



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

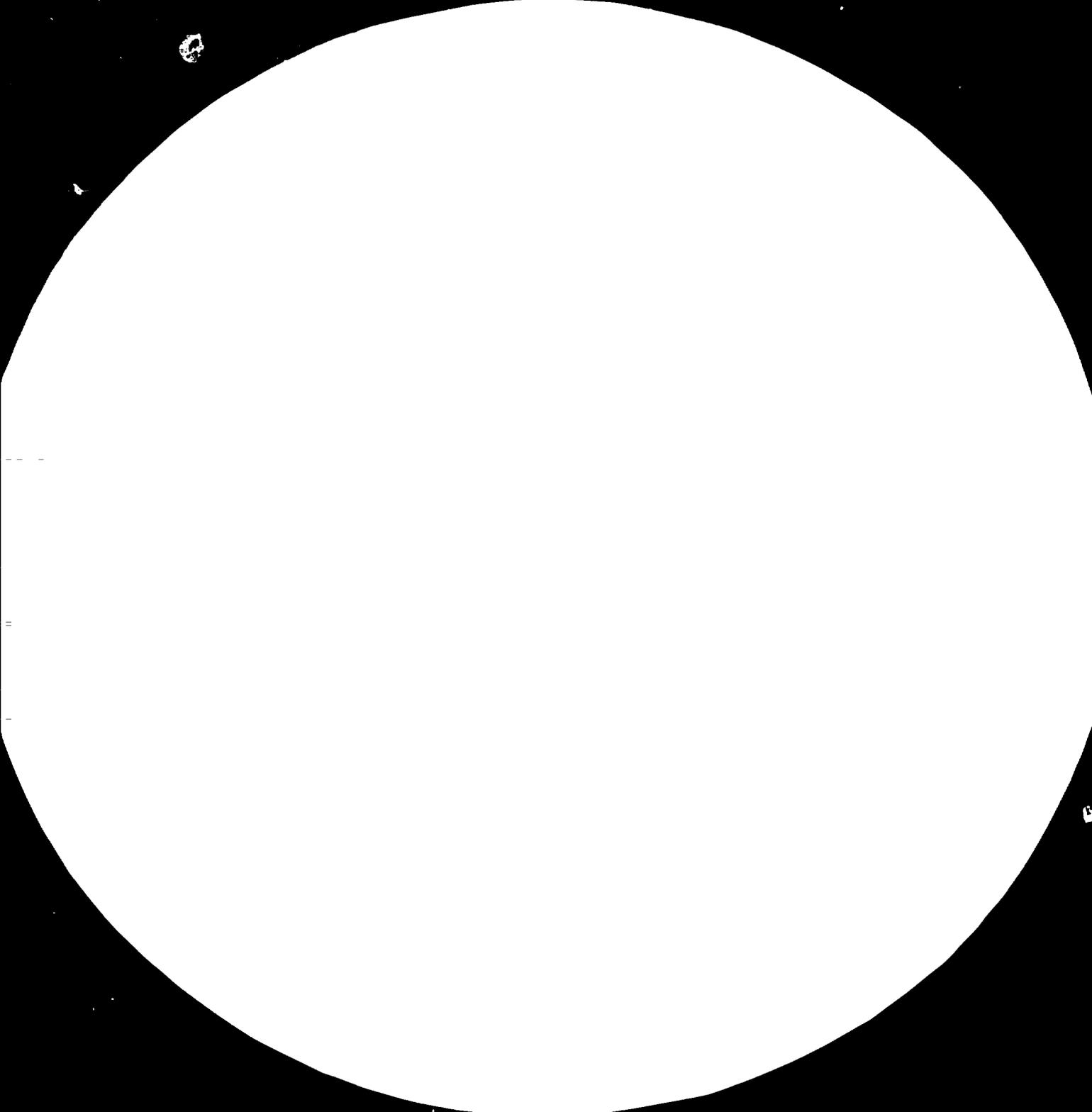
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



11978

not restricted

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

(ONUDI)

Division des opérations industrielles
Section de la création et de la gestion d'usines

RAPPORT FINAL

PROJET

DP/ZAI/75/011 - Zaire. ASSISTANCE AU DEPARTEMENT DU PORTEFEUILLE

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
I OBJECTIFS ET LOGIQUE DU PROJET	2
II ACTIVITES MENEES ET RESULTATS	5
III REALISATION DES OBJECTIFS IMMEDIATS	12
IV UTILISATION DES RESULTATS OBTENUS	14
V CONCLUSIONS	15
VI RECOMMANDATIONS	16

I OBJECTIFS ET LOGIQUE DU PROJET

Le projet DP/ZAI/75/011 - Assistance au Département du Portefeuille - a été établi en 1975. Un expert appartenant au projet de l'ONUDI "OPEZ" (Office de Promotion de la Petite Entreprise Zaïroise) a été mis à la disposition du Département du Portefeuille, nouvellement créé par l'ordonnance présidentielle du 30 juin 1975, en vue d'examiner les différents problèmes qui se posent, et de tracer un plan d'actions susceptible de fournir au Conseil Exécutif (Gouvernement) la coopération attendue.

Compte tenu de la nature de la mission confiée au Département du Portefeuille (DPF), le BIT, la Banque Mondiale, la PNUD et l'ONUDI ont été invités à collaborer. C'est ainsi qu'un document de projet a été élaboré et soumis à l'appréciation des différentes institutions concernées ainsi que du Conseil Exécutif de la République du Zaïre. Il s'agissait d'un projet colossal composé de plus de dix experts et consultants. Le Conseil Exécutif a invité l'ONUDI à lui envoyer le fonctionnaire du siège chargé du support logistique du DPF, Monsieur Acogny, et à la suite d'une mission qu'il a accomplie, un nouveau document de projet a été rédigé et approuvé par le Conseil Exécutif, le PNUD et l'ONUDI. Ce Document qui a été signé le 29 novembre 1977 a mis fin à la période préparatoire.

Le but du projet était de fournir au DPF, chargé d'assurer la gestion du Portefeuille d'Etat dans les entreprises publiques et d'économie mixte, une coopération technique.

Cette coopération était justifiée par la nécessité de collaborer à son organisation, d'assurer le fonctionnement des différents services et de mener des interventions ponctuelles dans les entreprises relevant de sa tutelle.

Les objectifs du projet étaient les suivants :

1. Objectifs à court terme

- 1.a. la mise en place des systèmes de base pour le suivi de la situation économique et financière des entreprises;
- 1.b. l'établissement de l'organigramme des entreprises concernées et des modalités de leurs procédures administratives et financières;
- 1.c. la mise en place des organes de gestion (Conseil d'Administration et Comité de Gestion);
- 1.d. la mise en place d'un contrôle systématique et périodique de la comptabilité et de la gestion financière des entreprises concernées;
- 1.e. le redressement et l'organisation administrative et financière dans un certain nombre d'entreprises;
- 1.f. les conseils aux directions des entreprises pour leur permettre d'atteindre une meilleure rentabilité.

2. Objectifs à long terme

- 2.a. rentabiliser et optimiser les ressources de production;
- 2.b. faire des extensions pour auto-financement;
- 2.c. créer de nouvelles unités de production.

L'expérience faite pendant la première période du projet, c'est-à-dire depuis son établissement jusqu'à septembre 1979, les changements intervenus au DPF et les tâches qui lui ont été confiées, ont fait apparaître la nécessité d'adapter les objectifs à la nouvelle situation.

C'est pourquoi la réunion tripartite (Conseil Exécutif, PNUD, ONUDI) du 24 janvier 1980, a approuvé la réforme des objectifs existants. Les nouveaux objectifs ont été ainsi formulés :

1. Objectifs à court terme (au 31 décembre 1981)
 - 1.a. aider à constituer les dossiers des entreprises placées sous la tutelle du DPF;
 - 1.b. diagnostiquer les entreprises publiques sélectionnées;
 - 1.c. superviser l'établissement des bilans et autres états comptables dans les entreprises publiques;
 - 1.d. organiser au DPF l'analyse des bilans et autres états comptables annuels 1979 avec conclusions et propositions concrètes;
 - 1.e. préparer les modèles et textes d'application des rapports comptables périodiques;
 - 1.f. faire regrouper par secteur d'activité les bilans et autres états comptables annuels en les accompagnant d'une analyse commentée;
 - 1.g. réexaminer la gestion du Portefeuille (titres minoritaires du Département du Portefeuille);
 - 1.h. préparer les modèles des tableaux des budgets des entreprises;

- 1.i. participer à l'organisation du travail au niveau du Département du Portefeuille;
- 1.j. créer un système permettant l'exercice des pouvoirs dévolus au DPF par voie d'autorisation préalable, approbation, opposition (voir art. 23 de la Loi No 78 du 11 juillet 1978);
- 1.k intervenir directement et participer à l'organisation du travail au niveau des entreprises (comptabilité, budget, audit interne, gestion financière, etc...);
- 1.l former pratiquement sur le tas et non seulement théoriquement des homologues sélectionnés;
- 1.m. réviser l'organigramme et la structure du DPF;
- 1.n. déterminer les attributions du DPF par direction et service.

II. ACTIVITES MENEES ET RESULTATS

On peut distinguer deux périodes dans le déroulement du projet. La première allant de son établissement en 1975 à septembre 1979 et la deuxième allant d'octobre 1979 à décembre 1981.

La première période au cours de laquelle un ou deux experts, à savoir M. Popkowski et M. Mortensen, étaient alternativement présents, M. Popkowski a quitté le projet en décembre 1978.

La deuxième période est caractérisée par la nomination du Conseiller Technique Principal (CTP), M. Kolar (août 1979) et par l'arrivée du troisième expert, M. Boulanger, (octobre 1979). M. Mortensen a quitté le projet au début du mois d'août 1980 et a été remplacé par M. Guns à partir du mois de février 1981.

A. Première période (1975 - septembre 1979)

M. Popkowski, détaché du projet OPEZ et mis à la disposition du DPF, a assumé toutes les responsabilités afférentes à la mise en place des structures et au fonctionnement du DPF. Or à la même époque, le problème de la rétrocession des entreprises étrangères qui avaient été zaïrianisées par le Conseil Exécutif, a incité ce dernier à confier à M. Popkowski la négociation avec les différentes entreprises concernées, tant et si bien qu'au lieu de fournir au Département l'assistance qu'impliquait l'ordonnance de juin 1975, M. Popkowski a consacré l'essentiel de son temps au problème de la rétrocession des biens des entreprises nationalisées, de la prise de participation de l'Etat dans d'autres entreprises, de leur évaluation et de l'indemnisation (Jouret/Thyssen - distributeur d'acier, Grelka - élevage, Pastorale-élevage, Zaïre Motors-automobile, Miba-mines de diamant, SOZIR-raffinage, Ecop-alimentation, Groupe Chanic AS, Siderna-sidérurgie, Eternit Zaïre, etc.).

Une autre partie de son activité a été consacrée à l'inspection, audit financier et appréciation des bilans de certaines entreprises relevant de la tutelle du DPF.

M. Mortensen, expert comptable, a été alors nommé pour aider le DPF à étudier les problèmes de la comptabilité des entreprises en question et à former les cadres nationaux à ces activités. Il a mené les interventions ponctuelles dans plusieurs entreprises publiques ayant pour but le redressement, la mise à jour ou bien l'instauration de la comptabilité générale (par exemple Régie des Voies Aériennes, Centre de Commerce International du Zaïre). Il a assisté les entreprises dans le cadre de l'organisation du service financier et de l'installation des systèmes de contrôle financier (projet Sucrier au Zaïre, Office National des Produits Vivriers, etc.)

B. Deuxième période (Septembre 1979 - Décembre 1981)

Au cours de cette deuxième période les 3 experts ont été sur place. Leur présence a permis une nouvelle conception plus technique et plus dynamique des activités en faveur du DPF.

C'est à partir de cette période seulement que l'activité des experts a été orientée vers l'accomplissement des objectifs du projet fixés par la réunion tripartite du 24 janvier 1980.

Les principales activités des experts peuvent être ainsi résumées :

B.a. Diagnostic du fonctionnement interne du DPF

Le rapport avec les conclusions et propositions sur la structuration du Département a été préparé et transmis au Commissaire d'Etat (Ministre).

B.b. Diagnostic des entreprises publiques

Le diagnostic a été effectué dans 16 entreprises publiques sélectionnées.

B.c. Note du 29 novembre 1979 à l'attention du Commissaire d'Etat sur les voies et moyens à utiliser pour améliorer la gestion administrative et financière des entreprises dépendant du DPF

Cette note a été préparée sur la base du diagnostic des entreprises publiques.

B.d. Circulaire du DPF No DPF/SG/003/79 du 7 décembre 1979 portant réglementation générale de l'inventaire des moyens économiques dans les entreprises publiques

Cette Circulaire qui est applicable à toutes les entreprises publiques donne les instructions détaillées et complètes sur la réglementation fixée par le Plan comptable Zaïrois.

B.e. Contrôle des travaux préparatoires à l'établissement du bilan et à la clôture des comptes à la fin de l'exercice

Cette enquête a été effectuée en 1980 dans 19 entreprises et en 1981 dans 6 grandes entreprises. Elle a eu pour but de donner aux entreprises les conseils pratiques sur la tenue de leur comptabilité et surtout sur la clôture des comptes en fin d'exercice et de permettre au DPF d'avoir les informations préalables sur la régularité et la sincérité des bilans et des travaux de synthèse qui lui seront présentés.

B.f. Etablissement d'un nouveau plan comptable particulier au DPF

Le nouveau plan comptable particulier au DPF a été établi de telle sorte qu'il puisse répondre à toutes les exigences réglementaires et qu'il fournisse tous les renseignements nécessaires au suivi de la gestion du Département.

B.g. Note de Service No DPF/BCE/011/80 du Commissaire d'Etat au Portefeuille concernant l'examen de la gestion des entreprises publiques et des mesures de redressement envisagées

Cette Note a été adressée à tous les Présidents-Délégués Généraux, Directeurs financiers/administratifs et Chefs Comptables des entreprises publiques. Elle a été aussi envoyée pour information à tous les membres du Conseil Exécutif. Cette Note est la suite logique de 2 opérations précédentes menées par les 3 experts et leurs homologues zairois (diagnostic des entreprises, contrôle de l'établissement de leurs bilans). Elle résume les lacunes et les points faibles rencontrés fréquemment, et contient des directives devant permettre de les corriger.

B.h. Suivi et analyse des mesures de redressement et de réorganisation prises par les entreprises

Conformément à la Note de Service No DPF/BCE/011/80 (voir ci-haut), l'expert chargé de cette tâche a effectué l'analyse et l'examen critique des mesures de redressement prises par les entreprises publiques.

B.i. Inventaire extra-comptable au 31 décembre 1980 et au 31 décembre 81

Par ses Notes de Service No DPF/BEC/0015/80 du 24 octobre 1980 et No DPF/ECE/0020/81 du 27 novembre 1981, le Commissaire d'Etat a invité toutes les entreprises publiques (55) à procéder à l'inventaire extra-comptable de tous leurs actifs et passifs avec l'aide du DPF.

L'organisation et le suivi de l'exécution de ces opérations, et dans les sièges des entreprises, et dans leurs succursales, ont été confiés au CTP.

B.j. Rapports comptables périodiques (trimestriels)

La préparation des modèles des rapports comptables trimestriels avec les notices explicatives pour les entreprises relevant du DPF, permettent à celui-ci de suivre, au cours de l'exercice, l'évolution de leur situation économique, et l'accomplissement des prévisions budgétaires.

Pas sa Note de Service No DPF/BCE/0015/81 du 9 mars 1981, le Commissaire d'Etat a invité les entreprises à présenter les rapports trimestriels au DPF.

B.k Relance de la sidérurgie au Zaïre

Le CTP a participé aux travaux de la Commission créée par l'Arrêté départemental du Commissaire d'Etat au Portefeuille No 0027/81 du 18 août 1981 (modifié par l'Arrêté No 0036/81 du 21 octobre 1981), ayant pour mission l'examen des problèmes de relance de la sidérurgie au Zaïre. La Commission a terminé ses travaux par un rapport présenté le 7 décembre 1981 au Commissaire d'Etat.

B.l. Document de nouveau projet DP/ZAI/81/011

Le projet DP/ZAI/75/011 a pris fin le 31 décembre 1981. Suite aux décisions et recommandations de la réunion tripartite, en collaboration avec le PNUD, le projet d'un Document du nouveau projet DP/ZAI/81/011 - Amélioration de la gestion financière et administrative des entreprises relevant du DPF - a été préparé.

B.m. Interventions ponctuelles dans les entreprises

Les interventions dans les entreprises portaient sur :

- a) le contrôle de la gestion administrative et financière;
- b) le redressement de la situation comptable,
- c) l'organisation de la gestion.

Les interventions ont eu lieu dans les entreprises suivantes :
STK (Société de Transport de Kinshasa), ACA (Agence Commerciale Automobile), INSS (Institut National de Sécurité Sociale), CNECI (Caisse Nationale d'Epargne et de Crédit Immobilier), OZAC (Office Zaïrois de Contrôle), SOSIDER (Société d'exploitation siderurgique du Maluku), SONAS (Société Nationale d'Assurances), SOLIDUS, OZRT (Office Zaïrois de Radio-Diffusion et de Télévision), Kilo-Moto (Office des Mines d'Or de Kilo-Moto), Office des Routes.

B.n. Constitution des dossiers des entreprises

La Note du 22 novembre 1979 portant sur la constitution de dossiers pour les entreprises relevant du DPF a été transmise au Commissaire d'Etat.

Le nouveau système, approuvé par le Commissaire d'Etat, modifie et complète l'ancien système par un relevé exhaustif de tous les actes, documents et autres "papiers" devant constituer le dossier d'une entreprise.

B.o. Analyse des bilans et autres études financières 1979

L'analyse des bilans de 11 entreprises, dont 4 publiques et 7 mixtes, a été prévue. Compte tenu du départ de l'expert chargé de cette tâche (M. Mortensen), celle-ci n'a pas été entièrement accomplie.

B.p. Organisation de la consolidation des bilans des entreprises

Les experts ont participé aux travaux de la Commission du DPF chargée de préparer la consolidation des bilans des entreprises du groupe Portefeuille. La consolidation n'a pas été terminée pour plusieurs raisons d'ordre technique. Parmi ces raisons, on peut citer le fait qu'un bon nombre d'entreprises n'ont jamais présenté des bilans d'après les modèles fixés par le plan comptable général zaïrois.

B.q. Exercice du pouvoir de tutelle

D'après le plan de travail, une Note sur l'exercice du pouvoir de tutelle, adressée au Commissaire d'Etat, devait être établie. Compte tenu du départ de l'expert (M. Mortensen) chargé de cette tâche, celle-ci n'a pas été accomplie.

B.r. Nouvel organigramme du DPF

A la demande de la Haute Direction du Département, deux projets de nouvel organigramme ont été successivement présentés, tenant compte des changements intervenus au DPF et des tâches qui lui ont été confiées.

B.s. Formation

La formation des cadres zaïrois est toujours restée le but principal de la coopération technique de l'ONUDI. Toutes les activités ont été menées par les experts et leurs homologues.

Dans le cadre de cette coopération 4 séminaires sur la gestion financière ont été réalisés, dont 2 en 1979 et 2 en 1980. Ces séminaires ont été animés par les formateurs du CEFAGI (Centre d'Etudes et de Formation des Assistants en Gestion Industrielle, à Paris) et assistés par les experts.

III. REALISATION DES OBJECTIFS IMMEDIATS

Sur le plan de la réalisation des objectifs primitivement fixés, c'est-à-dire pour la première période du projet, on doit constater que les moyens d'actions du DPF étaient fort limités par le nombre insuffisant de cadres, leur manque d'expérience et la valeur de leur encadrement.

Les objectifs à court terme n'ont été réalisés que partiellement. Ainsi un système permettant de suivre la situation économique et financière des entreprises n'a pas été instauré. Les modalités de procédures administratives et financières n'ont pas été fixées, le contrôle systématique et périodique de la comptabilité et de la gestion financière des entreprises dépendantes n'a pas été mis en place. Le redressement des entreprises mal gérées ainsi que le conseil concernant les directions des entreprises ont été limités à un petit nombre d'entreprises.

Par contre, les organes d'administration (Conseil d'Administration), de gestion (Comité de Gestion) et de contrôle (Commissaires aux Comptes) ont été mis en place dans la plupart des entreprises publiques.

Les objectifs à long terme n'ont pas été atteints du tout.

Il faut noter que l'activité des experts ne s'est portée que peu vers la réalisation des objectifs fixés, mais plutôt vers le règlement de problèmes urgents posés au DPF et liés à la politique économique et financière du Conseil Exécutif, tels que la zaïrianisation et la rétrocession d'entreprises.

Ainsi M. Popkowski a été incité par la Haute Direction du DPF de s'occuper surtout des dossiers de rétrocession, tandis que M. Mortensen a été chargé de porter l'essentiel de son activité sur la mise en ordre de la comptabilité de certaines entreprises publiques se trouvant dans une situation particulièrement délicate.

A la suite des décisions prises lors des réunions tripartites de décembre 1978 (augmenter le nombre d'experts à trois) et de janvier 1980 (les nouveaux objectifs du projet ont été formulés), l'activité des experts a été strictement orientée vers l'accomplissement des objectifs fixés, surtout vers l'organisation interne du DPF.

En ce qui concerne la réalisation de nouveaux objectifs, on peut se référer au document du nouveau projet DP/ZAI/81/011 (page 2, chapitre II-D) qui constate que le projet DP/ZAI/75/011 a pris fin le 31 décembre 1981 après réalisation de son objectif à la satisfaction de toutes les parties intéressées.

Cependant, pour assurer l'objectivité entière, il faut dire que deux objectifs, à savoir :

- organiser au DPF l'analyse des bilans (voir plus-haut le chapitre B.o.) et
- faire regrouper par secteur d'activité les bilans (voir plus-haut le chapitre B.p.)

n'ont été réalisés que partiellement.

L'objectif "créer un système permettant l'exercice des pouvoirs dévolus au DPF" (voir plus haut le chapitre B.q.) n'a pas été réalisé, compte tenu du départ de l'expert.

Enfin il faut noter qu'il était possible de rendre la coopération technique plus rentable par la concertation avec les autres projets. Cela n'était toujours pas le cas, malgré les efforts déployés. On peut citer le manque de collaboration avec le projet DP/ZAI/79/006 - Institut Zaïrois de Management (IZAM)

IV UTILISATION DES RESULTATS OBTENUS

Les activités menées et leurs résultats, la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints, déterminent aussi l'utilisation des résultats obtenus.

Cette utilisation se reflète :

1. au niveau du DPF dans

- 1.a. son organisation interne
- 1.b. l'amélioration de la gestion administrative et financière des entreprises relevant de sa tutelle,
- 1.c. la formation des cadres nationaux,
- 1.d. la participation à l'exécution des travaux ponctuels.

2. au niveau de certaines entreprises dans

- 2.a. l'amélioration de la tenue de la comptabilité, sa mise à jour, l'établissement des états comptables annuels (bilans, tableaux de formation des résultats, etc.) d'après les modèles fixés par le Plan Comptable Général Zaïrois,
- 2.b. leur organisation administrative et financière,
- 2.c. la formation de leurs cadres.

V. CONCLUSIONS

L'économie zaïroise traverse une période préoccupante. Le rôle clé que joue dans l'économie zaïroise le DPF - assumant la tutelle administrative et financière de 55 entreprises publiques et le suivi de la participation de l'Etat dans les 80 sociétés d'économie mixte qui recouvrent les principales activités (surtout industrielles) du pays - est primordial.

C'est aussi de ce point de vue qu'il convient de mesurer l'importance de la coopération technique fournie jusqu'ici par le PNUD/ONUDI au DPF.

Pour tirer des enseignements, et formuler des propositions (voir le chapitre suivant), il convient de se référer sur le rapport de M. J. Murat, consultant de l'ONUDI et Directeur Général du CEFAGI (Centre d'Etudes et de Formation des Assistants en Gestion Industrielle, Paris), qui a été chargé à la fin de 1980, de procéder à l'évaluation générale du projet concerné.

Les conclusions peuvent être ainsi formulées :

- 1. le projet a pris fin le 31 décembre 1981 après la réalisation de son objectif;
- 2. le projet ne doit pas être abandonné;
- 3. le projet doit être adapté;
- 4. le manque de collaboration et de coordination avec les autres projets, malgré les efforts déployés et les conseils prodigués;
- 5. le Conseiller Technique Principal et les experts ont accompli un bon travail dont il convient de leur donner quitus.

VI RECOMMANDATIONS

Les recommandations ne peuvent être formulées qu'en fonction des conclusions mentionnées ci-dessus :

1. maintenir le projet dans le Programme National 1982-1986;
2. orienter le nouveau projet qui commence le 1er janvier 1982 vers les entreprises pilotes dans lesquelles les experts mettront en place une organisation et une gestion administrative, financière et comptable modèle;
3. la réorganisation des entreprises pilotes terminée, charger les experts d'aider les autres entreprises à adapter chez elles les méthodes employées dans les entreprises pilotes;
4. augmenter le nombre d'experts à 5 (y compris le Conseiller Technique Principal) à partir de janvier 1983;
5. mettre à côté des experts un nombre suffisant d'homologues de manière à ce que le relai soit pris par les nationaux dans un délai aussi rapproché que possible;
6. assurer une concertation permanente avec les projets complémentaires tels que :
 - 6.a. ZAI/79/006 - Institut Zaïrois de Management,
 - 6.b. ZAI/75/004 - Assistance à la mise en place du Plan Comptable Général Zaïrois;
7. approuver ce rapport final.

