

54 787

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



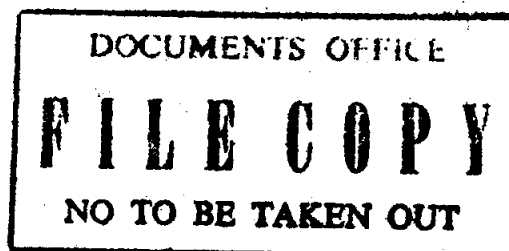
Distr.
GENERALE

E/CN.14/463
28 novembre 1969

FRANCAIS
Original : ANGLAIS



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE



RAPPORT DU CYCLE D'ETUDES SUR LE ROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES
DANS LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES PLANS

Maurice, 16-26 septembre 1969

M69-2880

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION	1 - 8
II. RESUME DES DEBATS DU GROUPE ANGLOPHONE	9 - 118
A. Importance des entreprises publiques dans l'économie africaine	9 - 11
B. Formulation des plans nationaux et régionaux (y compris l'aménagement du territoire).	12 - 45
C. Définition des buts et objectifs des entreprises dans le cadre de l'économie nationale (ou régionale)	46 - 47
D. Harmonisation des plans des entreprises publiques et des plans nationaux	48 - 59
E. Financement des entreprises publiques	60 - 77
F. Contrôle financier	78 - 89
G. Exécution des projets - programmation, coordination, supervision, développement et formation de la main-d'oeuvre	90 - 118
III. RESUME DES DEBATS DU GROUPE FRANCOPHONE	119 - 151
A. Le problème de l'entreprise publique en Afrique	119 - 123
B. Analyse des missions et objectifs des entreprises publiques	124 - 129
C. Participation des entreprises publiques à l'élaboration des plans nationaux et régionaux	130 - 134
D. Insertion des entreprises publiques dans le système administratif et le système général de planification	135 - 138
E. Gestion des projets de développement par les entreprises publiques	139 - 141
F. Financement des entreprises publiques	142 - 143
G. Les entreprises publiques, l'aménagement du territoire et les aménagements régionaux	144 - 147
H. L'information économique et technique des entreprises publiques	148 - 149
I. Conclusions	150 - 151

TABLE DES MATIERES (suite)

IV. RECOMMANDATIONS

- A. Groupe anglophone - pages 49 à 55
- B. Groupe francophone - pages 56 à 65

ANNEXES

I. PROGRAMME

- A. Groupe anglophone
- B. Groupe francophone

II. COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL ET SUJETS ETUDIES

- A. Groupe anglophone
- B. Groupe francophone

III. LIST OF PARTICIPANTS, CONSULTANTS AND OBSERVERS /
LISTE DES PARTICIPANTS, CONSULTANTS ET OBSERVATEURS

- A. Participants
- B. Consultants
- C. ECA Staff / Personnel de la CEA
- D. Observers / Observateurs
- E. Liaison Officer / Chargé de liaison

IV. LIST OF DOCUMENTS / LISTE DES DOCUMENTS

I. INTRODUCTION

1. Un Cycle d'études sur le rôle des entreprises publiques dans la planification et l'exécution des plans, organisé par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, a eu lieu à Maurice du 16 au 26 septembre 1969. Il constituait une suite du Cycle d'études sur la gestion des entreprises publiques tenu à Bizerte (Tunisie) du 9 au 20 septembre 1968.
2. Dix-neuf participants provenant de 15 pays africains ont pris part au Cycle d'études. Il s'agissait de fonctionnaires supérieurs ou de directeurs d'entreprises publiques ayant une expérience et une connaissance étendues des activités, des problèmes et des difficultés des entreprises publiques dans les pays africains. Des consultants fournis par les Gouvernements des Etats-Unis, de la France et de la République fédérale d'Allemagne, ainsi que par l'Université de Maurice, et des membres du personnel de la Commission économique pour l'Afrique ont participé aux travaux.
3. Le Cycle d'études était divisé en deux groupes linguistiques et, sauf pour les séances d'ouverture et de clôture, les excursions et les réceptions, les deux groupes se sont réunis et ont procédé à leurs travaux séparément. Cette méthode a été adoptée parce qu'on a estimé que les systèmes d'administration et de contrôle des entreprises publiques appliqués dans les deux groupes de pays correspondant à ces deux groupes linguistiques présentaient des différences telles qu'il serait impossible, au cours d'une réunion si brève, de les expliquer suffisamment en détail pour permettre à chaque groupe de communiquer utilement avec l'autre. On espère que le rapport du Cycle d'études, ainsi que celui du Cycle de Bizerte et d'autres documents en préparation ou prévus, contribueront à permettre une meilleure compréhension réciproque et un échange fructueux de données d'expérience entre les deux groupes.
4. Au cours des cinq premiers jours de la réunion, le groupe anglophone a étudié en séances plénières les sujets suivants : importance des entreprises publiques dans l'économie africaine, participation des entreprises publiques à la formulation des plans nationaux et régionaux, rôle des entreprises publiques dans l'économie d'un pays, notamment en matière d'aménagement

territorial et régional, intégration des entreprises publiques dans l'administration, financement, gestion des projets : programmation, coordination, surveillance, développement et formation de la main-d'oeuvre, et orientation économique des entreprises. L'expérience de la République arabe unie et celle de Maurice ont été décrites et discutées (voir annexe I A). Deux groupes de travail ont ensuite été constitués pour examiner plus en détail certaines questions particulières et formuler des recommandations (voir annexe II A). Les rapports des groupes de travail ont été étudiés en séance plénière et un résumé synthétique des débats ainsi que des recommandations ont été approuvés et constituent le texte du présent rapport en ce qui concerne le groupe anglophone.

5. Le groupe francophone a, au cours de la première semaine, étudié en séances plénières les sujets suivants : importance et rôle des entreprises publiques, participation des entreprises publiques à l'élaboration des plans et programmes, participation des entreprises publiques à l'exécution des plans : gestion des projets, aménagement du territoire et aménagements régionaux, financement, information technique et économique des entreprises publiques. Chaque participant a présenté un exposé sur les problèmes des entreprises publiques dans son pays, et ces divers exposés ont fait l'objet de débats (voir annexe I B). Deux groupes de travail ont ensuite été constitués pour discuter plus en détail certaines questions particulières et formuler des recommandations (voir annexe II B). Les rapports des groupes de travail et un résumé synthétique des débats ainsi que des recommandations ont été approuvés et constituent le texte du présent rapport en ce qui concerne le groupe francophone.

6. Le Cycle d'études a été ouvert par S.E. le Premier Ministre de Maurice, et S.E. le Ministre d'Etat au développement a pris la parole à la séance de clôture.

7. Les participants ont pu visiter le Central Electricity Board, la centrale des chutes de Tamarind, la sucrerie de Savannah et l'Université de Maurice à Réduit. Des excursions ont été organisées à Chamarel, à la ville de Curepipe (y compris le Trou aux cerfs), dans la partie nord de l'île et à Port-Louis (où les participants ont assisté à une course de chevaux au

Champ de Mars). Le Gouvernement mauricien, le Central Electricity Board, le Maire de Curepipe, Ramphoul Ltd., le Conseil provisoire de l'Université, la Savannah Sugar Company Ltd., le Conseil de district (sud) de Blue Bay et le Ministre du travail ont organisé des réceptions. Le volume des travaux n'a pas permis d'accepter l'invitation de l'usine de thé Debreuil (visite et réception).

8. Les participants ont exprimé leurs remerciements, auxquels la CEA a tenu à se joindre, au Gouvernement mauricien qui a bien voulu accueillir le Cycle d'études et a mis à sa disposition d'excellentes facilités; à S.E. le Premier Ministre, à S.E. le Ministre du travail et à S.E. le Ministre d'Etat au développement, qui ont fait preuve personnellement d'un grand intérêt pour le Cycle d'études et ses travaux; à M. Burrenchobay, Secrétaire permanent du Cabinet du Premier Ministre et Président du Central Electricity Board pour les dispositions prises et l'organisation administrative sans reproche prévue pour le Cycle d'études; aux Gouvernements des Etats-Unis, de la France et de la République fédérale d'Allemagne et à l'Université de Maurice qui ont fourni, à leurs frais, les services de consultants hautement qualifiés; aux consultants, qui ont communiqué sans réserves leurs connaissances spécialisées; à ceux qui, aux visites officielles et aux réceptions organisées à l'occasion du Cycle d'études, ont fait preuve d'une hospitalité aussi aimable que généreuse; à la Croix-Rouge mauricienne, qui a dispensé avec compétence et bonne grâce premiers secours et soins médicaux; à M. Parfait, le fonctionnaire de liaison désigné par le Gouvernement, qui a préparé minutieusement le Cycle d'études et a déployé avec compétence des efforts incessants pour répondre à tous les besoins d'ordre administratif et rendre le séjour des participants et des consultants aussi agréable et fructueux que possible; à l'adjointe administrative, au personnel de secrétariat fourni par le Gouvernement, aux chauffeurs des cars, des voitures de police et des taxis qui ont transporté les participants et les consultants, et à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué au succès du Cycle d'études. Sans une aide et une coopération de cet ordre, il serait impossible de tenir ces réunions.

II. RESUME DES DEBATS DU GROUPE ANGLOPHONE

A. Importance des entreprises publiques dans l'économie africaine

9. On a pris note de l'importance et de l'utilité des entreprises publiques liée à la nécessité de diversifier l'économie pour relever le niveau de vie des populations; à la nécessité de conserver des réserves de devises en fabriquant des produits de remplacement des importations, compte tenu de la détérioration des termes de l'échange pour les producteurs primaires; à la nécessité d'assurer une formation technique à la main-d'oeuvre locale et de faire moins appel au personnel étranger importé; à la nécessité de services d'infrastructure pour l'expansion des activités administratives, commerciales et industrielles; à la nécessité de grands projets industriels pour créer de l'emploi à l'intention des citoyens toujours plus nombreux et en particulier des adolescents sortant des écoles; à la nécessité de créer, parmi une vaste population de salariés de l'industrie et du commerce, une demande pour les produits du secteur agricole, ce qui encouragerait les populations rurales à rester à la campagne au lieu de se diriger vers les villes en quête d'emplois bien rétribués. Les entreprises publiques pourraient jouer un rôle dynamique dans l'implantation d'industries qui ne présentent guère d'intérêt à l'heure actuelle pour les investisseurs privés, et elles pourraient, dans les pays en voie de développement, agir dans le vaste domaine des possibilités industrielles.

10. Il a été convenu que les services publics devraient être considérés comme une catégorie d'entreprises publiques. Ce qui est important n'est pas tellement l'ampleur de la participation actuelle ou passée du secteur public à ces entreprises, mais le fait que, par leur nature même, en particulier en ce qui concerne la vente des unités de services fournis, des sociétés comme celles du téléphone, de l'électricité et, dans une certaine mesure, de l'eau, entrent dans la catégorie des "entreprises". Il est certain que les services publics actuels n'ont pas toujours été tels dans le passé et risquent de ne pas le rester à l'avenir. On a noté, d'autre part, que si, dans un grand nombre de pays africains, l'électricité est aujourd'hui distribuée par des sociétés publiques, dans certains pays d'Afrique de l'est et à Jos (Nigeria)

ainsi qu'aux Etats-Unis, elle est fournie par des sociétés privées. Toutefois, aux Etats-Unis, bien que les services téléphoniques soient assurés par des sociétés privées, ce sont des organismes publics qui réglementent et contrôlent les redevances imposées pour ces services.

11. Les autres raisons suivantes justifiant la création d'entreprises publiques ont été notées :

- a) Dans un pays dont le gouvernement a déjà pris des mesures concrètes pour acquérir des actions de sociétés privées, d'autres sociétés qui n'ont pas encore été visées par ces mesures risquent de se trouver dans un état d'expectative qui les incitera à ne pas étendre leurs activités tant que l'Etat n'aura pas précisé ses intentions au sujet d'une participation éventuelle;
- b) L'initiative publique en matière d'industrialisation contribue à réduire le gaspillage lié au chevauchement des projets résultant de la concurrence entre investisseurs privés; elle permet aussi une meilleure coordination des programmes de production pour des projets qui sont interdépendants du point de vue de l'approvisionnement en matières premières et de l'écoulement des produits finis;
- c) Certains gouvernements pourraient craindre que d'importants investissements réalisés par une société dont le siège est situé dans un pays non sympathisant aient des incidences politiques fâcheuses. Les participants ont toutefois conclu à cet égard que si la société en question était disposée à se conformer aux règles imposées par le gouvernement intéressé et si les autorités compétentes veillaient à ce qu'il en soit ainsi, il ne devrait pas y avoir de difficultés réelles car le chef d'entreprise est plus intéressé par ses bénéfices que par la politique du pays.

B. Formulation des plans nationaux et régionaux (y compris l'aménagement du territoire)

12. Des participants ont fait observer que certains pays africains ont un ou plusieurs plans nationaux mais que ceux-ci ne consistent pour la plupart qu'en un agrégat de projets et de plans d'entreprises ou de programmes régionaux, sans constituer une planification nationale au sens réel du terme. On a souligné qu'un véritable plan doit assurer l'équilibre entre des objectifs sociaux et économiques rivaux, offrir des directives aux entreprises désireuses d'élaborer des plans secondaires et établir des normes permettant d'évaluer le rendement des entreprises.

13. La planification est un processus dynamique, une méthode d'analyse et de pensée et elle ne comporte pas nécessairement un levé détaillé imposant par la loi une forme de développement social et économique. Les participants ont reconnu que la planification est et doit être un processus permanent permettant de prendre, systématiquement et en pleine connaissance des conséquences futures, des décisions comportant un risque, d'organiser les efforts tendant à mettre ces décisions en application et de comparer les résultats obtenus avec les prévisions, grâce à un système de rapport convenablement organisé. Les décisions prises en matière de planification ne peuvent valoir mieux que les informations sur lesquelles elles sont fondées. Lorsque les plans reposent sur des statistiques incomplètes ou inexactes, des coûts ou des estimations de la main-d'oeuvre erronés ou des informations et des données techniques insuffisantes, ils sont inévitablement defectueux.

14. Dans nombre de pays africains, des erreurs ont été commises parce que les études de réalisation nécessaires n'ont pas été effectuées et parce que les entreprises n'ont pas été consultées au sujet des plans qu'elles devaient exécuter. Les entreprises sont particulièrement bien placées pour conseiller les planificateurs, dans le domaine de leur compétence, sur les points suivants : 1) possibilités de réalisation des projets prévus au plan, 2) estimations détaillées des coûts correspondant à chaque poste de dépense, 3) ressources matérielles et humaines requises, qui seront convenablement évaluées en fonction des meilleures estimations disponibles, 4) marchés potentiels et niveau prévu des ventes correspondant à la fonction de production de l'entreprise.

15. On a cité des exemples de conflit entre planificateurs des services centraux et directeurs d'entreprise. Dans un pays notamment, les planificateurs ont cherché à imposer à une entreprise publique des normes de productivité provenant de pays industrialisés. On a estimé qu'en matière de planification, les décisions doivent être fondées sur des normes adaptées avec réalisme aux conditions et aux possibilités locales. Des difficultés se présentent également lorsque des calendriers différents sont utilisés lors de l'élaboration du plan national et des plans d'exécution intéressant les diverses entreprises.

16. La planification suppose plusieurs stades dans l'élaboration des plans à long terme, des plans intermédiaires et des plans annuels :

- 1) Formulation des buts;
- 2) Traduction des buts en objectifs précis étalés sur plusieurs années;
- 3) Détermination et analyse de plusieurs modes d'action possibles, en insistant en particulier sur le rendement des coûts, les possibilités de réalisation, l'utilisation optimale de ressources rares (notamment des devises), les interrelations avec d'autres secteurs et activités, etc.;
- 4) Elaboration de projets en vue de la mise en oeuvre du plan;
- 5) Comparaison des résultats avec les buts fixés.

17. Dans les conditions idéales, la planification s'effectue "de haut en bas", "de bas en haut" et horizontalement. L'organisme central de planification, lorsqu'il en existe un, offre des avis sur les objectifs fondamentaux et doit fournir les critères économiques dont les entreprises doivent tenir compte pour mettre en oeuvre les éléments du plan qui les intéressent.

18. Les participants sont convenus que la formulation des objectifs nationaux ou les décisions macro-économiques entrant dans le cadre du plan national devaient être du ressort des instances politiques au sein de la structure gouvernementale, mais on a fait observer que des dispositions administratives adéquates devaient être prises pour que les entreprises soient automatiquement consultées au sujet de décisions micro-économiques intéressant par exemple l'opportunité et la rentabilité de certains projets. Dans nombre de pays africains, les communications établies à cet égard entre planificateurs et entreprises ne sont pas satisfaisantes. Les entreprises doivent avoir la possibilité de proposer diverses solutions, de présenter des observations sur les objectifs de production et de passer en revue les plans sectoriels afin de faciliter la coordination.

19. On a défini la "planification régionale" comme la planification du développement économique et social d'une subdivision territoriale du territoire national. La planification intéressant des zones comprenant plus d'un territoire national, en tout ou partie, a été désignée sous le terme de

"planification supra-nationale". Dans de petits Etats, il sera souvent inutile de prévoir la planification régionale à un niveau distinct. La dimension des régions qui feront l'objet de plans de développement dépendra des circonstances. Des facteurs et caractéristiques d'ordre non seulement économique, mais aussi démographique, national et autres pourront avoir une influence décisive sur la délimitation des régions. On ne peut proposer aucune règle susceptible d'une application générale. La région couverte par le plan ne coïncidera pas nécessairement avec une zone administrative.

20. On a fait observer que la situation constitutionnelle d'un pays conditionne dans une large mesure la possibilité de procéder à une planification régionale, ainsi que les domaines et les sujets que celle-ci peut englober. Dans un système qui laisse peu de place au pouvoir central, la planification régionale pourra n'être soumise qu'à quelques principes de développement fondamentaux imposés à l'échelon national, au lieu d'être tributaire d'un plan de développement national.

21. En ce qui concerne l'élaboration même des plans régionaux, ce qui a été dit des plans nationaux s'applique en grande partie à la planification régionale. Cependant, on a souligné avec insistance la nécessité d'aligner les plans régionaux sur les objectifs ou les plans de développement nationaux. Pour garantir cette harmonisation, il est indispensable que les plans régionaux soient soumis à l'approbation du gouvernement central. L'organisme de planification central sera ainsi en mesure de comparer, aux fins de coordination, un plan régional donné avec ceux des régions voisines.

22. Faute d'un organisme régional qui puisse établir les plans de développement régionaux, le soin de leur élaboration pourrait être laissé à l'organisme central de planification à l'échelon du gouvernement national. On pourra aussi confier certaines responsabilités à des entreprises publiques, ou en créer de nouvelles, pour la préparation de ces plans. Il faudra toutefois prendre garde que les intérêts d'une entreprise publique puissante ne risquent pas de dominer indûment le développement d'une région.

23. De même que pour les plans de développement nationaux, on a estimé indispensable que les entreprises publiques soient consultées lors de l'élaboration des plans régionaux et que la possibilité leur soit offerte de pré-

senter leur point de vue et de proposer plusieurs solutions interchangeables. Dans bien des cas, les entreprises publiques seraient en mesure de fournir aux responsables de la planification des renseignements sur les besoins de la région.

24. On a jugé que les plans régionaux, comme les plans nationaux, devaient être exécutés dans un délai fixé. Ils doivent toutefois être soumis à un contrôle constant et adaptés à l'évolution des conditions.

25. La mesure dans laquelle les plans de développement régionaux peuvent être réalisés par les administrations, institutions et entreprises publiques existant dans la région dépend largement du degré d'autonomie dont celles-ci bénéficient et des fonds disponibles, qui devront parfois être entièrement fournis par le gouvernement central. Des activités d'auto-assistance devront être prévues dans les plans.

26. On peut dire que l'aménagement du territoire consiste à établir des plans prévoyant des mesures, des activités et des projets qui visent à l'utilisation des terres ou qui influent sur le développement territorial d'une zone. Cette influence peut se manifester autrement que par un effet direct sur la terre : il peut s'agir par exemple de construire des routes ou une retenue d'eau, de produire de l'énergie ou d'installer des pipelines, de planter ou d'abattre des forêts. Le développement territorial est parfois aussi influencé par des tarifs imposés pour le transport des marchandises et des voyageurs par route ou par chemin de fer, ou par des horaires bien ou mal établis pour les transports publics.

27. Certains projets pouvant déterminer pour longtemps l'utilisation des terres, qui souvent ne peut même plus être modifiée ou seulement moyennant des difficultés et des dépenses considérables, l'aménagement concerté du territoire a été jugé indispensable. Il faut, par exemple, éviter d'implanter des industries produisant de la fumée à proximité de zones résidentielles vers lesquelles elle serait poussée par le vent, ou de construire un hôtel moderne de première catégorie aux abords immédiats de la piste d'envol d'un aéroport, les avions au décollage le survolant à basse altitude.

28. L'aménagement du territoire doit donc être considéré comme partie intégrante de toute planification du développement. Il pourra être nécessaire d'établir des plans d'aménagement pour certaines subdivisions territoriales (régions) d'un Etat. L'aménagement urbain est une forme particulière de l'aménagement territorial intéressant des collectivités locales.

29. L'aménagement du territoire doit souvent garantir que des projets exigeant beaucoup de terre ne seront pas exécutés dans certaines régions où d'autres projets (routes par exemple) pourraient, selon les prévisions et les projections du développement du trafic, devenir nécessaires dans un délai d'une quinzaine d'années; il peut aussi assurer pour l'avenir l'alimentation en eau de certaines zones.

30. On a noté que l'aménagement du territoire doit permettre d'encourager des activités économiques et sociales dans les zones les plus favorables, en assurant la meilleure utilisation possible des terres à des coûts raisonnables mais en évitant un excès de concentration et de développement qui entraînerait la création de vastes agglomérations et l'apparition des problèmes liés à l'urbanisation.

31. Les plans d'aménagement peuvent être impératifs ou indicatifs. Dans le premier cas, selon la législation pertinente, ils peuvent imposer des obligations au secteur privé et au secteur public, y compris les entreprises d'Etat. Le plan indicatif a une valeur de directive et sera suivi sans difficulté s'il est convaincant. Il ne faut pas oublier que des plans impératifs peuvent exiger l'achat, la vente ou l'expropriation de certaines terres. Des investissements peuvent parfois être causés ou empêchés par les dispositions d'un plan d'aménagement, et la question du dédommagement peut se poser.

32. Au cours des débats, les participants ont évoqué les problèmes que posent pour l'aménagement du territoire des difficultés de transport aux abords des agglomérations urbaines et dans les zones en crise. La planification des routes et des transports doit tenir compte des exigences actuelles et prévues du trafic, mais elle sert aussi à stimuler celui-ci dans l'intérêt du développement.

33. On a rappelé que l'emplacement des industries est parfois prédéterminé par la présence de ressources naturelles telles que le charbon. Dans ce cas, la planification doit commencer suffisamment à l'avance pour prévoir l'implantation d'autres industries dans l'éventualité de la disparition des premières après épuisement des ressources, etc.. Cette question exige aussi une coordination effective entre les divers organismes chargés de la planification sectorielle.

34. A ce sujet, on a mentionné le point très important du recyclage, en temps utile, de la main-d'oeuvre des industries appelées à disparaître. Dans un grand nombre de pays, il pose un grave problème dans l'agriculture. Les campagnards abandonnent souvent leur emploi dans l'espoir de trouver dans d'autres branches d'activité un niveau de vie plus élevé et créent ainsi un problème du surpeuplement et du chômage dans les villes. On pourrait remédier à cet état de choses en s'efforçant de les réorienter vers l'agriculture.

35. L'exécution des plans de développement régionaux est du ressort du secteur public aussi bien que du secteur privé. Il peut arriver qu'un plan de développement régional ait pour premier résultat de nécessiter sa révision ou même l'élaboration d'un nouveau plan. Une collectivité locale devra parfois réviser son plan urbain ou en établir un autre parce que le plan régional déterminera obligatoirement l'emplacement de certains projets incompatibles avec ce que le premier avait prévu.

36. Ce qu'on appelle "l'exécution du plan de développement" peut donc recouvrir une grande diversité de mesures et d'activités décidées par les organismes chargés de la réalisation du plan. Celle-ci peut, par exemple, se résumer à un projet particulier qui sera confié à une entreprise publique, tel que la construction d'une centrale, d'un pont, etc..

37. Les débats ont été amenés sur la question de savoir si des entreprises publiques ou des organismes nouveaux devaient être établis pour l'exécution des plans ou si cette responsabilité devait être assumée par les institutions existantes. Il est apparu qu'il n'y avait pas à cette question de réponse applicable à tous les cas. Tout dépend de la structure organisationnelle et constitutionnelle du pays, de sa dimension et de l'existence d'administrations locales efficaces.

38. Il en va de même lorsqu'on se demande s'il devrait y avoir un organe central d'exécution du plan qui ferait partie intégrante de l'organisme de planification à l'échelon régional ou central. Parfois, la constitution de comités de coordination peut rendre inutile la création de nouvelles institutions.

39. Des exemples tirés de divers pays participants ont été cités et longuement discutés. Il est apparu que ces problèmes font intervenir les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Dans ce cas, on entend par décentralisation la délégation de pouvoirs et d'attributions à une institution distincte et indépendante, qui n'est pas soumise au contrôle immédiat ni à l'autorité du gouvernement central. La déconcentration consiste à confier, au sein de l'appareil gouvernemental existant, des responsabilités à des organes subordonnés, qui pourront se voir attribuer des pouvoirs discrétionnaires d'importance variable, mais qui sont entièrement soumis à tous points de vue au contrôle général des autorités centrales.

40. On a d'autre part fait observer qu'un organisme régional de planification ou d'exécution des plans exigerait un personnel qualifié disponible à l'échelon régional. A cet effet, la formation devra être entreprise en temps utile. Il sera parfois possible d'utiliser du personnel d'autres régions mais l'expérience prouve que cette solution peut présenter des difficultés.

41. La régionalisation de la planification et de l'exécution des plans risque d'amener une fragmentation du pays due à la différence des groupes ethniques, des tribus, des conditions naturelles, etc.. Une certaine mesure de direction, de coordination et de contrôle à l'échelon central sera donc indispensable, dans l'intérêt du développement de la nation.

42. Pour éviter toute confusion provenant de chevauchements ou de conflits d'autorité et de responsabilité, il serait bon que les attributions des organismes de planification et d'exécution des plans soient clairement délimitées.

43. Si la planification est confiée aux organismes centraux et l'exécution des plans aux administrations locales (collectivités locales et municipalités),

on peut craindre (comme le prouve l'exemple de la RAU) que des entreprises publiques, soumises à une forte pression de la part d'autorités locales puissantes, soient amenées à agir dans leur intérêt au détriment du plan. Quoi qu'il en soit, les collectivités locales et les municipalités doivent prendre une large part à l'exécution des plans, surtout si ce sont leurs propres fonds qui doivent être utilisés.

44. La question de la coordination entre diverses régions a été considérée comme importante, principalement pour les grands Etats. Les personnalités en cause et la façon dont les intérêts d'une région sont représentés auprès de l'autorité centrale par rapport à ceux d'une autre peuvent souvent modifier considérablement la situation.

45. Les participants ont conclu qu'on ne peut proposer une solution unique au problème de la régionalisation de la planification et de l'exécution des plans. Il faut tenir compte des circonstances particulières.

C. Définition des buts et objectifs des entreprises dans le cadre de l'économie nationale (ou régionale)

46. Les participants ont admis dans l'ensemble que, dans le cadre des plans nationaux ou régionaux, les entreprises publiques doivent mettre au point les lignes directrices de leurs propres activités.

47. Les objectifs doivent être chiffrés dans toute la mesure du possible. De graves difficultés peuvent naître de l'existence d'objectifs contradictoires. Une entreprise publique pourra, par exemple, estimer souhaitable de fonctionner moyennant un coût optimal, en utilisant des techniques modernes de production ou de service. En revanche, elle pourra se trouver dans l'obligation de contribuer à résoudre le problème national du chômage, fût-ce aux dépens de la rentabilité. Dans la plupart des cas, les buts et objectifs doivent être fixés et coordonnés suivant leur importance et leur ordre d'urgence. De même que les plans de développement nationaux ou régionaux, les buts et objectifs régissant les activités des entreprises publiques pourront, ou devront, être modifiés en fonction de situations et de conditions nouvelles : progrès technique, épuisement prochain de ressources naturelles, modification de la situation de la main-d'oeuvre, etc.. Un dispositif

adéquat devrait être mis en place aux niveaux voulus pour la révision des buts et objectifs. Suivant le type d'activité des entreprises publiques et le système économique d'un pays, la révision des objectifs et des buts pourra être imposée par les conditions du marché.

D. Harmonisation des plans des entreprises publiques et des plans nationaux

48. Les objectifs des entreprises publiques. Lorsqu'un gouvernement constitue une entreprise publique, il doit préciser clairement les principaux objectifs de la politique qui commande sa création; une entreprise est établie :

- a) Pour des raisons d'ordre stratégique : permettre l'indépendance économique, créer des possibilités d'emploi, mettre en place des services d'infrastructure;
- b) En tant qu'entreprise de type commercial, principalement en vue du remplacement des importations, ou pour contribuer au développement économique du pays en diversifiant l'économie, ou pour apporter des recettes en devises à d'autres projets de développement prioritaires.

49. L'utilisation du budget aux fins de la planification. Pour atteindre leurs objectifs dans le cadre des buts fixés à l'échelon national, les entreprises doivent considérer la planification et l'établissement du budget comme des éléments intégrants du processus d'élaboration des décisions et ne pas les dissocier. Le budget constitue un cadre pour l'examen et l'évaluation périodiques des objectifs du plan ainsi que pour l'appréciation des résultats, et une coopération étroite doit s'établir entre les responsables du budget et de la planification, ce qui est loin d'être le cas dans certains pays.

50. Un budget est essentiellement un plan de gestion, en général à court terme et utilisé à des fins de contrôle, qui est exprimé en quantités ou en valeurs monétaires. Il suppose la traduction en sommes des objectifs des plans et des programmes à court terme et la répartition calculée de ces sommes sur certaines périodes et certains cycles de production.

51. Le budget présente des lacunes évidentes si l'on y a recours aux dépens de la planification :

- a) Les directives des programmes peuvent s'écarter des objectifs budgétaires;

- b) Certaines décisions peuvent être influencées par des considérations d'ordre fiscal, au mépris des besoins des programmes;
- c) Les structures budgétaires sont fondées essentiellement sur des unités organiques plutôt que sur le contenu des programmes; dans certains pays, les budgets mettent l'accent sur les "facteurs de production" tels que fournitures, matériel et personnel, plutôt que sur la production elle-même;
- d) L'adoption de l'unité monétaire comme unité commune pour décrire des activités dissemblables risque de conférer à celles-ci une apparence d'uniformité qui ne correspond pas à la réalité.

52. A tous les échelons, celui de la nation, du ministère et de l'entreprise, l'établissement du budget doit permettre de déterminer :

- a) Les résultats obtenus par les programmes en cours;
- b) Les résultats escomptés des programmes nouveaux;
- c) Les coûts annuels futurs des décisions prises dans l'immédiat.

53. Etablissement des budgets. En règle générale les systèmes budgétaires doivent répondre aux conditions suivantes :

- 1) Aligner les propositions budgétaires sur les objectifs nationaux particuliers, c'est-à-dire que la composition des projets que doivent exécuter les diverses entreprises doit être conçue en fonction des objectifs nationaux. On suppose que les entreprises doivent participer à l'élaboration des plans qui comprendraient des objectifs intégrés auxquels les résultats devraient être comparés.
- 2) Rapprocher les objectifs de plusieurs programmes possibles; les buts et objectifs des diverses entreprises étant définis, on doit supposer qu'il y a plusieurs moyens possibles d'exécuter les programmes. Il devra y avoir au sein de l'entreprise un service ou une section de la planification chargée de déterminer les moyens économiques de mener à bien les programmes. On a signalé qu'en RAU des groupes d'organismes possèdent des services de planification ayant des fonctions exécutives, à un niveau intermédiaire entre ces organismes et les divers ministères. En Ethiopie, la Société d'investissements (Investment Corporation) aide de nouvelles entreprises à établir des plans, à analyser de nouveaux programmes et à tenir leur comptabilité en attendant que soit mise en place une administration bien établie à qui les comptes et autres détails pourront être confiés. Au Nigéria, diverses sociétés publiques possèdent des services de planification et d'études qui analysent les projets et, en coopération avec d'autres services, déterminent les possibilités de réalisation de certains d'entre eux avant de les inclure dans les budgets annuels (qu'établissent toutes les sociétés nigérianes).

- 3) Aligner les programmes sur des ressources particulières. Les programmes de planification ont notamment pour objet d'orienter le programme de travail en fonction de ressources particulières telles que devises, capitaux limités, matières premières et main-d'oeuvre rares, de façon à parvenir à un développement équilibré. Pour arriver à ce résultat, il faut établir une répartition des ressources et déterminer en détail le coût des projets afin d'assurer une administration satisfaisante. Un calendrier d'exécution doit également être fixé pour chaque projet afin de permettre un étalement précis des programmes de travail.
- 4) Harmoniser les ressources et les allocations budgétaires. Lorsque l'aménagement du territoire est entrepris dans le cadre de ressources limitées, il est nécessaire lorsqu'on procède à des allocations particulières en fonction des allocations budgétaires; de prendre en considération les coûts et les avantages sociaux aussi bien qu'économiques.

54. Types de budget. Tous les facteurs ci-dessus doivent entrer en ligne de compte dans un budget convenablement établi. Les types de budget requis pour des entreprises publiques sont les mêmes que ceux qu'utilisent normalement les organisations commerciales, distincts des comptes habituels de recettes et de dépenses publiques qui sont fonction des allocations budgétaires annuelles. On peut distinguer les types de budget suivants :

- a) Budget d'exploitation. Il s'agit d'un état d'estimations du revenu et des dépenses soigneusement calculées pour une année en fonction de l'évaluation la plus exacte possible des unités de vente multipliées par le prix de vente et de l'estimation des dépenses annuelles fondée sur le coût historique ou comparable de postes de dépenses analogues. On peut aussi le désigner sous le terme d'état du revenu ou d'état des profits et pertes.
- b) Budget de trésorerie. Il est fondé sur la conversion en espèces des recettes cumulées, qui dépendent aussi des ventes prévues et de la période de crédit consentie, ainsi que du niveau estimé de la dette. Il tient compte également des paiements en espèces estimés sur la base des engagements prévus et de la période de crédit consentie à l'entreprise. Un bon budget de trésorerie doit mettre en évidence le détail de la gestion des fonds assurée par les entreprises publiques.
- c) Budget d'équipement. Il fait partie intégrante de la mobilisation des ressources et détermine essentiellement les résultats obtenus par l'entreprise publique dans la réalisation des objectifs du plan. Un budget d'équipement convenable peut consister en des listes ou des nomenclatures de projets classés par ordre d'urgence, qui permettent de contrôler l'utilisation des fonds et l'allocation

des ressources. S'il est soigneusement établi et si son financement est soigneusement planifié, il est suffisamment souple pour permettre les ajustements qu'imposent les exigences ou le déroulement du plan. Lorsque l'ordre de priorité a été rigoureusement déterminé, le budget d'équipement constitue un outil efficace pour éliminer les demandes de fonds non rentables et faire avancer des projets favorables à la réalisation des objectifs économiques des plans nationaux. Il doit contenir tous les projets essentiels de l'entreprise entrant dans le cadre du plan national, étalés sur une année et conçus en fonction de réalisations pratiques et matérielles. Un bon budget d'équipement doit s'accompagner d'un plan de financement précisant les allocations de fonds locaux et étrangers prévues pour les divers projets qu'il contient.

- d) Etat des sources et des allocations de fonds ou état des mouvements de fonds. Un état des fonds doit récapituler toutes les sources telles qu'excédents, prévisions pour dépréciation, dons ou subventions de l'Etat, et leur utilisation pour le financement des différentes phases des projets, qui doivent être décomposés suivant leurs besoins en monnaie locale et en devises. Il doit aussi prévoir le service de la dette et le remboursement d'emprunts passés.

55. Nécessité d'une harmonisation. On trouve dans divers pays des exemples du grave problème de l'harmonisation des plans sectoriels à l'échelon ministériel avec ceux d'autres secteurs. Cette coordination doit être assurée à un niveau plus élevé par un organisme de planification chargé de superviser l'orientation générale du plan. Certains pensent que les meilleurs moyens d'assurer l'harmonisation sont fondés sur les budgets présentés aux ministères et à la commission du plan ou à l'organisme de planification, et sur des rapports d'activité annuels distincts qui indiquent les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs particuliers fixés dans le budget annuel.

56. On a étudié les problèmes qui se posent lorsque l'exercice fiscal ne correspond pas à la période d'exploitation de l'entreprise. D'autre part, les plans nationaux font souvent apparaître des objectifs généraux et des taux d'investissement ou des pourcentages du produit intérieur brut, et on s'est demandé comment un rapport pourrait être établi entre ceux-ci et les caractéristiques des objectifs matériels et sectoriels formulés dans le plan de l'entreprise. On a estimé essentiel que les plans des entreprises publiques soient soumis à une direction centrale et intégrés avec les plans nationaux; les principes suivants ont été formulés à cet égard :

- 1) Les programmes de dépense contenus dans le budget de l'entreprise doivent tenir compte des objectifs fondamentaux prévus pour le développement national, en particulier dans le cas des services publics et des industries stratégiques;
 - 2) Une coordination étroite est nécessaire entre les programmes connexes et interdépendants des secteurs public et privé;
 - 3) Lorsque le Trésor public offre un appui financier direct ou indirect, le montant fourni doit être fixé à l'avance une fois des décisions prises sur le coût total du projet et l'étalement des besoins de trésorerie annuels, de façon que les travaux ne soient pas interrompus parce que les fonds prévus au budget sont insuffisants;
 - 4) Lorsque l'entreprise compte sur des devises ou autres ressources limitées pour l'exécution du programme, le montant doit aussi en être déterminé à l'avance et communiqué aux ministères intéressés des finances, du Plan et du développement économique afin que les attributions de devises soient assurées et qu'il n'y ait pas de retards indus;
 - 5) Un système permettant de rapporter l'avancement des principaux projets des entreprises publiques devrait être mis au point, permettant d'indiquer les progrès accomplis par chaque entreprise et dans les principaux domaines où se posent des problèmes.
57. Les participants ont reconnu la nécessité d'un service, d'une commission ou d'un organisme national de planification. Les entreprises devraient participer à l'élaboration des plans et à l'établissement des budgets annuels qui devraient être communiqués à la commission nationale de planification. Des rapports d'activité annuels devraient être soumis et comparés aux prévisions budgétaires, de façon qu'une répartition équilibrée et satisfaisante des ressources soit assurée entre les organismes sectoriels participant à l'exécution du plan national.
58. Les entreprises de type commercial ne doivent pas être supervisées par la commission de planification. Celle-ci doit seulement fournir des directives et non pas intervenir dans le détail de l'administration des diverses entreprises. Il ne faut pas confondre la nécessité de contrôler et d'harmoniser avec l'ingérence dans la gestion des projets.
59. Il faut convenir d'une base commune pour l'allocation des devises ou des ressources locales disponibles. Le budget doit être considéré comme un

moyen de contrôle particulier et son approbation, ainsi que les propositions financières, doivent permettre d'assurer efficacement l'harmonisation avec le plan national.

E. Financement des entreprises publiques

60. Sources de financement. La viabilité d'une entreprise et son degré d'autonomie peuvent dépendre de la source de financement. Des entreprises entièrement tributaires du budget national pour leur financement sont les moins à même de conserver une stabilité financière ou de bénéficier de la souplesse opérationnelle voulue. Les fonds d'équipement et de fonctionnement doivent être correctement estimés et leurs sources déterminées bien avant la création de l'entreprise ou le financement des projets dont l'exécution lui est confiée. Les entreprises publiques doivent donc être pourvues de fonds suffisants pour atteindre les objectifs du développement national correspondant aux projets qui leur sont dévolus.

61. Les sources de financement peuvent être les suivantes :

- 1) Des prêts ou dons de l'Etat, octroyés directement pour le financement de projets particuliers, ou subventions ou capital d'exploitation initial destinés à assurer le démarrage de l'entreprise au stade du lancement.
- 2) Fonds fournis par l'Etat par le truchement d'intermédiaires tels que banques d'investissement ou de développement, à qui peut être confiée la charge de superviser les diverses entreprises.
- 3) Fonds fournis par des organismes internationaux tels que la BIRD ou d'autres institutions de prêt, pour le financement de projets particuliers, ou fonds destinés au développement général remis à des gouvernements en vue d'être prêtés à des entreprises.
- 4) Fonds fournis au titre d'accords bilatéraux ou multilatéraux sous la forme de prêts ou de dons pour le financement de projets donnés. Il s'agit presque invariablement de prêts "liés" aux termes desquels les prêteurs exigent que le matériel requis pour les projets soit acheté dans leur pays, ce qui risque d'entraîner des coûts plus élevés.
- 5) Crédits-fournisseurs consentis par les sociétés qui fournissent le matériel; la période de remboursement étant en général brève et les taux d'intérêt élevés, ils ne sont habituellement pas recommandés.

- 6) Recettes provenant des ventes réalisées par l'entreprise au cours de la période initiale de fonctionnement.
- 7) Actions ou ventes de titres rapportant des fonds pour des projets commerciaux ou économiques qui attireront des investissements de la part d'organismes de financement. Des obligations convertibles peuvent aussi être émises par des industries bien établies ou en projet, et exiger une garantie du gouvernement.
- 8) Prêts à court terme et facilités de découvert octroyés par les banques locales.

62. On a en général reconnu que les politiques des banques centrales pouvaient parfois créer des difficultés, lorsque ces banques s'attachent à des principes monétaires et budgétaires dépassés qui risquent d'opposer un obstacle sérieux au développement économique. Il en est ainsi lorsque la banque centrale considère comme répréhensible toute forme de financement du déficit et d'emprunt public. Dans les pays en voie de développement, il est en général impossible de financer tous les projets d'équipement à l'aide des recettes courantes des entreprises publiques.

63. On a examiné en détail la question du financement des entreprises publiques en difficultés au moyen de fonds provenant d'autres entreprises prospères et on s'est demandé s'il y avait lieu de mettre en réserve dans une banque les ressources inutilisées d'une société excédentaire pour les besoins d'une autre société à court de fonds, de façon à éviter d'emprunter à la même banque à un taux d'intérêt plus élevé. Il est évident que dans ce cas les fonds d'une entreprise publique bénéficient, s'ils sont déposés à la banque, d'un taux d'intérêt plus faible que celui qu'impose la même banque sur un emprunt du même montant.

64. On s'est demandé s'il serait préférable d'utiliser un dépositaire central, tel que la banque centrale ou une banque d'Etat, comme centre de dépôt commun plutôt que de déposer les fonds dans différentes banques commerciales. On a fait observer que dans certains cas, un gouvernement pourra exiger que l'entreprise publique verse directement à son Trésor la totalité de ses espèces, le Trésor faisant alors les allocations de crédit nécessaires pour le financement des dépenses périodiques. Cette pratique risque de nuire à l'indépendance financière et à l'autonomie des entreprises publiques. En

RAU, les bénéfices nets sont versés au Trésor; les fonds de remplacement ou les investissements affectés à de nouveaux projets proviennent d'une affectation budgétaire centrale. Cette formule est considérée comme un moyen d'harmoniser l'ensemble du programme d'investissement de l'Etat.

65. On a examiné les difficultés causées par l'adoption des méthodes traditionnelles de comptabilité publique plutôt que de systèmes comptables commerciaux analogues à ceux qu'utilisent les entreprises commerciales prospères. Les méthodes d'utilisation des excédents des entreprises ne sont pas uniformes. Logiquement, les excédents devraient être employés conformément à l'ordre de priorité fixé par le plan. D'autre part, il pourrait être souhaitable d'inviter les entreprises à conserver leurs fonds dans un centre de dépôt de sorte que l'Etat n'ait pas besoin d'emprunter à une banque lorsque des espèces non affectées sont disponibles dans les comptes des entreprises. Il devrait y avoir un moyen quelconque de signaler au gouvernement le montant des excédents détenus par les entreprises et l'état de leur bilan de trésorerie. On a fait observer que lorsqu'il existe une banque centrale bien organisée, comme au Nigéria par exemple, les entreprises publiques qui ont des excédents sont tenues d'acheter des bons du Trésor à 90 jours d'échéance et peuvent continuer à réinvestir. L'Etat utilise les fonds pour financer ses autres projets.

66. Affectation de ressources limitées. Les participants se sont demandés si le budget de l'Etat devrait répartir des ressources limitées entre un grand nombre d'entreprises ou si les investissements devraient être concentrés sur un nombre réduit de projets sélectionnés en fonction de l'ordre des priorités. Ils ont conclu en général que l'utilisation optimale des ressources n'est possible que grâce à un programme dynamique d'investissement dans les services de base et l'infrastructure, ainsi que dans le secteur public productif et dans le secteur privé. On a estimé d'autre part que dans les pays africains en voie de développement on pourrait obtenir les meilleurs résultats possibles en accordant la priorité à des projets à court terme contribuant à l'accumulation de capital. En répartissant trop largement des ressources limitées, en particulier en finançant des projets non rentables au détriment des autres, on va à l'encontre des objectifs nationaux.

67. On a insisté à nouveau sur la nécessité de déterminer à l'avance le coût total d'un projet et d'y affecter des crédits suffisants pour les diverses phases de l'exécution afin qu'il puisse être achevé dans les délais prévus. En Zambie, par exemple, le Cabinet autorise l'affectation du montant total d'un projet avant qu'une entreprise publique n'en entreprenne l'exécution. S'il y a dépassement de crédit, le Cabinet doit en être informé par une demande d'approbation d'un programme modifié. Si la nécessité de crédits supplémentaires tient à une carence, celle-ci doit être établie avant que l'autorisation soit accordée.

68. Paiement de subventions. Une entreprise publique doit être considérée comme une unité économiquement autonome. Elle doit avoir pour objectif de fournir des services au prix coûtant ou moyennant un bénéfice. Si une entreprise reçoit une subvention ou si le plan ou les directives du gouvernement l'obligent à fournir des services à perte, l'importance de cette subvention ou les incidences de ces directives doivent être clairement précisées dans des états financiers, afin que le rendement de l'entreprise puisse être évalué avec précision. Il est préférable que le budget de l'Etat prévoie le remboursement à l'entreprise des pertes encourues du fait des directives du gouvernement. On ne peut se prononcer sur la durée de la période pendant laquelle des industries en voie de développement devraient bénéficier de subventions publiques. Les participants ne sont pas parvenus à un accord unanime quant à l'opportunité de faire bénéficier de tarifs de protection les entreprises publiques aussi bien que les entreprises privées. Dans l'ensemble, il est ressorti des débats qu'on ne saurait généraliser, en ce qui concerne les aspects économiques et financiers des entreprises publiques, sans tenir compte de l'objectif initial en vue duquel elles ont été créées. Les mêmes politiques ne peuvent s'appliquer à une entreprise qui vise essentiellement à la rentabilité et à une autre qui doit fournir des services sans se soucier de couvrir ses frais.

69. Politique des prix. La politique des prix d'une entreprise publique détermine dans une large mesure le caractère commercial ou non lucratif de celle-ci. Si l'entreprise opère à des fins commerciales, les prix de ses produits sont fixés compte tenu de ses frais d'exploitation essentiels. La

méthode d'établissement des coûts peut prêter à discussion : coûts intégraux ou coûts marginaux, coûts moyens ou coûts normalisés, etc.. Il pourra y avoir différents types de coûts suivant la politique de dépréciation ou les délais de recouvrement intégral des frais. Cependant, même pour les industries stratégiques, la politique des prix et l'établissement des coûts devront, pour être efficaces, permettre de déterminer le montant de la subvention nécessaire au bon fonctionnement de l'entreprise.

70. Les objectifs de la politique des prix, qu'il s'agisse d'entreprises publiques stratégiques ou d'entreprises commerciales, peuvent être les suivants :

- 1) La politique des prix peut être telle que l'entreprise couvre ses frais, c'est-à-dire que ses recettes et ses frais d'exploitation s'équilibrent, soit sur un an soit sur une période fixée.
- 2) La politique des prix peut être telle qu'il y ait un excédent, compte tenu de la dépréciation, de façon que soit assuré un certain pourcentage de bénéfice qui sera utilisé pour financer l'expansion de l'entreprise. La question est de savoir dans quelle mesure les consommateurs actuels doivent contribuer au financement d'une expansion future des services. On peut aussi se demander si les entreprises publiques doivent être autorisées à réinvestir leurs excédents en vue de leur propre expansion ou à les investir dans d'autres entreprises, publiques ou privées. Il faut savoir si de telles pratiques ne risquent pas de fausser le plan national. On doit enfin déterminer le niveau que les excédents ne devront pas dépasser.
- 3) La politique des prix pourra, du fait de la politique publique, prévoir le paiement d'une subvention pour compenser les pertes d'exploitation, dans le cas par exemple d'entreprises touchant à l'infrastructure. Pour que la subvention soit bien employée :
 - a) Le montant admis doit en être fixé et il faut prévoir un moyen de contrôle permettant de s'assurer que les pertes sont du type prévu et qu'elles ne sont pas dues à une mauvaise exploitation;
 - b) La politique des prix doit être déterminée de telle sorte qu'au-delà du niveau des pertes couvertes par la subvention, les utilisateurs ou les consommateurs assurent la rentabilité.La subvention peut prendre deux formes : ou bien l'Etat renonce à percevoir ses intérêts, ou bien une somme est effectivement versée pour compenser les pertes d'exploitation.

- 4) La politique des prix peut être déterminée par les forces du marché lorsque les produits ou les services fournis par l'entreprise publique sont soumis à la concurrence d'entreprises privées. Si, malgré cette concurrence, il y a un excédent, une politique doit être établie en ce qui concerne son usage, s'il provient par exemple d'une protection tarifaire dans le cas d'industries naissantes.

71. Pour éviter que des entreprises publiques abusent d'un monopole, on a proposé que des organismes régulateurs examinent les politiques des prix des diverses entreprises publiques. Le problème du contrôle des prix a été discuté, de même que celui des erreurs d'évaluation des produits et la possibilité de prix de marché noir lorsque l'offre est insuffisante.

72. On a aussi examiné la question des prix à fixer pour les services fournis par une entreprise publique à une autre, que ce soit dans le même secteur ou dans des secteurs différents. Les débats ont porté d'autre part sur l'opportunité de consentir à l'Etat des prix spéciaux pour les services d'une entreprise publique, surtout lorsque les organismes d'Etat et d'autres entreprises publiques en sont les principaux utilisateurs. Lorsque l'Etat ne paie pas la totalité du coût des services fournis par une entreprise publique, il ne faut pas oublier que la charge en revient aux autres consommateurs soit directement sous la forme de prix exagérément élevés, soit indirectement sous la forme d'une subvention accordée à l'entreprise pour compenser son déficit. Il est recommandé que l'Etat paie les services au même titre que les autres usagers.

73. Lorsque des tarifs discriminatoires sont appliqués à différentes catégories de consommateurs, pour favoriser, par exemple, l'emplacement de certaines industries, on devra en évaluer convenablement le coût afin de déterminer le volume de la subvention indirecte apportée aux industries favorisées par les consommateurs qui payent les tarifs économiques.

74. Les limites auxquelles se heurtent les organismes régulateurs pour la fixation des tarifs ont été mises en évidence par l'exemple du Nigéria concernant la détermination du coût du transfert d'énergie entre l'Administration du barrage du Niger (Niger Dam Authority) et la Compagnie d'électricité du Nigéria ainsi que la fixation du tarif auquel la Compagnie devait vendre l'électricité au public.

75. A cet égard, il est essentiel que les pertes dues à une mauvaise administration ne soient pas dissimulées par des ajustements hâtifs des tarifs. Les entreprises publiques doivent faire la preuve de l'efficacité de leur gestion avant d'être autorisées à relever leurs tarifs.

76. Régime de l'amortissement. On a noté que les bénéfices pouvaient être accrus ou réduits par une modification des taux d'amortissement. On a insisté sur la nécessité de s'entourer de garanties à cet égard. On peut éviter ces agissements lorsque, comme c'est le cas en RAU, les taux d'amortissement sont fixés par l'organisme central de vérification des comptes et ne peuvent être modifiés sans son approbation. Au Nigéria, les entreprises publiques qui fonctionnent sur une base commerciale sont tenues de justifier de l'amortissement total pour le remplacement de leurs biens; les taux d'amortissement sont fixés par le ministère responsable et par le service des contributions, qui examinent la dette fiscale des sociétés.

77. On a fait observer que les entreprises qui utilisent des systèmes de comptabilité commerciale prévoient normalement l'amortissement et que les commissaires aux comptes peuvent se prononcer sur la valeur des dispositions prévues à cet effet par les statuts des sociétés. Un organisme central de vérification des comptes est admissible si les comptables sont qualifiés professionnellement et se conforment aux normes commerciales, et si l'organisme n'est pas un simple prolongement du service de vérification comptable de l'Etat, qui n'est pas nécessairement compétent pour réviser les taux d'amortissement.

F. Contrôle financier

78. Nature du contrôle financier. Le contrôle financier ne doit pas gêner la souplesse de fonctionnement de l'entreprise en imposant des procédures propres à l'administration telles que formalités préalables à la vérification des comptes ou enquêtes rendues obligatoires dans les services et organismes publics. Il est impossible d'exploiter une entreprise de type commercial en se soumettant à l'obligation de préparer la vérification des comptes et d'obtenir une approbation préalable de toutes les dépenses. Le type de contrôle financier adopté par les organismes commerciaux est celui qui convient le mieux aux entreprises publiques.

79. Systèmes de vérification intérieure des comptes. Ils doivent permettre de s'assurer que des vérifications et des contrôles sont effectués comme il se doit et que des procédures appropriées sont en vigueur pour la délégation d'autorité et la division des tâches, ceci pour éviter notamment des collusions et des fraudes qui conduiraient à des pertes de recettes.

80. Systèmes de vérification extérieure des comptes. La vérification extérieure des comptes doit s'effectuer conformément à la réglementation prévue pour les entreprises publiques et aux pratiques reconnues des organismes professionnels compétents, tels que groupements d'experts comptables, de comptables diplômés ou de comptables publics, car ces organismes possèdent des règles de procédure conçues pour répondre aux besoins des entreprises commerciales.

81. Les contrôles postérieurs à la vérification des comptes doivent permettre de s'assurer que le système de vérification intérieure fonctionne efficacement et que les opérations de l'entreprise sont conformes à la loi.

82. Les rapports établis par le service de vérification intérieure des comptes et présentés par lui au directeur général doivent être communiqués au commissaire aux comptes ou, s'il y a désaccord entre le vérificateur des comptes et le directeur général, des dispositions devront être prévues pour que le vérificateur saisisse le conseil d'administration de la question et que le commissaire aux comptes puisse se prononcer sur le point de vue du vérificateur.

83. Si l'entreprise emploie un contrôleur ou un conseiller financier de niveau élevé, celui-ci devra assister aux réunions du conseil d'administration ou saisir le conseil des questions au sujet desquelles il est en désaccord avec le directeur général. Les relations entre le contrôleur, le vérificateur des comptes principal et le directeur général peuvent, dans certains cas, être soumises à l'appréciation du commissaire aux comptes. Le rapport du commissaire et celui du contrôleur ne doivent pas se limiter à une revue routinière des questions comptables et financières mais doivent comprendre une appréciation rigoureuse des résultats obtenus ou non atteints par rapport aux objectifs du budget, dans le cadre de la mise en oeuvre du plan.

84. Systèmes de comptabilité. Un instrument de gestion essentiel est constitué par des comptes tenus et rendus conformément aux meilleures méthodes appliquées dans les entreprises privées aussi bien que publiques. On doit utiliser les meilleures méthodes de comptabilité et de fixation des coûts pour comparer les données comptables réelles avec les prévisions budgétaires, de telle sorte que le budget offre un moyen de contrôle au sein de l'organisation et permette de mesurer son efficacité.

85. Les coûts estimés en devises et en monnaie locale correspondant à l'exploitation de l'entreprise doivent être indiqués dans les plans financiers. De bonnes méthodes comptables doivent assurer la garde des fonds et la protection des avoirs dont l'entreprise est responsable. Le système de comptabilité doit mettre en évidence les résultats financiers de l'exploitation.

86. Rapports financiers et évaluation du rendement. L'évaluation extérieure du rendement ne peut en aucun cas remplacer une bonne gestion intérieure. Même dans les pays industrialisés, on ne connaît pas de méthodes satisfaisantes permettant de vérifier la valeur de la gestion. On estime en général que dans les pays en voie de développement, les personnes compétentes et expérimentées sont si rares qu'il est plus économique de les employer à l'administration plutôt qu'à l'évaluation des entreprises.

87. Il est impossible d'évaluer le rendement dans l'abstrait, mais divers gouvernements africains ont été séduits par le concept nouveau de vérification du rendement qu'ils considéraient comme une panacée contre tous les maux de leurs entreprises publiques. Au Nigéria, le Gouvernement fédéral a déclaré, dans le cadre des objectifs de sa nouvelle politique en matière de gestion des entreprises publiques, que les commissaires aux comptes devront procéder à une vérification annuelle de la gestion de toutes les entreprises publiques; mais la plupart des comptables professionnels qui vérifient les comptes publics ont présenté au Gouvernement un mémoire dans lequel ils indiquent qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour effectuer le type de vérification requis. Ils ont estimé également que ces vérifications troublaient le fonctionnement normal des sociétés et qu'aucune amélioration résultante ne venait les justifier.

88. Les participants ont approuvé la conclusion suivante du document de l'Organisation des Nations Unies sur l'organisation et l'administration des entreprises publiques (ST/TAO/W/36) :

"La notion fondamentale de vérifications annuelles et organisées du rendement soulève de graves questions. Les organismes centraux de vérification de ce type éprouvent des difficultés à attirer et à conserver le personnel extrêmement qualifié et spécialisé capable d'apprécier la gestion. Ce problème est encore plus grave dans les pays où les compétences administratives sont rares. A moins d'être confiées à des individus possédant des qualifications professionnelles exceptionnelles et reconnues, les vérifications du rendement risquent de dégénérer en critiques et en conjectures mesquines. Au pire, elles peuvent décourager l'initiative et encourager l'aversion bureaucratique pour les responsabilités 1/".

89. Cependant, même si l'on obtient à grand-peine qu'un organisme extérieur procède à une vérification compétente, il n'en reste pas moins nécessaire d'analyser les résultats qui ressortent des systèmes de rapport adoptés par les diverses entreprises. On peut utiliser à cet effet les méthodes suivantes :

- 1) Un système de contrôle interne pourrait être établi qui consisterait par exemple à comparer les coûts avec les rendements et à mesurer la productivité soit en fonction de normes scientifiquement établies soit par rapport aux rendements passés.
- 2) On pourrait comparer les dépenses d'entreprises analogues correspondant à certains biens et services et procéder à des prévisions budgétaires pour ces diverses entreprises. On pourrait aussi analyser les rendements de groupes d'entreprises publiques ayant des fonctions comparables.
- 3) On pourrait établir une classification détaillée des dépenses et des coûts, pour permettre un contrôle efficace des coûts en utilisant pour les établir des normes agréées. Le "principe des exceptions" pourrait alors être appliqué et les écarts par rapport aux normes admises au sein de l'organisation minutieusement analysés.
- 4) Le rapport entre le nombre du personnel d'encadrement et d'exécution devra être surveillé, et les variations des salaires et des heures supplémentaires, le taux d'absentéisme et les contrats et paiements pour services à différents niveaux de l'organisation devront être analysés.

1/ Traduction non officielle.

- 5) Un examen poussé et régulier des stocks de matières premières et de produits finis devrait être instauré.
- 6) Des rapports sérieux devraient être établis mensuellement, trimestriellement et annuellement et une évaluation rigoureuse des résultats devrait être faite à différents niveaux d'exécution, en fonction des buts et objectifs de l'entreprise. L'étude des résultats pourra comprendre une analyse du coût de production et une comparaison des frais généraux et de leur augmentation avec le montant des ventes ou des dépenses. Il est important de veiller à ce que des normes d'évaluation correctes soient établies car de mauvais critères risquent de conduire à des conclusions erronées et de créer des impressions fausses. Les rapports mensuels devraient essentiellement constituer un outil pour la direction, tandis que les rapports trimestriels ou annuels s'adresseraient au conseil d'administration, aux ministres compétents et aux autorités de contrôle. Il est essentiel que les rapports soient coordonnés horizontalement et verticalement et communiqués aux vérificateurs des comptes pour observations.
- 7) Le gouvernement devrait indiquer clairement aux commissaires aux comptes le type de rapports et d'informations dont ils ont besoin pour assurer toute la portée voulue à la vérification normale des comptes et à l'analyse des résultats du budget.

G. Exécution des projets - programmation, coordination, supervision, développement et formation de la main-d'oeuvre

90. Une entreprise publique peut être organisée 1) comme un service ou bureau gouvernemental, 2) comme une société commerciale dont les actions appartiennent en tout ou partie à l'Etat, 3) comme une société publique régie par une législation spéciale, 4) comme un organisme de forme particulière tel que société par actions, banque ou société de développement.
91. La structure devra être adaptée aussi étroitement que possible aux fins que vise l'entreprise. Le choix de la forme d'organisation est trop souvent laissé au hasard ou procède d'un accident historique plutôt que d'une analyse des fonctions et des besoins de l'entreprise.
92. La nécessité et l'importance de la coordination et du contrôle à l'échelon central dépendront des fonctions de l'entreprise. En pratique, dans la plupart des pays africains, les relations avec les organismes centraux de contrôle sont plus souvent commandées par des formalités législatives plutôt que par les fonctions de l'entreprise ou les exigences de son fonctionnement.

Les entreprises sans but lucratif et dont le financement est assuré par l'Etat sont nécessairement les plus susceptibles de contrôle.

93. Une intégration et une direction centrale sont indispensables pour assurer une étroite coordination des objectifs de l'entreprise avec les objectifs fondamentaux du développement national et avec les programmes interdépendants de l'Etat, en particulier en ce qui concerne les services publics et les industries stratégiques. La coordination et l'analyse critique des besoins financiers (en monnaie locale et en devises) permettent d'effectuer cette coordination.

94. On s'est longuement arrêté sur la question des relations entre le ministre responsable et l'entreprise publique. On a noté que pour représenter efficacement une entreprise au sein du cabinet ministériel et la défendre devant le parlement, un ministre doit être tenu entièrement informé par cette entreprise et être habilité à lui donner des directives fondées sur la politique nationale. En revanche, le ministre devra s'abstenir de s'immiscer dans les opérations quotidiennes car il n'a ni le temps ni la perspective de faire office de chef d'entreprise.

95. Dans certains cas, le ministre préside le conseil d'administration, mais cette pratique n'est pas générale dans les pays africains représentés au Cycle d'études. Après avoir fait l'expérience de présidents à temps partiels désignés parmi les membres du public, la Zambie préfère des présidents exécutifs à plein temps. Le président exécutif est responsable des relations extérieures de l'entreprise, le directeur général de son fonctionnement intérieur.

96. Lorsqu'il y a un ministre responsable, il désigne en général les membres du conseil d'administration. Le ministre peut être représenté par des membres du conseil désignés d'office ou, comme en Zambie, par son chef de cabinet. Dans un grand nombre de pays, le ministère des finances ou le ministère du développement sont aussi représentés. L'opportunité d'une représentation du ministère des finances a été quelque peu débattue mais, en définitive, on a conclu que dans les pays africains elle est utile et assure à l'entreprise

un "partisan en cour". Le ministère des finances ne risque de dominer le conseil que dans le cas où l'entreprise n'est pas financièrement autonome.

97. Des conflits se sont parfois élevés entre directeurs généraux et fonctionnaires, surtout dans les pays où la plupart des membres du conseil sont des fonctionnaires sans expérience des affaires.

98. En RAU et en Ethiopie, il existe des organismes de supervision à l'échelon intermédiaire. En RAU, dans le cadre de chaque ministère, des entreprises ayant des activités analogues sont regroupées aux fins de contrôle sous l'autorité d'une "organisation". Plusieurs de ces "organisations" peuvent dépendre d'un même ministre. En Ethiopie, les entreprises publiques peuvent être contrôlées indirectement par des intermédiaires financiers tels que la Banque de développement ou la Société d'investissements plutôt que directement par l'Etat. Le ministre des finances n'est représenté qu'au conseil d'administration des intermédiaires. Au Cameroun, les entreprises publiques sont placées sous l'autorité d'un commissaire qui représente aussi le Gouvernement central au conseil d'administration.

99. Dans tout pays, le système de supervision et de contrôle des entreprises publiques dépendra en partie de la structure juridique et constitutionnelle et en partie de facteurs politiques et sociaux. Quel que soit le système adopté, l'accent doit être mis sur les objectifs que vise le contrôle et non sur le contrôle en tant que tel.

100. On a conclu en général que les entreprises publiques auxquelles était confiée la gestion de projets devaient procéder à une planification administrative pour coordonner et superviser l'exécution de ces projets, en tenant compte à la fois des aspects matériels et financiers. L'attention des participants a été attirée sur les nombreux cas où plusieurs entreprises publiques étaient, dans une plus ou moins large mesure, intéressées à l'exécution d'un même projet (construction de route, mise en valeur de terres, logement, fourniture de services publics pour des projets industriels, etc.). On a insisté sur la nécessité d'une coordination à tous les niveaux et à tous les stades de l'exécution et aussi sur le fait qu'une entreprise publique responsable de l'exécution devait être soumise à la même surveillance qu'une société privée qui remplirait le même office.

101. On a estimé nécessaire de déterminer et de définir des sous-projets en accord avec l'organisme de planification. Il convient de planifier l'exécution de ces sous-projets, notamment leur échelonnement dans le temps, en tenant dûment compte de leurs interrelations.

102. De bonnes études de rentabilité, réalisées au stade de la planification pour déterminer la viabilité, peuvent être très utiles pour la supervision et le contrôle au stade de l'exécution. De mauvaises études ne font qu'augmenter les coûts. Des rapports devraient être établis sur le travail des consultants et des ingénieurs, ainsi que sur le progrès de l'exécution du projet lui-même; du personnel local devrait être formé à l'évaluation des projets afin que cette tâche ne soit pas entièrement laissée à des sociétés de construction et à des consultants étrangers.

103. Pour réduire au minimum les frais futurs d'entretien et de réparation, il convient d'exercer un contrôle très strict au stade de la construction. Les pays en voie de développement ont intérêt à choisir des machines, du matériel et des méthodes bien éprouvés et expérimentés; les projets "prototype" se soldent presque toujours par des frais et des délais supplémentaires.

104. Des techniques modernes de contrôle telles que le système PERT, la méthode du chemin critique, la recherche opérationnelle, l'O et M, etc., devront être utilisées dans tous les cas où elles pourront présenter un intérêt, mais il est également nécessaire de disposer dans les entreprises publiques d'un personnel de direction et d'encadrement expérimenté, capable de contrôler et de diriger l'exécution des projets.

105. On a fait observer que de lourdes pertes financières et matérielles pouvaient résulter, pour les entreprises publiques et pour l'ensemble du pays, du fait que les objectifs fixés n'étaient pas atteints dans les délais ou à la date prévus. D'autres projets et sous-projets pourront être retardés, la main-d'oeuvre pourra rester inemployée ou sous-employée, des intérêts devront être payés sur un capital entièrement ou partiellement inutilisé, etc.. Afin d'éviter ces retards, il faut s'efforcer d'améliorer le comportement des membres de l'entreprise (ponctualité, diligence, etc.).

106. On a remarqué que lorsque la planification d'un projet a été confiée à un groupe étranger, il est souvent difficile d'intéresser les entreprises locales à son exécution; il est donc important de faire participer au processus de planification ceux qui seront chargés de la réalisation, de l'exploitation et de l'entretien du projet.

107. Les retards dans l'exécution des projets sont souvent dus à la lenteur ou à l'absence de communication. Dans toute entreprise publique le système de communication vertical et horizontal doit donc être constamment révisé et ajusté pour garder son efficacité.

108. Les plans sont souvent trop complexes compte tenu des données statistiques et autres dont on dispose. Les prévisions sont souvent inexactes ou inexistantes, les plans sont parfois très vagues et doivent être constamment révisés, le contrôle de l'exécution manque en général de rigueur.

109. Les participants ont admis que lorsqu'elle établit son plan de développement, une entreprise publique doit consulter le gouvernement pour s'informer de l'ordre des priorités afin d'orienter son plan en conséquence dans toute la mesure du possible.

110. Pour assurer le succès du projet une fois la construction terminée, des mesures devront être prises, au stade de la planification et à celui de l'exécution, en vue d'établir la coordination nécessaire avec d'autres organismes et services chargés de fournir les services requis ainsi qu'avec le secteur privé d'où proviendront les matières premières entrant dans la construction. Il conviendra également de coordonner rigoureusement la formation du personnel au maniement des machines, la distribution des produits du projet et le contrôle de l'importation de produits concurrents.

111. On a estimé d'autre part qu'avant le lancement d'un projet, les responsables devraient formuler quelques directives générales pour la réglementation de certaines questions comme l'administration des finances et du personnel et la procédure à suivre pour l'achat de matières premières et la vente des produits. Non seulement on évitera ainsi un gaspillage et des dépenses excessives causés par un excédent de personnel, mais encore la tâche des responsables de l'inspection et de la surveillance se trouvera facilitée et on

réduira les risques de frictions personnelles nées du sentiment qu'un surveillant est exagérément strict ou autoritaire en tenant à faire respecter certaines règles et procédures.

112. Au stade de la planification, une coordination est nécessaire avec d'autres entreprises du pays fabriquant des produits identiques ou analogues, afin que la nouvelle usine soit conçue pour répondre à la demande effective, compte tenu de l'expansion actuelle ou prévue des capacités.

113. On a insisté sur la nécessité de former du personnel d'exploitation et d'entretien avant le lancement du projet. On a cité l'exemple de projets où se posaient des problèmes d'administration, faute de personnel suffisamment formé. D'autre part, le personnel d'entretien devrait, avant le démarrage du projet, suivre un stage dans les usines fabriquant les principales machines qui seront utilisées. L'outillage et le matériel peuvent en effet se détériorer rapidement faute d'un entretien convenable.

114. On a reconnu la nécessité de définir les relations entre le conseil d'administration et le directeur général, mais on a estimé qu'il fallait leur conserver une certaine souplesse pour permettre l'utilisation maximale de tous les talents. De même, un participant a avancé qu'aux premiers stades du développement d'un pays, alors que la plupart des subordonnés d'une entreprise publique en sont encore à s'initier aux incidences politiques et sociales des programmes de développement de l'Etat, le directeur général devrait limiter la délégation de ses pouvoirs dans les domaines de sa compétence associés à la politique.

115. Cependant, le directeur général doit se tenir constamment en rapport avec ses subordonnés grâce à des réunions de personnel régulières et à des discussions familières portant sur leurs problèmes d'administration et de production.

116. Pour permettre une coordination et un contrôle efficaces, un système de rapports réguliers devrait être établi à tous les échelons de l'administration et de la production. La méthode adoptée devra être précise, tant en ce qui concerne la présentation que la formation, de façon que les rapports mettent en lumière les domaines où des problèmes pourraient se poser

suffisamment à temps pour qu'ils soient prévenus. Il est indispensable que les communications entre la base et le sommet s'établissent dans les deux sens pour que soient possibles la supervision et la coordination effectives essentielles à la réalisation des objectifs de production de l'entreprise.

117. Les participants ont admis que lorsque l'implantation d'un grand projet (usine sidérurgique, par exemple) exige un certain nombre de services économiques et sociaux subsidiaires tels que routes et électricité, la planification et l'exécution des projets correspondants devraient, pour permettre une coordination efficace, être confiées à une seule organisation.

118. En outre, quand il s'agit d'un projet très important, les diverses phases de l'exécution devraient être clairement définies dans les marchés afin d'éviter de sérieux retards.

III. RESUME DES DEBATS DU GROUPE FRANCOPHONE

A. Le problème de l'entreprise publique en Afrique

119. En Afrique, l'intervention directe de l'Etat dans la conduite du développement social et économique a eu pour conséquence l'apparition d'un nombre croissant d'entreprises publiques, créées pour des raisons diverses, et que l'on a pu très tôt considérer - indépendamment des options économiques ou politiques qui ont présidé à leur création - comme les instruments essentiels de l'action étatique tendant à stimuler la croissance et le développement.

120. Mais rapidement des problèmes préoccupants sont apparus. Si, dans l'ensemble, les entreprises publiques ont atteint l'objectif de base qui leur avait été assigné - créer l'ossature économique des nations souveraines - et ont enregistré de fréquentes réussites techniques, un phénomène a inquiété de plus en plus les pouvoirs publics : fréquemment on a observé que leurs coûts croissaient rapidement et n'étaient plus en rapport avec les services rendus. Elles absorbaient ainsi une part croissante des ressources publiques et engendraient des effets anti-économiques, en limitant les possibilités d'investissements productifs. Par ailleurs, leur multiplication, parfois inconsidérée, a entraîné la constitution d'un secteur public multiforme, difficile à utiliser rationnellement dans le cadre d'une politique de développement qui se doit d'être dynamique par essence.

121. Les études effectuées en vue d'aider les gouvernements à trouver une solution à ce grave problème, ont mis en relief deux données fondamentales au caractère à la fois différent et complémentaire : d'une part la nécessité de diriger les entreprises publiques à l'aide de méthodes et de techniques de gestion modernes et rigoureuses, et d'autre part l'obligation de déterminer une politique précise d'utilisation de ces organismes dans le cadre d'un développement planifié.

122. Ces problèmes ont été abordés successivement lors des Cycles de Bizerte et de Maurice. Les deux Cycles ont eu, en outre, le mérite d'élargir les données du problème et de faire apparaître trois notions susceptibles d'enrichir considérablement la réflexion sur le rôle des entreprises publiques.

- 1) Les entreprises publiques, considérées comme une réalité constituée d'unités plus ou moins indépendantes les unes des autres, sont apparues comme un système cohérent indispensable à la conduite d'une économie planifiée.
- 2) L'intervention économique de l'Etat - dont les entreprises publiques sont le support essentiel - constitue une donnée permanente de l'histoire de chaque nation. Que ce soit en vue d'aménager un certain ordre juridique ou de modifier des équilibres socio-économiques ou bien en recherchant et en rassemblant le capital, la main-d'oeuvre et l'initiative productrice nécessaire ou bien encore en assurant directement l'exploitation de ressources mal utilisées, l'Etat a toujours eu tendance à affirmer la primauté de la fonction politique sur la fonction économique, c'est-à-dire qu'il a eu tendance à s'assurer la maîtrise des instruments de la fonction économique.
- 3) Actuellement, quels que soient les flux ou reflux qui affectent ou affecteront les secteurs publics des différentes nations, il apparaît que de plus en plus le concours actif de l'Etat s'impose pour encourager les réalisations indispensables qui, par leur ampleur financière, leurs difficultés techniques, l'incertitude de leur rentabilité immédiate, leur intérêt national etc. ne peuvent être laissées à l'initiative privée. Seules varieront les modalités de l'intervention de l'Etat et par voie de conséquence la politique d'utilisation et la forme juridique des entreprises publiques. Par conséquent le problème des entreprises publiques revêtira un aspect de plus en plus complexe qu'il conviendra de suivre attentivement.

123. Les participants ont estimé que les Cycles de Bizerte (études sur la gestion des entreprises publiques) et de Maurice (rôle de l'entreprise publique dans la planification) ont su ainsi dégager les données actuelles du

problème et les situer dans le contexte des économies africaines. En outre, ces Cycles se sont complétés harmonieusement et ont permis de dégager une logique du comportement du secteur public, contribuant pour une part essentielle au développement de la région africaine.

B. Analyse des missions et objectifs des entreprises publiques

124. Au moment de leur accession à la souveraineté nationale, la plupart des jeunes Etats africains se sont trouvés confrontés à des problèmes économiques qu'il a fallu résoudre rapidement :

- Création d'agents économiques aptes à promouvoir une politique nationale de développement social et économique;
- Nécessité de maîtriser certains secteurs-clés du devenir économique et social de la nation.

125. Ces Etats ont ressenti, de ce fait, la nécessité de recourir aux entreprises publiques pour :

- Répondre à leurs besoins immédiats,
- Organiser ou réorganiser leur économie,
- Réaliser un développement harmonieux et créer les bases matérielles de leur indépendance économique.

126. L'expérience a démontré que les entreprises publiques ont ainsi été créées dans les domaines économiques et sociaux fondamentaux : énergie, transport, industrie, monnaie et crédit, agriculture, forêts, élevages, pêche, commerce, habitat, artisanat, etc., chaque fois que l'intervention active de l'Etat s'est avérée nécessaire :

- 1) Soit par choix politique lorsqu'il n'entend réserver aucune place dans le développement à l'initiative privée (politique dirigiste);
- 2) Soit lorsqu'il veut soustraire à l'initiative privée certains secteurs qu'il juge essentiels (énergie, commercialisation, transports, etc.);
- 3) Soit lorsque l'initiative privée fait défaut dans un domaine jugé important par le plan de développement (manque d'entrepreneurs ou manque de rentabilité);

- 4) Soit lorsque le secteur privé ne montre pas une souplesse et une compréhension suffisantes :
 - Ne veut pas se soumettre aux directives de localisations prévues par le plan d'aménagement du territoire;
 - Ne veut ni abaisser ses tarifs ni assouplir ses conditions commerciales (dans ces cas, la concurrence d'une société d'Etat peut l'amener à réviser sa position);
- 5) Soit pour mener une action demandant une certaine autonomie, un degré de polyvalence etc. et ne pouvant être exécutée selon les règles administratives normales.

127. Les participants ont constaté que les Etats africains ont ainsi utilisé leurs entreprises publiques :

- 1) En tant que système de production, soumis en principe aux lois du marché, et dont l'objet est de fournir des biens et des services nécessaires à l'économie nationale.
- 2) En tant que système économique orienté et orienteur, dont les objectifs sont d'assurer les complémentarités, les cohérences, les équilibres, les entraînements etc., nécessaires à l'économie ainsi que la modernisation du système productif.
- 3) En tant que système de support des interventions de l'Etat (politique des prix, des salaires, transferts de ressources, etc.).

128. En considérant ces données, il a été estimé que :

- 1) La création d'entreprises publiques correspond à un besoin objectif des pays en voie de développement, qui doivent organiser leur espace économique en mettant en place des agents économiques nationaux destinés à mettre en oeuvre les décisions économiques d'une nation souveraine;
- 2) Les entreprises publiques ont, dans leur ensemble, rempli ce rôle et occupent une place de plus en plus importante dans les économies africaines;
- 3) Cette situation implique que les gouvernements accordent aux entreprises publiques toute leur attention et en fassent des instruments efficaces du développement économique et social.

129. En conséquence les participants ont conclu à la nécessité :

- 1) De remédier aux déficiences du secteur public, dont l'analyse effectuée lors du Cycle de Bizerte a été approuvée, en introduisant des méthodes et techniques de gestion rigoureuses et en définissant

pour chaque entreprise une politique d'utilisation rationnelle. En effet, l'accroissement des missions dévolues au secteur public impose que celui-ci observe avec plus de rigueur les règles de l'efficacité que permettent les méthodes et techniques modernes d'organisation et de gestion.

- 2) De définir pour chaque entreprise une mission et des objectifs précis qui seront, au niveau de ces entreprises, la traduction des fins économiques supérieures, c'est-à-dire la conversion correcte des impulsions globales macro-économiques en décisions micro-économiques.
- 3) De favoriser la création d'entreprises publiques étatiques, mixtes et interétatiques chaque fois que cela s'avèrera nécessaire, afin de permettre au pouvoir politique, responsable de l'avenir de la nation, de maîtriser le pouvoir économique et, ainsi, de choisir une voie authentiquement nationale pour le développement de chaque pays

C. Participation des entreprises publiques à l'élaboration des plans nationaux et régionaux

130. Si l'on examine les problèmes de l'organisation planifiée du développement, on peut constater que les entreprises (publiques et privées) forment la cellule essentielle de l'économie. Elles ont pour tâche de transformer le travail, la matière et le capital, pour produire des biens ou des services consommables. Elles constituent le corps économique intermédiaire entre :

- Les organes de direction et d'impulsion de l'économie, c'est-à-dire l'Etat;
- Les potentialités nationales;
- L'utilisateur, c'est-à-dire la nation, organisée sur un espace économique donné.

131. Elles assument ainsi la fonction économique. L'Etat a pour attribut la fonction politique, c'est-à-dire la tâche de définir les fins sociales des activités économiques et d'ordonner ces activités à ces fins. Pour atteindre ce but, le plan de développement, instrument de modification consciente des structures socio-économiques et du marché, utilise les entreprises comme moyen opérationnel essentiel; par conséquent, compte tenu :

- 1) Du rôle économique des entreprises publiques et de l'importance croissante des missions qui leur sont assignées, notamment :
 - a) Rendre l'Etat maître de son outil de production;

- b) Enclancher le développement et ouvrir des possibilités aux secteurs amont et aval de l'entreprise;
 - c) Faire aboutir une politique raisonnée d'aménagement de l'espace, aménagement régional et aussi aménagement multinational (entreprise pluri-nationale, type Régie ferroviaire Abidjan-Niger);
 - d) Faciliter l'emploi de coopératives ou des entrepreneurs nationaux;
 - e) Dégager de nouvelles possibilités d'emploi;
 - f) Accumuler des fonds pour le développement économique du pays;
- 2) De la nécessité, unanimement reconnue, de l'organisation planifiée du développement économique et social, qui implique la coordination des plans des entreprises (publiques et privées) avec les objectifs économiques de la nation;
- 3) De la difficulté :
- a) D'intégrer les plans d'action des entreprises privées, dont les centres de décision sont fréquemment extérieurs, aux objectifs du plan;
 - b) D'astreindre, en raison de leur nature et de leurs objectifs finals ces entreprises à la coordination complexe et orientée qu'implique un plan de développement.

132. Les entreprises publiques apparaissent dès lors comme l'institution cardinale d'une économie planifiée en voie de développement, la cellule de base au sein de laquelle viennent se concrétiser, à l'échelle micro-économique, les objectifs macro-économiques du plan.

133. Cela implique, outre les conditions définies précédemment dans le cadre de leurs missions et objectifs :

- 1) Que les entreprises publiques soient considérées, ainsi que l'ont reconnu les participants du Cycle de Bizerte, comme "l'instrument privilégié ^{1/} pour atteindre les objectifs du plan";
- 2) Que les gouvernements et les responsables de la planification prennent conscience de ce fait, et en tirent les conséquences nécessaires;
- 3) Que soient étudiés les problèmes pratiques que pose la participation des entreprises publiques à l'élaboration et l'exécution des plans.

^{1/} Par instrument privilégié les participants du Cycle de Bizerte ont voulu dire instrument de choix.

134. Sur ce dernier point, l'importance des problèmes ci-après a été soulignée :

- Les entreprises publiques doivent évaluer exactement leurs possibilités, et, en fonction de cette évaluation, les gouvernements doivent leur assigner une fonction et des objectifs précis.
- Elles doivent être utilement consultées, tant au moment de la détermination des objectifs que lors de la prise de décision relative aux mesures de planification.
- Elles doivent être dotées d'un système de direction, d'information, de gestion, de financement, de contrôle et d'ajustement, les rendant aptes à être utilisées dans le cadre d'une direction planifiée de l'économie.
- Enfin, elles doivent constituer un réseau cohérent de cellules opérationnelles, dont les activités pourront être rationnellement programmées.

D. Insertion des entreprises publiques dans le système administratif et le système général de planification

135. Après avoir défini les missions et objectifs des entreprises publiques, et avoir étudié les problèmes posés par la participation de ces dernières à l'élaboration et à l'exécution des plans et programmes de développement, les participants ont constaté qu'il était indispensable de définir la manière selon laquelle les entreprises publiques pouvaient et devaient être insérées dans le système administratif et le système général de planification.

136. Deux faits ont été constatés :

- 1) Dans la plupart des cas, devant l'urgence des problèmes à résoudre par les Etats nouvellement indépendants, les entreprises publiques ont généralement été créées, soit avant l'élaboration des plans, soit en dehors d'une politique globale de développement;
- 2) Par la suite, on a assisté à de multiples créations d'entreprises publiques pour répondre à l'évolution des besoins que les Etats ressentaient au fur et à mesure du développement de leur économie.

137. Il semble que la plupart des Etats n'aient pas alors observé :

- 1) Une politique globale de constitution d'un secteur public cohérent mais aient satisfait des besoins considérés un à un;
- 2) La nécessité de procéder à une insertion rationnelle de ce secteur dans leur système administratif.

138. Analysant cette situation, les participants ont émis l'avis que, dans le cadre d'une planification reconnue indispensable, une coordination étroite des rouages économiques était nécessaire. Considérant les entreprises publiques, on a observé qu'elles étaient liées :

- Structurellement, à l'administration publique
- Opérationnellement, au plan
- Economiquement, au marché

et qu'en conséquence il était indispensable d'attirer l'attention des gouvernements sur ce problème, dont la solution conditionne en grande partie la valeur opérationnelle du secteur public, c'est-à-dire son efficacité. On s'est donc attaché à faire ressortir la nécessité :

- 1) Lorsqu'il est envisagé de créer une entreprise publique, d'effectuer une série d'études portant sur les points suivants : opportunité opérationnelle et économique, possibilités notamment en matière de cadres et de moyens, rentabilité, conséquences diverses, etc..
- 2) De créer des supports efficaces pour assurer des liaisons entre les entreprises publiques et
 - a) Le ou les organismes de tutelle;
 - b) Le ministère ou les organes de planification centrale;
 - c) Le ministère des finances;
 - d) Le ministère chargé des infrastructures et de l'aménagement du territoire;
 - e) Les autorités régionales et locales, notamment les organes chargés de la régionalisation des plans et du développement régional;
 - f) Les organismes chargés de l'information économique et technique;
 - g) Les ministères ou les organismes chargés des questions commerciales;
 - h) Les autres entreprises publiques, afin de coordonner les opérations tant sur le plan national, sectoriel que régional ou local;
 - i) Les services chargés de la formation professionnelle;
 - j) Les organismes chargés de la promotion des entrepreneurs nationaux;
 - k) Le secteur coopératif;
 - l) Les entreprises privées du secteur ou de la branche.

- 3) De disposer d'organismes spécialisés - tels des services ou instituts d'organisation et de gestion - pour organiser rationnellement la création des entreprises publiques et réaliser leur insertion au sein du système administratif.

E. Gestion des projets de développement par les entreprises publiques

139. Dans les pays en voie de développement, le manque d'agents économiques, la désarticulation économique, la nature même du secteur privé existant ou possible (très souvent étranger), impliquent que le secteur public soit chargé de la réalisation des projets fondamentaux à la fois dans le secteur primaire, secondaire et tertiaire. (Par secteur public il est entendu que l'on désigne l'ensemble des entreprises publiques et non les services administratifs qui se révèlent mal adaptés à certaines tâches de production).

140. Les projets considérés constituent des constructions unitaires et homogènes d'ensembles d'opérations à réaliser pour atteindre certains objectifs. Ils concrétisent opérationnellement les objectifs du plan en les localisant et en les datant et leur réalisation représente la phase d'exécution pratique du plan.

Par conséquent il a été estimé que l'organe central de planification devait :

- 1) Définir les projets (service d'identification de projets);
- 2) Les ordonnancer en programmes (service des programmes);
- 3) Les déterminer et les évaluer (fiches de projet);
- 4) Les affecter aux agents économiques, parmi lesquels les entreprises publiques seront considérées comme des instruments prioritaires;
- 5) Les assortir d'un calendrier d'exécution, de normes et d'un plan de contrôle par rapport aux différents aspects des objectifs fixés par le plan : humains, sociaux, économiques et financiers.

141. Afin de permettre une prise en charge efficace par les entreprises publiques des projets de développement, celles-ci doivent être associées aux travaux de l'organe central de planification. En conséquence elles doivent :

- 1) Pouvoir intervenir utilement :
 - a) Lors des choix économiques entre projets;

- b) En matière de spécification technique des projets à réaliser;
 - c) Pour leur programmation dans le temps;
 - d) Pour l'affectation en temps utile des moyens nécessaires à leur réalisation;
 - e) Pour l'élaboration des mesures de planification nécessaires.
- 2) Disposer de l'information économique et technique nécessaire.
 - 3) Etre organisées en conséquence, notamment en matière de système de direction, de programmation, de gestion, de contrôle, d'ajustement.
 - 4) Etre dotées d'un plan de contrôle, notamment sur les points suivants : volume physique des réalisations, calendrier, normes qualitatives, prix de revient, etc..
 - 5) Assorties d'une procédure souple d'ajustement, afin de corriger en cas de besoin le plan d'opération initial.

F. Financement des entreprises publiques

142. Trois constatations ont attiré l'attention des participants sur le problème du financement des entreprises publiques :

- 1) L'Etat utilise une fraction du PIB rarement inférieure à 40 pour 100 et très fréquemment supérieure.
- 2) Il réalise les investissements dans les secteurs productifs de base qui conditionnent le développement.
- 3) Les entreprises publiques, dont l'importance pour le développement économique a été particulièrement soulignée, absorbent une part croissante des ressources publiques; ceci pose un triple problème :
 - Organiser l'utilisation rationnelle des ressources publiques;
 - Limiter les dépenses improductives, c'est-à-dire réduire les déficits qu'enregistrent de nombreuses entreprises publiques;
 - Aménager des méthodes de financement efficaces du développement au travers des entreprises publiques.

143. Le financement des entreprises publiques a donc été considéré comme un aspect essentiel du financement du développement. Les participants ont étudié les aspects suivants de ce problème et formulé les recommandations afférentes :

- Nécessité d'établir les coûts exacts des opérations des entreprises publiques par nature et de procéder, à la place de subventions globales, à une réorganisation des apports financiers de l'Etat sous forme de remboursement ou d'affectation de crédits pour chaque opération identifiée comme une intervention de l'Etat.
- Impact économique des interventions de l'Etat (transferts de ressources, subventions tarifaires, etc.) effectuées par l'intermédiaire des entreprises publiques.
- Nécessité de réorganiser les systèmes budgétaires des entreprises publiques.
- Nécessité de doter les entreprises publiques d'une autonomie de gestion financière suffisante, et assouplissement des modes de financement.
- Utilisation des entreprises publiques pour le financement du développement et la mobilisation de l'épargne.

G. Les entreprises publiques, l'aménagement du territoire et les aménagements régionaux

144. Les participants ont estimé que l'aménagement du territoire et les aménagements régionaux sont les pièces maîtresses d'un développement intégrant sur une base concrète les préoccupations essentielles des populations. Par conséquent, ils ont estimé que :

- 1) Les gouvernements devaient définir une politique d'aménagement du territoire et des programmes d'aménagements régionaux adaptés à la politique économique du pays, à ses possibilités et à une vision prospective de son évolution.
- 2) Cette politique devait tenir compte des problèmes de l'aménagement de l'espace national ainsi que de ceux que pose la nécessité de procéder à des aménagements régionaux interétatiques (ententes sous-régionales, aménagements de bassins fluviaux, etc.).
- 3) Les moyens d'une telle politique devaient être définis.

145. On a estimé que l'entreprise publique constituait, sur le plan opérationnel, l'outil privilégié pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire et d'aménagements régionaux. En effet :

- 1) Les préoccupations des entreprises privées les éloignent d'une action basée sur le développement régional. Par ailleurs l'aménagement du territoire ne peut être réalisé que par l'Etat en raison de sa nature même, qui n'engendre pas de profits financiers directs. D'autre part, les entreprises privées ont généralement une activité spécialisée qui ne correspond pas aux finalités du développement régional.
- 2) Par contre, l'utilisation des entreprises publiques peut être infléchie dans le sens d'un développement régionalisé destiné à atténuer les déséquilibres.
- 3) Par ailleurs, l'entreprise publique, par sa nature, peut prendre la forme d'une entreprise d'aménagement et être dotée des compétences polyvalentes nécessaires (nécessité de coordonner de nombreuses actions ponctuelles dans un plan d'ensemble intégrant la totalité des problèmes : financement, groupement opérationnel des moyens, etc.).

146. Après avoir ainsi considéré le rôle de l'entreprise publique comme outil privilégié du développement régional, les participants ont attiré l'attention sur plusieurs points :

- 1) Le développement régional est basé sur la création de pôles de croissance convenablement localisés et interdépendants. S'il est impossible de créer simultanément l'ensemble des pôles de croissance nécessaires, on ne saurait par contre laisser se dérouler le processus spontané générateur de déséquilibres (exode rural, urbanisation parasitaire, etc.).
- 2) Par conséquent le gouvernement doit intervenir, sans pour autant adopter comme critère le principe d'une localisation égalitaire entre régions, car celle-ci peut provoquer des effets anti-économiques.
- 3) C'est pourquoi l'utilisation nécessaire des entreprises publiques en matière de développement régional implique que soit définie au préalable une politique informée d'aménagement du territoire et d'aménagements régionaux et qu'un ensemble de mesures soit adopté.

147. Ces considérations ont fait l'objet d'une recommandation adressée aux gouvernements.

H. L'information économique et technique des entreprises publiques

148. Les participants, après avoir étudié les problèmes posés par l'information économique et technique des entreprises publiques ainsi que par les problèmes de recherche-développement de ces derniers, ont fait les constatations suivantes :

- 1) Les entreprises publiques doivent disposer d'une information économique sélectionnée et actualisée, afin de substituer à une gestion ponctuelle non coordonnée et à court terme, une gestion prévisionnelle, leur permettant de faire face à la complexité des décisions à prendre. Or généralement on constate que cette information est insuffisante tant en ce qui concerne son environnement (notamment le marché) que ses résultats (réalisation de ses objectifs).
- 2) En effet, dans la plupart des cas les entreprises publiques ne disposent pas de services qui leur permettraient :
 - a) D'effectuer les études nécessaires à leurs activités (notamment les études de marché);
 - b) De coordonner les informations recueillies par les services administratifs, les entreprises publiques, les entreprises privées et les sociétés d'études (en particulier celles qui travaillent pour les organes de planification).
- 3) Sur le plan de l'information technique, il serait nécessaire que les dirigeants des entreprises publiques puissent apprécier avec exactitude l'état de la recherche scientifique et technique, évaluer par avance leur développement et leurs conséquences, être informés des innovations, etc. Or, en cette matière, il a été reconnu que l'information n'était pas suffisante et que peu d'entreprises publiques pouvaient définir une politique de recherche-développement.

149. On a estimé qu'il convenait de remédier d'urgence à cette situation.

A cet effet a été formulée une recommandation qui définit les conditions nécessaires, sur le plan de l'information, au développement d'une économie de haute productivité.

I. Conclusions

150. Les participants, après avoir évalué les données du problème que constituent les entreprises publiques, à la lueur des expériences des participants et des enseignements des Cycles de Genève, Bizerte et de Maurice, ont estimé :

- 1) Que le problème était demeuré très longtemps sous-analysé pour avoir été abordé sous des aspects fragmentaires. Il importe donc d'en réaliser au plus tôt une synthèse sous forme de document unique (manuel par exemple).
- 2) Qu'il s'agissait d'un problème essentiellement évolutif, lié étroitement à la science économique et qu'en conséquence les informations le concernant devaient être périodiquement actualisées.
- 3) Qu'en bien des cas ce problème pourrait faire l'objet de recherches interétatiques impliquant une collaboration entre gouvernements.
- 4) Enfin que les études menées sur les entreprises publiques seraient utilement complétées par une étude concernant les problèmes de personnel de direction de ces organismes.

151. En conclusion, les participants ont souhaité que la CEA organise une exploitation rationnelle des travaux réalisés en matière d'entreprise publique afin que les gouvernements puissent, en fonction de leurs problèmes spécifiques, utiliser les connaissances ainsi dégagées.

IV. RECOMMANDATIONS

A. Groupe anglophone

Les recommandations suivantes se sont dégagées des débats au sein des groupes de travail.

Elaboration des plans nationaux et régionaux

1. La formulation des buts et objectifs des plans nationaux de développement économique et social et d'aménagement, fondée sur des statistiques élaborées avec précision et rapidité, devrait se faire à l'échelon politique au sein de la structure gouvernementale. Les responsables des plans nationaux devraient être tenus au courant du développement du secteur privé, grâce à un conseil consultatif national, par exemple, ou à des comités sectoriels.
2. En principe, le processus de planification devrait se dérouler "de haut en bas", "de bas en haut" et horizontalement. L'organisme central de planification devrait fournir des avis sur les buts fondamentaux et fixer les critères permettant aux entreprises publiques d'élaborer les composantes du plan.
3. Les plans nationaux ne devraient jamais être considérés comme des camises de force; ils devraient toujours conserver une certaine souplesse laissant toute latitude en vue de résultats meilleurs.

Définition des buts et objectifs de l'entreprise dans le cadre du plan national (ou régional)

4. Lorsqu'ils créent des entreprises publiques, les gouvernements devraient définir clairement les principaux objectifs visés. Ils devraient établir une distinction entre les entreprises créées pour des raisons d'ordre stratégique ou pour l'administration de services publics, et celles qui sont constituées à des fins commerciales.
5. Les gouvernements devraient mettre au point des systèmes permettant une coopération étroite entre les responsables du budget et de la planification, ainsi qu'un échange et un mouvement continuel d'informations entre l'organisme planificateur et les entreprises publiques.

6. Les gouvernements devraient définir des normes et des critères locaux qui seraient utilisés pour mesurer les résultats.
7. Le gouvernement et les entreprises publiques devraient établir des règles pour la soumission de rapports périodiques et pour le contrôle et l'évaluation des projets.
8. Les entreprises publiques devraient utiliser les ressources naturelles locales et estimer les besoins du pays; elles ne devraient pas être exagérément soumises à l'influence des activités économiques d'entreprises semblables dans d'autres pays.
9. Lorsque des influences extérieures, en particulier les cours du marché mondial, risquent de se faire sentir une année après l'autre sur l'économie d'un pays, le gouvernement devrait prendre des mesures pour éviter tout désordre économique provoqué par la succession d'années d'abondance et de dépression.
10. Pour la sélection de projets et de méthodes d'exécution, les gouvernements et les conseils d'administration des entreprises publiques devraient tenir compte de l'ensemble des besoins économiques et sociaux du pays : c'est ainsi que les projets exigeants en main-d'oeuvre sont normalement préférables quand le chômage sévit et l'introduction de la mécanisation devra alors être rigoureusement planifiée, échelonnée et contrôlée.

Financement et contrôle financier

11. A tous les niveaux, celui de la nation, du ministère et de l'entreprise publique, le système budgétaire devrait être conçu de façon à déterminer :
 - a) Les résultats obtenus par les programmes en cours;
 - b) Les résultats escomptés des nouveaux programmes;
 - c) Les coûts annuels futurs des décisions prises dans l'immédiat.
12. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour s'assurer que les planificateurs consultent les entreprises publiques en ce qui concerne :
 - a) La rentabilité des projets;
 - b) L'estimation détaillée des coûts correspondant à des postes de dépense déterminés;

- c) Les besoins en matières premières et en main-d'oeuvre;
- d) Les marchés en puissance et le niveau prévu des ventes.

13. Les entreprises publiques ne devraient pas lancer un projet sans que le gouvernement ou l'entreprise elle-même se soient fermement engagés à fournir les fonds nécessaires à son achèvement. On devra à cet effet déterminer la meilleure méthode : dons ou prêts du gouvernement, prêt garanti par le gouvernement, émission d'actions (préférentielles ou ordinaires) ou d'obligations, etc..

14. Le gouvernement devrait adopter des méthodes et des réglementations comptables et budgétaires convenant aux attributions des entreprises publiques; les systèmes publics traditionnels sont souvent mal adaptés à des opérations commerciales.

15. Les entreprises publiques devraient consulter l'organisme central de planification en ce qui concerne leur budget d'équipement. Les organismes de planification devraient offrir des directives mais ne pas s'immiscer dans le détail de la gestion des entreprises.

16. Les gouvernements et les conseils d'administration des entreprises publiques devraient se préoccuper de l'équilibre entre projets à long terme et à court terme et, si possible, donner la préférence à des projets qui pourraient contribuer à brève échéance à l'accumulation de capital.

17. Les banques centrales devraient adopter des politiques fiscales et monétaires favorables à la croissance économique.

18. Les gouvernements devraient encourager les entreprises publiques à mener leurs affaires de façon économique et efficace en leur permettant de réinvestir au moins une partie de leurs recettes, conformément à l'ordre de priorité fixé par le plan national.

19. Les états financiers des entreprises publiques devraient indiquer clairement le montant des subventions reçues de l'Etat ou celui des déficits résultant de la fourniture à perte de services conforme aux directives du gouvernement.

20. Le gouvernement ne devrait pas exiger que des services lui soient fournis à un prix inférieur au prix de revient à moins que la perte correspondante soit entièrement compensée sous forme de subventions aux entreprises intéressées.
21. Le gouvernement devrait périodiquement passer en revue les subventions et autres protections accordées aux entreprises publiques afin de décider si leur maintien est nécessaire ou utile.
22. Le gouvernement devrait réviser indépendamment les prix et approuver les tarifs lorsque des entreprises publiques détiennent de fait ou de droit des monopoles ou des quasi-monopoles.
23. Les entreprises publiques devraient appliquer un système interne de vérification des comptes qui assure les contrôles nécessaires.
24. A moins que la loi n'en dispose autrement, les entreprises publiques devraient confier à des comptables qualifiés le contrôle des comptes après vérification.
25. Les entreprises publiques devraient s'assurer que leurs systèmes comptables fournissent les données financières et le détail des coûts permettant une comparaison des résultats avec les prévisions budgétaires, aux fins de contrôle budgétaire et d'évaluation des résultats.

Exécution des projets - programmation, coordination, supervision

26. Les entreprises publiques devraient mettre au point des systèmes appropriés pour l'évaluation du rendement, en ce qui concerne notamment :
 - a) La comparaison entre les coûts standards ou projetés et les résultats;
 - b) Les rapports entre les effectifs du personnel d'encadrement et d'exécution;
 - c) Les taux d'absentéisme, etc.;
 - d) Les normes de productivité, les coûts de production et le volume des stocks;
 - e) Les rapports périodiques indiquant les résultats obtenus dans le sens des buts et objectifs de l'entreprise et par rapport aux plans nationaux;

- f) La définition de normes satisfaisantes avec lesquelles les résultats pourront être comparés.

Un dispositif devrait être mis au point pour que, lorsque des recommandations sont présentées en vue de l'amélioration de l'organisation, de l'administration, des méthodes ou des techniques, elles soient convenablement et rapidement examinées, que des décisions soient prises à leur sujet et, qu'une fois adoptées, elles soient mises à exécution. Toutefois, les pays africains en voie de développement ne devront procéder qu'avec prudence à l'introduction de vérifications annuelles et organisées du rendement tant qu'ils ne disposeront pas d'un personnel qualifié et expérimenté pour entreprendre cette tâche.

27. Les directeurs d'entreprises publiques devraient veiller à ce que des systèmes de communication soient établis verticalement et horizontalement entre les différents départements et services de leur entreprise et constamment révisés, de façon à éviter tout retard dans l'exécution des projets.

28. Les conseils d'administration et les directeurs des entreprises publiques devraient veiller à ce que des projets étroitement associés soient convenablement coordonnés. Il conviendra dans bien des cas de les placer sous le contrôle général d'une même direction pour s'assurer que l'ordre de priorité établi sera respecté. Les entreprises publiques dont les domaines d'action sont les mêmes devraient collaborer à la création de centres de recherche et de développement technologique qui comprendraient, le cas échéant, des services de planification et d'études.

29. On ne devrait pas permettre aux contrôles de troubler le fonctionnement normal des entreprises publiques commerciales; bien que le ministre responsable ou l'autorité de contrôle doivent être tenus au courant des activités de l'entreprise, ils ne doivent pas s'immiscer dans ses opérations quotidiennes. Quel que soit le système adopté, l'accent doit être mis sur la réalisation des objectifs mais le contrôle ne doit pas être imposé gratuitement.

30. Les conseils d'administration et les directeurs des entreprises publiques devraient veiller à ce que soient adoptés des modes de travail qui associent des méthodes modernes à des pratiques techniques, industrielles et commerciales rationnelles, notamment celles qui sont reconnues et adoptées par des entreprises analogues du secteur privé.

31. Il est recommandé aux conseils d'administration et aux directeurs des entreprises publiques de ne pas se prêter au rôle de "cobaye" pour l'utilisation de prototypes de machines, de matériel et de systèmes, ce qui conduit en général à des retards, des déceptions et des dépenses imposées à des économies qui peuvent mal se les permettre; les machines, le matériel et les systèmes expérimentés et éprouvés conviennent généralement mieux aux pays en voie de développement.

32. La CEA devrait rassembler ou établir des études particulières sur le développement de certaines entreprises publiques dans les pays africains et communiquer les résultats aux Etats membres pour offrir des directives et des points de comparaison à leurs entreprises.

Exécution des projets - développement et formation
de la main-d'oeuvre

33. Les gouvernements et les conseils d'administration des entreprises publiques devraient mettre au point des systèmes pour le recrutement de jeunes gens qualifiés capables de devenir directeurs d'entreprises publiques. Ils ne devraient nommer des fonctionnaires à des postes exécutifs dans les entreprises publiques que s'ils possèdent l'expérience requise pour l'administrer selon des principes commerciaux; en revanche, un dispositif devrait être établi pour permettre le détachement et éventuellement le transfert auprès d'entreprises publiques de fonctionnaires ayant fait preuve de dispositions dans le domaine commercial.

34. Si des étrangers doivent être recrutés pour l'élaboration d'un projet, le directeur général devra veiller à ce qu'ils soient engagés pour une période suffisamment longue, afin qu'ils puissent surveiller un cycle complet d'opération et assurer la formation d'homologues et de successeurs autochtones.

35. Les conseils d'administration et les directeurs des entreprises publiques devraient veiller à ce que les employés reçoivent des encouragements suffisants pour être incités à porter au maximum le rendement et la productivité de l'entreprise dans laquelle ils travaillent.

36. Les gouvernements, les conseils d'administration et les directeurs des entreprises publiques devraient veiller à ce que des systèmes de formation et de développement soient mis au point et appliqués, pour assurer une offre suffisante de personnel et de main-d'oeuvre à tous les niveaux de l'entreprise. La formation devrait porter notamment sur les domaines suivants :

- a) Constitution d'un cadre de ressortissants du pays formés à l'appréciation et à l'évaluation des projets et à l'établissement d'études de rentabilité, afin que ces tâches ne soient pas confiées plus longtemps que nécessaire à des sociétés ou à des consultants étrangers;
- b) Formation de jeunes gens qualifiés aux fonctions de direction, en leur offrant notamment l'occasion de collaborer avec les responsables de l'élaboration des plans nationaux et d'être initiés par eux;
- c) Organisation, pour le personnel d'entretien, de stages de formation dans les usines fabriquant les principales machines utilisées dans de nouveaux projets;
- d) Détachement, aux fins de formation, de personnel d'exécution recruté pour de nouveaux projets dans des entreprises analogues déjà installées.

Dans le cadre du programme de développement de la gestion et du personnel, les cadres de tous niveaux, y compris les directeurs généraux, devraient être constamment en rapport avec leurs subordonnés grâce à des réunions de personnel régulières et à des discussions familières.

37. La CEA devrait organiser un ou plusieurs cycles d'études pour l'étude détaillée des diverses questions de personnel et de gestion intéressant les entreprises publiques. Parmi les points importants qui doivent retenir l'attention sont le pouvoir de recruter et de licencier et les conditions de cessation de service; les règles et procédures actuellement en vigueur favorisent souvent l'employé en faute qui est renvoyé et pénalisent le bon employé qui démissionne.

38. La CEA devrait fournir les moyens et l'assistance technique nécessaires à la formation du personnel des entreprises publiques et des fonctionnaires des organismes ou ministères responsables, ainsi qu'à l'établissement de systèmes d'évaluation du rendement.

B. Groupe francophone

Les recommandations suivantes, élaborées à la suite des débats en sous-groupe de travail, ont été formulées et adoptées.

1. Les entreprises publiques constituent l'instrument fondamental du développement économique et social des Etats africains. Elles permettent à chaque nation de choisir pour son développement une voie authentiquement nationale, qui, sans exclure le secteur privé et en organisant avec ce secteur une politique de coopération et de complémentarité, l'oriente conformément aux objectifs nationaux définis dans les plans et programmes de développement.

En conséquence les gouvernements devraient :

- a) S'efforcer de créer, chaque fois que cela s'avère nécessaire, des entreprises publiques selon une formule adaptée aux besoins : étatique, mixte, interétatique. Ces entreprises doivent constituer un réseau cohérent, coordonné, capable d'infléchir, dans le sens voulu par le gouvernement, des secteurs ou des branches économiques donnés.
- b) Mettre tout en oeuvre pour renforcer les bases matérielles du secteur public et permettre son développement.
- c) Définir aux entreprises publiques (ou groupes d'entreprises) une politique, des missions et des objectifs en conformité avec les plans ou programmes de développement. Une telle définition permettrait de donner à ces organismes une utilité économique optimum.

2. Les entreprises publiques apparaissent, si on examine les problèmes et l'évolution des économies africaines, comme l'institution cardinale des économies planifiées, la cellule de base au sein de laquelle viennent se concrétiser, à l'échelle micro-économique, les objectifs macro-économiques du plan. Elles constituent ainsi l'instrument opérationnel essentiel des plans et programmes de développement, et doivent à ce titre participer à l'élaboration et à l'exécution du plan.

Ceci implique que :

- a) Les directions des entreprises publiques soient utilement consultées, et participent effectivement, au niveau de leurs responsabilités, à l'élaboration des plans et programmes nationaux et régionaux.

- b) Elles soient également associées aux prises de décisions relatives aux mesures de planification (économiques, sociales, administratives, financières, fiscales, juridiques, constitutionnelles, etc.).
 - c) Les entreprises publiques aient évalué avec précision leurs possibilités (capacité de production, état des équipements, niveaux techniques, besoins en moyens, état du marché, perspectives d'évolution, d'innovation, etc.) et que des objectifs précis leur soient assignés sous forme de plans opérationnels.
 - d) Les entreprises publiques soient dotées d'un système de direction, d'information, de gestion, de comptabilité, de programmation et de contrôle leur permettant de maîtriser leur comportement, d'ordonner leurs opérations et ainsi de réaliser, dans les meilleures conditions, les objectifs qui leur seront assignés, et d'ajuster leurs programmes en vu des résultats obtenus. Pour ce faire, l'attention des gouvernements est attirée sur les recommandations du Cycle de Bizerte et sur les possibilités offertes par les méthodes et techniques modernes d'organisation et de gestion.
3. Dans le cadre d'une économie planifiée, il est nécessaire de passer d'une administration de tutelle à une administration d'impulsion, conçue pour coordonner et apte à prendre des décisions synthétiques. Les entreprises publiques doivent par conséquent être dotées de supports administratifs les insérant dans un tel système et assurant rationnellement leurs liaisons :

- Structurales et organiques avec l'administration publique;
- Opérationnelles avec le plan;
- Economiques avec le marché.

En conséquence, les gouvernements sont invités à prendre en considération les points suivants :

- a) Lors de la création d'une entreprise publique, il est nécessaire de procéder à une étude préliminaire complète concernant son opportunité opérationnelle et économique, ses possibilités objectives notamment en matière de cadres, moyens, etc., ses perspectives de rentabilité, les conséquences diverses entraînées par sa création, les modalités de son insertion dans le système administratif en place, l'organisation de sa direction, etc. Un modèle normalisé de plan d'étude devrait être élaboré.
- b) Il est nécessaire de créer un organisme central chargé d'assurer la coordination de la tutelle des entreprises publiques, la coordination et la programmation de leurs activités. On peut envisager

à ce propos différentes formules, telles qu'un bureau central de programmation auprès de l'organe central de planification, des bureaux de programmation et de coordination auprès des ministères de tutelle, un organisme central de tutelle, etc..

- c) La participation aux décisions financières, la coordination indispensable avec le ministère des finances, les ministères ou organismes chargés des infrastructures, de l'aménagement du territoire, pourraient être réalisées par l'intermédiaire des organes désignés ci-dessus.
- d) L'action régionale et locale des entreprises publiques, leur participation aux aménagements régionaux, aux actions des collectivités locales, ainsi que leurs relations avec les autorités régionales et locales et les services extérieurs des ministères pourraient être organisées par l'intermédiaire de bureaux régionaux de programmation et de coordination, qui seraient en liaison avec les bureaux similaires des ministères et l'organe central de coordination du ministère du plan ou bien avec l'organisme central de tutelle.
- e) Les entreprises publiques doivent pouvoir s'adresser directement aux organismes chargés des problèmes commerciaux (prospection et étude de marchés, modification des produits, etc.). A cet égard, il est recommandé qu'elles puissent disposer de l'information économique et technique nécessaire, qui leur sera fournie dans le cadre d'un plan d'information.
- f) Il convient d'organiser un dialogue, une concertation efficace avec les entreprises privées du secteur ou de la branche, par l'intermédiaire soit du plan soit d'organismes socio-professionnels. En effet, il est nécessaire que les Etats africains puissent utiliser à plein les capacités de leurs systèmes productifs et substituent à une stérile concurrence une politique de coordination, de coopération et de complémentarité entre les secteurs publics et privés, dans le cadre des options fondamentales prises en matière de politique économique.
- g) L'entreprise publique utilise du personnel formé mais forme également son personnel. Elle doit donc se concerter avec les services chargés de la formation et de la promotion.
- h) L'entreprise publique doit pouvoir, en fonction des politiques décidées par les gouvernements, concourir à la promotion des entrepreneurs nationaux et du secteur coopératif (équipements, marchés, assistances diverses, etc.).
- i) Il serait souhaitable que puissent avoir lieu des consultations entre les entreprises des différents Etats africains, notamment dans le cadre des ententes régionales ou sous-régionales.

- j) Il est recommandé de créer un organe spécialisé, qui serait chargé, dans le cadre d'une action plus générale concernant l'organisation, la gestion, la productivité, les coûts et rendements de l'ensemble du secteur public, de procéder aux adaptations nécessaires des entreprises publiques créées ou à créer, afin que celles-ci portent la marque des politiques de développement et en soient les instruments efficaces.

La complexité de ce problème, son ampleur, les situations économiques différentes des Etats nécessitent que les solutions adoptées soient étudiées en fonction des conditions concrètes de chaque pays et de ses possibilités.

4. Etant donné l'importance fondamentale des entreprises publiques pour l'organisation d'un développement économique et social authentiquement national, ces entreprises doivent être considérées comme les agents économiques essentiels, et ce, dans les secteurs clés du développement. En conséquence les gouvernements devraient organiser méthodiquement la prise en charge par les entreprises publiques des projets déterminés par les organes centraux et régionaux de planification du développement. A cet effet les mesures suivantes sont préconisées :

- a) Une coordination étroite et constante doit s'établir entre les services du plan, le ou les ministères ou organismes de tutelle, les directions des entreprises publiques. Les supports de cette coordination pourraient être constitués par un organe central situé auprès du ministère du plan, des bureaux de programmation et de coordination situés au niveau des organismes de tutelle, des régions, etc. Il serait alors nécessaire qu'une fonction de coordination et de programmation soit identifiée au niveau de l'entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques.
- b) Les services du plan doivent déterminer exactement les projets et les effets attendus. Ces projets doivent être assortis d'une étude des moyens indispensables, d'un calendrier de réalisation, de normes à respecter (qualité, coûts, etc.). Il serait souhaitable qu'ils soient présentés sous une forme normalisée (fiche de projet). Un plan de contrôle et une étude relative aux solutions possibles en cas d'ajustement sont également nécessaires, ainsi qu'une prévision des mesures de planification à prendre.
- c) Les entreprises publiques et les organismes de tutelle doivent être associés à ces travaux d'élaboration (notamment aux choix économiques des projets) et devraient pouvoir attirer en temps utile l'attention des responsables sur les conséquences de leur choix.

- d) Les objectifs déterminés dans le cadre des projets confiés aux entreprises publiques doivent faire l'objet de programmes sectoriels pris en charge par les organismes de tutelle, et décomposés en plans d'opérations spécifiés et programmés, dont la réalisation incombera aux entreprises publiques.
- e) Les entreprises publiques doivent être dotées, pour réaliser ces projets, de l'organisation et des systèmes de gestion adaptés, leur donnant - outre un haut niveau de productivité - la possibilité d'analyser et de déterminer avec exactitude les résultats obtenus en fonction des objectifs et des coûts de réalisation.
- f) Enfin, il est indispensable de prévoir une procédure souple d'ajustement de façon, d'une part, à corriger le plan d'opérations en cours, d'autre part, à laisser à la direction de l'entreprise publique l'initiative et la responsabilité nécessaires.

5. En raison de la part croissante des ressources publiques utilisées par les entreprises publiques, une importance particulière doit être accordée aux problèmes de financement de ces organismes, notamment sur les points suivants : utilisation rationnelle des ressources publiques; limitation des dépenses improductives qui provoquent une déperdition des moyens rares dont disposent les pays en voie de développement. En conséquence, les gouvernements sont invités à rationaliser les méthodes de financement des entreprises publiques, particulièrement en adoptant les mesures ci-après :

- a) Les entreprises publiques, quels que soient leurs missions ou objectifs, et quelles que soient également les interventions gouvernementales auxquelles elles servent de support, devraient fonctionner sur le principe de la vérité des prix. Ce principe n'exclut nullement la pratique des prix "administrés", mais nécessite une analyse des prix de revient de chaque type d'opération, afin que soit réalisée une imputation exacte des coûts. Ainsi l'Etat et éventuellement les collectivités publiques pourront rembourser aux entreprises publiques les coûts identifiés comme charges, astreintes, interventions, etc.. Ceci implique qu'elles soient dotées d'un plan comptable, d'une comptabilité analytique, et que leur gestion financière s'effectue selon les pratiques du contrôle budgétaire. Cette méthode aurait, outre l'avantage d'une évaluation correcte des coûts de l'action publique, celui de guider la gestion des entreprises de ce secteur et de leur permettre de décider en connaissance de cause de leurs activités opérationnelles.
- b) En considérant le problème ci-dessus évoqué, les participants émettent l'avis qu'il convient de manier avec prudence les interventions de l'Etat (transferts de ressources, subventions tarifaires, etc.) effectuées par l'intermédiaire des entreprises publiques. En effet

celles-ci provoquent, par le jeu des subventions, des charges fiscales souvent indifférenciées. Il peut en résulter des effets mal maîtrisés sur les structures socio-économiques, ce qui empêche très souvent le gouvernement de sélectionner avec précision ses actions.

- c) En conséquence il importe, d'une part de procéder à une budgétisation du plan et à la mise en oeuvre d'un budget fonctionnel, afin de permettre des financements par objectifs, et, d'autre part, d'inscrire au budget le coût des interventions de l'Etat dûment identifiées à la place des subventions globales affectées aux entreprises publiques.
- d) Cette réforme, estimée indispensable dans la phase actuelle de planification de l'Afrique, nécessite une réorganisation profonde des systèmes budgétaires des entreprises publiques qui, outre un plan comptable adapté, une comptabilité analytique, un contrôle budgétaire, doivent être dotés d'un budget prévisionnel, d'une comptabilité améliorée des amortissements et d'un programme à long terme d'investissements.
- e) Les entreprises publiques doivent disposer d'une autonomie de gestion financière suffisante dont le résultat doit être, non pas de soustraire ces entreprises à l'autorité de l'Etat - ce qui constitue une donnée intangible - mais d'améliorer leur gestion. Les participants ont donc estimé que les entreprises publiques devaient être dotées d'un capital initial et d'un fonds de roulement suffisants, et avoir obligation de rentabilité (compte tenu des remboursements effectués par l'Etat lorsque celui-ci impose des sujétions particulières). Il en résulte que le contrôle devrait s'effectuer essentiellement sur les résultats et les prix de revient, c'est-à-dire que la tutelle financière ne devrait pas transformer les entreprises publiques en régies ni en moyens destinés à gérer de façon différente, hors des règles de la comptabilité publique, les ressources publiques. En outre, les entreprises publiques devraient avoir en permanence la maîtrise de leurs fonds.
- f) Dans ces conditions, le financement des entreprises publiques pourrait être largement débudgétisé. Il s'effectuerait en grande partie par auto-financement. D'autre part, il conviendrait d'accorder plus de souplesse aux entreprises publiques pour obtenir les financements nécessaires à leur développement (emprunts, affectation d'épargne, opérations financières diverses, etc.).
- g) Dans la plupart des Etats, un des obstacles au développement est constitué par la rareté des capitaux. L'entreprise publique pourrait constituer un moyen important de financement : par ses bénéfices, par l'appel aux capitaux privés pour la création de sociétés d'économie mixte, par la mobilisation de l'épargne nationale, régionale et locale en vue de la réalisation de projets spécifiques.

6. Les entreprises publiques constituent des moyens opérationnels efficaces pour réaliser et accélérer le développement régional et local, sous réserve que cette utilisation découle d'un plan d'ensemble et soit coordonnée avec les actions des administrations publiques régionales et locales et, éventuellement, avec les administrations des collectivités locales, lorsque ces institutions existent. Mais il est nécessaire :

- a) Qu'à la régionalisation du plan corresponde une organisation adaptée de l'administration régionale.
- b) Qu'une fonction de programmation régionale soit identifiée et dotée des compétences nécessaires pour coordonner toutes les actions à son niveau (administration publique, services extérieurs, entreprises publiques, etc.).
- c) Que la localisation des entreprises publiques, qui découlerait d'une politique de développement régional, soit basée sur une politique d'aménagement du territoire fondée sur une analyse objective des lois du développement et du contexte économique international (notamment celui des pays voisins).
- d) Que les missions et objectifs assignés à l'entreprise publique soient clairement définis, par exemple :
 - Création d'un environnement d'accueil;
 - Motivations socio-politico-économiques;
 - Résorption d'un déséquilibre grave;
 - Aménagement régional intégré nécessitant une action polyvalente, etc.;

et que les moyens nécessaires à son action lui soient accordés ou transférés.

- e) Que soient pris en considération les besoins des collectivités locales et éventuellement leur participation à l'organisation du développement régional.

7. Les entreprises publiques doivent poursuivre une stratégie de croissance et de progrès, et adopter une attitude d'adaptation constante au développement social et économique, ce qui nécessite qu'elles disposent d'une information économique et technique suffisante. Dans ce but, les mesures suivantes sont suggérées aux gouvernements :

- a) L'information économique devrait être centralisée par un organisme qui aurait pour tâche :
- i) D'organiser une documentation sélectionnée et actualisée;
 - ii) De mettre cette documentation à la disposition du secteur public et privé;
 - iii) D'organiser ou de commanditer les études nécessaires au secteur public;
 - iv) De créer une information régionale.
- b) Chaque entreprise publique devrait identifier une fonction d'information économique, se doter d'un plan d'information et d'un tableau de bord. On suggère que des études soient entreprises :
- i) Sur la nature des informations nécessaires aux divers types d'entreprises publiques;
 - ii) Sur des modèles normalisés de plans d'information (informations nécessaires, sources, recueil, classement, stockage, actualisation, diffusion);
 - iii) Sur des modèles normalisés de tableau de bord.
- Ces documents devraient être harmonisés avec ceux du plan et des organismes de tutelle.
- c) Les tableaux de bord des entreprises publiques - c'est-à-dire l'information de gestion - devraient constituer des instruments de contrôle et d'analyse des écarts (entre prévisions et réalisations) afin de procéder aux ajustements.
- d) Les entreprises publiques devraient être informées d'une manière sélective des recherches scientifiques et techniques et de leurs possibilités d'application, ainsi que des innovations concernant les produits, les technologies, etc. en provenance :
- i) Des organes de recherche et d'études;
 - ii) Des autres entreprises publiques;
 - iii) Du secteur privé;
 - iv) Des pays étrangers.

Il est préconisé à cet égard d'étudier la création d'un organisme qui pourrait être soit un établissement d'Etat, soit un établissement mixte (avec participation du secteur privé) ou encore, inter-étatique.

- e) Les entreprises publiques devraient avoir une politique de recherche-développement, et ainsi contribuer à la recherche appliquée, et pro-

ANNEXE I

Cycle d'études sur le rôle des entreprises publiques dans la planification et l'exécution des plans

(aspects administratifs)

Maurice, 16-26 septembre 1969

PROGRAMME

A. Groupe anglophone

Première semaine	9 h - 10 h 20	10 h 40 - 12 h	13 h 30 - 14 h 50	15 h 10 - 16 h 30
Mardi 16 septembre	N° 1 Inscriptions 10 h. Ouverture du Cycle d'études (commune pour les deux grou- pes linguistiques)	N° 2 Introduction : plan général	N° 3 Importance des entre- prises publiques dans l'économie africaine	N° 4 Participation des en- treprises publiques à la formulation des plans nationaux
Mercredi 17 septembre	N° 5 Participation des entreprises publiques à la formulation des plans régionaux	N° 6 Le rôle des entre- prises publiques dans l'économie d'un pays : buts et ob- jectifs	N° 7 Expérience d'un pays participant (RAU)	N° 8 L'expérience de la RAU (débat)
Jeudi 18 septembre	N° 9 Insertion des entre- prises publiques dans le système ad- ministratif	N° 10 Gestion des projets par les entreprises publiques	N° 11 Expérience d'un pays participant (Maurice)	N° 12 L'expérience de Maurice (débat)
Vendredi 19 septembre	N° 13 Financement des entreprises publiques	N° 14 Les entreprises publi- ques : programmation, coordination et con- trôle	N° 15 Les entreprises publi- ques et l'aménagement du territoire	N° 16 Les entreprises publi- ques et l'aménagement du territoire

A. Groupe anglophone (suite)

Deuxième semaine	9 h - 10 h 20	10 h 40 - 12 h	13 h 30 - 14 h 50	15 h 10 - 16 h 30
Lundi 22 septembre	N° 17 Les entreprises publi- ques et l'aménagement régional	N° 18 L'orientation économi- que des entreprises publiques	N° 19 Constitution de grou- pes de travail	N° 20 Discussions de groupe
Mardi 23 septembre	N° 21 Discussions de groupe	N° 22 Discussions de groupe	N° 23 Discussions de groupe	N° 24 Discussions de groupe
Mercredi 24 septembre	N° 25 Visite d'une entreprise	N° 26 Visite d'une entreprise	N° 27 Discussions de groupe	N° 28 Discussions de groupe
Jeudi 25 septembre	N° 29 Adoption du projet de rapport (séance plé- nière)	N° 30 Adoption des projets de recommandation (séance plénière)	N° 31 Visite d'une entreprise	N° 32 Visite d'une entreprise
Vendredi 26 septembre	N° 33 Adoption du rapport final et des recom- mandations (séance plénière)	N° 34 Evaluation et clôture du Cycle d'études (séance commune aux deux groupes linguis- tiques)		

PROGRAMME

B. Groupe francophone

Première semaine		9 h - 10 h 20	10 h 40 - 12 h	13 h 30 - 14 h 50	15 h 10 - 16 h 30
Mardi 16 septembre	N° 1 Enregistrement 9 h - 10 h Ouverture du Cycle 10 h - 11 h	N° 2 Introduction (objectifs et programme du Cycle)	N° 3 Importance des entreprises publiques dans l'économie africaine	N° 4 Missions et objectifs des entreprises publiques	
Mercredi 17 septembre		N° 5 Expériences de pays participants (suivi d'une discussion)	N° 6 Financement des entreprises publiques dans le cadre de la planification	N° 7 Participation des entreprises publiques à l'élaboration des plans nationaux et régionaux	N° 8 Gestion des projets par les entreprises (prise en charge - objectifs du plan - programmation - contrôle)
Jeudi 18 septembre		N° 9 Insertion des entreprises publiques dans le système administratif	N° 10 Financement des entreprises publiques dans le cadre de la planification	N° 11 Expériences de pays participants (suivi d'une discussion)	N° 12 Missions et objectifs des entreprises publiques
Vendredi 19 septembre		N° 13 Entreprises publiques - aménagement du territoire et aménagements régionaux	N° 14 L'information économique et technique des entreprises	N° 15 Expériences de pays participants et informations complémentaires sur les séances	N° 16 Missions et objectifs des entreprises publiques
		3 - 4 - 7 - 8 - 9 - 10 - 13 - 14			

B. Groupe francophone (suite)

Deuxième semaine	9 h - 10 h 20	10 h 40 - 12 h	13 h 30 - 14 h 50	15 h 10 - 16 h 30
Lundi 22 septembre	N° 17 Formation des groupes de travail (définition des objectifs)	N° 18 Débat en groupes de travail	N° 19 Débat en groupes de travail	N° 20 Débat en groupes de travail
Mardi 23 septembre	N° 21 Débat en groupes de travail	N° 22 Débat en groupes de travail	N° 23 Débat en groupes de travail	N° 24 Débat en groupes de travail
Mercredi 24 septembre	N° 25 Visite d'une entreprise	N° 26 Visite d'une entreprise	N° 27 Débat en groupes de travail	N° 28 Débat en groupes de travail
Jeudi 25 septembre	N° 29 Débat en groupes de travail (Adoption des projets de recommandations en groupes de travail)	N° 30 Débat en groupes de travail	N° 31 Visite d'une entreprise	N° 32 Adoption des recom- mandations (13 h 30 - 20 h)
Vendredi 26 septembre	N° 33 Adoption des recom- mandations	N° 34 Analyse des recom- mandations	N° 35 Séance plénière	N° 36 Evaluation et clô- ture du Cycle

ANNEXE II

COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL ET SUJETS ETUDIES

Deux groupes de travail anglophones et deux francophones ont été constitués. Chaque groupe de travail a étudié, suivant la répartition établie, les sujets suivants :

- a) Problèmes, activités et tâches à aborder et ordre de priorité à établir à cet effet;
- b) Recommandations en vue des mesures à prendre, des études complémentaires à réaliser et de l'orientation à suivre pour résoudre les problèmes et les difficultés;
- c) A qui doit revenir la responsabilité de l'exécution : gouvernements, ministres, conseils d'administration des entreprises publiques, directeurs généraux, etc.;
- d) Assistance requise de sources extérieures : CEA, PNUD, donateurs d'aide bilatérale, etc.

A. Groupe anglophone

Groupe de travail N° 1

Appareil administratif pour le financement et le contrôle financier des projets entrepris par les entreprises publiques :

- a) Harmonisation des budgets et des plans
- b) Contrôle financier de l'exécution
- c) Rapports financiers et évaluation des résultats
- d) Politique des prix

Président : M. D. Burrenchobay (Maurice)

Rapporteur : M. O. Apará (Nigéria)

Membres : M. K. Ali Fouda (RAU), M. A.F. Taha (Soudan),
M. Abdul Jelil Mohamed (Ethiopie)

Consultant : M. H. Seidman (Etats-Unis d'Amérique)

Groupe de travail N° 2

Responsabilités des entreprises publiques en matière de planification et comment les exercer :

- a) Formulation des plans nationaux et régionaux
- b) Définition des buts et objectifs des entreprises dans le cadre du plan national (ou régional)
- c) Exécution des projets : programmation, coordination, contrôle, développement et formation de la main-d'oeuvre.

Président : M. M. Mostafa El-Said (RAU)

Rapporteur : M. J.C. Brown (Maurice)

Membres : M. J.T. Etame (Cameroun), M. K.M. Lamaswala (Zambie),
M. A.H. Hirad (Somalie)

Consultants : M. G.O. Orewa (CEA)
M. H. Schirmacher (République fédérale d'Allemagne)

B. Groupe francophone

Sous la présidence de M. Marcel Etienne de Maurice, le groupe francophone s'est réuni et s'est constitué en groupes de travail comme suit :

Groupe de travail N° 1

- a) Importance des entreprises publiques dans l'économie africaine
- b) Missions et objectifs des entreprises publiques
- c) Participation des entreprises publiques à l'élaboration des plans nationaux et régionaux
- d) Insertion des entreprises publiques dans le système administratif.

Président-

Rapporteur : M. A. Batanga (Congo-Brazzaville)

Membres : M. P. Ntahorubuze (Burundi), M. M. Diakite (Mali),
M. L. Delon Yao (Côte-d'Ivoire)

Consultant : M. R. Crémoux (CEA)

Groupe de travail N° 2

- a) Gestion des projets par les entreprises
- b) Financement des entreprises publiques dans le cadre de la planification
- c) Entreprises publiques - aménagement du territoire et aménagements régionaux
- d) L'information économique et technique des entreprises.

Président-

Rapporteur : M. I. Maïga (Haute-Volta)

Membres : M. J. Razafindrasoava (Madagascar), M. M. Etienne (Maurice),
M. P. Muyizere (Rwanda)

Consultants : M. R. Julianne (France), M. B. Buhagiar

ANNEX/ANNEXE III

LIST OF PARTICIPANTS, CONSULTANTS AND OBSERVERS /
LISTE DES PARTICIPANTS, CONSULTANTS ET OBSERVATEURS

A. Participants

Burundi	P. Ntahorubuze Directeur général du Plan, Ministère du Plan et de l'économie
Cameroon/Cameroun	J.T. Etame Area Manager, Cameroon Development Corporation
Congo (Brazzaville)	A. Batanga Directeur, Société nationale d'élec- tricité, Ministère de l'industrie
Ivory-Coast/ Côte-d'Ivoire	L. Delon-Yao Directeur, Institut de technologie alimentaire
Ethiopia/Ethiopie	Abdul Jelil Mohamed Deputy General Manager, Ethiopian Investment Corporation
Upper Volta/Haute-Volta	I. Maïga Directeur, Société voltaïque de commercialisation
Madagascar	J. Razafindrasoava Ingénieur d'études, Bureau de développement et de promotion industriels
Mali	M. Diakite Directeur général, Compagnie malienne textile
Mauritius/Maurice	D. Burrenchobay Chairman, Central Electricity Board, Permanent Secretary, Prime Minister's Office J.C. Brown General Manager, Mauritius Housing Corporation J.R.M. Etienne Director of Statistics, Central Statistical Office R. Desmarais General Manager, Central Electricity Board
Nigeria/Nigéria	O. Apará Finance Officer, Electricity Corporation of Nigeria

A. Participants

(cont'd/suite)

United Arab Republic/ République arabe unie	M. Mostafa El-Said Chairman, Misr Dredging and Public Works Co.
	K. Ali Fouda General Director, Public Building Contracting Organization
Rwanda	P. Muyizere Directeur de division, Ministère des travaux publics
Sudan/Soudan	A.F. Taha Inspector, Public Enterprises Section, Ministry of Treasury
Somalia/Somalie	A.H. Hirad Administration and Accounts Manager National Agency of Foreign Trade
Zambia/Zambie	K.M. Lamaswala Economist, Ministry of Development and Finance

B. Consultants

B. Buhagiar	Directeur Centre d'administration des entreprises Université de Maurice
R. Julienne (France)	Chef du Bureau des programmes Secrétariat d'Etat aux affaires étrangères
H. Schirrmacher (Federal Republic of Germany)	German Foundation for Developing Countries
H. Seidman (USA)	National Academy of Public Administration

C. ECA Staff/Personnel de la CEA

I.S. Fraser	Course Director/Directeur du Cycle d'études
R. Crémoux	Course Co-Director/Codirecteur du Cycle d'études
G.O. Orewa	Chief, Public Administration Section/ Chef de la Section de l'administration publique

D. Observers/Observateurs

F. Empeigne	Officer in charge Economic Planning Unit
Y. Aumeeruddy	Acting Director Central Housing Authority
A. Mohamed	Senior Investment Officer Development Bank of Mauritius
J.G.J. Labat	Deputy General Manager Central Electricity Board
R. Retnasami	Acting Transmission and Distribution Engineer Central Electricity Board
G. Lamusse B. de St. Romain	Commercial Engineer Central Electricity Board

E. Liaison Officer/Chargé de liaison

J.F. Parfait	Principal Assistant Secretary Prime Minister's Office
--------------	--

ANNEX/ANNEXE IV

LIST OF DOCUMENTS/LISTE DES DOCUMENTS

E/CN.14/444	Report of the Seminar on the Management of Public Enterprises / Rapport du Cycle d'études sur la gestion des entreprises publiques
Note d'information N° 3	Le rôle des entreprises publiques en Algérie
Information paper No. 4	The role of public enterprises in the Sudan in planning and plan implementation
Information paper No. 5	The role of public building and construction contracting organisations in planning and plan implementation in UAR
Information paper No. 6	The role of public enterprises in planning and plan implementation in UAR
Information paper No. 7 and Add.1	The role of public enterprises in planning and plan implementation in Nigeria
Note d'information N° 8	Le rôle des entreprises publiques et du secteur public dans l'élaboration et l'exécution des plans de développement, par M. Benzineb, CEA
Information paper No. 9	The role of public enterprises in planning and plan implementation, administrative framework, by G.O. Orewa and M.P. Mazinge, ECA
Note d'information N° 10	Entreprises publiques et développement national (extrait du Rapport du Cycle d'études des Nations Unies sur l'organisation et l'administration des entreprises publiques, Genève, septembre-octobre 1966)
Information paper No. 11	Public enterprises and national development (Extract from the Report of the United Nations Seminar on Organization and Administration of Public enterprises, Geneva, September-October 1966)

LIST OF DOCUMENTS/LISTE DES DOCUMENTS
(cont'd/suite)

Information paper No. 12	The role of financial intermediaries in public enterprises, Ethiopia
Information paper No. 13	Growth of state enterprise in Zambia
Information paper No. 14	The role of public enterprises in planning and plan implementation, Sudan
Information paper No. 15	The role of public enterprises in Mauritius
Information paper No. 16	Public enterprises in Mauritius
Note d'information N° 17	Rôle des entreprises publiques dans la planification et l'exécution du plan au Mali
Note d'information N° 18	Le rôle des entreprises publiques ivoiriennes dans la planification et l'exécution des plans en Côte-d'Ivoire
Information paper No. 19	Notes on public enterprises in Somalia
Note d'information N° 20	Les entreprises publiques à Maurice
Information paper No. 21	The role of public enterprises in Federal Republic of Cameroon with particular reference to West Cameroon
Information paper No. 22	Some notes concerning the low-cost housing scheme, Central Housing Authority, Mauritius
Note d'information N° 23	Quelques notes au sujet du programme de logement à bon marché de la "Central Housing Authority", Maurice
Note d'information N° 24	Rôle des entreprises publiques dans la planification et l'exécution des plans à Madagascar
Note d'information N° 25	Le problème des entreprises publiques en Afrique
Note d'information N° 26	Le rôle des entreprises publiques dans la planification et l'exécution des plans, Haute-Volta