



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

18184-F

15/8

Distr. LIMITEE

IO.23(SPEC.)
11 octobre 1988

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL**

Original : FRANCAIS

**L'Atelier régional africain sur les
entreprises publiques industrielles
et leur environnement
Alger, 6-10 juin 1987**

RAPPORT*

**Organisé conjointement par l'Organisation des Nations Unies
pour le développement industriel et
l'Institut supérieur de gestion
et de planification, Algérie**

* Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE : LES ACTES DE L'ATELIER

Chapitre 1. Objectifs et Organisation de l'Atelier	5
Chapitre 2. Conclusions et Recommandations	10
Annexes :	
1. Liste des Participants	29
2. Ordre du Jour	31

DEUXIEME PARTIE : SYNTHESE DES DEBATS

Chapitre 1. Structure et Organisation des EPI	35
Chapitre 2. Les décisions d'investissement	41
Chapitre 3. Prix, marché intérieur et commerce extérieur	47
Chapitre 4. Gestion comptable et financière	67
Chapitre 5. Gestion des ressources humaines	77
Chapitre 6. Relations entre l'Etat et les EPI	89
Chapitre 7. Evaluation des résultats	99

TROISIEME PARTIE : DOCUMENTS DE BASE

Chapitre 1. Vue d'ensemble	109
Chapitre 2. Algérie	147
Chapitre 3. Côte d'Ivoire	159
Chapitre 4. Kenya	167
Chapitre 5. Nigéria	175
Chapitre 6. Sénégal	185
Chapitre 7. Tunisie	193
Chapitre 8. Zaïre	209
Chapitre 9. Zambie	221

Première Partie

LES ACTES DE L'ATELIER

Chapitre 1

Objectifs et organisation de l'atelier

L'Atelier Régional Africain sur les Entreprises Publiques Industrielles a été organisé conjointement par l'Institut Supérieur de Gestion et de Planification (ISGP) et par l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI). Il s'est tenu du 6 au 10 juin 1987 à Alger, dans le cadre de la Décennie pour le Développement Industriel de l'Afrique (DDIA), et a réuni 23 participants¹ fonctionnaires supérieurs des Gouvernements, gestionnaires des entreprises publiques, universitaires, représentants de l'ISGP, du Centre International pour les Entreprises Publiques et de l'ONUDI. Tous se sont exprimés à titre personnel.

Des études de cas par pays avaient été préparées par l'ISGP et par l'ONUDI sur l'Algérie, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal, la Tunisie, le Zaïre et la Zambie, pour fournir une base factuelle aux discussions. Un rapport d'ensemble, fondé sur ces études de cas individuels, servit de support aux discussions de l'Atelier².

Les objectifs spécifiques de l'Atelier, tels qu'ils avaient été précisés dans l'Aide Mémoire qui avait accompagné les invitations, étaient d'examiner l'influence des mécanismes de régulation et de planification sur la gestion et l'efficacité des Entreprises Publiques Industrielles (EPI), et d'étudier les relations entre les organismes de contrôle (Administrations publiques ou sociétés holding) et les gestionnaires des EPI.

En ouvrant l'Atelier, M. Whaley, Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le Développement, a rappelé que la Décennie du Développement Industriel de l'Afrique, adoptée à Lagos par les Chefs d'Etat Africains, avait été ensuite proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Il a remercié l'Algérie qui a collaboré activement à la réalisation de ses objectifs, se montrant toujours prête aux échanges de réflexions et d'expériences sur la mise en place d'une infrastructure industrielle publique et sur sa gestion.

M. Hacini, Directeur de la Division de l'Examen et de l'Evaluation des Projets (ONUDI), a commencé par évoquer l'examen critique des structures et des performances de leurs industries que de nombreux pays Africains ont entrepris depuis quelques années, à la recherche de nouvelles stratégies et politiques industrielles.

¹ La liste des participants est donnée dans l'Annexe 1.

² La partie III inclut ce rapport et contient aussi une synthèse des études par pays.

Il s'agit en particulier des entreprises publiques, qui contribuent environ 30% de la valeur ajoutée de l'industrie. Les Etats les avaient créées, soit dans le cadre de leur politique économique, soit pour pallier à l'insuffisance du secteur privé, soit encore pour contrôler l'exploitation de rentes minières ou agricoles. Elles sont en général à forte intensité de capital et concentrées dans les secteurs de base.

Il faut toutefois reconnaître que les performances des entreprises publiques sont souvent insuffisantes, tant au niveau des quantités et qualités de la production, qu'au niveau des résultats financiers. Aussi, de nombreux pays ont entrepris, d'une part, de redéfinir le rôle et les domaines du secteur public industriel et, d'autre part, d'améliorer les conditions de son organisation et de son exploitation.

Sur le premier point, les décisions relèvent du domaine de la politique économique, dépendant des stratégies industrielles des Etats et de leur capacité à mobiliser des ressources financières. La tendance générale est d'augmenter le rôle du secteur privé, en concentrant les investissements publics dans les domaines stratégiques pour le développement, et dans ceux qui requièrent des capitaux importants mais n'offrent qu'une rentabilité différée.

Le second point, à savoir les conditions d'exploitation, est celui qui concerne directement cet Atelier. Les études de l'ONUDI, du BIT et du CEIP montrent que les performances du secteur public industriel dépendent en grande partie des systèmes d'organisation et de régulation dans lesquels il fonctionne.

Il s'agit des procédures de décision et de contrôle concernant le choix et l'évaluation des objectifs, la sélection et la gestion du personnel, le choix des investissements, la politique commerciale et des prix, et finalement la gestion financière.

Les travaux de cet atelier sont concentrés sur un nombre limité de pays qui ont accepté que l'on procède à une étude préliminaire des modes de fonctionnement de leur secteur public industriel.

M. Hacini termine en exprimant l'espoir que les travaux de cet Atelier pourront aider l'ensemble des pays Africains à identifier les mesures propres à améliorer l'efficacité de leurs EPI, et préciser les activités d'assistance technique de l'ONUDI dans ce domaine.

M. Liassine, Directeur Général de l'Institut Supérieur de Gestion et de Planification (Alger), après avoir souhaité la bienvenue aux délégués au nom de l'Algérie, fait d'abord remarquer que les ambitions de l'Atelier sont nécessairement limitées: on ne pourra pas y examiner les problèmes

fondamentaux de l'importance relative des secteurs publics et privés, ni discuter si le choix du secteur public comme vecteur de développement industriel en Afrique est approprié ou non.

Dans un Atelier qui réunit des gestionnaires et des contrôleurs, il faudra plutôt partir de l'intérieur même des entreprises publiques, pour s'interroger sur les déterminants de leur performance et les moyens de l'améliorer.

Entrant alors dans le vif du sujet, M. Liassine propose quelques éléments introductifs.

Premièrement, l'efficacité est fonction de la réalisation des objectifs assignés. Son évaluation ne peut donc être rigoureusement menée que si ces objectifs sont explicités par le pouvoir politique, dont ils dépendent en dernière analyse. Dans le cas des EPI, ces objectifs sont généralement multiples. Il ne peut par conséquent exister de finalité unique, et uniquement micro économique, telle que la seule réalisation de bénéfiques comptables. L'entreprise publique doit aussi servir les objectifs macro-économiques et en respecter les contraintes. Il s'agit là, en même temps, d'une finalité à long terme qui doit servir à relativiser les politiques actuelles de réajustement qui dominent les préoccupations à court terme dans nombre de pays.

Deuxièmement, le concept même d'efficience concerne la façon dont sont mises en oeuvre les ressources allouées à l'entreprise pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Economiser les moyens doit être une préoccupation permanente et quotidienne des gestionnaires des EPI. C'est aussi sur ce plan que la gestion doit être évaluée. Ceci soulève les questions principales qui confrontent l'Atelier: quels sont les facteurs qui influencent cette efficience? varient-ils d'un pays à l'autre dans le contexte Africain? et quels sont les facteurs sur lesquels il faudrait agir par priorité pour l'améliorer?

Troisièmement, une mesure exacte de l'efficience des entreprises publiques, qui soit appropriée au contexte Africain, est difficile à définir. Une évaluation par le bénéfice comptable n'est pas toujours justifiée, d'abord à cause du caractère non représentatif des prix mais surtout parce que la recherche du bénéfice comptable, si elle est souvent un objectif contraignant, ne peut pas être la finalité exclusive de l'entreprise publique.

Dans les pays en développement, l'évaluation des entreprises mérite aujourd'hui une analyse plus approfondie, qui tienne compte d'une série de facteurs spécifiques. En effet la performance des entreprises nationales, publiques ou privées, est nécessairement marquée par l'état de

sous-développement. L'insuffisance de l'équipement matériel, la qualité inadéquate des biens et services, ou même leur disponibilité, des compétences humaines encore trop limitées, et surtout un manque d'apprentissage au travail collectif, sont autant de facteurs qui grèvent lourdement l'efficacité des entreprises nationales. L'Atelier pourrait examiner comment ces facteurs, qui entraînent des sur-coûts importants, affectent les conditions de la gestion publique, et comment leur influence pourrait être réduite.

Le sous-développement n'est pas seulement un état de sous-équipement matériel, mais est constitué par tout ce qui réduit, directement ou indirectement, la productivité potentielle de l'action économique, et en particulier celle de la gestion. Dès lors la lutte contre le sous-développement passe par un changement dans les conditions sociales, institutionnelles et culturelles, qui freinent la productivité globale de l'économie.

Or, comme on l'a déjà souligné, la performance des entreprises publiques en Afrique dépend fortement des systèmes de régulation qui encadrent leurs activités. Il est donc important que les travaux de l'Atelier examinent l'impact de ces systèmes, et notamment les coûts supplémentaires qu'il engendrent.

Il est toutefois clair que c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de comparer ces coûts supplémentaires aux finalités politiques dont ils constituent la contrepartie économique. Il appartient toutefois aux techniciens qui constituent l'Atelier, d'éclairer les pouvoirs politiques, pour leur permettre de prendre, sur les problèmes d'organisation ou de régulation, des décisions tenant compte des enjeux économiques en cause.

L'ordre du jour adopté par les participants couvre les thèmes de discussion suivants ¹:

- La structure et l'organisation des EPI: il s'agit ici d'examiner les formes légales d'organisation et de structure des pouvoirs qui se rencontrent dans les différents pays.
- Les décisions d'investissement: ce domaine couvre le choix des projets (en relation avec la planification macro-économique), les études préalables, les modalités de la prise de décision et du financement, les difficultés de mises en oeuvre.
- La formation des prix, le commerce intérieur et extérieur: il s'agit ici des conséquences pour la gestion des EPI des règles de formation des prix et des contrôles qui s'exercent sur les opérations tant à l'intérieur

¹ L'ordre du jour figure à l'Annexe 2.

que dans les échanges internationaux. Ceci couvre en particulier les conditions d'importation, le système des changes et la politique d'exportation.

- **La gestion comptable et financière:** la discussion ici porte sur la manière dont l'Etat fournit aux entreprises leur capital, et dont il en contrôle l'utilisation.
- **La gestion des ressources humaines:** ce domaine couvre l'ensemble des procédures liées à la gestion du personnel, depuis la désignation du directeur général (ou du président du conseil d'administration), jusqu'au mode de rémunération et à la motivation des cadres et de la main d'oeuvre.
- **La gestion stratégiques des EPI:** on peut regrouper sous ce titre général les thèmes de synthèse qui concernent l'organisation des relations entre les pouvoirs de tutelle et l'entreprise. Il s'agit, à partir des différents domaines qui auront été étudiés, de dégager une vue d'ensemble des structures qui permettent un fonctionnement efficace des EPI, tout en respectant les priorités nationales.
- **L'évaluation des résultats,** qui constitue le stade ultime de cette relation, mais où, comme on l'a déjà souligné, il est particulièrement difficile de définir des critères et des procédures appropriés.

L'organisation de chaque séance comprendra:

- une Présidence tournante, assurée à tour de rôle par des participants des différents pays.
- un rapporteur, choisi parmi les consultants de l'ONUDI, qui sera également chargé d'introduire le débat.

La suite de ce rapport se présente comme suit:

- Le second chapitre de la première partie contient les conclusions telles qu'elles ont été approuvées à l'issue de l'Atelier.
- La deuxième partie présente une synthèse des débats de l'Atelier.
- La troisième partie présente une description des problèmes de la gestion des EPI, basée sur les études de cas par pays, en même temps qu'un résumé de ces études elles-mêmes.

Chapitre II

Conclusions et recommandations

1. Structure et organisation des EPI

1.1. Les EPI qui avaient joué un rôle essentiel dans le développement de l'Afrique, ont été récemment critiquées pour leurs résultats et l'efficacité de leur gestion. En outre, les changements de politique économique dans nombre de pays, telle qu'une réduction de la protection extérieure, et une libéralisation des prix, viennent à souligner l'importance et la nécessité de renforcer l'efficacité de la gestion des EPI.

1.2. Lorsque l'on cherche à définir les EPI, pour mieux appréhender leurs problèmes particuliers de gestion, on distingue généralement deux grandes fonctions: la fonction de développement national d'une part et la variables d'une entreprise à l'autre. Dès lors, on peut distinguer les catégories d'EPI selon le poids relatif de ces fonctions:

- la première catégorie d'entreprises se caractérise par la prédominance des objectifs de développement national et simultanément par une production de biens et services marchands; les externalités que ces EPI doivent intégrer sont alors plus importantes que les fonctions proprement commerciales.
- La seconde catégorie d'entreprises réalise, au contraire, leurs activités dans des univers plus concurrentiels où les critères financiers deviennent sinon exclusifs, du moins plus significatifs dans l'appréciation et l'évaluation de l'efficacité.

1.3. L'intérêt de cette définition fonctionnelle de l'EPI est de bien comprendre que toute évaluation quantitative de l'efficacité, quelle que soit sa catégorie d'appartenance, doit chercher à intégrer de façon spécifique le surcoût particulier de la fonction de développement national.

1.4. Sur cette base, est-il alors possible de donner une importance aux formes légales qui instituent l'entreprise publique? Bien que l'on puisse douter de l'existence d'un modèle unique, il est apparu que les décisions portant sur les modes d'organisation institutionnelles des EPI pouvaient dépendre du type d'environnement national. Ainsi, les objectifs à long terme de la société et le rôle de la planification centrale apparaissent souvent comme des éléments essentiels de l'institution de l'entreprise publique. La forme légale et institutionnelle doit être en cohérence avec le contexte national et obéir à sa logique.

1.5. Il a toutefois été indiqué que les déterminants essentiels de la performance des EPI sont à localiser dans d'autres domaines. Les principaux facteurs mentionnés à l'atelier incluent:

- une définition claire des objectifs de l'entreprise,
- une définition explicite des relations entre la direction et les autorités de contrôle,
- la qualité de la haute direction,
- le maintien d'une stricte discipline financière,
- un ensemble de critères précis sur lesquels la gestion de l'entreprise sera évaluée.

1.6. En ce qui concerne l'organisation des relations entre l'EPI et l'Etat, au delà des interrogations sur l'existence d'une forme légale optimale, un consensus général s'est dégagé quant aux principes de base sur lesquels devrait reposer toute démarche d'amélioration de l'efficacité des EPI en vue d'atteindre leurs objectifs. Ces principes sont au nombre de trois:

- afficher de façon explicite la dualité des missions de ces entreprises. Missions de développement national d'une part, missions commerciales d'autre part, afin de permettre l'établissement à priori de l'ensemble des règles et mécanismes de financement et d'évaluation des activités associées à ces deux types de missions.
- accorder à l'entreprise publique industrielle le maximum d'autonomie dans la gestion des activités relatives à sa fonction commerciale. Cette autonomie doit lui permettre d'exercer les actes de gestion opérationnelle sans entrave ni contrainte administrative. Ce principe conduit à privilégier les formes de contrôle a posteriori et les systèmes de gestion par objectif par rapport aux mécanismes de contrôles a priori et d'autorisations préalables.
- mettre en place entre les structures administratives d'une part et les entreprises publiques d'autre part, une instance ou un mécanisme intermédiaire d'orientation, de coordination et de contrôle dont l'une des fonctions essentielles consisterait à assurer par des règles claires, l'articulation et la cohérence entre les objectifs stratégiques de l'Etat et les objectifs opérationnels de l'entreprise publique. La définition d'un tel niveau intermédiaire dépendra des particularités institutionnelles de chaque pays.

1.7. L'atelier a examiné plus particulièrement deux types d'organisation qui permettent d'éviter un contrôle et une intervention directe de

l'administration et d'assurer que les responsabilités de l'Etat sont prises en charge par des professionnels. Dans le premier cas, celui de la Zambie, des sociétés holdings gèrent les EPI. Leurs responsabilités principales incluent la définition des objectifs et des stratégies et le contrôle des résultats et des performances alors que les responsabilités opérationnelles sont décentralisées au niveau de filiales. Il a été suggéré que l'établissement de holdings sectorielles permettrait d'assurer une stratégie de développement et une organisation pour l'ensemble du secteur.

1.8. Le deuxième type d'organisation correspond aux cas du Sénégal et du Zaïre. Un organe unique de l'administration gère l'ensemble du portefeuille des sociétés d'Etat. Il a été suggéré qu'un tel organisme pourrait établir une organisation et une cohérence dans l'utilisation des revenus des EPI en permettant en particulier de transférer les ressources des EPI dégageant des excédents à des EPI opérant dans des secteurs en développement et nécessitant un effort soutenu d'investissement.

2. La décision d'investissement

2.1. Le problème des investissements a été abordé en distinguant les niveaux macro et micro-économiques. L'aspect macro-économique concerne avant tout le niveau des investissements et leur répartition en grandes masses: quels sont les finalités, les objectifs et les coûts du développement? Aujourd'hui, les déséquilibres qui se généralisent dans les finances publiques et dans les balances des paiements, avec la charge croissante du poids de la dette et souvent la détérioration des termes de l'échange, imposent à cet égard des contraintes qui risquent de paralyser l'effort de développement. Dans ce contexte défavorable, qui accroît la fragilité des économies africaines et raréfie les ressources disponibles, le choix judicieux des projets industriels prioritaires prend une importance croissante.

2.2. Des problèmes de sous-utilisation des capacités de production, voire de désindustrialisation, se posent même (des exemples concernant la sidérurgie et les chantiers navals ont été cités). Compte tenu de l'étroitesse des marchés nationaux, certains de ces cas pourraient être abordés au niveau d'une coopération sous-régionale.

2.3. En termes micro-économiques, les investissements des EPI comportent le plus souvent une importante composante d'externalité. Ceci suggère qu'ils demandent une double analyse: la première qui concerne directement l'EPI utiliserait les méthodes classiques d'une analyse de marché, de coût et de rentabilité financière. La seconde, au contraire, qui concerne l'ensemble de l'économie, et dans ce cadre les pouvoirs publics, porterait avant tout sur l'analyse des fonctions de développement national d'aménagement du territoire et des autres externalités liées au projet. Les

choix difficiles se posent lorsque les deux grilles de lecture donnent des résultats contradictoires. Ainsi, si l'aspect "public" seul est favorable, le projet devrait être poursuivi soit comme une responsabilité directe de l'Etat soit comme une responsabilité de l'EPI avec, alors dans ce cas là, l'octroi d'une subvention compensatrice.

2.4. Par ailleurs, on a souligné les avantages d'une plus grande responsabilité des EPI dans l'ensemble du cycle des investissements (allant depuis le repérage des opportunités jusqu'à la mise en oeuvre du projet). Par ailleurs, des cas ont été cités où les lenteurs et les délais résultant des procédures administratives, ont entraîné des retards et des sur-coûts considérables au niveau de l'exécution; en fait, tellement considérables que dans certaines situations, la modification des paramètres initiaux qui ont présidé à la préparation des projets a pu totalement inverser les résultats attendus. Dès lors, le problème de l'efficacité dans la réalisation devient plus important que les éléments pris en compte dans les études préalables de coûts et de bénéfices.

2.5. Les éléments de risque restent toutefois inévitables, en particulier pour tout ce qui concerne le commerce extérieur (prix des inputs importés et des outputs par exemple). L'Etat, responsable des options à long terme du pays, est en mesure de répartir ses risques à travers un grand nombre de projets. Il apparaît mieux à même que l'entreprise d'assumer ce type d'incertitude.

2.6. Les modes de financement et les modes de gestion sont également liés. A une extrémité, un financement purement budgétaire tendra à entraîner un type de contrôle également administratif. A l'autre extrême, des apports de capitaux étrangers peuvent être assortis d'exigences spécifiques concernant les modes de gestion et de contrôle.

3 & 4. Politique de prix, marché intérieur et commerce extérieur

3.1. Les modalités de détermination des prix des EPI sont l'une des expressions essentielles de leurs relations avec l'Etat et les pouvoirs de tutelle. Depuis la fixation autoritaire de prix imposés jusqu'à la liberté complète, en passant par les prix homologués ou auto-homologués et la liberté surveillée, une très large gamme de situations est observée.

3.2. Une politique des prix doit être envisagée dans un ensemble d'éléments constituant l'environnement économique de l'EPI: politique fiscale, taux de change, protection douanière, fixation des salaires, etc. Il faut assurer la cohérence entre les exigences imposées à l'entreprise et le mode de calcul de son efficacité d'une part, et les contraintes de prix qui lui sont données par ailleurs.

3.3. De nombreuses distorsions existent dans l'ensemble du système. Elles peuvent porter sur les entrants, vendus trop chers aux EPI ce qui handicape leur production, ou, au contraire, vendus trop bon marché (l'énergie par exemple) ce qui suppose une perte des EPI en amont et favorise le gaspillage. Elles peuvent porter sur les produits souvent vendus à un prix "social" qui reporte sur l'entreprise le coût d'une politique de transfert; les prix peuvent être modifiés pour intégrer des coûts ou des avantages sociaux mais cette procédure doit être explicite.

3.4. Etant donné l'existence de toutes ces distorsions, dont beaucoup sont inévitables, il n'y a pas de marchés parfaits conduisant à un système de "prix vrais" correspondant à la rareté relative des ressources. Ceci n'est pas particulier aux économies africaines: les pays de la CEE par exemple connaissent des prix "dirigés" notamment dans le domaine agricole.

En ce qui concerne les normes d'efficience, la référence fréquente aux prix internationaux à cet égard a été en général récusée: la variation de ces prix et des taux de change, les pratiques de prix à des coûts marginaux (l'acier et le sucre ont été mentionnés comme exemples) lui enlèvent beaucoup de signification. Plutôt que cette "vérité des prix", la plus grande transparence possible dans les conditions de leur détermination est essentielle.

3.5. Un mouvement de libération des prix et d'élimination des distorsions les plus importantes est en cours dans plusieurs pays: il est fondé sur la constatation que les distorsions majeures dans le système des prix sont source d'inefficacité en général, et pour les EPI en particulier, où ces distorsions sont souvent les plus sensibles.

Cette politique doit toutefois être poursuivie de façon pragmatique et éviter les chocs trop brutaux. Les EPI peuvent constituer un utile amortisseur des conséquences néfastes d'une déréglementation trop rapide des prix. Il est dangereux de vouloir sortir trop vite du cercle des subventions croissantes.

3.6. L'existence de monopoles impose aux autorités la nécessité de contrôler les prix pour protéger le consommateur bien plus que si on est en concurrence de fait.

3.7. L'utilisation d'une marge fixe par rapport aux coûts réels a fait l'objet de contestations car elle décourage la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des ressources par l'EPI: le montant de la marge augmente en effet avec le niveau des coûts.

La référence aux coûts de production pourra être efficace si elle se base sur des normes concernant l'utilisation de la capacité de production,

les coefficients d'inputs, etc. L'EPI sera alors d'autant plus rentable qu'elle est plus efficace dans l'utilisation des ressources.

Les références aux prix du marché international ne sont guère utiles que pour les entreprises à vocation exportatrice. Par contre, le recours à des prix du marché intérieur de pays particuliers pris comme référence peut avoir une certaine validité.

3.8. Dans beaucoup de cas, la formation des prix peut être abordée à travers la notion de "prix négociés". A partir des normes ou des conditions qui prévalent, la détermination du prix ou de sa modification est l'objet d'une négociation entre l'EPI et les représentants de l'Etat (ou, dans certains cas, d'une autre EPI). Il arrive toutefois que, dans le cadre d'une négociation, le facteur déterminant soit moins le contenu objectif du dossier discuté que les rapports de force effectifs.

3.9. L'un des enjeux d'une politique de prix efficace est la maîtrise des prix de transferts et la localisation des responsabilités en matière de coûts (et de surcoûts). Des prix excessifs peuvent décourager la consommation intermédiaire locale qui cherchera à contourner le monopole de l'EPI ou abandonnera toute activité. Des prix bas peuvent donner naissance à des rentes pour des intermédiaires qui vont vendre au consommateur avec des marges considérables et parfois illicites. La structure de prix est également importante et il faut chercher une certaine cohérence dans ce domaine pour éviter un "transfert d'inefficience" d'une entreprise à une autre ou vers les consommateurs.

4.0. La question de surcoûts récurrents, ou de coûts de développement des industries naissantes imposant les subventions chroniques des pertes des entreprises, ou des prix trop élevés paraît toujours d'actualité. Jusqu'où et jusqu'à quand peut-on admettre des "coûts de développement"? Si les déficiences structurelles se prolongent, ne faut-il pas abandonner une production et rechercher des productions pour lesquelles un avantage comparatif permet des coûts plus bas? La question a été évoquée à plusieurs reprises. On a souligné, d'autre part, que la décision d'un investissement implique à la fois celle de satisfaire un besoin et de supporter un coût de développement correspondant. Les conditions qui sous-tendaient ce choix peuvent changer, entraînant un refus, pendant la phase d'exploitation de l'usine, de payer la "traite" acceptée au moment de la décision d'investir.

4.1. L'inflation est un autre problème majeur de la politique des prix. Elle tend à déformer les structures de prix surtout lorsqu'elle est importée de l'extérieur, par des dépréciations monétaires ou la hausse des prix internationaux, et lorsque les délais d'ajustement intérieur varient d'un

produit à l'autre. L'incertitude en la matière paraît très préjudiciable à de nombreuses entreprises publiques dont l'évolution a été programmée en fonction d'hypothèses de structures de prix et de consommation qui ne s'avéreront pas fondées. La rigidité et la lourdeur des procédures administratives de fixation des prix rendent les adaptations difficiles pour les EPI.

4.2. Les incertitudes et les distorsions sont particulièrement importantes dans les relations avec l'extérieur. Les EPI sont directement affectés par la situation du change, le régime des importations et des exportations.

4.3. La contrainte de change (ou la pénurie de devises) caractérise la plupart des pays. Le problème du mode d'allocation des devises est donc au premier plan des préoccupations de nombreux cas. L'approvisionnement en devises conditionne le fonctionnement des EPI dans un grand nombre de pays. Le système d'allocation par adjudication a été instauré puis supprimé en Zambie, il existe au Nigéria. Tant qu'il a duré, il a permis aux EPI de Zambie d'obtenir un approvisionnement régulier en matières premières. Les hausses massives des prix des biens importés, ou des biens avec un important contenu en importation, ont par contre des effets désastreux sur les consommateurs et des considérations politiques ont déterminé l'abandon de l'expérience.

4.4. L'attribution administrative des devises a ses propres problèmes de lenteur: ainsi, le fonctionnement régulier des EPI peut exiger un niveau de stocks excessif. Mais surtout, dans une situation de pénurie, elle échappe difficilement à l'arbitraire. Les procédures sont souvent très lourdes et les priorités contestables. Aucune solution évidente ne permet de résoudre de manière satisfaisante la répartition de la pénurie. Même la planification centrale comme cadre de l'arbitrage dans la répartition des devises, a ses limites. Elle reste acceptable lorsqu'elle est globale au niveau de l'entreprise. Elle est plus critiquable lorsqu'elle est faite au cas par cas, car les attentes et les délais dans ce cas perturbent la gestion de l'EPI. En outre, le processus d'approvisionnement est continu: une méthode discontinue d'allocation annuelle des devises risque d'interrompre le flux, à moins d'être disponible en temps utile.

4.5. On peut rechercher cependant une efficacité plus grande dans l'utilisation des devises disponibles en attachant une plus grande importance à la fonction d'approvisionnement, très souvent ignorée ou négligée. Les EPI peuvent sans doute réaliser de substantielles économies dans ce domaine, de même qu'elles doivent accroître l'efficacité de leur utilisation des inputs importés.

4.6. Il ne faut pas négliger non plus les possibilités de développement des exportations pour lesquelles, dans certains cas, les EPI ont un rôle majeur à jouer. De nombreuses contraintes certes pèsent sur les EPI qui désirent exporter: taux de change, lenteur des procédures administratives, incapacité de trouver le fret national requis, insuffisance des crédits exportation et des moyens de trésorerie, etc. Certaines possibilités existent cependant et devraient être plus systématiquement explorées.

4.7. On pourrait, par ailleurs, améliorer le choix des exportations en analysant le contenu en importations des exportations, pour dresser des "bilans devises" de diverses activités. Cette procédure, malgré les difficultés de réunir l'information, éclairerait les choix d'investissement des EPI en vue de productions destinées à l'exportation.

4.8. Compte tenu des difficultés d'accès au marché international, les échanges Sud-Sud conservent un intérêt potentiel pour les EPI, malgré les déconvenues en la matière. Une utilisation plus systématique des informations disponibles sur les produits offerts et demandés par les EPI du Sud serait profitable.

Les pratiques du contre-achat et de la compensation couvrent aujourd'hui une partie importante du commerce mondial. Sans être des solutions universelles, et bien que de pratiques difficiles, ils pourront sous certaines conditions ouvrir aux EPI des pays africains des débouchés qui, en leur absence, n'existeraient pas. Là encore, une excessive rigidité administrative et un contrôle trop rigoureux constitueraient des obstacles majeurs: ces accords en effet ne suivent pas la règle de l'achat au coût minimum.

5. Viabilité financière et comptabilité

5.1. Tout en reconnaissant les multiples dimensions du rôle des entreprises publiques et leurs responsabilités dans le processus de développement national, l'atelier a insisté sur l'urgence d'une prise de conscience en matière de discipline financière.

5.2. Les arguments en faveur de la viabilité financière concernent les aspects suivants:

- Lorsque les décisions d'investissement sont arrêtées, il est implicitement admis que l'investissement sera viable financièrement. Des calculs de rentabilité du capital figurent dans les rapports sur le projet et les études de faisabilité. La décision d'investir est prise sur la base de tels calculs.
- La dimension "entreprise" de l'entreprise publique impose de la consi-

dérer, au moins en partie, comme une entité commerciale qui doit, de ce fait, fonctionner selon le principe de rendement de l'investissement pour ses activités marchandes.

- En pratique, on observe que les entreprises qui connaissent des succès financiers sont dans une meilleure situation pour prendre en charge des responsabilités sociales.
- En fin de compte, les pays en développement rencontrent des difficultés croissantes à supporter le fardeau de déficits permanents d'entreprises publiques qui doivent être subventionnées sur fonds publics.

5.3. L'atelier a considéré que la stratégie d'équilibre financier ne devait pas reposer sur la pratique d'augmentation des prix. La méthode la plus appropriée serait de stimuler l'efficacité en termes de coûts et de réduire les coûts de production. Ceci nécessite un effort considérable pour accroître la productivité.

5.4. Dans le domaine de la mesure des rendements financiers, l'atelier a pris en compte diverses formules envisageables. Le problème est lié à la structure du capital des entreprises publiques et à leur ratio dette - fonds propres. Dans de nombreux cas, la nature du capital investi dans les entreprises publiques n'est pas clairement définie. S'agit-il de fonds propres, de prêts, de dons? En conséquence, la formule la plus pratique serait de calculer des rendements avant impôts et intérêts sur la totalité du capital employé. Ceci permettrait aussi de prendre en compte toute bonification éventuelle de taux d'intérêt subventionnés.

5.5. La question de la mesure du coût d'opportunité du capital a fait l'objet d'une discussion technique. Plusieurs méthodologies ont été proposées et il fut considéré par la majorité que la nécessité primordiale était d'assurer la cohérence et la rationalité du système.

5.6. L'atelier a exprimé ses préoccupations devant les lacunes dans la tenue des comptabilités des entreprises publiques. Dans un grand nombre de pays les bilans certifiés et les comptes de pertes et profits ne sont disponibles qu'avec beaucoup de retard. Il n'est pas possible de gérer des entreprises publiques sans un système adéquat de comptabilité générale et analytique. Le flux d'informations financières est un outil de gestion d'importance vitale. De plus, la transparence et la publication des comptes peuvent jouer un rôle incitateur utile.

5.7. Un consensus général s'est établi pour souligner la nécessité de disposer de systèmes d'information comptable et financière adéquats, de recruter des cadres de haut niveau et de donner à la fonction financière de l'entreprise sa pleine dimension. Toutefois, certains participants ont

considéré que le recours aux critères de rendement financier d'une part pour les prises de décision et, d'autre part, pour l'évaluation de l'efficacité des entreprises publiques industrielles, rencontre nécessairement des limites en cas d'existence d'économies externes, de distorsions dans les systèmes de prix ou de prise en charge de missions non commerciales confiées à l'EPI par l'Etat lorsque ces éléments ne sont pas pris en compte et compensés par des subventions financières correspondantes.

L'atelier a pris note du fait que certains pays comme la Zambie ont accordé la priorité à la fonction financière et à la comptabilité des coûts. Les comptes zambiens sont à jour et sont utilisés comme instruments d'amélioration continue des résultats.

5.8. Des doutes ont été exprimés quant à la possibilité d'imputer aux entreprises publiques la responsabilité de la discipline financière et des résultats financiers lorsqu'elles ne disposent pas de l'autonomie patrimoniale, c'est-à-dire de la capacité pour l'entreprise de maîtriser l'organisation de ses flux financiers. Dans certains cas, la responsabilité réelle peut se situer "en amont", au niveau gouvernemental.

Il a, de plus, été observé que dans certains pays les entreprises dégagant de bons résultats pouvaient accroître leur degré d'autonomie et qu'en sens inverse, des entreprises subissant des pertes et dépendant, de ce fait, du trésor public, sont soumises à un contrôle plus contraignant de l'Etat. Il apparaîtrait donc qu'il existe un lien logique entre l'amélioration des résultats financiers et une autonomie accrue.

5.9. Finalement, tout en insistant sur la nécessité de la discipline et de l'efficacité financière, l'atelier a exprimé l'opinion que la réalisation du profit n'était pas nécessairement un indicateur de fonctionnement efficace. Les profits peuvent provenir de conditions favorables de marché ou de positions de monopole et les pertes comptables peuvent provenir de la prise en charge par les EPI d'objectifs nationaux non rémunérés. Il faudrait donc élaborer d'autres indicateurs permettant de mesurer les résultats dans le domaine de la production, de la qualité des services et dans le domaine social.

6. La gestion des ressources humaines

6.1. La gestion des ressources humaines est considérée comme l'un des facteurs essentiels déterminant l'efficacité des EPI. Cette question a vu son importance encore accrue dans le continent africain du fait du processus d'africanisation des emplois spécialement ceux de gestionnaires de haut niveau.

6.2 L'efficacité de gestion est déterminée essentiellement par les facteurs suivants:

- l'existence de gestionnaires compétents de haut niveau,
- la nature des systèmes bureaucratiques et hiérarchiques ou de participation,
- le degré de promotion de la capacité d'entrepreneur et d'initiative dans l'entreprise,
- l'environnement politique, le cadre réglementaire et l'attitude coopérative des autorités gouvernementales.
- l'implication, la motivation et la participation de tous les niveaux de la direction et des travailleurs dans l'entreprise.

Il y a une sérieuse probabilité pour que la gestion des EPI soit d'autant plus efficiente que leur environnement ressemble davantage à celui des entreprises privées et qu'elles disposent d'un grand degré d'autonomie. Par contre, les limitations imposées à la gestion ont des conséquences négatives pour leur résultat.

6.3. Les structures des EPI prennent en général la forme de compagnies commerciales (sauf en Algérie), disposant en général d'une Assemblée Générale annuelle, d'un Conseil d'Administration et d'un Directeur Général. On observe cependant que dans beaucoup d'EPI existent aussi des structures informelles suffisamment influentes pour peser sur la gestion.

Dans le domaine important de la politique du personnel et du recrutement, il apparaît que le contrôle du gouvernement sur les EPI est étendu, notamment pour la nomination des principaux responsables, qu'il s'agisse du directeur ou des membres du conseil. Le simple fait de nommer le directeur ne suffit pas cependant à assurer le contrôle; c'est le pouvoir de le démettre ou de renouveler son mandat qui fournit le véritable instrument de contrôle des autorités.

6.4. Quel que soit le mode de recrutement, il est essentiel de choisir le personnel national le mieux qualifié. La politisation des fonctions de gestion est très répandue. Les personnalités politiques disposent de certains avantages du fait de leur accès direct auprès des autorités gouvernementales. Ce type de président ou de directeur, cependant, reste rarement longtemps en poste. Pour limiter ces inconvénients, certains pays ont institué des Comités de Sélection pour proposer des candidats en fonction de leurs mérites.

De toute façon il existe un grand besoin de coordonner les politiques du personnel (recrutement, promotion, retraite, primes,...). Ceci s'opère souvent au moyen de contrôle et de directives mais on peut aussi y parvenir par le biais de consultations engendrant une plus grande solidarité. On a noté que certains pays utilisent un système de codification des emplois pour établir les fonctions et les rémunérations.

On observe que, quel que soit le mode de désignation, l'autonomie et l'autorité de la direction dépendent davantage de sa compétence que des pouvoirs que la loi lui confère.

6.5. De nombreux exemples indiquent que les salaires et rémunérations des dirigeants des EPI sont en général plus faibles que ceux du secteur privé, mais sont soit égaux, soit supérieurs à ceux de l'administration. Dans certaines entreprises, les dirigeants et les travailleurs bénéficient de bonus ou de primes de participation. La question des rémunérations, y compris les avantages annexes, est importante pour la stabilité de l'emploi dans les EPI. Lorsque l'échelle des salaires est trop réduite, le personnel qualifié risque de les quitter pour le secteur privé.

Certaines des incitations les plus efficaces sont cependant de caractère non pécuniaire. Plan de carrière, responsabilité accrue, promotion, reconnaissance nationale, autonomie. L'une des façons de développer la motivation est la création d'un esprit de corps, l'encouragement à une attitude de participation et à un esprit d'équipe.

La nécessité de systèmes d'information sur les activités de l'entreprise de même que celle de pratiques de transparence en matière de politique de recrutement est réaffirmée. En fait, il y a là non seulement un élément de motivation des employés des EPI mais également un outil fructueux de gestion.

6.6. Le nombre insuffisant de cadres nationaux compétents et de techniciens rend urgent le renforcement des programmes de formation. Il faut aussi éviter l'exode des gestionnaires qualifiés vers le secteur privé.

De ce point de vue, on a soulevé le problème de savoir si les EPI pouvaient fonctionner comme des "laboratoires sociaux" pour de nouvelles formes de gestion du personnel. La création d'emplois non productifs par des recrutements supérieurs aux besoins a aussi été mise en question. Alors que la création de sureffectifs est souvent causée par des pressions gouvernementales, elle peut aussi être le résultat d'une gestion peu efficace et de préoccupations de répartition du revenu. La question de sureffectifs peut être partiellement résolue par le gel des postes vacants. On observe aussi qu'une protection excessive de l'emploi n'est pas toujours dans l'intérêt des EPI.

6.7. Plusieurs possibilités de réduire la pénurie de gestionnaires et de satisfaire les besoins de formation et de qualification ont été évoquées:

- allouer des fonds des EPI et du gouvernement à la formation,
- inviter les grandes EPI à mettre en place des programmes internes de formation,
- mettre en place une coopération avec les EPI les plus avancées pour qu'elles accueillent des stagiaires,
- utiliser des "Contrats de Plan" comme au Sénégal pour atteindre les objectifs financiers et sociaux,
- développer l'enseignement technique et de gestion national et international en incluant des programmes de gestion du personnel et des ressources humaines,
- jumeler une EPI avec son homologue dans un autre pays ce qui pourrait faciliter le transfert du savoir et l'acquisition de techniques,
- recourir à des contrats de gestion avec un partenaire étranger détachant des gestionnaires de haut niveau en attendant que les nationaux aient acquis l'expérience requise,
- faire appel à des ressources d'assistance technique bilatérale ou multilatérale.

6.8. A l'inverse de l'investissement physique qui se déprécie, l'investissement dans les ressources humaines est appelé à se valoriser en permanence. Les dirigeants d'entreprises, en effet, vivent un processus permanent d'acquisition de connaissance qui reflète non seulement l'expérience accumulée mais, plus encore, le désir, la capacité et la possibilité d'apprendre.

L'atelier recommande la création, en Afrique, d'un "Club des Dirigeants d'EPI", pour stimuler un nouveau style de gestion de ces entreprises.

7. Les relations entre l'Etat et les EPI

7.1. Au cours des sessions précédentes, l'atelier a examiné les problèmes concernant l'organisation et la direction des entreprises publiques dans un certain nombre de domaines fonctionnels spécifiques tels que la structure de l'organisation, les investissements, la politique des prix, la viabilité financière, la comptabilité et la gestion des ressources humaines. Il est maintenant nécessaire d'examiner d'une manière globale et cohé-

rente l'ensemble de la gestion des entreprises publiques et ses approches stratégiques. L'atelier estime que, du point de vue de la stratégie des EPI, la question la plus critique est la définition et l'identification de la nature de la relation entre l'Etat d'un côté et les entreprises de l'autre. Même si une gestion professionnelle est introduite dans les entreprises publiques, le problème de l'efficacité ne sera pas résolu tant qu'il n'y aura pas une compréhension claire du rôle de l'Etat, du rôle de l'entreprise et des liens entre les deux.

7.2. En premier lieu, il est nécessaire de comprendre la nature, la personnalité et les perspectives des deux acteurs principaux. L'Etat lui-même a plusieurs rôles, il a les pouvoirs et les prérogatives de l'Etat souverain, mais il se présente aussi avec d'autres personnalités qui incluent:

- l'Etat propriétaire,
- l'Etat allocataire de ressources,
- l'Etat planificateur,
- l'Etat protecteur des couches les plus faibles de la société.

Ces multiples dimensions de l'Etat ont des conséquences sur la formulation de la politique de l'entreprise publique et sur les jugements portés sur sa gestion. Qui plus est, l'Etat et le gouvernement ne constituent pas une entité unique, mais un conglomérat de départements ministériels et d'agences qui poursuivent chacun des objectifs spécifiques et tentent d'atteindre des finalités de développement. Par conséquent, il peut y avoir conflit et confusion dans les "signaux" reçus par les dirigeants d'entreprises. Une complication supplémentaire naît de la dynamique des situations et des inflexions de politique qui proviennent soit de changements politiques, soit de l'évolution de l'environnement économique.

7.3. La nature et la personnalité des entreprises publiques sont également complexes. Ces organisations doivent jouer un double rôle. Leur dimension "entreprise" implique qu'elles agissent comme des entités commerciales. Leur dimension "publique" fait d'elles des instruments de la politique et du développement national. Ceci peut entraîner une multiplication des objectifs et, par conséquent, de multiples critères pour évaluer la gestion.

7.4. Etant donné cette situation, l'atelier estime qu'il est indispensable de définir, de manière aussi précise que possible, les rôles respectifs de l'Etat et de l'entreprise et en particulier d'identifier les domaines d'intervention légitime de l'Etat.

Il a été souligné que définition de leurs rôles reposait sur l'existence de deux préalables fondamentaux:

- l'intervention de l'Etat au niveau de la stratégie globale des EPI est à la fois d'une légitimité évidente et d'une très grande utilité; elle est nécessaire pour assurer une cohérence entre les politiques économiques du pays et les aspects propres au fonctionnement des entreprises,
- l'efficacité de la gestion des EPI est toujours directement liée à leur degré d'autonomie sur les actes opérationnels et à l'absence d'interventions préalables de l'Etat sur ces actes.
- la définition du rôle de l'Etat et de ses relations avec les EPI dépend d'une part du système économique du pays et, d'autre part, des caractéristiques individuelles et sectorielles des entreprises.

7.5. Après des discussions très enrichissantes où de nombreux points de vue correspondant à diverses expériences ou réflexions ont été exprimés, l'atelier en vient à la conclusion que les domaines suivants de la gestion doivent être réservés à un processus de décision relevant de l'Etat:

- 1° définir la mission et les objectifs spécifiques de l'entreprise,
- 2° approuver la stratégie à long terme et les objectifs globaux de l'entreprise,
- 3° approuver les projets d'investissement,
- 4° nommer le conseil d'administration,
- 5° nommer le directeur général,
- 6° fournir les instructions en matière de sécurité nationale,
- 7° fournir des directives pour les questions relevant de l'intérêt public telles que la politique des salaires ou la politique des prix,
- 8° allouer les ressources nécessaires à la stratégie de l'entreprise,
- 9° recevoir les informations de l'entreprise et les rapports des commissaires aux comptes et obtenir de l'entreprise l'établissement de canaux de communication,
- 10° définir et appliquer un système d'évaluation des résultats de la gestion.

7.6. L'atelier considère que l'identification de ces domaines d'intervention étatiques différera naturellement d'un pays à l'autre et ce en fonction

des systèmes politiques et administratifs. Ce qui est important cependant est la compréhension claire et établie à l'avance des domaines de cette intervention.

Tout en considérant que de telles interventions relèvent des droits légitimes de l'Etat, elles doivent être aussi considérées comme des obligations dont le gouvernement ne peut se décharger. Ces domaines d'intervention ayant été délimités, il ne serait pas correct que le gouvernement étende au delà son contrôle pour des raisons ponctuelles ni qu'il interfère avec la gestion au jour le jour des entreprises.

L'atelier insiste avec force sur le fait que la relation entre l'Etat et l'entreprise doit être considérée comme une relation de partenaires de préférence à une relation de type hiérarchique. Les niveaux d'efficacité et de motivation pourraient être améliorés si les décisions dans les domaines où l'Etat intervient étaient prises sur la base du dialogue et de la négociation.

7.7. Une telle relation harmonieuse ne peut être envisagée si les deux parties parlent des langages différents, l'Etat adoptant le langage des perspectives politiques et sociales et l'entreprise adoptant le langage de la gestion technique. Il faut donc créer une situation dans laquelle les politiciens et les officiels du gouvernement ont une bonne compréhension des problèmes techniques et de gestion liés à la direction des entreprises publiques. De leur côté, les dirigeants des entreprises publiques doivent avoir une vision compréhensive de la situation de l'environnement et des objectifs nationaux.

7.8. L'atelier a souligné que la qualité et l'efficacité du système de relations entre l'Etat et les EPI tant au niveau de leur définition que de leur mise en oeuvre requièrent aussi des compétences managériales au niveau des administrations impliquées.

7.9. Le fonctionnement sans heurts de la relation entre l'Etat et les entreprises nécessite aussi le réexamen des structures administratives et des processus d'élaboration des décisions. Certains des pays représentés à l'atelier ont décrit la réorganisation administrative qu'ils ont recherchée à cette fin.

L'atelier considère qu'il serait utile que l'ONUDI, à la suite des études par pays qu'il a préparées pour cet atelier, entreprenne une analyse de la nature de l'intervention de l'Etat dans les pays africains et des mécanismes institués à cette fin.

8. Evaluation des résultats

8.1. L'atelier considère que la meilleure solution pour obtenir un bon niveau de résultat dans les entreprises publiques est d'établir un système effectif d'évaluation de leurs réalisations. L'atelier considère que les divers objectifs de l'évaluation des résultats incluent les points suivants:

- surveiller la réalisation des objectifs,
- s'assurer que l'action de l'entreprise est conforme aux objectifs fixés par l'Etat,
- disposer d'un moyen de récompenser ou sanctionner le personnel, y compris les dirigeants,
- disposer d'un instrument de diagnostic pour l'amélioration continue de la gestion en identifiant les déterminants des performances.

8.2. L'atelier considère qu'à moins qu'il n'y ait une prédéfinition des objectifs de l'entreprise jointe à une identification préliminaire des critères d'évaluation, le processus d'évaluation peut s'avérer tout à fait subjectif.

8.3. On estime que la complexité des objectifs poursuivis par les entreprises publiques et le désir d'atteindre à la fois des résultats sociaux et des résultats commerciaux, fait que l'adoption des critères classiques de rentabilité du secteur privé n'est pas appropriée. L'atelier estime donc qu'il devrait exister de multiples critères d'évaluation incluant:

- l'efficacité financière,
- l'efficacité productive,
- l'efficacité dans les services fournis,
- l'efficacité sociale,
- l'efficacité stratégique.

8.4. Certains de ces critères peuvent être établis en termes quantitatifs mais d'autres impliquent un jugement qualitatif. L'essence de ces critères se trouve cependant dans la formulation antérieure des critères d'investissement dans le cadre de la définition des objectifs de l'entreprise. Ceci peut aussi impliquer l'attribution de pondération pour les divers critères dépendant des attentes et des préférences des autorités.

8.5. La pratique de l'évaluation est essentiellement une comparaison

entre les résultats effectifs et un certain nombre d'autres facteurs. Il pourrait être utile de comparer le résultat effectif à :

- finalités et objectifs,
- normes et standards,
- réalisations antérieures.

Une autre méthode d'évaluation réside dans les comparaisons inter-firmes. L'atelier exprime certaines réserves concernant cette méthodologie parce que la majorité des entreprises publiques ne se trouvent pas dans une situation de réelle compétition. On peut, certes, trouver une certaine utilité à des comparaisons inter-firmes entre différents pays africains lorsqu'il s'agit d'une même activité, encore faut-il s'assurer que les paramètres de l'environnement sont identiques ou au moins similaires.

8.6. L'atelier prend note de l'existence de nouvelles méthodologies qui ont été développées pour évaluer les réalisations des entreprises publiques de manière plus objective et notamment pour prendre en compte des dimensions sociales de leurs réalisations. Certaines de ces méthodologies utilisent le concept de "profitabilité publique". Il sera intéressant d'analyser l'impact et les résultats de leur utilisation.

8.7. Il a été suggéré que les instances habilitées à conduire l'évaluation externe soient les même que celles qui fixent les objectifs. Quand ils existent, les Conseils d'Administration permettent de séparer clairement les fonctions de contrôle et d'évaluation d'un côté, et les fonctions de direction opérationnelle de l'autre. Dans les autres cas, il a été suggéré d'établir une commission autonome pour l'évaluation externe.

8.8. L'une des contraintes majeures d'une évaluation objective des résultats des entreprises publiques a pour origine les interventions de l'Etat. Ceci crée une situation dans laquelle le Gouvernement lui-même est partiellement responsable des résultats. Il est donc nécessaire d'envisager un système d'évaluation de la gestion qui porterait sur la totalité des opérations à la fois au niveau gouvernemental et au niveau de l'entreprise. L'évaluation pourrait ainsi contribuer à déterminer la part de chaque niveau dans les résultats.

8.9. L'atelier est d'accord pour reconnaître que l'évaluation de la gestion ne peut être considérée comme un exercice académique ou théorique. Il doit être relié aux autres facteurs qui ont été discutés durant les diverses sessions de l'atelier, en particulier à l'établissement des objectifs et à la relation entre l'Etat et l'entreprise.

Annexe 1

Liste des participants

- ALGERIE**
- M. Abdelhamid AIT YOUNES
 - M. Rezki HOCINE
 - M. Abdenour KERAMANE
 - M. Omar LASSEL
 - M. Mohamed RABHI
- SENEGAL**
- M. Serigne CAMARA, *Directeur, Cellule des Contrats-Plan à la Présidence*
 - M. SYLLA, *Directeur-Général, Dakar Marine*
- TUNISIE**
- M. Mohamed JABALI, *Directeur de la Planification et des Etudes, Ministère de l'Industrie*
 - M. Fadhel ZERELLI, *Président Directeur Général, Sidérurgie de El Fouladh*
- ZAIRE**
- M. Elur NKUBU, *Contrôleur de la Gestion, Département du Portefeuille*
- ZAMBIE**
- M. MULENGA, *Directeur exécutif, INDECO*
 - M. MWINGA, *Directeur Général, Lusaka Engineering Cy*
- Centre International des Entreprises Publiques dans les Pays en Développement (CIEP)**
- M. Abdelaziz KHALFALLAH, *Directeur Adjoint*
- Institut Supérieur de Gestion et de Planification (ISGP)**
- M. Mohamed LIASSINE, *Directeur Général*

ONUUDI

- M. A. HACINI, *Directeur de la Division de l'Examen et de l'Evaluation des projets*
- M. D. MOSTEFAI, *Conseiller Industriel Principal hors siège (Gambie, Mali, Mauritanie, Sénégal)*
- M. F. RICHARD, *Service de la Planification Industrielle*
- M. T. ROEPSTORFF, *Service des Etudes par Région et par Pays*
- M. Y. SABRI, *Unité de Coordination de la DDIA*

Consultants ONUUDI

- M. A. KERVYN, *Consultant Principal*
- M. M. CHATELUS
- M. P. FERNANDEZ
- M. F. MORIN

Annexe 2**Ordre du jour****6 juin 1987****10 à 13H Allocutions d'ouverture par:**

- M. D.S. Whaley, *Représentant Résident du PNUD*
- M. A. Hacini, *ONUDI*
- M. M. Liassine, *ISGP*

Organisation de l'Atelier: M F. Richard, ONUDI

- Présidence des sessions
- Méthodes de travail
- Adoption de l'ordre du jour

14 à 17 H. Structure et Organisation des EPI**Président de Séance: M. Mulenga, *Zambie*****Rapporteur: M. Kervyn, *ONUDI*****7 juin 1987****10 à 13H. Les Décisions d'Investissement****Président de Séance: M. Nkubu, *Zaïre*****Rapporteur: M. Morin, *ONUDI*****14 à 17H Prix, Marché Intérieur et Commerce Extérieur****Président de Séance: M. Zerelli, *Tunisie*****Rapporteur: M. Chatelus, *ONUDI***

8 juin 1967

10 à 13H. Comptabilité et Gestion Financière

Président de Séance: M. Scylla, *Sénégal*

Rapporteur: M. Fernandez, *ONUDI*

14 à 17H. Gestion des Ressources humaines

Président de Séance: M. Camara, *Sénégal*

Rapporteur: M. Roepstorff, *ONUDI*

9 juin 1967

10 à 13H. Les Relations entre l'Etat et les EPI

Président de Séance: M. Keramane, *Algérie*

Rapporteur: M. Fernandez, *ONUDI*

14 à 17H. Evaluation des Résultats

Président de Séance: M. Keramane, *Algérie*

Rapporteur: M. Fernandez, *ONUDI*

10 juin 1967

10 à 13H. Adoption des Conclusions et Recommandations

Clôture de l'Atelier

Deuxième Partie

SYNTHESE DES DEBATS

Chapitre I

Structure et organisation des EPI

Président de séance: M. MULENGA (Zambie)
Rapporteur: M. KERVYN (ONUDI)

Exposé Introductif

Le rapporteur attire l'attention sur la gamme très large que couvre le régime institutionnel des EPI. Certaines sont organisées à l'instar des entreprises privées. Elles sont alors soumises à la loi commerciale, disposent de fonds propres et comportent des organes de gestion tels que Conseil d'Administration et Assemblée des actionnaires. Pour elles, la tutelle s'exerce en grande partie par le biais des organes statutaires avec parfois une holding publique exerçant la plupart des fonctions autrement dévolues à l'Administration.

A l'autre extrémité du spectre, on trouve des EPI à peine différenciées des Administrations dont elles ne sont en fait que le prolongement: soumises aux mêmes règles de fonctionnement qu'une administration publique, dépendantes entièrement du budget de l'Etat pour leur financement, elles jouissent d'une autonomie de gestion fort limitée et la plupart des décisions requièrent une autorisation préalable.

La majorité des cas se situe évidemment dans une zone intermédiaire où les EPI sont régies par un statut particulier. En général, celui-ci fixe de façon assez précise les limites de leur autonomie et leurs obligations vis à vis de leurs autorités de tutelle, qui sont souvent multiples. D'un pays à l'autre, les textes légaux apparaissent souvent assez similaires. Toutefois leur application diffère sensiblement en fonction des structures ou des habitudes administratives, de situations particulières et parfois simplement des personnalités en cause.

Les conditions de fonctionnement sont tout aussi variées. Ainsi, des EPI peuvent être chargées d'exploiter des monopoles naturels dont l'Etat attend avant tout une contribution budgétaire. D'autres se voient confier des missions de développement non rentables dont l'objet premier est par exemple de créer des emplois et des revenus dans des régions défavorisées: celles-ci forcément ne peuvent survivre que grâce à des subventions.

Certaines ont été créées dans des contextes concurrentiels soit pour pallier une insuffisance d'initiative du secteur privé, soit pour briser des monopoles existants. D'autres au contraire se sont vues conférer des

monopoles de droit, soit pour contrôler un approvisionnement, soit pour développer une filière nouvelle, soit encore pour fournir à la population un produit de base à un prix subventionné. Les finalités économiques ou sociales des EPI sont ainsi fort diversifiées mais on retrouve dans chaque cas des objectifs propres d'ordre public qui s'insèrent dans le projet de développement spécifique à chaque pays.

Il faut cependant souligner que ces objectifs eux-mêmes se sont souvent modifiés au fil du temps. Typiquement, la réduction des ressources disponibles dans les dernières années, tant au plan du budget que de la balance des paiements, a amené à mettre l'accent de façon croissante sur l'équilibre financier des EPI et sur une gestion rigoureuse des moyens mis à leur disposition. Ainsi, il n'est pas rare que des entreprises créées à l'origine avant tout pour fournir des emplois se voient aujourd'hui reprocher de maintenir un personnel excédentaire. De même des entreprises doivent maintenant assumer elles mêmes la charge de subventions aux consommateurs que le budget de l'Etat ne peut plus ou ne veut plus supporter.

Même si les EPI connaissent une grande diversité de structures, de finalités et de circonstances et rencontrent parfois des incohérences dans les politiques, l'évolution des dernières années présente partout une tendance commune: l'exigence d'une efficacité accrue qui peut être définie par l'économie des ressources humaines, matérielles et financières à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs assignés. C'est à la lumière de ce critère qu'il convient d'apprécier les structures et les modes d'organisation.

Les généralisations sont difficiles. Il existe des EPI efficaces et d'autres qui ne le sont pas dans tous les systèmes d'organisation et sous tous les régimes de tutelle. Certaines modalités apparaissent néanmoins plus favorables. En particulier, les résultats sont généralement plus satisfaisants lorsque la direction de l'entreprise publique peut décider librement de ses actes de gestion courante dans le cadre des objectifs qui lui sont assignés. En d'autres mots, le contrôle à postériori de la gestion a plus de chance de développer un sens des responsabilités et de l'efficacité chez les dirigeants que le contrôle à priori sous forme d'un système d'autorisations préalables.

L'expérience semble montrer qu'un système de régulation administrative n'étouffe pas nécessairement une entreprise publique mais qu'il ne constitue pas non plus une barrière efficace contre une mauvaise gestion. En effet, si les fonctionnaires de la tutelle ne peuvent pas se substituer aux gérants, ils peuvent néanmoins plus facilement paralyser les décisions.

Ainsi, le critère d'efficacité économique milite en faveur de la réduction des systèmes rigides d'autorisation préalable et de la généralisation de procédures souples d'évaluation ex post de la gestion des entreprises publiques.

Il avait été souligné au cours de la séance d'ouverture que les résultats financiers ne constituent pas un critère significatif d'évaluation des entreprises publiques, et il n'y a pas de désaccord à ce sujet. Toutefois, l'expérience montre aussi que, quelque soit le régime juridique, les entreprises dégagant des résultats financiers satisfaisants disposent en fait d'une plus large autonomie de gestion. Par contre, les entreprises déficitaires font l'objet des ingérences les plus tatillonnes. Si on admet qu'il y a une relation entre autonomie et efficacité, des résultats financiers positifs favorisant l'autonomie peuvent ainsi déclencher des cercles vertueux, tout comme des pertes d'exploitation peuvent produire des cercles vicieux.

Le cas de la Zambie

Le Président, M. Mulenga donne ensuite des précisions sur l'organisation du secteur public en Zambie. Au sommet se situe une vaste holding, ZIMCO, qui détient toutes les participations publiques dans les domaines du transport, des télécommunications, de l'industrie, du commerce et des finances. ZIMCO est entièrement propriété de l'Etat. Son Conseil est dirigé par le Président lui-même et plusieurs Ministres en sont membres, tout comme certains officiels tels le Gouverneur de la Banque Centrale. Des hommes d'affaires y sont également nommés en raison de leur compétence personnelle. ZIMCO n'est pas un paraétatique au sens strict mais une société soumise au droit commercial.

Les mêmes structures se retrouvent dans les holdings intermédiaires telles INDECO, qui détient la majorité des participations industrielles (il y en a 42), et dans les sociétés opérationnelles. Au début, l'objectif du Gouvernement avait été de transférer l'essentiel du pouvoir économique entre les mains de Zambiens. Les Conseils d'Administrations étaient présidés par des Ministres, avec des fonctionnaires comme membres. Les résultats n'ont toutefois pas été satisfaisants. Le Gouvernement s'est alors rendu compte que cette ingérence politique nuisait à la gestion et les politiciens ont été remplacés dans les Conseils par des personnes choisies en raison de leur compétence dans les affaires même si ils appartiennent au secteur privé.

Il est toutefois clair que les directives générales émanant du Conseil de ZIMCO reflètent avant tout les priorités du Gouvernement. Dans ce régime, les entreprises bénéficient d'une large autonomie mais restent soumises à ces orientations nationales.

La vocation propre du secteur public

D'autres intervenants soulignent à leur tour la nécessité de maintenir la présence du secteur public dans les branches industrielles. Même si les contraintes présentes conduisent à mettre l'accent sur l'efficacité commerciale, les objectifs à plus long terme du développement ne doivent pas être perdus de vue. Et les EPIs constituent l'instrument privilégié pour les réaliser.

L'efficacité des EPIs ne peut être appréciée dans l'abstrait. Selon que le projet de société se fonde sur une planification centralisée dont le secteur public est le vecteur essentiel ou que le secteur public soit organisé sur le modèle des entreprises privées, il en découlera des différences importantes affectant tous les critères d'efficacité. Cette dimension politique ne peut jamais être négligée.

Conditions d'efficacité

D'autres consultants de l'ONUDI ont considéré, comme le rapporteur, qu'il n'y a pas de relation évidente entre le mode d'organisation et la performance. Les déterminants essentiels de la performance sont à rechercher ailleurs. Les conditions suivantes ont été mentionnées:

- une définition claire des missions et objectifs de l'EPI.
- une définition précise du degré d'autonomie de ses dirigeants vis à vis de l'autorité de tutelle.
- la qualité des gérants et en particulier du Directeur Général.
- la discipline financière de l'organisation.
- un consensus sur les critères d'évaluation de la gestion. (Comme il a déjà été souligné, la rentabilité n'est pas nécessairement le critère déterminant.)

Dans le cadre des options de la politique nationale, les EPI peuvent se voir assigner des tâches différentes. Certaines auront des fonctions avant tout commerciales, d'autres devront poursuivre principalement des objectifs de développement et une catégorie mixte devra combiner les deux types d'objectifs.

Il est probablement préférable que les structures juridiques correspondent à ces finalités différentes. Le plus important, toutefois, c'est que les critères d'évaluation correspondent aux objectifs principaux de l'entreprise: qu'on ne demande pas à une entreprise de développement d'être

rentable, qu'une entreprise commerciale ne puisse justifier ses pertes au nom de la réalisation d'objectifs sociaux.

En ce qui concerne les EPI à vocation commerciales, des intervenants font remarquer qu'une situation de concurrence avec le secteur privé, voire avec l'étranger, peut être hautement bénéfique à condition toutefois qu'elles disposent d'une autonomie suffisante pour pouvoir réagir avec la souplesse nécessaire.

Par ailleurs, la tutelle exercée par une holding spécialisée peut être plus efficace qu'une régulation administrative. En effet les problèmes de gestion sont alors mieux compris et une coopération efficace entre les EPI peut naître plus aisément.

Dans le même ordre d'idées, la pratique des Contrats-plans, qui tend à se généraliser à partir de l'exemple du Sénégal, a l'avantage de préciser les objectifs que l'entreprise doit réaliser par ses moyens propres, et ceux au contraire impliquant une intervention de l'Etat, que ce soit sous forme de subventions ou d'autres modes d'actions.

Chapitre II

Le choix des investissements

Président de séance: **M. NKUBU** (*Zaïre*)
Rapporteur: **M. MORIN** (*ONU*)

Exposé introductif

Quatre questions y sont soulevées: l'aspect macro-économique de la fonction d'accumulation, celui micro-économique des critères de sélection des projets; les problèmes du financement et finalement le cycle de planification et de réalisation des investissements.

Le volume des investissements constitue un des éléments régulateurs les plus importants du niveau d'activité économique national. Il n'est pas facile de voir comment cette fonction essentielle, nécessairement centralisée, peut être combinée avec la tendance à la dérégulation qui s'affirme dans nombre de pays Africains; ni comment elle peut être compatible avec l'autonomie de décision des entreprises publiques dont les avantages ont été soulignés.

Les projets d'investissements doivent faire l'objet d'une double évaluation. Il s'agit d'une part d'un calcul de rendement économique avec ses instruments bien connus tels que la valeur actualisée, le taux de rendement attendu et le coût d'opportunité du capital. Ces calculs peuvent être purement financiers, ou l'on peut y incorporer d'autres éléments de coûts ou d'avantages économiques et sociaux.

D'autre part, ils doivent s'insérer dans une stratégie industrielle d'ensemble qui relève de choix politiques. Il faut d'ailleurs souligner que, même au niveau des grandes sociétés multinationales privées, les choix stratégiques d'orientation ne sont pas susceptibles d'une analyse économique précise, étant données les incertitudes qui s'attachent inévitablement à tout engagement de long terme. L'analyse économique ou financière peut condamner certains projets, mais elle n'offre aucune garantie que toutes les erreurs seront évitées, et encore moins que la stratégie sera optimale.

Les problèmes de financement imposent des contraintes supplémentaires sur le niveau et la structure des investissements. La marge de manoeuvre en termes de choix du mode de financement est souvent fort étroite. Chaque source possible en effet a une problématique propre:

- a) le budget de l'Etat mais les difficultés croissantes des dernières années conduisent dans la plupart des pays à une grave limitation de ses ressources.
- b) la mobilisation de l'épargne nationale via le système bancaire mais cette épargne reste souvent faible et le crédit bancaire devient alors source d'inflation.
- c) l'autofinancement des entreprises publiques mais leurs résultats financiers sont en général tels qu'elles ne sont même pas capables d'assurer leur propre reproduction.
- d) les capitaux privés étrangers mais ils ne sont accessibles que pour des projets dont la rentabilité est assurée dès le court terme, ce qui limite singulièrement leur accès pour les projets de développement dont la rentabilité n'apparaît qu'à une échéance plus lointaine.
- e) les capitaux publics étrangers mais les organisations multilatérales qui en sont les principaux fournisseurs, imposent fréquemment des conditions qui ne sont pas compatibles avec les orientations des politiques nationales.

Enfin, le dernier point traité par le rapporteur concerne la réalisation des projets. On observe souvent des délais excessifs tant entre les phases de conception et de décision; qu'entre le moment de la décision et le début de la production. Pareils délais créent toujours des coûts supplémentaires, ne fut-ce qu'à raison des financements intercalaires qu'ils entraînent. Dans une planification intégrée, les délais peuvent être encore plus dommageables (par exemple tant qu'un intrant essentiel manque aux entreprises créées en aval).

Le cas du Zaïre

Le Président, M. Nkubu, donne ensuite des précisions sur l'organisation du secteur public au Zaïre. L'ensemble constitue le "Portefeuille de la République". Celui-ci comprend les entreprises "héritées" au moment de l'indépendance et celles qui ont été nationalisées ou créées depuis lors. Il inclut aussi un ensemble de para-étatiques qui ne sont pas en réalité des entreprises mais des prolongements de l'Administration (comme par exemple les organes de la Sécurité Sociale) et dont les déficits grèvent lourdement les résultats d'ensemble du portefeuille.

La structure de la tutelle sur les entreprises du portefeuille a considérablement varié avec le temps. On a connu un Comité du Portefeuille, rattaché au Ministère des Finances, un Institut de Gestion du Portefeuille, lourde structure en forme de holding, un Ministère du Portefeuille

autonome, ou enfin un Département du Portefeuille à l'intérieur du Ministère des Finances. Il s'agit là de la tutelle financière, la tutelle technique étant exercée par d'autres Ministères (Industrie, Commerce, Mines etc). De son côté, le Ministère du Plan centralise les projets d'investissement des entreprises publiques et discute de leur financement avec les organismes internationaux.

Cette multiplicité de centres de décision et de contrôle et le manque de stabilité dans la structure de la tutelle n'ont évidemment pas constitué un facteur favorable.

Les quatre thèmes proposés par le rapporteur ont ensuite été approfondis au cours du débat qui a suivi.

L'aspect macro-économique

Il a été souligné que le degré de centralisation de la décision de réaliser ou non un investissement doit rester avant tout fonction des choix politiques de base de l'économie, qu'elle soit strictement planifiée, mixte, ou que les entreprises publiques fonctionnent dans un cadre plus libéral. Même dans le premier cas toutefois, il peut y avoir avantage à une certaine décentralisation dans l'exécution et jusqu'à un certain point dans la décision, l'ensemble devant rester toutefois du domaine de l'Etat.

Des incertitudes entourent inévitablement le processus de développement et les risques inhérents incombent à l'Etat. Ceci conduit certains à proposer une approche en termes de "gestion de portefeuille" ou de répartition des risques. Certains projets réussiront mieux que d'autres, certains seront rentables et d'autres pas. L'Etat doit en prendre une vue d'ensemble, tout comme le font d'ailleurs les grandes entreprises multinationales, dont les filiales ont des performances très différentes. L'Etat doit viser un résultat global, lié au processus de développement, en reconnaissant d'emblée que, aléatoirement, certains projets sont condamnés à l'échec.

Bien entendu, cette philosophie ne dispense pas des études préalables destinées à minimiser les risques d'erreur. A cet égard, bien des insuffisances sont signalées et on montre que même lorsque les instruments d'analyse existent, on néglige souvent de les utiliser.

Les problèmes ont été aggravés ces dernières années par un environnement international de moins en moins porteur. Les baisses de prix à l'exportation, entraînant des déficits extérieurs et budgétaires, aussi bien que les charges de l'endettement, ont considérablement réduit les ressources disponibles. Il en a résulté des difficultés croissantes à finan-

cer le développement du secteur public qui reste un élément indispensable de la structure des économies. Il se crée même des éléments d'un cercle vicieux. En effet, c'est dans les pays les plus pauvres, et donc les moins attirants pour le secteur privé, que le rôle du secteur public est essentiel mais c'est aussi là que la limitation des ressources est la plus contraignante.

Les pays qui cherchent à présent à échapper à ce dilemme par une promotion du secteur privé ne disposent pas non plus des instruments appropriés. Dans le passé, on a trop souvent attiré des investissements en conférant à des firmes des positions de monopole mais ceci a donné naissance à des entreprises peu performantes. Comment les encourager dans le cadre plus concurrentiel que l'on désire créer?

Ce problème de concurrence a fait l'objet d'un débat animé. Les avantages d'un cadre concurrentiel, en particulier comme incitant aux gains de productivité ne sont pas en question, toutefois la faible dimension des marchés ne permet souvent pas de l'organiser dans le pays. Par ailleurs, les "coûts du sous-développement" (on a cité l'insuffisance des infrastructures, les déficiences dans l'entretien du matériel, la qualité souvent inférieure des intrants disponibles, la productivité plus faible des facteurs de production) impliquent que les entreprises africaines ne sont en général pas encore capables d'affronter la concurrence internationale. Ces "sur-coûts" sont un problème macro-économique, dont l'entreprise ne peut être rendue responsable. Seul l'Etat dispose de moyens d'actions à ce niveau.

Les aspects micro-économiques

L'évaluation des projets des entreprises publiques doit se faire dans deux optiques. L'une, celle de l'entreprise, se réfère à la viabilité du projet ou à sa rentabilité; l'autre correspond à l'aspect public et se réfère avant tout aux externalités dont le projet est porteur. Si les deux aspects sont également favorables ou défavorables, il n'existe pas de conflit et le projet peut être approuvé ou rejeté sans hésitation. Les cas difficiles naissent de conclusions qui ne sont satisfaisantes qu'à un seul point de vue. Si c'est celui de la rentabilité, l'effet global sur le développement doit être pris en compte. Si au contraire le projet n'est pas rentable mais comporte des externalités positives importantes, il convient mieux alors de le faire réaliser par l'Administration plutôt que par une entreprise publique.

Ce type de conflit a été illustré par l'exemple de Dakar Marine. A l'époque de la fermeture du canal de Suez, cette entreprise avait été dotée d'un dock flottant, destiné à l'entretien et la réparation des tankers contournant l'Afrique. A présent, dans la perspective de l'assainissement

de l'entreprise, ce dock, qui travaille loin en dessous de ses capacités et représente une lourde charge, devrait être fermé. Il s'agit toutefois là d'une décision qui engage à la fois un avenir à moyen terme et un ensemble de services complémentaires. Seul le Gouvernement est compétent pour la prendre.

Plusieurs participants ont aussi évoqué des erreurs de planification. Les plus typiques sont basées sur des études de marchés excessivement optimistes qui aboutissent à des projets surdimensionnés, et donc incapables d'atteindre un seuil minimum de rentabilité. Il arrive aussi que ces projets inviablés résultent d'une complicité entre les fournisseurs étrangers d'équipement et certains décideurs politiques. On a cité à ce propos l'exemple de la sidérurgie zaïroise, où une capacité de 300.000 tonnes a été installée à grands frais, que ne justifient ni les disponibilités en intrants ni le marché potentiel. Ses coûts sont trop élevés pour lui ouvrir l'accès aux marchés voisins et l'entreprise a pratiquement cessé son activité.

Il a été suggéré que certains Gouvernements devraient se doter par priorité d'un organe indépendant de contre-expertise des projets qui leur sont présentés ou faire un appel plus systématique aux experts que les organisations des Nations Unies peuvent mettre à leur disposition.

Les problèmes du financement

Plusieurs participants se sont étendus sur les difficultés évoquées par le rapporteur, et ont abordé le problème spécifique des projets mixtes. Dans la mesure où des externalités importantes existent à côté d'une vocation commerciale, un montage financier approprié verrait l'Etat prendre directement en charge les coûts à caractère social, tandis que le capital de l'entreprise ne serait obéré que des investissements productifs.

La question des délais a également retenu l'attention du groupe. Certains ont imputé les dérapages fréquents dans les coûts à la lenteur des décisions, tandis que d'autres les attribuaient à des ambitions excessives. Ainsi quand trop de projets sont entrepris à la fois, aucun ne se termine dans les temps prévus.

Du côté Algérien, on a souligné les conséquences de l'intervention de l'Etat non seulement dans les choix mais aussi au niveau de la réalisation. La rigidité administrative peut jouer un grand rôle dans l'allongement des délais et provoquer des retards cumulatifs avec des coûts finals sans commune mesure avec l'estimation initiale. Des procédures qui minimisent les délais peuvent avoir sur les résultats financiers

une incidence plus grande que des techniques de choix plus raffinées entre les alternatives proposées.

Chapitre III

Prix, Marché Intérieur et Commerce International

Président de séance: M. ZERELLI (Tunisie)
Rapporteur: M. CHATELUS (ONUDI)

Exposé introductif

Le rapporteur part du point de vue qu'il est vain de rechercher un système général de prix "vrais", c'est à dire exprimant effectivement les raretés ou les coûts réels. Les distorsions sont inévitables. L'essentiel est de les connaître et de les maîtriser, en d'autres mots, d'arriver à une certaine transparence des prix et des coûts de façon à pouvoir les utiliser comme guides pour la gestion.

Sur cette base, il examine successivement les problèmes de distorsion, les choix de politique, les problèmes d'ajustement et les questions spécifiques du taux de change et de l'allocation des devises.

a) Etant donné la fréquence de prix "faux", il est important d'apprécier correctement les signaux ou l'information que donne le système déformé et d'évaluer ensuite le coût social qu'il induit en termes de mauvaise allocation des ressources. Les sources les plus importantes de distorsion sont les suivantes:

- les impôts, les subventions, les prix fixés à des niveaux inférieurs aux coûts (souvent dans le cadre de la lutte contre l'inflation), qui créent un écart entre coûts privés et coûts sociaux,
- les droits de douane et les restrictions aux importations qui à la limite peuvent entraîner pour des productions fortement protégées des valeurs ajoutées négatives, lorsqu'on les mesure aux prix internationaux),
- des taux de change surévalués (ou parfois sousévalués). - des taux d'intérêt réels faibles, voire négatifs, qui ne reflètent en rien la rareté effective du capital,
- les sur-coûts d'une main d'oeuvre redondante,

les inerties de l'ajustement de certains prix à l'inflation des coûts.

b) Les choix de politique des prix ont évidemment des implications directes pour les EPI:

- Lorsqu'ils sont trop chers, les prix des intrants se traduisent par des sur-coûts et lorsqu'ils sont trop bon marché trop bon marché, ils conduisent au gaspillage et provoquent des pertes dans les entreprises en amont. L'accès aux inputs importés est particulièrement important, et une mauvaise régulation peut aller jusqu'à bloquer la production.
- D'autre part, il faut mettre en exergue la tentation fréquente d'imposer aux EPI des prix de vente inférieurs aux coûts, avec en conséquence des déficits croissants. De telles dispositions peuvent s'inscrire dans le cadre d'une politique de lutte contre l'inflation. Néanmoins, il en résulte souvent des situations de pénurie donnant naissance à des doubles marchés avec l'apparition de rentes pour les intermédiaires ou de subventions implicites pour les entreprises en aval, et des effets distributifs ambigus.

On peut tenter de sortir progressivement de ces situations en légalisant un double marché avec un prix contrôlé pour les consommateurs prioritaires et un prix flexible reflétant les tendances du marché pour les autres. Les récentes réformes en Chine ont introduit une variante de ce système de double prix. Les entreprises y sont astreintes à livrer un quota au prix imposé mais, dans la mesure où elles réussissent à produire davantage, elles peuvent vendre l'excédent au prix du marché. Ceci constitue un incitant à la production, en même temps qu'un test du niveau de la demande, test d'ailleurs utile pour les décisions d'investissement. Des solutions transitoires de ce genre peuvent faciliter les problèmes d'ajustement.

Les prix eux-mêmes peuvent être fixés en fonction des coûts marginaux de long terme, en fonction d'un taux de rentabilité exigé du capital, du coût de production ("cost plus") ou de prix de référence correspondant en principe à des coûts d'opportunité sociaux. Dans ce cas, le calcul devrait être explicite.

c) La politique du taux de change n'est qu'un élément dans un ensemble, celui des politiques, dites d'ajustement structurel. Le taux de change d'équilibre ne peut se définir en dehors du contexte concret, c'est à dire de la structure des prix, du degré de protection extérieure, etc. Si la détermination d'une politique de change adéquate est malaisée, l'expérience montre toutefois les effets négatifs d'une sur-évaluation trop importante. A cet égard, il peut s'avérer utile de recourir à une démarche par tâtonnement, comme par exemple la vente aux enchères des devises telle que pratiquée en Zambie ou au Nigeria.

Les pressions actuelles en faveur de dévaluations brutales, de hausses des prix des entreprises publiques, de suppression des subven-

tions, de libéralisation des importations, d'élimination des quotas et des protections, risquent d'entraîner des chocs trop violents. Une économie ne passe pas impunément en un coup d'un système où tous les prix sont bloqués à un régime où tout dépend du marché.

Le processus d'ouverture internationale, s'il est nécessaire, exige d'être contrôlé, sous peine de déboucher sur un cercle vicieux d'inflation. Les EPI peuvent constituer un instrument d'absorption progressive des chocs.

d) La problématique des relations extérieures, comprend quatre volets relativement distincts:

- Il y a d'abord la détermination du cours du change, unique ou multiple, et le processus d'allocation des devises. Celui-ci peut prendre plusieurs formes: allocation administrative, monnaie convertible ou enchères.
- Le deuxième aspect concerne le système d'autorisation d'importations qui prévaut. Ceci couvre les modalités, délais, types de justifications exigées, monopoles pour l'importation de certains produits, procédures d'urgence, et aussi les relations avec l'allocation de devises.
- En troisième lieu viennent les modalités d'importation, c'est à dire la détermination des priorités, les procédures d'appel d'offre, le rôle du crédit fournisseur, les financements internationaux et les aides liées.
- Le dernier volet concerne les exportations, et en particulier le choix des orientations notamment en fonction du contenu en importations), les avantages donnés aux entreprises exportatrices, la politique commerciale, et les crédits et garanties bancaires.

Le débat autour de cet ensemble de problèmes peut être divisée en deux parties. La première traite de la formation des prix intérieurs et de ses implications, la seconde est orientée vers les problèmes de change et de commerce extérieur. Cette division est bien entendu quelque peu artificielle, mais peut aider à simplifier la présentation. Une description assez complète a été fournie sur les mécanismes de détermination des prix en Algérie et en Tunisie: on résumera d'abord cette information qui éclaire le débat ultérieur.

La formation des prix en Algérie

Un des premiers points qui a été souligné est que la monnaie ne représente pas une expression effective des valeurs. Le dinar qui paie un salaire ou un service domestique est autre chose que le dinar qui peut être employé pour acheter un intrant rationné, et ce dernier est différent de

celui qui peut payer une importation. En fait, comme les prix ne reflètent pas la rareté ou le coût d'opportunité, la monnaie ne permet pas un choix.

Un second point est que la planification se fait en termes physiques et concerne avant tout les quantités d'inputs, d'outputs et d'emploi. Les prix n'y interviennent pas directement. En conséquence, les conditions de fonctionnement financier des entreprises sont mal prises en compte. Ce ne sont d'ailleurs pas les administrations de tutelle (Ministères de l'Industrie, ou du Plan pour les investissements) dont relève la fixation des prix le Ministère du Commerce.

Cette situation comporte plusieurs inconvénients.

- Le Ministère du Commerce est avant tout soucieux de l'intérêt des consommateurs et vise à fixer les prix aussi bas que possible. Ceci empêche toute accumulation à l'intérieur des EPI et les laisse entièrement dépendantes des dotations budgétaires ou du crédit bancaire. Cette tendance va si loin que dans les réorganisations récentes des entreprises publiques, qui visaient à réduire leurs dimensions pour les rendre plus faciles à gérer, on a décidé dans beaucoup de cas de confier la production et la commercialisation du même produit à des sociétés distinctes.
- L'absence généralisée d'une comptabilité analytique, et l'ignorance par l'Administration des situations réelles, fait que les prix sont fixés de façon relativement arbitraire par un processus de négociation. Les résultats doivent donc souvent plus à la force respective des interlocuteurs en présence qu'à la qualité des données. La prise en compte de différentes externalités laisse particulièrement à désirer. Il en résulte qu'en pratique le principe qui veut que les prix reflètent des coûts normatifs basés sur des coefficients d'intrants, d'énergie et de travail, est rarement appliqué.
- Les délais d'examen des dossiers sont souvent considérables et entraînent des pertes pendant les périodes caractérisées par une importante inflation des coûts. Il peut même en résulter un blocage de la production ou de la vente de produits nouveaux en attendant que l'EPI sache à quel prix elle peut les facturer.
- Les prix qui sont ainsi fixés (tant pour les inputs que pour les outputs) sont parfois très différents de ceux qui ont servi de base à l'étude du projet, rendant le processus de planification aléatoire. La tendance à fixer les prix trop bas, à des niveaux qui ne correspondent pas aux raretés effectives, tend à provoquer soit des phénomènes de rationnement (comme pour l'électricité) soit l'apparition d'un marché noir (comme pour la plupart des matériaux de construction).

Du point de vue de l'EPI, les prix apparaissent de façon décisive à deux moments bien distincts.

a) Comme dans le domaine industriel il s'agit avant tout de substitution à l'importation, la norme concerne le coût en devises au stade de l'analyse d'un projet nouveau. Un projet sera généralement accepté si l'EPI promotrice peut montrer que son fonctionnement entrainera une économie de devises. (Notons au passage le caractère remarquable de cette norme: elle impute aux intrants et aux facteurs de production domestiques un coût ou une valeur nulle. Ainsi elle ne garantit pas qu'aux prix internationaux la valeur ajoutée, même brute, sera positive. En outre, elle ne prend pas en compte l'amortissement, physique ou financier, de l'équipement importé.)

b) Le second est le moment de la révision des prix de ventes ou de la négociation de prix avec les fournisseurs. Il s'agit toujours d'une négociation, soit avec le Ministère soit avec d'autres entreprises. En effet là où il existe sur le marché intérieur une concurrence suffisante, comme dans le domaine des études ou de l'engineering, les prix sont négociables plutôt que fixés par l'autorité. Ici aussi, les normes internationales apparaissent. Ainsi préférence doit être donnée à une entreprise nationale si son offre ne dépasse pas de plus de 30% celle de la meilleure entreprise étrangère. On vient d'ailleurs au même type de référence pour certains prix. Dans le cas de l'acier, par exemple, la norme est le prix intérieur CECA majoré de 20%.

Les contrôles auxquels sont soumises les EPI ont parfois aussi des effets négatifs. Ainsi il se développe une préférence systématique pour les appels publics d'offres, car ils ne peuvent prêter à critique de la part des Autorités. Ceci s'applique même dans les cas où ce n'est pas obligatoire et ne constitue pas la formule optimale, par exemple lorsqu'existent des relations suivies avec un fournisseur de confiance qui connaît bien les besoins particuliers de l'EPI sa cliente.

Les difficultés de ces modalités de fixation de prix sont largement reconnues, et le nombre de produits considérés comme stratégiques où toute modification est soumise à autorisation préalable a été réduit. En outre, le processus de révision en cascade lorsque les prix de certains inputs de base changent, entraîne un volume de travail très considérable et de faible productivité.

La formation des prix en Tunisie

Avant le programme de libéralisation de 1986, la méthode de formation des prix apparaît tout aussi complexe. Selon la nature du bien ou service, les prix résultaient de cinq mécanismes différents.

L'Autorité fixait de manière impérative et uniforme sur tout le territoire le prix des produits de base. Les prix des biens soumis à homologation étaient également fixés par l'Autorité mais après discussion avec chaque entreprise productrice. Ils pouvaient donc varier d'une entreprise à l'autre.

Pour la catégorie des produits auto-homologués, l'entreprise pouvait ajuster elle-même son prix de vente en fonction d'une grille basée sur ses coûts de production.

Les prix des services connaissaient un régime de liberté surveillée, où l'Autorité n'intervenait qu'en cas d'abus manifeste.

Enfin les autres prix étaient totalement libres, s'ajustant instantanément en fonction de l'offre et de la demande. Les prix de marché prévalaient surtout pour les denrées alimentaires considérées comme non essentielles.

Le Gouvernement Tunisien a engagé depuis le milieu de 1986 un processus de libéralisation des prix. En juin 1987, il s'appliquait déjà à plus de la moitié de la production nationale. Un programme a été établi, s'étendant jusque 1991, comportant une libéralisation complète des prix des produits (se terminant avec les biens de consommation de base) et s'étendant aux coûts des facteurs (taux d'intérêt, coûts du travail) et à la suppression des restrictions quantitatives à l'importation.

Des mouvements plus ou moins similaires, assortis de leurs calendriers propres, sont d'ailleurs en cours dans d'autres pays, comme le Sénégal par exemple, qui suivent aussi un programme d'ajustement structurel.

L'industrialisation de la Tunisie a bénéficié d'une protection excessive. Cette politique a toutefois montré ses faiblesses lors de la baisse des recettes pétrolières. Pour réduire le déficit extérieur, il faudrait à présent qu'un plus grand nombre d'entreprises industrielles deviennent exportatrices. Or elles en sont incapables, à cause notamment des prix d'intrants intérieurs incorporant les inefficiences du système.

Le Gouvernement a même invité certaines EPI à accepter des contrats d'exportation à leur coût marginal. Ceci risque pourtant de vider

l'entreprise et le pays lui-même de sa substance, car le contenu en importation des exportations est généralement sous-estimé. En effet beaucoup de coûts considérés comme domestiques comportent une part non négligeable de dépenses en devises.

La politique des prix

Un consultant de l'ONUDI a ensuite présenté dix propositions, basées sur son expérience comme fonctionnaire national responsable de la politique des prix pour les entreprises publiques:

a) La politique des prix est d'autant plus importante pour les EPI que le Gouvernement attend d'elles qu'elles fassent un profit ou du moins qu'elles équilibrent leurs comptes financiers. Elle reste dans tous les cas un instrument très important d'allocation des ressources.

b) La politique des prix ne peut pas être considérée isolément. Elle fait partie d'un ensemble qui inclut les politiques de salaires, de taxation, de subvention, de taux de change, de protection douanière, etc. Il n'y a donc pas de politique de prix idéale qui soit définissable de façon générale.

c) Cette politique doit dépendre de l'environnement de l'entreprise. Lorsque celui-ci est concurrentiel, ce qui est le cas par exemple pour les entreprises exportatrices, il vaut mieux laisser la fixation des prix au marché. Mais lorsque les conditions sont celles du monopole, qu'il s'agisse d'ailleurs d'entreprises publiques ou privées, les Autorités doivent intervenir pour assurer l'équité des prix.

d) Cette équité concerne le vendeur aussi bien que l'acheteur. D'une part, il faut permettre au vendeur de gagner sa vie si il est efficient (à moins qu'on ne soit prêt à le subventionner); et d'autre part il faut éviter de faire payer à l'acheteur soit des coûts soit des profits excessifs.

e) La formule qui consiste à ajouter une marge aux coûts existants est à proscrire absolument car elle encourage l'inefficience. En effet, moins l'entreprise sera efficiente, plus élevés seront ses coûts et, avec une marge proportionnelle, plus élevés seront ses profits. Si on veut baser les prix sur les coûts, il faut examiner leur structure et imposer des normes, par exemple sur les coefficients d'intrants ou de travail et sur le degré d'utilisation des capacités.

f) Dans un système intégré, les prix de transfert jouent un rôle essentiel, les ventes des uns étant les achats des autres. C'est donc toute la chaîne des prix qui doit être envisagée à la fois.

g) Une approche en termes d'un portefeuille d'ensemble peut être utilisée dans ces cas. Même si il est impossible de calculer un système de prix qui soit entièrement équitable pour chaque entreprise d'un ensemble, on peut néanmoins arriver à un système rationnel, dans le sens qu'il procure un taux adéquat de rendement global sur les facteurs de production utilisés.

h) Les prix peuvent avoir des significations sociales très différentes, suivant par exemple qu'il s'agit de biens de consommation de première nécessité ou de luxe. Cette dimension doit être prise en compte, parallèlement à celle de l'équité pour les producteurs et acheteurs. En effets des résultats indésirables peuvent émerger si la politique des prix n'est pas complétée par un système de taxes indirectes ou de subventions appropriées.

i) La référence aux coûts dans la fixation des prix est inévitable et il est important que ces coûts soient basés sur des normes d'efficience.

j) Le problème de la transparence a déjà évoqué par le Rapporteur. Les subventions doivent apparaître explicitement dans le budget: ceci oblige les autorités politiques à fournir une justification économique ou sociale aux distorsions qu'elles introduisent dans le système des prix. Il faut souligner que les taxes ne sont pas toujours supportés effectivement par ceux qui les paient et que les subventions ne bénéficient pas toujours à ceux à qui elles sont destinées. En l'absence de la transparence nécessaire, il peut facilement arriver que des subventions, financées par des impôts payés par la masse des pauvres, bénéficient en fait aux couches plus aisées de la population.

Les prix relatifs

Dans le débat qui a suivi ces exposés, plusieurs intervenants ont insisté sur l'importance des prix relatifs dans l'orientation des économies et l'allocation des ressources. Ce n'est pas que dans le domaine agricole où la production répond à ce type d'incitation et où des erreurs graves ont été commises, soit en sacrifiant la production vivrière aux cultures d'exportation (le cas du Sénégal notamment), soit à travers des prix relatifs effectuant un transfert de ressources de l'agriculture vers l'industrie.

La relation aux prix internationaux

Par ailleurs, plusieurs intervenants ont souligné que les références internationales ne fournissent souvent pas un guide valable. En effet, des distorsions fondamentales existent dans les pays industriels pour les prix des produits alimentaires, dont les exportations sont souvent fortement

subventionnées. En outre, les prix des matières premières sont trop fluctuants pour fournir un guide pour les investissements à long terme et l'instabilité des taux de change a maintenant étendu ces incertitudes aux prix des produits industriels.

Dans ces conditions, ils considèrent que les Gouvernements des pays Africains ne peuvent se baser sur une norme extérieure, qui leur échappe aussi bien qu'à leurs entreprises mais qu'ils devraient au contraire conserver l'outil essentiel d'une politique des prix comme guide d'une allocation des ressources conforme aux priorités nationales. Les normes de prix doivent être basées sur la situation concrète des entreprises même si ceci conduit inévitablement à incorporer certains éléments d'inefficience qui se retrouveront dans toute la structure des coûts. On remarque toutefois que cette politique doit être assez sélective pour ne pas entraîner pour les Administrations des charges qui dépassent leur capacité de gestion.

D'autres intervenants soulignent que la référence aux prix internationaux ne peut être complètement abandonnée. Cela est particulièrement le cas pour les entreprises industrielles exportatrices. Même si elles sont efficaces, elles ne peuvent pas supporter les conséquences des inefficiences en amont, qui leur sont transmises par la structure des coûts. L'Etat doit-il alors prendre à sa charge cet excédent de coût, ou permettre aux entreprises d'importer tous leurs inputs ? Et sur le marché domestique, jusqu'où faut-il pousser la substitution à l'importation en acceptant l'accroissement de prix entraîné par un manque structurel de compétitivité ?

On constate que l'orientation de la politique des prix est liée à tout le choix du modèle de développement. Deux cadres de référence doivent être distingués.

Dans le premier, on accepte la norme des prix internationaux et on doit alors jouer le jeu des avantages comparatifs, même s'il implique des spécialisations non désirées. L'économie qui fait ce choix s'insère dans la division internationale du travail avec tous les avantages que cela comporte en termes de réduction des coûts et de pression pour une gestion efficace. Par contre, pareille économie restera inévitablement extravertie et n'atteindra qu'un faible niveau d'intégration nationale car, pour pouvoir exporter, l'industrie devra acheter ses intrants aux coûts minimaux et ne pourra supporter les charges liées à l'apprentissage et au développement d'entreprises nouvelles en amont.

L'autre est celui où la politique vise avant tout l'intégration industrielle nationale. Ici la politique des prix doit accepter l'inefficience des

entreprises nouvelles, même si elle s'impose des normes qui maintiennent une pression pour la réduction des coûts. En effet, les entreprises en aval seront alors inévitablement pénalisées, et ne pourront pas être compétitives au plan international. L'industrialisation sera alors basée sur la substitution à l'importation, plutôt que sur un développement des exportations industrielles.

Il est toutefois clair que pareille dichotomie est trop tranchée et que la plupart des situations sont intermédiaires. (Comme on l'a vu plus haut, même en Algérie, le choix de projets nouveaux est orienté par l'économie de devises qu'ils peuvent entraîner, c'est à dire par le coût relatif des importations.) Un véritable choix n'existe d'ailleurs que pour les pays dont l'approvisionnement en devises peut être assuré par l'exportation de l'une ou l'autre matière de base produite dans des conditions avantageuses, en d'autres mots, dont l'industrie ne doit pas nécessairement être exportatrice.

Le problème des changes

Dans ce domaine, les pays participant au séminaire se partagent entre deux groupes: ceux qui ont un taux de change fixe (l'Algérie et les pays membres de la Zone Franc), et ceux à taux de change flexible, qui ont connu des dévaluations plus ou moins profondes (Tunisie, Zaïre et Zambie). Ces deux groupes offrent des solutions différentes au problème commun de la pénurie de devises. Le fonctionnement et les conséquences de ces régimes ont fait l'objet de descriptions souvent détaillées. On les résume avant de passer au débat.

L'expérience en Zambie

Les participants ont montré un intérêt considérable pour l'expérience faite en Zambie d'un système de vente aux enchères des devises disponibles.

La procédure était la suivante: chaque samedi, toute société ayant besoin de devises soumettait au comité de la Banque Centrale sa demande et le prix qu'elle était prête à payer. L'allocation se faisait alors en commençant par l'offre la plus élevée, et puis en descendant jusqu'à ce que les disponibilités de la semaine soient épuisées. Le taux de la dernière offre acceptée s'appliquait à l'ensemble et restait en vigueur jusqu'à la semaine suivante.

Ce régime de changes flexibles a toutefois entraîné une profonde dépréciation de la monnaie nationale. Au départ, le taux de change était de 2,5 kwachas par dollar et il est tombé à 21 Kwachas en 18 mois. Bien

entendu, les prix des produits importés ont connu une hausse proportionnelle avec une très forte augmentation du coût de la vie. Les salaires n'ayant été que partiellement ajustés, ceci a provoqué de fortes tensions sociales, qui ont amené le Gouvernement à abandonner le système. Il a révalué la monnaie au taux de 8 kwachas par dollar et est revenu à un régime de change fixe. Tant qu'il a duré, le système de ventes aux enchères a toutefois eu certaines conséquences positives. D'abord il aboutissait à une répartition plus équitable des devises disponibles: l'entreprise qui avait absolument besoin de devises était sûre de les obtenir sans délais, et sans dépendre de la décision plus ou moins arbitraire d'un groupe de fonctionnaires. Ensuite il a contraint les entreprises à adopter un comportement plus rationnel en ne soumettaient des offres que dans la mesure de leurs besoins réels et avec des prix qui reflétaient le degré de priorité de ces besoins.

Dans l'ensemble, les EPI du groupe de INDECO ont apprécié positivement cette expérience. L'amélioration de l'approvisionnement en matières premières et en pièces de rechange a permis à la majorité d'entre elles d'augmenter leur production malgré la limitation de la demande intérieure entraînée par la baisse du niveau de vie. De plus, la liberté des prix a permis aux EPI d'ajuster leurs prix de vente aux coûts de production sans les délais qui avaient souvent entraîné des pertes dans le passé. Il faut ajouter aux avantages du système que la liberté d'importations a permis la concurrence de produits étrangers et entraîné certaines améliorations de productivité. Les EPI ont toutefois été protégées contre une concurrence excessive par la dépréciation monétaire (et donc la hausse des prix des produits importés) plus forte que celle des coûts domestiques. On est revenu maintenant en Zambie à une allocation administrative des devises et à un contrôle des prix. Toute demande d'augmentation dans les prix des biens de consommation doit être soumise à la Commission des Prix et des Revenus. INDECO a avisé ses filiales que pareils ajustements pouvaient être demandés sur une des trois bases suivantes:

- l'augmentation des coûts (avec les difficultés déjà signalées de définir les hausses acceptables),
- le taux de rendement nécessaire sur le capital investi,
- le revenu brut nécessaire pour assurer le service de la dette. Il faut noter à cet égard que la dépréciation monétaire a rendu très onéreuses les charges d'une dette en devises pour les entreprises qui en avaient contractée.

Ces critères sont toutefois difficilement acceptés par l'Administration, qui juge souvent ces demandes excessives. En effet les entreprises publiques sont dans l'ensemble moins performantes que les entreprises privées, ce qui les amène à demander des prix plus élevés. Ces difficultés sur la formation des prix risquent de mettre en danger la viabilité des EPI qui constituent pourtant un élément de base dans l'économie nationale.

A présent les exportateurs reçoivent une préférence dans l'allocation des devises. Par ailleurs, lors de toute nouvelle demande, l'entreprise doit justifier que l'usage faite de l'allocation précédente a été conforme à l'autorisation donnée. Elle doit également présenter 2 ou 3 offres pour montrer qu'elle compte acheter sur le marché le moins cher.

L'expérience au Zaïre

Le Zaïre est l'autre pays qui a connu (et continue à connaître) une dépréciation monétaire rapide et cela sans que les mécanismes de formation des prix ou de contrôle des entreprises publiques aient été adaptés à ces conditions.

Il existe pour certains secteurs de base (énergie, transport) un système de prix homologués où toute modification est sujette aux procédures habituelles de présentation d'un dossier et de discussion avec l'Administration compétente. Avec des taux d'inflation (et de dépréciation externe de la monnaie) de l'ordre de 50% par an, les délais d'homologation des nouveaux prix imposent des pertes continues aux entreprises soumises à cette procédure.

D'autre part, la majorité des entreprises ont un régime correspondant à celui de l'auto-homologation qui a été décrit précédemment. Ici il est assez typique de voir des négociations engagées entre les entreprises publiques vendeuses et acheteuses. La Tutelle ne doit alors intervenir que pour des arbitrages portant en général sur la nature des coûts qu'il est légitime d'incorporer.

Le rythme de l'inflation, entretenu d'ailleurs par la méthode assez générale du "cost plus" dans les ajustements de prix, implique aussi que le contrôle des entreprises publiques a presque perdu toute signification. En effet, aucun budget prévisionnel n'est valable plus de 2 ou 3 mois et aucune évaluation de la gestion n'est possible dans ces conditions. Les résultats dépendent avant tout des différences (positives ou négatives) réalisées sur certaines opérations commerciales.

La pénurie de devises constitue la source première de ces difficultés. Dans le passé, les entreprises qui avaient besoin d'intrants importés,

soumettaient leurs demandes à un comité constitué auprès du Ministère de l'Economie Nationale. Munies de l'autorisation de ce comité, elles s'adressaient aux banques qui à leur tour obtenaient les devises à la Banque Centrale. Le système a cessé de fonctionner lorsque la Banque Centrale n'a plus été en mesure de fournir les devises correspondant aux importations autorisées.

Le Gouvernement a alors décidé de créer une 'Société Nationale de Crédit', chargée de grouper les achats des entreprises publiques et de les effectuer aux meilleures conditions mais l'expérience n'a guère été probante. Les secteurs exportateurs, tels que les mines et la café, ont le droit de conserver pour leurs besoins propres une partie des devises provenant de leurs exportations. Par ailleurs, une certaine priorité a été donnée au service de la dette extérieure. Ces deux ponctions, ainsi que des importations plus ou moins légales de biens de consommation, épuisent les disponibilités en devises avant que soit assuré l'approvisionnement de base des entreprises. Il en résulte un excès de demande permanent et en conséquence une augmentation continue du prix des devises et donc des inputs importés, et des prix. Il n'a pas été possible jusqu'à présent de maîtriser ce processus d'inflation.

Pour les entreprises vendant au marché intérieur, comme les chemins de fer par exemple, la charge de la dette extérieure, liée à l'importation de matériel, devient écrasante. Même pour les entreprises exportatrices, comme les producteurs de cuivre, la plus grande partie de la dette en devises qui apparaît au bilan (exprimé en zaïres) provient des différences de change.

Dans ces conditions, les pertes encourues par les entreprises publiques ne peuvent être imputées à une incapacité de leurs dirigeants.

L'expérience en Tunisie

L'exemple de la sidérurgie Tunisienne est ensuite évoqué. Il s'agit d'une entreprise intégrée, avec un chiffre d'affaires d'environ \$110 millions, disposant d'un monopole sur le marché intérieur. Elle appartient presque entièrement à l'Etat qui en exige des résultats équilibrés. En 1986, le dinar Tunisien a connu une dépréciation de l'ordre de 35 à 40%. Pour l'entreprise, près de 45% des coûts directs sont à régler en devises (y compris la plus grande partie de l'énergie qui représente déjà plus de 30%) et une partie des achats intérieurs ont aussi une composante importée. La dévaluation entraîne donc une augmentation des coûts qui doit se répercuter sur les prix. Le principe est admis par l'Administration mais, comme il s'agit de prix homologués, il faut passer par la procédure de dépôt et de discussion de dossier. La demande a été déposée au mois

d'août, la réponse est arrivée en janvier, provoquant 5 mois de ventes à perte pour l'entreprise.

Les prix de vente de l'entreprise sont environ 20% plus élevés que ceux des aciers importés. Bien entendu, dans le contexte de la crise internationale de la sidérurgie, il est possible d'importer de l'acier loin en dessous du prix du marché domestique de la CECA. Aussi le prix intérieur Tunisien est-il proche du niveau Européen, ce qui constitue une norme acceptable.

On peut ajouter que, bon an mal an, l'entreprise équilibre ses comptes et ses résultats ne seraient guère affectés si on supprimait toutes les taxes et protections douanières. La dévaluation, outre la perte qu'elle a entraînée par l'écart temporaire entre coûts et prix de vente, relève aussi les charges de la dette extérieure, constituée de crédits fournisseurs sur les biens d'équipement importés.

Les procédures d'importation ne posent pas de problème particulier. L'entreprise dispose d'une allocation annuelle de devises. Les achats se font par appel public d'offres, en passant par des commissions hiérarchisées en fonction de l'importance des contrats. Les délais d'approbation étant toutefois sujets à de larges variations, l'entreprise est obligée de commander longtemps à l'avance, et ceci entraîne un niveau moyen de stocks trop élevé avec des coûts financiers correspondants.

De façon plus générale, les régime des importations en Tunisie est en voie de modification profonde. Il existait 4 procédures:

- la licence d'importation délivrée pour une opération particulière, ce qui constitue le régime le plus rigide,
- l'autorisation annuelle d'importation, mentionnée plus haut,
- le certificat d'importation, qui correspond à une procédure d'urgence, disponible sans formalités,
- l'admission temporaire, limitée aux entreprises dont la totalité de la production est exportée.

Ce système est en voie d'assouplissement. On a déjà transféré sur les certificats d'importation environ 30% des produits qui étaient auparavant soumis à licence. En même temps, les pièces de rechange non fabriquées localement sont importées en totale liberté. Depuis 1987, l'entreprise qui exporte plus de 15% de son chiffre d'affaires peut importer librement la totalité de ses matières premières et demi-produits. On a également institué une procédure dite 'EXIM', permettant à l'entreprise qui exporte

moins de 15% de son chiffre d'affaire d'importer un montant égal à celui des ses exportations.

Pour les projets nouveaux, l'agrément vaut autorisation d'importation pour les biens d'équipement. Leurs productions resteront protégées pendant 3 ans pour permettre à ces industries naissantes d'effectuer leur apprentissage.

Cet ensemble de dispositions permet aux entreprises exportatrices d'éviter la plus grande partie des charges liées aux transferts de sur-coûts provenant des inefficiences d'industries en amont. En fait, dans la mesure où les devises incorporent encore une prime de rareté, certains de ces régimes sont équivalents à des subsides à l'exportation. Il faut alors voir au contraire si ils sont justifiés, et si le contenu en importations des produits exportés n'entraîne pas au contraire une détérioration du bilan en devises.

Les pays de la Zone Franc

Les pays à taux de change fixe ne rencontrent que partiellement le même type de problème. Pour les membres de la Zone Franc, les procédures d'autorisation n'existent que pour les achats dont le paiement s'effectue dans d'autres devises. Ceci incite, pour éviter les ennuis et les délais, à passer des commandes à l'intérieur de la zone, même à des prix plus élevés que ceux que l'on pourrait obtenir à l'extérieur. A cet égard, on rencontre en partie ici le même inconvénient que celui que comporte une aide liée: celle du fournisseur obligé, qui n'est pas le moins cher.

L'attention est également attirée sur la variabilité des taux de change. En particulier, la baisse du dollar par rapport aux monnaies européennes a eu des conséquences négatives sur les pays de la Zone Franc. Beaucoup de leurs exportations sont effectivement cotées en dollars, tandis que leurs courants d'importations traditionnels sont en provenance de France, et difficiles à modifier à court terme. Il en résulte une détérioration des termes de l'échange qui a été dramatique pour certains.

L'expérience en Algérie

Ici, les procédures de contrôle des importations et de rationnement des devises constituent une source majeure d'inefficience, et entraînent même des pertes de production. Le contrôle opère à deux niveaux, d'une part via la méthode des "Autorisations Globales d'Importation" (AGI), qui constituent des allocations annuelles de devises par entreprise, et d'autre part dans le cadre de contrats individuels.

Les AGI créent plusieurs problèmes pour la gestion des entreprises. D'abord, les prévisions doivent être faites six mois avant le début de l'exercice, et, des changements imprévisibles étant fréquents, elles ne correspondent en général plus aux besoins réels. Ensuite, les AGI sont mises en place avec retard, souvent vers le mois de mai de l'exercice. Avant cela, on fonctionne avec des avances provisoires, basées sur certaines proportions de l'AGI de l'année antérieure.

Enfin, les AGI d'une année doivent obligatoirement être liquidées avant le mois de mars (mai dans certains cas) de l'année suivante, faute de quoi elles tombent en annulation. Toutes les marchandises doivent donc être dédouanées avant cette date; comme les procédures de dédouanement demandent souvent 6 mois et davantage, toutes les commandes doivent être livrées avant le mois d'octobre. Beaucoup d'entreprises se voient donc obligées de couvrir leurs approvisionnements annuels entre les mois de mai et d'octobre. Elles subissent ainsi une discontinuité onéreuse dans un processus qui devrait être continu.

Les problèmes ne s'arrêtent toutefois pas avec les AGI. Chaque contrat d'importation doit passer devant une Commission, soit au niveau de l'entreprise lorsque les montants en cause sont faibles, soit au niveau national, avec des délais beaucoup plus longs, pour les contrats importants. Ces derniers font aussi l'objet d'une procédure de contrôle de conformité par la banque auprès de laquelle le contrat est domicilié.

Une autre source de délais provient de l'obligation parfois faite aux importateurs de couvrir leurs achats par des opérations de troc, ou de contre-achat, ne faisant pas appel à des devises.

Heureusement, il existe depuis quelques années un mécanisme (dit Procédure spéciale de paiement à l'étranger) qui permet de réaliser sans formalités les importations d'urgence, du moment que la couverture existe dans l'AGI. Les entreprises doivent alors régulariser ultérieurement l'opération. Celles qui connaissent ce mécanisme en font un usage extrêmement bénéfique.

Depuis 1987, les difficultés de la balance des paiements ont entraîné une restriction supplémentaire, dite 'flot de financement': l'entreprise qui reçoit une AGI n'en obtient qu'une partie en devises et doit arranger un crédit extérieur pour financer le reste de son autorisation d'importation.

Le problème d'inefficience

La difficulté principale que rencontrent les pays Africains dans leur commerce extérieur provient de leur manque d'efficience. Un intervenant en identifie trois causes principales:

- l'handicap technologique: même lorsqu'on domine effectivement l'outil de production, la capacité d'innovation continue à faire défaut.
- vient ensuite le manque de maîtrise des circuits de distribution internationaux. Trop souvent en effet, les pays Africains laissent aux importateurs européens le bénéfice des marges commerciales. Les firmes internationales au contraire bénéficient d'une véritable rente du fait qu'elles contrôlent les circuits commerciaux et financiers. - enfin, les techniques managériales restent le plus souvent embryonnaires.

Selon un autre intervenant, l'aspect d'organisation sociale doit être également pris en compte. Par exemple, si un pays décide qu'il est important pour l'avenir de la démocratie de tenir des assemblées du personnel dans les entreprises, on doit accepter la diminution de la productivité du travail qui correspond au temps qui y est consacré.

On souligne aussi qu'une productivité inférieure ne doit pas être interprétée comme une cause d'inefficience. En Europe, la contrepartie d'une productivité élevée du travail est constituée par des salaires également élevés. L'efficience ici a pour mesure le coût du travail par unité produite qui tient compte des deux aspects.

Un consultant suggère que les remèdes doivent être différents selon que les causes d'inefficience sont internes à l'entreprise ou lorsqu'elles sont transmises par d'autres. Dans le premier cas, il faut renforcer l'équipe de gestion, dans le second, le problème est à régler au niveau d'une négociation sur les prix de transfert.

Les problèmes d'exportation

Un intervenant évoque trois types d'handicaps que rencontrent les EPIs en Tunisie, mais qui se rencontrent dans d'autres pays aussi:

- les Commissions des Marchés Publics, dont il a été question à propos des importations, introduisent ici aussi des délais dans les décisions et des rigidités dans les ajustements aux demandes des clients.
- les EPI doivent en principe utiliser le fret offert par d'autres entreprises publiques nationales. Ces dernières ne sont pas toujours à même d'offrir un service rapide ou de respecter les délais.

- l'insuffisance des services financiers rendent en général très difficile d'arranger des crédits à l'exportation, et impossible de trouver la couverture des risques de change.

Ailleurs, on souligne que les réglementations nationales ne permettent ni d'organiser des agences à l'étranger, ni de faire appel aux services d'intermédiaires commerciaux.

Les difficultés pour les EPIs à pénétrer sur les marchés des pays industriels renforcent l'intérêt qu'il y aurait à développer les relations entre pays du Sud.

Trois types de coopération sont suggérés: au plan technique, au plan des préférences tarifaires, et au plan économique. Cette dernière pourrait se concrétiser dans des programmes de substitution à l'importation, qui seraient justifiés au niveau de marchés régionaux ou sous-régionaux, même si ils ne l'étaient pas par la dimension des seuls marchés nationaux.

Toutefois, les relations commerciales, même simples, sont difficiles à arranger. En particulier, il n'est pas aisé d'obtenir des informations sur les disponibilités dans les pays d'Afrique et l'absence de liens commerciaux et bancaires les empêche de nouer des relations directes. Le plus souvent, ils sont obligés de passer par des intermédiaires européens. En outre, la pratique des EPI, de faire appel à des offres publiques même lorsque cela n'est pas obligatoire, limite les possibilités d'acheter en Afrique, où les prix sont généralement plus élevés, en partie au moins à cause de taux de change surévalués.

Un débat s'engage alors sur les échanges compensés (appelés aussi contre achats), qui jouent un rôle significatif dans les échanges avec les pays à commerce d'Etat, et qui peuvent également être importants là où les taux de change sont peu réalistes, ou là où les restrictions empêchent l'importation réciproque de biens non prioritaires.

Ceux qui sont en faveur de cette technique citent des cas où elle a permis des échanges fructueux, ou permis de débloquer des situations difficiles. Il faut pour cela une discussion entre partenaires égaux puisque les termes de l'échange doivent être négociés directement pour contourner des prix exprimés dans des monnaies surévaluées.

A cet égard, le représentant du Centre International des Entreprises Publiques signale que son organisation a établi un Centre, intitulé 'ASTRO' qui rassemble toute l'information disponible sur les techniques de contre-achat ou de clearing, et le mode d'établissement des prix rela-

tifs. Malheureusement dans nombre de cas, les Gouvernements empêchent les EPI de participer à cette organisation.

D'autres au contraire soulignent les inconvénients de ces procédés. Tout d'abord, les marchandises obtenues en retour ne correspondent souvent pas de façon exacte aux besoins. Par ailleurs, les EPI manquent en général de l'expérience de ces opérations, et les réalisent assez mal. En outre il arrive que les produits troqués soient revendus sur le marché international en concurrence avec les exportations normales, tandis que les importations obtenues ont en fait été payées plus cher que les mêmes produits obtenus par les voies commerciales habituelles (ici aussi des exemples sont cités).

Conclusion

Pour finir, un consultant de l'ONUDI offre une série de suggestions dans le domaine du commerce extérieur:

- les EPI devraient s'assurer qu'elles importent de la façon la plus économique en s'informant des sources d'approvisionnement les plus compétitives et en s'organisant pour grouper leurs achats.
- les EPI devraient veiller à économiser le matériel et les produits importés. Les inefficiences dont on a beaucoup parlé incluent un gaspillage dans ce domaine.
- les EPI ont un rôle à jouer dans la promotion des exportations. Elles sont, plus que les entreprises privées, sensibles aux priorités nationales et à la valeur implicite que l'Etat attache à obtenir des devises.
- Les EPI ont aussi un rôle majeur à jouer dans la politique de substitution à l'importation. A cet égard, une organisation centralisée, comme il en existe en Zambie, est particulièrement bien placée pour faire des études d'ensemble et développer les projets les plus prometteurs.

Chapitre IV

Gestion Financière des EPI

Président de séance : M. SCYLLA (Sénégal)
Rapporteur : M. FERNANDEZ (ONUDI)

Exposé introductif

Le rapporteur soulève 5 questions pour discussion: (a) la viabilité financière des EPIs; (b) les moyens pour y arriver; (c) les méthodes pour la mesurer; (d) l'utilisation des données comptables; (e) la validité des résultats financiers comme indicateur.

a) Le choix d'une entreprise plutôt que d'une administration pour exécuter une tâche ou fournir un service implique déjà que la vente du bien ou du service devrait en couvrir les coûts. La plupart des entreprises publiques ont d'ailleurs été créées à la suite d'études de projet qui toujours concluaient à sa viabilité. C'est donc à cela que l'on s'attend lorsqu'on crée une entreprise publique.

Les pertes des EPI, et les subventions qui les couvrent, comportent un coût social. Qui paie les impôts, qui les financent ? Et ce transfert est-il justifié ? Aujourd'hui, il faut ajouter une nouvelle question : le budget est-il encore à même de supporter la charge de pertes continues des entreprises publiques ?

Les cas de banqueroute au niveau d'un pays sont devenus fréquents dans les dernières années. Les pertes des entreprises publiques en ont chaque fois été une cause majeure. Il vaudrait parfois mieux mettre en faillite, tout comme des entreprises privées, celles dont le redressement est impossible. Les Gouvernements et les planificateurs attachent d'ailleurs une importance croissante à la viabilité financière des EPI.

b) Si les EPI doivent être rentables (à côté de leurs autres objectifs), leurs prix de vente doivent être supérieurs à leurs coûts. Tout l'effort doit porter sur la réduction des coûts plutôt que sur l'augmentation des prix. Ceci sert non seulement l'intérêt des consommateurs, mais aussi celui de la nation dans la lutte contre l'inflation et dans l'économie de ses ressources.

c) Pour l'entreprise privée, la mesure de la rentabilité est claire: c'est le rendement, après taxe et après déduction des intérêts sur les fonds empruntés, calculé sur la valeur nette de l'actif social, c'est à dire le capital à risque des propriétaires.

Pareille formule est difficilement applicable aux entreprises publiques, la définition des fonds propres étant souvent ambiguë. Les apports de l'Etat sont-ils une prise de participation, une dotation en capital ou un prêt? Cela n'est pas toujours clair, et d'ailleurs faut-il même distinguer ?

Deux principes sont suggérés : l'une que le rendement soit évalué sur l'ensemble du capital utilisé, l'autre que le taux de rendement exigé soit au moins égal au coût d'opportunité du capital dans le pays.

d) Il apparait que les données comptables et financières ne sont disponibles dans certains pays Africains qu'avec un retard considérable. Ceci est grave dans la mesure où il n'est pas possible d'améliorer la gestion tant que les dirigeants ne disposeront pas de données à jour. La gestion du bilan et du compte de profits et pertes n'est pas l'affaire des comptables mais de la direction générale.

Il faut aussi revenir sur le concept de transparence proposé par le rapporteur précédent. Les bilans et les comptes de profits et pertes des entreprises publiques devraient être des documents publics, disponibles pour les citoyens, les membres du Parlement et les instituts de recherche.

L'audit est également important, mais il faut en changer la philosophie. Plutôt que de se limiter à vérifier si les additions sont correctes et les opérations légales, il doit servir à évaluer la gestion financière, par exemple la productivité, la gestion des stocks, le recouvrement des créances dues.

e) Finalement, il faut souligner que les résultats financiers de l'entreprise ne constituent pas le test unique de sa performance. D'une part, des manipulations comptables peuvent transformer des pertes en profit. D'autre part, la politique des prix peut donner des profits à des entreprises inefficaces ou des pertes à d'autres qui sont bien gérées. Ceci est vrai pour le secteur privé aussi. Pour les entreprises publiques, il existe en outre la dimension de service public, et donc le critère de contribution au développement national. Ayant souligné l'importance de l'équilibre financier, le rapporteur tient à affirmer qu'il ne constitue donc ni la seule mesure de performance, ni nécessairement la plus valable.

Le débat sera présenté dans l'ordre des questions soulevées, même si les discussions ont concerné surtout l'importance de l'analyse finan-

cière, à la fois pour le choix des projets d'investissements et pour la gestion courante des entreprises.

Viabilité financière

Plusieurs intervenants soulignent que dans certains pays, comme l'Algérie, les entreprises ne disposent pas d'une autonomie de gestion suffisante pour être responsables de leurs résultats. Le problème premier est alors celui des relations avec la tutelle. D'autres mettent l'accent sur la priorité que les entreprises publiques doivent accorder aux objectifs sociaux ou de développement par rapport aux résultats financiers. Le rapporteur fait deux observations à ce sujet. Tout d'abord, l'autonomie de gestion n'est pas donnée d'en haut par un acte juridique, elle se conquiert. Quelque soit le régime institutionnel, on constate que les entreprises qui atteignent à l'équilibre financier bénéficient aussi de la plus grande liberté d'action. Au contraire, celles qui doivent demander des subventions supplémentaires sont soumises à la tutelle la plus tatillonne. L'indépendance financière est la condition première de l'autonomie.

L'autre constatation est qu'il n'y a en pratique pas de conflit entre les objectifs sociaux et ceux d'équilibre financier. Ce sont les mêmes entreprises, celles qui sont bien gérées, qui à la fois atteignent l'équilibre financier, et réalisent les objectifs de développement. Ces deux observations sont confirmées par d'autres intervenants (incluant d'ailleurs des Algériens). L'un souligne même qu'au Zaïre, les entreprises bénéficiaires ne reçoivent aucune observation lorsqu'elles ne respectent pas les prescriptions légales.

Il reste toutefois vrai que les politiques de prix ne permettent pas à certaines entreprises de réaliser l'équilibre financier et donc d'accéder à l'autonomie. Il est d'ailleurs noté que certains dirigeants n'aspirent pas à l'indépendance, mais préfèrent une situation à l'abri des responsabilités.

La mesure de la viabilité financière

Si la seconde proposition ne provoque pas de débat, la troisième soulève les questions des fonds propres des entreprises publiques. Les discussions sur ces deux questions, qui sont abordées tour à tour, débordent inévitablement sur les critères d'investissement des entreprises publiques.

La question est d'abord posée de la politique d'industrialisation qui a entraîné des dettes extérieures massives pour beaucoup de pays Africains: qui bénéficie et qui supporte les coûts de ce type de politique ?

Une tentative de réponse suggère que lorsque les dettes atteignent un volume très élevé (comme c'est le cas du Brésil), le débiteur est en position de force vis-à-vis de ses créanciers, et peut leur imposer le non paiement des intérêts. Pour les pays plus petits toutefois, le débiteur est dans une position plus faible, et le coût d'un endettement qui n'a pas servi à la création d'entreprises rentables et donc capables d'assumer le service de cette dette, se paie par un blocage du développement.

Un autre intervenant signale qu'en Algérie, où les dotations en capital des EPI par l'Etat sont faibles ou nulles, le crédit à long terme des banques nationales doit être considéré comme fonds propres. Il peut d'ailleurs exister une incohérence à faire financer par du crédit comportant un intérêt, des projets dont la finalité est avant tout sociale et qui sont par nature incapables de dégager le cash flow nécessaire au service de cette dette.

Dans la plupart des pays, toutefois, il existe à présent des prêts aux entreprises publiques provenant d'organismes internationaux. Les Etats, qui sont responsables ou garants du service de cette dette, doivent à leur tour exiger le paiement des intérêts de la part des EPI. Ceci suppose un calcul préalable de la rentabilité financière des projets.

En général, les entreprises publiques à caractère plutôt commercial sont susceptibles de supporter une charge de la dette plus élevée, tandis que celles dont l'objectif premier est le développement, donc dont les revenus risquent d'être insuffisants, devraient travailler davantage avec leurs fonds propres, ou avec des prêts sans intérêts qui y sont assimilables. Il n'y a toutefois pas de règle absolue dans ce domaine. Ainsi par exemple les habitudes sont différentes au Japon et en Europe où la proportion de dette ne dépasse en général pas 40%.

Par ailleurs, les distinctions sont parfois floues: des restructurations du capital transforment souvent des dettes en fonds propres.

Le problème du coût d'opportunité du capital soulève aussi des controverses. Certains veulent l'apprécier à travers le taux d'intérêt auquel un pays peut emprunter à l'étranger (une règle sans doute valable lorsque l'épargne domestique est insuffisante pour couvrir l'ensemble des projets et qu'une partie des investissements est financée par l'endettement extérieur). D'autres proposent une analyse du rendement attendu des projets présentés. Le taux de rendement sur le dernier qui est retenu représente alors le coût d'opportunité (une règle applicable notamment lorsque le total des fonds disponibles est connu à priori).

Plusieurs intervenants suggèrent que le coût d'opportunité du capital reçoive une évaluation différente suivant le type de projet ou de secteur.

Le critère serait alors appliqué à l'ensemble du portefeuille de l'Etat, la brasserie par exemple pouvant subventionner implicitement la sidérurgie, pour arriver à la moyenne désirée. Nombre de projets utiles en effet ne satisferaient pas le taux requis.

Dans le débat sur les critères financiers, la délégation Zambienne indique que l'attitude des holdings publics est de considérer que les projets où l'aspect de développement est dominant et qui ne sont donc pas destinés à être rentables, devraient être gérés par les administrations ou par des para-étatiques au sens strict, mais pas par des entreprises publiques. Il arrive toutefois que le Gouvernement décide de réaliser un projet industriel dont l'analyse financière montre qu'il ne sera pas rentable (c'est le cas pour le projet sidérurgique), et d'en confier la gestion à INDECO. La situation est alors claire dès le départ, et l'objectif de la gestion sera de minimiser les pertes.

Du côté Algérien, on indique qu'à l'époque où les ressources étaient abondantes, il n'existait pas de méthodologie clairement définie quant au choix des investissements. La limitation des ressources rend maintenant ceci nécessaire. On ne peut d'ailleurs pas utiliser comme tels les critères développés dans d'autres contextes ; il faut une réflexion propre pour les adapter aux conditions du pays.

Les principes d'évaluation doivent correspondre à la nature des projets. Ils seront différents suivant l'importance de leur impact sur le développement national, et des externalités qu'ils créent. Idéalement, il devrait d'ailleurs exister une cohérence entre les procédures de planification, les critères de choix des projets, leur mode de financement et la manière dont la performance des entreprises est évaluée

On souligne aussi les incertitudes qui s'attachent à toute analyse économique prévisionnelle. Les taux de rendements attendus sont fonctions des hypothèses retenues sur l'évolution future des prix et des coûts, et ne sont pas plus fiables que ces hypothèses elles-mêmes. Il ne faut donc pas attacher une valeur exclusive à ce type d'analyse ou la pousser trop loin. Le raffinement des hypothèses peut se révéler un exercice coûteux. Si on passe outre au calcul économique, il faut toutefois être conscient des dangers que ceci implique.

Par conséquent, on pourrait imposer aux entreprises publiques le calcul d'un taux synthétique qui reprendrait quatre éléments :

- les taux d'intérêt, nationaux et internationaux, en fonction de la nature du financement;

- des coûts d'opportunité, calculés à partir du rendement attendu de projets alternatifs ou complémentaires, dans l'entreprise et dans la branche;
- des seuils d'efficience techniques, économiques et commerciaux;
- des primes de risque variables en fonction de la nature du projet.

Pareils calculs fourniraient la base pour un dialogue entre les entreprises et les organes de planification.

La gestion financière

Concernant le rôle et l'importance de la gestion financière, des positions ou des interprétations assez différentes se sont affirmées dans le débat. Trois intervenants Algériens ont critiqué l'importance excessive donnée à la gestion financière, et en particulier la tendance à évaluer la performance des entreprises publiques par des critères financiers. Plusieurs arguments sont invoqués dans ce sens.

D'une part, les critères financiers supposent une économie de type libéral, un marché des capitaux où se forment les taux d'intérêt, et tout l'ensemble institutionnel correspondant. Les concepts mêmes de l'analyse financière perdent leur signification et leur applicabilité dans un contexte différent. Typiquement, les manuels de gestion rédigés aux USA ne répondent pas aux problèmes qui sont posés aux dirigeants d'entreprises en Afrique.

D'autre part, la comptabilité analytique est un instrument d'analyse des coûts de production, qui certes peut rendre de grands services lorsque l'entreprise est arrivée à un stade de maturité. En Afrique, toutefois, on n'en est pas encore là et raffiner ou chercher des améliorations marginales présente un intérêt mineur. Les éléments d'inefficience sont encore évidents et décelables sans instruments compliqués et lourds à manier. L'exemple donné est celui de l'organisation de chantiers. Suivant la qualité de leur gestion, des constructions de même type seront réalisées en 2 ans ou en 4 ans. Le responsable perdrait son temps et gaspillerait son argent à s'occuper de comptabilité analytique plutôt que de faire avancer les travaux.

D'ailleurs, de façon plus générale dans le contexte Algérien, un changement institutionnel dans les relations entre l'entreprise et l'Etat pourrait avoir sur l'efficience du fonctionnement des entreprises un impact beaucoup plus grand que ce que l'on pourrait espérer de mieux d'un effort de réduction des coûts, ceci n'impliquant pas que cet effort ne doive pas être fourni aussi.

En fait, utiliser les résultats financiers pour apprécier les performances d'une entreprise suppose que leur équilibre constitue un objectif prioritaire, et que l'entreprise dispose d'une autonomie de gestion et d'un certain contrôle de son environnement. Or en Algérie, aucune de ces deux conditions n'est réalisée. Dans une large mesure, l'entreprise n'est pas responsable de ses choix et elle fonctionne dans un système de prix qui ne doit pas et ne peut pas lui servir comme guide dans l'allocation de ses ressources.

Les résultats de l'entreprise reflètent par conséquent à la fois l'efficacité de sa gestion interne et une série de décisions prises en dehors d'elle sur ses conditions d'opération. Le Gouvernement peut lui imposer des fonctions ou une structure de prix relatifs qui provoquent inévitablement des pertes. L'application de critères financiers aux résultats des entreprises est sans doute valable dans son contexte d'origine mais donne des résultats déformés, voire pervers, dans le cadre Africain. Ceci n'est d'ailleurs pas seulement vrai des entreprises publiques. Beaucoup d'entreprises privées bâties à l'abri d'une protection douanière excessive, font de larges profits sans que ceci reflète une gestion efficace. En fait, une des raisons d'une politique plus libérale est de tenter de rétablir une relation plus normale entre efforts et résultats.

L'ensemble de cette position peut être résumé de la manière suivante :

- a) La comptabilité générale constitue un instrument nécessaire de mesure; les valeurs monétaires sont la seule manière de mettre en rapport des quantités autrement irréductibles et ceci justifie l'effort qu'on lui consacre.
- b) Les données comptables fournissent un aliment pour la gestion, mais sans être ni les seules ni les plus significatives. Leur valeur dépend en effet d'un système de prix généralement déformé. Aussi, elles n'offrent pas un guide valable pour les décisions. En d'autres termes l'optimum financier peut être différent de celui qui est recherché.
- c) L'argent ne constitue qu'un intrant parmi d'autres, et pas même le plus important (ceci est clair dans le cas de l'Algérie où, comme il a été souligné à la réunion précédente, l'argent ne représente pas effectivement un pouvoir de choix, la liberté d'acheter les intrants ou les facteurs de production les plus utiles).
- d) Pour les entreprises publiques, surtout dans les pays en développement, les résultats financiers ne constituent pas la finalité de la gestion. Tout "impérialisme financier" doit être proscrit. Celui-ci consisterait dans un glissement illégitime d'un rôle d'étalon de mesure, à une fonction de

définition des finalités, et donc de la base d'évaluation. Ce n'est que pour des entreprises privées que le bénéfice peut constituer à la fois l'objectif premier, la mesure du résultat et la base de l'évaluation de la performance.

D'autres intervenants Algériens soulignent aussi que la tutelle tend à devenir de plus en plus lourde, sans remplir ses fonctions prer Typiquement, elle s'attache à la légalité des opérations et à leur c sans s'intéresser à un planning à moyen terme des recett- dépenses, seule base pour une politique rationnelle des prix. L tent pour les EPI une plus grande autonomie, qui donne un sen- gestion financière, et par ailleurs, une structure des prix relatifs qui permette de considérer la viabilité comme un objectif.

Ces prises de position ont suscité un important débat, où on relève d'abord des expériences nationales différentes.

La Tunisie aussi a passé par une phase où les entreprises publiques ne tenaient guère de comptabilité, leur objectif étant de produire à tout prix. Maintenant il s'agit non pastant de réaliser des profits mais de gérer au mieux des ressources devenues rares. L'accent est donc mis davantage sur l'analyse et la gestion financière qui sont les instruments privilégiés pour opérer les réductions de coûts et augmenter l'efficience.

En Zambie, les entreprises publiques doivent être gérées comme des entreprises privées. Les données financières sont tenues à jour, transmises avec fréquence et régularité à la holding qui exerce la tutelle (on rappelle que l'un des Directeurs de la holding préside le Conseil d'Administration de chacune des filiales), et servent de base aux discussions et à l'évaluation de la gestion. Les dirigeants des entreprises ne sont pas inamovibles, et leur position (aussi bien que leurs salaires) dépendra des résultats qu'ils obtiennent. Il s'agit toutefois de l'amélioration des performances internes, plutôt que de profits, ceux-ci dépendant de la politique des prix, des allocations de devises, et autres paramètres qui échappent à la direction.

Au Sénégal aussi, on insiste sur la nécessité des informations comptables. Elles constituent la seule base à partir de laquelle le Gouvernement peut poursuivre sa politique de privatiser certaines entreprises publiques, d'en réorganiser d'autres ou de faire participer les organisations internationales à leur financement. Les problèmes de réorganisation supposent même une comptabilité analytique pour permettre des choix rationnels.

De plusieurs cotés, on déplore la qualité insuffisante du personnel disponible pour les fonctions de gestion financière et d'audit. Ainsi au

Zaïre, la tutelle considère qu'une de ses priorités consiste à aider les entreprises à organiser leur comptabilité. Des insuffisances et des incohérences sont également soulignées pour la Tunisie et le Sénégal, tant en ce qui concerne l'audit que la comptabilité. Dans ce dernier pays, le programme que l'on a établi après une large enquête pour la nouvelle Ecole Supérieure de Gestion des Entreprises, a pris comme priorités les fonctions finances, comptabilité, contrôle et évaluation des projets.

On déplore aussi le manque de cohérence dans les différentes décisions des pouvoirs publics. A cet égard, le système des contrats plan, tel qu'il s'est développé au Sénégal depuis 1981 (et commence à être repris entre autres en Tunisie et au Zaïre), représente une avance importante. Il s'agit d'une politique contractuelle qui clarifie les rapports entre l'Etat et ses entreprises. Le contrat-plan définit sur une base pluriannuelle la politique de l'entreprise, ses projets d'investissement, les résultats financiers auxquels elle doit arriver, et parallèlement les engagements de l'Etat à son égard (moyens financiers, prix, éventuellement protection etc.).

Cette formule précise les responsabilités et définit les critères sur lesquels la gestion sera évaluée, en même temps qu'elle élimine la tutelle bureaucratique sur les opérations.

Conclusions

En résumé, dans la majorité des pays, la fonction financière apparaît comme un centre majeur de préoccupation sans lui accorder aucune exclusivité. Ainsi, le dirigeant d'une entreprise publique a indiqué qu'il passait beaucoup plus de temps avec ses chefs d'atelier et son service du personnel qu'avec ses comptables, mais son travail dans ces deux domaines avait comme finalité d'améliorer les résultats financiers de son entreprise.

Tous les intervenants sont d'accord que, compte tenu des distorsions dans le système des prix et des autres objectifs des entreprises publiques, l'évaluation de la gestion ne peut être faite à partir du seul critère de la rentabilité (le rapporteur l'avait déjà souligné dans son point 5).

Plusieurs indiquent toutefois que les critères d'une bonne gestion financière sont les mêmes pour une entreprise publique ou privée et que l'effort pour réduire les coûts, qui doit être commun aux deux, exige le support d'une organisation comptable adéquate et rapidement disponible. Même l'entreprise publique condamnée à faire des pertes doit pouvoir, à travers ses données comptables, montrer que ces pertes sont justifiées et ne proviennent pas d'un manque d'attention aux coûts.

Le Gouvernement devrait se borner à fixer les règles du jeu, dans des termes qui sont inévitablement financiers et, dans ce cadre, laisser les entreprises libres de leur action, comme c'est déjà le cas en Zambie par exemple.

Chapitre V

Gestion des ressources humaines

Président de séance: M. CAMARA (Sénégal)
Rapporteur : M. ROEPSTORFF (ONUDI)

Exposé introductif

Le rapporteur définit quatre conditions pour une gestion efficace des EPIs: (a) la compétence de la direction générale; (b) les procédures de sélection des cadres et de la direction; (c) l'environnement politique et administratif; (d) la motivation, la participation et l'engagement du personnel.

a) En ce qui concerne la première rubrique, beaucoup de pays ne disposent pas encore de personnel de haut niveau en nombre suffisant. Les nominations aux postes de direction générale sont en général de trois types : cadre, fonctionnaire ou homme politique. Le cadre provient souvent de soit des cadres de l'entreprise elle-même, parfois d'une autre entreprise publique. Normalement il est choisi à raison de sa compétence et de son expérience. Lorsque du personnel de ce type est disponible, c'est le recrutement qui donne les meilleurs résultats.

Dans le cas de fonctionnaires, il s'agit en général d'un couronnement de carrière, impliquant une rémunération et des avantages en nature supérieurs à ceux du statut précédent. On remarque que ces fonctionnaires tendent à transférer dans leurs nouvelles fonctions les habitudes acquises dans les anciennes ce qui nuit à l'initiative et à la rapidité de décision qui devraient caractériser la gestion.

Les dirigeants issus du monde politique manquent aussi d'expérience de la gestion. Dans un système fortement bureaucratique, ils présentent toutefois l'avantage de disposer de contacts aux plus hauts niveaux, qui peuvent leur permettre de court-circuiter les lenteurs de l'administration. Par contre, ils ne restent en général pas assez longtemps dans l'entreprise pour s'identifier à elle et en apprendre tous les rouages.

b) La deuxième condition se heurte au même problème de disponibilité d'cadres compétents et parfois aggravé par la politique nécessaire d'africanisation. Ceci souligne l'importance et l'urgence des politiques de formation, qui seront développées plus loin.

c) En troisième lieu, il faut considérer le cadre politique et administratif dans lequel fonctionnent les EPI. Dans certains pays, elles sont organisées comme des entreprises privées. La direction est contrôlée par un Conseil d'Administration, lui-même nommé par une assemblée générale disposant des pleins pouvoirs. Ceci est le principe, mais le fonctionnement effectif soulève des questions : qui nomme les membres de ces différentes instances et quel est leur rôle réel?

L'Assemblée Générale se limite souvent à approuver les comptes et le budget prévisionnel sans examen sérieux. Le Conseil devrait avoir un rôle plus actif de contrôle de la direction, de préparation des budgets et d'étude des comptes, mais ces fonctions ne sont pas toujours remplies. Lorsque le Conseil comporte des membres désignés pour leur compétence industrielle ou financière, ils sont généralement actifs et offrent des avis utiles. Les fonctionnaires qui y siègent tendent plutôt à considérer que leur rôle est celui d'informer leur Ministre des problèmes de l'entreprise et des décisions prises par la direction.

Là où il existe des holdings publiques, comme en Zambie, la situation est assez différente. Ici les directeurs de la holding président toujours les Conseils d'Administration des filiales et exercent un pouvoir réel de surveillance de façon plus effective que ne pourrait le faire l'Administration. Ce sont en effet des professionnels qui consacrent tout leur temps à cette fonction et leur tutelle respecte mieux l'indépendance nécessaire de la gestion. Les ingérences politiques peuvent se retrouver toutefois au niveau de la nomination des dirigeants.

A l'autre extrême, l'Algérie, connaît le système celui de la gestion socialiste des entreprises, avec une assemblée des travailleurs élue par tous les membres du personnel et ayant un rôle consultatif pour certaines décisions. Le Directeur Général est appuyé par un comité de direction composé des directeurs de l'entreprise. Dans ce système, qui se retrouve partiellement au Zaïre, aucune personnalité extérieure à l'entreprise n'est impliquée dans la gestion, en dehors bien entendu des Administrations de tutelle.

Il semble donc que l'élément commun aux EPI dans tous les pays consiste dans le contrôle des nominations de gestionnaires par l'autorité politique, remontant parfois même jusqu'au cabinet du Président. Le pouvoir de nomination ne confère toutefois pas encore une véritable autorité. Il doit être complété par celui de résilier ou de renouveler le mandat. Le problème de la politisation des entreprises publiques apparaît assez général. Trop souvent les nominations s'y font non pas en fonction des compétences mais plutôt du jeu des influences politiques.

Il faut rappeler à cet égard ce qui a été dit lors de la discussion précédente, à savoir que le degré d'autonomie des dirigeants des EPI résulte souvent davantage de leur compétence et de leur autorité personnelle que des textes légaux.

d) Quand on aborde la question des motivations, il faut sans doute examiner d'abord des modes de rémunération, avant d'aborder des aspects plus complexes.

Dans les pays où l'économie privée est peu développée, les rémunérations du personnel et des cadres des EPI tendent à s'aligner sur celles de la fonction publique avec parfois des avantages en nature substantiels pour les cadres. Il y a dans ces cas peu de jeu pour une politique du personnel. Des directives impératives fixent en effet les modes et les niveaux de rémunération. C'est le cas par exemple en Algérie et au Nigéria, tandis qu'en Zambie les conditions sont fixées de façon uniforme pour toutes les entreprises publiques.

Ailleurs la politique du personnel se rapproche davantage de ce qui existe dans le secteur privé et témoigne de plus de flexibilité. Les entreprises publiques peuvent négocier directement avec les syndicats quoique les nouveaux contrats de travail requièrent l'approbation de la tutelle. La législation du travail est en général commune aux secteurs public et privé.

De façon générale, il apparaît que La rémunération des cadres se situe à un niveau intermédiaire entre l'Administration et le secteur privé. Ceci a d'ailleurs un impact sur la capacité des EPI à concurrencer le secteur privé pour recruter et conserver des cadres de haute qualification, un domaine où la rareté persiste. Parfois, il existe des méthodes de participation aux profits mais elles ne suffisent pas à éliminer les pertes de personnel qualifié.

La rémunération n'est toutefois pas nécessairement l'élément déterminant de la motivation. Une participation effective, la reconnaissance publique de la qualité des services peuvent être également importants. La création d'un esprit de corps peut être particulièrement significative là où la nature des fonctions implique une carrière plane.

Une gestion bureaucratique du personnel tend à mettre l'accent sur les sanctions pour une performance insuffisante. Ceci est sans doute nécessaire mais nettement moins motivant qu'un environnement de travail favorable, un encouragement à la qualité, la possibilité de responsabilités plus grandes ou de promotion.

Un des problèmes de base qui a émergé à travers l'ensemble de cet exposé, est celui de la rareté des ressources humaines compétentes pour la gestion des entreprises publiques, rareté sans doute particulièrement aiguë dans les domaines techniques et financiers. Ceci souligne la priorité qu'il convient de donner aux problèmes de formation et d'amélioration des qualifications à tous les niveaux. Un certain nombre de possibilités existent à cet égard:

- l'assistance technique financée par les organisations multilatérales ou la coopération bilatérale,
- les écoles techniques et de gestion, qui existent au niveau national et international,
- la possibilité pour les EPI de grande dimension d'organiser un système de formation interne. (Un exemple fameux est celui de l'entreprise indienne 'BHEL'),
- l'affectation de fonds par les EPI elles-mêmes ou par le budget de l'Etat pour financer la formation,
- la possibilité pour les EPI plus avancées de fournir une assistance technique à d'autres en affectant certains membres de leur personnel à cette formation. Cela a été le cas en Inde, dans l'entreprise 'BHEL' mentionnée plus haut, et il en existe des exemples en Afrique aussi, notamment au Zaïre.
- l'envoi de personnel à l'étranger pour être formé dans une entreprise similaire, ce qui facilite en même temps le transfert de technologie.
- finalement, les contrats de gestion avec un partenaire étranger, qui fournit des cadres de haut niveau jusqu'au moment où le personnel local a acquis l'expérience nécessaire.
- L'exposé introductif conclut par une discussion de la politique de l'emploi. Un des objectifs du développement industriel via les EPI a toujours été la création d'emplois. Dans beaucoup de cas, il en est résulté l'engagement d'un personnel largement excédentaire aux besoins réels de l'entreprise, en même temps que sous-qualifié. Ceci provient parfois de l'insistance des autorités publiques, soucieuses de création et de répartition des revenus, mais aussi souvent de la faiblesse de la direction.

Il est clair qu'un emploi pléthorique nuit à la motivation et au moral du personnel (pourquoi travailler si votre voisin touche son salaire sans rien faire?) et, en même temps, affecte l'efficacité générale de l'entreprise.

Il se présente ici un conflit dans les objectifs poursuivis: faut-il donner priorité à l'emploi ou à la croissance de la productivité que permet le matériel moderne ?

La nécessité de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité des entreprises a conduit la plupart des Gouvernements à trancher en faveur de la productivité et, au niveau national tout au moins, l'accent est maintenant mis sur la réduction du personnel excédentaire. Dans plusieurs pays et notamment en Algérie, des mesures ont été prises pour son élimination mais il est trop tôt pour en connaître les effets.

La discussion qui suit cette introduction sera organisée autour de deux grands thèmes : les questions afférentes à la direction et aux cadres, et celles relatives au personnel. On commencera toutefois par un problème général de valeurs, soulevé par un participant Algérien.

Les priorités des EPI

Celui-ci met en question le critère exclusif d'efficacité. La finalité de l'entreprise publique n'est pas seulement technico-économique, mais aussi sociale, et elle doit pleinement intégrer sa dimension humaine. L'homme ne doit pas être considéré seulement comme une ressource mais aussi comme un partenaire à part entière. En fait, l'homme ne doit pas être au service de l'entreprise, mais l'entreprise au service de la promotion des hommes.

Ceci est une question de choix de type de société et tous les pays Africains ont voulu un développement participatif. L'évolution récente semble toutefois oublier cette dimension essentielle de la recherche de solutions sociales intelligentes. On glisse vers des options qui voudront sans doute faire l'économie de la participation.

Même si ce jugement d'ensemble doit être nuancé, il faut sans doute attirer l'attention des dirigeants d'EPI, qui sont ici des acteurs privilégiés, sur le danger d'un échec à créer des entreprises publiques socialement intégrées. Ceci pourrait en effet préfigurer une grave remise en cause des ambitions des projets socio-politiques initiaux.

Comme il apparaîtra plus loin, beaucoup d'intervenants ont souligné l'importance qu'ils attachent à la participation effective dans les entreprises, mais peut-être l'ont-ils envisagée davantage comme la condition d'un fonctionnement harmonieux et donc efficace. Un intervenant Tunisien a toutefois répondu directement en récusant le dilemme de l'homme pour l'entreprise ou de l'entreprise pour l'homme. Pour lui, il ne peut plus y avoir de prise en charge. L'homme doit être à son propre

service. L'entreprise n'est toutefois pas un service social et il faut dépasser la mentalité d'assistant et d'assisté. L'objectif de l'entreprise doit être le développement économique au moindre coût et avec la meilleure productivité de ses facteurs de production.

Un autre intervenant a souligné qu'il s'agissait de courage politique au niveau de la planification. Il peut être impossible de satisfaire à la fois les objectifs de création d'emplois et de répartition de revenus d'une part, et ceux d'une productivité croissante et de la compétitivité de l'appareil productif d'autre part. Une réponse claire à ce choix est rarement donnée.

L'organisation des entreprises et leurs dirigeants

La discussion a abordé les points suivants, qui seront développés dans l'ordre : (a) l'organisation des entreprises, (b) la sélection des cadres et des dirigeants, (c) leur formation, y compris pour la gestion du personnel, (d) leur motivation.

a) Concernant l'organisation, divers intervenants Algériens ont apporté une série de précisions. L'histoire des EPI peut être divisée en trois phases. Pendant la première, de 1962 à 70, couvrant la période des nationalisations et les débuts de l'industrialisation, les problèmes de ressources humaines, c'est à dire le choix des hommes et la gestion rationnelle, n'étaient pas prioritaires.

Durant la seconde phase, celle de la gestion socialiste, un système unique de gestion du personnel et de rémunération des travailleurs fut mis en place. La rigidité de ce système ne permit pas de prendre en compte les particularités sectorielles. Toutefois, la préoccupation de faire coïncider le profil d'un agent avec ses fonctions devient apparente.

La troisième phase, en cours depuis quelques années, est celle de la restructuration. L'accent se porte presque uniquement sur les problèmes de rationalité et d'efficacité des entreprises. Il faut d'ailleurs souligner que cette transition s'est faite sans accroc et avec l'adhésion des travailleurs.

D'autres soulignent aussi cette rigidité du code du travail, indiquant qu'une autorisation doit être demandée pour toute interprétation ou toute application du code qui n'est pas strictement prévue dans le texte.

Concernant les structures internes, on fait remarquer que dans le système algérien, ne participent au comité de direction que des cadres de l'entreprise. et cela à titre consultatif. Le Directeur Général assume toute la responsabilité et c'est sur lui seul que retombe toute la charge des relations avec les organismes de tutelle. Ceci suscite les questions: un Conseil

d'Administration distinct de la Direction générale favorise-t-il l'émergence d'une gestion compétente, en allégeant les tâches trop centralisées au niveau du Directeur Général? Dans les pays industriels, existe-t-il aussi une expérience avec des Conseils entièrement composés des gérants de l'entreprise?

Ailleurs qu'en Algérie, les statuts sont plus diversifiés. Ainsi au Sénégal, les établissements publics n'ont pas les mêmes règles que les entreprises publiques. Parmi celles-ci, certaines n'ont que des fonctionnaires dans les organes dirigeants, tandis que celles à caractère mixte ont des organes de gestion composés comme ceux des entreprises privées.

b) En matière de recrutement, un consultant de l'ONUDI offre l'analogie d'une équipe de football. Chaque joueur doit être sélectionné pour ses qualités propres en fonction du poste qu'il occupera. Le plus important est toutefois l'esprit d'équipe qui doit les animer tous. Trop souvent, dans les entreprises publiques, c'est cet élément qui fait défaut et l'on y rencontre compétition entre les hommes ou les groupes, rivalités et intrigues. La grande force des Japonais est d'ailleurs cette capacité de construire des équipes cohérentes à partir de personnalités disparates. C'est là un exemple qu'il faudrait chercher à imiter et qui exige un changement dans les attitudes et les motivations. C'est d'ailleurs une raison pour laquelle on ne peut guère se fier à un 'curriculum vitae', qui ne révèle que les qualifications et l'expérience, mais pas la personnalité et donc la capacité d'intégration dans une équipe.

D'autres participants expriment leur accord sur le caractère décevant des méthodes habituelles de choix basées seulement sur des documents. La personnalité est un élément aussi important dans la performance que les qualifications techniques.

c) Les problèmes de formation ont aussi retenu l'attention du groupe. On souligne que dans plusieurs pays, ce n'est pas tant le nombre de cadres qui est insuffisant mais plutôt leur formation qui est inadéquate par rapport aux fonctions qu'ils sont appelés à remplir. Un effort de formation continue est indispensable pour adapter les cadres disponibles aux besoins des entreprises.

Ceci se fait sentir en particulier chez les cadres qui sont appelés à assumer la gestion du personnel. Dans plusieurs cas, cette fonction est considérée comme mineure et jouit d'un faible prestige. Elle ne paraît pas impliquer de calculs complexes comme les fonctions techniques et financières et donc ne pas requérir de formation particulière ou d'assistance technique spécialisée. Il en résulte une qualité du personnel trop faible pour l'importance des tâches, avec des conséquences négatives sur le

fonctionnement des entreprises. Aussi, dans le nouveau système des contrats-plans au Sénégal, en dehors des objectifs financiers et économiques, un accent particulier a été mis sur les problèmes de gestion des ressources humaines.

D'autres intervenants souhaiteraient voir le développement d'une formation spécifiquement axée sur la gestion du personnel mais aucune suggestion concrète n'est offerte à cette fin.

L'analogie - et la différence - entre l'homme et la machine a été développée par un consultant de l'ONUDI. On définit le profil d'une fonction tout comme les spécifications techniques d'une machine. Mais là s'arrête la ressemblance. La machine va se détériorer avec le temps, alors que l'homme devrait au contraire s'améliorer avec l'expérience. Et c'est la dynamique de ce développement qui est cruciale.

On pourrait définir l'expérience comme le produit de plusieurs facteurs: la capacité d'apprendre, le désir d'apprendre, les occasions d'apprendre, le nombre d'années d'apprentissage. Il faut toutefois faire attention, car il s'agit là d'un processus multiplicatif: si un seul des facteurs est zéro, le produit sera nul. Aussi l'expérience utile ne se mesure pas au nombre des années mais est le résultat d'interactions complexes de la personnalité et de l'environnement.

La capacité et de désir d'apprendre (il faut espérer qu'elle est largement répandue parmi les participants à l'atelier!) fournit par ailleurs la base d'une initiative qui a été prise aux Indes (un pays dont la dimension est continentale): celle de former un club où se retrouvent certains Directeurs Généraux des entreprises publiques. Ce club est limité à 150 membres élus parmi les meilleurs des quelques 500 personnes exerçant ces fonctions. L'objet premier est de provoquer un échange d'expériences, d'où pourrait émerger la généralisation des meilleures pratiques et, de façon plus ambitieuse, une nouvelle approche aux problèmes de l'entreprise publique.

Il semble qu'il y aurait place en Afrique pour une initiative de ce genre (et de nombreux participants à l'atelier seraient d'excellents candidats pour y participer). Elle pourrait d'ailleurs se réaliser sans le chapeau de l'ONUDI et fonctionner à l'initiative de ses membres de départ.

d) Les questions de motivation ont suscité les remarques les plus nombreuses. Tous les intervenants ont été d'accord pour en apprécier l'importance en reconnaissant aussi les difficultés de définitions et de règles générales dans ce domaine.

En réponse à une question, le représentant de ZIMCO (Zambie), indique que dans son organisation, malgré l'attention prêtée aux résultats financiers, la motivation essentielle n'est pas la crainte, mais la poursuite commune d'un même objectif: la réussite de l'entreprise. Les résultats sont envisagés comme une mesure des succès déjà obtenus, ou des efforts qui restent à faire. La fixation d'objectifs accessibles et réalistes est un élément très important de motivation. Le moral s'est considérablement amélioré depuis que ZIMCO est bénéficiaire. Cette image optimiste n'est toutefois pas vraie pour toutes les sociétés du groupe: certaines, souvent par suite d'une politique de prix peu réaliste de la part du Gouvernement, ont été maintenues en perte et là le moral est souvent bas car, si la responsabilité échappe à la Direction, on ne peut guère la motiver.

Il est clair aussi qu'un système de rémunération qui tient compte du travail individuel, peut contribuer à motiver les cadres. Mais ceci implique une flexibilité qui permette de dépasser le niveau des rémunérations de l'Administration.

Un autre point important réside dans l'utilisation judicieuse des hommes. Le cadre qui considère que ses responsabilités ne correspondent pas à ses capacités, ou que sa fonction ne répond pas à ses intérêts, ne s'épanouira pas dans son travail. Plus que les différences de rémunération, ce facteur explique souvent le départ de personnel compétent vers le secteur privé. Eviter ces problèmes est une des tâches les plus difficiles mais aussi les plus importantes de la gestion des ressources humaines.

La question se pose alors de savoir si il existe des techniques de gestion pour motiver les cadres et les entraîner à un travail d'équipe. Un consultant de l'ONUDI apporte une réponse au moins partielle en rappelant une définition classique : un bon chef est celui qui sait inspirer confiance à ses subordonnés ; un grand chef est celui qui sait donner à ses subordonnés confiance en eux-mêmes.

Finalement, il faut souligner le désir et la capacité d'innover, de toujours remettre en question le système existant. Ici l'aphorisme approprié est dû à G.B. Shaw : "L'homme raisonnable qui vient au monde y voit quantité de choses qu'il n'aime pas. Etant raisonnable, il s'adapte et est heureux. L'homme déraisonnable qui vient au monde y voit quantité de choses qu'il n'aime pas. Etant déraisonnable, il passe sa vie à lutter contre elles et il est malheureux. C'est pourquoi tout progrès dépend de l'homme déraisonnable". Ceci constitue sans doute une des qualités les plus importantes du chef.

La gestion du personnel

La discussion a porté sur les questions de recrutement, de formation, de rémunération et finalement de motivation et de participation.

a) Le débat porte avant tout sur le problème des excédents de personnel, et de sa faible qualification. On souligne en premier lieu que si l'Etat veut imposer à l'entreprise publique de résoudre certains problèmes de politique sociale en engageant au delà de ses besoins, ceci devrait être clairement reconnu, et la charge correspondante rencontrée par un subvention.

Un intervenant du Sénégal souligne qu'il est souvent difficile de résister à des pressions à l'embauche. En effet, la solidarité est une des valeurs de base des milieux africains et la communauté a des attentes vis à vis de l'entreprise qu'il est difficile de décevoir. Il peut être malaisé de refuser une faveur lorsque la demande apparaît légitime dans le système de valeurs admises. L'entreprise doit par conséquent développer une stratégie qui définit ses réponses devant ce type de pressions. Elle pourrait consister à préciser et à faire connaître les procédures de recrutement, la définition des postes, les critères de promotion etc.

En réponse à une question posée par le rapporteur, il est précisé qu'en Algérie des textes prévoient la possibilité pour l'entreprise de réduire ses sur-effectifs. Les procédures envisagées sont toutefois tellement lourdes qu'il y est rarement fait recours. Au début de l'industrialisation, la productivité du personnel était inévitablement très faible et elle s'est améliorée au fil du temps. La réponse n'a pas consisté en général dans une réduction du personnel devenu redondant mais plutôt dans le développement d'activités accessoires et parfois franchement marginales.

Un consultant de l'ONUDI soulève la question du rôle des EPI africaines comme laboratoire social où peuvent s'élaborer de nouvelles formes et finalités de la gestion. Maintenant que l'objectif de créer des emplois est remis en cause, d'autres finalités sociales pourraient recevoir la priorité. On pense en particulier aux conditions de travail et à une participation effective qui pourraient être poursuivies sans mettre en cause la viabilité économique des entreprises.

b) En matière de formation, tandis que certains cherchent comment l'Etat pourrait relever le niveau de qualification de l'ensemble des travailleurs, d'autres voient plutôt la formation comme une des fonctions des EPI. Dans cette optique, l'entreprise devrait développer des services internes de formation tant au niveau du personnel que de la maîtrise.

Un consultant attire l'attention sur le modèle allemand, qui repose sur une alternance de formation théorique et de stages dans les entreprises. Ceci pourrait offrir une synthèse réaliste des deux points de vue précédents étant entendu que l'entreprise doit être rémunérée pour le service de formation qu'elle fournit à des étudiants non membres de son personnel.

c) Sur le plan des rémunérations, on se heurte très généralement à un cadre rigide de statut du personnel limitant les possibilités d'action de la Direction. En Algérie par exemple, le grade du travailleur est déterminé uniquement par la fonction, qui est cotée sur la base des gestes accomplis et des conditions du travail. Ceci ne correspond plus guère aux concepts modernes d'organisation.

Un élément de flexibilité est toutefois introduit par un système de primes, mais les éléments variables du salaire sont généralement faibles par rapport à sa partie fixe et les traditions locales les ont en pratique rendus fixes. En Algérie, l'entreprise peut définir, et c'est sa seule liberté, les paramètres et les critères d'attribution des primes de productivité, individuelles et collectives. Celles-ci sont proportionnelles aux salaires.

Il existe aussi dans plusieurs pays des systèmes d'intéressement aux résultats ou de partage des bénéfices qui permet d'accroître la motivation du personnel. En Algérie, ce système existe aussi et réintroduit un motif de profit dans la gestion. Toutefois, comme la plupart des entreprises publiques sont en perte, le terme de "bénéfice" est interprété dans un sens suffisamment large, pour couvrir tout "surplus" créé par l'effort du personnel tel qu'une amélioration de la maintenance, une économie d'énergie etc. A la différence des premières, cette prime est égalitaire.

Au Sénégal, on cherche à aller plus loin dans cette direction. Ainsi, le Gouvernement ayant décidé de privatiser certaines entreprises publiques, offre par priorité une partie des actions au personnel et leur en facilite l'acquisition.

d) La motivation des travailleurs, dont on a souligné qu'elle constituait un facteur de productivité plus important que la mécanisation, ne dépend pas seulement de la rémunération mais répond à une problématique beaucoup plus large.

Un premier point concerne l'information. L'entreprise doit organiser un flux régulier en direction de son personnel, sur ses objectifs, ses problèmes et ses résultats. Il y a lieu aussi de le mettre au courant de la structure des coûts, de la formation des revenus et de leur répartition. Il faut que le personnel puisse se situer par rapport à l'entreprise, apprécier

ce qu'il peut légitimement lui demander, et aussi en mesurer les conséquences.

Certains voudraient même une participation de représentants ouvriers au Conseil d'Administration, ne fut-ce qu'à titre consultatif. D'autres sont plus réservés à cet égard craignant un manque de maturité.

Cette information ne doit d'ailleurs pas être à sens unique. Il faut donner au personnel l'occasion de s'exprimer. Le système Algérien d'une assemblée du personnel autonome, libre de discuter avec la Direction et d'exprimer ses critiques à la tutelle, offre une solution à cet égard. Ailleurs, le problème est d'autant plus important que les cadres et la direction, ayant reçu une formation technique sur le modèle occidental, sont plus ou moins coupés de la base et ne comprennent pas toujours ses réactions, ce qui a entraîné nombre d'erreurs coûteuses.

Un intervenant Tunisien en particulier déplore le manque d'études sociologiques sur le milieu ouvrier. Un autre souligne que la logique de l'entreprise, basée sur l'efficacité et la réduction des coûts, est totalement étrangère aux valeurs qui guident le comportement des milieux africains. Ceci fait que le problème de la motivation des travailleurs est souvent difficile à résoudre.

Le débat se cloture sur l'efficacité des sanctions. Pour que celles-ci agissent sur les motivations, il faudrait au moins une certaine flexibilité de l'emploi et un volant de chômage.

Chapitre VI

Gestion stratégique des EPI

Président de séance : M. KERAMANE (Algérie)
Rapporteur: M. FERNANDEZ (ONUDI)

Exposé introductif

Le thème étant celui des relations entre l'entreprise publique et l'Etat, il convient d'abord de chercher à définir les acteurs en présence, pour examiner ensuite les rapports qui s'établissent entre eux.

Les Gouvernements modernes sont largement engagés dans le processus de développement économique et c'est dans ce cadre qu'on les voit créer des entreprises publiques. Pourquoi créer des organisations autonomes ? Cette décision est une reconnaissance implicite que les modes de comportement de l'EPI doivent être différents de ceux des Administrations: on entre ici dans le monde des affaires tout en restant dans le domaine public.

La dimension d'entreprise implique production à un coût, vente à un prix, recherche d'un rendement pour l'investissement et acceptation d'une discipline comptable et financière, résumée dans un bilan et un compte d'exploitation.

La dimension publique n'est pas seulement une question de propriété de l'Etat, elle implique aussi des objectifs publics et une responsabilité publique. On peut la caractériser en cinq points:

- des objectifs multiples;
- - un contrôle externe sur la direction;
- des règles de conduite qui prêtent attention aux moyens aussi bien qu'aux résultats;
- la publicité des opérations ou le contrôle par l'opinion publique (si les entreprises privées peuvent commettre leurs erreurs en privé, les entreprises publiques doivent commettre les leurs en public);
- un ensemble d'interrelations qui rendent l'entreprise sensible à son environnement.

En second lieu, comment définir l'Etat dans ce contexte ? Il s'agit en fait d'un ensemble d'administrations qui ont des perspectives et des points de vue différents. Dans ce chœur de voix, on peut distinguer l'actionnaire ou le financier, le planificateur, le protecteur des couches les plus faibles de la société, le défenseur la moralité publique, de l'observance des règles, de la lutte contre les abus et la corruption. Ceci posé, il y a six domaines dans lesquels le Gouvernement peut et doit intervenir:

- la fixation des objectifs et la définition des missions de l'entreprise,
- l'approbation des investissements importants (tant comme actionnaire que comme planificateur, l'Etat doit contrôler l'usage des fonds et fixer les priorités),
- l'approbation des plans à long terme de l'entreprise,
- les instructions en matière de sécurité publique, qui relèvent de la souveraineté nationale,
- les directives d'intérêt public qui peuvent porter sur des sujets tels que la fixation des prix ou des salaires, l'emploi, le commerce extérieur ou l'allocation des devises, et finalement
- l'évaluation de la performance de l'entreprise.

Le rapporteur émet quelques remarques sur l'application de ces règles.

D'abord, il s'agit de domaines où l'Etat a non seulement le droit mais aussi l'obligation de se prononcer.

Ensuite, entre l'Etat et l'entreprise, les relations ne doivent pas être celles du commandement, mais plutôt du dialogue, une relation "horizontale" plutôt que "verticale" ou hiérarchique.

Enfin il faut arriver à un langage commun, entre le vocabulaire du management professionnel et celui de la bureaucratie et de la politique. Pour cela les gestionnaires doivent acquérir une sensibilité aux problèmes de la planification et des priorités nationales. Mais aussi, la bureaucratie doit apprendre le langage professionnel des affaires car c'est ce qu'exige tant le contrôle des entreprises que le choix des hommes capables de les gérer. Une perspective publique doit pénétrer dans les Conseils d'Administration, et le langage des affaires doit être entendu dans les couloirs du Pouvoir.

Un consultant de l'ONUDI ajoute trois points à la liste du rapporteur pour les droits et devoirs de l'Etat: nommer les dirigeants de

l'entreprise, les récompenser ou les sanctionner en fonction des résultats, et fournir les ressources financières. Et il ajoute une règle générale: pratiquement ne rien faire d'autre.

Deux autres omissions sont aussi signalées. D'une part, l'Etat doit organiser les lignes de communication entre centres de décision et s'assurer qu'elles fonctionnent. D'autre part, le modèle proposé doit pouvoir changer de temps à autre, pour refléter la dynamique des relations.

Avant d'exposer le débat auquel cette approche donne lieu, on va résumer les exposés présentés sur le fonctionnement effectif de ces relations dans quatre pays, la Tunisie, la Zambie, le Sénégal et l'Algérie.

Tunisie

Outre le Ministère de tutelle, un nombre important de centres de décision exercent à divers degrés une autorité sur les EPI: le Premier Ministère, les Ministère du Plan, des Finances, de la Fonction Publique. Cette dilution des responsabilités entraîne une incapacité à définir les objectifs et donc à mesurer la performance. Toute décision présente des avantages et des inconvénients, et peut donc aisément être critiquée, et par la crainte de critiques, des choix clairs sont rarement posés. Cette mentalité atteint aussi les chefs d'entreprise. Ils sont en général remplacés après 2 ou 3 ans, ce qui réduit leur sens des responsabilités. Mais ils espèrent durer davantage en ne prêtant pas le flanc à la critique, c'est à dire en évitant de prendre les décisions difficiles.

Zambie

Le système est tout différent. Les objectifs généraux de la holding industrielle, INDECO, sont fixés par le Ministère de l'Industrie, et bien connus de la holding, qui se fait d'ailleurs confirmer les nouvelles directions lorsque les conditions changent. Ces objectifs impliquent une orientation assez précise des investissements. Le contrôle ici est exercé au Bureau de la Présidence par l'adjoint chargé des affaires économiques. Celui-ci est en général choisi parmi les dirigeants du monde parastatique.

L'ensemble des projets d'investissement des filiales d'INDECO et les projets nouveaux de la holding sont soumis à son Conseil d'Administration. Après approbation ou modification à ce niveau, ils vont au Conseil de la ZIMCO, la holding générale. Rappelons que ce dernier Conseil comprend les principaux ministres économiques et est dirigé par le Président lui-même. L'approbation par ce Conseil est donc équivalente à celle du Gouvernement et évite toute discussion avec l'administration de

tutelle. L'approbation des plans à long terme des entreprises suit la même procédure.

En ce qui concerne les nominations, le Président désigne les membres du Conseil de ZIMCO, et le Directeur Général de ZIMCO ceux d'INDECO. Pour ses filiales, INDECO propose les nominations à la direction (pas au Conseil) de ZIMCO. Les gérants sont ainsi nommés sans intervention politique, sous la réserve d'une enquête par les services de Sécurité. Mais une fois nommés, il est clair qu'ils assument une responsabilité publique. Pour les grands parastataux (transport, finance) toutefois, c'est le Président lui-même qui nomme les directeurs généraux.

L'information est transmise au Ministère de tutelle sous forme de rapports réguliers. Plus important est le fait que le Directeur Général d'INDECO a le droit de demander à une firme d'audit de procéder à un examen approfondi de l'une ou l'autre entreprise. Les rapports qui en résultent sont publiés. En outre, il existe au Parlement un comité permanent des parastataux. Ce comité choisit les entreprises qu'il veut étudier et dénonce toutes les anomalies qu'il trouve. Ceci donne lieu à un débat public, où le Directeur Général concerné est assis derrière le Ministre pour l'aider à préparer ses réponses.

L'évaluation des performances est avant tout une procédure interne, basée sur l'ensemble des documents des entreprises, avec une notification beaucoup moins formelle aux autorités. Ce système dans son ensemble fonctionne bien mais laisse peut-être trop d'initiative aux entreprises en matière de développement.

Sénégal

Un effort important a été fait pour clarifier les relations entre les entreprises publiques et l'Etat, à travers la technique des Contrats-plans. Ici, malgré l'inégalité de leur statut, l'Etat et l'entreprise prennent des engagements réciproques: l'entreprise en ce qui concerne sa production, ses résultats financiers et ses modes de gestion; l'Etat, en ce qui concerne ses aides financières, ses paiements pour services, ses procédures d'approbation et les délais correspondants. Une fois ce contrat signé, l'entreprise est en fait dégagée de la tutelle et n'est plus en rapport qu'avec la Cellule des Contrats plans, qui a une vocation interministérielle.

Ici, l'évaluation est basée sur les engagements réciproques. Si l'Etat a tenu les siens, l'entreprise doit en faire autant ou expliquer tous les écarts observés. Les responsabilités sont claires et placées dans un cadre juridique précis. Il faut toutefois souligner que cette méthode n'est en

général applicable qu'après restructuration ou redressement de l'entreprise.

Algérie

Plusieurs intervenants offrent des diagnostics complémentaires, dont les principaux éléments sont les suivants.

a) L'extension rapide des fonctions de l'Etat n'a pas été suffisamment réfléchi et préparée. Il en résulte une incapacité de l'Administration à assumer toutes les fonctions qui lui sont dévolues. Ceci est surtout sensible au niveau de la direction de l'économie et de sa gestion stratégique. Le manque de professionnalisme des Administrations se traduit dans une gestion tatillonne des entreprises. Par défaut de compétence, son pouvoir d'influencer le cours des événements n'est en réalité qu'illusoire.

L'absence de priorités dans la gestion est à cet égard symptomatique. Les mêmes règles, et la même attention, sont appliquées aux plus grandes entreprises stratégiques comme aux plus petites. Une enquête faite par l'ISGP a montré que l'Administration du Plan était débordée par les dossiers d'investissements provoquant des délais considérables dans les décisions. Or, 70% de ces dossiers concernaient des micro-projets dont un traitement plus expéditif aurait dégagé des ressources pour les problèmes importants.

b) L'attitude des fonctionnaires vis à vis des gérants d'entreprises comporte un élément de supériorité basé sur le sentiment d'être le représentant des intérêts supérieurs de l'Etat, et un élément de suspicion, tant de la compétence que des intentions des entreprises. Aussi leur paraît-il nécessaire de vérifier et de valider toutes les décisions des entreprises, sans souci des délais dommageables que ceci entraîne. En même temps, la stricte application des règlements peut conduire à des situations inextricables. Si une règle n'a pas été observée par inadvertance, on se trouve en dehors de la légalité et il peut être extrêmement difficile d'y rentrer, une situation "illégale" n'étant pas prévue.

c) Par suite de ces attitudes et de la réaction des gérants qu'elles suscitent, la relation entre l'Etat et ses entreprises tient plus de la polémique que du dialogue. On défend la frontière de son autonomie, ou de son pouvoir. Pour faire face à leurs multiples obligations, certaines administrations s'équipent "d'une force de frappe", c'est à dire de personnel compétent dans le domaine de "l'adversaire". On parle en termes de "situations conflictuelles", voire de "ligne des combats", suivis de "débats publics à partir de positions rigides". En même temps, se développe un "jeu de cache-cache" devant les décisions difficiles: entre les transmis-

sions de dossier et les demandes d'informations supplémentaires, chaque partie cherche à fuir ses responsabilités.

L'accumulation de ces expressions, empruntées aux différents exposés, donne sans doute une image exagérée d'une relation certainement difficile. Tous les intervenants ont souligné la nécessité de l'améliorer et d'augmenter à la fois la liberté de gestion des entreprises en ce qui concerne la gestion courante et la compétence des Administrations à analyser les problèmes et poser les choix stratégiques. Ceci apparaît comme une condition pour améliorer le fonctionnement à la fois des entreprises et de l'Etat qui sont étroitement interdépendants.

d) En fait, un débat est en cours depuis plusieurs années sur ces problèmes. Déjà en 1980, un texte du Plan avait proclamé qu'il fallait mettre fin à une gestion par injonctions administratives. Presque les mêmes phrases ont réapparu dans le Plan suivant, mais sans plus d'effet. Maintenant toutefois, une commission est chargée d'élaborer une nouvelle réglementation, et des textes devraient être approuvés avant la fin de 1988. On envisage à l'instar du Sénégal, des "plans d'entreprise" à moyen terme, sur la définition desquels les deux parties auraient l'occasion de s'exprimer.

Un autre point souligné par plusieurs participants est qu'une décision rapide est souvent plus importante qu'une "bonne" décision. Le talent d'un manager n'est pas tant d'éviter les erreurs que de corriger rapidement celles qui ont été faites. Dans cette optique, prendre le temps d'accumuler un dossier parfait, tout comme les délais liés à une autorisation préalable, peuvent faire manquer les "rendez-vous" qu'impose le timing des opérations. Par ailleurs, les contrôles détaillés par l'Administration mobilisent des ressources rares, et aboutissent à détériorer la qualité de la gestion. Toute analyse de coûts et bénéfices aboutirait à les condamner, mais en attendant, c'est l'entreprise qui paie le prix des délais.

Relations normales et conflictuelles

Le débat révèle des points de convergence et de divergence entre les participants. D'une part, tous sont d'accord pour souhaiter, comme le rapporteur, une relation de partenaires moins hiérarchique et plus "horizontale" ainsi que le développement d'un langage commun entre les entreprises et l'Administration. D'autre part, plusieurs considèrent que ceci ne peut résulter que d'un changement dans les mentalités, et qu'il est vain de vouloir codifier, et donc limiter, les domaines d'intervention de l'Etat.

Selon ce point de vue, il ne peut y avoir de modèle général, les situations, les institutions et les traditions diffèrent trop d'un pays à l'autre. De plus, il faut admettre que les situations conflictuelles sont inévitables. Il existera toujours des arbitrages à faire entre des objectifs inconciliables, et des choix délicats dans l'utilisation de ressources rares. Ces problèmes dépassent évidemment le cadre des relations entre Administrations et entreprises, mais le mauvais fonctionnement des mécanismes de résolution des conflits est une source constante de friction dans ces relations. Certains affirment d'ailleurs qu'il vaut mieux une confrontation ouverte, qui impose discussion et négociation.

Dans la même perspective, ces relations relèvent moins de la rationalité économique que d'une logique de conflits de pouvoirs. Puisque c'est l'Etat qui détient le dernier mot et fixe aussi les règles du jeu, pourquoi accepterait-il une réduction de son pouvoir? Si les attitudes ne sont pas celles d'une coopération, une codification des relations est impossible et si les attitudes sont celles de partenaires, elle devient inutile.

Au delà de toute codification, la zone de pouvoir effectif de l'entreprise dépendra de l'ensemble du cadre institutionnel. Son autonomie apparaît insuffisante avant tout dans les économies où l'interventionisme de l'Etat est très développé. Lorsque c'est l'Etat qui définit les objectifs, alloue les ressources, décide les investissements, fixe les prix des inputs et des outputs aussi bien que des facteurs, quelle zone de liberté ou de choix reste-t-il à l'entreprise? Des règles limitant les pouvoirs de contrôle de l'Etat n'auraient qu'un caractère théorique et manqueraient de réalisme.

A ces objections, le rapporteur répond que bien entendu, il ne peut y avoir de modèle unique dans ces relations. Il suggère que ce serait une tâche importante pour des Instituts de Recherche d'élaborer un système de règles appropriées au contexte politique et social de chaque pays. Un système de règles n'est toutefois pas impossible et les Contrats Plans exposés précédemment représentent en fait une formalisation extrême de ces règles.

La réalité des relations de pouvoir doit aussi être reconnue. Dans son expérience aux Indes, le rapporteur a observé six types de comportement de la part de l'Administration:

- celle du laissez-faire, où les fonctionnaires s'en lavent les mains
- celle de l'impérialisme, à la manière de Louis XIV, "l'Etat, c'est moi",
- celle du champ de bataille, avec une lutte violente entre fonctionnaires et dirigeants d'entreprises publiques,

- celle de la partie d'échec, avec de savantes manoeuvres pour la meilleure position,
- celle du corps de pompiers, où on ne bouge pas tant qu'il n'y a pas d'incendie déclaré,
- celle du post-mortem, où on attend que le patient meure pour s'en occuper.

Tout ceci laisse peu de place pour les comportements associés à un mariage heureux. C'est pourtant à cela qu'il faut tendre, tout en sachant bien qu'une relation harmonieuse est un perpétuel recommencement. L'Etat lui-même change avec la montée au pouvoir d'autres partis ou d'autres orientations. L'expérience du MITI au Japon montre d'ailleurs qu'il est possible de travailler en recherchant un consensus et que la méthode peut s'avérer remarquablement efficace.

Enfin, si on croit que tout se limite à un conflit de pouvoir, et qu'il n'y a donc rien que l'on puisse faire pour améliorer les relations entre l'Etat et les entreprises, pourquoi tenir cet atelier?

Une autre perspective est offerte par un intervenant Algérien, qui présente un ensemble d'arguments.

a) L'Etat, en tant que puissance publique responsable des choix stratégiques doit faire prévaloir les intérêts macro-économiques de long terme tout intérêt purement micro-économique. Ceci vaut d'ailleurs aussi bien à l'égard du secteur privé que des entreprises publiques. Cette priorité dans les fins n'implique pas de subordination personnelle du gestionnaire au fonctionnaire.

b) L'Etat, propriétaire et responsable des entreprises publiques, doit toutefois prendre en compte les conséquences de ses décisions sur le fonctionnement de ces entreprises.

c) La relation de l'entreprise à l'Etat correspond à un véritable processus de management. Il s'agit en effet de fixer des objectifs et d'étudier les moyens pour les réaliser efficacement. C'est un processus conjoint, qui ne peut se vivre que dans l'interdépendance, où la bonne gestion des uns dépend de la bonne gestion des autres. Tout comme l'Administration doit tenir compte des conditions de fonctionnement des entreprises, les dirigeants des grandes entreprises publiques doivent être conscients qu'ils sont aussi les exécutants de la politique de l'Etat (ce point de vue a été appuyé par d'autres intervenants qui y voient une raison de limiter l'autonomie des managers).

d) Il est vain de vouloir revenir à un système où l'Etat n'agirait qu'à travers les grands leviers macro-économiques, tels que taux de change, taux d'intérêt, contrôle des prix ou des revenus. Les effets de ces mécanismes globaux sont incertains et mal connus, et leur application comporte des limites étroites. L'Etat dispose en fait d'instruments plus précis et plus performants pour faire respecter ses volontés. Ainsi, on a suggéré dans un autre débat que les entreprises publiques pourraient avoir à jouer un rôle de frein dans des périodes de forte hausse des prix. Pourquoi l'Etat renoncerait-il à cette possibilité? Cette constatation implique que les méthodes de contrôle administratif sur les entreprises publiques doivent être maintenues, ne fut-ce qu'à titre de complément des modes de régulation macro-économiques.

e) Ce qui doit être discuté, ce n'est pas le droit pour l'Etat d'orienter l'action des EPI mais plutôt les modalités de l'exercice de ce droit. Les modalités de régulation administratives peuvent d'ailleurs être exercées sans dommage, à condition d'en modifier le fonctionnement pour éliminer leurs aspects négatifs. Et c'est ici qu'intervient le problème de la fixation des règles du jeu. Des dispositions claires sont nécessaires précisément pour éviter les dysfonctionnements. L'Etat est souverain, et c'est à lui seul qu'il appartient de les définir. Mais on ne peut en rester là. C'est la responsabilité des managers des entreprises publiques de conseiller l'Etat dans ce domaine, de mettre leur expérience à son service pour définir clairement ce qu'il faut conserver et ce qu'il faut éliminer.

Finalement un dernier intervenant souligne le caractère idéologique de l'attaque qui se généralise contre les entreprises publiques. Toute la discussion précédente a montré que si il existait des inefficiences, elles n'en étaient pas seules responsables. Rien ne justifie une exclusivité: il y a place pour les entreprises publiques aussi bien que privées. Pourquoi dès lors ce procès intenté à sens unique ?

Chapitre VII

Evaluation des Résultats

Président de séance : M. KERAMANE (Algérie)
Rapporteur: M. FERNANDEZ (ONUDI)

Exposé introductif

Le rapporteur souligne la complexité de cette question. Quoique le problème soit débattu depuis plus de trente ans, il ne s'est jamais dégagé de réponse unanime. Deux principes généraux sont toutefois admis. Le premier est que l'évaluation ne doit pas être envisagée comme un acte de jugement, mais plutôt comme un processus continu destiné à améliorer la gestion. Le second est qu'il s'agit d'un processus comparatif: la référence peut être soit d'autres EPI de pays en développement, dans des secteurs et des environnements similaires; soit l'entreprise elle-même, que l'on compare alors à son propre passé.

Chacune de ces comparaisons est utile, sans être complètement valable. En effet, deux entreprises ne sont jamais identiques et l'environnement de chacune varie avec le temps.

Quels critères d'évaluation utiliser ? Ils sont nécessairement plus complexes que pour l'entreprise privée car ils doivent correspondre à des objectifs multiples. Le rapporteur en propose quatre: financier, productif, qualité de service, et finalité sociale.

a) Le critère financier a été discuté à propos de la gestion comptable de l'entreprise. On se bornera à rappeler ici son importance pour la capacité d'autofinancement et l'autonomie de la gestion.

b) Le critère de productivité se confondrait avec le précédent dans une théorie qui supposerait des marchés parfaits. Dans la réalité ils donnent en général des résultats différents. Ainsi une entreprise peut être profitable tout en étant peu productive, si elle jouit d'une protection ou d'un monopole injustifié. Inversement, elle peut être en perte, quoique bien gérée, si la structure de prix et de coûts qui lui est imposée n'est pas économiquement justifiée. Le critère de productivité peut ainsi corriger utilement l'appréciation financière.

c) Le critère de qualité du service rendu correspondrait à une appréciation de l'entreprise par ses clients : qualité et prix du produit, conformité et exactitude des livraisons, service après vente, etc.

d) Le critère social appréhende dans quelle mesure l'entreprise répond aux orientations de la société et apporte une contribution à la réalisation d'objectifs macro-économiques précis. Il s'agira ici de problèmes d'emploi et de revenus, de répartition régionale, de formation et de promotion, de développement technologique.

On peut aussi envisager une autre approche en termes relationnels selon laquelle l'entreprise devrait maximiser la satisfaction de tous les agents qui sont en rapport avec elle.

Ce point de vue a d'ailleurs une signification plus large. Les possibilités d'une véritable autonomie de la gestion dépendent dans une grande mesure de la manière dont l'entreprise y satisfait car tout processus d'évaluation en sera fortement influencé.

Le débat porte d'abord sur les ressemblances et les différences entre entreprise privée et publique, ensuite sur les critères et les bases d'évaluation et finalement sur les institutions responsables dans ce domaine.

Entreprises publiques et privées

Plusieurs intervenants ont rappelé les ressemblances entre secteur public et privé. Tout comme dans le privé, l'entreprise publique devrait satisfaire un critère de rentabilité (défini de façon appropriée); tout comme le secteur public, l'entreprise privée devrait satisfaire un critère d'utilité sociale. Mais dans le privé, le critère du profit est dominant, le rendement social est une question de légitimité, de se faire accepter par l'opinion publique et de ne pas s'attirer d'ennuis de la part des autorités. Pour l'entreprise publique au contraire, cet aspect social fait partie intégrante des objectifs à remplir, et la rentabilité financière n'est pas nécessairement prioritaire.

On cite à cet égard une conclusion présentée par le rapporteur à une autre réunion : une évaluation des entreprises privées et publiques avait montré que sur le plan des "profits privés", calculés du seul point de vue de l'entreprise, les entreprises privées obtenaient de meilleurs résultats; mais qu'en termes de "profits publics", incluant ici les effets sur le reste de l'économie, c'étaient les entreprises publiques qui offraient la meilleure performance.

Les critères d'évaluation

Tous les orateurs sont d'accord qu'une évaluation implicite ou explicite est toujours faite par l'autorité supérieure et que ses conclusions

ont une importance souvent décisive sur le degré d'autonomie dont jouit la direction de l'entreprise publique. En outre, le critère financier est le plus évident et le plus facile à appliquer. En l'absence d'une spécification différente, on qui tendra automatiquement à l'utiliser, si injuste qu'il soit. Ainsi un intervenant Algérien note que dans son pays l'évaluation constitue un processus sans critère précis ni procédure affichée, mais dont les effets peuvent être très graves, non seulement pour l'autonomie des entreprises publiques, mais même pour l'ensemble du fonctionnement de l'économie.

Il souligne qu'en Algérie les EPI, durant les années 70, ont créé un outil de production, formé des équipes, assimilé les technologies nouvelles, acquis une expérience et fait leur apprentissage. A cet égard, un jugement devrait être positif. Leur résultats financiers ont toutefois été négatifs, et c'est sur ce seul critère qu'on veut aujourd'hui les juger.

Plusieurs références sont faites aux techniques d'évaluation proposées par le Professeur Le Roy Jones et son groupe à l'Université de Boston. Celles-ci comportent les étapes suivantes:

- le point de départ constitue le résultat financier 'privé', tel qu'enregistré par les données comptables;
- de là, on passe à un concept de bénéfice public, en retirant des coûts les frais financiers payés directement ou indirectement à l'Etat, de même que les coûts encourus pour rencontrer les objectifs sociaux imposés par l'Etat;
- pour évaluer le progrès de l'entreprise, on utilise des prix, des coûts et des salaires constants, ce qui fournit une mesure effective des gains de productivité réalisés;
- finalement, on remplace les prix observés par des prix de référence correspondant aux raretés réelles des facteurs de production (personnel qualifié et non qualifié, devises étrangères, capital).

Ces techniques visent à déterminer le coût social effectif des services rendus ou des produits fournis par l'entreprise, en même temps que les progrès qu'elle réalise. Elles permettent par exemple de mesurer dans quels cas une politique de substitution à l'importation était justifiée.

Il n'existe encore qu'une expérience très limitée de l'application de ces techniques. A l'heure actuelle, elles sont utilisées au Pakistan et essayées au Venezuela, mais sans que les résultats aient déjà pu être appréciés.

Certains soulignent l'importance de ces critères complexes ou multiples. Ainsi, dans une période de changement de prix relatifs, de relâchement des contrôles ou de réduction de la protection extérieure, les données comptables brutes perdent leur signification, alors qu'une évaluation à prix et coûts constants conserve sa validité. De même, lorsque le Gouvernement ne fournit pas de capital aux entreprises, mais les oblige à se financer par des emprunts, assortis de taux d'intérêt élevés (comme c'est le cas en Algérie), l'ensemble des intérêts payés doit être comptabilisé dans le rendement du capital, comme le rapporteur l'avait suggéré précédemment.

D'autres toutefois rejettent des méthodes trop complexes, invoquant les raisons suivantes :

- les manipulations comptables laissent une trop large place à l'arbitraire et à des appréciations subjectives. On peut tout justifier quand on entre dans cette voie.
- plus complexes seront les modes d'évaluation, plus la bureaucratie voudra se développer pour effectuer les calculs nécessaires. A trop raffiner, on risque d'arriver à des résultats contreproductifs.
- la motivation des gestionnaires et l'auto-évaluation par l'entreprise constituent un aspect essentiel du processus: les critères doivent par conséquent être simples et compréhensibles par tous. Ceux proposés par le rapporteur créent des difficultés à cet égard. Si l'efficience financière et productive peuvent être appréciés moyennant une comptabilité suffisamment développée, l'entreprise est incapable d'estimer elle-même sa performance concernant la qualité des services rendus, mais surtout les retombées sociales de son activité ou sa contribution à la stratégie d'ensemble du développement.

D'autres soulignent au contraire l'importance du facteur de qualité dans une gestion efficace, comme en témoigne par exemple la diffusion rapide des 'cercles de qualité' lancés par les Japonais. L'entreprise doit se soucier de la satisfaction de ses clients et se tenir au courant de l'évolution de leurs besoins. Autrement, elle risque de se retrouver avec des produits invendables lors d'une libéralisation du marché.

Cette approche conduit certains participants à proposer des critères simples, par exemple les résultats financiers, corrigés seulement par une évaluation des charges à caractère public imposées par l'Etat. Certains suggèrent même une double comptabilité, l'une s'appliquant aux ventes sur le marché et aux inputs qui s'y rattachent, qui devrait montrer un résultat positif, l'autre couvrant les coûts participant à proposer des critères simples, par exemple responsabilités publiques de l'entreprise. Tout

ceci suppose que ces charges soient quantifiables, pour éviter que les gestionnaires ne couvrent leur inefficience par des références à des objectifs vagues et complexes d'avantages sociaux.

En ce qui concerne la production pour le marché, qui dans le domaine industriel constitue souvent l'aspect dominant, il n'y aurait pas de différence à faire entre entreprise publique et privée et la sanction du marché devrait être applicable aux deux également.

En outre, certains soulignent que les critères d'évaluation doivent pouvoir changer à travers le temps, en particulier en fonction du degré de maturité de l'entreprise. Dans le moyen terme, des résultats financiers suffisants apparaissent comme une contrainte pour garantir l'autonomie de l'entreprise. Dans le court terme, il peut y avoir des situations de crise où la priorité doit être donnée à un redressement immédiat.

Un intervenant de l'ONUDI montre une grande méfiance devant tout processus d'évaluation et pose la question: qu'arriverait-il en cas de condamnation? Dans les dernières années, il a été beaucoup question en Europe de "canards boiteux" dans l'industrie. La plupart de ces entreprises ont été fermées, souvent après de longues tergiversations. Une solution de fermeture est-elle acceptable en Afrique, et si au contraire le maintien est décidé, sur quelles bases une évaluation financière peut-elle être faite?

Une réponse est donnée pour le Sénégal. Dans le cadre de la nouvelle politique économique, certaines entreprises dont les dépenses n'offraient pas un rendement social suffisant, ont été supprimées. Ce fut le cas entre autres de plusieurs sociétés de développement rural. Par ailleurs, l'Etat a l'intention de privatiser certaines entreprises en vendant une partie de sa participation. Pour ce faire toutefois, il faut au préalable procéder à des restructurations, dont le coût social est extrêmement élevé: elles entraînent la perte de milliers d'emplois. Le gouvernement a commencé par financer les programmes de réinsertion sociale sur ses moyens propres, mais à présent il négocie des moyens supplémentaires avec la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds.

La responsabilité pour l'évaluation

Le débat s'oriente alors sur l'aspect institutionnel: qui doit faire l'évaluation? La discussion précédente avait déjà montré des divergences de vue à cet égard: l'entreprise ne peut faire son auto-évaluation qu'à partir de ses éléments propres, mesurant son propre progrès. Au contraire, l'Etat qui gère tout un portefeuille d'entreprises publiques, est en mesure d'opérer une série d'autres comparaisons, tant avec d'autres entreprises

publiques nationales et étrangères, qu'avec des entreprises privées. Pareilles comparaisons sont toutefois dangereuses, car les conditions de fonctionnement ne sont jamais identiques, même à l'intérieur du même pays et du même secteur, à plus forte raison lorsque les termes de la référence sont recherchés au dehors.

Certains intervenants acceptent la méthode traditionnelle, où en pratique le Ministère de tutelle fait l'évaluation. Ceci présente l'avantage que c'est le même organisme qui a fixé à l'entreprise son mandat et qui juge dans quelle mesure elle l'a rempli. Les objectifs peuvent toutefois être multiples et relever de services différents. Ainsi, l'équilibre financier intéresse avant tout le Ministère des Finances et si l'entreprise subit des pertes importantes, c'est ce service qui va devoir fournir les fonds, ou reprendre les dettes, au moment d'une restructuration (remettre les compteurs à zéro, suivant l'expression d'un intervenant Algérien). Aussi, les points de vue à l'intérieur même de l'Administration peuvent être assez différents et il n'est pas étonnant que les critiques les plus vives des entreprises publiques émanent des Finances.

Par ailleurs, le rapporteur et d'autres intervenants rappellent que, dans beaucoup de cas, certaines des décisions essentielles concernant l'entreprise ont été prises par l'Administration de tutelle: investissements, prix, nomination de cadres. L'évaluation ne peut par conséquent pas porter sur la seule direction de l'entreprise, mais doit se référer au complexe entreprise-tutelle et à la relation entre eux, qui constitue trop souvent un facteur important d'inefficience. Il serait dès lors anormal que ce Ministère soit à la fois juge et partie.

Une évaluation négative pourrait conduire à une décision soit de restructurer l'entreprise, soit de réformer les relations entre l'entreprise et l'Etat. Il serait dès lors nécessaire que l'évaluation dépasse la compétence du seul Ministère de tutelle.

Une autre solution existe pour les entreprises chapeautées d'un Conseil d'Administration doté de pouvoirs effectifs et clairement définis. C'est à lui qu'il appartient d'effectuer le contrôle de la gestion courante, laissant au Ministère la seule charge d'évaluer les aspects stratégiques de moyen ou long terme.

Le type d'organisation de la Zambie, avec ses holdings en cascade illustre cette solution. Il présente en outre l'avantage que chaque contrôleur est en présence d'un petit nombre de contrôlés, permettant ainsi une meilleure connaissance et donc une meilleure évaluation. Dans les pays où ces fonctions sont plus centralisées et où il existe un grand nombre d'entreprises publiques, il est au contraire inévitable que les jugements

soient plus sommaires et donc plus injustes. Il est toutefois à craindre que le système des holdings n'aboutisse à donner une priorité trop importante aux résultats financiers.

Le représentant de l'ICPE indique que dans d'autres pays l'évaluation se fait souvent à travers un Ministère spécialisé dans cette tâche, ou, comme au Sénégal, à travers une Cellule créée auprès de la Présidence. Ce sont d'ailleurs là les formes d'organisation que recommande la Banque Mondiale dans ses programmes d'ajustement structurel. C'est là aussi que l'on peut définir les critères à mettre en oeuvre. En Amérique Latine, il s'agit plus souvent d'une commission fonctionnant auprès du Ministère des Finances et chargée à la fois d'élaborer les critères convenant au contexte national et de les appliquer.

Dans la perspective toutefois où une évaluation doit être considérée avant tout comme un instrument pour améliorer la gestion, celle qui est faite à l'intérieur même de l'entreprise sera en général plus significative que toute évaluation externe. Cette dernière reste toutefois importante aussi bien qu'inévitable.

Le rapporteur conclut les débats en offrant un commentaire sur les questions d'évaluation externe et interne.

Il est clair qu'il est difficile de définir un jeu de critères d'évaluation sur lequel un accord général puisse se faire. Mais ce n'est sans doute pas très important. Ce qui l'est bien davantage, c'est que dans chaque cas, ces critères soient définis à l'avance. Ainsi, pour reprendre l'exemple Algérien cité plus haut, des critères de production, ou de réalisation quantitative du Plan, peuvent parfaitement se substituer à l'objectif d'un équilibre financier. Encore faudrait-il que ceci ait été expressément prévu. En fait, le Gouvernement a-t-il dit aux entreprises: réalisez les objectifs de production, quel qu'en soient les coûts ? Dans la mesure où pareille norme aurait été définie à l'avance, elle devient le critère légitime d'évaluation, et un déficit financier ne peut être invoqué contre les entreprises.

Il serait d'ailleurs intéressant de disposer d'une étude qui porterait spécifiquement sur la définition des critères d'évaluation et leur application dans différents pays d'Afrique. La méthode des Contrats-plans est la seule qui ait été évoquée dans cet Atelier, où des objectifs quantitativement précis sont convenus entre l'Etat et l'entreprise, et encore il s'agit là en grande partie d'un processus d'assainissement financier.

Il faut le souligner encore : si on ne veut pas des critères d'équilibre financier, il faut que les alternatives soient définies à l'avance. Autrement, elles n'auront aucune validité devant les instances d'évaluation.

- **L'évaluation externe des entreprises ne peut toutefois apporter qu'une contribution limitée aux objectifs d'efficience. Cet Atelier aura rempli sa fonction si tous ses participants partent convaincus que stimuler l'évaluation interne comme une partie intégrante de la fonction de management est beaucoup plus important que toute question d'organisation de l'évaluation extérieure.**

Troisième Partie

DOCUMENTS DE BASE

Chapitre I

Vue d'ensemble

1. Introduction

Les entreprises publiques ont servi de fer de lance à la politique d'industrialisation dans la plupart des pays africains et elles ont très généralement connu une expansion rapide dans les années soixante-dix. Depuis lors, la croissance s'est ralentie, des critiques se sont élevées partout contre les modes de gestion et de contrôle de ces entreprises. Leur rôle même dans le processus de développement a été remis en question dans nombre de pays.

Dans ces conditions l'ISGP et l'ONUDI ont jugé intéressant d'organiser un atelier qui confronterait dans ce domaine un certain nombre d'expériences africaines: il s'agirait de chercher à dégager les conditions d'un fonctionnement efficace des entreprises publiques

Pour chercher à dépasser le niveau des généralités, on a décidé de se baser avant tout sur des études de cas concrets, dans les pays suivants: Algérie, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigéria, Sénégal, Tunisie, Zaïre, Zambie.

Ce chapitre commence par présenter le cadre de l'environnement macro-économique et des politiques suivies dans la majorité des pays étudiés. Les thèmes sont ensuite abordés dans l'ordre où ils ont été débattus à l'atelier. Après une description de la structure et de l'organisation des Entreprises Publiques Industrielles (EPI), on examinera les mécanismes de décision et de fonctionnement dans quelques domaines essentiels: le choix des investissements; les politiques de prix et de commerce, tant intérieur que extérieur, y compris l'allocation des devises; la gestion comptable et financière; la gestion des ressources humaines. On terminera avec les deux thèmes généraux de la relation entre les EPI et les pouvoirs de tutelle, et de l'évaluation de la gestion.

2. La crise économique et les politiques d'ajustement

Au cours des dernières années, tous les pays africains concernés ont connu une baisse importante de leurs ressources. Sur le plan extérieur, le premier facteur a été une dégradation assez générale des termes de l'échange, comme le montre le Tableau 1. Les prix de tous les produits importants pour l'exportation ont fortement baissé de 1980 à 1987.

Tableau 1
Principaux produits d'exportation

Produits ¹	Indice des prix ² (prix en \$, 1980=100)	Part dans les exportations ³	
Cacao	77	Côte d'Ivoire	30%
Café	72	Kenya	39%
		Côte d'Ivoire	21%
		Zaïre	18%
Cuivre	67	Zambie	36%
		Zaïre	32%
Hydrocarbures	61	Nigéria	97%
		Algérie	98%
		Tunisie	22%
		Zaïre	12%
Arachides	69	Sénégal	20%
Phosphates	70	Sénégal	13%
		Tunisie	14%
Thé	74	Kenya	18%

¹ Il s'agit, là où il y a lieu, des prix des produits transformés: huile d'arachides, super-phosphates, produits pétroliers raffinés.

² 1er trimestre de 1987 - Source: IFS, Fonds Monétaire.

³ 1985 ou 1986 (dernière année disponible) - Sources Nationales et IFS

Le second facteur est constitué par les changements dans les flux financiers: les transferts nets (compte tenu des intérêts aussi bien que des mouvements de capitaux) sont généralement devenus négatifs.

Ces difficultés croissantes d'accès au marché des capitaux internationaux ont accru l'importance des prêts du FMI et des programmes d'ajustement structurels de la Banque Mondiale, avec la conditionalité qui leur est attachée. Elles ont aussi contribué à imposer dans la plupart des cas des politiques d'austérité aux Gouvernements: comme le montre le tableau 2, le redressement de la balance des paiements courants qui en a

résultat a été spectaculaire au Nigéria et en Côte d'Ivoire et, dans une moindre mesure, au Kenya, au Sénégal et en Zambie.

Tableau 2
Balance des paiements: compte courant¹

	1981	1985
Algérie	85	1015
Côte d'Ivoire	-1411	42
Kenya	-723	-138
Nigéria	-6207	1265
Sénégal	-498	-270
Tunisie	-454	-587 ²
Zaire	-424	-218
Zambie	-742	-204

¹ en millions de dollars

² Exportation nette de biens et services (Comptes Nationaux)

Source: Statistiques Financières Internationales, FMI.

Ces résultats n'ont toutefois pu être obtenus qu'à travers de sévères restrictions dans les importations et dans les dépenses publiques. Les premières ont particulièrement affecté le secteur manufacturier, le plus dépendant des importations d'inputs et de matériel: le ralentissement de la production (ou de sa croissance) a été en grande partie causé par les difficultés d'approvisionnement qui ont été marquées dans la plupart des pays.

Par ailleurs l'austérité dans les dépenses publiques s'est traduite avant tout dans les investissements mais aussi dans les subventions: les entreprises publiques ont été directement affectées des deux côtés.

**Tableau 3. PIB et production manufacturière
Taux de croissance annuels moyens**

	PIB		Industrie Manuf.
	1980-85	1970-85	1970-85
Algérie	4.9	6.3	10.6
Côte d'Ivoire	-1.7	3.6	5.9 ¹
Kenya	3.1	5.3	8.8
Nigéria	-3.4	3.1	8.9
Sénégal	3.3	2.8	4.2
Tunisie	4.1	6.4	9.7
Zaïre	1.0	0.2	-1.5
Zambie	0.1	0.5	0.4

¹ Ensemble de l'industrie

Sources: Banque Mondiale.

Les difficultés de balance de paiement ont en même temps entraîné dans la plupart des cas une réorientation profonde des politiques économiques, dans la direction d'une libéralisation de l'économie.

L'aspect le plus frappant concerne la politique extérieure: il s'agit dans beaucoup de pays de promouvoir l'exportation non traditionnelle de produits industriels. Pour cela, plusieurs pays ont procédé à des dévaluations suivies d'un flottement des monnaies: dès 1982 au Kenya et au Zaïre, en 1985 en Zambie, en 1986 au Nigéria et en Tunisie. Dans les cas du Zaïre, de la Zambie et du Nigéria, il s'est agi de changements profonds dans les rapports de prix.

En même temps, le système de protection tarifaire est en voie de restructuration, de façon à supprimer les privilèges excessifs accordés à certains producteurs (privés aussi bien que publics). L'évolution vers des taux de protection plus uniformes est destinée à favoriser l'intégration industrielle vers l'amont: les disparités de taux aboutissaient trop souvent

à faire préférer des inputs importés à des productions locales; plus rarement en sens inverse, la protection en amont créait sur le marché intérieur des prix de demi produits assez élevés pour rendre impossible toute exportation de produits finis.

Le rééquilibrage du système des prix devrait fournir aux entreprises des incitations comparables à vendre à l'exportation ou sur le marché intérieur.

Les restrictions quantitatives à l'importation, avec les délais et les arbitraires inévitablement liés à un système d'autorisations individuelles, seront progressivement éliminés. La Côte d'Ivoire, le Kenya, le Sénégal et la Tunisie sont engagés dans cette voie, tandis que le Nigéria en 1986 est passé directement à un système de vente aux enchères des devises disponibles. La Banque Centrale décide du montant qu'elle est prête à vendre chaque semaine. Les banques qui centralisent les demandes, vérifient qu'il s'agit d'opérations commerciales normales. Les demandes sont servies en fonction du prix offert, à concurrence du montant disponible. Il n'existe plus dès lors de procédure administrative d'allocation de devises. La Zambie a également pratiqué cette méthode de 1985 à 1986.

Sur les marchés intérieurs aussi, le système des prix a été ou doit être libéralisé: en Zambie et au Zaïre, seuls certains produits de base sont encore contrôlés. Ailleurs, le mouvement dans cette direction est plus lent et plus prudent: ainsi au Sénégal et en Tunisie un calendrier précis a été établi prévoyant les dates de suppression des contrôles (et de modification tarifaire) par groupes de biens. Au Kenya, le Gouvernement se propose de passer progressivement d'un système où les prix sont basés sur les coûts de production, à une base constituée par un prix d'importation potentiel, plus le droit de douane y afférent.

Pour éviter que la hausse des produits importés suite aux dévaluations ne se répercute rapidement sur tout le système des prix, beaucoup de pays n'ont permis qu'un ajustement limité des salaires. En Côte d'Ivoire, en Tunisie et au Sénégal, le SMIG est resté bloqué depuis deux ans. L'effet sur la demande de ces mesures a en fait été combiné avec celui des restrictions budgétaires et particulièrement la baisse des investissements (qui a souvent aussi suivi dans le secteur privé): dans plusieurs cas, les industries qui s'étaient habitués à opérer dans un environnement de demande excédentaire, où le seul problème était de produire (et d'obtenir pour cela les inputs nécessaires, souvent importés), se trouvent maintenant confrontées à une situation nouvelle, où le problème est de vendre. Ceci pose de toutes nouvelles exigences en matière de prix et de qualités, exigences qui se trouvent renforcées lorsqu'elles s'orientent à l'exportation pour suppléer à la faiblesse de la demande intérieure. Le cas est particu-

lièrement frappant en Zambie mais des évolutions comparables quoique moins extrêmes se dessinent dans plusieurs autres pays.

Ces nouvelles orientations de la politique économique s'accompagnent d'une remise en question assez générale du rôle et du fonctionnement des entreprises publiques. Dans certains cas, le désenchantement est d'ailleurs beaucoup plus ancien: au Sénégal, dès 1979, le programme publié par le Gouvernement prévoyait à la fois un désengagement et une réforme de ces entreprises. En Côte d'Ivoire, des propositions de réforme et de réorganisations juridiques ont été approuvées par le Parti en 1980. Au Kenya, c'est aussi depuis 1980 que le Gouvernement a décidé de réduire progressivement ses engagements directs dans le secteur manufacturier. En 1982, les premières commissions d'assainissement des entreprises publiques ont été mises en place en Tunisie et, en 1984, le Gouvernement parlait pour la première fois de désengagement. En Algérie aussi la Commission Nationale de restructuration financière détermine quelles entreprises sont éligibles pour des subventions d'assainissement.

A présent, la politique de désengagement s'est généralisée (à la seule exception de l'Algérie). Tous les autres Gouvernements sont engagés dans un programme d'analyse des entreprises publiques, généralement pour les scinder en trois groupes:

- celles qui devraient être maintenues dans le secteur public, moyennant dans certains cas une restructuration ou une réhabilitation
- celles qui devraient être cédées au secteur privé, soit en propriété, soit au moins au niveau de la gestion.
- celles qui devraient être fermées.

Les critères à cet égard ne paraissent pas jusqu'à présent avoir été définis avec précision. Dans le cas du Kenya, le Gouvernement a indiqué que "les entreprises qui ne pourraient pas opérer de façon rentable dans un environnement de protection modérée ont peu de chances d'apporter une contribution au développement; en fait, elles ne font que gaspiller les ressources de la nation" ce qui offre un critère de fermeture. La motivation du désengagement public y est également définie: les ressources limitées de l'Etat doivent être affectées par priorité à l'appui de la croissance agricole, au développement de l'infrastructure et au maintien des services sociaux. Une même motivation est explicite au Zaïre et on la retrouverait sans doute plus ou moins dans les autres cas. A cela s'ajoutent des critiques parfois violentes contre la planification et la gestion des entreprises publiques industrielles. On affirme aussi qu'elles sont moins

bien équipées que les entreprises privées pour répondre à la nouvelle vocation d'exportation qui devrait devenir celle de la branche.

C'est en Côte d'Ivoire que ces politiques connaissent depuis plusieurs années une application effective: liquidation de certaines entreprises publiques, vente de paquets d'actions dans d'autres. Il ne faudrait toutefois pas exagérer la portée de ces nouvelles orientations.

D'abord, là où il existe des holdings publiques ou des banques publiques de développement industriel, il n'apparaît aucune intention de les éliminer: elles répondent en fait aux critères proposés, à condition d'équilibrer leurs comptes, de ne pas requérir de nouvelles appropriations en capital et d'imposer à leurs filiales une gestion plus rigoureuse; Aussi bien en Tunisie qu'au Kenya, au Nigéria et en Zambie, leurs dirigeants comptent bien rencontrer les nouvelles exigences qui leur sont imposées. Dans ces pays, le désengagement de l'Etat du secteur productif s'appliquerait plutôt aux participations gérées directement qu'à celles que l'Etat détient via ces intermédiaires financiers.

En second lieu, une politique de privatisation soulève un grand nombre de difficultés. Le secteur privé national n'est guère en mesure de rassembler les capitaux nécessaires au rachat ou à la réhabilitation des entreprises les plus importantes. L'on peut aussi douter qu'il dispose rapidement d'équipes qualifiées pour assurer une gestion plus efficace que celle du secteur public. Et la vente d'entreprises nationales à des étrangers soulève d'autres problèmes dès qu'il s'agit de branches qui risquent d'affecter significativement la vie de la nation.

Finalement, la vente ou la cession partielle d'une entreprise n'a guère de chance de réussir que si elle offre des perspectives de rentabilité, ce qui peut exiger un processus coûteux de réhabilitation.

Les entreprises publiques vont donc continuer à jouer un rôle important dans le secteur industriel, même si les cas de privatisation, rares jusqu'à présent, deviennent plus fréquents. Elles vont toutefois opérer dans des conditions assez différentes de ce qu'elles ont connu dans le passé.

En termes de leurs objectifs, celui de l'équilibre financier (au minimum) est réaffirmé partout et prend maintenant priorité sur les objectifs sociaux, régionaux ou autres qui avaient souvent été très importants dans le passé.

Cet objectif devient d'autant plus important qu'elles pourront beaucoup moins que dans le passé compter sur un appui financier de l'Etat. Des subsides ne leur seraient alloués que là où les autorités leur impose-

raient des charges ne correspondant pas à leurs objectifs. De même, dans la plupart des cas, elles devraient soit autofinancer leurs projets d'extension, soit arranger des lignes de crédit domestiques ou étrangers pour rencontrer leurs besoins: les transferts en capital des Etats seront parcimonieusement comptés.

Il faut citer ici un texte de la Charte Nationale votée en Algérie au début de 1986: "Le moment est venu au sein de toutes les entreprises socialistes, de faire prévaloir la rigueur des règles de gestion et de restituer de plus en plus la priorité à l'efficacité économique reposant sur les résultats financiers".

Les EPI devront convaincre les autorités de leur viabilité dans le nouveau cadre économique. Ces adaptations nécessaires remettent en question les modes de planification, de gestion et de contrôle qui ont prévalu dans le passé. Il devient par conséquent d'autant plus important d'étudier les formes d'organisation qui semblent les plus appropriées pour permettre un fonctionnement efficient en termes des nouvelles normes.

Les sections suivantes passent en revue différents aspects du fonctionnement des entreprises et des contrôles auxquels leurs opérations sont soumises. Cette description cherchera à identifier les dysfonctionnements qui en résultent et par conséquent les réformes qu'appellent les nouvelles orientations des politiques économiques.

3. Les entreprises publiques industrielles

La définition même des EPI est assez floue dans les pays où beaucoup d'entreprises sont d'économie mixte, où la majorité des actions appartient soit aux pouvoirs publics, soit aux partenaires privés, avec des proportions variables; En outre, dans plusieurs cas, des participations (voire une propriété totale) sont détenues par des autorités régionales ou locales (les Etats au Nigéria, les Wilayas en Algérie). Il ne sera question dans la suite que des entreprises sous le contrôle du pouvoir central (Gouvernement Fédéral au Nigéria) et essentiellement de celles où le secteur public détient au moins une majorité de parts. Il faut toutefois souligner que pareille classification ne correspond pas nécessairement à celle du contrôle administratif: ainsi en Tunisie, les règles de tutelle qui s'appliquaient auparavant dès que la participation publique atteignait 10 %, s'appliquent depuis 1985 là où cette participation dépasse 1/3.

Il faut souligner aussi que même les participations minoritaire entraînent un travail substantiel pour les administrations en cas de gestion directe: il reste nécessaire de fixer les attitudes que doivent prendre aux Conseils d'Administration, les fonctionnaires qui y représentent

l'Etat. Même lorsque la gestion quotidienne est assurée par les partenaires privés, toutes les décisions importantes ou stratégiques demandent une étude et une prise de position des administrations.

Ce flou autour des définitions explique que les limites du secteur public ne sont pas en général exactement cernées. Ce n'est qu'en Algérie que les comptes nationaux distinguent explicitement les entreprises publiques et privées. Dans ce cas, les EPI assuraient en 1982 78 % de la valeur ajoutée du secteur industriel (hors hydrocarbures), plus de 85 % de sa masse salariale et près de 95 % de ses investissements.

Ailleurs, les données ne sont que fragmentaires. En Zambie, les filiales de la holding industrielle, INDECO, fournissaient en 1985 près de 37% de la VA du secteur manufacturier. En 1980, l'ensemble du secteur public assurait 46% de l'emploi enregistré dans ce secteur.

Tableau 4
Répartition de la Valeur Ajoutée par branches ¹

	Agric.	Industrie Manuf.	Mines	Constr. Energie	Services
Algérie	8	11	30	7	43
Côte d'Ivoire	36	17	..	9	38
Kenya	31	13	..	7	49
Nigéria	36	9	19	4	32
Sénégal	19	18	5	6	52
Tunisie	17	14	12	8	49
Zaïre	31	2.1	28.5	3.5	36
Zambie	14	22	13.5	4.5	46

¹ pourcentages du PIB 1985 au coût des facteurs.

Sources: Banque Mondiale et Sources Nationales.

En Tunisie, un échantillon de 58 EPI fournissait en 1984 38% de la VA du secteur, tandis que l'ensemble des EPI assurait 54% des investissements. En Côte d'Ivoire, en 1983 un échantillon incomplet leur attri-

buait 27% de la VA. Au Sénégal, le secteur public (toutes branches confondues) fournissait près de 50 % du PIB.

Des données globales ne sont pas disponibles ailleurs. Au Nigéria, il existe plus de 100 EPI sous le contrôle du Gouvernement Fédéral, au Kenya plus de 50, au Zaïre une quinzaine (mais les plus importantes sont dans le domaine minier). La structure des PIB est donnée dans le tableau 4.

Les modes d'organisation varient considérablement d'un pays à l'autre. A un extrême, l'Algérie ne connaît que des Sociétés d'Etat, en général de grande dimension et fortement centralisées. Dans le passé, il en existait 150, chacune couvrant une branche d'activité et y exerçant un monopole de fait. Depuis lors beaucoup de grandes sociétés ont été éclatées pour en faciliter la gestion. Ainsi en 1985 leur nombre était monté à 474 (en dehors de celles, beaucoup plus nombreuses, dépendant des provinces et communes).

La Côte d'Ivoire et le Sénégal ont un régime juridique plus diversifié:

- des Etablissements Publics Industriels et Commerciaux qui dépendent du budget et assument en général des fonctions commerciales ou de régularisation des prix (dans les pays anglophones, ces fonctions sont en général exercées par des "Statutory Boards" établis par acte du Parlement).
- un petit nombre de Sociétés d'Etat, organisées sous le régime des sociétés anonymes, mais propriété exclusive de l'Etat.
- des sociétés d'économie mixte, en beaucoup plus grand nombre.

Dans les autres pays aussi, les EPI sont en général organisées suivant le régime du droit commun des sociétés et sont soumises aux mêmes règles en ce qui concerne les pouvoirs et la répartition des responsabilités. La différence essentielle concerne toutefois l'existence d'une tutelle administrative qui, en Tunisie par exemple, est définie juridiquement de façon beaucoup plus extensive que ne le sont les droits des actionnaires dans une société anonyme

Dans ces pays (comme au Nigéria et au Zaïre aussi), c'est une division spécialisée du Ministère des Finances qui gère les participations publiques (au Zaïre, dans certains gouvernements, il existe un Ministre du Portefeuille; c'est le cas en novembre 1986).

Au Kenya et en Zambie, (et dans une beaucoup moindre mesure en Tunisie), il existe un système assez différent de holdings publiques. Le cas le plus clair est celui de la Zambie où l'essentiel des EPI est géré par une seule holding (INDECO), elle-même coiffée par une holding globale (ZIMCO) qui gère la totalité du secteur parastatal. Ici, l'essentiel des fonctions de la tutelle est exercée par la holding.

Au Kenya, le système des holdings publiques prévaut aussi; il y a en a toutefois plusieurs (entre autres dans le domaine agro-alimentaire). En outre certaines EPI relèvent directement du Ministère des Finances.

En Tunisie, depuis 1985, la législation prévoit un système de holdings publiques ("sociétés mères") qui exercent certaines des fonctions de tutelles sur leurs filiales (ceci existe par exemple dans les branches des matériaux de construction et du textile). Dans certains cas, il s'agit d'un regroupement de sociétés précédemment indépendantes, dans d'autres cas au contraire, d'une décentralisation de la gestion entre filiales devenues plus autonomes.

Au Zaïre, le principal groupe minier a "hérité" au moment de la nationalisation, d'un certain nombre d'entreprises industrielles liées à son exploitation, soit qu'elles fournissaient des inputs, ou transformaient des outputs. Il y a ici un cas limité de centralisation de la gestion. Plus récemment, ce groupe a été réorganisé en le coiffant d'une holding.

Dans l'ensemble, la gestion des entreprises est décentralisée: ainsi au Kenya, le portefeuille de la principale holding publique comprend 9 entreprises textiles séparées, ou en Zambie 4 entreprises de meunerie. En Algérie, toutefois la division des grandes EPI a été orientée vers une séparation fonctionnelle (production, recherche, commercialisation) autant que sur la création d'unités de production intégrées.

La tutelle formelle sur les EPI est en général double: celle du ministère technique compétent (qui sera parfois celui de l'agriculture pour les branches agro-alimentaires) et celle du ministère des finances. Les compétences de la tutelle administrative sont en général plus ou moins réduites là où il existe des holdings publiques.

Outre cette tutelle double, il existe souvent des procédures spéciales, entraînant l'accord ou le contrôle par d'autres autorités; pour certaines opérations spécifiques, telles que les investissements, les importations (Banque Centrale, Ministère du Commerce Extérieur) la fixation des prix (Ministère du Commerce), les problèmes de personnel (Ministère du Travail), etc. Pour ces autres types de contrôle, en dehors de la tutelle à proprement parler, la situation des EPI est en général la même que celle des

entreprises privées et les mêmes formalités ou autorisations sont exigées des unes et des autres.

La méthode des contrats-plans (ou contrats-programmes) s'est développée dans les dernières années et tout d'abord au Sénégal, où elle était déjà prévue dans le plan de redressement de 1979. Il s'agissait d'abord de poser un diagnostic précis des problèmes de l'entreprise, en second lieu d'élaborer un programme de redressement et, enfin, de concrétiser les étapes de ce programme dans des engagements assortis d'un calendrier de réalisation qui constituent le contrat plan à proprement parler.

La même technique commence maintenant à être utilisée en Côte d'Ivoire et elle est prévue dans la législation tunisienne de 1985 sur les entreprises publiques, de même qu'au Zaïre.

Dans le cas du Sénégal, la gestion des Contrats-Plans a été confiée à une cellule spéciale, créée auprès de la Présidence. Celle-ci travaille en collaboration avec les ministères de tutelle légale; il en résulte toutefois clairement un déplacement du centre de gravité de la tutelle.

Des phénomènes parallèles apparaissent ailleurs: la mise en question des entreprises publiques porte avant tout sur leurs pertes financières (si discutable que soit ce critère). Les problèmes d'assainissement relèvent aussi des techniques financières, de même que les décisions d'assurer un contrôle plus strict de l'exécution des budgets prévisionnels. Ces différents aspects concourent à augmenter l'importance relative de la tutelle financière par rapport à la tutelle technique. Ces tendances sont perceptibles en Côte d'Ivoire, au Nigéria et ailleurs. En Algérie, la tutelle est en principe unique (Ministères de l'Industrie Lourde ou Légère) mais d'autres départements sont concernés par la plupart des actes de gestion ce qui rend les procédures d'autorisation souvent plus lourdes qu'ailleurs.

On a mentionné plus haut les critiques dont les EPI ont fait l'objet sur les plans de la gestion et des résultats financiers. A cet égard, trois problèmes doivent être soulignés.

Tout d'abord, les objectifs qui leur étaient assignés ont souvent, soit manqué de clarté, soit été trop nombreux (ou contradictoires) pour définir clairement les priorités d'action de la direction.

Ainsi dans beaucoup de cas, leur localisation a été décidée en fonction de critères sociaux plutôt que économiques: il s'agissait de créer des emplois dans des régions qui en offraient peu. A la lumière de cet objectif, le sur-emploi devient une norme acceptable et les pertes financières qui en découlent, aussi bien que des frais de transports excessifs, peuvent être

considérés comme un mode de redistribution des revenus. Les codes d'investissement qui existent dans la majorité des pays prévoient d'ailleurs le plus souvent des avantages fiscaux gradués en fonction de la zone d'installation de l'entreprise: ici le subside en fonction du critère régional prend la forme d'une "dépende fiscale" (ou renonciation à une recette normale).

En dehors de ces problèmes régionaux et sociaux, les EPI sont parfois aussi chargées d'autres tâches qui alourdissent leurs charges ou réduisent leur chiffre d'affaire. On peut citer par exemple:

- travaux d'infrastructure non liés aux besoins d'exploitation (cas cité au Nigéria et en Algérie)
- approvisionnement du marché national, à des prix pouvant être inférieurs à ceux de l'exportation (on y reviendra à propos de la politique du prix);
- formation du personnel: il n'y a ici d'externalités que lorsque l'entreprise publique, qui est limitée dans son échelle de salaires, perd son personnel qualifié au profit du secteur privé;
- dans le domaine agro-alimentaire, il est fréquent que l'entreprise de transformation doive également assurer les charges de l'encadrement des producteurs agricoles;
- les entreprises importantes doivent parfois assumer des charges considérables pour l'éducation (primaire aussi bien que technique) et pour les services médicaux: il y a externalité pure dans la mesure où ces services sont disponibles pour l'ensemble de la population locale plutôt que pour le seul personnel de l'entreprise (c'est le cas pour les deux entreprises étudiées au Zaïre; par contre, les achats de vivre pour nourrir le personnel devraient plutôt être comptés comme salaire indirect);
- enfin, les entreprises publiques sont souvent amenées à fournir gratuitement certains biens et services aux autorités locales, voire au Gouvernement central (prise en charge de fonctionnaires, logement gratuit, etc).

On peut d'ailleurs généraliser ces exemples. Dans la majorité des cas, les EPI sont chargées d'assurer certaines fonctions de développement, parallèlement à l'objectif normal de production de biens et services. Il s'agira souvent d'introduire des technologies nouvelles, de contribuer à l'intégration de l'économie nationale en poussant au remplacement d'importations, de transformer plus avant des matières produites dans le pays pour augmenter la valeur ajoutée dans les exportations. Ces diffé-

rentes fonctions peuvent impliquer un déficit financier permanent, ou tout au moins assez long d'apprentissage.

L'insistance mise à présent sur l'équilibre financier des EPI et sur la transparence de leurs comptes clarifie les priorités pour la gestion et devrait progressivement faire sentir ses effets. Le poids des décisions passées continuera toutefois à se faire sentir. La nouvelle optique devrait amener tout au moins à couvrir les externalités restantes au moyen de subsides. C'est une des réformes assurées au Sénégal par le système des contrats-plans.

Le troisième problème concerne certaines entreprises publiques où des erreurs de planification ont été commises dès le départ: projets mal conçus, exagérément coûteux, surdimensionnés par rapport au marché potentiel, technologiquement inadéquats (on reviendra sur ces problèmes dans la section sur les investissements). Ici les gérants de l'entreprise portent le poids de décisions qui ne sont pas en général les leurs et qui peuvent rendre inaccessible les objectifs que l'Etat voudrait leur imposer.

Ces éléments, multiplicité d'objectifs, charges de développement et parfois déficience de l'outil, suggèrent déjà que l'équilibre financier ne peut pas servir de critère exclusif à l'appréciation d'une bonne gestion des EPI. D'autres facteurs seront évoqués plus loin, en matière de politique des prix par exemple.

Pour conclure, l'organisation même de la tutelle entraîne pour la gestion une série de contraintes. Toute généralisation est ici difficile et les études de cas suggèrent que dans tous les systèmes institutionnels que l'on a passé en revue plus haut, il existe des entreprises bien gérées et d'autres qui le sont moins. La qualité des hommes est probablement première en cause (ceci sera discuté plus loin à propos de la gestion des ressources humaines). Il reste toutefois vrai que les questionnaires montreront en général plus d'initiative et de motivation là où leurs responsabilités sont clairement définies, plutôt que d'être partagées avec une tutelle envahissante.

4. Les décisions d'investissement

Trois cas se présentent en fonction du promoteur:

- ce peut être l'Etat lui-même, souvent associé à un groupe étranger. Ceci sera le plus souvent la situation lorsqu'il s'agit d'aborder une nouvelle branche d'activité;
- ce peut être une entreprise publique existante. Ceci sera le cas normal en Algérie, où les entreprises ont un monopole de principe sur un

domaine d'activité: même des productions nouvelles releveront d'une entreprise existante. Ailleurs, les initiatives des EPI porteront plus souvent sur des augmentations de capacité, ou des extensions à un domaine connexe à celui que couvre l'entreprise;

- **ce peut être une holding publique avec ou sans partenaire étranger (des partenaires privés nationaux peuvent exister dans les trois cas; pour des entreprises d'une certaine importance, leur rôle est en général réduit).**

Au niveau des initiatives et des études, l'identification de possibilités peut provenir d'une variété de sources: le Plan, les Administrations techniques, les EPI, les holdings, des promoteurs étrangers, ou les organisations internationales (en particulier, l'ONUDI a été active dans ce domaine).

Les études de faisabilité sont le plus souvent faites par le promoteur, lorsqu'il est équipé pour le faire; Ensuite vient le choix du consultant pour la spécification technique du projet: dimension, localisation, inputs et choix des procédés de fabrication ou du type de matériel: Les pouvoirs publics ont souvent des exigences non directement liées à la viabilité du projet, les promoteurs étrangers ou les sociétés d'engineering sont facilement complices dans des solutions trop coûteuses (quand elles ne sont pas à l'origine de celles-ci).

Les administrations ne disposent en général pas de la compétence technologique pour critiquer les projets, et les holdings publiques rarement. Les EPI sont en général mieux équipées à cet égard et sont souvent capables de donner une définition précise du cadre ou des normes à imposer au consultant. La législation tunisienne impose maintenant, dès le niveau des études, un appel d'offres international (comme le font aussi les organisations internationales lorsqu'elles envisagent de participer à un projet). D'autres cas ont été cités (en Zambie) où les études ont été financées par l'assistance bilatérale et le choix du consultant limité au pays donataire.

La décision même de réalisation est soumise à des procédures complexes, où l'on peut distinguer trois niveaux:

- **la décision de principe d'aller de l'avant, c'est à dire d'engager des fonds publics;**
- **une série d'autorisations accessoires, dont chacune conditionne tout ou partie du projet;**

- la décision quant au statut fiscal du projet, également susceptible d'en affecter la réalisation (ces deux derniers niveaux sont en général identiques pour les projets publics et privés).

La décision de principe implique normalement une variété d'agents et d'abord le Plan, là où il existe effectivement. Un projet important émanant d'une EPI aura dû être inclus dans le plan à moyen terme. A tout le moins, un projet né trop tard pour être inclus dans le plan doit être jugé conforme à ses orientations. Le statut du Plan est toutefois fort variable d'un pays à l'autre. Même quand il définit les arbitrages de base dans l'allocation des ressources, il est rare que les Gouvernements se sentent liés par les projets ou les enveloppes financières qu'il contient. Ce n'est qu'en Algérie que le Plan a une supervision administrative et que chaque projet doit être individualisé au Plan. En Tunisie, les fonctions des Finances et du Plan sont confondues en un seul Ministère.

A l'autre extrême, la plus importante EPI du Zaïre prépare elle même son programme d'investissement; elle en informe la tutelle mais négocie directement avec les bailleurs de fonds étrangers. Etant donné l'importance des montants en cause, c'est la Banque Mondiale qui insiste pour que le Plan soit consulté pour assurer la cohérence macro-économique des programmes.

Après le Plan, ou plus généralement avant lui dans l'ordre chronologique, les ministères de tutelle, Industrie (généralement) et Finances sont les interlocuteurs privilégiés du promoteur (EPI, holding ou étranger). C'est avec eux que se discutent les aspects techniques des projets et leur montage financier.

La décision elle-même est prise au niveau du Gouvernement pour les projets importants, ou au moins au niveau d'un comité interministériel spécialisé. Ainsi au Zaïre, c'est une Commission des Investissements qui examine en dernière instance les projets présentés et qui peut faire appel à une contre-expertise ou à des consultants extérieurs. Cette commission est toutefois court-circuitée par les EPI les plus importantes. Au Kenya, c'est le "Parastatals Advisory Committee", où siègent les plus hauts fonctionnaires qui doit connaître de tout engagement de fonds publics; il dispose de son propre secrétariat pour préparer ses délibérations. Au Nigéria, c'est le Conseil des Ministres qui est seul compétent pour toute dépense dépassant 5 millions de nairas (à peu près \$ 5 millions).

A côté de ces procédures quasi hiérarchiques, il y en a une série d'autres, à caractère plus latéral: un projet doit en général aussi être négocié avec une série d'autres instances: par exemple, le Ministère du

Travail doit délivrer les autorisations si on désire engager des expatriés, le ministère du Commerce est compétent en matière de prix, les travaux publics en matière d'infrastructure. Il faut souvent aussi un visa de la santé publique. Les autorités locales (et parfois centrales) doivent accepter l'implantation, les achats de terrain, accorder les permis de bâtir. Le Ministère de l'Energie doit être d'accord pour les fournitures de courants; la Banque Centrale pour les opérations en devises.

Dans le cas du Kenya, le Gouvernement a compté que 30 autorisations étaient nécessaires pour la réalisation d'un projet d'investissement et que les délais nécessaires pouvaient facilement atteindre trois ans, surtout que la coordination entre les Administrations est en général loin d'être parfaite. Un compte aussi exact n'a pas été fait ailleurs mais la situation ne doit pas être très différente: plusieurs gouvernements (dont ceux du Sénégal et du Kenya) veulent simplifier les procédures, avant tout d'ailleurs pour ne pas décourager les promoteurs privés: ces procédures latérales sont les mêmes pour eux que pour les EPI.

L'Algérie offre l'exemple d'une des procédures les plus lourdes. La réalisation d'un projet implique des allers et retours entre la Tutelle, le Plan, les Finances, le Commerce Extérieur, la Banque Algérienne de Développement. Les délais sont inévitablement longs et tout doit être prévu à l'avance. Ainsi, il arrive qu'un fournisseur remette une offre valable pour une durée limitée et si l'approbation arrive après l'expiration du délai, il faut recommencer l'ensemble des procédures sur la base de la nouvelle offre.

Dans plusieurs pays, il faut enfin faire mention d'une procédure supplémentaire d'agrément (qui concerne les projets publics aussi bien que privés). Il s'agit en général de l'application du Code des Investissements et de déterminer par conséquent le régime fiscal (ou d'autres subsides) applicable au projet. En Tunisie par exemple c'est une instance particulière, l'Agence de Promotion des investissements qui exerce cette responsabilité. Ailleurs (comme en Côte d'Ivoire), c'est le Ministère de l'Industrie. Au Zaïre, c'est aussi la commission des investissements.

Ce résumé des règles en matière d'investissement doit toutefois s'accompagner des nuances nécessaires: les projets de grande importance sont souvent décidés aux plus hauts niveaux de l'Etat, avec comme conséquence que les différentes autorisations requises sont alors réduites à de simples formalités.

Il faut toutefois souligner que la multiplicité des autorisations et des contrôles qui viennent d'être décrites, ne garantissent en rien la qualité des projets.

On a fait allusion plus haut à certaines EPI issues de projets non viables dès le départ. Dans beaucoup de cas, les décisions ont été prises à partir d'études insuffisantes, soit de l'approvisionnement en matières premières, soit des possibilités d'écoulement des produits, soit encore d'une vue exagérément optimiste des coûts de production ou des perspectives du marché; ce dernier cas, très fréquent, conduisant à un surdimensionnement systématique et donc à un faible degré d'utilisation des capacités.

Dans d'autres cas, ce sont les coûts d'investissement qui ont très largement dépassé les prévisions initiales, dans plusieurs cas d'ailleurs parce que l'infrastructure d'accueil n'était pas disponible en temps voulu pour installer et mettre en marche le matériel importé. D'autres cas ont été cités où ce matériel même était excessivement coûteux et trop complexe ou fragile ou encore non approprié pour les matières premières du pays où on l'installait.

Pareils problèmes se rencontrent bien entendu avant tout là où les autorités s'engagent dans des branches d'activité nouvelles pour le pays, où il n'existe ni expérience préalable ni maîtrise de la technologie: c'est essentiellement alors que les pouvoirs publics sont à la merci d'études qui peuvent être systématiquement orientées pour justifier un projet ou un choix de matériel pour le réaliser.

Pareilles erreurs de programmation ont pesé lourd dans certains pays et laissent derrière elles des problèmes difficiles à résoudre: des entreprises dont la réhabilitation même partielle entraînerait des mises de fonds nouvelles et considérables, l'alternative étant la fermeture pure et simple.

Il faut souligner que les résultats décevants de certaines entreprises publiques sont dues à ces erreurs de programmation et qu'une amélioration de leurs conditions de fonctionnement n'apporterait qu'une contribution limitée aux problèmes beaucoup plus vastes de leurs réhabilitation.

5. Prix, marché intérieur et commerce international

On commencera par décrire les mécanismes de formation des prix sur le marché intérieur; on examinera ensuite les problèmes de commerce extérieur, tant pour les entreprises exportatrices qu'en matière d'importation. On terminera avec les procédures d'allocation de devises.

5.1. Les prix et le marché intérieur

En matière de situation de marché, on peut classer des EPI en trois groupes:

- celles qui ont un monopole de fait ou de droit sur le marché intérieur. Ainsi, elles peuvent être seules productrices dans leur ligne et jouir d'une protection douanière très élevée (ou être abritées par des restrictions quantitatives). Il peut même s'agir d'un monopole de droit, lorsqu'elles ont en même temps le privilège exclusif de l'importation de produits concurrents (c'est généralement le cas en Algérie, plus rarement en Tunisie);
- celles qui, dans les filières agro-industrielles et minières, ont le monopole de la transformation et vendent à la fois sur un marché intérieur protégé et à l'exportation, dans ce dernier cas aux prix qu'elles peuvent obtenir.
- celles qui opèrent en totalité sur un marché concurrentiel soit qu'il y ait des entreprises privées dans les mêmes lignes, soit que la protection contre les importations est limitée (ce qui est souvent le cas là où les frontières sont facilement perméables).

Pour les 2 premiers groupes d'entreprises (et parfois pour le troisième aussi), les prix ont toujours été fixés par l'autorité publique (le Ministère du Commerce plutôt et le Ministère de Tutelle).

La règle la plus souvent appliquée a été celle qui fixait les prix de ventes des entreprises sur la base d'une marge de fabrication ou de transformation, à partir d'inputs soit importés, soit obtenus sur le marché national à des prix également contrôlés.

Cette méthode a été utilisée avec des degrés de flexibilité différents. Dans certains cas, de prix dits "auto-homologués", l'entreprise introduit un dossier justificatif de hausse de prix et peut l'appliquer tant que l'autorité de contrôle n'a pas soulevé d'objection.

Dans la majorité des cas toutefois, une augmentation des coûts ne peut être répercutée dans les prix qu'après approbation par l'autorité. Et pareilles autorisations peuvent être lentes à venir. En particulier, pour les produits alimentaires qui constituent une dépense significative pour les ménages (farine, huile, sucre), une politique de lutte contre l'inflation en a parfois fait porter la charge par les EPI: certaines ont dû implicitement subventionner la con-sommation, sans que les subventions correspondantes leur aient été allouées.

Il existe aussi des cas où l'Autorité refuse le dossier de hausse pour faire pression sur l'entreprise afin qu'elle réduise ses coûts.

Plus généralement, les délais d'approbation de hausse ont provoqué des pertes temporaires, suivis de réajustements.

Ainsi, on peut trouver des cas d'entreprises fortement déficitaires, sans que ceci soit significatif de la qualité de leur gestion: la structure des prix qui leur est imposée peut impliquer une protection effective négative ou des marges de transformation insuffisantes. Des EPI exportatrices peuvent d'ailleurs montrer le même genre de résultats, sans qu'il soit plus significatif en cas de monnaie fortement surévaluée.

A l'autre extrême, certaines EPI ont bénéficié à la fois de taux de protection élevés et de marges confortables. Dans ces cas, des EPI peuvent montrer une rentabilité financière satisfaisante, même si un calcul fait au prix internationaux leur attribuerait une valeur ajoutée très faible, voire négative.

La méthode de fixation des prix sur la base des coûts présentés par les entreprises fait à présent l'objet de critiques sévères. Ainsi en Tunisie, un document du Plan considère qu'elle pousse trop souvent les entreprises à majorer leurs coûts, ce qui augmente leur marge, quitte, à ces prix surfaits, à ne pouvoir travailler qu'à un rythme ralenti ce qui relève encore les coûts unitaires. En conséquence, pour les branches où l'absence de concurrence ne permettra pas une libéralisation du régime des prix, le Gouvernement entend calculer les coûts sur un taux "normal" d'utilisation des capacités. Au Kenya, où les mêmes critiques ont été formulées, le Gouvernement compte utiliser comme norme un coût à l'importation, plus une marge "raisonnable" de protection, expliquant que les entreprises qui ne peuvent rencontrer ce critère ne contribuent pas au développement du pays.

Il faut ajouter que beaucoup de pays ont vécu jusque 1982, voire 1985, dans un régime d'excédent de la demande et donc de rationnement implicite. Le contrôle des prix s'appliquait aux ventes en gros des EPI, tandis que les prix de détail reflétaient souvent de plus près l'équilibre de l'offre et de la demande. La conséquence de ce régime a été de fournir des rentes considérables au commerce de détail ou aux entreprises privées travaillant en aval des EPI.

Dans la majorité des cas, toutefois, la discussion précédente se réfère aux conditions du passé. D'une part, les politiques d'austérité (et la baisse des salaires réels) mises en vigueur entre 1982 et 87, ont réduit la demande effective, en particulier, la réduction générale des investissements a diminué la demande de matériaux de construction. Ce qui fait

que beaucoup d'EPI se trouvent maintenant limitées non plus par leurs approvisionnements ou par leur capacité mais par la demande effective sur le marché intérieur (c'est ainsi qu'en Tunisie, une EPI a spontanément réduit ses prix de vente de 15 %, en informant la tutelle de sa décision). D'autres commencent maintenant à se chercher des débouchés à l'exportation.

D'autre part, le régime des prix est en train de changer: il a connu une libéralisation rapide, mais aussi des retours en arrière, là où l'ajustement des changes a été profond (Zaïre, Zambie) ou il sera progressivement libéralisé dans la majorité des autres cas (Côte d'Ivoire, Sénégal, Kenya, Tunisie).

Pour les EPI vendant avant tout sur le marché intérieur, ces changements vont entraîner une réorientation: il faudra davantage s'occuper de vendre plutôt seulement que de produire. Les préférences des consommateurs, la qualité des produits, les délais de livraison et l'adaptation des prix aux possibilités du marché vont devenir des préoccupations majeures. Dans certains cas, des services commerciaux seront à créer ou à étoffer. Et l'importance croissante donnée à l'exportation ne pourra que souligner ces nouveaux besoins.

Il sera clair par ailleurs, que les règles rigides d'autorisation et le contrôle bureaucratique, comme ils ont souvent fonctionné dans le passé, deviennent de plus en plus dysfonctionnels là où une adaptation rapide devient condition du succès.

5.2. Le commerce extérieur

Dans l'optique du commerce extérieur, les stratégies industrielles poursuivies ont tendu à créer deux types d'entreprises bien distinctes:

- celles basées sur la transformation de ressources domestiques (agricoles et minières) et orientées vers l'exportation. Elles ont en général constitué une importante source de recettes et de devises pour l'Etat.
- celles basées sur des matières ou des demi produits importés et trop souvent limitées à des opérations d'assemblage ou de conditionnement et destinées au marché intérieur.

Ce n'est guère qu'en Tunisie que l'on trouve un troisième type (toutefois essentiellement limité au secteur privé): les entreprises bénéficiant d'une liberté d'importation à condition que leur production soit entièrement exportée. Ce système, lié à l'existence de zones franches, fournissait de l'emploi et des revenus mais restait totalement étranger au tissu industriel du pays. Dans le but de promouvoir les exportations

industrielles, il a été récemment étendu aux entreprises qui réalisent à l'exportation une proportion significative de leur chiffre d'affaire.

Les EPI orientées vers l'exportation se spécialisent en général dans des produits simplement transformés: métaux raffinés, engrais, huiles végétales, ciment, sucre etc. Ce n'est guère qu'en Tunisie ou au Kenya que des EPI exportent des produits finis (textile et confection par exemple). Parmi les entreprises mentionnées, rares sont celles qui maintiennent un service de vente à l'étranger (thé et café dans le cas du Kenya, métaux dans le cas du Zaïre). Les fonctions commerciales à l'exportation sont plus souvent gérées par un partenaire privé ou simplement laissées aux mains des importateurs étrangers qui achètent sur place.

Des services de vente à l'étranger sont chers, moins facilement contrôlables et peuvent prêter à des abus divers. Les systèmes de contrôle pratiqués dans la plupart des pays ne sont guère compatibles avec la flexibilité des décisions et l'engagement de dépenses de ventes, dont la justification administrative est moins évidente.

Ainsi, les montants minimes de devises nécessaires pour un voyage d'affaire à l'étranger exigent dans plusieurs pays des autorisations administratives qui entraînent des délais, au niveau de la tutelle ou de la Banque Centrale. En Algérie, l'autorisation doit même remonter au niveau de la Présidence.

La très grande majorité des EPI a toutefois été organisée dans un cadre de substitution aux importations, avec des exportations occasionnelles, lorsque les capacités dépassaient temporairement les besoins du marché intérieur.

Toutefois, la politique de substitution à l'importation n'a en général pas été conçue dans un cadre intégré sauf en Algérie et en Tunisie. Les nouvelles entreprises avaient besoin de protection et une protection effective dépend de la différence des tarifs entre les inputs et les outputs. Dans certains cas, des restrictions quantitatives sont appliquées à l'entrée de produits concurrents, dans d'autres, ce sont les importations de matériel et de matières ou produits entrant dans la fabrication qui sont détaxées. Beaucoup de pays présentent une combinaison de ces deux types de politique.

Trop souvent, ces politiques tarifaires ont signifié que l'importation des inputs était moins chère et plus facile que l'effort pour s'approvisionner dans le pays, tout en donnant une meilleure garantie de qualité. Aussi les entreprises en place objectent à la création d'autres entreprises en amont.

Cette tendance a été renforcée par le maintien, dans beaucoup de cas de taux de change surévalués, réduisant le prix relatif des importations et rendant l'écoulement sur le marché intérieur plus rentable que l'effort d'exportation (c'est ainsi qu'en Tunisie, pour relancer les investissements étrangers dans les zones franches, on a autorisé les entreprises qui s'y installaient à vendre 20 % de leur production sur le marché intérieur).

La priorité donnée depuis 20 ans aux industries de substitution sous ces formes souvent non appropriées a conduit à des structures insuffisantes:

- affaiblissement des secteurs exportateurs traditionnels, surtout dans les filières agro-alimentaires, soit par insuffisance de la production agricole (liée aussi à la politique des prix), soit par manque de compétitivité. Les deux exemples les plus frappants sont ceux du Zaïre et du Nigéria, l'exception significative celle de la Côte d'Ivoire;
- développement rapide d'une industrie essentiellement dépendante de l'importation. Ces entreprises souvent surprotégées pouvaient facilement écouler sur le marché intérieur toute la production que leur permettait leurs allocations de devises et n'avaient aucune raison de chercher à exporter.

Pareilles structures ne sont pas susceptibles d'une correction rapide: lorsque les difficultés de balance de paiement ont imposé (souvent à partir de 1982) des restrictions aux importations, ces industries (publiques comme privées) ont été frappées et l'impossibilité de remplacer des importations par des inputs intérieurs a entraîné des baisses dans la production industrielle (Kenya, Zambie, Côte d'Ivoire, Nigéria; au Zaïre, le problème est plus ancien; au Sénégal, il est lié davantage aux variations climatiques).

Pour assurer leurs approvisionnement en pièces d'usure et de rechange, certaines grandes entreprises publiques avaient créé dans le passé leurs propres ateliers de maintenance et de fabrication (fonderie et usinage). En Tunisie une de celles-ci est devenue indépendante et a connu récemment une réorganisation, avec extension de capacité. Ailleurs, ces ateliers, qui constituent parfois des unités importantes (Zaïre, Zambie) sont restés dans le cadre de l'EPI qui les a organisés. Il semble qu'en général les EPI aient préféré garder le contrôle de ces fabrications que de susciter des sous-traitants indépendants.

Les Gouvernements sont maintenant sensibilisés à ces problèmes de structure. Au Nigéria et en Tunisie, par exemple, l'intégration en amont des industries de transformation apparaît maintenant comme une

priorité essentielle. Ailleurs aussi, la révision du système des prix et des protections tarifaires tend à réduire la préférence pour acheter à l'extérieur et vendre à l'intérieur. Dans plusieurs cas (Nigéria, Zambie, Zaïre, Tunisie, Kenya), la modification de la parité des changes va dans le même sens.

Tous les pays étudiés souffrent à des degrés divers d'une pénurie de devises. Dans les pays de la zone franc, elle est moins sensible et les restrictions s'appliquent avant tout aux importations provenant d'autres zones monétaires.

En Zambie et au Nigéria, on est passé à un système de vente aux enchères hebdomadaire de devises, qui permet aux entreprises d'assurer immédiatement les importations nécessaires (il suffit d'offrir un taux légèrement supérieur à celui du marché pour être assuré que la demande sera acceptée). Le déséquilibre extérieur implique toutefois une dépréciation continue de la monnaie, et le renchérissement des importations, entraînant la hausse du coût de la vie, ont amené le Gouvernement Zambien à abandonner le système pour revenir à la pratique d'une allocation administrative des devises.

Ailleurs, les formalités concernent avant tout l'autorisation d'importer: une fois celle-ci (et vérifiée), la Banque Centrale fournit les devises correspondantes. Au Zaïre toutefois, les licences d'importation ont dépassé les disponibilités de la Banque, qui a dû les refuser, désorganisant les approvisionnements des EPI.

Si en Tunisie le système se libéralise, en Algérie, il reste extrêmement lourd. Les prévisions globales d'importation sont fixées par le Conseil des Ministres. Les EPI qui avaient soumis leurs demandes (via la Tutelle) au Commerce Extérieur, se voient attribuer des "Autorisations Générales d'Importation", en trois catégories: approvisionnement du marché intérieur (pour les EPI ayant un monopole d'importation); fonctionnement (inputs etc); et équipement, pour les investissements planifiés. Malgré leur nom, ces autorisations sont spécifiées par rubrique douanière. Un transfert d'une rubrique à l'autre demande des procédures administratives; un transfert d'une catégorie à l'autre est difficile à obtenir (les différences de prix et de coût signifient souvent que l'entreprise fait des profits sur les produits qu'elle importe mais des pertes sur ceux qu'elle fabrique). Ces autorisations, valables pour l'année civile, sont souvent fournies en retard: il peut en résulter d'importants à coups dans les approvisionnements. Heureusement, la rigidité du système est depuis 1983 tempérée pour les cas d'urgence par une procédure spéciale qui permet de court-circuiter les procédures de contrôle qui entourent l'utilisation de l'autorisation générale d'importation.

Il résulte des incertitudes quant à l'obtention, ou du moins quant au délai des autorisations, une tendance à l'accumulation des stocks. Les EPI, qui le peuvent, travaillent avec un niveau de stocks excessif ce qui obère inévitablement leurs charges financières. Les délais sont plus dommageables lorsqu'il se produit une casse dans du matériel lourd: une ligne de production peut être complètement arrêtée pendant des jours, voire des semaines, en attendant que les autorisations d'importation et de paiement passent par les canaux réglementaires.

La discussion précédente s'applique à l'ensemble du secteur industriel, sans distinction entre entreprises publiques, mixtes ou privées. En ce qui concerne les EPI, celles qui fournissent d'importantes recettes en devises jouissent en général d'un statut privilégié: possibilité de rétention d'une partie de leurs recettes en devises (Zaïre et Zambie; statut maintenant généralisé en Tunisie) ou exemption de formalités pour leurs investissements (Nigéria).

6. Gestion comptable et financière

Les problèmes se posent tant au niveau des pièces comptables que des problèmes financiers.

On commencera par la liste des documents qui doivent être présentés aux autorités de tutelle, pour discuter ensuite la pratique. Dans tous les pays, on exige des EPI:

- la présentation, avant le début de l'exercice, d'un budget prévisionnel de fonctionnement et, en général, d'un budget d'investissement assorti de son mode de financement. C'est une des tâches imparties au Conseil d'Administration, là où il existe, qui doit par conséquent prendre la responsabilité des prévisions de la direction.
- des états de marche trimestriels, qui doivent aussi être soumis au Conseil et transmis à la tutelle, soit directement soit à l'intermédiaire de ses représentants au Conseil.
- les rapports et bilans de fin d'année, revêtus de l'approbation du Conseil. Ceux-ci doivent être préparés conformément au plan comptable national.

Au delà de ce minimum, les exigences sont plus variables. Ainsi, on trouve dans certains pays:

- la présentation d'indicateurs mensuels (production, vente, chiffre d'affaires, état des stocks, trésorerie), exigée par la holding en Zambie;

- un état mensuel de la situation de trésorerie (Tunisie);
- l'état de l'exécution des mesures d'assainissement et des engagements de l'entreprise dans le cadre des contrats programmes (Sénégal);

Ceci couvre l'aspect comptable. Il existe aussi dans certains cas des procédures spéciales (et donc des dossiers justificatifs à présenter) pour les dépenses (achats courants ou dépenses d'investissement) qui dépassent certains montants. Ainsi en Tunisie, tout engagement au delà de 100 000 dinars (environ \$120 000), doit recevoir l'aval de la tutelle; au delà un million de dinars, il doit passer par une commission interministérielle siégeant auprès du Premier Ministre. En Algérie, tout engagement extérieur dépassant 500 000 dinars (un peu plus de \$100 000) doit être approuvé par une Commission où siègent, outre la tutelle, le Ministère du Commerce Extérieur, la Banque Centrale etc. Les gros contrats (plus de \$20 millions) passent devant une Commission Nationale des Marchés. Au Nigéria, cela va plus loin: tout engagement dépassant 5 millions de nairas (à peu près le même montant en dollars jusque octobre 1986), devait passer au Conseil des Ministres. Cette règle s'appliquait aux Administrations aussi bien qu'aux entreprises publiques. Comme les montants en cause s'élèvent à près de 10 000 millions de nairas (plus de 4 milliards pour le seul budget d'investissement de l'Etat Fédéral), il faut conclure soit à une incroyable surcharge de travail au plus haut niveau de l'Etat, soit à l'inefficacité d'un tel système de contrôle, dont l'effet pratique le plus important semble devoir être d'entraîner des délais supplémentaires. Il faut ajouter dans certains cas des procédures supplémentaires pour débloquer les fonds.

Il existe en outre un grand nombre de contrôles ex post des dépenses (voire de visas supplémentaires ex ante): une vérification externe des écritures et des comptes (audit), le plus souvent confiée à une firme privée d'experts-comptables (Côte d'Ivoire, Kenya, Nigéria, Zambie). En Tunisie, cette obligation existe aussi parallèlement aux fonctions du Contrôleur financier (qui lui est un fonctionnaire du Ministère des Finances). La Cour des Comptes exerce le contrôle final.

Au Kenya et en Zambie, les règles concernant la présentation des chiffres sont strictement observées (y compris dans les délais de présentation) et la qualité des documents est bonne (au Kenya, il existe d'ailleurs un organisme spécial pour veiller à l'observance des règles: l'"Inspectorate of Statutory Boards"). En Zambie, c'est le rôle de la holding publique. La Division Financière se fait adresser directement les budgets prévisionnels de ses filiales (avant même qu'ils n'aient passé à leur Conseil d'Administration), en fait l'analyse et les renvoie si les prévisions paraissent irréalistes ou ne témoignent pas d'un effort suffisant de la direction.

Ce n'est qu'après l'accord de la Division Financière que le budget, éventuellement amendé, est présenté au Conseil d'Administration.

De la même façon les indicateurs mensuels vont à la fois au directeur de la holding qui préside le Conseil d'Administration de la filiale et à la Division financière: les prévisions ayant été sérieusement faites, tout écart cumulatif des réalisations demande une explication ou des mesures rapides. Ce système de contrôle paraît relativement efficace et assez rapide pour permettre en temps utile des mesures correctives. Il impose aussi aux filiales une comptabilité tenue à jour qui constitue en même temps un instrument essentiel pour leur direction. Les chefs comptables des EPI sont d'ailleurs nommés directement par la Holding.

Ailleurs, la situation est beaucoup moins satisfaisante. Dans beaucoup de cas, les budgets prévisionnels des entreprises manquent totalement de réalisme et, par conséquent, leur comparaison avec des résultats est sans signification. Ils ne font pas souvent l'objet d'une analyse sérieuse mais sont simplement classés dans le dossier approprié.

Les documents comptables présentent souvent un retard considérable, trop grand en tout cas pour apporter à la direction de l'entreprise (ou à sa tutelle) des informations utiles à la gestion. Et la qualité des chiffres est souvent sujette à caution: même en Tunisie on relève des incohérences dans les données des entreprises.

La situation est toutefois en voie d'amélioration: en Côte d'Ivoire avec une surveillance financière efficace des grandes entreprises publiques, au Sénégal pour celles qui ont souscrit aux obligations d'un contrat-plan; en Tunisie depuis la législation de 1985, même si elle est encore loin d'être complètement appliquée.

Toutefois, rares sont encore les EPI qui disposent en temps utile d'une comptabilité analytique et où la direction est par conséquent à même de suivre de près l'ensemble de la marche de l'entreprise et de saisir à temps les points de défaillance.

Dans la tradition administrative, la tutelle souvent se préoccupe surtout de vérifier la régularité des écritures, dans le cadre d'un budget donné. Mais la notion de coût de production est étrangère à cette approche. Et la multiplication des contrôles ne fait qu'aggraver cette orientation: elle détourne une ressource rare de son utilisation efficace comme instrument de gestion.

La gestion financière constitue une autre zone de problèmes.

Dans beaucoup de cas, on rencontre des erreurs de départ: insuffisance de fonds propres, emprunts à terme trop court par rapport à la durée d'amortissement. L'insuffisance du fonds de roulement entraîne aussi des charges financières.

Il s'agit d'ailleurs parfois d'une politique systématique: ainsi en Algérie, plutôt que de fournir une dotation en capital aux EPI, l'Etat leur octroie un droit d'emprunter à long terme auprès de la Banque de développement.

Les retards dans la réalisation de projets et les problèmes fréquents dans la mise en marche de matériels nouveaux ne font qu'aggraver ces situations. Et l'inflation domestique ne réduit pas les charges financières des emprunts extérieurs.

Beaucoup d'EPI ont été ainsi amenées à faire appel au crédit bancaire, non seulement pour couvrir ces insuffisances de départ mais aussi pour couvrir des pertes d'exploitation. Lorsque, devant l'accumulation des dettes, les banques ont refusé de poursuivre, nombre d'EPI ont cessé de faire à l'Etat les versements dus (retenues à la source sur les salaires, contributions à la Sécurité Sociale, impôts indirects, intérêts) ou ont retardé les paiements à leurs fournisseurs domestiques (parfois d'autres entreprises publiques).

Bien sur, pareils phénomènes n'ont pas été généraux mais ils se sont présentés avec une fréquence suffisante pour provoquer des phénomènes d'illiquidité en chaîne: les fournisseurs, n'étant plus payés, ne payaient pas à leur tour. Dans certains cas d'ailleurs, la gestion des finances publiques est en cause: les retards avec lesquels l'Etat payait ses fournisseurs a contribué à provoquer ou aggraver la situation. Aussi l'assainissement des entreprises publiques poursuivi depuis plusieurs années (Algérie, Côte d'Ivoire, Sénégal, Tunisie) a souvent commencé par une compensation des dettes croisées, pour aboutir à une reprise du reliquat par l'Etat.

Au Kenya et au Nigéria aussi les holdings publiques constatent que les difficultés qu'elles rencontrent à se faire payer leurs créances tendent à paralyser leur action en limitant sévèrement les moyens disponibles. Même une entreprise bien gérée peut par conséquent subir des difficultés de trésorerie lorsqu'elle opère dans un contexte de gestion financière lâche où ses débiteurs ont pris l'habitude de ne pas payer (c'est aussi le cas de plusieurs banques de développement).

Bien entendu, ces problèmes ne sont pas particuliers aux entreprises publiques, même si ils sont le plus souvent mentionnés à leur propos. La rigueur financière n'est sans doute pas beaucoup plus grande

dans les entreprises privées mais là on hésite moins à poursuivre un débiteur défaillant quitte à le mettre en faillite. Dans le cas d'entreprises publiques pareille éventualité était (jusque récemment) peu concevable: elles étaient en général perçues comme bénéficiant implicitement d'une garantie de l'Etat ce qui leur a souvent facilité l'accès au crédit (et dans la majorité des cas, un crédit très bon marché: les taux d'intérêt ont souvent été inférieurs au taux d'inflation).

Accès facile au crédit, immunité contre les sanctions appliquées ailleurs aux entreprises qui n'honorent pas leurs engagements financiers, ont sans doute constitué deux des tentations pour beaucoup d'EPI. Il faut parfois ajouter que l'absence d'une comptabilité sérieusement tenue empêchait la direction d'y voir clair. Un dernier élément qui réside dans l'ambiguïté des relations financières avec l'Etat doit être mentionné.

L'Etat fournit le capital initial (à titre d'actionnaire), le plus souvent aussi il prête aux EPI, sans qu'il soit toujours clair si il s'agit en fait d'un prêt ou d'un transfert; en même temps, il perçoit des taxes et verse des subsides. Et la nature de ces mouvements de fonds est négociable: un prêt peut être transformé en dotation, une dette peut être couverte par un subside. Dans beaucoup de cas, le capital (au sens financier) apparaît comme gratuit pour les EPI ce qui n'encourage ni à son économie, ni à une gestion financière rigoureuse.

Même au niveau des holdings publiques, on rencontre ce type d'ambiguïté: dans certains cas, des entreprises financées au départ par l'Etat, leur ont été remises en gestion, sans qu'il soit toujours clair si la responsabilité financière des pertes continue à incomber au Trésor ou est tombée à charge de la holding.

Il est clair que l'on est ici en présence d'un complexe d'interrelations où les responsabilités sont partagées. Au manque de rigueur dans la gestion financière de l'Etat correspond celle de la gestion des EPI. C'est un des grands avantages du système des contrats plans de préciser les obligations réciproques. Toutefois, là où le mal est généralisé, les EPI peuvent continuer à rencontrer des difficultés si elles ne peuvent pas récupérer leurs créances sur d'autres entreprises.

Tout ceci ne veut pas dire qu'encourir des pertes ne pose pas de problème aux EPI: même si une sanction financière effective a été en général absente, les relations avec la tutelle s'en ressentent inévitablement. Obtenir du crédit bancaire ou ne pas payer ses dettes apparaît ainsi préférable aux procédures lourdes et pénibles qui seraient nécessaires pour obtenir une subvention.

En général, pour l'entreprise bénéficiaire, les procédures imposées seront relativement légères: on fera droit à ses demandes sans trop de question (même si les délais restent) et il y aura peu d'ingérence dans sa gestion. Et les EPI qui contribuent de façon significative au budget ou à la balance des paiements sont en position de force vis à vis des administrations de tutelle.

Au contraire, ce sera le PDG de l'entreprise en perte qui sera convoqué quatre fois par semaine au Ministère et c'est lui qui perdra davantage d'autonomie et de sens de la responsabilité.

7. Gestion des ressources humaines

Sauf en Algérie les EPI sont généralement organisées sous la forme de sociétés commerciales, avec les organes normaux de celles-ci: une assemblée annuelle des actionnaires, un conseil d'Administration et un directeur général (qui peut être le PDG si il préside en même temps le conseil).

Dans le cas des EPI, l'assemblée annuelle, qui doit approuver les comptes et donner décharge aux administrateurs, ne joue aucun rôle effectif: elle est composée des représentants des mêmes ministères (et dans le cas d'entreprises mixtes, des mêmes partenaires) que le conseil d'Administration. En Tunisie toutefois, les fonctionnaires qui représentent l'Etat à l'Assemblée ne peuvent pas être les mêmes qui siègent au conseil.

Les conseils d'Administration sont généralement les organes légalement responsables: c'est à eux qu'incombe en principe la préparation des budgets prévisionnels, la surveillance de la gestion, les décisions importantes pour la vie de l'entreprise, la soumission des résultats et des bilans à l'autorité.

Leur rôle est en fait variable mais souvent secondaire: au mieux ce sont des conseillers compétents et écoutés de la direction. Au pire, ils constituent presque uniquement un moyen - et pas le plus efficace - pour informer le Gouvernement des problèmes et des décisions de la Direction. En fait, le plus souvent les fonctionnaires qui y siègent n'ont pas d'instructions préalables et n'osent guère y prendre d'initiatives. Ils se bornent alors à poser des questions, pour compléter leur rapports à leurs supérieurs ou à leur Ministre. En cas de problème grave, ils n'ont pas la compétence technique ni financière pour proposer des solutions. Ce sont en général les membres extérieurs à l'Administration (soit représentants du partenaire privé, soit dans une EPI purement publique, des membres choisis à raison de leur compétence) qui jouent le rôle le plus actif.

La situation est différente là où existent des holdings publiques. Ainsi en Zambie, ce sont les directeurs de la holding qui sont automatiquement présidents des conseils: ce sont des managers professionnels dont la tâche consiste à suivre les affaires d'un certain nombre de filiales, qui sont régulièrement informés entre les séances du conseil et qui sont en mesure d'apprécier les performances de la direction. En cas de problème grave, c'est eux qui saisissent la direction de la holding et qui proposent les réorganisations nécessaires, voire le remplacement de la direction. Ainsi entendue, la fonction de président du conseil d'Administration entraîne un pouvoir réel de surveillance et de tutelle qui peut être en principe plus efficace qu'une tutelle administrative (sa qualité dépend bien entendu de celle des hommes qui l'exercent). Dans une structure de ce type, les procédures administratives pèsent moins lourd sur la gestion.

Lorsqu'il y a une holding publique, c'est elle qui nomme les membres du Conseil (ou une partie de ceux-ci pour les entreprises mixtes), sous le contrôle direct de l'autorité politique.

Dans d'autres structures toutefois, il arrive que les EPI importantes fonctionnent au moins temporairement sans conseil d'Administration (c'était le cas de deux de celles qui furent visitées). C'est dire que dans ces cas, le Conseil (nommé par les autorités de tutelle) ne joue qu'un rôle limité et la fonction essentielle est celle du directeur-général.

Lorsqu'il existe une holding publique, c'est en principe celle-ci qui le désigne mais le choix doit normalement être ratifié par les bureaux de la Présidence (ou par le Gouvernement) et il arrive que l'autorité supérieure impose son propre choix.

Ailleurs, c'est directement cette autorité qui procède aux nominations. Il y a en gros trois types de recrutement: des cadres de l'entreprise promus pour leur compétence et leur expérience; des personnes provenant d'autres entreprises publiques (ou de la holding) et qui ont fait leurs preuves ailleurs; des fonctionnaires ou des personnalités politiques, sans expérience de la gestion d'entreprises publiques mais ayant gagné la confiance des autorités.

Pour les fonctionnaires, il s'agit souvent d'un couronnement de carrière, assorti en général d'une forte augmentation de traitements et d'avantages en nature: ils tendent toutefois à apporter à ces fonctions leurs habitudes, de suivre des procédures bien rodées et de se faire couvrir par l'autorité supérieure: ces caractéristiques ne sont pas celles qui conduisent à une gestion dynamique.

Les personnalités politiques bénéficient, elles, d'un avantage considérable dans des régimes procéduriers: la possibilité de recourir directe-

ment au Ministre compétent, voire à la Présidence même, et de pouvoir par là accélérer des procédures d'autorisation dont la lenteur peut facilement nuire à une gestion efficace. Toutefois, la rotation de ce type de PDG est souvent assez rapide.

Le PDG est souvent assisté d'un comité de Direction. Au Zaïre, celui-ci a un statut légal et comprend deux Administrateurs Directeurs et un délégué syndical élu par le personnel. Cet organe est dans la pratique souvent plus important que le conseil d'Administration.

Il arrive aussi que l'autorité confie la gestion à un partenaire privé minoritaire ou même conclue un contrat de gestion avec une firme étrangère de services qui fournit temporairement tout ou partie des cadres supérieurs. Ces cas sont les plus fréquents pour des projets nouveaux où le contrat d'assistance technique qui accompagne l'achat du matériel peut prévoir l'exercice par des expatriés de fonctions de direction jusqu'à ce que les nationaux aient acquis l'expérience nécessaire. Ces situations se rencontrent aussi là où une entreprise traverse une phase de réhabilitation ou de restructuration.

En Algérie, les EPI ont en général le statut de la "Gestion Socialiste des Entreprises". Le Conseil de direction est constitué du PDG, de un ou de deux représentants de l'assemblée des travailleurs et de quelques membres de la direction nommés par l'autorité de tutelle.

L'Assemblée des Travailleurs est un groupe élu par l'ensemble du personnel. Elle n'a pas de pouvoirs effectifs mais crée des commissions permanentes qui surveillent la direction. Elle reçoit tous les documents, présente des observations au Conseil de Direction et fait à la tutelle un rapport annuel, avec son appréciation et ses recommandations.

Dans tous les pays visités, les problèmes d'une insuffisance quantitative de cadres nationaux compétents se posent dans les EPI. Il y en a partout d'excellents mais jamais en nombre suffisant pour l'ensemble des fonctions à remplir. Ces déficiences se rencontrent souvent sur le plan technique et plus souvent encore dans les domaines comptables et financiers. C'est ici que l'on rencontre le plus souvent des expatriés. Ils coûtent beaucoup plus cher que les nationaux (3 à 6 fois plus là où il a été possible d'avoir des estimations) et il est de bonne gestion de les remplacer aussitôt que des nationaux ont acquis une expérience suffisante. Les mesures prises dans plusieurs pays pour forcer des départs prématurés, ont toutefois eu en général des conséquences négatives sur les rendements. Aussi, dans certains contrats, l'assistance technique a pris fin trop tôt.

Les EPI bien gérées attachent une grande importance à la formation de leurs cadres et de leur personnel de maîtrise. La continuité de

l'emploi dans l'entreprise est nécessaire pour que cette politique soit rentable et il peut être très important pour les EPI de pouvoir offrir des conditions de rémunération qui ne soient pas trop éloignées de celles du secteur privé. Ce problème se rencontre au Nigéria où les entreprises publiques suivent les règles de l'administration (sauf l'exception reconnue indispensable pour le secteur pétrolier) mais ailleurs aussi où les barèmes sont à mi-route entre ceux de l'administration et du secteur privé.

A côté d'une certaine faiblesse de l'encadrement, les EPI ont acquis presque partout la réputation d'employer un personnel pléthorique et sous qualifié. Cette généralisation s'est toutefois avérée abusive dans certaines des EPI bien gérées qui ont été visitées. Dans d'autres cas, la direction actuelle avait en effet hérité de situations de ce type et s'efforçait d'y porter remède progressivement, tout en évitant des licenciements massifs. Dans plusieurs pays en effet, les entreprises publiques avaient été perçues comme un moyen d'assurer l'emploi et le gonflement des effectifs a résulté soit d'un processus interne à l'entreprise (chaque service mesurant son importance à son emploi), soit d'un processus de pressions extérieures (qui d'ailleurs s'étendait souvent aux cadres).

En Algérie la lutte contre les sur-effectifs date de 1980-81. Elle a pris la forme d'un contrôle administratif de l'organigramme des entreprises: celui-ci, proposé par le PDG doit être approuvé par la tutelle et le Ministère du Travail. Depuis 1982, il est interdit de recruter du personnel non qualifié et les directions sont autorisées à proposer des licenciements.

On peut croire que la redéfinition des priorités par l'ensemble des gouvernements imposant une gestion plus rigoureuse et un équilibre financier va progressivement redresser ces situations.

Le problème de la qualification restera toutefois posé dans certaines EPI où son insuffisance influence et la qualité des produits et le rythme d'usure du matériel. Les écoles professionnelles (sauf dans les rares cas où elles sont gérées par les très grandes EPI) ne répondent en général pas aux besoins et plusieurs directeurs ont indiqué qu'ils préféreraient ne pas embaucher leurs diplômés mais former eux-mêmes les jeunes qu'ils engagent.

Les EPI sont astreintes au Code du Travail au même titre que les entreprises privées. En Zambie, la forme du contrat d'emploi et le statut du personnel est uniforme pour tout le secteur parastatal, de même que les échelles des barèmes ("ZIMCO conditions of employment"). La même situation prévaut en Algérie où le Ministère a fixé un statut général uniformisant les rémunérations pour toutes les fonctions sur la base d'une série de critères (où différents aspects des responsabilités du poste ont une

pondération de 21 %). Toutefois, on a instauré aussi des primes de rendement (individuelles et collectives), qui ont réduit l'absentéisme, et un intéressement aux résultats nets de l'entreprise. Au Nigéria ce sont les conditions de la fonction publique. Ailleurs la diversité est plus grande et les EPI négocient directement avec les syndicats (ce qui bien entendu n'a pas le même sens dans tous les pays). Les augmentations de traitement, les changements dans les modes de rémunération ou dans le cadre organique, sont en général soumis à l'approbation de la tutelle. Et bien entendu, les EPI sont tenues de se conformer aux directives de la politique salariale du Gouvernement qui dans plusieurs cas a imposé ces dernières années soit un blocage soit une limitation des augmentations.

De nouveau, ces règles ne sont pas toujours observées et la flexibilité effective est souvent plus grande que celle qu'autorise les textes. Ceci s'applique en particulier aux cadres pour qui les avantages en nature peuvent devenir plus importants que les paiements en espèce lorsque ces derniers ne suivent pas le rythme de l'inflation.

8. Relations des EPI avec la tutelle

Formellement, les pays examinés organisent la tutelle sur les EPI de trois façons différentes:

- une tutelle administrative classique;
- un système de sociétés holdings;
- un Contrat-plan.

On va les reprendre dans l'ordre.

a) Les tutelles exercées par l'Administrations partent de cadres juridiques très semblables dans les différents pays mais les pratiques sont extrêmement diversifiées.

A un extrême, on a le cas d'Administrations faibles qu'elles soient débordées de travail ou manquent de personnel technique compétent. Ici, la tutelle est relativement nominale, les EPI jouissent en fait d'une grande autonomie tant qu'elles ne posent pas de problèmes. Les services classent leurs rapports et veillent avant tout à ce que ceux-ci arrivent régulièrement. Quand l'entreprise a des problèmes et demande une intervention de l'Etat, l'Administration réfère le dossier à l'autorité politique. Dans ces cas, il n'y a ni surveillance ni appui effectif et tout dépend de la qualité du Directeur général.

A l'autre extrême, on a le cas des tutelles envahissantes où les décisions sont soumises à autorisation préalable et la gestion est passée au crible. Comme la tutelle est en général multiple, les décisions sont lentes (surtout devant des choix difficiles) et les responsabilités ne sont pas claires. Pareil système tend à engendrer chez les dirigeants des EPI un comportement de fonctionnaire plutôt que d'entrepreneur. La multiplication des autorisations et des contrôles donnent priorité à l'objectif d'être couvert et de suivre les procédures prescrites, plutôt que de gérer de façon efficace.

Les contrôles ont avant tout un caractère juridique: on vérifie si toutes les autorisations nécessaires ont été obtenues, si les fonds ont été prévus au budget (ou le personnel à l'organigramme). La comptabilité sert au contrôle, plutôt que d'être un instrument d'analyse des coûts et de préparation de décisions.

Ainsi les contrôles portent sur la légalité des actes de gestion beaucoup plus que sur leurs résultats, sur la procédure de décision beaucoup plus que sur l'analyse de son contenu.

Ces pouvoirs de l'Administration engendrent souvent des relations difficiles où les gérants se sentent toujours suspectés et brimés. Ceci entraîne facilement une perte de motivation qui conduit à préférer une vie tranquille où les papiers sont en règle, à des initiatives qui peuvent toujours être critiquées. Ce mode de contrôle provoque des comportements dysfonctionnels.

Il faut toutefois souligner que de façon générale les entreprises bénéficiaires, et surtout celles qui apportent au Budget une contribution importante, jouissent en fait de beaucoup plus d'autonomie. Il y a presque partout une relation inverse entre le poids de la tutelle et les résultats financiers.

b) Là où les EPI sont contrôlées par des holdings publiques, la tutelle tend à avoir un caractère très différent. Exercée également par une entreprise, le langage est commun et les problèmes de gestion familiers. En outre, elle s'intéresse plus aux résultats qu'aux procédures et définit mieux les responsabilités des différents échelons, Direction, Conseil d'Administration, Holding. Les critères d'efficacité sont ici plus proches du secteur privé mais conviennent moins bien aux entreprises auxquelles l'Etat impose des charges particulières.

c) La méthode des Contrats-plans présente deux avantages essentiels. D'abord, elle débute par une analyse complète de l'entreprise, de ses objectifs et de ses difficultés. Ceci permet une définition précise des buts à atteindre, avec leurs priorités et un calendrier de réalisation. Ensuite, la

tutelle est concentrée entre les mains de l'Administration responsable des Contrats-plans qui est en même temps responsable vis à vis de l'entreprise des engagements que l'Etat prend à son égard. Ici le coût monétaire des fonctions remplies par l'EPI à la demande de l'Etat est évalué et doit être rencontré par une subvention.

La méthode est toutefois lourde à mettre en place, exigeant à la fois études préalables et négociations. Elle risque aussi de s'avérer trop rigide en cas de développements imprévus.

9. Evaluation des résultats

Le critère le plus simple est bien entendu celui des résultats financiers et c'est aussi le plus utilisé. La limitation des ressources qui frappe presque tous les budgets publics tend d'ailleurs à lui donner une importance croissante: les Etats cherchent partout à réduire les subventions.

Ce critère a d'ailleurs une importance considérable: dans des conditions 'normales', il mesure l'efficacité avec laquelle les ressources sont mises en oeuvre. Par ailleurs, il conditionne en grande partie les relations de l'entreprise avec la tutelle, comme on l'a souligné plus haut. Il est condition d'auto-financement et donc de liberté dans ce domaine aussi. Il peut constituer un élément important de motivation pour les dirigeants et le personnel.

Dans les conditions où travaillent beaucoup d'entreprises publiques, toutefois, c'est aussi un critère profondément injuste. Les principales raisons ont déjà été évoquées:

- avant tout le rapport des prix qui, dans beaucoup de cas, ne permettrait pas aux entreprises les mieux gérées d'équilibrer leurs comptes mais qui, dans d'autres cas, leur assure des marges confortables quelle que soit leur efficacité;
- les charges que l'Etat fait porter aux EPI en termes de localisation, de politique sociale ou, plus généralement, de politique de développement;
- dans certains régimes tout au moins, la diffusion des responsabilités: là où les décisions sont en fait prises par la Tutelle, il est injuste d'en imputer le résultat aux gestionnaires;
- finalement, rappelons les cas où des erreurs de planification ont abouti à un outil qui ne peut en aucun cas être exploité économiquement.

Ceci suggère que le critère financier devrait, pour beaucoup d'EPI, recevoir une interprétation particulière: il devrait être basé non pas sur

les résultats absolus mais sur leur amélioration mesurée à conditions et prix constants. La valeur du critère en effet réside dans le fait qu'il permet d'apprécier l'effort d'économie, ou de réduction des coûts, pour un output donné et cet objet est rencontré par la définition proposée. En outre, il met l'accent sur le domaine dans lequel les gestionnaires sont en mesure d'agir.

Son application est toutefois loin d'être simple et il ne prétend pas offrir de base pour apprécier le rendement social de l'EPI. Ceci demanderait des critères autrement complexes et inévitablement entachés d'arbitraire.

Chapitre II

ALGERIE

1. L'évolution macro-économique

L'Algérie est un des rares pays africains à avoir opté pour un système d'économie entièrement planifiée où l'Etat possède la plupart des moyens de production, en particulier les ressources minérales, et où des entreprises publiques sont chargées du développement des diverses branches d'activité.

Elle s'est caractérisée dès les années soixante par un taux d'investissement macro-économique considérable, légèrement supérieur à 20% du P.I.B., traduisant une volonté d'industrialisation rapide et intégrée. La revalorisation du prix des hydrocarbures en 1973 a permis d'intensifier encore cet effort. A partir de 1974, la fiscalité pétrolière, quasi exclusivement affectée aux dépenses d'investissement, représentait plus de la moitié des recettes de l'Etat. Grâce à cette augmentation des moyens de financement des pouvoirs publics, le taux d'investissement national a atteint, en moyenne annuelle, 43% du PIB sur la période 1974-1979.

L'économie algérienne a ainsi connu pendant une quinzaine d'années une croissance soutenue. En termes réels, le P.I.B. a crû en moyenne au rythme annuel de 7% de 1970 à 1979 et de 6% de 1979 à 1984. Cette croissance fut naturellement surtout marquée dans l'industrie (près de 10% par an) et dans la branche BTP (bâtiments, travaux publics). Par contre dans le domaine agricole, l'évolution de la production est restée inférieure à celle de la demande intérieure soutenue par la croissance démographique (3,5% par an) et l'augmentation du niveau de vie.

A partir de 1980, le rythme d'accumulation fut réduit et la politique économique a surtout visé à réduire la dépendance alimentaire, à améliorer les performances des entreprises publiques et, en corollaire, à rétablir l'équilibre des transactions courantes avec l'extérieur.

L'objectif de réduction de la dépendance alimentaire s'est traduit par une réforme profonde de la politique agricole: accroissement des prix d'achat aux producteurs, libéralisation de l'obligation de cession de la production aux offices publics de commercialisation, distribution de matériels agricoles aux petits exploitants, redimensionnement des vastes domaines publics et distribution de terres dans le sud et les hauts plateaux.

Au niveau des transactions extérieures, le Gouvernement a pris des mesures d'encouragement aux exportations: exonération totale de la fiscalité, autorisation d'importer les matières destinées à être manufacturées pour l'exportation, crédit de devises pour les voyages d'affaires consacrés à la promotion commerciale des produits nationaux, crédits d'exportation et tarifs de transport préférentiels. Parallèlement, il autorise les particuliers à ouvrir des comptes en devises convertibles rémunérés auprès des banques, mesure essentiellement destinée à attirer l'épargne des algériens résidant à l'étranger. Par ailleurs, les monopoles d'importation sont réaménagés afin de renforcer leur efficacité et des licences d'importation sont accordées au secteur privé.

En ce qui concerne les recettes budgétaires, la loi complémentaire des finances pour 1986 aggrave la fiscalité et alourdit les droits de douanes afin de réduire autant que possible le déficit budgétaire. De plus, les organes de l'Etat et les entreprises publiques sont invités à réduire leur dépenses de fonctionnement.

2. Situation et organisation des entreprises publiques

2.1. Situation

Les entreprises publiques occupent une position prépondérante dans l'économie algérienne. En termes de valeur ajoutée, les entreprises publiques nationales, près de 500, et locales, plus de 2000, représentent ensemble 98% de la branche mine et énergie, 91% de la branche transport et communication, 83% de la branche hydrocarbures, 82% de la branche industries de base, 73% de la branche BTP et 65% de la branche industries de transformation. Au niveau global, leur part s'élève à 66% de la valeur ajoutée nationale.

Cette prédominance se retrouve également au niveau des investissements et de l'emploi. Les entreprises publiques ont réalisé près de 65% du total des investissements effectués depuis 1970. Elles occupent 67% du personnel employé dans le secteur industriel.

Leur capital est entièrement détenu par l'Etat, sauf pour certaines sociétés mixtes avec l'étranger où l'Etat détient alors au moins 50% des parts sociales.

De manière globale, la situation financière des entreprises publiques s'est fortement détériorée. L'augmentation des découverts bancaires résulte souvent simultanément de créances non recouvrées, de faiblesses dans la structure financière et de déficits d'exploitation. Ces derniers sont

imputés principalement aux distorsions dans le système des prix et à des insuffisances de gestion.

Face à ces difficultés des entreprises publiques, le gouvernement décida de les restructurer à la fois sur le plan organique et sur le plan financier. Pour leur permettre une meilleure maîtrise de gestion, ces entreprises se virent étroitement spécialisées soit dans la production, soit dans la distribution, soit dans l'approvisionnement soit encore dans le développement et l'"engineering". Le cas échéant, une segmentation régionale fut aussi appliquée ainsi qu'une nouvelle localisation des sièges sociaux de manière à les rapprocher des centres de production. En outre, les EPI se firent fixer des normes de gestion: organigrammes types avec des effectifs plafonnés, des ratios de charges sociales par rapport au chiffre d'affaires, des ratios de consommations intermédiaires, etc. Certaines de ces mesures semblent avoir été excessives (ainsi séparer production et commercialisation a isolé les entreprises des réactions des consommateurs) et sont actuellement reconsidérées. Sur le plan financier, les créances non recouvrables ont généralement été effacées et on a rencontré le besoin en capital des entreprises

2.2. Organisation

A partir de 1975, les structures traditionnelles d'organisation du secteur public ont été progressivement remplacé par un nouveau système: la gestion socialiste des entreprises. Il prévoit un statut type de l'entreprise qui définit (i) sa mission et son objet, (ii) sa structure et son mode de gestion, (iii) son patrimoine et sa structure financière, (iv) son autorité de tutelle et le contrôle auquel elle est soumise.

Selon le statut type, l'entreprise est dirigée par un directeur général désigné par décret. Il est assisté d'un conseil de direction regroupant les directeurs de l'entreprise nommés par arrêté de la tutelle et deux représentants des travailleurs élus par leur assemblée.

Le directeur général doit consulter ce conseil mais peut passer outre ses avis. Le compte-rendu du conseil de direction, avec l'avis du conseil et la décision du directeur général, est transmis au ministère de tutelle.

A l'heure actuelle, ce système est d'application dans l'industrie et la construction. Dans les services, le statut en vigueur s'inspire nettement du mode d'organisation antérieur.

Le statut type institutionnalise l'intervention des travailleurs dans la gestion de l'entreprise. L'assemblée des travailleurs est composée de 7 à 25 membres élus par les assemblées des diverses unités. Ses prérogatives, qui s'exercent généralement sous forme d'avis, sont très larges. Elle dis-

cute les plans de l'entreprise et leur exécution, y compris les changements dans la structure des activités, les états financiers et toute question concernant la politique du personnel, son statut et les programmes de formation. Elle est responsable des aspects sociaux et culturels et elle décide la répartition de la part des bénéfices allouée aux travailleurs. Elle adresse au conseil de direction ses suggestions et recommandations en vue d'améliorer la gestion. Elle peut attirer l'attention sur tout acte de gaspillage, malversation et proposer des mesures pour accroître la productivité. Elle formule son appréciation sur la gestion de l'entreprise dans un rapport annuel.

3. Les décisions d'investissement

Les projets d'investissement émanent en général des entreprises publiques elles-mêmes parfois à la requête du ministère de tutelle. Ils font l'objet d'une procédure en trois phases.

1° Après approbation par la tutelle, le projet donne lieu à une présentation au Plan dans le cadre des perspectives de développement de la branche concernée.

2° Si il est agréé, une étude technico-économique est élaborée pour obtenir l'"individualisation" du projet par le Plan. La décision d'individualisation vaut autorisation d'investir.

3° Le dossier est ensuite présenté pour financement au conseil de la Banque Algérienne de Développement. La décision de financement, qui peut survenir plusieurs mois après l'individualisation, stipule la structure du financement accordé: part d'autofinancement et part de crédit bancaire. La Banque surveille aussi l'exécution du projet notamment en enregistrant les engagements et en vérifiant leur concordance avec la structure de l'investissement telle qu'elle figure dans la décision d'individualisation. La banque commerciale gère les comptes d'investissement projet par projet, tout virement d'un compte d'investissement à un compte de fonctionnement ou à un autre compte d'investissement étant prohibé.

Les investissements privés sont régis par une procédure spécifique qui peut fréquemment prendre plus qu'une année. Les projets sont soumis à toute une série de restrictions et, en particulier, ils ne peuvent dépasser 30 millions de dinars ce qui conduit à l'existence de petites entreprises seulement. De 1980 à 1984, le montant des projets privés s'élevait à 3 milliards de dinars contre 300 milliards pour les entreprises publiques.

4. Prix et marchés

4.1. Les prix

Le système de fixation des prix est un des principaux facteurs explicatifs des performances des entreprises publiques. Un grand nombre de produits sont considérés comme essentiels ou stratégiques et toute modification de leurs prix requiert un décret gouvernemental. Les demandes des entreprises sont adressées au Comité National des Prix. Celui-ci transmet ses conclusions à un conseil interministériel qui en délibère avant soumission au Conseil des Ministres. Les entreprises doivent donc attendre plusieurs mois pour pouvoir répercuter des hausses de coûts même lorsque celles-ci découlent de décisions gouvernementales comme dans le cas des salaires. Souvent les demandes des entreprises sont rejetées pour des motifs sociaux ou politiques et cela sans octroi de subventions compensatoires.

Depuis 1980, cette politique de fixation des prix a été nettement atténuée. La liste des produits de première nécessité ou stratégiques a été réduite avec glissement dans une autre catégorie qui couvre la plupart des biens de consommation. Pour ceux-ci, la décision, sous forme d'homologation, dépend du Ministère du Commerce qui vérifie la réalité des augmentations des coûts et la marge appliquée. Toutefois, tant le Ministère du Commerce que le Comité National des Prix semblent plus sensibles aux réactions des consommateurs qu'aux besoins des entreprises publiques.

Bien qu'elle ne soit obligatoire que pour certains produits, l'homologation des hausses de prix a tendance à être sollicitée par toutes les entreprises publiques et privées. En effet, dans la mesure où elle représente un label de légitimité, elle facilite les négociations commerciales.

Le Comité National des Prix peut proposer une structure différente de celle soumise par l'entreprise. En particulier, lorsque le prix d'un produit apparaît en-dessous du coût déterminé selon une norme d'utilisation optimale des moyens de production, la politique préconisée est de le ramener au niveau de ce coût sur une durée de 3 à 4 ans.

Ce mécanisme de marge accordée sur base de coûts normatifs défavorise considérablement les entreprises ayant à gérer des processus technologiques complexes. Pour ces entreprises en effet, les coûts effectivement supportés s'écartent souvent considérablement de la norme retenue et cet écart se traduit par des pertes. Elle favorise par contre les entreprises qui ne s'occupent que d'activités commerciales pour lesquelles

l'écart de la réalité avec la norme n'est pas sensible en termes de coût supplémentaire et pour lesquelles les marges sont plus substantielles.

4.2. Le contrôle des marchés

Les contrats d'achats sont soumis à des procédures réglementées qui diffèrent selon l'importance financière du marché. Le contrôle porte sur tant sur le contenu des marchés que sur la sélection des partenaires.

Les marchés importants relèvent du contrôle de la Commission Nationale des Marchés. Il s'agit des investissements d'un montant égal ou supérieur à 100 millions de dinars, des approvisionnements pour un montant égal ou supérieur à 200 million des études ou services pour un montant égal ou supérieur à 40 millions et tous les avenants à ces contrats. Cette commission, présidée par le Ministre du Commerce ou son représentant, est composée de représentants du Parti, de la Présidence de la République, de chaque ministère, du directeur général de la Banque Algérienne de Développement et de la direction générale de la sûreté nationale.

Les marchés dont la valeur est au-dessous de ces seuils mais dépassent 500 000 dinars relèvent du contrôle des commissions de marché de l'opérateur public. Cette instance comprend le directeur général de l'entreprise qui la préside, des représentants des ministères concernés (commerce et tutelle) et de la banque domiciliataire de l'opération.

Les très petits contrats suivent une procédure interne à l'entreprise.

La sélection du partenaire se fait par appel d'offres mais parfois de gré à gré par exemple lorsque le fournisseur est imposé par la technologie ou appel d'offres infructueux). Le recours au gré à gré doit être justifié devant la commission compétente. Le mode de sélection des offres est soumis à des procédures très strictes mais le maître d'ouvrage peut déterminer les critères de sélection du partenaire.

Toutes les clauses du marché font l'objet d'une approbation par la commission des marchés compétent. La commission requiert l'avis de la banque domiciliataire (qui dispose de 30 jours) essentiellement sur la conformité du projet à la réglementation des changes. Le visa de la commission dispense de toute autre autorisation.

Seuls sont dispensés de contrôle à priori les marchés relatifs à l'acquisition de produits "boursiers" dont le prix est facile à connaître à chaque instant et est de plus sujet à de brusques variations.

4.3. Le contrôle des importations

De façon générale, les importations sont régies par un système complexe. La nationalisation du commerce extérieur a été complétée en 1978 par une loi réservant à l'Etat le monopole du commerce extérieur. Ce monopole est délégué aux entreprises publiques selon leurs domaines de spécialisation.

Les besoins en importations sont définis annuellement et fixés dans un programme général d'importation. Celui-ci est ensuite éclaté par ministère sectoriel qui se charge de décomposer sa quote-part selon les entreprises sous sa tutelle. Chaque entreprise disposera ainsi d'une autorisation globale d'importation (AGI).

Les AGI sont classées sous trois formes: (i) produits manufacturiers (pour certains produits, il s'agit d'un monopole strict tandis que pour d'autres, l'importation par des entreprises publiques d'une branche différente est permise pour leur usage propre et sans possibilité de revente en l'état), (ii) biens de capital correspondants aux investissements planifiés et (iii) intrants. Aucun transfert de catégorie n'est permis et un transfert à l'intérieur de la même catégorie mais correspondant, au sens douanier, à des positions tarifaires différentes requiert une autorisation spéciale. Une tendance se dessine d'ailleurs pour réguler de la même manière les importations de services par l'institution d'un AGI spécifique.

Depuis 1985, le secteur privé qui investit dans un produit, ou un secteur entrant dans les objectifs planifiés, peut aussi bénéficier d'AGI. Un système de licence d'importation coexiste également permettant aux investisseurs privés d'importer directement sans passer par le monopole.

Les AGI, arrêtées par entreprise comme indiqué ci-dessus, sont l'instrument de contrôle des importations. Les banques commerciales jouent un rôle dans ce contrôle en vérifiant la conformité des opérations et l'existence d'un "crédit d'AGI" suffisant pour les positions tarifaires concernées. Chaque entreprise publique est tenue de domicilier toutes ses activités bancaires auprès d'une seule banque commerciale qui lui est désignée par le Ministère des Finances. Normalement, la domiciliation a une durée de vie de six mois en général. Toutefois, la banque peut prolonger sa validité sans limite de temps lorsqu'il s'agit d'un contrat de longue durée relatif à des projets d'investissement.

4. La gestion financière

Jusqu'en 1970, les projets des entreprises publiques étaient financés par des concours définitifs du budget de l'Etat. A partir de 1971, le financement sur concours temporaire leur a été substitué. De plus jusque 1977, les entreprises n'étaient pas autorisées à utiliser leurs surplus financiers mais devaient obligatoirement les convertir en bons du Trésor.

Les conséquences de cette situation furent extrêmement négatives pour l'équilibre financier des entreprises publiques. Non seulement elles devaient prendre en charge les dépenses encourues pour la formation du personnel et la création d'infrastructures complémentaires indispensables mais de plus leur situation de trésorerie était continuellement obérée par des remboursements en principal et intérêts substantiels car la part financée en capital était nulle. Ceci s'est traduit par des découverts auprès des banques qui ont dû en outre rencontrer leurs pertes d'exploitations non anticipées

Le Gouvernement a cependant modifié partiellement le système de financement. Depuis 1980, les dépenses de formation et d'infrastructure sont en principe financés sur concours définitifs du budget de l'Etat. En 1983, une réforme de la fiscalité jugée officiellement inadaptée a été lancée. Enfin, la restructuration financière des entreprises publiques a effacé en partie leur endettement considérable ou en a échelonné le remboursement.

Une autre caractéristique de la politique financière de la dernière décennie concerne le rôle du système bancaire, conçu essentiellement comme une courroie de transmission des fonds alloués par la BAD (et donc par le Trésor) aux entreprises publiques pour leurs investissements. Les banques qui n'avaient pas de rôle dans l'agrément des projets, n'étaient pas non plus intéressées à la rentabilité des prêts accordés aux entreprises publiques.

Il semble que les réformes actuellement à l'étude au niveau gouvernementale, dans une perspective de conférer davantage d'autonomie aux entreprises publiques, prévoient en outre de donner un rôle plus important aux banques en particulier dans les choix financiers de ces entreprises du moins des investissements dans les unités de production.

5. Gestion des ressources humaines

Les directeurs généraux des entreprises publiques sont nommés par décret sur proposition de leur ministre de tutelle. Leur traitement est fixé en fonction de l'importance de l'entreprise dirigée. A partir du niveau de traitement du directeur général, on définit les traitements des autres

responsables supérieurs: directeur général adjoint, directeur d'unité, directeur central. Les niveaux de rémunération donnés par cette méthode sont en général inférieurs à ceux de la fonction publique.

Les directeurs généraux sont le plus souvent d'anciens cadres de l'administration centrale ou d'entreprise présentant généralement un profil d'ingénieur ou d'économiste. Ils sont généralement bien préparés techniquement mais pas assez pour le management économique et financier.

Le cadre organique du personnel fait l'objet d'une approbation officielle par les services du premier ministre (commissariat à l'organisation et à la gestion des entreprises qui donne aussi son avis sur les projets de restructuration). Cette procédure d'approbation est souvent très longue. Elle implique la fixation d'effectifs maxima pour les diverses structures de l'entreprise.

Cette procédure a été instituée afin de mettre un frein à une certaine tendance des entreprises publiques à recruter sans tenir suffisamment compte du coût salarial. Les gestionnaires des entreprises publiques considèrent que cette procédure fait disparaître un des principaux leviers du management.

En même temps, le Gouvernement a fait adopter une législation et mis en place une réglementation du "statut général du travailleur" (SGT) dont un effet est de fixer une grille nationale des salaires établie à partir d'une méthode nationale de classification. Cette grille a eu pour résultat de mettre fin à la concurrence sur les cadres que se faisaient les entreprises publiques en enchérissant sur les salaires et les avantages offerts aux cadres pour les attirer. Pour illustrer cette "diversité", citons le secteur de l'habitat et de la construction qui connaissait à lui seul une soixantaine de statuts différents pour des qualifications similaires.

6. Relations entre l'Etat et les EPI

6.1. Les relations avec l'autorité de tutelle

L'autorité de tutelle exerce vis-à-vis de l'entreprise des prérogatives d'orientation et de contrôle. En outre, elle est chargée d'assurer les relations de l'entreprise avec les autres institutions de l'Etat lorsque ces relations ne sont pas directes et organisées.

En matière d'orientation, l'autorité de tutelle confirme les objectifs sectoriels de développement économique, anime la préparation et approuve les plans à court et moyen terme de l'entreprise. Par ailleurs, elle coor-

donne l'activité économique du secteur et met à la disposition de l'entreprise les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs. Dans ce cadre, l'autorité de tutelle "réglemente les activités du secteur" et élabore les textes relatifs aux normes techniques et administratives de gestion. Elle approuve, éventuellement avec les autres administrations concernées, les comptes prévisionnels, le projet de statut de personnel, le projet d'organigramme et les projets d'extension, de création de filiales et de prises de participations.

En outre, l'autorité de tutelle nomme les directeurs généraux adjoints, les directeurs fonctionnels et ceux des filiales et unités. De même, la tutelle soumet les propositions pour la nomination et la révocation du directeur général de l'entreprise.

En matière de contrôle, la tutelle assure le suivi de l'exécution des plans, contrôle la gestion de l'entreprise et se prononce sur cette gestion par la délivrance d'un quitus.

Par ailleurs, l'autorité de tutelle dispose des pouvoirs d'investigation sur pièce et sur place. Elle peut charger à tout moment une mission d'enquête pour contrôler la bonne application des directives émanant de l'ensemble des administrations de l'Etat.

En fait, des décisions de gestion presque élémentaires doivent recevoir l'approbation du ministère de tutelle et parfois même du gouvernement. Ce processus est long et en outre les directeurs généraux cherchent systématiquement à être couverts par les autorités même, comme dans le cas de petits contrats, lorsque la décision est de leur seule compétence.

6.2. Les relations avec les autres administrations de l'Etat

Outre son orientation et son contrôle par la tutelle ministérielle, l'entreprise publique est également soumise à d'autres ministères fonctionnels et à des institutions de contrôle à posteriori. Pour ce faire, l'entreprise est tenue de communiquer à ces administrations les informations demandées. Ces administrations peuvent ainsi procéder à tout contrôle qu'elle juge nécessaire et prendre des dispositions en cas d'insuffisance dans la gestion. Elles doivent en informer l'autorité de tutelle.

La gestion courante des entreprises est soumise à des contrôles a priori des ministères des finances (par le biais du système bancaire et du contrôle des change), du commerce (par les autorisations globales d'importations, la politique des prix, le contrôle des marchés des opérateurs publics), de la planification (individualisation des investissements, orientations de la planification) et du travail (politique du personnel, salaires, législation du travail).

Tous départements exercent donc un réel pouvoir sur bon nombre de décisions de l'entreprise empiétant ainsi sur l'autorité du ministre de tutelle. Pour obtenir les autorisations nécessaires, l'entreprise doit entreprendre simultanément des démarches auprès de plusieurs bureaucraties jalouses de leurs prérogatives et souvent même en désaccord.

Le contrôle à posteriori de l'entreprise publique est confié à trois institutions principales: l'Assemblée Populaire Nationale, la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances.

L'Assemblée Populaire Nationale reçoit les rapports annuels d'activité des entreprises ainsi que les rapports des ATE relatifs au contrôle. Elle peut créer une commission d'enquête sur toute matière d'intérêt général.

La Cour des Comptes vérifie l'ensemble des opérations comptables et financière. Selon la loi, "la gestion est contrôlée par référence aux normes et paramètres retenus dans les objectifs du plan ou encore par comparaison avec d'autres normes de gestion arrêtées à l'échelon national ou international". La Cour des Comptes est aussi habilitée à apprécier les demandes de restructuration financières des entreprises publiques.

Enfin, les entreprises publiques sont soumises au contrôle de l'Inspection Générale des Finances. Ce contrôle peut prendre la forme d'enquêtes et de vérifications inopinées d'une part et de missions d'études ou d'expertises d'autre part.

7. Evaluation des résultats

Sur le plan financier, les performances des EPI ont donc été fortement compromises par des politiques de prix non réalistes et des coûts du capital très élevés. Leurs résultats apparaissent négatifs du moins selon les critères de la comptabilité privée. Mais si on prend en compte un concept de profit social, c'est-à-dire incluant tous les flux financiers y compris la fiscalité vers l'Etat ainsi que la compensation des tâches de service public prises en charge sur injonction, alors leurs résultats deviennent positifs sur les dix dernières années. D'ailleurs, il existe actuellement un très grand nombre d'entreprises publiques dont les pertes comptables sont du même ordre de grandeur que leurs seuls frais financiers qui découlent principalement de la structure de financement des investissements.

En d'autres termes, les résultats sont négatifs parce que d'une part, les entreprises publiques ont toujours été les instruments disciplinés de réalisation de la volonté des pouvoirs publics ne tenant compte que des

objectifs physiques fixés (à cet égard, elles ne s'étaient jamais vu fixer des objectifs financiers) et d'autre part, dans la mesure où on leur applique les normes de la comptabilité privée.

Cette remarque ne doit pas masquer l'existence de problèmes objectifs au sein des entreprises publiques: maîtrise insuffisante de la technologie, ruptures de charges fréquentes dues aux ruptures d'approvisionnement, faiblesses d'organisation, prise en charge insuffisante de la maintenance, etc...

En conclusion, les EPI ont certainement fait montre d'efficacité, dans la mesure où celle-ci signifie réalisation de leurs objectifs, mais elles l'ont fait avec un niveau insuffisant d'efficience, conçue comme le prix qu'il a fallu supporter pour réaliser l'objectif.

Chapitre III

COTE D'IVOIRE

I. Evolutions et politiques macro-économiques

La Côte d'Ivoire a connu de 1960 à 1980 une industrialisation rapide au rythme moyen de 13% par an. L'économie s'est véritablement emballée pendant la période de 1976 à 1979 avec les cours particulièrement favorables du café et du cacao, les deux grands produits d'exportations. Les investissements privés atteignirent un niveau record en 1978 et la production industrielle augmenta de plus de 50% de 1978 à 1980.

La fin du boom arriva brutalement avec le deuxième choc pétrolier et la récession de 1981. On connut alors tout à la fois une baisse de la production, un déficit considérable des finances publiques et du solde extérieur courant. En même temps, la dette extérieure, accumulée pendant la période d'euphorie, se mettait à peser lourdement sur la balance des paiements.

Une politique d'austérité fut mise en place dès 1981 avec, en particulier, un meilleur contrôle des dépenses publiques. La production stagna en 1982 et 1983 et la grave sécheresse de 1983-84 entraîna une nouvelle chute de la production agro-industrielle en 1984.

Depuis lors, la politique d'ajustement structurel mise en place avec la Banque Mondiale, commence à porter ses fruits: la production a connu une vive reprise en 1985 (industrie + 12.6%; PIB + 6%) et ce mouvement se poursuit en 1986 (industrie + 7%; PIB + 4%). En fait, les équilibres macro-économiques se sont rétablis plus vite que prévu selon les programmes agréés avec la Banque Mondiale et le FMI. Le déficit des finances publiques qui était de 13.2% du PIB en 1983 a fait place à un surplus de 3.4% en 1985. Ce résultat a été atteint par la stabilisation des dépenses courantes en valeur nominale, la baisse des investissements et des subsides aux entreprises publiques et aussi l'augmentation plus rapide que prévue des recettes. En même temps, le solde extérieur courant redevenait en boni (3% du PIB) et l'inflation était ralentie (4% par an entre 1984 et 1986).

Ce rétablissement des équilibres macro-économiques a toutefois eu un coût élevé par l'effondrement des investissements tant privés que publics. La formation brute de capital de l'Etat est passée de 9.5% du PIB en 1980 à 2.8% en 1985 et celle des entreprises privées, hors pétrole, a diminué de près de 80% sur la même période. Toutefois, une partie

importante de cette baisse dramatique correspond à la fin du boom immobilier à Abidjan. En conséquence, les investissements fixes ne représentaient plus que 11% du PIB en 1985.

Les nouveaux instruments de politique industrielle mis en place dans le cadre du programme d'ajustement structurel comprennent (i) une révision du système de protection douanière visant à éliminer les anomalies dans les tarifs et à assurer à toutes les branches un taux de protection effectif de la valeur ajoutée de l'ordre de 40%; (ii) le remplacement graduel des restrictions quantitatives par des surtaxes temporaires; (iii) un système de subventions à l'exportation devant compenser les droits sur les inputs importés, et assurer un subside du même ordre sur la valeur ajoutée nationale (en partie nécessaire pour compenser la surévaluation du Franc CFA); (iv) un nouveau code des investissements (promulgué en novembre 1984), qui définit des garanties générales (sans discrimination envers les étrangers) et un régime d'agrément prioritaire avec des avantages fiscaux particuliers. Toutes les entreprises publiques comme privées du secteur manufacturier peuvent demander un agrément prioritaire pour création, extension ou restructuration d'activité.

Il semble que l'effet de ces mesures commence à se faire sentir en 1986, avec une relance sensible des investissements productifs. L'amélioration de la situation budgétaire va en même temps permettre une reprise des investissements publics. Il reste que l'économie apparaît fondamentalement dépendante d'une filière agricole. Cette dernière conditionne les industries agro-alimentaires et textiles, soit plus de la moitié de la valeur ajoutée du secteur manufacturier, et donc l'essentiel des exportations. Elle a ainsi des effets multiplicateurs très importants sur le reste de l'économie. En 1985, les valeurs ajoutées de cette filière (agriculture, industrie, commerce, taxes) représentaient 29% du PIB tandis que l'ensemble des exportations de marchandises, pétrole inclus, s'élevait la même année à 44% du PIB.

Il faut aussi souligner qu'en dehors de cette filière, il y a très peu d'intégration en amont. Le reste de l'industrie s'est spécialisée dans l'assemblage et le conditionnement de produits importés. La réforme du tarif douanier qui comportait auparavant une protection plus élevée pour les produits finis vise précisément à éliminer une discrimination aux dépens de la production dans le pays de biens intermédiaires et de capital.

Les autres axes de la politique économique ont consisté, sous l'impulsion de la Banque Mondiale, dans un relèvement des prix aux producteurs agricoles et dans un appui plus efficace aux petites et moyennes entreprises locales.

2. Organisation des entreprises publiques

La croissance incontrôlée du secteur parastatal, sa faiblesse de gestion et la montée rapide de son endettement ont alarmé les autorités dès la fin des années soixante-dix. Au congrès du Parti de 1980, une politique de "désengagement" de l'Etat dans le secteur productif est annoncée et une réforme profonde mise en chantier. Elle a abouti à des propositions approuvées par le Congrès du Parti et coulées ensuite en lois. Il s'agissait surtout alors de combler un vide juridique et d'imposer une mise en ordre de la gestion. Cette politique a été réaffirmée par le Président, dans son Rapport de Politique Générale au Congrès d'octobre 1985: "L'Etat n'est pas le meilleur gestionnaire industriel et notre projet a toujours été de recéder au secteur privé tout ce pour quoi il est mieux armé que nous. L'expérience des sociétés d'Etat a d'ailleurs conduit assez vite à la constatation d'une gestion défailante. Aussi, nous avons pris la décision d'accélérer le retour de ces entreprises au secteur privé".

En 1983, les entreprises à capitaux purement publics ou à majorité publics fournissaient au moins 27% de la valeur ajoutée du secteur moderne. La proportion du secteur public a dû diminuer depuis lors. En effet, la politique de désengagement se réalise graduellement. Dans certains cas, des sociétés nationales ont été mises en liquidation et leurs actifs vendus. Dans d'autres cas, des participations, majoritaires ou minoritaires, ont été vendues lorsqu'il s'est présenté une offre acceptable.

Cette politique connaît toutefois des limites assez étroites. Le Gouvernement veille à éviter une dénationalisation du capital (ainsi une offre d'un groupe libanais a été récemment refusée). De même les grandes sociétés nationales qui ont posé le plus de problèmes ont une dimension qui rend pratiquement impossible leur reprise par le secteur privé.

Deux d'entre elles doivent être mentionnées en particulier. Le premier cas est celui de la cimenterie qui approvisionnait en clinker les unités de transformation. D'après une déclaration du Ministre de l'Industrie, ses coûts de production étaient trois fois plus élevés que ceux du ciment importé. Elle est arrêtée depuis avril 1984. Le second cas, beaucoup plus important et qui a largement contribué à la formulation de la politique de privatisation, est celui du complexe sucrier. D'après les chiffres de la Centrale des Bilans, la perte d'exploitation s'élevait en 1983 à près de 24 milliards de CFA (à l'époque, environ 60 millions de dollars) pour une production d'environ 180 000 tonnes de sucre. Au moins deux des usines sont à présent arrêtées et il est question de transformer les plantations en fermes semencières. Un projet de réhabilitation et de restructuration a été étudié par la Banque Mondiale mais n'a pas abouti, un autre projet moins ambitieux est à l'étude. Le choc provoqué par ce gouffre à milliards

explique sans doute la déclaration du Président, citée plus haut, qui parle en général de "défaillance de gestion" des sociétés d'Etat.

Le nouveau statut introduit lors de la réforme implique 4 types d'entreprises.

- Les établissements publics administratifs, au nombre de 35 à présent. Ils sont soumis exactement aux mêmes règles budgétaires que les administrations, ont les mêmes barèmes de rémunérations etc.
- Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), dont la gestion est également étroitement contrôlée. Ils ne peuvent traiter qu'avec une banque d'Etat et n'ont donc aucune liberté de gestion financière. Il y en a 19 et, comme le groupe précédent, ils n'ont pas de fonds propres et leurs recettes proviennent en partie du budget de l'Etat.
- Les sociétés d'Etat constituées en sociétés anonymes, avec un capital appartenant à 100% à l'Etat. Elles disposent d'une autonomie de gestion sous la responsabilité d'un conseil d'administration dont la majorité est constituée de représentants des ministères de tutelle. Il n'en reste que 7 contre 30 auparavant. Plusieurs, en effet, ont été transformés en EPIC à titre de sanction pour leur imposer une discipline budgétaire tandis que quelques autres ont été cédées en tout ou partie au secteur privé.
- Les sociétés d'économie mixte où l'Etat est soit majoritaire soit minoritaire dans le capital. Ici, il en reste environ 150.

L'objet de cette réforme, poursuivie par un comité interministériel sous l'impulsion du Ministre des Finances, a été essentiellement financier. Le poids du secteur para-public dans le déficit budgétaire devenait intolérable dès lors que l'objectif politique devenait celui d'un équilibre. Ce n'est d'ailleurs qu'après coup que le FMI et la Banque Mondiale se sont intéressés à ce secteur. On admet actuellement aux Finances que sur certains points la réforme a été trop loin. Ainsi, certaines sociétés d'encadrement ou d'intervention agricole fonctionnent mal dans un cadre budgétaire rigide et la réduction du traitement de leurs agents (une baisse de 20 à 40% en les ramenant au niveau des administrations) et de leurs moyens d'action a réduit leur efficacité. Maintenant que le contrôle des dépenses est bien établi, il faudra chercher des formules plus flexibles de gestion.

3. Décisions d'investissement

Si les deux premières catégories d'entreprises publiques dépendent du Budget pour leur financement, c'est en fait le Ministère des Finances qui est compétent pour leurs décisions d'investissement. Ce dernier en

effet doit approuver toute injection de fonds publics dans une entreprise qu'elle soit purement d'état ou mixte. Le Ministère de l'Industrie décide quant à lui l'octroi du bénéfice du Code des Investissements ("agrément prioritaires") aux nouveaux projets tant publics que privés.

La nouvelle technique des contrats programme constitue un développement intéressant. L'exemple le plus significatif est le cas de Palm Industrie, une des plus importantes sociétés d'état. La convention fut approuvée par le Gouvernement en 1984 et les accords financiers avec un groupe d'institutions internationales furent signés l'année suivante.

Sur une période de cinq ans, Palm Industrie se voit confié la responsabilité d'un vaste programme d'investissements en partie pour compte propre en partie pour les plantations villageoises. Le financement provient des bailleurs de fonds étrangers pour quelque 35%, d'autofinancement pour 40% et de contributions du Gouvernement pour le solde.

La production des nouvelles extensions, villageoises et de Palm Industrie, implique pour la société une augmentation substantielle de sa capacité de traitement et donc la construction de nouvelles usines. Pour les plantations villageoises, elle doit également fournir l'assistance technique nécessaire car il s'agit de zones sans guère d'expérience de la culture du palmier. En outre, elle est tenue au prix d'achat fixé par le Gouvernement qui se situe à un niveau largement supérieur à son propre prix de revient.

Au fur et à mesure que les travaux progressent, Palm Industrie présente à l'administration ivoirienne et aux bailleurs de fonds les factures pour remboursement au prorata de leur niveau de participation mais les délais de recouvrement lui impose une lourde charge de trésorerie. De plus, la chute des cours de l'huile de 1985 à 1986 (exprimé en FCFA, la cotation moyenne sur le marché de New York est passée de 38 500 à 15 300 la tonne) rend impossible le maintien du rythme d'investissement prévu, du moins dans le cadre du montage financier existant.

Ce projet représente un véritable test de la technique des contrats programmes. Pourra-t-il montrer une flexibilité suffisante pour atteindre ses objectifs dans un environnement différent et en l'espèce plus défavorable que lors de sa création?

Il souligne aussi le rôle spécifique des entreprises publiques. Le but poursuivi n'est pas la minimisation des coûts. Pour cela, il aurait mieux valu se limiter uniquement à des plantations industrielles. Au contraire, l'accent mis sur les cultures villageoises vise avant tout un objectif social et des effets de redistribution.

4. Prix, marché intérieur et commerce extérieur

Le système des prix a été considérablement libéralisé et la liste des produits dont le prix est sujet à une autorisation préalable ou à un contrôle ex-post (homologation) a été fortement réduite. Néanmoins, le recours à ces procédures se poursuit même lorsqu'elles ne sont plus obligatoires. Ainsi, les entreprises qui vendent des biens intermédiaires sur le marché domestique préfèrent obtenir l'homologation des prix qu'elles appliquent car ceci leur procure un label de légitimité et facilitent les négociations avec leurs clients.

Dans l'ensemble cependant, le système des prix dépend des prix internationaux augmentés du taux de protection. Les exportations de produits manufacturiers représentent près de 25% de la valeur ajoutée du secteur et probablement quelque 10% de son chiffre d'affaires avec une nette tendance croissante. Elles bénéficient de subventions du Gouvernement pour compenser les accroissements de coûts résultants des tarifs douaniers sur les intrants.

5. Gestion des ressources humaines

Les entreprises publiques définies au sens strict sont organisées de manière identiques aux sociétés privées. Même lorsque l'Etat est le seul actionnaire, le Gouvernement nomme généralement au conseil de direction certains hommes d'affaires du secteur privé sur base de leur expérience professionnelle. Ce conseil inclut évidemment des représentants du Gouvernement mais sans règle de délégation précise. Ainsi dans un cas d'EPI mixte, les deux seuls représentants du Gouvernement provenaient du Ministère des Finances et non de celui de l'Industrie ou de l'Agriculture qui étaient pourtant, sur le plan formel, leur ministère de tutelle.

L'assemblée des actionnaires est fondamentalement composée des mêmes personnes que le conseil de direction et elle ne joue que très peu de rôle voire même aucun.

Le conseil de direction ne se réunit que trois ou quatre fois l'an et ne peut dès lors guère intervenir dans la gestion courante laissée à la responsabilité du PDG. Celui-ci, tout comme le commissaire aux comptes et la firme d'audit externe, est désigné par le Gouvernement.

Le PDG choisit les cadres supérieurs et fait approuver ses choix par le conseil. Il n'y a eu jusqu'ici aucune pression des autorités pour le remplacement du personnel expatrié. Ce remplacement s'effectue progressivement pour des raisons économiques. Les cadres expatriés coûtent cher et il est de bonne gestion de les remplacer aussitôt que les cadres ivoiriens

ont acquis l'expérience suffisante. Ceux-ci sont en général de très bonne qualité.

Les salaires et traitements sont fixés par convention collective. Leur niveau est nettement supérieure à celui de la fonction publique. Cependant, dans le cadre des mesures d'austérité imposées à l'ensemble du secteur public, leur pouvoir d'achat réel a fléchi dans les dernières années.

Il n'existe guère de sur-emploi. Dans une large mesure, la main d'oeuvre non qualifiée est constituée de travailleurs émigrés provenant de pays voisins. Ceci procure à l'entreprise une grande flexibilité dans la gestion du personnel lorsqu'une compression doit être opérée suite à un déclin de la production ou à des contraintes financières.

6. Relations des entreprises publiques avec l'Etat

La tutelle sur les entreprises publiques est au moins double: le Ministère de l'Economie et des Finances (Direction des Participations de l'Etat) et le ministère de tutelle technique. La coordination entre les départements reste toutefois imparfaite. En particulier, le Ministère de l'Industrie étant de constitution récente, ses pouvoirs ne sont encore que très incomplètement exercés dans les entreprises qui devraient dépendre de lui en principe. Il est compétent pour tout ce qui concerne les agréments prioritaires (code des investissements) mais le Ministère de l'Agriculture continue sa tutelle technique sur l'industrie agro-alimentaire et le Ministère du commerce sur les prix.

Pour les sociétés d'Etat, la tutelle devrait en principe s'exercer à travers le conseil d'administration. Les ministères techniques sont toutefois peu familiers avec ce mode de gestion et leur tutelle s'exerce davantage à travers des interventions administratives qui ne respectent pas le jeu des institutions nouvelles. Les conseils d'administration ne se réunissent que deux ou trois fois par an. Ils donnent l'occasion aux fonctionnaires qui en sont membres de poser des questions pour étoffer leurs rapports aux Ministres mais ce ne sont pas en général les centres de décisions que prévoit la loi. En cas de décision importante ou de dégradation imprévue de la situation, les fonctionnaires membres du conseil doivent en référer à leurs ministres et un problème grave fera l'objet d'une communication au conseil des ministres. Il résulte de cette situation que le directeur général exerce en fait tous les pouvoirs de gestion et que généralement le conseil d'administration se borne à entériner les décisions prises ou à approuver les propositions de décision qui lui sont soumises.

La situation ne paraît d'ailleurs pas très différente dans les entreprises mixtes. Les fonctionnaires, même parfaitement compétents dans leur domaine, n'ont pas de formation à la gestion des entreprises. Aussi, même là où l'Etat est majoritaire, sa tutelle technique est en fait assez lâche et ce sont en général les actionnaires privés, même minoritaires, qui au conseil d'administration, exercent un contrôle effectif sur la gestion du PDG. Parfois, l'Etat majoritaire permet au privé une part de la gestion plus importante que sa part dans le capital.

Du côté des Finances, on surveille de près quelque 30 entreprises ou établissements publics (quelque soit leur statut juridique) qui représentent un poids économique important et absorbent la plus grande partie des subventions de l'Etat. Ici, les résultats sont enregistrés et les projections tant pour l'année en cours que l'année suivante sont révisées à intervalle de trois mois ou de six mois. Il s'agit en l'espèce d'une approche toute différente liée à l'équilibre des finances publiques.

Comme l'exercice de la tutelle est fort lâche, les comportements en termes de gestion technique et commerciale sont très variables. Dans le domaine financier par exemple, les entreprises bien gérées jouissent d'une grande autonomie pour négocier avec leur banque. Elles préfèrent toutefois informer la tutelle des décisions importantes.

Chapitre IV

KENYA

1. Introduction

Entre 1965 et 1980, le Kenya a connu une période d'industrialisation rapide avec un taux de croissance annuel de la valeur ajoutée à prix constants excédant les 10%. Les difficultés à exporter les produits manufacturiers face à la contraction de la demande extérieure et des périodes de sécheresse avec un impact sévère sur la production agricole ont ramené la croissance au rythme plus modeste de 3,8% par an entre 1980 et 1985.

Les contraintes de balance de paiement et de finances publiques se sont parallèlement accentuées. Par rapport au dollar, la monnaie s'est progressivement dévaluée de plus de 50% entre 1981 et 1984 avec toutefois une relative stabilité depuis lors. Le gouvernement a ainsi été amené à revoir sa politique de dépenses dans une perspective de plus grande rigueur. A titre d'exemple, il a annoncé qu'il n'engagerait plus automatiquement tous les étudiants diplômés de l'université et que la croissance de l'emploi public devait être arrêté.

Le rapport établi en 1982 par le "groupe de travail sur les dépenses publiques" critique sévèrement le secteur parastatal. Ce dernier a connu une croissance spectaculaire: plus de 150 "organes statutaires" ont été créés par acte du Parlement pour remplir une très large variété de fonctions. Mais sa gestion a été particulièrement faible caractérisée par une grande légèreté tant au plan opérationnel que financier et entraînant une charge croissante sur le budget de l'Etat. Le Gouvernement insiste maintenant sur l'autofinancement et l'amélioration de la gestion du secteur parastatal.

2. Organisation des EPI

La plupart des entreprises publiques industrielles sont des filiales de divers organismes statutaires qui se comportent comme des holdings soit à titre principal soit en plus d'autres responsabilités notamment dans le domaine agricole. Les deux plus importantes sont l'ICDC (Industrial and Commercial Development Corporation), qui possède la majorité voire la totalité du capital de 18 entreprises et a des intérêts dans 32 autres, et l'IDB (Industrial Development Bank), plus orienté vers le crédit, qui a des participations dans 25 firmes. Ces organismes statutaires holdings sont la propriété exclusive de l'Etat. Ils empruntent tant à l'étranger que sur le

marché intérieur. L'IDB bénéficie par exemple de crédits de la Banque Mondiale pour financer de petites entreprises.

Par ailleurs, les organismes créés pour superviser et promouvoir différentes branches de l'agriculture ont leurs propres filiales: l'Agricultural Development Corporation possède deux sucreries et plusieurs usines agro-alimentaires, d'autres organismes contrôlent les entreprises de thé, coton et céréales.

En outre, le Gouvernement, et plus précisément le Ministère des Finances, est propriétaire directement d'un certain nombre d'entreprises industrielles: trois sucreries, une usine textile, une usine à papier, deux cimenteries, deux usines chimiques et une raffinerie de pétrole, etc.

La complexité des structures entraîne souvent un manque de clarté dans le statut des entreprises publiques. Dans certains cas, l'ICDC considère qu'une compagnie appartient au gouvernement et qu'elle n'intervient qu'à titre de gestionnaire. Le Trésor semble cependant tenir le point de vue opposé. Pareille ambiguïté implique un manque de clarté sur qui doit, le cas échéant, supporter les pertes de l'entreprise.

Même si le plus souvent elles ont été créées par les organismes statutaires, toutes les entreprises publiques ont une structure identique à celle des sociétés privées et sont soumises au même droit commercial.

Plusieurs entreprises incluent des intérêts privés minoritaires le plus souvent étrangers. Ceci est particulièrement le cas de celles propriété directe du gouvernement. Généralement, les sociétés étrangères fournissent les équipements et souscrivent une petite partie du capital social. Elles peuvent aussi offrir une assistance technique et parfois même assurer la gestion. Dans certains cas les partenaires étrangers ne furent guère bien choisis: ils se sont retirés après avoir fourni les équipements et les services de formation à des prix exagérés. Un tel comportement est souvent facilité par une situation de sous-capitalisation. Bien que d'autres expériences aient été plus heureuses le gouvernement a décidé de ne plus créer de sociétés mixtes avec des partenaires étrangers.

3. Les décisions d'investissement

C'est dans le domaine des nouveaux investissements et projets que l'autonomie des entreprises publiques industrielles et des holdings est la plus limitée. Généralement, les projets vont d'abord à l'ICDC où ils sont étudiés par une unité spéciale d'analyse de projets. Si sa conclusion est favorable, la direction soumet le projet au conseil de l'ICDC. En cas d'approbation, elle va au Ministère du Commerce et de l'Industrie qui est

le ministère de tutelle de l'ICDC et, à son tour, celui-ci la transmet avec ses propres recommandations au comité consultatif des parastataux.

Placé sous la présidence du chef des services de la présidence et incluant le secrétaire permanent au Trésor et d'autres hauts fonctionnaires, ce comité constitue un organe de pouvoir extrêmement important. Il réexamine et évalue toutes les propositions impliquant les finances publiques. Ainsi, toutes dépenses pour investissements ou toute réorganisation de firmes existantes impliquant une injection de capital tombent sous sa responsabilité. Comme il reflète les vues à la fois de la présidence et du Ministère des Finances, ces décisions sont considérées comme définitives. Toutefois, l'agrément du comité ne résout pas tous les problèmes. Des autorisations spécifiques doivent encore être obtenues de tous les ministères concernés à un titre quelconque, des autorités locales et aussi de la Banque Centrale pour toute allocation de devises étrangères.

Le rapport cité plus haut estime que trente autorisations spécifiques sont requises pour chaque projet d'investissement privé et que l'ensemble du processus pouvait prendre jusque trois ans. Les mêmes procédures s'appliquent aux projets des parastataux quoiqu'ils peuvent être dans une situation un peu meilleure pour accélérer les procédures. Le gouvernement a d'ailleurs annoncé son intention d'introduire des simplifications dans le système.

Il est clair que ces contrôles bureaucratiques ne garantissent en rien la qualité ou le succès des projets. En fait, plusieurs filiales de l'ICDC sont tombées en difficultés en particulier dans la branche textile (qui représente presque 38% des actions souscrites par l'ICDC et, à cause de ces pertes, presque 65% de ces prêts). Des huit sociétés de la branche, une seulement réalisait des profits tandis que quatre connaissaient de graves difficultés.

Cette procédure décrite pour l'ICDC s'applique également aux autres organes statutaires et aux entreprises dépendant du Ministère de l'Agriculture.

4. Prix et marchés

Les EPI kenyans opèrent généralement dans un environnement concurrentiel. Le régime d'importation est libéral avec quelques restrictions quantitatives et un niveau de tarif modéré. Les prix sont donc déterminés par le marché avec un contrôle limité à quelques produits de base et à certaines situations de monopole. Le taux de change étant devenu flexible après 1981, la monnaie n'est pas surévaluée.

La concurrence des produits importés crée néanmoins des problèmes dans plusieurs branches. Les difficultés des entreprises du secteur textile ont déjà été mentionnées. Sont particulièrement graves, celles de l'industrie sucrière dont les firmes appartiennent soit directement au Gouvernement soit à l'Agricultural Development Corporation. Les données disponibles pour 1983-1984 montrent une valeur ajoutée négative. Le fait que les pertes aient été supérieures à la masse salariale s'explique à la fois par la dépression sur le marché sucrier international et par sa fragmentation. Les grands exportateurs, disposant d'importants quotas sur des marchés protégés, sont prêts à écouler le reste de leur production à des prix très faibles qui couvrant à peine les coûts marginaux. Dans ce type de situation, les entreprises locales, si elles ne bénéficient pas d'une protection suffisante, ne peuvent guère espérer être rentables même quand elles sont gérées efficacement.

Bien que l'industrie fournisse principalement le marché domestique, les exportations atteignent néanmoins une importance significative. Les produits manufacturiers représentent 13% des exportations totales, un chiffre élevé à l'échelle africaine. On attend des entreprises publiques industrielles qu'elles contribuent aux efforts d'exportation ce qui accroît la nécessité d'une gestion efficace: modération des coûts, niveau de qualité acceptable et organisation commerciale convenable. Toutefois, le déclin du pouvoir d'achat dans les pays voisins, en particulier en Ouganda et en Tanzanie, ont été un facteur de ralentissement de progrès.

5. Gestion financière

De manière générale les états comptables sont correctement présentés et font l'objet d'une vérification soigneuse. L'autorité de contrôle est exercée par l'Inspection des Organes Statutaires dont la responsabilité est de s'assurer que les parastataux observent toutes les directives du Gouvernement et tiennent une comptabilité régulière. De plus les EPI font l'objet d'un audit externe par des firmes indépendantes et techniquement compétentes. Les comptes sont publiés dans un délai raisonnable avec le rapport des auditeurs joint. Le cas échéant, ceux-ci attirent l'attention de la direction sur les problèmes prévisibles. Le plus souvent, il s'agit d'une évaluation trop optimiste concernant les créances à recouvrer ou des provisions pour pertes éventuelles insuffisantes.

Les EPI sont confrontées à de nombreuses difficultés dans le domaine financier. D'abord, plusieurs d'entre elles sont dotées d'un capital insuffisant tel que leurs fonds propres et les crédits à long terme ne couvrent pas le coût des actifs fixes. Elles dépendent alors de crédits bancaires pour l'ensemble de leurs opérations. Lorsqu'elles commencent à faire des pertes et que la confiance des banquiers est réduite, elles peuvent

se trouver, faute de liquidités, obligées d'opérer au jour le jour et incapables d'atteindre un taux satisfaisant de production.

Ensuite, les pratiques financières laissent de manière générale fort à désirer. En particulier, une grande négligence règne dans le respect des échéances et elle est plus prononcée encore dans le secteur para-étatique que dans le secteur privé. Ceci crée un problème majeur pour les holdings publics. Leurs comptes sont généralement équilibrés avec un léger profit (grâce peut être à une appréciation trop optimiste des provisions à constituer pour pertes éventuelles filiales) mais le niveau de leur trésorerie est souvent tout à fait inadéquat. Fréquemment, ni les intérêts ni les amortissements sur les prêts consentis aux filiales ne leur sont payés et il en résulte des emprunts au système bancaire pour financer une augmentation involontaire des crédits. Dans le cas de l'IDB, les arriérés représentent presque 50% des prêts. Pareille situation se produit même avec des firmes rentables qui considèrent que le non paiement des dettes est une manière plus facile d'acquérir des fonds que l'emprunt. On a même cité des cas où les dividendes déclarées par les entreprises bénéficiaires n'ont pas été effectivement versés.

Comme le Gouvernement exige maintenant l'auto-suffisance financière du secteur parastatal, toutes les banques de développement souffrent d'une contrainte de liquidités aiguë qui limite très considérablement leurs capacités de financer des initiatives industrielles nouvelles. Ceci est un des mécanismes par lequel la politique de crédit relativement restrictive de la Banque Centrale se reflète dans le niveau des investissements. Le système de petits prêts de l'ICDC est actuellement suspendu à cause de ces problèmes financiers.

6. Gestion des ressources humaines

La structure de la direction des holdings publics reflète le caractère mixte de l'économie. On peut prendre l'ICDC, la plus importante des holdings, en exemple. L'ICDC est administrée par un conseil comprenant dix membres. Les secrétaires permanents du Ministère des Finances et du Commerce et de l'Industrie en sont membres ex-officio tout comme le directeur général. Le président et les autres membres viennent de l'industrie et de la finance parfois de parastataux, principalement du secteur privé. Formellement, leur nomination dépend du ministère de tutelle mais en fait ils sont choisis par le bureau de la Présidence. Ceci s'applique également à la position de directeur général nommé pour un terme de trois ans renouvelable. Les deux dernières personnes à avoir été nommées à ce rang ont été choisies parmi les cadres supérieurs de l'entreprise.

Les cadres supérieurs sont nommés par le conseil d'administration qui dispose à cet égard d'une complète autonomie. C'est aussi le conseil qui décide conjointement avec le directeur général de l'engagement et de la promotion du personnel.

En principe, les filiales sont gérées sur une base purement commerciale. Le conseil de l'ICDC nomme les conseils de ses entreprises et leurs directeurs généraux. Toutefois, il arrive parfois que des influences politiques imposent certaines nominations. De la même manière, c'est le conseil de l'ICDC qui désigne ses représentants dans les entreprises où elle a des intérêts minoritaires en les choisissant sur base de leurs compétences.

L'ICDC dispose d'un personnel de cadre plus qualifié et plus expérimenté que les institutions parallèles de création, il est vrai, plus récent. Elle est équipée d'un service d'évaluation des projets et d'un service d'identification de problèmes. Lorsqu'une entreprise publique industrielle est en difficulté et doit passer par un processus d'organisation, la responsabilité en est presque automatiquement confiée à l'ICDC même lorsque celle-ci n'est pas le plus important actionnaire. La capacité de son service de consultants est toutefois limitée et plusieurs entreprises doivent patiemment attendre leur tour.

Les organes statutaires dans le domaine agricole qui gèrent un certain nombre de EPI sont généralement moins compétentes sur le plan professionnel et commercial. Cependant la Tea Development Authority qui possède huit usines à thé et a des intérêts minoritaires dans quatorze autres a fait un travail remarquable de promotion d'organisation et de contrôle d'un large groupe d'entreprises privées.

La division des investissements de l'administration des finances, qui est responsable des entreprises propriétés directes de l'Etat, combinent les fonctions de holdings et de ministère de tutelle. Elle nomme les membres du conseil et de la direction des entreprises et surveillent leur gestion. Dans un certain nombre de cas cependant où le manque d'expérience en management était le plus ressenti, un contrat de gestion a été signé avec des firmes étrangères. Une telle politique reflète la pénurie de gestionnaires kenyans compétents. Cette même pénurie est à l'origine de bons nombres de plaintes émanant du Gouvernement sur l'insuffisance de la gestion du secteur parastatal.

7. Relation des EPI avec les autorités de tutelle

Les EPI sont donc supposées être gérées comme des firmes privées comme des firmes privées filiales de larges holdings. Ces dernières sur-

veillent leurs performances et leur fournissent de l'assistance: aide financière, consultations en management, identification de problèmes. En réalité, seul l'ICDC est équipée pour réaliser ces tâches. Dans les autres cas, la direction ne peut se tourner que vers son conseil pour obtenir conseil et assistance.

Lorsque la situation d'une de ses filiales devient mauvaise, l'ICDC décide seule de sa restructuration (on note deux cas en 1986). Dans la mesure où une injection de capital est nécessaire, l'ICDC prépare de manière très professionnelle le projet qui doit être soumis au comité consultatif des parastataux. Dans les autres cas où la gestion est faible, la procédure est parfois très longue avant que le projet atteigne les normes requises par ce comité.

On doit cependant mettre quelquefois en doute le fait que les standards privés soient appliqués aux entreprises publiques industrielles. Par exemple dans le cas de l'industrie sucrière mentionnée plus haut, les firmes privées auraient obtenu une protection contre les importations ou auraient déposé leur bilan. Avec les EPI, le gouvernement n'a ni octroyé la première possibilité ni imposé la seconde.

De manière globale, l'impression qui se dégage est que les ministères de tutelle sont faibles et que l'autorité réelle exercée sur les décisions concernant les EPI est celle du Ministère des Finances. D'ailleurs, les autres fonctionnaires ont tendance à se conformer à son opinion. Il est donc naturel que l'accent principal soit placé sur les aspects financiers et plus précisément sur un rendement positif: si le gouvernement investit dans un projet industriel, il s'attend à percevoir des dividendes.

Ceci représente un changement majeur de politique par rapport à la période de croissance rapide et de crédits facile où les organes statutaires et les parastataux ont proliféré avec généralement des résultats financiers médiocres.

Le critère financier constitue maintenant pour le Gouvernement la seule base d'évaluation des performances des EPI ignorant ainsi l'importance des externalités: "les entreprises qui ne sont pas capables d'équilibrer leurs budgets dans un système de protection raisonnable ne sont probablement pas capables non plus d'apporter une contribution positive au développement; il est plus probable qu'elles gaspillent les ressources du pays".

Cette position a conduit à une politique de désengagement du secteur industriel. On peut citer ici un passage d'une déclaration de politique soumise au Parlement en 1986: "le Kenya a la chance d'avoir des fonctionnaires capables et qui sont qualifiés pour la gestion des tâches tradi-

tionnelles du Gouvernement. Dans les dernières années cependant, les tâches assumées par le Gouvernement se sont multipliées et, au-delà de son rôle traditionnel, il s'est investi dans la gestion de parastataux engagés dans une grande variété d'activités et dans l'administration d'une myriade de projets de développement complexes dans chaque district et dans chaque sphère d'activités. Le Gouvernement central a atteint la limite de ses capacités à gérer de manière compétente un nombre croissant de parastataux et de projets de développement".

En ce qui concerne l'industrie, le même document déclare: "Les objectifs de base du développement industriel peuvent être accomplis par le secteur privé grâce à un système de prix et d'incitants établis par le Gouvernement. Face à une sévère contrainte budgétaire, tout investissement direct par le Gouvernement dans l'industrie moderne serait une utilisation non économique des ressources publiques rares et absolument nécessaires pour soutenir la croissance agricole, améliorer les infrastructures rurales et maintenir les services sociaux (...). La stratégie d'ajustement structurel qui a été appliquée progressivement depuis 1980 est essentiellement un retrait de l'implication directe du Gouvernement dans le secteur manufacturier et dans les autres secteurs où le privé peut opérer efficacement.

C'est dans cette perspective qu'a été créé un groupe de travail sur la privatisation et, en mai 1986 déjà, quatre compagnies ont été vendues ou restituées au secteur privé.

Chapitre V

NIGERIA

1. L'évolution macro-économique

Le produit national du Nigéria a connu une période de croissance très rapide basée sur le développement des ressources pétrolières. Avec l'affaiblissement du marché des hydrocarbures à partir de 1981, des déficits importants firent leur apparition aussi bien dans les finances publiques que dans la balance des paiements. Ainsi en 1982, le compte courant atteignait un déficit équivalent à 10% du PIB aux prix du marché.

Les mesures d'austérité introduites en 1983 furent strictement appliquées à partir de 1984. Le déficit des finances publiques fut réduit de 11 à 3% du PIB en deux ans et le compte courant extérieur fut ramené à l'équilibre en 1984. Il dégaga même un léger surplus en 1985.

Le coût de ces politiques a toutefois été élevé. En matière budgétaire, le processus au Nigéria a été conforme à d'autres expériences: lorsque des restrictions sévères et imprévues doivent être imposées rapidement, la hache tombe d'abord sur les achats de biens et de services et sur les investissements tandis que les dépenses du personnel et la plupart des subventions, constituant des engagements légaux ou à long terme, sont mieux protégés. Comme modifier les priorités et les rythmes d'exécution des investissements constitue un processus difficile impliquant des négociations prolongées, la tendance est d'imposer des réductions proportionnelles et de retarder les projets existants. Ainsi, après trois ans seulement, des plaintes nombreuses s'élèvent déjà contre l'entretien insuffisant de l'infrastructure et le manque de certaines fournitures essentielles (telles que les médicaments dans les hôpitaux).

Au niveau macro-économique, l'investissement total a été réduit brutalement et, entre 1982 et 1985, le PIB a fléchi de près de 12%. La valeur ajoutée du secteur de la construction est tombée de 50% pendant ces trois ans pour se retrouver au même niveau que dix ans auparavant.

La production industrielle avait montré pendant les années soixante-dix un rythme de croissance exceptionnel, 16% par an de 1972 à 1982, partant toutefois d'une base étroite¹. L'industrie étant toutefois le

¹ Une enquête de 1981 menée auprès de 1244 firmes industrielles importantes qui employaient au total près de 300.000 personnes, a montré que plus de 60% d'entre elles avaient moins de 10 ans d'existence.

secteur le plus dépendant des importations pour ses équipements et ses intrants, elle fut touchée plus directement que les autres par les restrictions drastiques à l'importation appliquées en 1984. Une certaine amélioration dans les méthodes utilisées pour répartir les devises étrangères permirent une modeste reprise en 1985. En termes réels, la valeur ajoutée déclina néanmoins de 18% entre 1982 et 1985 mais avec des évolutions sectorielles très différentes: l'assemblage automobile s'effondra (la production de 1985 n'atteignait que 13% du niveau de 1982), la production de l'industrie textile a baissé de plus de moitié, tandis que la production de bière et de boissons non alcoolisées retrouvait son niveau antérieur.

La demande excédentaire en 1984 qui a entraîné une hausse des prix à la consommation de près de 40% en un an implique que l'industrie s'est trouvée essentiellement rationnée dans sa capacité d'offre. En fait, chaque fois qu'il était possible d'importer les intrants nécessaires, la vente des produits ne posait aucun problème. Le déclin des revenus réels a rapidement modifié cette situation et les prix n'ont augmenté que de 6% en 1985. Toutefois, l'effondrement des prix du pétrole, qui représentait encore 97% de la valeur des exportations de 1986, devrait entraîner pour l'industrie de nouvelles difficultés d'approvisionnement.

Ces évolutions soulignent une faiblesse majeure du secteur manufacturier. Il s'est construit pendant une période où l'exportation pétrolière rendait les devises aisément accessibles et où une monnaie surévaluée rendait les intrants importés meilleur marché que les produits domestiques. Il en a résulté une structure industrielle essentiellement dépendante des importations, avec une intégration en amont faible ou inexistante, et orientée largement vers l'assemblage ou les derniers stades de la fabrication. Le déclin de la production de matières premières par l'agriculture a aggravé cette tendance. Les industries agro-alimentaires qui fournissaient 10% des exportations en 1970, n'ont plus qu'une part négligeable de l'ordre d'1% à peine. L'industrie textile, la plus importante en termes d'emploi, qui jusqu'en 1976 trouvait sur place tout le coton dont elle avait besoin, ne peut plus guère en trouver plus d'un quart et le Nigéria qui était un important exportateur d'huile de palme est maintenant devenu un importateur net à grande échelle.

Le Gouvernement est pleinement conscient des difficultés provoquées par la limitation des ressources et des politiques antérieures inadéquates. Ses nouvelles orientations en termes de politique économique peuvent être schématisées en trois volets.

Le premier concerne la restructuration des incitants adressés à l'industrie. Il s'agit essentiellement de la révision des politiques tarifaires et commerciales, des encouragements à l'exportation et à l'investissement

étranger et des politiques de dispersion régionale des entreprises. Une réforme tarifaire a déjà eu lieu en 1984. mais les restrictions quantitatives en ont limité les effets. Une réforme plus importante a été l'introduction en septembre 1986 d'un système de vente aux enchères des devises qui a entraîné une dévaluation profonde de la monnaie (d'environ un à quatre nairas par dollar) et modifié complètement le système des prix relatifs. Ceci devrait favoriser les exportations et éliminer les exportations illégales.

Le deuxième comporte un ensemble de mesures visant à rationaliser et augmenter l'efficacité des principaux projets industriels publics dépendant du Gouvernement Fédéral. A cet effet, un "Département d'Analyse des Politiques" sera créé au Ministère de l'Industrie pour étudier les projets de réforme. Ses propositions seront soumises à un comité interministériel de haut niveau: le Comité de Coordination du Développement Industriel¹. Ceci s'accompagne aussi d'un changement immédiat dans les priorités. D'une part, l'accent est mis sur le développement d'industries basées sur les ressources locales ou contribuant à une intégration en aval ou en amont² et, d'autre part, dans tous les programmes de dépenses en capital, préférence sera donnée à la réparation, l'entretien et la réhabilitation de toute l'infrastructure nationale, plutôt qu'à son remplacement.

Troisièmement, face au poids excessif des entreprises publiques sur les ressources de l'Etat, le Gouvernement a opté pour un désengagement graduel de toutes les activités productives dans les domaines non stratégiques. Toutefois la plupart des entreprises que ceci concerne devraient être au préalable réhabilitées que l'objectif soit de trouver un acheteur ou d'opérer efficacement dans le secteur public. Cependant, la politique de privatisation n'a été formulée jusqu'à présent qu'en termes généraux sans cas concret d'exécution.

La politique industrielle rencontrera encore de sérieuses difficultés pendant les quelques années à venir. Certes, la dévaluation et la vente aux enchères de devises devraient rendre moins aigus les problèmes d'approvisionnement des entreprises en matières premières et pièces de rechange mais ceci se réalisera principalement par une limitation de leur demande, le marché intérieur étant frappé par une déflation sévère. Comme les disponibilités en devises ont peu de chance d'augmenter sen-

¹ Un projet d'assistance technique est proposé par l'ONUDI et la Banque Mondiale pour aider ces organismes à mettre sur pied les techniques d'évaluation et d'analyse .

² On peut citer deux exemples significatifs a cet égard: le Gouvernement a décrété que toutes les pièces pour l'assemblage de véhicules devraient être produites sur place (mais les progrès en direction de cet objectif lointain sont très lents) et, dans un autre domaine, l'importation de froment et de farine sont interdits depuis 1987.

siblement du moins à court terme, les importations courantes vont vraisemblablement absorber la plus grande partie des disponibilités, laissant peu de marge pour l'achat des biens de capital nécessaires à la modernisation et la restructuration de l'industrie¹.

2. Les entreprises Publiques Industrielles

Le secteur industriel avait bénéficié d'une priorité élevée dans les plans de développement depuis le milieu des années soixante où l'accent était surtout mis sur la substitution à l'importation. Après la première augmentation des prix du pétrole, les participations directes du secteur public ont beaucoup augmenté et sont devenues un élément essentiel de cette stratégie. Ainsi, les investissements massifs du Gouvernement Fédéral ont été orientés avant tout vers les industries de base, de grande dimension et intensives en capital telles que l'acier, la pâte à papier, les raffineries de pétrole, le ciment et les engrais. Des investissements dans les industries produisant des biens de consommation ont aussi été réalisés, mais plutôt au niveau des états qu'à celui de la fédération.

Il existe à présent une centaine d'entreprises, propriété du Gouvernement Fédéral, qui produisent des biens et services pour les vendre. La plupart d'entre elles encourent des pertes et ont fait appel au budget pour couvrir non seulement des dépenses élevées en capital mais aussi des déficits courants. En octobre 1985, les investissements du Gouvernement Fédéral dans ces para-étatiques s'élevaient à 23 milliards de nairas (approximativement un tiers du PIB), dont à peu près la moitié sous forme de participations et l'autre sous forme de prêts. Les subventions aux entreprises publiques constituaient 14% des dépenses courantes dans le budget de 1985.

Parmi les facteurs qui expliquent les résultats décevants que l'on observe pour l'ensemble des EPI, on abordera d'abord celui des conflits d'objectifs. Certains projets industriels ont eu la charge d'objectifs sociaux ou ont dû couvrir des coûts élevés d'infrastructure. Ainsi dans le cas des nouvelles usines sidérurgiques, la mission du PNUD/ONUDI² suggère que: "les investissements en matière de logement, d'infrastructure et d'aménagement du site, qui sont sans rapport avec la production, pourraient être vendus à une organisation séparée, qui devrait les gérer de façon à récupérer les dépenses faites, à assurer l'entretien, peut être même à faire un profit. Il n'y a pas de raison que l'amortissement de ces installations constitue une charge pour la production (...) qui ne pourrait

¹ Ainsi, les grands projets en matière d'acier, de pétrochimie et de raffineries de pétrole vont devoir être abandonnés ou postposés (ce qui entraîne des coûts additionnels élevés pour ceux qui avaient déjà été entamés).

² cf. *Revue du Secteur Industriel*, mars 1986

guère être très profitable même dans des conditions plus favorables". En fait, les comptes nationaux pour 1984 attribuent au secteur sidérurgique une valeur ajoutée brute négative impliquant donc que les pertes d'exploitation dépassaient la masse salariale.

Dans certains cas, des considérations régionales, voire purement politiques, ont pris le pas sur le calcul économique pour déterminer la localisation de certaines usines ou même le choix des projets. En outre, le gouvernement militaire qui était précédemment au pouvoir avait la réputation, semble-t-il justifiée, d'être profondément corrompu.

3. Les investissements

Les projets d'investissements peuvent émaner de l'administration elle-même, de parastataux ou de la Banque de Développement Industriel du Nigéria (NIDB). Cette dernière constitue le centre d'un système de banques de développement publiques. Dans le passé, le Gouvernement Fédéral lui fournissait des crédits à taux d'intérêt réduit. Actuellement, ses sources de financement sont principalement des institutions internationales.

Elle développe ses propres projets ou travaille ceux qu'elle reçoit de promoteurs privés. La forme de financement peut être une participation limitée au capital de l'entreprise, généralement de l'ordre de 11%, ou un prêt à long terme. Elle dispose ainsi d'une autorité considérable sur l'organisation de nouveaux projets industriels. Par contre, son contrôle sur leur gestion courante ne s'exerce que par sa représentation, généralement de deux membres, aux conseils d'administration.

La majorité des projets qu'elle traite sont de petite dimension (un million de dollars en moyenne). Les projets importants débouchent plutôt sur la création d'un parastatal responsable de l'investissement et, ultérieurement, de la gestion.

Toute dépense importante est soumise aux procédures habituelles de l'Administration: elle doit figurer au Budget et ne peut être réalisée qu'après délivrance des autorisations appropriées. La règle est que toute opération impliquant des fonds publics pour plus de cinq millions de nairas, (avant octobre 1986, ce montant a depuis été ajusté en fonction de la dévaluation) doit recevoir l'approbation du Gouvernement. Etant donné la dimension du pays et comme cette règle s'applique aussi bien aux dépenses courantes que d'équipement, les réunions du Cabinet sont probablement encombrées d'une longue liste de projets et de contrats à approuver. A titre de comparaison, les dépenses en capital du budget fédéral de 1985 approchaient les cinq milliards de nairas.

Cette procédure avait été introduite pour lutter contre la corruption et elle a sans doute eu un effet dissuasif. Il est toutefois évident que les services du Cabinet ne sont pas à même de vérifier la pertinence des projets soumis.

L'industrie pétrolière constitue la seule exception à cette règle, comme à bien d'autres d'ailleurs. Les compagnies pétrolières opérant au Nigéria sont des entreprises mixtes où la participation au capital du Gouvernement varie entre 60 et 80%. Ses intérêts sont gérés par la Compagnie Nationale du Pétrole Nigérien (NNPC). Il s'agit du plus grand parastatal du pays; son budget courant annuel voisine le milliard de dollars. Seuls les investissements propres de la NNPC sont soumis aux procédures budgétaires et d'approbation gouvernementales décrites plus haut. Ils incluent principalement les opérations de la NNPC en matière d'exploration et de forage, la construction de du réseau de pipe-lines (3000 kms de lignes), de raffineries, et du développement d'une industrie pétrochimique.

La NNPC est parfaitement équipée pour conduire les études de coûts et rendements de ces investissements. Ceci est évidemment indispensables car les procédures de contrôle sont au mieux inefficaces. On cite en effet plusieurs cas où le choix des équipements et des partenaires techniques a été inadéquat et a entraîné des coûts particulièrement élevés. Un manque de coordination ou des retards dans la construction des infrastructures nécessaires ont également produit des dépassements de coûts très importants. Par exemple, sans compter l'infrastructure du chemin de fer qui serait nécessaire pour amener de la côte le charbon importé, le coût du complexe sidérurgique intégré à Ajaokuta dépasserait largement, aux dernières estimations, les 5 milliards de dollars ce qui paraît considérable pour une capacité à installer de 1.5 millions de tonnes¹.

4. La politique de prix et des importations

Une grande partie de l'industrie du Nigéria a bénéficié d'un taux de protection élevé, mais très irrégulier. Le cas extrême est celui des usines d'assemblage automobile. Elles jouissent d'une position de monopole sur le marché intérieur (en 1980, le taux de protection effective a été estimé à 215% par la Banque Mondiale) et montraient en 1983 le taux de profit le plus élevé de toutes les branches industrielles avec 56% de leur chiffre d'affaires constitués de valeur ajoutée dont, bien entendu, la plus grande partie représentait le surplus brut d'exploitation. Ce chiffre est remarquable étant donné que la valeur ajoutée serait sans doute proche de zéro

¹ Un peu plus de la moitié des dépenses prévues a déjà été effectuée et la limitation actuelle des ressources va inévitablement en compromettre l'achèvement.

si on la mesurait aux prix internationaux¹. Le système de protection est responsable, au moins partiellement, du degré élevé de dépendance par rapport aux importations. En particulier, la protection effective qui s'applique aux industries agro-alimentaires est généralement faible voire même négative.

Les restrictions quantitatives, qui ont pris une importance déterminante à partir de 1983, ont produit une forme encore plus arbitraire de protection. Certains industriels chanceux (ou malins) qui avaient réussi à obtenir des licences d'importation firent des profits très considérables grâce à la rareté qui existait sur presque tous les marchés. D'autres, au contraire, durent réduire leur production et licencier du personnel. En 1985, d'après la Banque Centrale, environ 60% des devises étrangères disponibles ont été affectés à couvrir les besoins de l'industrie pour des matières premières et des pièces de rechange. Avec la nouvelle baisse des prix pétroliers, les disponibilités totales vont diminuer et il reste à voir comment le nouveau système de vente aux enchères des devises va en modifier la répartition.

Par ailleurs, les contrôles de prix se sont appliqués à la sortie des usines et, dans certains cas, ont entraîné des pertes pour les industries (le ciment par exemple). D'autre part, dans une période de rareté et d'excès de demande, les prix de détail ont augmenté sans contrôle. Les rentes de rareté ont ainsi été absorbées par les circuits de distribution (certains producteurs ont établi eux-mêmes leurs points de vente au détail). Les entreprises publiques n'ont bien entendu pas pu profiter de ces bénéfices exceptionnels. Il n'est pas encore certain que le pouvoir d'achat excédentaire sera complètement absorbé par l'augmentation des prix qui a suivi la dévaluation.

5. La gestion financière

Les entreprises publiques sont censées présenter à leur ministère de tutelle technique et à une division du Ministère des Finances leurs budgets prévisionnels, leurs bilans et leurs comptes d'exploitation. Ces règles ne sont pas souvent observées et certaines entreprises importantes sont en retard de 4 ou 5 ans dans leur comptabilité. Ces manquements sont tolérés. On peut de nouveau citer un rapport de la Banque Mondiale: "l'absence de pratiques comptables adéquates, de systèmes de contrôle financier et de méthodes d'évaluation, est généralisé (...). La combinaison de rapports financiers approximatifs et d'organismes de tutelle mal équipés a souvent eu comme conséquence que des fonds ont été alloués à des

¹ Après tout, emballer et mettre en caisses quelques 4500 pièces qui entrent dans la composition d'une voiture coûte presque aussi cher que les assembler

entreprises publiques sans justification adéquate et sans responsabilité effective".

Il existe toutefois quelques règles de contrôle strictes. Ainsi, le directeur d'une entreprise publique ne peut pas engager de dépense nouvelle pour un montant de plus d'un million de nairas. Le Conseil d'Administration peut aller jusque cinq millions. Comme on l'a dit plus haut, au delà la décision doit être approuvée par le Gouvernement. La même règle s'applique d'ailleurs à l'intérieur des administrations.

Sur le plan financier, le laxisme est tout aussi largement répandu. Ainsi, la NIDB qui contrôle certaines entreprises publiques pour le compte du Gouvernement se plaint des difficultés constantes qu'elle éprouve dans le recouvrement des intérêts et des remboursements sur les crédits consentis même quand la trésorerie du débiteur lui permet d'honorer ses échéances. Le laxisme prévaut également dans le secteur privé.

6. Gestion des ressources humaines

D'après un rapport de la Banque Mondiale, "les entreprises publiques, astreintes aux politiques de recrutement et de rémunération des administrations, ont de façon habituelle un personnel trop nombreux en même temps que sous-qualifié. Elles sont incapables d'attirer ou de conserver le personnel du calibre nécessaire pour gérer effectivement leurs opérations. En outre, leurs dirigeants ne disposent en général pas, dans les domaines cruciaux des décisions journalières, de l'autonomie qui serait nécessaire pour redresser les situations. Les nominations politiques et les interventions ajoutent à ces difficultés"¹.

Les nominations pour les postes les plus élevés, directeurs généraux et membres du conseil d'administration, dépendent des bureaux de la Présidence. Il arrive souvent que les recommandations présentées par le ministre de tutelle ne soient pas suivies.

La majorité des postes de direction (direction générale, fonctions commerciales, et domaines concernant le personnel, les finances et la comptabilité) vont à des nationaux. Par contre, les postes de gestion et de maîtrise dans le domaine technique sont encore souvent occupés par des expatriés quoiqu'il y ait un nombre croissant de diplômés techniques nigériens en chômage. Cependant, les contrats pour la construction

¹ Cette citation résume les conclusions présentées dans des documents officiels comme ceux émanant de la Commission Présidentielle sur les Entreprises Publiques (1981) et du Groupe d'Etude des Entreprises Publiques de (1984) qui sont à la base des changements de politique vis à vis des organismes para-étatiques.

d'usines nouvelles contiennent en général un calendrier précis pour l'assistance technique, la formation du personnel local, et le remplacement des expatriés par des nationaux et ceci vaut pour les projets privés aussi bien que publics.

Ici aussi, le secteur pétrolier constitue une exception. Le Gouvernement, conscient des difficultés que rencontrait la NNPC pour attirer et conserver du personnel compétent dans un domaine hautement compétitif, lui permet un système de rémunérations et d'avantages divers nettement supérieur à ceux des autres entreprises publiques. Si les barèmes sont substantiellement plus élevés que dans l'administration, ils restent toutefois largement inférieurs à ceux des sociétés pétrolières privées. Toute révision exige l'accord du Gouvernement. La formation du personnel dans un domaine technique qui couvre une gamme étendue de compétences constitue une préoccupation majeure de la NNPC et elle a à cette fin créé une institution spéciale.

En raison de l'importance nationale de cette société, le Ministre du Pétrole assume lui-même la présidence du conseil d'administration. Celui-ci inclut aussi les secrétaires permanents des ministères des Finances, du Plan et du Pétrole. Il comprend également trois membres du monde des affaires choisis par le Gouvernement. Toutefois ce conseil ne semble pas jouer un rôle très actif et, en réalité, c'est le directeur général, assisté d'un comité de direction, qui gère la société.

Le directeur général est nommé par le Gouvernement. Cette fonction a connu d'ailleurs un taux de rotation assez rapide. Les autres postes de direction sont remplis à partir d'un recrutement interne et montrent une plus grande stabilité.

7. Relations des EPI avec l'Etat

Le contrôle des entreprises publiques apparaît dans l'ensemble plutôt lâche. Tant qu'elles ne sollicitent pas de subventions ou de capitaux supplémentaires, elles ne subissent guère d'interférence des autorités dans leur gestion courante. Cette situation change évidemment dès qu'elles connaissent des difficultés de trésorerie. Elles doivent alors passer par tous les rouages gouvernementaux, ministère de tutelle et des Finances principalement. L'ensemble de la procédure d'évaluation et de justification des fonds additionnels paraît cependant assez discrétionnaire.

Dans la période de politique de crédits relativement généreuse, les demandes étaient assez rapidement satisfaites mais depuis la chute des prix pétroliers, qui a entraîné une austérité dans la gestion des finances

publiques, des efforts ont été réalisés pour resserrer le contrôle sur le secteur para-étatique. L'implication principale est l'émergence de l'équilibre financier comme critère implicite d'appréciation.

A cet égard, la NNPC est dans une position exceptionnelle. Plutôt que de demander des subsides, c'est elle qui fournit au Trésor une partie importante de ses recettes. A la réunion mensuelle avec les représentants des Gouvernements de la Fédération et des Etats et de la Banque Centrale, le directeur général de la NNPC annonce le montant des revenus qu'il peut transférer au Trésor suite à ses ventes de brut. Bien entendu, ce point constitue le centre d'intérêt de la réunion. La discussion tourne sur les moyens d'accroître le montant proposé avec fort peu d'intérêt pour la gestion interne de la société.

Chapitre VI

SENEGAL

1. Evolution et politique économique

Le Sénégal n'a pas connu de véritable rupture dans son rythme de croissance. Déjà lent dans les années soixante, 2.75 % par an, le taux de croissance réel s'est progressivement affaibli depuis lors: 2.25 % de 1970 à 1979 et 1.85 % de 1979 à 1984.

Ces évolutions sont marquées par les très importantes fluctuations annuelles de la production d'arachides qui dépend de la pluviométrie et montre en outre une tendance décroissante. Les variations des exportations sont encore plus considérables: pour l'ensemble des produits (arachides décortiquées, huiles brutes et raffinées, tourteaux), la valeur des exportations est tombée de 75.5 milliards CFA en 1977 à 9 milliards en 1981 pour remonter à 58 milliards en 1984. Une diversification s'est opérée à partir des produits de la pêche, (55 milliards CFA d'exportations en 1984) et des dérivés du phosphate. Le pouvoir d'achat des agriculteurs reste toutefois extrêmement dépendant des aléas climatiques.

Dans les mauvaises années, la balance des ressources est particulièrement déficitaire. Ainsi en 1981 et 1982, l'épargne nationale nette a été négative et le compte courant de la balance des paiements a atteint le déficit record de 23 % du PIB.

En 1960, le Sénégal était de loin le plus industrialisé des pays d'Afrique Occidentale. Au sens large, ce secteur représentait déjà plus de 20 % de la valeur ajoutée. La croissance du secteur manufacturier a toutefois été lente dans les dernières années (moins de 3 % par an de 1976 à 1985). En 1984, suite à une forte baisse de la production agricole de la campagne 1983-84, la part de l'industrie manufacturière seule approchait les 18 % du PIB.

En 1986, le Gouvernement a annoncé une nouvelle politique industrielle avec une libéralisation progressive du système des prix, une réforme profonde du système de protection de la production et des subsides à l'exportation. Le code des investissements sera revu de même que les règles de taxation. Les droits de douane vont être modifiés pour assurer un taux de protection de la valeur ajoutée relativement uniforme. Ceci éliminera les différences excessives existant à présent qui incitent à la fraude pour certains produits et favorisera l'intégration industrielle. Les restrictions quantitatives, qui avaient fait l'objet d'une gestion "fortement

discrétionnaires", seront progressivement éliminées en commençant par les secteurs à l'effet négatif sur l'emploi serait minimal¹. Une protection contre le dumping sera mise en place. Les conventions avec certaines entreprises qui leur garantissaient un monopole de fait seront renégociées.

Le timing des modifications de la politique douanière est lié à celui de la politique des prix intérieurs. En cette matière, le contrôle sur les prix sera progressivement éliminé (sauf pour certains produits alimentaires de première nécessité tels que farine, sucre, huile etc.). Le calendrier sera plus rapide là où une concurrence effective semble pouvoir jouer².

La révision du code des investissements diminuera la portée de certains avantages (tarif modéré sur les équipements au lieu d'exemptions de droits de douane) mais en banalisera l'accès. On envisage la mise en place d'un système de "guichet unique" où pourraient être traitées toutes les autorisations relevant de ministères différents.

Pour l'ensemble de ces réformes, un calendrier précis a été fixé qui prévoit les études préparatoires, les groupes de travail interministériels compétents, la date de remise des différents rapports, propositions et prise de décision. L'élite des fonctionnaires des différents ministères est impliquée dans le processus et le respect des calendriers est surveillé par les services de la Présidence.

2. La situation des entreprises publiques

Le secteur public joue un rôle très important au Sénégal où il constitue entre 42 et 48 % de la valeur ajoutée sans compter plus d'une centaine d'entreprises où la participation de l'Etat est minoritaire. On y distingue deux types de sociétés

Le premier comprend 25 établissements publics qui jouissent dans une certaine mesure d'une autonomie opérationnelle mais qui sur le plan financier sont traités comme des "correspondants du Trésor" et soumis à un contrôle budgétaire du ministère des finances. Le plus important d'entre eux est la Caisse de Péréquation et de Stabilisation (CPSP) qui maintient par des subsides les prix intérieurs pour certains produits comme le pétrole (en 1986, la CPSP percevait des taxes, le prix intérieur étant supérieur au prix étranger).

Le second regroupe 6 sociétés d'état et 55 sociétés d'économie mixte où l'Etat est majoritaire. Les plus importantes sont les mines de phos-

¹ Les premiers groupes de produits ont été libéralisés en janvier et juillet 1986.

² Pour la majorité des produits agro-alimentaires, la date est fixée au 1er mars 1987.

phate, l'usine chimique de transformation, et la Sonacos qui encadre l'arachide, achète la production et en effectue la transformation.

Ce secteur public est maintenant décrit comme "lourd, tentaculaire, inefficace et dévoreur de capitaux". Excluant la Caisse de Péréquation, les pertes ont été de 20 milliards CFA en 1980-81 et de 17 milliards en 1981-82. Incluant la Caisse, les subventions ont été de 44 milliards en 1983-84 et 33 milliards l'année suivante (respectivement à peu près 5 % et 3 % du PIB).

Certaines des entreprises ont aussi des dettes considérables. L'exemple le plus choquant est celui de l'ONCAD, vaste bureaucratie qui avait le monopole de fourniture d'intrants aux coopératives agricoles. Quand l'Etat a dissous cet office en 1980, il a dû reprendre 94 milliards CFA de dettes (ce qui équivalait à l'époque à près de 15% du PIB).

Ce scandale a servi d'agent cristallisant. Toutefois, dès 1978, le Gouvernement avait décidé une pause dans la création où l'acquisition d'entreprises et, en 1979, le "Programme de Redressement Economique et Financier" mettait l'accent sur le problème des entreprises publiques et prévoyait tant un désengagement qu'une réforme profonde.

Ces politiques ont été lentes à se mettre en route. Un groupe de travail présidé par le directeur général du Trésor a été mis en place pour étudier le désengagement. En 1986, il a recommandé la vente totale de 15 sociétés et la privatisation partielle de 13 autres. Le Gouvernement compte réaliser 5 de ces opérations avant la fin de l'année 1987. Il envisage à cet effet un système de prêts qui permettrait au personnel de ces entreprises d'acquérir une partie des actions qu'il compte vendre (une formule de crédit bancaire pour l'achat d'actions est également envisagée). Pour le reste, une certaine préférence sera donnée aux entrepreneurs locaux mais sans exclusive contre les groupes étrangers. En outre, cinq petites entreprises publiques en faillite ont déjà été liquidées.

Un second volet concerne le redressement des entreprises publiques qui doivent rester dans ce secteur et la méthode de contrats-plan qui leur est progressivement appliquée. Ce point sera développé dans la section suivante.

3. Le système des contrats-plan

La procédure des contrats-plans était prévue dans le "Plan de Redressement" de 1979. Les cinq premiers ont été signés en 1981 et au début de 1982 avec des entreprises publiques dans les domaines des transports en commun, de la construction de logements sociaux, de l'aménagement et de l'encadrement rural.

Une seconde génération de contrats-plans a vu le jour en 1984-86 pour dix entreprises, les cinq premières concernant des services publics typiques (téléphone, électricité, eau) et les cinq suivantes des sociétés d'aménagement rural. La préparation de contrats est avancée pour cinq autres sociétés.

Ces listes ne comprennent encore que deux sociétés du domaine agro-industriel: celle qui fait l'encadrement, l'égrenage et la commercialisation du coton et la Sonacos, avec les mêmes responsabilités pour les arachides et les huileries, dont le contrat doit être signé avant fin 1986.

L'élaboration des contrats-plans résulte de discussions entre les ministères de tutelle (finances et départements techniques concernés), l'entreprise elle-même, et un service de la Présidence (la cellule des Contrats-Plans) créé pour en assurer la direction et la coordination.

La procédure d'élaboration est en général la suivante.

1°) Une première étape consiste dans l'examen des objectifs de l'entreprise, examen qui doit aboutir à la formulation de "termes de référence" précis et des principaux problèmes qu'elle rencontre.

2°) Une étude est alors confiée à un organisme indépendant de l'entreprise comme de l'administration (un bureau d'ingénieurs conseils par exemple). Cette étude est orientée en fonction des premières constatations pour mettre l'accent sur les principales déficiences observées. Le recours à un organisme extérieur vise à l'impartialité: le plan de redressement doit être défini en dehors de ceux qui seront chargés de l'exécuter et de ceux qui seront chargés d'en surveiller la réalisation.

3°) Sur la base des recommandations de l'étude, un plan de redressement est élaboré. Il peut avoir des implications très larges: par exemple, la transformation d'un établissement public en société nationale pour augmenter l'autonomie juridique de la gestion; ou un assainissement financier. Dans certains cas, il faut étudier les dettes croisées à l'intérieur du secteur public, procéder à une compensation et à un apurement des soldes. Souvent, une réhabilitation doit précéder toute étape suivante. En même temps, le plan de redressement peut entrer dans les détails de la gestion. Ainsi les points suivants, qui ne s'appliquent pas tous à la même entreprise, ont été mentionnés :

- réduction par phase du personnel excédentaire (dans un cas, 25 % des emplois sont à supprimer; pour cinq entreprises dont le redressement est en cours 4000 emplois doivent être supprimés d'ici 1989
- normes de recrutement et d'évaluation du personnel et système de rémunération;

- réduction drastique du parc automobile;
- réduction de la consommation d'énergie;
- réorganisation complète de la gestion des stocks;
- diversification de la production et service de marketing;
- modification des organigrammes et introduction d'une gestion par objectif;
- organisation d'un contrôle interne pour assurer la régularité des documents (justifications comptables; dossiers du personnel, etc.);
- création d'un service juridique là où le contentieux est important.

4°) Un contrat-plan est ensuite élaboré: il s'agit d'un document à caractère juridique, dont l'exécution peut en principe être poursuivie devant les tribunaux administratifs ou civils.

En cas de désaccord entre les instances concernées, portant soit sur les objectifs à assigner à l'entreprise, soit sur les moyens à mettre à sa disposition (par exemple, niveau des investissements) l'arbitrage se fait au niveau de la Présidence.

Le contrat-plan définit les objectifs de l'entreprise, par exemple, en termes de production, de distribution ou de part de marché, de fixation des prix, de productivité ou de compression de coûts. Il reprend les principaux points du plan de redressement et leur impose un calendrier de réalisation (programme d'action).

Il définit des critères de performance, ou des indicateurs de gestion, variables bien entendu en fonction des objectifs de l'entreprise. Il s'agira souvent de ratios de rendement ou de ratios financiers. Il peut aussi s'agir de la qualité des services rendus. Ainsi, pour une société d'encadrement rural, le contrat peut prévoir les dates auxquelles les engrais ou les semences doivent être mis à la disposition des usagers.

Du côté de l'entreprise, les engagements portent donc sur les objectifs, la stratégie de leur réalisation et le programme d'action correspondant. Du côté de l'Etat, le contrat-plan fixe les engagements correspondant au plan du redressement notamment les moyens matériels, humains et financiers à mettre à la disposition de l'entreprise. Le contrat fixe par conséquent le montant et l'échéancier des subventions. De même, le programme d'investissement autorisé est incorporé dans le planning financier d'ensemble. Ces aspects peuvent faire l'objet d'arbitrage par la Présidence en cas de conflit entre les différents ministères.

Le contrat doit aussi définir la marge d'autonomie de l'entreprise et, en particulier, les aspects de politique générale qui demeurent de la responsabilité des ministères techniques. Ces questions ont soulevé des problèmes dans la première génération des contrats. Il est clair que ces

formules sont relativement rigides et plus facilement applicables dans des services publics que dans des entreprises soumises aux aléas commerciaux dans des secteurs concurrentiels.

5°) L'exécution des contrats est surveillée par un "comité du suivi" qui est également présidé par un membre de la cellule des Contrats-Plan. Ce comité comprend les représentants des ministères de tutelle et des Finances et le directeur général de l'entreprise. Il se réunit au moins deux fois par an.

Le responsable de la cellule suit les choses de plus près. Il reçoit les rapports trimestriels établis par l'entreprise et, de son côté, le Contrôleur d'Etat, qui existe dans chaque société publique, lui transmet des rapports réguliers. Toute déviation par rapport au programme d'action peut ainsi être connue rapidement. Les interventions auprès de l'entreprise, s'il y a lieu, sont coordonnées par le responsable de la Cellule. Inversement, ce responsable interviendra aussi auprès des ministères compétents si les engagements de l'Etat ne sont pas respectés (par exemple, un rappel au Ministère des Finances, si les subventions prévues n'ont pas été versés à la date fixée).

Il est trop tôt pour offrir une évaluation complète du système. La cellule des Contrats-Plans est en train d'y procéder elle-même: des études sont en cours sur l'ensemble des contrats plans existants pour en apprécier les résultats et en déceler les faiblesses. Lorsque ces études seront achevées, une réunion se tiendra pour évaluer le fonctionnement du système et décider les modifications à apporter aux méthodes utilisées jusqu'ici. En attendant que ce travail soit achevé, les responsables se refusent à tout jugement d'ensemble. On ne peut ici que reproduire la conclusion d'une note de Mr. S.A.Camara, directeur de la cellule:

Le système des contrats-plans même s'il ne constitue pas une panacée pour le redressement des entreprises publiques, contribue tout au moins à fixer des objectifs clairs et précis à l'entreprise, à accroître son autonomie de gestion et à permettre à l'Etat de suivre tous les mouvements de fonds envers les entreprises publiques aussi bien au niveau de l'exploitation qu'au niveau des investissements.

Compte tenu du poids du secteur para-public dans l'économie nationale atteindre ces objectifs fondamentaux est indispensable pour le redressement économique et financier du pays.

Deux impressions se dégagent toutefois. D'une part, au niveau des entreprises, le contrat-plan, avec ses exigences précises, apporte un choc qui peut être salutaire pour une gestion devenue routinière voire inefficace (surtout parmi les sociétés d'encadrement rural) mais, d'autre part, les

mauvaises habitudes prises au fil des années ne se perdent pas si vite. Ainsi pour certains services publics, y compris dans le domaine rural, le recouvrement des dettes auprès des clients continue à poser problème, ce qui empêche d'atteindre les résultats financiers prévus dans les contrats.

Chapitre VII

TUNISIE

1. L'évolution macro-économique

La Tunisie a connu une longue période de forte croissance au taux moyen de 4.8% du PIB par tête de 1960 à 1982. Ce rythme a pu être maintenu grâce à une industrialisation rapide et des découvertes pétrolières suffisantes pour fournir, en 1982, 50% des exportations et plus de 20% des recettes fiscales.

La récession européenne de 1982 et le fléchissement du marché pétrolier ont ensuite fortement réduit la croissance. Celle-ci a toutefois été soutenue par la consommation intérieure, elle-même alimentée par une certaine inflation salariale jusque 1984. Ainsi le SMIG a augmenté beaucoup plus vite que le coût de la vie: de 1976 à 1981, son pouvoir d'achat a crû de 8% par an, et de 9% de 1981 à 1983. Parallèlement, le déficit extérieur courant a atteint près de 11% du PNB en 1984 entraînant une première vague de mesures d'austérité: réduction des subventions à la consommation et des investissements publics, contrôle renforcé sur les importations, blocage du SMIG (ce n'est qu'en juillet 1986 qu'un relèvement a été décrété mais à un taux inférieur à celui de l'inflation des deux dernières années).

De 1981 à 1985, le taux de croissance du PIB est pourtant resté assez satisfaisant (jusque 3,7% par an) mais une grave détérioration est intervenue en 1986. D'une part, l'effondrement des prix du pétrole a réduit les ressources et, d'autre part, la sécheresse de 1985 (qui avait déjà entraîné une flambée des prix) a réduit des deux tiers la production de blé. On estime que celle-ci est tombée d'un record de 20 millions de quintaux en 1985 à 6 1/2 seulement en 1986.

Une série de réformes économiques, qui avaient été discutées à l'occasion de la préparation du VIIème Plan et du Budget Economique de 1986, vont dès lors voir leur application accélérée et renforcée.

La déclaration du Gouvernement du 19 août 1986 contient à la fois un diagnostic des difficultés de l'économie et l'annonce d'une nouvelle orientation de la politique. Parmi les problèmes internes, le Gouvernement relève

- la politique de subvention des céréales qui paraît avoir engendré le gaspillage sans aider efficacement ceux qui en ont le plus besoin;

- la croissance excessive des traitements et salaires jusque 1983 qui a entraîné une augmentation de la consommation plus rapide que celle de la production et une réduction du taux d'épargne;
- la planification inadéquate des grands projets d'investissement qui ne présentent pas l'efficacité requise, ne sont pas intégrés dans le tissu industriel et absorbent une trop grande part des ressources au détriment des créations d'emploi qu'auraient permis des projets moins intensifs en capital;
- l'extension exagérée du secteur public qui s'est accompagné d'une intervention excessive de l'Etat et dans la gestion et pour éponger les déficits chroniques des entreprises publiques (cf. infra).

Les principales mesures annoncées suite à ce diagnostic concernent la résorption du déficit extérieur, la réforme du système des prix et la gestion des entreprises publiques.

Dans la politique d'importation, il s'agit d'une part de la suppression progressive des restrictions quantitatives (sauf sur les produits de luxe) en commençant par les intrants des entreprises exportatrices et de la suppression de certains privilèges d'importation de façon à favoriser l'intégration économique et d'autre part de la révision du système des tarifs douaniers de façon à réduire les protections excessives. L'abaissement du taux moyen de protection devrait modifier la structure des prix et réduire l'attrait du marché intérieur par rapport aux exportations.

Des mesures spécifiques visent l'encouragement aux exportations de produits manufacturés (en 1985, ceux-ci constituent déjà plus de 50% des exportations des marchandises, les produits pétroliers étant retombés à 40%), en particulier une dévaluation de 10%. Le système de "zones franches" instauré en 1972 et qui avait conduit à un développement très important de l'industrie de la confection sera relancé: au lieu d'être astreintes à exporter toute leur production, les entreprises pourront maintenant augmenter leurs profits en vendant 20% de leur production sur le marché intérieur.

La politique de prix sera libéralisée dans les secteurs où existent les conditions d'une "saine concurrence". Pour les services publics, les prix seront ajustés progressivement en fonction des coûts de production de façon à réduire les subventions nécessaires (il s'agit là de prix "taxés", c'est-à-dire fixés par décret). Les prix agricoles dans la même catégorie pourraient être relevés pour les rendre plus rémunérateurs et stimulants. Pour les prix "homologués" et "auto-homologués" où l'Administration détermine (ou accepte) un prix basé sur une marge qu'elle fixe par rapport aux coûts de production déclarés, le système sera modifié. D'après le

Plan, la méthode actuelle pousse les entreprises à majorer leurs coûts pour augmenter leurs marges quitte à n'utiliser que partiellement leurs capacités. Désormais, le calcul des coûts devrait être basé sur un taux raisonnable d'utilisation des capacités de production, de façon à pousser les entreprises à réduire leurs coûts.

2. Les entreprises publiques

2.1. Situation

Les entreprises publiques jouent un rôle extrêmement important dans l'économie tunisienne. On estime qu'en 1984 elles assuraient environ 25% de la valeur ajoutée et 40% des investissements totaux (contre 27% pour les entreprises privées, 17% pour l'Etat et 16% pour les ménages). Dans l'industrie manufacturière et les mines (hors hydrocarbures), elles avaient réalisé plus de 57% des investissements, ces branches représentant plus de 21% du total¹.

Selon la même déclaration du Gouvernement, la situation des entreprises publiques est caractérisée par:

- des déséquilibres financiers dus à des carences dans la gestion;
- un personnel pléthorique et l'absence d'une description des tâches;
- l'absence de maîtrise des investissements;
- l'incapacité d'assurer la maintenance et de réaliser des études du marché;
- des pertes cumulées entre 1982 et 1985 de 520 millions de dinars (près de 10% du PIB de 1984) dans 44 entreprises, dont les mines, la chimie, le ciment et les transports.

Face à ce constat critique, on prévoit les dispositions suivantes:

- maintien de la participation de l'Etat dans les secteurs stratégiques;
- encouragement à la concurrence saine entre les entreprises ;
- désengagement de l'Etat de certains secteurs de production, au profit d'institutions bancaires, d'entreprises-mères, ou du secteur privé, dans des conditions qui assurent la permanence des activités de ces entreprises et qui respectent les intérêts publics et sociaux;
- révision du programme des investissements, avec abandon de certains projets non prioritaires et étalement de la réalisation d'autres;
- révision des règles de la tutelle (celle-ci a déjà été réalisée en 1985: ceci sera discuté plus loin).

¹ Malheureusement, les comptes de valeurs ajoutées et d'emploi ne sont plus disponibles pour les entreprises publiques séparément. les chiffres présentés en appendice proviennent d'un échantillon de 56 EPI.

Les préoccupations concernant la gestion des entreprises publiques ne sont pas récentes. Les décisions de principe de privatisation partielle remontent au moins à 1983. Des commissions d'assainissement ont été mises en place en 1983-84 pour 16 entreprises industrielles et le budget de l'Etat de 1984 contenait un poste important (145 millions de dinars, soit 2.7% du PIB) pour éponger les dettes de ces entreprises ou les transformer en actions.

2.2. Organisation

Il existe un grand nombre d'entreprises où la participation de l'Etat au capital est faible. Un document de 1982 mentionne un total de 550, dont près de 350 où la participation de l'Etat dépasse 10% et qui étaient soumises à un contrôle public.

Ce contrôle a maintenant été réorganisé par une loi du 20 juillet 1985, qui donne une définition plus restrictive des entreprises publiques sujettes à tutelle en distinguant (i) des "entreprises mères" dans lesquelles les pouvoirs publics (centraux ou locaux) détiennent au moins 34% du capital et (ii) des "entreprises filiales" dans lesquelles la part de l'Etat et/ou des entreprises-mères dépasse 50%. Ces filiales sont soumises à la tutelle de l'organisme dont la participation est la plus importante (ou par celui qui sera désigné par l'Assemblée Générale des actionnaires).

Cette réorganisation a entraîné une réduction considérable du nombre de sociétés à contrôler. Ainsi, la Direction de la Gestion et de la Programmation au Ministère de l'Industrie ne suit plus que 27 entreprises au lieu de 89 auparavant. Ceci devrait permettre un contrôle plus efficace.

Sur les autres points, les lois de juillet 1985 paraissent moins importantes par les innovations qu'elles introduisent que par la base juridique précise qu'elles donnent aux obligations des entreprises publiques, et de leurs dirigeants.

La loi connaît au premier chef le Conseil d'Administration où les représentants de l'Etat, en proportion du capital détenu, sont nommés par le ministère de tutelle. C'est ce conseil qui est également responsable des documents qui doivent être transmis à la tutelle, au ministère du Plan et au ministère des Finances, qui détient et gère le portefeuille de l'Etat. Ces documents sont les procès verbaux de ses réunions (au moins trimestrielles), les budgets prévisionnels de fonctionnement et d'investissement (avec leur schéma de financement), les bilans (avec les comptes de gestion et de résultat) et enfin un état périodique d'avancement du contrat-programme.

Les budgets prévisionnels doivent être arrêtés avant le 1er septembre et transmis dans les 15 jours. Ils doivent être approuvés par le ministère de tutelle, après avis du Plan et des Finances. L'autorité dispose de deux mois pour formuler éventuellement des réserves sur ces documents. Le Conseil d'Administration sera informé de ces réserves "et prendra à cet effet les mesures qui s'imposent" (Art. 22).

Les bilans et les comptes de gestion doivent être arrêtés dans un délai maximum de 4 mois après la clôture de l'exercice, et transmis dans les 15 jours. Ils doivent être approuvés par l'autorité de tutelle.

Le conseil devrait aussi "établir en collaboration avec l'autorité de tutelle, les contrats programmes et suivre leur exécution" (art. 11). Mais il ne s'agit encore que d'une intention.

En outre les entreprises doivent transmettre aux autorités un état mensuel de la trésorerie.

L'intervention de l'Etat s'exerce directement au niveau de l'entreprise par un "Mandataire Spécial", un Contrôleur financier et un Contrôleur technique. Leur statut et leurs attributions sont précisés par la loi.

Le Mandataire Spécial représente l'Etat à l'assemblée générale des actionnaires. Ce doit être un fonctionnaire qui ne peut être administrateur de l'entreprise.

Le Contrôleur financier doit participer à l'élaboration des budgets, en suivre l'exécution, informer régulièrement les autorités de tutelle (et l'entreprise mère, si il travaille auprès d'une filiale). "De façon générale, il doit contrôler toutes les opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement une répercussion financière sur l'entreprise. Il vise certains actes, dépenses et recettes dont la liste est fixée par décret" (Art. 15). A ces fins, il peut se faire communiquer toutes les pièces comptables et doit être convoqué aux réunions du Conseil. Il est nommé par le Ministère du Plan et des Finances.

Le Contrôleur technique est nommé par le Ministre de tutelle et n'est pas nécessairement un fonctionnaire. Il surveille la gestion technique évalue les projets d'investissements pour lesquels son visa est obligatoire. Il doit également être convoqué aux réunions du Conseil.

Une autre loi également du 20 juillet 1985 définit comme faute de gestion "tout acte qui n'aurait pas satisfait aux conditions de contrôle auquel il est soumis" (Art. 3), et le sanctionne d'une amende "sans préjudice des sanctions disciplinaires ou pénales" possibles (Art. 4). La loi

institue aussi une "Cour de Discipline Financière" compétente pour juger les auteurs de fautes de gestion.

Finalement, la loi prévoit qu'un réviseur, appartenant à l'ordre des experts comptables et réviseurs d'entreprises de Tunisie, doit être nommé pour vérifier les comptes de toutes les entreprises publiques (Art. 24). En outre ces entreprises "sont soumises au contrôle général des services publics, au contrôle général des finances et au contrôle des inspections départementales" (Art. 25).

Toutefois il s'agit d'une législation récente et, comme on le montrera plus loin, la réalité du fonctionnement du système n'est pas exempte de problèmes.

3. Les décisions d'investissement

Les dépenses d'investissement des entreprises publiques doivent être présentées dans leur budget prévisionnel avec le mode de financement proposé. Les extensions ou modernisations importantes doivent en outre être incluses dans le Plan quinquennal.

Les nouveaux projets peuvent émaner des administrations, des banques de développement (qui appartiennent à l'Etat) ou de l'Agence pour la Promotion des Investissements (API). Celle-ci a un rôle d'identification et d'études de projet, de promotion (en Tunisie et à l'étranger). Elle doit donner son agrément à tous les projets nouveaux (du secteur public comme du secteur privé). Elle assure aussi le suivi de tous les projets qu'elle a agréés et fournit une assistance technique aux promoteurs privés qui le demandent.

Ainsi en 1984, l'API a donné son agrément à 1840 projets industriels (dont 560 dans le textile et la confection) appelés à créer quelque 30 000 emplois. Etant donné l'existence de quelques projets importants, c'est dire que la très grande majorité sont petits voire quasi artisanaux. Il est également intéressant de noter que sur le total 10 seulement sont purement publics (et de très petite taille) et 71 sont mixtes (souvent avec des partenaires étrangers). A eux seuls ils représentent 43% des investissements prévus (mais moins de 15% des emplois) tandis que la grande masse, plus de 95%, est constituée par des petits projets privés tunisiens (il n'y a au total que 52 projets avec participation étrangère).

Le nombre des projets traités et le suivi effectué par l'API impliquent à la fois une vaste bureaucratie et des difficultés majeures pour réaliser une évaluation efficace. Il est dès lors compréhensible que l'on discute du remplacement de l'agrément par une simple déclaration pour les

petits projets dans les activités standardisées. L'agrément serait alors réservé aux projets plus importants ou impliquant une technologie nouvelle (certains voudraient même voir l'API disparaître complètement et ses fonctions de promotion reprises par les banques de développement).

Il apparaît clairement que des initiatives nombreuses proviennent du secteur privé. Elles sont en général à faible intensité de capital et fournissant des emplois relativement nombreux. Cette constatation rend mieux compréhensible une politique de désengagement de l'Etat: ce n'est pas un choix entre l'entreprise publique et rien du tout. Or, dans une période de limitation aiguë des ressources, ces initiatives peuvent permettre de maintenir un rythme significatif de créations d'emploi. Il faut en même temps souligner les limites de ces initiatives: il s'agit presque toujours de promoteurs qui seraient sans doute incapables de mobiliser les ressources nécessaires pour créer des ensembles de la dimension requise dans certains secteurs, pas plus qu'ils ne seraient en mesure de gérer des ensembles complexes. Par ailleurs, il faut aussi souligner les encouragements, sous forme de réduction d'impôts, et les subventions accordés par l'Etat aux projets privés.

A plus long terme toutefois, cette prolifération de projets amorce le développement d'un groupe important de promoteurs. Même si l'espérance de vie moyenne de ces entreprises est assez brève, ceux qui réussissent seront capables d'ici quelques années de passer à une dimension plus grande.

4. Prix et marchés

Certaines EPI appartiennent à des secteurs concurrentiels et n'ont guère de liberté dans la fixation de leurs prix de vente soit parce qu'elles travaillent à l'exportation soit parce qu'elles sont confrontées à une concurrence efficace des firmes privées sur le marché domestique. C'est le cas par exemple des mines de phosphate et de l'industrie chimique qui a été développée en aval (production de fertilisants et d'acide phosphorique), c'est aussi celui du textile et de la confection et de la fabrication de certains matériaux de construction comme la briqueterie.

D'autres EPI au contraire jouissent d'un monopole de fait avec des prix déterminés sur base de leurs coûts de production et une protection, tarifaire ou par restrictions quantitatives, à l'égard des produits importés. Cette situation prévaut notamment pour la sidérurgie, le montage automobile et l'industrie laitière. Même dans ces branches, les entreprises peuvent cependant faire des pertes lorsque les prix homologués ne sont pas assez rapidement ajustés aux augmentations des coûts de production découlant par exemple d'une hausse de salaires, d'une augmentation du

prix des intrants suite à une dévaluation ou d'un fléchissement de la demande réduisant le taux d'utilisation de la capacité.

La politique de libéralisation des prix s'est traduite par une réduction sensible du nombre de produits sujets à homologation préalable des modifications de prix. Parallèlement, le contrôle ex post des décisions des entreprises s'est généralisé.

Les marchés passés par l'entreprise font l'objet d'une législation et d'une réglementation spéciale qui manifestent une grande méfiance vis-à-vis des dirigeants des entreprises publiques. Aussi la procédure est-elle complexe.

Sauf dérogation, un appel d'offre public est obligatoire. Il est basé sur un cahier des charges et le contrôleur technique doit participer à son élaboration. Les clauses administratives générales sont d'ailleurs fixées par décret.

A l'intérieur de l'entreprise, le PDG nomme un comité pour procéder à l'ouverture des soumissions et ensuite une commission dite d'alignement des offres techniques où doit obligatoirement siéger le contrôleur technique (Art.19) pour analyser les soumissions. Enfin une commission des marchés étudie le dossier et fait une proposition au Conseil. D'après la réglementation en vigueur, le Conseil ne peut librement engager l'entreprise qu'à concurrence de 100.000 dinars (un dinar valait en septembre 1985 environ 1,20 \$).

Pour des contrats plus importants, la loi (Art. 24) prévoit, outre une commission interne à l'entreprise, une commission départementale auprès de chaque ministère de tutelle et, pour les gros marchés, une commission interdépartementale auprès du Premier Ministre. L'avis de ces commissions est en principe consultatif sauf lorsqu'il s'agit d'appels d'offre internationaux, mais un PDG prudent ne signe un contrat qu'avec l'approbation écrite de l'autorité de tutelle.

Les délais pour obtenir cette approbation sont très variables et les entreprises doivent dès lors déposer leurs demandes d'importation de matières premières en anticipant largement leurs besoins. Ceci peut impliquer parfois des coûts de stockage excessifs.

5. La gestion financière

Le rôle de l'Etat dans le financement des EPI est large et complexe. Il finance les études de projet et leur mise en route. Il fournit du capital sous forme d'actions aux entreprises, il leur prête et effectue des transferts en capital. Il emprunte pour elles en Tunisie (par l'émission de Bons

d'Équipement) et à l'étranger. Il prélève sur elles des taxes, reçoit des intérêts et parfois des dividendes, mais aussi les subventionne (surtout lorsqu'il leur impose des prix non économiques). L'Etat a aussi créé un certain nombre de banques de développement susceptibles de le relayer dans les premières de ces fonctions.

Toutefois, il ne fournit pas toujours les fonds de roulement des entreprises qui sont souvent dès lors souvent inadéquats et ne couvre pas systématiquement leurs pertes d'exploitation. Les entreprises publiques s'adressent alors aux banques commerciales et beaucoup d'entre elles sont lourdement endettées. Elles sont en effet débitrices d'environ un tiers des crédits commerciaux et d'une proportion plus élevée encore des crédits à long terme qui financent des projets investissements non couverts par leur cash-flow.

La complexité des rôles de l'Etat crée toutefois des ambiguïtés. Ainsi dans le cas récent d'une entreprise publique qui a été mise en faillite et fermée, les banquiers ont eu la surprise de constater que l'Etat se refusait à garantir les importants crédits qu'ils lui avaient accordés, et ils ont dû assumer les pertes qui en résultaient.

6. Gestion des ressources humaines

La loi réserve au Conseil d'Administration le pouvoir de fixer le statut du personnel de l'entreprise et son régime de rémunération. Il est clair que le contrôleur financier doit donner son avis puisque ceci a une répercussion financière sur l'entreprise mais il ne s'agit que d'un avis et aucun visa n'est prévu.

En fait dans l'échantillon disponible d'entreprises publiques, les rémunérations moyennes par emploi montrent une grande variation: du simple au double à l'intérieur du même secteur sans que ceci s'explique par la dimension relative des entreprises.

Même les évolutions, qui devraient en principe suivre les directives du Gouvernement montrent parfois de curieuses observations. Il y a ainsi plusieurs entreprises où les coûts salariaux par tête ont augmenté de plus de 10% de 1984 à 1985 alors que le SMIG était bloqué de mi-83 à mi-86. Il faut ajouter que les pressions syndicales ont été très fortes en Tunisie et que la direction des entreprises a souvent du y céder avec ou sans l'accord de la tutelle.

Les PDG sont nommés par le Ministère de tutelle qui fixe également leurs traitements. Ils se répartissent approximativement en trois groupes:

- des cadres ayant fait carrière dans l'entreprise où ils sont promus pour leurs compétences;
- des jeunes cadres, en général bien formés, et plein d'initiatives.
- d'anciens fonctionnaires pour qui la nomination représente une très forte augmentation de traitement, et qui maintiennent leurs habitudes administratives antérieures.

Les cadres paraissent de qualité variable, meilleurs, semble-t-il, dans les domaines techniques que dans les domaines comptables et financiers. C'est surtout ici que se rencontre le phénomène de la promotion à l'ancienneté qui rend difficile l'assimilation de nouvelles techniques.

Malgré les responsabilités légales dévolues au Conseil, c'est en fait le PDG qui effectue la gestion du personnel parfois entouré d'un comité de gestion interne. Pour les cadres supérieurs, il fait entériner sa décision par son conseil.

C'est aussi le PDG qui subit les pressions des autorités locales pour embaucher davantage de personnel particulièrement dans les régions à taux de chômage élevé. Les entreprises publiques sont encore souvent perçues comme un instrument pour assurer l'emploi.

Tout le monde parle de personnel pléthorique dans les entreprises publiques. Dans l'échantillon disponible, il apparaît cependant que certaines entreprises ont effectué récemment des compressions sensibles. Toutefois, la majorité des entreprises en perte semblent bien avoir continué à embaucher du moins entre 1982 et 1985. Les considérations sociales resteraient ainsi dominantes par rapport aux préoccupations financières. La pression croissante du Gouvernement est toutefois de nature à changer ces priorités.

7. Relation entre l'Etat et les EPI

La présentation des textes légaux ne doit toutefois pas faire illusion sur la réalité du fonctionnement du système.

D'abord il s'agit d'une législation récente (même si le système des contrôleurs financiers et techniques est en place de longue date) et les habitudes anciennes ne changent pas du jour au lendemain. Comme mentionné plus haut, l'effet le plus sensible de la législation sera sans doute de réduire le nombre d'entreprises soumises au contrôle direct et par là d'en améliorer la qualité. En outre, l'existence de textes légaux sur les délais pour présenter les comptes permettra d'exercer une pression effective sur les entreprises (plusieurs d'entre elles, et pas les plus petites, ont été mentionnées dont les bilans de 1984, voire de 1983, n'avaient pas

encore été déposés en septembre 1986; et la qualité de leurs comptes laisse parfois curieusement à désirer.

Au Ministère de l'Industrie, on fait les observations suivantes.

1°) Jusque 1985, la tutelle n'était pas effective par faute de fonctionnaires compétents suffisants pour le nombre d'entreprises à contrôler. Il en résultait des interventions ponctuelles et parfois erratiques: certains dossiers pouvaient provoquer plusieurs réunions par semaine avec un PDG alors que d'autres dossiers passaient par défaut. Depuis la loi de 1985, les procédures s'organisent et la tutelle commence à fonctionner comme elle le devrait.

2°) Beaucoup d'entreprises publiques ne sont pas outillées pour accomplir les prescriptions légales: leur système comptable et financier en est incapable. Un service du Ministère a demandé aux entreprises publiques le curriculum vitae de leurs chefs de comptabilité et de finances pour essayer de déterminer ceux qu'il serait urgent de remplacer.

3° Certains des contrôleurs techniques et financiers font leur métier correctement et visitent régulièrement les entreprises auxquelles ils sont affectés. Beaucoup d'autres toutefois sont des fonctionnaires avec leurs propres tâches qui ne trouvent même pas le temps d'assister à toutes les réunions du conseil d'administration et encore moins celui d'effectuer les vérifications et enquêtes sur place exigées par la loi.

4°) Par contre, la réglementation sur les marchés et contrats des entreprises paraît être régulièrement appliquée. Il s'agit toutefois de règles destinées avant tout à éviter la corruption mais peut être aussi à dissiper la méfiance qui entoure les opérations des entreprises publiques.

Les entreprises publiques apparaissent donc soumises à une multiplicité de contrôles dont aucun n'est efficace dans le domaine de la gestion. Dans le passé, les budgets prévisionnels ont souvent été établis de façon approximative reposant sur des hypothèses et des bases comptables des plus fragiles. Rares étaient les cas où leur exécution était régulièrement suivie. Egalement rares étaient les cas où une comptabilité analytique était disponible en temps utile pour servir d'instrument effectif de gestion.

Bien sûr, des situations des situations très différentes peuvent régner. Ainsi les firmes qui bénéficient d'une réputation d'efficacité et de rigueur financière ne connaissent pas, du moins dans la gestion courante, d'interférences de la tutelle. Celle-ci fermera même les yeux sur des infractions mineures. Par contre, les entreprises en difficultés verront leur PDG convoqué très fréquemment chez le ministre.

Les impressions d'ensemble qui se dégagent du fonctionnement de la tutelle peuvent être résumées en trois points.

1°) Les administrations ne connaissent pas les problèmes des entreprises. Même avec toute la bonne volonté du monde, elles ne disposent pas des moyens humains pour les analyser et leur proposer des solutions. Elles sont par nature incapables de prendre une décision rapide (ce qu'exige souvent la gestion d'une entreprise où l'imprévu est fréquent) où même simplement une décision si elle doit être pénible ou difficile dans ses conséquences.

Aussi l'entreprise devrait informer la tutelle régulièrement, attirer son attention sur les problèmes qui sont prévisibles (et particulièrement sur les difficultés) mais aussi prendre ses responsabilités et ses décisions sans attendre d'être couverte par une approbation ou une autorisation explicite. Or, une majorité des PDG d'entreprises publiques (surtout parmi les anciens fonctionnaires ou simplement les aînés) n'en n'usent pas ainsi. Ils veulent avant tout éviter d'être désavoués et être couverts explicitement par la tutelle pour toutes les décisions difficiles. Dans ces entreprises, les décisions sont par conséquent très lentes et la gestion souvent inefficace.

2°) Il existe une certaine atmosphère de suspicion à l'égard des entreprises publiques. Ceci se reflète même dans la législation. Leurs dirigeants sont beaucoup mieux rémunérés que le personnel des administrations et ont un niveau de vie ostensiblement plus élevé. Ceci rend souvent difficile les relations entre contrôleur et contrôlé.

3°) Pour des problèmes urgents (qui peuvent résulter par exemple d'un accident technique paralysant une chaîne de fabrication), une intervention politique est souvent indispensable pour abréger les délais des procédures d'autorisations nécessaires, comme par exemple pour une importation d'urgence. Aussi, les relations personnelles du PDG avec les autorités ont une importance considérable pour le bon fonctionnement de l'entreprise.

8. Evaluation des résultats

Les performances des entreprises sur le plan financier doivent être interprétées avec prudence et en particulier en tenant compte des caractéristiques sectorielles. Comme mentionné à la section prix et marchés, certaines entreprises bénéficient d'un degré de protection élevé, d'autres sont pénalisées par les délais d'ajustement des prix de vente aux variations de coûts et d'autres encore dépendent des soubresauts des marchés internationaux. C'est néanmoins les résultats financiers qui sont à la

base des décisions gouvernementales et c'est aussi la situation financière de l'entreprise qui détermine ses relations avec les autorités de tutelle.

Il paraît dès lors utile de présenter les données disponibles pour un groupe de 56 EPI. Il inclut toutes les entreprises à caractère commercial en fonctionnement et exclut les parastataux d'étude ou de promotion. Les données, en provenance du Ministère de l'Industrie, couvrent, pour les années 1982 à 1985, le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée, l'emploi, les investissements et les résultats d'exploitation bruts et nets. Ces EPI représentent une très large proportion de la valeur ajoutée du secteur minier (hors pétrole) et de l'industrie lourde mais une faible partie (7 à 13%) de l'industrie légère où le privé est dominant.

En moyenne, ces EPI ont subi des pertes importantes ces dernières années. Trois facteurs contribuent à expliquer ce résultat négatif.

- Les EPI sont généralement plus intensives en capital que les autres firmes de leurs branches. Aussi des résultats commerciaux bruts qui sont positifs peuvent être souvent transformés en pertes nettes par les amortissements et les charges financières.
- La part de la valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires a décliné dans les dernières années pour des secteurs clés, à cause d'une détérioration des termes de l'échange interne (prix du produit augmentant moins que les prix des intrants).
- La part de la masse salariale dans la valeur ajoutée a augmenté tant par suite de la hausse rapide des salaires de 1981 à 1983 que par suite d'une baisse générale de la valeur ajoutée en 1985.

Pour l'ensemble du groupe, les pertes nettes, en proportion de la valeur ajoutée, ont évolué comme suit:

année:	1982	1983	1984	1985
perte nette en % de la V.A. :	22	30	25	45

La grave détérioration de 1985 est presque entièrement imputable à l'industrie chimique. La chute des prix des phosphates y a provoqué des pertes d'exploitation telles que la valeur ajoutée est presque tombée à zéro. Dans d'autres branches, plusieurs entreprises ont réussi à améliorer leurs résultats mais l'évolution de la chimie domine les résultats d'ensemble.

Ces résultats globaux expliquent certes la réaction négative du Gouvernement vis-à-vis des entreprises publiques. Il faut toutefois souligner que les pertes sont fortement concentrées: en 1983 et 1984 à peu près la moitié des entreprises de l'échantillon équilibraient leurs comptes. En outre dans plusieurs cas, les résultats négatifs proviennent clairement d'erreurs de planification qui rendent certaines entreprises peu performantes même quand elles sont bien gérées.

APPENDICE. LES ENTREPRISES PUBLIQUES INDUSTRIELLES

(données sur les 56 EPI où l'Etat détient plus d'un tiers du capital)

Emploi (en milliers)

Secteur	nombre d'EPI	1982	1983	1984	1985
Mines	4	17.3	17.6	17.7	17.1
Chimie	9	4.6	5.6	5.6	6.1
IMME	14	11.2	10.9	11.8	11.6
Mat. constr.	13	7.8	8.5	8.6	8.4
IAA	8	6.8	7.6	8.9	9.3
Textile	4	4.1	4.2	4.1	4.1
I. diverses	4	2.3	2.2	2.3	2.3
Totaux	56	54.1	56.5	59.1	58.9

Valeur ajoutée (en million de dinars)

	1982		1983		1984		1985
	EPI	EPI	Total(*)	EPI	Total(*)	EPI	
Mines	51	61	64	64	67	61	
Chimie	26	28	39	43	44	1	
IMME	49	62	92	62	109	56	
Mat. constr.	42	65	99	75	116	68	
IAA	13	22	134	25	186	21	
Textile	17	21	161	22	171	23	
I. diverses	8	7	89	8	105	13	
Totaux	206	266	678	299	798	243	

(*) Total de la branche (entreprises publiques et privées): comptes nationaux (budget économique pour 1986).

Investissements

(Valeurs cumulatives 1982 à 1985 en millions de dinars)

	EPI existantes	Nouveaux projets publics	Secteur privé (*)	Total	% des EPI
Mines	75.5	-	2.4	77.9	97
Chimie	144.0	125.5	22.4	291.9	92
IMME	62.5	22.1	151.4	236.0	36
Mat. constr.	41.4	126.4	105.9	273.7	61
IAA	68.5	-	94.4	162.9	42
Textile	25.8	-	90.5	116.3	22
I. diverses	5.7	-	94.2	99.9	6
Totaux	423.4	274.0	561.2	1258.6	55

(*) Les investissements privés proviennent des comptes nationaux.

Chapitre VIII

ZAIRE

1. L'évolution macro-économique

Après une croissance assez soutenue jusque 1974, l'économie du Zaïre est entrée dans une période de récession prolongée. Malgré une certaine reprise depuis 1982, le PIB n'avait atteint en 1985 que 94% du niveau de 1974.

Le secteur manufacturier est celui qui, après la construction, a subi le plus lourdement le poids de la récession. A prix constants, sa valeur ajoutée en 1985 était inférieure de plus de 40% à celle de 1974. Il existe à cette situation une série de raisons largement interdépendantes.

Les termes de l'échange extérieur se sont effondrés lors de la crise de 1975 et n'ont jamais retrouvé leur niveau antérieur. Les ventes de pétrole brut à partir de 1981 n'ont que très partiellement compensé l'influence dépressive du pouvoir d'achat des exportations traditionnelles en particulier celui du cuivre principale exportation du Zaïre.

La contrainte imposée par la balance des paiements a pesé lourdement sur l'industrie dont l'activité dépend fortement des possibilités d'importations à la fois pour les matières premières, le maintien et le renouvellement de son équipement. Elle a ainsi directement affecté la capacité de production de plusieurs secteurs.

Parallèlement, les difficultés du service de la dette extérieure ont de plus en plus réduit l'accès aux emprunts étrangers et aux importations de capitaux en général. Depuis plusieurs années, le flux net des règlements financiers s'est inversé. Les donations couvrent à peine les versements d'intérêts dus et, compte tenu des amortissements sur la dette, le flux net de capitaux est négatif. Le surplus de la balance des biens et services non facteurs ne permet pas d'augmenter la capacité d'importation.

En outre, les difficultés de paiement du Trésor, conséquences du déficit chronique des finances publiques, ont aggravé la situation de trésorerie de certaines entreprises publiques et surtout accentué la dégradation de l'infrastructure partout invoquée comme une entrave majeure à l'approvisionnement ou à l'écoulement de la production. Ainsi, les investissements financés par le Budget étaient tombés en 1984 à 20% de leur niveau de 1978 et près de 90% des investissements des administrations publiques dépendaient d'un financement extérieur spécifique.

Les difficultés d'approvisionnement et l'excès de la demande intérieure ont entretenu un taux d'inflation rapide (rythme annuel moyen de 55% entre 1975 et 1984). Dans ces conditions, les contrôles des prix ont entraîné des distorsions souvent massives. En particulier, la production de matières premières agricoles s'est effondrée et tout un pan de l'industrie de transformation en subit les conséquences.

Enfin, les salaires réels se sont dramatiquement dégradés particulièrement dans l'administration publique: ils se situaient en 1984 à 16% de leur pouvoir d'achat de 1975. La situation est moins mauvaise dans le secteur privé où le salaire réel moyen est fortement remonté depuis 1980 pour atteindre en 1984 75% de son niveau de 1975. Par conséquent, il est devenu impossible à un employé de niveau moyen des administrations de vivre et de nourrir sa famille à partir de son salaire. Dès lors, ou bien il ne fait que des apparitions épisodiques à son bureau pour poursuivre des activités parallèles, ou bien il trouve dans l'exercice de ses fonctions d'autres sources de revenus. Il résulte de cette situation une désorganisation des services publics et un alourdissement des coûts de toute procédure ou autorisation à obtenir de l'administration. Pour les cadres supérieurs, il s'est produit un glissement vers les rémunérations en nature¹.

En matière de politique économique, un changement profond est intervenu en 1983, suite aux accords avec le Fonds Monétaire et la Banque Mondiale. Une politique d'austérité et de stabilisation vise à réduire les déséquilibres macro-économiques. La libération de la majorité des prix doit permettre de réduire les distorsions existantes. Ses effets bénéfiques se sont fait sentir sur l'agriculture commercialisée dès 1984. Sur le plan extérieur, une profonde dévaluation du zaïre et l'adoption d'un taux de change flottant a amélioré la situation des entreprises exportatrices².

La dévaluation n'aurait sans doute pas eu d'effet inflationniste trop grave si elle s'était accompagnée d'une augmentation de la disponibilité des biens sur les marchés. Malheureusement, la libéralisation du régime des changes et les efforts du Gouvernement pour honorer ses obligations extérieures ont entraîné des sorties de capitaux qui n'ont pas permis d'amélioration appréciable des approvisionnements.

Le discours d'investiture de décembre 1984 du Président de la République a précisé les grandes options en matière de politique économique: le Zaïre veut construire une économie libérale et l'Etat entend se dissocier des activités de production qui seront laissées à l'initiative privée. Ainsi,

¹ Les deux postes "fournitures et matériel" et "frais généraux" de la comptabilité publique représentaient 33.7% des rémunérations en 1978 et près du double en 1984.

² Le dollar valait 1/2 zaïre jusque 1976. Il est passé de 6 à 28 zaires entre août et octobre 1983 et son cours était de 154 zaires en juin 1987.

tous les moyens à la disposition de l'Etat seront consacrés à l'aménagement et à la réhabilitation des infrastructures de base.

2. La situation des entreprises publiques industrielles

Les entreprises publiques dépendent toutes des services du Portefeuille. Au fil des réorganisations du Conseil Exécutif, le Portefeuille a constitué un ministère indépendant ou, comme actuellement, a été rattaché aux Finances. Il n'y a jamais eu par conséquent de continuité dans sa gestion.

Le portefeuille était composé fin 1985 de 134 entreprises dont 51 purement publiques et 83 d'économie mixte. Ce nombre inclut toutefois des parastataux ou des services publics qui ne sont pas des entreprises comme par exemple divers offices (douanes, gestion de la dette publique, routes), la Sécurité Sociale et l'Institut National de Statistiques.

Une partie du portefeuille est d'origine très ancienne. Une autre partie provient des mesures dites de 'zaïrisation' de l'économie¹. Enfin, un troisième groupe d'entreprises résulte d'initiatives publiques, particulièrement dans le domaine industriel.

Pour l'industrie, on compte 10 entreprises publiques (propriété de l'Etat de 80 à 100%), 5 dans le secteur manufacturier et 5 dans le secteur minier, et 19 entreprises mixtes (propriété de l'Etat de 20 à 60%) 11 manufacturières et 8 minières.

On dispose grâce à la mission de l'ONUDI d'une remarquable documentation sur les initiatives publiques industrielles. L'analyse portera essentiellement sur les deux grandes entreprises du secteur minier: la Gécamines et la Miba. De l'étude des autres dossiers se dégagent les conclusions suivantes.

1° Le choix d'un partenaire étranger ne repose jamais sur base d'un appel d'offre compétitif. En général, un intermédiaire a mis les autorités zaïroises en contact avec une firme étrangère et l'absence de compétence technique du côté zaïrois a conduit à accepter une offre souvent trop chère et de dimension ou de technique peu appropriée.

¹ En 1972-74, la grande majorité des entreprises étrangères a été expropriée pour être en général remises à des privés zaïrois mais dans certains cas pour entrer dans le Portefeuille. En 1978, ces mesures ont été rapportées; certaines entreprises ont été remises en tout ou partie à leur anciens propriétaires. Ailleurs les acquéreurs zaïrois ont été tenus de payer la valeur de l'entreprise. Le portefeuille a toutefois conservé la plus grande partie de ce qu'il avait acquis.

2° Les études préalables de débouchés, approvisionnements et coûts ont souvent été insuffisantes voire biaisées soit pour satisfaire au désir du Gouvernement d'une localisation inadéquate soit pour justifier les propositions des vendeurs sur le matériel à acquérir.

3° La livraison d'usines "clef en main" ne comporte pas un volume adéquat de pièces de rechange et l'usure rapide pendant la période de démarrage a provoqué des difficultés majeures. Malgré les contrats d'assistance technique, en général correctement exécutés, le matériel s'est avéré trop complexe et trop fragile étant donné le niveau de formation du personnel et les conditions d'exploitation. Les ateliers de maintenance et de réparation n'ont jamais été en mesure de combler ces handicaps.

4° Les montages financiers ont toujours été insuffisants, voire ridicules. Du fait des difficultés financières du Gouvernement, les entreprises ont été systématiquement sous-capitalisées. Ceci a eu au moins deux conséquences fâcheuses. Premièrement, le partenaire étranger n'avait guère de raison d'être intéressé à la bonne marche de l'entreprise. Même lorsqu'il possédait 50% du capital, ceci ne représentait qu'un montant très faible par rapport à la valeur du matériel à livrer ou par rapport à la marge de profit sur la vente. Deuxièmement, l'entreprise se trouvait exsangue dès le démarrage des opérations qu'elle entamait avec un fond de roulement négatif et des charges financières en zaires s'ajoutaient au coût des crédits fournisseurs en devises.

5° Les entreprises ont manqué d'un appui efficace des pouvoirs publics, dans la politique de prix, de protection extérieure, de préférence pour les marchés publics, ou d'allocation de devises pour le renouvellement du matériel. L'action principale du Gouvernement semble avoir été de reprendre à sa charge et de consolider les dettes des entreprises. A défaut toutefois d'une amélioration de la gestion et des conditions de fonctionnement de l'entreprise, les pertes continuent à s'accumuler.

Il faut cependant ajouter trois remarques importantes.

1°) Toutes ces faiblesses ne sont pas propres aux initiatives publiques. Elles se retrouvent souvent dans les initiatives privées zairoises. Comme exemple, on citera la plus importante d'entre elles: le Complexe Industriel de Gemena de traitement d'amandes et de noix palmistes. Le site était mal choisi (voies d'accès difficiles et production locale peu importante), le montage financier particulièrement faible et la gestion largement insuffisante. Le partenaire étranger s'est rapidement retiré et l'Etat a repris à sa charge les dettes de l'entreprise tout en conservant sa participation de 20%. L'huilerie est arrêtée et seule fonctionne encore la savonnerie sur base d'huiles achetées.

2°) Certains partenaires étrangers ont eu un comportement très différent de celui décrit plus haut. Un bon exemple est celui de l'usine textile de Kisangani (Sotexki): une gestion particulièrement dynamique et un appui efficace du groupe suisse intéressé ont permis à l'entreprise de surmonter les difficultés liées à un approvisionnement insuffisant en coton local, et à l'éloignement des marchés. En 1985, la Sotexki a versé 3 millions de zaires au Portefeuille pour sa participation de 40% au capital

3°) Les difficultés des entreprises publiques ont conduit à une réaction de la part du Gouvernement. Certains contrats de gestion ont été conclus avec le secteur privé surtout dans le domaine agricole mais dans plusieurs cas les résultats ont été décevants, les gestionnaires ne tenant pas leurs engagements vis-à-vis de l'Etat. Par ailleurs, 38 petites entreprises publiques ont été vendues (pour un montant total de quelque 3 millions de dollars). Ici aussi les acquéreurs locaux n'ont pas toujours respecté leurs engagements et les achats n'ont pas toujours été payés.

3. Les décisions d'investissement

En principe, tous les projets d'investissement importants doivent être présentés à une commission des investissements où sont représentés les différentes autorités concernées. Cette commission fait expertiser les projets, parfois en faisant appel à un consultant, les approuve ou émet des réserves. Normalement, les décisions de la commission s'imposent aux entreprises publiques.

L'aval de la commission est également nécessaire pour qu'un projet privé puisse bénéficier des avantages fiscaux prévus dans le code des investissements. Mais ceci n'a pas constitué une barrière suffisante à la mise en route de projets mal conçus en particulier lorsqu'ils bénéficiaient d'appuis en haut lieu. Un cas éloquent est l'acceptation à quelques mois d'intervalle de deux projets cimentiers, l'un privé l'autre public, opérant sur le même gisement calcaire.

En outre, les entreprises suffisamment puissantes peuvent contourner la commission des investissements. Ainsi, lorsque la MIBA, la principale entreprise diamantaire, entreprit la construction d'une vaste centrale hydro-électrique pour pallier le coût et l'irrégularité de l'approvisionnement en produits pétroliers, l'ensemble des décisions, y compris les emprunts à l'étranger, fut le fait de la société sans passer par la commission. Elle a néanmoins obtenu les avantages du code des investissements.

Le cas de la Gécamines (production de cuivre et cobalt et aussi principal fournisseur de devises étrangères) est assez similaire. L'élaboration des plans d'investissements repose sur une procédure entièrement inter-

ne à la société. Chaque siège d'exploitation présente ses projets à un comité central d'évaluation. Suite à l'histoire mouvementée de la société, le matériel est dans l'ensemble plutôt vétuste (le raid sur Kolwezi en 1978 a entraîné une chute brutale de la production et interrompu la réalisation du programme d'investissement en cours) et, à l'heure actuelle, ne sont acceptés que les projets dont on escompte un taux de rentabilité interne supérieur à 20% (ou une "pay-back period" de trois ans).

Le déclin du cours du cuivre après 1974 ne permet plus l'autofinancement des gros investissements et la société recourt à des financements externes notamment auprès de la Banque Mondiale. C'est en fait la BIRD qui questionne la Gécamines sur les priorités de son programme, impose la participation du Ministère du Plan et donne une vue macro-économique de l'allocation des ressources. En effet, les rendements décroissants et les perspectives de marché amènent à douter de l'opportunité d'allouer une grande part des moyens disponibles au le secteur minier.

4. Prix et marchés

Le régime de fixation des prix a été considérablement assoupli. Le nombre de produits dont le prix ne peut être modifié qu'après autorisation ministérielle a été fortement réduit et dans la plupart des cas les EPI sont autorisées à ajuster leurs prix de vente en fonction des variations de coûts. Avec un taux d'inflation annuel de plus de 50%, pareille évolution était inévitable. Cependant, les entreprises qui fournissent les services publics de base, à des prix toujours contrôlés, connaissent des situations de trésorerie délicates en raison des délais administratifs des autorisations de hausse de prix; Le problème est particulièrement grave pour celles qui ont une dette étrangère importante (généralement des crédits fournisseurs pour équipements importés) car la dépréciation du zaïre a été, en moyenne, plus rapide que l'inflation des coûts domestiques.

La disponibilité de devises constitue une contrainte majeure sur l'utilisation de la capacité dans le secteur industriel. Précédemment, un comité inter-ministériel octroyait des licences d'importation et la Banque Centrale fournissait automatiquement les devises correspondantes. Le système s'est rompu lorsque les licences ont régulièrement représenté un montant supérieur aux disponibilités de la Banque. Depuis, aucun système de rationnement satisfaisant n'a été instauré. Une certaine priorité est donnée au service de la dette extérieure et une pression s'exerce continuellement pour l'importation de biens de consommation. Du fait de la rareté de ces biens sur le marché local, toute allocation de devises qui leur est favorable se traduit par des profits considérables. Par contre, l'industrie connaît des difficultés considérables dans son approvisionnement d'intrants et de pièces de rechange.

Les entreprises exportatrices bénéficient à cet égard d'une situation privilégiée dans la mesure où elles peuvent conserver une partie des devises qu'elles perçoivent pour leur usage propre. Dans leur cas, les prix sont évidemment déterminés sur le marché international. Dans le cas de la Gécamines, les opérations commerciales ont été traitées par une société indépendante jusqu'au moment où la Banque Mondiale en dénonça les pratiques de non rapatriement de fonds.

5. Gestion financière

Les aspects comptables et financiers constituent en général un domaine particulièrement faible dans la gestion des EPI. Les entreprises sont supposées suivre le nouveau plan comptable national mais en pratique elles semblent très souvent incapables d'appliquer les concepts et les règles de manière correcte et fiable¹.

Cette faiblesse générale ne constitue cependant pas une situation inéluctable. Ainsi, les exemples de la Gécamines et de la MIBA montrent que le personnel peut être formé à fournir de manière rapide et rigoureuse toutes les données comptables qu'exigent la direction d'une entreprise. Un projet UNIDO a récemment été mis en place pour former les cadres des EPI à l'utilisation du plan comptable national.

Par ailleurs, même s'ils étaient sérieusement établis, les budgets prévisionnels requis par les autorités de contrôle perdent rapidement toute signification dans des conditions d'inflation aussi importante.

La sous-capitalisation constitue un trait caractéristique des EPI zaïroises. Dans la plupart des cas, l'Etat a repris la charge de leur dette extérieure lorsque l'entreprise ne pouvait plus faire face mais sans pour autant procéder à sa restructuration. Plusieurs entreprises mixtes sont ainsi devenues quasi propriété de l'Etat par augmentation de capital et, avec des conditions d'exploitation inchangées, les pertes ont continué de s'accumuler.

La situation est complètement différente dans les entreprises du secteur minier qui contribuent de manière substantielle au budget. Elles sont gérées de manière comparable aux sociétés privées avec des préoccupations de coûts et de rendements et bénéficient, dans une très large mesure, d'une grande autonomie de gestion. Toutefois, elles doivent supporter les charges liées aux importantes externalités sociales qu'elles ont développées. La Gécamines entretient des écoles et des hôpitaux. Elle

¹ Un exemple parmi d'autres, la mission de l'ONUDI estime que sur le poste de 2 milliards de zaïres de débiteurs à l'actif du bilan de la société de distribution d'électricité, 1.2 milliards proviennent d'erreurs ou de fausses facturations.

rémunère ainsi quelque 1500 professeurs et 1700 agents médicaux. Ceci représente à peu près 10% de la masse salariale totale. A une échelle plus réduite mais dans les mêmes proportions, la MIBA offre des services similaires. Ces derniers sont accessibles non seulement au personnel des entreprises mais à toute la population locale. Il faut toutefois souligner que cette tradition paternaliste remonte à l'époque où ces sociétés étaient des entreprises privées. Leur dimension permettait d'internaliser ces dépenses externes et elles étaient les premières bénéficiaires d'une main d'oeuvre bien éduquée, en bonne santé et de bon moral.

6. Gestion des ressources humaines

La gestion des entreprises publiques est en principe confiée à un PDG, contrôlé par un conseil d'administration et assisté, pour les décisions courantes, d'un comité de gestion où siègent deux administrateurs directeurs et un délégué syndical élu par le personnel. Le PDG et les administrateurs sont nommés par la Présidence.

La gestion du personnel et la nomination ou promotion des cadres relèvent en principe du conseil d'administration sur avis du PDG. En fait le conseil ne se réunit que trimestriellement et, comme il y a beaucoup d'absentéisme, les décisions sont le plus souvent prises soit par le PDG seul soit par le comité de direction. Il existe toutefois à différents niveaux des "recommandations pressantes" qui ne peuvent être ignorées. Le rôle du PDG dans ceci est déterminant: le caractère de la tutelle dépend de sa personnalité, de ses relations personnelles avec les fonctionnaires et avec le ministre et aussi de son poids politique. Dans beaucoup de cas, les PDG sont plus stables que les ministres et leur nomination directe par la Présidence peut parfois leur donner un poids considérable.

Des situations très différentes prévalent parfois en particulier dans le cas de la Gécamines. Sa dimension, un effectif de quelque 36 000 personnes, son poids comme source majeure de revenus et de devises pour l'Etat, et sa distance géographique de la capitale font qu'elle ne subit de pressions externes dans la gestion du personnel. Même au niveau de la haute direction, en contact avec le Pouvoir et donc parfois en conflit avec lui, le caractère technique de l'entreprise est respecté. Les nominations émanant de la Présidence ont porté en général sur des cadres ayant fait carrière dans l'entreprise.

Le paternalisme mentionné plus haut dans la gestion du personnel se traduit par un esprit de corps¹ et une discipline de travail absolument

¹ Un interlocuteur disait: "je suis né dans une maternité de la Gécamines, j'ai été éduqué dans leur école; elle me loge, me nourrit et me paie" (en quelque sorte, un phénomène du type japonais).

remarquable pour le Zaïre. L'emploi se caractérise par une grande stabilité. L'organisation est assez vaste pour que celui qui ne convient pas à un poste soit assigné à un autre. Il existe toutefois un certain excédent de personnel: en trois ans le personnel a été réduit de 8% (les cadres de 10%) par attrition naturelle et limitation du recrutement.

La formation professionnelle est organisée dans l'entreprise et sanctionnée par des examens (près de 14 000 par an), dont le succès donne droit à une promotion.

L'entreprise envoie ses agents recruteurs dans les universités du pays pour chercher des candidats valables mais elle continue à engager quelques spécialistes étrangers. Elle a conservé aussi des expatriés même au niveau de la maîtrise là où ils donnaient toute satisfaction. Mais, entre 1978 et 1986, leur nombre a diminué de près de moitié (de 1270 à 680). Les remplacements se sont fait progressivement au fur et à mesure des départs spontanés et des promotions internes.

Les rémunérations sont fixées par l'entreprise et la délégation syndicale. Leur évolution suit les directives du Gouvernement mais les salariés de la Gécamines sont conscients d'être des privilégiés.

D'autres entreprises publiques au contraire se plaignent de nominations non désirables effectuées sous pression externes, d'un manque de discipline et de vols fréquents. Le cas extrême en cette matière est celui du diamant. Un dixième du personnel de la MIBA est consacré à la surveillance des concessions et cela avec une efficacité limitée à cause, du moins en partie, du manque de coopération des autorités locales.

7. Relations des EPI avec les autorités de tutelle

En principe, les entreprises publiques dépendent toutes des services du Portefeuille mais cette tutelle du portefeuille est partagée avec le ministère technique compétent. Le ministère technique couvre les fournitures et marchés, les traitements et rémunérations, les acquisitions et cessions de biens meubles tandis que le service du Portefeuille contrôle les acquisitions et cessions d'immeubles, les opérations financières de prêts et d'emprunts. Le rapport annuel est adressé au ministère technique, le budget prévisionnel annuel et les rapports périodiques d'exécution ainsi que le plan comptable et les comptes de fin d'exercice sont soumis au Portefeuille.

Le Portefeuille est donc compétent pour les aspects patrimoniaux, comptables et financiers et la tutelle technique davantage pour la gestion courante. En pratique, les rapports des entreprises vont aux deux ser-

vices. Dans la réalité des faits, le Portefeuille ne semble pas exercer un contrôle effectif et il manque d'ailleurs de tout pouvoir pour imposer le respect de la législation. Il a toutefois fait des efforts pour améliorer cette situation. Ainsi en 1985, il a proposé aux entreprises publiques des "contrats de performance" mais malgré la bonne volonté de beaucoup de PDG, les premiers résultats ne sont pas entièrement convaincants. D'une part, les objectifs des entreprises ne sont pas toujours clairement définis et d'autre part, les conditions rapidement changeantes, en particulier le taux d'inflation, rendent illusoire toute prévision des recettes et des coûts. L'introduction progressive d'une comptabilité effective devrait toutefois améliorer considérablement les instruments de gestion.

Les entreprises subventionnées par l'Etat dépendent en outre du Ministère des Finances qui exige des états comptables basés sur une comptabilité administrative, différente du plan comptable national.

Les principaux conflits dans les relations entre les entreprises et le gouvernement surgissent dans leurs contributions fiscales tant directes qu'indirectes.

Les taxes indirectes sont perçues sur la valeur des exportations, avec une surtaxe quand les prix sont élevés. En période de prix de vente faibles, ces taxes entraînent des pertes pour les sociétés et, très occasionnellement seulement, elles en ont obtenu l'exonération. Ce régime a été modifié lorsque la Banque Mondiale est devenue créditriche de la Gécamines en finançant son plan d'investissement. Les taxes à l'exportation ont alors été réduites et considérées comme une avance, non recouvrable, sur l'impôt de 50% sur les bénéfices. Le problème créé par la fiscalité directe provient du taux d'inflation élevé. Le montant des bénéfices taxables dépend des dotations en amortissements autorisées et donc du taux de réévaluation des actifs admis.

De manière générale, le Gouvernement tend à donner une priorité aux nécessités immédiates du Trésor plutôt qu'à la viabilité à long terme des entreprises. A titre d'exemple, le compte de résultats de la Gécamines (utilisant, il est vrai, une définition fort conservatrice) dégageait en 1983 une perte substantielle et pourtant elle devait acquitter un important impôt sur les bénéfices nets. Pareille attitude du gouvernement se manifeste aussi dans le souci de maintenir le flux de devises étrangères. Ainsi en 1986, face au déclin du prix du cuivre, il a demandé à la Gécamines de revoir en cours d'année son plan de production à la hausse aux dépens des travaux préparatoires de l'avenir.

En conclusion, les EPI faibles se plaignent du manque de support adéquat qu'elles reçoivent des autorités dans quelque domaine que ce soit:

financier, politique de prix et protection ou préférence dans les commandes publiques. Le contrôle apparaît tout aussi peu efficace: il semble se borner à l'archivage des documents requis. Par contre, les EPI fortes telles la Gécamines et la MIBA ont des relations directes avec les centres de décision et évitent les voies normales.

L'Administration ne se préoccupe pas de l'évaluation des performances individuelles des EPI. Le Gouvernement considère que la performance du secteur public est globalement négative ce qui justifie un changement d'orientation politique. Pour la Gécamines et la MIBA, l'intérêt du Gouvernement se porte avant tout sur leur contribution au budget et aux devises qu'elles peuvent fournir. C'est uniquement dans ce domaine qu'un contrôle étroit est exercé et que des conflits surgissent. Rappelons que malgré l'importance du problème de la coordination des investissements au niveau national, la seule discussion réelle des priorités dans les plans d'investissement de la Gécamines n'a eu lieu qu'avec la Banque Mondiale.

Que les entreprises publiques auraient pu atteindre des résultats meilleurs dans cet environnement est évidemment un point sujet à controverse.

Chapitre IX

ZAMBIE

1. L'évolution macro-économique

La Zambie présente l'exemple typique d'une économie dualiste: une agriculture restée en grande partie au stade de subsistance en dépit de l'existence de quelques très grandes fermes et un secteur moderne entraîné par la branche minière. Cette dernière fournit plus de 95% des exportations et crée les revenus primaires dont dépendent en dernière analyse la demande pour les produits manufacturés et les revenus du Gouvernement.

Au cours des sept dernières années pour lesquelles les données sont disponibles (1977-84), la valeur réelle du PIB ne s'est pas modifiée. Le déclin du secteur minier (à un taux de 2% par an) et de celui des transports étant compensé par une lente croissance du secteur manufacturier (1% par an) et des services. Toutefois la détérioration des termes de l'échange implique qu'avec un volume de production inchangé le revenu réel a diminué à un rythme moyen de 1.3% par an.

En outre, dans la balance des paiements, les transferts de revenus de propriété (principalement les intérêts sur la dette extérieure) qui constituaient 5.8% du revenu des facteurs domestiques en 1977 étaient montés à 10.6% en 1984. Ainsi le revenu national disponible a dû fléchir de plus de 2% par an pendant cette période de 1977 à 1984. Comme la population croissait à environ 3% par an, le revenu national par tête a diminué en termes réels de quelque 5% par an.

Toutefois, une partie de ce déclin a été compensé pour la population urbaine par des subsides croissants du Gouvernement. Il n'est par conséquent pas étonnant que l'épargne nationale nette ait été continuellement négative de 1979 à 1984 et en 1982, quand les termes de l'échange étaient à leur niveau le plus défavorable, même l'épargne brute était négative. En 1984, les investissements étaient tombés en termes réels à moins de la moitié de leur niveau de 1977.

L'industrie manufacturière a connu des problèmes croissants dans son fonctionnement. Sa production réelle a augmenté de 22% de 1977 à 1981 pour fléchir ensuite de 12% de 1981 à 1984. Les difficultés d'approvisionnement dus en au manque de devises étrangères sont essentiellement responsables de la stagnation de 1984 et 1985, alors que régnaient un excès de demande et une inflation réprimée. Depuis les changements récents de

politique économique, les contraintes se sont toutefois déplacées du côté de la demande.

En dehors d'une dévaluation de 9% en 1978, la valeur du kwacha est restée fixe par rapport au DTS de 1976 à la fin de 1982. Pendant cette période, le coût de la vie a plus que doublé. Alors que le prix du cuivre exprimé en kwachas augmentait de 35%, son pouvoir d'achat en termes d'importations diminuait de près de 40%. Comme le volume du métal exporté diminuait en même temps, la combinaison d'une monnaie surévaluée et d'une valeur déclinante des exportations a entraîné une pénurie aiguë de devises étrangères. En même temps que beaucoup de prix domestiques restaient fixés par le Gouvernement à un niveau qui devenait progressivement de moins en moins réaliste.

A la fin de 1982, le kwacha a été dévalué de 20%. Un système de changes flottants lui a ensuite permis de se déprécier progressivement tandis que la majorité des prix intérieurs étaient progressivement libéralisés et pouvaient remonter à des niveaux plus proches des coûts de production. Comme la pénurie de devises continuait, une dernière étape a été franchie en octobre 1985 quand la Banque Centrale a commencé à vendre aux enchères les devises disponibles. Depuis l'introduction de ce système, aucune firme ne s'est plaint de difficultés à l'importation. Comme la possibilité d'acheter des devises est ouverte à tous les importateurs, l'industrie domestique est maintenant exposée à la concurrence étrangère et protégée seulement par un tarif douanier qui a été partiellement simplifié et rationalisé.

L'aspect le plus important de cette politique est le déclin qu'elle a entraîné dans les revenus urbains. Les subventions du Gouvernement ont été réduits (sauf pour la farine de maïs qui constitue la base de l'alimentation) et les salaires n'ont été que très partiellement ajustés. La baisse de pouvoir d'achat est aggravé par une modification des termes de l'échange internes en faveur de l'agriculture. Ce changement des prix relatifs résulte de la nouvelle politique du Gouvernement, qui cherche à trouver dans l'expansion agricole une compensation au déclin attendu de l'industrie minière.

Suite au mécontentement croissant de la population urbaine, le Gouvernement a partiellement fait marche arrière. Les ventes de devises aux enchères ont été abolies et le kwacha a été réévalué par rapport au dollar dans l'espoir de réduire le taux d'inflation. Le taux de change est désormais fixé par les autorités plutôt que par le marché tandis que de nouvelles mesures de protection ont été introduites. La pénurie de devises étrangères demeure toutefois aiguë et l'allocation des montants disponibles est effectué par un comité dont la composition est secrète.

2. Structure et organisation du secteur public

2.1. Généralités

Dans les années qui ont suivi l'indépendance, la plupart des sociétés importantes ont été nationalisées ou sont passés sous le contrôle public à travers l'acquisition d'une majorité du capital. Dans le cas des mines, la participation publique est de 60% .

Quelques années plus tard, le Gouvernement a créé une holding unique, la ZIMCO (Zambia Industrial and Mining Corporation), à laquelle ont été transférés tous les avoirs du Gouvernement dans les entreprises. Toutefois, le secteur parastatal comprend aussi certains "Organismes Statutaires", c'est-à-dire établis par une loi votée au parlement, dont le plus important est le Comité National de Commercialisation des Produits agricoles (NAM-Board).

ZIMCO a maintenant un ensemble de filiales où elle est majoritaire et quelques compagnies affiliées où ses intérêts sont minoritaires. Certaines de ses filiales directes sont à leur tour des holdings. Les plus importantes de celles-ci sont la ZCCM, qui regroupe les intérêts miniers et représente 50% du chiffre d'affaire du groupe, et INDECO, qui rassemble la plupart des intérêts industriels avec 35 filiales et 26% du chiffre d'affaire total. ZIMCO domine aussi le secteur de l'énergie, des transports et des communications et a des intérêts importants dans les services (commerce, banques, assurances, hôtellerie, etc). Il s'agit donc d'une holding gigantesque: son groupe produisait en 1984 près de 1/3 du PIB. et fournissait quelque 135 000 emplois malgré la réduction dans le secteur minier.

Les ressources de ZIMCO dépendent soit des dividendes qu'elle reçoit de ses filiales soit de fonds provenant du budget du Gouvernement sous la forme d'augmentations du capital. La première source de fonds est extrêmement limitée: seuls les secteurs des finances et de l'énergie payaient à ZIMCO des dividendes significatifs, et ses profits pour 1984-85 ont été seulement de deux millions de dollars au taux de change de 1985. D'autre part, ZIMCO reçut du Gouvernement quelques 240 millions de dollars en 1984-85 (mais seulement 15 millions pendant l'exercice précédent). La politique actuelle du Gouvernement est que le secteur parastatal doit être capable de s'auto-financer. ZIMCO n'emprunte pas directement à une échelle significative, mais donne occasionnellement sa garantie à des prêts obtenus par ses filiales.

Aussi, en dehors des fonds reçus du Gouvernement, ZIMCO ne contribue pas significativement au financement de ses filiales. Les plus

importantes, telles que INDECO la branche industrielle, conservent d'ailleurs une très large autonomie. Les ressources financières des filiales proviennent avant tout des fonds qu'elles peuvent constituer elles-mêmes telles que provisions pour amortissements et emprunts à long terme. Ceci pose un double problème. D'une part, la plus grande partie de ces emprunts sont dus à des banques et des fournisseurs étrangers (sauf dans le secteur industriel) et la dépréciation du kwacha va impliquer des pertes de change importantes. D'autre part, les provisions pour amortissements sont calculés sur la base de coûts historiques et vont par conséquent être de plus en plus inadéquates comme source de financement pour les besoins futurs d'investissements. Avec de plus la limitation des ressources budgétaires de l'Etat, on comprend que l'accent soit mis de plus en plus sur la nécessité pour les filiales de ZIMCO de réaliser un profit au moins nominal.

En dépit de ces faiblesses financières, ZIMCO joue un rôle essentiel.

- Elle nomme les cadres supérieurs de ses filiales directes et organise la formation des cadres tant en Zambie qu'à l'étranger.
- Elle décide des réorganisations à l'intérieur du groupe. Ainsi en 1984, elle a dissous la Société de Développement Rural et repris certaines de ses filiales tandis que d'autres entraient dans le portefeuille de INDECO. Au contraire, une filiale de INDECO qui montrait des pertes croissantes lui a été retirée et placée sous l'autorité directe de ZIMCO.
- Elle décide de restructurer la direction ses filiales lorsqu'elle considère que ceci est la condition d'une gestion efficace (ceci s'est produit en 1985 dans le cas de la Société Zambienne de Développement Agricole).
- Elle impose un système uniforme de contrats de travail pour le personnel de toutes ses filiales (les "conditions d'emploi de ZIMCO").
- Elle impose des procédures uniformes de comptabilité et de préparation des états financiers avec un calendrier rigoureux. Ainsi dès la fin de 1985, elle était en mesure de publier les bilans consolidés de l'ensemble du groupe (incluant 113 filiales directes et indirectes) à la date du 31 mars 1985. Le remarquable système d'information que ceci implique, est bien entendu essentiel pour maintenir un contrôle global.
- Enfin, ZIMCO fournit à ses filiales des directives générales concernant leurs objectifs. Ainsi dans les dernières années, l'accent a été mis de façon croissante sur le caractère commercial des opérations, sur la détermination de prix à partir de bases économiques réalistes, sur l'efficacité dans la gestion et sur la nécessité d'éviter des pertes.

La signification de pareilles directives et l'importance de ZIMCO sont soulignées par la composition de son conseil d'administration. Le Président de la République en est lui-même un actif président. Les ministres exerçant des responsabilités économiques, le gouverneur de la Banque Centrale, le conseiller économique à la Présidence sont d'office membres du conseil. Ainsi ZIMCO a derrière elle la pleine autorité de la Présidence et du gouvernement. Etant dirigée par les plus hautes autorités politiques, ZIMCO constitue un centre de pouvoir beaucoup plus important que les administrations des ministères.

2.2. Les entreprises publiques industrielles

INDECO contrôle presque toutes les entreprises industrielles du secteur public. Certaines cependant sont des filiales directes de ZIMCO et quelques unes dépendent des holdings miniers ou agricoles mais ce sont là des exceptions relativement mineures et dans l'ensemble, INDECO s'identifie aux EPI.

INDECO, qui est une filiale à 100% de ZIMCO, compte à son tour 35 filiales, des entreprises qui travaillent dans les différentes branches de l'industrie manufacturière avec 57 types de produits importants. Beaucoup d'entre elles jouissent d'un monopole de fait sur le marché intérieur (sous la réserve à présent d'une concurrence des importations), d'autres sont en compétition avec des entreprises privées. INDECO est seul propriétaire de vingt de ses filiales et seulement majoritaire dans les autres et elle a en outre des intérêts minoritaires dans 4 autres compagnies.

A la fin de 1980, l'emploi recensé dans la branche manufacturière s'élevait à 22.330 dans le secteur parastatal, 25.730 dans le secteur privé. En 1984-85, l'emploi moyen pour le groupe de INDECO atteignait 26.260 personnes.

La politique générale de l'organisation est fixée par le conseil d'administration. Son président et quatre de ses membres font aussi partie du conseil de la ZIMCO. Ses orientations reflètent donc directement les directives de la Présidence et du gouvernement. Le conseil d'administration se compose du directeur général de ZIMCO qui le préside, du directeur général d'INDECO, du conseiller économique à la Présidence, du gouverneur de la Banque Centrale, du secrétaire général du Ministère des Finances, de représentants du parti, des syndicats et du secteur privé.

Le directeur général est nommé par ZIMCO, après accord de la Présidence. Il est choisi pour ses compétences.

Les cadres supérieurs d'INDECO sont désignés par consultation entre le directeur général et le conseil d'administration. Etant donné

l'importance des fonctions, leurs nominations sont approuvées par les bureaux de la Présidence. Ils proviennent le plus souvent des cadres d'INDECO ou de ses filiales. Deux expatriés figurent parmi les 9 cadres supérieurs.

Trois d'entre eux, appelés directeurs exécutifs, se partagent les fonctions de présider les conseils d'administration de toutes les filiales. Par conséquent, chacun d'entre eux est en quelque sorte responsable vis à vis d'INDECO d'un groupe de sociétés. L'autre poste-clé est celui du directeur financier, sur lequel on reviendra plus loin.

Dans la majorité des cas, les dirigeants des filiales sont directement nommés par INDECO. Dans certains cas, des contrats de gestion sont donnés au partenaire minoritaire voire même à des firmes extérieures au groupe.

La plupart de ces sociétés ont encore des expatriés parmi leurs gérants. Il s'agit le plus souvent d'européens dans des fonctions techniques et d'indiens dans la finance et la comptabilité. Ce sont là les domaines où il y a encore un manque de personnel national qualifié (la plupart des ingénieurs zambiens vont dans les mines où de nombreux expatriés restent à remplacer).

Chaque société filiale a son propre conseil d'administration où sont retrouvés non seulement les intérêts minoritaires, si il y en a, mais aussi des directeurs extérieurs venant du secteur privé ou parastatal et choisis par INDECO en raison de leur compétence dans le domaine d'opération de l'entreprise.

Les directeurs généraux sont choisis dans la réserve de cadres formés par INDECO, après une période d'essai comme directeur général faisant fonction. Cette réserve reste toutefois trop peu nombreuse pour fournir des cadres supérieurs de haute qualité à toutes les entreprises de production.

INDECO nomme aussi directement les directeurs de la comptabilité de ses filiales. Dans certains cas, il semble que ces cadres conservent leur loyauté à INDECO plutôt qu'aux filiales dans lesquelles ils sont placés. Les autres cadres supérieurs sont nommés par le conseil d'administration de la filiale sur recommandation du directeur général. En absence d'un candidat valable dans l'entreprise le directeur général s'adressera au directeur du personnel d'INDECO, pour l'aider à trouver le profil requis.

Au niveau des cadres moyens, le stock de personnel disponible est également inférieur aux besoins et INDECO est très conscient des défi-

ciences d'encadrement dans plusieurs de ses filiales où certaines équipes de direction seraient renvoyées si des remplacements de meilleure qualité étaient disponibles.

3. Les décisions d'investissement

Les remplacements, aussi bien que les acquisitions nouvelles financées par l'auto-financement des sociétés sont décidés par leurs conseils. D'autre part, de nouveaux projets importants ou des renouvellements majeurs des équipements impliquant des fonds extérieurs sont normalement soumis au préalable à la division d'analyse de projets de INDECO. Il ne semble pas y avoir de règle fixe en ce qui concerne le montant des investissements qui requièrent l'approbation de cette division. Beaucoup dépend de la dimension et de la santé financière de la société d'où émane le projet.

Il existe deux autres lignes de contrôle: les projets qui impliquent un emprunt à l'étranger doivent recevoir l'approbation de la Banque Centrale tandis que ceux qui proposent de nouvelles lignes de production doivent aller au Ministère du Commerce et de l'Industrie. Ici on vérifie s'il existe déjà des productions dans ce domaine et la proportion d'intrants importés dans la valeur du produit. A présent, seuls sont acceptés des projets avec une proportion inférieure à 50%.

La division d'analyse de projets de INDECO a fait l'objet de nombreuses critiques. L'ONUDI se propose d'ailleurs d'y assigner un expert pour former son personnel et améliorer sa performance et la Banque Mondiale envoie deux fois par an une équipe pour examiner toutes ses études de faisabilité et analyse coût-bénéfice. En principe, aucun projet ne peut être poursuivi sans l'accord de cette équipe.

A cet égard, les sociétés filiales préfèrent toutefois court-circuiter INDECO lorsqu'elles ont la compétence et l'expertise technique nécessaires pour réaliser leurs propres études. Elles considèrent alors le passage par INDECO comme un chaînon inutile et une perte de temps dans la transmission de l'information.

Un exemple intéressant est celui de la Société Nationale de Meunerie (NMC). De ses quatre usines, deux sont totalement vétustes avec des machines vieilles de 50 ou 60 ans. Les frais d'entretien sont extrêmement élevés et les coefficients de meunerie (rapport de la farine au grain) sont faibles. Un programme ambitieux de réhabilitation est resté à l'étude à la division d'analyse des projets d'INDECO pendant 4 ans sans déboucher sur des réalisations concrètes. Etant donné les problèmes de l'entreprise (elle avait perdu de l'argent régulièrement pendant 5 ans), une équipe de

trois personnes compétentes a été amenée de l'extérieur. En 18 mois, ils ont réussi à définir les besoins, à obtenir des ingénieurs conseils des plans détaillés et à trouver le financement nécessaire. En juin 1986, la plupart des appels d'offre avaient été lancés, une partie des contrats étaient signés, les premières machines arrivaient et étaient en cours de montage. Les détails de cette histoire éclairent le fonctionnement du système. Les gouvernements danois et allemand avaient offert au gouvernement zambien des prêts à des conditions favorables pour l'achat de matériel dans les pays donateurs, à charge pour le gouvernement zambien de présenter les projets. Formellement, il s'agissait d'une négociation entre gouvernements. NMC apprit ceci via INDECO et présenta sa demande au Ministère de l'Industrie. Toutes les communications ultérieures continuèrent à passer par ces canaux officiels mais avec des copies adressées d'abord aux ambassades, ensuite aussi aux ingénieurs conseil danois et plus tard aux fournisseurs allemands et danois. De même, les Danois envoyaient à NMC copie de leurs demandes de renseignements supplémentaires, qui étaient formellement adressées au ministère zambien. Il est arrivé plusieurs fois que ces demandes aient obtenu réponse avant même d'avoir été transmises par les canaux officiels.

Il est possible que cet exemple de la façon de court-circuiter la division des projets d'INDECO et la bureaucratie officielle soit unique. Il souligne toutefois les réactions de la plupart des sociétés filiales en présence du fonctionnement de ce service de INDECO.

4. Prix et commerce extérieur

Jusque 1984, tous les prix étaient contrôlés, et fixés sur la base d'une marge calculée à partir des coûts des intrants importés. Il était toutefois extrêmement difficile d'obtenir la permission de relever les prix à la suite d'une augmentation des coûts.

L'exemple de NMC est éloquent à cet égard. Le prix de la farine de froment fixé en 1981 resta au même niveau jusque 1984. Entre-temps, le prix rendu à Lusaka du froment importé avait augmenté de 53% en kwat-chas (la Zambie importe à peu près 90% de sa consommation très limitée de froment). La plus grande partie de ce froment était fournie au Gouvernement à titre d'aide alimentaire et revendue à NMC au prix coûtant. NMC était toutefois hors d'état de payer. Ainsi les lourdes pertes de la société ont été financées par un endettement croissant envers le Gouvernement. NMC essaya en vain de négocier la transformation de cette dette en subvention arguant que la perte résultait des prix imposés.

Depuis la mi-1986, le prix du froment domestique est négocié entre NMC et l'association des fermiers et fixé à un niveau un peu supérieur au

prix à l'importation, tandis que le prix de la farine est fixé souverainement par NMC. Cet exemple peut être généralisé: depuis leur libéralisation, la plupart des prix sont fixés par des vendeurs qui bénéficient souvent d'une position de monopole ou d'oligopole.

La dévaluation profonde du kwacha, plus de 700% par rapport au dollar entre 1983 et mai 1986, a entraîné une très forte hausse des produits directement importés ou avec un contenu en importation élevé. Comme les salaires n'ont pas suivi la hausse rapide des prix des autres produits, il en a résulté une profonde érosion du pouvoir d'achat des populations urbaines. Dans l'ensemble, cette baisse du revenu réel a provoqué un déclin dans la demande pour les biens de luxe et importés. Un bon exemple est constitué par la demande de farine de froment où les effets de revenu et de substitution se sont combinés pour produire un déclin spectaculaire dans la consommation qui a diminué de plus de moitié de 1983 à 1986.

Même si ceci constitue un exemple extrême, il paraît généralement vrai que jusqu'à la fin de 1985, la principale limite à la production était constituée par la disponibilité d'intrants importés. Après la dévaluation et l'instauration du système de vente aux enchères des devises, il s'est produit un déclin significatif du pouvoir d'achat qui limite la demande.

5. La gestion financière

Les règles comptables (d'évaluation, d'amortissement, de présentation des comptes, etc.) sont identiques pour toutes les sociétés du groupe. Les comptes sont tous vérifiés par des experts comptables extérieurs, mais le choix de la firme d'audit est laissé à la discrétion de chaque conseil.

INDECO exige de ses filiales chaque année la préparation d'un budget prévisionnel et la soumission mensuelle de tableaux reprenant les indicateurs essentiels tels que volume et de production, ventes, résultats bruts, stocks, etc. INDECO fournit des directives économiques générales pour la préparation de ces budgets des filiales. Il s'agit par exemple du taux de change attendu, de l'évolution générale des prix et du volume des affaires. Dans ce cadre, les sociétés doivent faire leurs prévisions concernant leurs prix, leurs coûts de production, leurs ventes, leurs investissements et leurs résultats bruts. Ce budget prévisionnel est alors soumis directement à la division financière de INDECO qui peut le rejeter si elle considère qu'il témoigne d'un optimisme injustifié ou au contraire que son pessimisme ne prend pas suffisamment en compte les efforts que la direction doit s'imposer pour comprimer les coûts ou réduire les pertes. Le rejet du budget entraîne des discussions entre la direction et INDECO et ce n'est qu'après l'approbation d'un nouveau document qu'il sera soumis au

conseil d'administration de la société. Cette méthode constitue le principal instrument de contrôle "ex ante".

Les états mensuels (ou hebdomadaires) sont comparés au budget tant pour la période courante que cumulativement depuis le début de l'exercice (identique pour toutes les entreprises du groupe). Ces états vont à la fois au président du conseil et à la division financière d'INDECO. Ils constituent l'instrument principal du contrôle "ex post".

Une différence significative entre le budget et les résultats provoque des discussions à la fois au conseil de la société et avec la direction d'INDECO sur les mesures à prendre pour redresser la situation. INDECO ne dispose toutefois pas des ressources, ni financières ni humaines, qui seraient nécessaires pour aider effectivement les entreprises en difficulté.

Dans les dernières années, une pression croissante s'est exercée sur les sociétés du groupe pour qu'elles fassent des profits ou tout au moins pour qu'elles évitent des pertes. Cet objectif est devenu prioritaire par rapport aux autres, comme de fournir au public des biens et services à bon marché. Depuis la libéralisation des prix, les entreprises sont sensées fixer leurs prix de façon à couvrir leurs coûts. Cette nouvelle orientation a donné des résultats significatifs comme le montre le tableau suivant:

Nombre de sociétés	1983-84	1984-85	1985-86
- montrant un bénéfice	23	26	29
- montrant une perte	13	10	6

Parmi celles qui restent en perte, on relève une scierie et une carrière dont l'équipement est vétuste ou mal adapté, une usine d'assemblage automobile avec un bon équipement parfaitement entretenu mais qui en 1984-85 n'a pu obtenir des pièces que pour monter 720 véhicules en regard d'une capacité de 10.000 par an et une usine calibrée pour construire 150.000 bicyclettes mais qui n'a pu en fabriquer que 24.000.

D'après le rapport d'INDECO, la capacité de production n'a été utilisée à raison de plus de 50% que pour 30 des 57 types de produits fabriqués par ses filiales. La tendance déclinante observée pour beaucoup de produits de 1983 à 1985, est principalement due à des difficultés du côté de l'offre: parfois un équipement insuffisant ou mal entretenu, le plus souvent la difficulté d'obtenir des devises pour les importations nécessaires. Peu de progrès sont d'ailleurs à attendre en 1986-87, étant donné les limitations qui apparaissent à présent du côté de la demande.

Au cours des six dernières années, le groupe de INDECO a montré un faible profit avant taxe dans ses comptes consolidés. Toutefois, les sociétés bénéficiaires paient l'impôt sans compensation avec celles qui sont en perte. En outre, les intérêts minoritaires sont plus importants dans les entreprises profitables.

Il faut aussi mentionner que les sociétés du groupe d'INDECO utilisent une méthode d'amortissement linéaire basée sur les coûts historiques. Avec l'inflation rapide des trois dernières années, les provisions d'amortissement ne couvrent évidemment pas la consommation économique de capital. Toutefois, plus de la moitié des actifs sont financés par des emprunts à long terme et, dans cette mesure, les profits déclarés ne sont pas seulement sur papier. La proportion de la dette libellée en devises étrangères est faible; les pertes qui résultent de la dévaluation sont enregistrées dans les résultats et remplacent partiellement des provisions supplémentaires pour amortissement.

6. Gestion des ressources humaines

Les cadres de toutes les sociétés du groupe sont rémunérés sur la base des "conditions d'emploi de ZIMCO". Celles-ci définissent trois échelles de barèmes, dépendant de la dimension de la société, en même temps que les avantages en nature qui sont très importants pour les cadres supérieurs (maisons, voitures, etc.). Il n'existe pas de formule de paiement en fonction des résultats. En fait, l'importance des rémunérations en nature par rapport au traitement de base laisse peu de place à cet égard.

Les barèmes sont inférieurs à ceux du secteur privé et certains des meilleurs cadres quittent les filiales de INDECO à cause de cela. Ainsi, INDECO constitue implicitement une école de cadres et fournit à la communauté un service non rémunéré. Avec la quasi-stagnation de l'économie, les pertes de cadres qualifiés deviennent toutefois plus rares.

Les salaires sont fixés dans le cadre de négociations collectives avec les syndicats représentatifs. La limite des accords dépend toutefois des instructions données par le gouvernement que le secteur parastatal est bien entendu tenu de respecter.

Par contre, Il n'y a pas de directives gouvernementales concernant l'emploi ou de pression pour pousser les entreprises à embaucher. Certaines sociétés se retrouvent toutefois avec du personnel excédentaire qui est imputé soit à la responsabilité des équipes dirigeantes antérieures soit à une baisse d'activité. Des licenciements collectifs sont toutefois impossibles (ils seraient refusés par le Ministère du Travail) et donc les ajuste-

ments ne peuvent se réaliser que progressivement au fur et à mesure des départs naturels.

7. Relations avec les autorités de contrôle

Comme on l'a indiqué plus haut, les EPI ne dépendent des ministères que pour certaines autorisations et des directives générales. Elles se bornent à tenir les administrations informées des développements importants et des décisions prises. Le contrôle effectif est organisé à l'intérieur de la structure des holdings et est exercé par des gestionnaires professionnels. Ex ante aussi bien que ex post, l'accent est mis sur l'aspect financier et les résultats comptables constituent le critère essentiel d'évaluation.

Dans un contexte en changement rapide (inflation, régime des changes, etc.), les techniques actuelles de contrôle financier perdent une grande partie de leur signification. Les prévisions annuelles de ventes et de coûts sont sujettes à un degré d'incertitude qui impliquent qu'elles ne peuvent plus servir comme un instrument adéquat pour mesurer la qualité de la gestion. Tout le système de contrôle financier devient inadéquat lorsque les problèmes de la direction sont d'effectuer des ajustements rapides aux conditions nouvelles et d'exploiter les nouvelles possibilités offertes par la dévaluation (en particulier d'exportation et d'approvisionnement).

INDECO ne dispose pas à présent de techniques alternatives d'évaluation et de contrôle. Il n'existe pas d'unité d'analyse économique pour étudier de nouveaux marchés potentiels ou pour examiner la situation des sociétés qui rencontrent des difficultés. Bien entendu, cette observation doit être nuancée: aussi bien le président du conseil que la division financière ont une expérience considérable de ces problèmes, mais sans être équipés pour en faire des études approfondies.

Plus significativement, INDECO ne dispose pas d'une équipe volante de cadres spécialisés qui soient capables de faire une analyse complète du fonctionnement d'une entreprise en difficulté, d'identifier le lieu des problèmes et de recommander les réorganisations nécessaires. Tous ces problèmes sont bien connus et la Banque Mondiale a engagé une équipe de consultants pour étudier le fonctionnement de toutes les sociétés filiales d'INDECO et leur capacité à s'ajuster à un nouvel environnement.