

49136



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
LIMITÉE

E/ECA/PAMM/PS/82/5
16 novembre 1982

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence régional CEA/OUA sur le rôle du secteur
public dans le développement national et régional
dans le cadre de la mise en oeuvre du Plan d'action
de Lagos

Addis-Abéba (Ethiopie), 22-27 novembre 1982

PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT EFFICACE DES
CAPACITES ET DE LA PERFORMANCE DES
ENTREPRISES PUBLIQUES AFRICAINES

Document présenté par
le Secrétariat de la CEA

N.B. Ce document n'a pas été révisé.

Problèmes de développement efficace des capacités et de la performance des entreprises publiques africaines

1. Introduction

Depuis leur accession à l'indépendance, les pays africains ont eu de plus en plus recours à leurs entreprises publiques pour promouvoir le développement de leurs économies. De même, l'importance de ces entreprises, souvent appelées paraétatiques, s'est considérablement accrue au cours des années, du point de vue nombre, variété et complexité des opérations. Les entreprises publiques opèrent aujourd'hui dans presque tous les secteurs de l'économie - agriculture, banque, commerce et industrie, assurances, transports, tourisme et mines, et la forme d'entreprise semble constituer de nos jours un trait permanent de la façon dont les affaires publiques sont menées dans tous les pays africains.

S'agissant des entreprises en Afrique, il est difficile d'établir des chiffres exacts et à jour, d'autant qu'il ne semble pas exister de consensus au niveau des pays africains quant au contenu précis de la notion d'entreprise publique, car ce qui est considéré comme entreprise publique dans un pays ne l'est pas forcément dans un autre. Entreprise publique ou paraétatique se réfère, dans le cadre du présent document, à des institutions ou organisations détenues entièrement par le public ou dans lesquelles le public a une participation majoritaire, des établissements dont les activités sont orientées vers les affaires et qui fournissent des services ou produisent des biens et ont leur gestion propre. Cette définition excluerait des organisations telles que les Conseils de sports, les Conseils d'université, les Conseils d'hôpitaux etc.; et semble correspondre à la résolution 3488(XXX) du 12 décembre 1975 de l'Assemblée générale des Nations Unies dans laquelle le Secrétaire général était chargé de préparer une étude sur le rôle du secteur public dans la promotion du développement des pays du tiers monde. La résolution précisait que l'étude devait se concentrer "sur les établissements qui produisent des biens marchands et des services que possèdent et contrôlent le gouvernement et ses agences (y compris la propriété partielle) et de voir, si dans ce contexte, il y a contrôle effectif..." 1/.

Revenant à la question de nombre, il suffira de citer quelques exemples pour illustrer la prolifération de ces institutions dans les pays africains. Avant 1966, il existait au Nigéria quatre sociétés de développement, chacune ayant près de quarante filiales; il y avait en outre des sociétés du gouvernement fédéral et des Etats, ce qui donne un total de 250 2/. Une estimation prudente montre que ces chiffres ont plus que décuplé.

Au Kenya les entreprises parapubliques et les coopératives à travers le pays sont au nombre de soixante six; ce chiffre exclue les sociétés étatiques ou les filiales des

1/ Conseil économique et social des Nations Unies - Doc. E/5985 du 24 mai 1977

2/ S.G. Odia : Problèmes de gestion du personnel des entreprises publiques africaines. Document présenté au séminaire régional de la CEA sur les problèmes techniques et de gestion des entreprises publiques africaines, Yaoundé, 7-14 août 1978.

sociétés paraétatiques. Les sociétés paraétatiques sont devenues un facteur important dans le domaine de l'emploi. On estime en effet que les sociétés parapubliques du Kenya emploient autant de personnes que la fonction publique elle-même, si on exclue les enseignants. 3/ En République Unie du Camérout, la Société nationale d'investissement (SNI) compte, à elle seule, environ 85 entreprises publiques avec leurs filiales concentrant des intérêts étrangers ou nationaux ; elle fournit, entre autres, des conseils aux investisseurs potentiels. En Zambie, presque tous les investissements du gouvernement dans les entreprises à caractère industriel et commercial se font par la Industrial Development Corporation (Société de développement industriel) et ses filiales. Les sociétés paraétatiques de la Zambie emploient environ 140 000 travailleurs, soit 30% de la main-d'oeuvre totale ayant un emploi régulier. La valeur des avoirs totaux des sociétés parapubliques en Zambie était de 3 milliard 26 millions de Kwacha à la fin de 1976, atteignant 3 milliard 45 millions de Kwacha en 1977 4/. En regroupant tous ces éléments et en les considérant comme un tout, on s'aperçoit que la contribution du secteur parapublique à l'économie des pays d'Afrique est devenue un facteur important dont il faut tenir compte.

2. Rôle et fonctions des entreprises publiques africaines

Le niveau et l'importance de la participation du gouvernement dans les projets économiques par le biais des entreprises publiques sont généralement déterminés en fonction de considérations idéologiques, de facteurs historiques et de l'état de développement économique. C'est ainsi que dans les pays à économie de type socialiste, la tendance générale semble être l'élimination ou une réduction substantielle du secteur privé, alors que dans les économies de type capitaliste, les entreprises publiques semblent se concentrer dans les domaines traditionnels et bien établis des services publics et des prétendues "hautes sphères de l'économie", laissant une part substantielle des activités des autres secteurs aux entrepreneurs privés. Si dans la majorité des cas, le critère fondamental de la création des entreprises publiques est multidimensionnel, la philosophie qui sous-tend cette création est de s'assurer le contrôle des secteurs clefs de l'économie afin de jouer un rôle efficace dans le développement économique et social du pays.

La prolifération d'entreprises publiques s'est également faite pour répondre à l'absence d'une classe d'entrepreneurs ou à la faiblesse de cette classe ainsi qu'à l'insuffisance des sources nationales de capitaux d'investissement privés. 5/ C'est ainsi que certains gouvernements africains sont devenus seuls propriétaires ou propriétaires associés d'entreprises telles que les complexes sidérurgiques, les usines pétrochimiques, les fabriques de ciment, les raffineries de pétrole, les usines de textiles et les brasseries. D'autres opèrent des compagnies aériennes et maritimes ainsi que des

3/ Rapport et recommandations de la Commission de révision des Organismes statutaires, mise sur pied par S.E. Hon. Daniel Arap Moi, Président de la République du Kenya - Government Printer Nairobi, p. 2

4/ République de Zambie - Troisième Plan de développement national 1977-83 - Government Printer Lusaka, p. 415

5/ Changements et tendances dans l'administration et les finances publiques en vue du développement - Seconde étude 1977-1979. Ventes des publications des Nations Unies E.82 H.I. ST/ESA/SER.E1/27, p. 5

services d'autocars. On s'attend à ce que ces institutions réalisent, entre autres, des profits et des excédents à réinvestir dans l'économie pour développer la production; en d'autres termes, elles doivent réaliser des capitaux pour le réinvestissement, ce qui signifie qu'elles doivent opérer strictement en tant qu'entreprises.

Le rôle d'entreprise des entreprises publiques africaines est de ce fait très crucial pour bâtir sur le continent entier des économies accélérées, auto-entretenuës et se renforçant mutuellement.

Si la performance de certaines entreprises publiques africaines a été très bonne, il n'en demeure pas moins vrai que l'histoire de plusieurs autres est pleine de cas d'échec et de performance insuffisante. Certaines entreprises n'ont pas été à la hauteur des nobles objectifs qui ont inspiré leur création; d'autres n'ont été maintenues à flot que grâce à l'infusion de subventions massives de la part du gouvernement, à l'annulation de sommes importantes de dettes impayées et à un traitement préférentiel en matière d'impôt. Le taux de rendement de certaines entreprises publiques a été, dans de nombreux cas, bien en deçà de leur coût de financement sur le marché des capitaux. Dans l'ensemble, ces entreprises n'ont pas réussi à résoudre efficacement les problèmes de chômage et les disparités au niveau des revenus.

Le profil de la performance des entreprises publiques a été relativement mince par rapport à celui du secteur privé. Par exemple, les résultats d'une étude nationale réalisée en 1975 par le Centre de perfectionnement des cadres au Nigéria a révélé que le taux de performance de la direction des entreprises publiques était de 12,5% inférieur à celui des entreprises privées. Les entreprises publiques ont reçu un jugement d'allure de 23% inférieur à celui du secteur privé en matière de contrôle et de gestion financiers. Dans d'autres secteurs spécifiques tels que le personnel, la commercialisation, la production, la gestion du matériel, l'organisation et la supervision, le jugement d'allure des entreprises publiques était de 13 à 20% en deçà de celui du secteur privé. Ce tableau ne s'applique pas uniquement au Nigéria, mais à de nombreux autres pays africains ^{6/}

Les commissions mises sur pied par certains pays africains et chargées d'enquêter sur les affaires des entreprises publiques ont découvert des cas de mauvaise gestion, d'irresponsabilité notoire et de corruption de la part des hauts cadres ainsi que des cas d'ingérence injustifiée et inadmissible de la part des hommes politiques. Et, comme le résume succinctement un rapport :

6/ S.G. Ordia: Problèmes de gestion du personnel des entreprises publiques africaines. Document présenté au séminaire régional de la CEA sur les problèmes techniques et de gestion des entreprises publiques africaines, Yaoundé, 7-14 août 1978

"S'il existe des exceptions notables, il apparaît au niveau de nombreuses entreprises paraétatiques des cas flagrants d'inefficacité, de mauvaise gestion financière, de gaspillage et de pratiques erronées. Par ailleurs et compte tenu de la confusion qui règne, on sait de moins en moins à quel niveau se situe la responsabilité pour les cas d'inefficacité ou de gaspillage et on a de plus en plus tendance à chercher à rejeter le blâme sur autrui lorsque les choses vont mal. On peut exploiter cette situation confuse de plusieurs façons, par exemple chercher à se dégager de toute responsabilité publique et se rendre capable de corruption et de népotisme" 7/.

Cette situation ne vaut pas seulement pour le pays d'où émane le rapport, elle est patente partout en Afrique.

3. Limites de la performance efficace

Les problèmes qui sont à la base des échecs et les difficultés que connaissent les entreprises publiques africaines sont nombreux, divers et complexes et ne sauraient être traités d'une façon exhaustive dans un document de ce genre. Par ailleurs, même si, fondamentalement, bon nombre de ces problèmes se recoupent, il existe des différences d'un pays à l'autre ainsi que d'une entreprise publique sectorielle à l'autre. Quelques problèmes critiques sont évoqués ci-après en guise d'illustration et ne se veulent pas exhaustifs. Ces problèmes sont, d'une façon générale, de deux ordres : ceux qui sont liés à l'environnement dans lequel opère l'entreprise et qui échappent généralement au contrôle de celle-ci; et les problèmes qui sont inhérents à l'organisation elle-même, donc des problèmes internes.

(a) Problèmes externes

(i) La conjoncture mondiale actuelle doublée de l'avance inexorable de la technologie moderne, de même que la complexité croissante des systèmes économiques et monétaires dans le monde, créent une situation dynamique mais extrêmement volatile dans laquelle opèrent les entreprises. La récession mondiale actuelle, l'effondrement des prix des matières premières ainsi que les tarifs protectionnistes et les autres mesures pratiqués par les pays développés exercent inéluctablement une influence sur les organismes de commercialisation de produits

agricoles et les sociétés minières qui ne sont plus en mesure de mener des opérations économiques et qui sont obligés de réduire leurs effectifs. Les dettes énormes que de nombreux pays africains ont eu à supporter, situation compliquée par les autres problèmes monétaires, ont créé une pénurie aiguë de devises, à telle enseigne que bon nombre d'entreprises publiques ne sont plus à même d'importer de l'extérieur l'équipement et les pièces détachées vitales. C'est ainsi que certaines entreprises ont été obligées, à travers des arrangements contractuels, d'accepter des techniques inadaptées, des conceptions d'usine et des installations, désuètes que leur proposent les étrangers qui cherchent à exploiter ou qui ne connaissent pas les conditions et les circonstances locales; les résultats ont été pour le moins catastrophiques. Ces facteurs et d'autres soulignent combien il est urgent pour l'Afrique de réduire au minimum sa dépendance vis-à-vis des sources extérieures et des agents étrangers, afin d'élaborer une stratégie fondée sur le principe d'auto-suffisance et d'utilisation des matières premières et des autres facteurs de production qui sont disponibles localement, dans le but de produire des biens et d'offrir des services dont a besoin la consommation locale.

(ii) Pour des raisons d'ordre politique ou social, il y a eu une prolifération sans plan ni coordination d'entreprises publiques en Afrique. Les objectifs et les fonctions de certaines d'entre elles ne sont pas clairement définis et même se contredisent dans certains cas. Cette situation a été à l'origine des conflits de juridiction, du double emploi et de la dissipation des ressources pourtant maigres. Elle a, en outre, créé des problèmes énormes de planification et de contrôle. Il y a surtout eu un manque de clarté quant à la distinction entre bien être social et objectifs économiques de certaines entreprises.

Bon nombre d'entreprises n'ont pas une base financière solide; d'autres se sont vues encombrer de responsabilités qui dépassent de loin les ressources disponibles. La sous-capitalisation constitue, en effet, un sérieux goulot d'étranglement pour plusieurs entreprises publiques africaines. Les pertes accumulées et la réticence ou l'incapacité des actionnaires y compris le gouvernement à accroître le capital actions ont créé une situation financière des plus insatisfaisantes.

La politique financière de certaines entreprises n'est pas bien énoncée dans certains cas; il doit être clairement indiqué le moment à partir duquel l'entreprise doit financer ses dépenses et quand elle doit commencer à réaliser des profits y compris les taux de rendement. La procédure d'obtention des crédits auprès du gouvernement est souvent très longue alors que les capacités de crédit sont limitées et circonscrites. La plupart des institutions de crédit insistent sur les garanties du gouvernement pour accorder des prêts, mais étant donné que la plupart des gouvernements imposent généralement un plafond supérieur à leur garantie, le nombre d'entreprises publiques qui peuvent prétendre à de tels prêts s'en trouve naturellement limité. Ainsi un programme

soigneusement élaboré par une entreprise financièrement viable peut être privé de fonds tout simplement parce qu'il aura été mis sur la liste d'attente au mauvais moment. Et même le droit au dialogue avec les institutions financières doit être quelquefois abandonné parce qu'une autre entreprise ou agence aura déjà ouvert des négociations avec la même institution financière 8/.

Est étroitement lié au problème de capitaux le problème de fixation des prix. Pour des raisons politiques ou sociales, certains gouvernements africains très souvent fixent ou modifient, d'une façon arbitraire et unilatérale, les prix des biens et des services, de telle sorte que plusieurs entreprises sont obligées de pratiquer des prix peu économiques pour des biens et des services qui ont très peu de rapport avec les augmentations du coût de la production. Le mécanisme d'établissement des prix en Afrique a été utilisé comme arme politique et est généralement introduit au moment le plus facile qui ne correspond pas forcément à la période la plus économique et judicieuse

(iii) Il existe un autre type de problème majeur qui se pose aux entreprises publiques : la question de l'autorité d'opérer et partant du niveau du contrôle politique ainsi que du degré d'autonomie à accorder aux entreprises. La question de l'autonomie vis-à-vis du contrôle est un problème très épineux et bon nombre de gouvernements africains n'ont pas encore réussi à trouver le juste milieu entre les deux. Et comme l'a fait récemment remarquer un Groupe d'experts des Nations Unies :

"...S'il appartient légitimement aux gouvernements de fixer l'orientation de la politique générale et d'assurer la coordination des activités des entreprises publiques, le contrôle exercé par les gouvernements est généralement excessif, global et rigide. Ce contrôle s'étend, entre autres, à la nomination des hauts cadres, à l'évaluation de projets, aux niveaux d'investissement et aux sources de financement...; aux politiques salariales, aux relations industrielles y compris la production journalière (courante), la gestion et les dépenses... Il arrive souvent que les considérations d'ordre politique priment les considérations objectives... Les procédés complexes et fastidieux adoptés pour l'évaluation et le financement des projets ont éventuellement abouti à des dépassements de coût et à des retards dans la mise en oeuvre..." 9/

Si les entreprises paraétatiques doivent s'acquitter efficacement de leurs tâches, elles devront jouir d'une certaine autonomie et avoir suffisamment la latitude de prendre des décisions dans le cadre global de la politique tracée par le gouvernement et des besoins du plan de développement national. Or c'est rarement le cas. Pour compliquer la situation, de nombreuses entreprises paraétatiques se voient encombrées de Conseils d'administration dont les membres sont souvent nommés pour des raisons politiques et non pour leur compétence, leur sens des affaires ou pour toute autre expérience pertinente -ce qui est plutôt négatif pour l'entreprise. Il y a généralement des frictions entre le conseil d'administration et la haute direction de l'entreprise, ainsi qu'entre celle-ci et les ministères de contrôle, allant jusqu'à l'ingérence indue dans les affaires quotidiennes de l'entreprise. Une telle ingérence tient souvent à une absence

8/ Marshall Hall - Quelques problèmes de gestion dans les entreprises publiques africaines. Document présenté au séminaire de la CAFRAD, organisé en collaboration avec le Gouvernement du Kenya, novembre/décembre 1976

9/ Rapport de la sixième réunion d'experts sur le Programme des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques, Genève, 10-19 Mars 1982.
Doc. E/1982/52/Add.1, P. 23

de compréhension quant à la nature des rapports qui doivent exister entre l'entreprise et le gouvernement, et produit des effets dévastateurs sur la productivité.

(b) Problèmes internes

(i) Gestion inefficace

Les entreprises publiques africaines sont minées par des problèmes multiples de gestion, allant des problèmes d'organisation et de fonctionnement, de sous-utilisation des capacités, d'évaluation insuffisante des projets, de pénurie de main-d'oeuvre qualifiée jusqu'aux systèmes entachés d'approvisionnement et de fourniture au niveau de la gestion. Etant donné que de nombreuses entreprises publiques sont une émanation des services gouvernementaux, la tendance a été de les modeler suivant ces services et de les alourdir avec la réglementation et les procédures de la fonction publique, lesquelles ne conviennent généralement pas aux entreprises. Les procédés de travail sont souvent encombrants, les hiérarchies de commandement obscures et la distribution du travail inégale. Cette situation ne fait que paralyser l'initiative, éteindre l'enthousiasme et affecter la productivité. Le cas se vérifie particulièrement au niveau des règles de contrôle financier qui devraient se conformer davantage aux pratiques opérationnelles liées à la situation d'entreprise.

Il n'est pas rare de constater au niveau des entreprises publiques dans bon nombre de pays africains une absence totale de planification, de recherche et de développement. La planification détaillée de l'entreprise est absente. L'allocation des ressources est souvent dictée par des estimations globales plutôt que par une évaluation détaillée des coûts ; inutile de dire qu'une telle approche peu réaliste peut conduire à des pénuries inattendues de facteurs de production critiques, conséquence pratiques erronées de budgétisation des ressources. La mauvaise planification a également été à l'origine de la sous-utilisation des capacités de l'entreprise ou a même conduit à une surévaluation des capacités par rapport aux besoins prévisibles. En effet, bon nombre d'entreprises publiques africaines lancent des projets pour lesquels les études de factibilité existent à peine ou alors sont insuffisantes ; il y a souvent absence totale d'étude de marché pour le produit ou le service d'une nouvelle entreprise. La recherche est tout aussi vitale pour l'identification des problèmes de production et la planification de nouveaux produits, services et investissements associés.

(ii) Développement des ressources humaines

De nombreuses entreprises publiques africaines souffrent d'une pénurie aiguë de main-d'oeuvre qualifiée, formée et compétente. Cette carence est à la fois quantitative et qualitative et est surtout critique aux échelons supérieurs et moyens. Elle a naturellement une incidence sur la performance et la productivité. La faible productivité est en effet un trait commun aux entreprises publiques africaines. La productivité dépend de l'association et du développement optimums des ressources humaines, naturelles et en capitaux. Les ressources humaines sont cruciales parce qu'elles sont la source de jaillissement de tout le reste, la clef qui libère et mobilise les autres ressources ; c'est par cette raison qu'elles doivent être pleinement et efficacement

développées et utilisées si les objectifs de productivité doivent être réalisés 10/

Les politiques de développement fonctionnel des entreprises publiques africaines sont soit insuffisantes ou inexistantes soit élaborées sur une base ad hoc. C'est là un problème très sérieux. Des politiques globales devraient être introduites de toute urgence et orientées vers le développement et la croissance optimums des ressources humaines afin de permettre au personnel d'utiliser pleinement ses capacités et d'appliquer ses connaissances et expériences pour promouvoir la productivité. L'administration des effectifs est, à cet égard, un facteur clef et devrait avoir pour objectif la motivation du personnel. Cela est possible grâce à des politiques équitables de recrutement et de promotion ainsi qu'à des profils de postes réalistes. De telles politiques devront comprendre un programme clairement défini qui permette l'amélioration du rendement grâce à la formation ; à cette formation doit correspondre un placement satisfaisant et judicieux afin d'assurer un rendement optimal. En un mot, les entreprises publiques africaines ont besoin d'un investissement programmé en matière de développement de la main-d'oeuvre.

(iii) Capacités de résolution des problèmes

Bon nombre d'entreprises publiques africaines n'ont pas la capacité interne nécessaire pour identifier et analyser leurs propres problèmes ; les aptitudes de prise de décision sont insuffisantes ; ainsi au lieu de développer l'autosuffisance et de renforcer leurs capacités de résoudre les problèmes internes, les entreprises sont obligées de recourir, dans une large mesure, aux consultants extérieurs pour diagnostiquer leurs problèmes de gestion et arrêter des mesures correctives. Outre le coût élevé de ces services de consultants externes, surtout des expatriés, il arrive souvent que les solutions proposées se sont avérées inapplicables ou inadaptées. Il est évident qu'il faut encourager l'auto-suffisance en améliorant les capacités de l'entreprise au niveau des systèmes de consultants internes. Il est possible de renforcer tout cela grâce à la mise en place de systèmes appropriés de comptabilité de gestion et de contrôle des opérations ainsi que de mécanismes d'évaluation des coûts par rapport au rendement et à la productivité, y compris les systèmes d'appréciation de la performance et les systèmes d'évaluation.

4. Conclusion

L'Afrique a la triste réputation d'être le continent le moins développé du monde. Elle a le revenu le plus faible par tête d'habitant, les taux d'alphabétisation les plus bas, de même qu'elle compte le plus grand nombre de pays enclavés et insulaires. Treize pays africains ont un revenu annuel par tête d'habitant inférieur à 200 dollars ; vingt trois ont un chiffre entre 500 et 200 dollars. Entre 1960 et 1980, le taux de croissance économique a été en moyenne de 4,8% seulement. Bon nombre de pays africains connaissent aujourd'hui de graves problèmes économiques et arrivent difficilement à

10/ La promotion de la productivité par la motivation du personnel. Document présenté par le Prof. Robert Adamson au séminaire organisé pour le personnel de gestion dans les organismes paraétatiques. Monbasa, Kenya, 28 Nov.-11 Déc. 1976 - Séminaire organisé par le CAFRAD en collaboration avec le Gouvernement du Kenya, p. 3.

organiser leurs besoins de planification sur une base rationnelle. Nombreux sont-ils qui sont trop petits pour réaliser des activités économiques viables ; et sans la coopération économique et technique, la plupart des pays d'Afrique ne peuvent pas à eux seuls faire de grandes réalisations. L'Afrique a donc besoin d'une stratégie qui reflète ses propres réalités sociales et économiques et qui puisse faciliter la croissance et le développement endogènes.

Les entreprises africaines publiques et privées sont cruciales pour la réalisation de l'auto-suffisance économique et de la prospérité nationale ; il devrait en effet avoir une relation de symbiose entre les deux. Etant donné les problèmes que connaissent les entreprises locales privées, y compris la pénurie de capitaux, la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée et l'absence d'un sens moderne des affaires, il est évident que les entreprises publiques africaines seront appelées à jouer le rôle prédominant dans l'effort de développement. Le présent document tente de faire ressortir certains des problèmes qui se posent au développement efficace de cet esprit d'entreprise. Comme il a été indiqué auparavant, les problèmes qui ont été soulignés dans le document sont loin d'être exhaustifs ; il est à espérer qu'ils formeront néanmoins une base de discussion entre les participants. Le document ne se veut pas de proposer des mesures correctives, sauf dans quelques cas, dans la mesure où cet aspect est traité dans d'autres documents de la Conférence.