



**NATIONS UNIES**  
**CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

---

49939  
**Distr. LIMITEE**

**E/ECA/PSD.3/15**  
**20 février 1984**

**Français**  
**Original : ANGLAIS**

**COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

**Troisième session de la Conférence**  
**Commune des Planificateurs, Statisticiens**  
**et Démographes africains**

**Addis Abeba, 5-14 mars 1984**

**MESURES VISANT A LA REALISATION D'UNE COORDINATION EFFICACE DES**  
**ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET**  
**PRIVE EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**



**NATIONS UNIES**  
**CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

---



Distr. LIMITEE

E/ECA/PSD.3/15  
20 février 1984

Français  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Troisième session de la Conférence  
Commune des Planificateurs, Statisticiens  
et Démographes africains

Addis Abeba, 5-14 mars 1984

MESURES VISANT A LA REALISATION D'UNE COORDINATION EFFICACE DES  
ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET  
PRIVE EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

MESURES VISANT A LA REALISATION D'UNE COORDINATION EFFICACE DES  
 ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET  
 PRIVE EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

1. HISTORIQUE

1. Depuis l'indépendance, les gouvernements des pays africains se sont efforcés inlassablement de définir et d'appliquer un mode de développement économique authentiquement africain. L'un de leurs principaux soucis à cet égard, a été d'intensifier, d'améliorer et de réorienter la mise en valeur de leurs ressources naturelles en vue du développement de leurs économies. En effet, au cours de l'ère coloniale cette mise en valeur a été, dans beaucoup de cas, irrationnelle, s'est essentiellement limitée au développement de certains secteurs et, motivée par le profit, n'a visé qu'à perpétuer l'exploitation du continent. La plus grande partie pour ne pas dire l'ensemble des investissements portait sur le commerce et les industries enclavées.

2. Avant l'indépendance et même bien après, les entreprises les plus rentables et les plus modernes étaient aux mains des étrangers. Les entrepreneurs étrangers jouissant d'une plus grande sécurité dans les colonies, le secteur privé autochtone ne pouvait être compétitif. Ce secteur était pratiquement inexistant sauf dans le petit commerce et l'agriculture où l'économie de subsistance prédominait. Par ailleurs le secteur public a été créé par la force des choses et son développement était entièrement lié aux objectifs en matière de développement des maîtres de l'époque qui avaient mis en place des embryons d'entreprises publiques en Afrique dans des secteurs comme les chemins de fer, les ports et les routes essentiellement pour faciliter les transports et pouvoir ainsi fournir des matières premières à faible coût aux industries de la métropole.

3. Après l'accession à l'indépendance, les gouvernements ont dû assumer seuls la tâche redoutable d'assurer un développement économique rapide tenant compte du patrimoine naturel et des aspirations de la population. Il était extrêmement difficile de combler les lacunes et notamment d'insérer les activités du secteur privé dans le tissu global économique et social du pays, étant donné que les colonisateurs n'avaient pas donné aux entrepreneurs autochtones les moyens de se développer de façon autonome. Le secteur privé était à l'époque faible, fragmenté, sans aucune orientation précise en raison du sous-développement des infrastructures, du manque de possibilités, de capitaux et des compétences nécessaires. Ne disposant pas de l'appui d'un secteur privé viable et dynamique et désireux de compléter leur indépendance politique par une indépendance économique, les gouvernements doivent assumer la responsabilité du développement.

4. De ce fait ils ont dû non seulement mettre en place les infra-structures, indispensables en procédant aux investissements considérables nécessaires à cette fin, mais exécuter les activités réalisables qui étaient trop difficiles ou insuffisamment rentables pour le secteur privé. Aussi les premières industries de remplacement des importations, qui étaient des industries manufacturières, ont-elles vu le jour dans le secteur public. Depuis lors, ce dernier s'est développé et a étendu ses activités de production, laissant le secteur privé s'aventurer avec le moins de risques possibles dans les domaines des services et de la petite industrie. Il était donc inévitable que le secteur public devînt le catalyseur du développement économique.

5. Conformément à la recommandations de la deuxième session de la Conférence commune des planificateurs, statisticiens et démographes africains, la présente étude consiste surtout en une recherche concrète des mesures appropriées en vue de la coordination efficace des activités de développement entre le secteur public et le secteur privé et en une réflexion sur la manière dont celle-ci peuvent influencer sur le processus de développement économique dans les pays africains. L'étude se compose de sept sections. La section 2 expose le mode de développement envisagé dans le cadre de divers systèmes économiques. La section 3 donne des détails sur les mécanismes juridiques et institutionnels du secteur public. La section 4 examine les avantages et inconvénients des deux secteurs en ce qui concerne le développement global des pays en développement. La section 5 traite des réalisations effectives des deux secteurs dans une analyse rétrospective comparative avec d'autres régions du monde. La section 6 traite exclusivement de l'interaction des secteurs public et privé au niveau sectoriel en fonction du type, de l'importance et de l'étendue des opérations, des moyens d'accroître la participation de ces secteurs du mécanisme institutionnel susceptible d'assurer cette participation et des politiques les plus appropriées à cet effet. La dernière section traite essentiellement des nouvelles possibilités qui s'offrent et des problèmes auxquels se heurte un mode de développement endogène tel qu'il est stipulé dans la Stratégie de Monrovia, le Plan d'action de Lagos et l'Acte final de Lagos.

## 2. ETUDE GENERALE CONCEPTUELLE DANS LE CADRE DE DIVERS SYSTEME ECONOMIQUE

6. Il reste à définir la structure la plus appropriée à donner à une société compte tenu de la nécessité d'opérer des transformations économiques visant à assurer le transfert de la technologie et la mise en valeur efficace des ressources naturelles, question importante et qui donne lieu à de vives controverses. Est-ce le secteur privé ou le secteur public qui permettra d'arriver à une plus grande efficacité et partant de réaliser le bien-être économique et social des populations le plus rapidement et le plus efficacement? L'épargne, sa mobilisation et en conséquence la croissance des investissements se feront-ils plus rapidement dans le cadre de l'entreprise privée? Ou bien le système des entreprises privées gaspille-t-il davantage de ressources, en raison de son comportement "antisocial" et la mobilisation de l'épargne et la réalisation des investissements qu'elle permet de faire seront-elles dans ce cas mieux assurées par l'Etat?

7. Sur le plan idéologique, le type d'entreprises à préférer et développer demeure un sujet de controverse. Dans un pays capitaliste industrialisé type, le secteur privé est en général prédominant et le secteur public n'a qu'un rôle marginal, qui consiste à contrôler les opérations du marché. Dans un tel système, il est absolument interdit au secteur public de s'engager dans des activités où ils se trouverait en compétition avec des entreprises privées et il ne peut même pas assurer les services publics si le secteur privé est mieux placé pour leur faire. Un très grand nombre de services de base tels que l'éducation, les soins de santé sont généralement assurés par le secteur privé. Au sein de ce groupe de pays où le secteur privé est prépondérant, on constate que l'importance des opérations du secteur public varie d'un pays à l'autre tout en restant dans les limites propres à une société capitaliste. En général les secteurs couverts sont ceux jouissant d'un monopoles nature (service publics) ou des domaines où les effets d'entraînement économiques sont considérables. La prestation de tels services est justifiée par le fait qu'il s'agit de monopoles naturels et qu'il vaut mieux dans ce domaine disposer d'une autorité unique au niveau national, comme dans le cas de l'électricité, des chemins de fer, des services des poste et des télécommunications, et que ou par le fait que le fonctionnement continu de ces services assuré par les administrations locales, revêt une importance vitale comme dans le cas de l'approvisionnement en eau de l'assainissement, de l'échARGE public etc.

8. En régime capitaliste, c'est le système lui-même qui élabore ses propres instruments, mécanismes et mesures correctrices pour amortir les effets des variations et phénomènes économiques entraînés par les cycles et perturbations liés à la nature du système lui-même. Dans ce processus d'ajustement, il y a eu en gros deux écoles de pensée, à savoir le modèle néo-classique et les modèles keynésien sur le rôle de l'Etat dans le rétablissement et la prégeneration d'un état d'équilibre. Tandis que l'école neo-classique met l'accent sur l'importance du secteur privé dans la régulation économique par l'intermédiaire des forces du marché, dans le modèle keynésien l'accent porte surtout sur le rôle de l'Etat dans la gestion des affaires économiques.

9. L'application des modèles cites plus haut dans un cadre capitaliste se fait toutefois en fonction de la nature de la situation économique existante. Lors de la grande dépression de 1930 qui a touché la plupart des pays industrialisés, le modèle keynésien où l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques est le facteur le plus important, a été de plus en plus appliqué. Des programmes de dépenses publiques plus importants ont été établis en vue de stimuler la demande effective et, partant, d'augmenter le niveau de l'emploi. Ce développement du secteur public entraîne souvent l'expansion des entreprises publiques. Cependant, dans certains cas, cette expansion se ramène uniquement à l'augmentation du nombre des services d'administration publique. En cas de tendances inflationnistes, le mécanisme opérationnel du gouvernement devient un simple mécanisme de direction et les principaux moyens de réaliser la stabilité économique consisteraient à manipuler les instruments monétaires portant sur des variables telles que le taux d'intérêt, la constitution de crédits, etc.

10. Les pays à économie planifiée s'appuient presque entièrement sur le secteur public. Dans ce système, le secteur public jouit d'une autonomie considérable. Les principales attributions du secteur privé ont été plus ou moins abolies sauf peut-être dans l'agriculture et dans les petites entreprises employant un nombre réduit de travailleurs. Les domaines d'interaction sont strictement délimités. Cependant, il règne une certaine souplesse, l'auto-gestion de la propriété collective se combinant avec le contrôle de l'état. Ce type d'organisation se retrouve souvent sous forme de coopératives possédant une certaine autonomie de décision. Les coopératives sont auto-gérées par les ouvriers eux-mêmes qui sont, en outre, collectivement les propriétaires de l'entreprise qu'ils ne puissent retirer leurs actions individuellement.

11. Dans les pays à économie mixte se posent des problèmes d'une autre nature. Le secteur public et le secteur privé y travaillant de concert, on retrouve au niveau de la stratégie de développement économique les caractéristiques des deux systèmes économiques connus. Dans les pays ayant adopté un système on constate que l'Etat possède diverses entreprises industrielles qui sont en concurrence directe ou indirecte avec les entreprises privées. Le secteur public a pour activités essentielles, outre les monopoles naturels et les services de base, d'assurer la fourniture des produits stratégiques de base, dont le charbon, les produits de la sidérurgie, ceux de l'industrie mécanique, le pétrole et les produits chimiques lourds, etc.

12. Dans les pays du tiers monde, la planification et la programmation du développement économique constituent une procédure normale qui revêt diverses formes et qui va de la planification indicative à la planification globale selon l'orientation philosophique du pays considéré. Au sein de ce groupe de pays, les entreprises publiques jouent un rôle vital en tant qu'instruments de promotion de l'équité et de la croissance. Dans les deux cas extrêmes, à savoir le système capitaliste et le système de planification centrale, la formation de capital est entièrement le fait soit du secteur privé soit du secteur public. En raison de leur situation particulière, les pays en développement à de rares exceptions près ont dans l'ensemble adopté un système d'économie mixte où le secteur public est prépondérant car la planification dans les pays en question est orientée vers des objectifs multiples.

### 3. LES PRINCIPAUX ELEMENTS INSTITUTIONNELS

13. Cependant la plupart des débats sur les secteurs public et privé tournent autour du degré de centralisation et de souplesse qui doit exister au sein de l'ensemble du système d'organisation économique. Dans la plupart des pays en développement, la centralisation va d'un contrôle central des ministères et services qui paraît excessif à l'existence d'un organe responsable autonome placé sous l'autorité du gouvernement. Les organisations qui se préoccupent de résultats et d'efficacité dans les activités commerciales tendent à passer d'un certain degré de centralisation à une certaine décentralisation au niveau de la prise de décisions dans la mesure où

différents contrôles sont nécessaires pour différents types d'activités. De toutes les façons, dans les limites données, différentes combinaisons sont possibles. Ici cependant on voit les problèmes que soulève la classification des formes que le secteur public peut prendre.

14. Le secteur public est généralement organisé juridiquement comme ci-après :

- 1) Le département/le service gouvernemental ;
- 2) Les entreprises publiques ;
- 3) Les sociétés d'Etat.

15. En général, un département ministériel est financé sur les recettes fiscales et est dirigé par un ministre qui en est responsable. Le service public possède généralement son propre règlement et a des attributions directement fixées par le législateur. Un service public peut avoir des attributions différentes de celles du département ministériel, ce qui semblerait lui conférer une certaine autonomie, mais lorsque le Conseil d'administration est nommé par le Ministre, c'est celui-ci ou le ministère qui sera officiellement chargé de la direction. La société d'Etat est généralement créée dans le cadre de la législation sur les sociétés du pays concerné. Il en est de même pour la société semi-publique. A une extrémité de l'échelle, la société peut effectivement être autonome, l'intervention du gouvernement étant très limitée et à l'autre, cette intervention est lorsque très étendue, notamment le ministre ou l'un de ses représentants préside le Conseil d'administration.

16. Indépendamment du cadre juridique, le contrôle du gouvernement est assuré de diverses façons selon la philosophie qu'il a du développement économique. A cet égard, la structure semble dépendre de la dimension du secteur public. Tandis que dans les pays à économie planifiée, l'organisation sectorielle relève de ministères sectoriels, dans d'autres pays à systèmes économiques différents, l'organisation dépend de sociétés centrales de holding et/ou d'organismes centraux de développement.

17. Certains des services publics jouissent de monopoles en raison de la nature de leurs prestations (service publics, de distribution, services portuaires, télécommunications etc.). Ces types de monopoles se rencontrent également dans les pays capitalistes pour des raisons d'économies d'échelle et de prestige national, les compagnies aériennes, par exemple. Il est courant dans beaucoup de pays d'accorder à ces sociétés traitement préférentiel comme la priorité dans l'approvisionnement en matières premières, en combustible et en d'autres fournitures essentielles pour leur fonctionnement. La plupart de ces sociétés bénéficient d'avantages sous diverses formes, par exemple des exonérations fiscales, des crédits à des conditions de faveur, des subventions et autres types d'assistance financière prélevée sur le budget national.

18. Les sociétés d'Etat en revanche n'obéissent qu'à des objectifs commerciaux et se retrouvent dans des secteurs aux traditions commerciales bien établies. Dans ce type d'organisation, le gouvernement joue le rôle d'un homme d'affaires. La structure des dépenses de ces sociétés dépendra des fluctuations du marché, et de la demande de consommation, non des rentrées fiscales. Cependant dans de nombreux pays ces caractéristiques sont liées au domaine d'intervention de la société, à son rôle dans l'économie et au volume des investissements. Par ailleurs, étant donné qu'une société semi-publique doit agir dans le cadre de la politique d'intérêt public qu'adopte par définition le gouvernement, l'exécutif a généralement le pouvoir de donner des directives notamment lorsqu'il doit rendre des comptes. Cependant, dans beaucoup de ces cas, la participation de l'Etat se fait par l'intermédiaire d'un organisme ou d'un conseil de développement qui permet à l'entreprise publique de bénéficier de l'autonomie indispensable pour un fonctionnement harmonieux et efficace.

19. Le secteur public intervient également dans le secteur d'économie mixte où se retrouvent à la fois des capitaux publics et privés, la société opérant ici comme n'importe quelle entreprise commerciale dont le but est de faire le plus de bénéfices possibles. Au sein de cette entreprise mixte, l'Etat participe activement à la production et à la promotion en assurant la sécurité financière et industrielle, en fournissant un complément aux capitaux privés, et des moyens de négociation plus efficaces tandis que la participation des capitaux privés assure un fonctionnement efficace grâce à des chefs d'entreprise et des gestionnaires compétents à l'abri de toute influence politique. Dans les cas où les investissements et les opérations de grande envergure demandent une technologie complexe ou/et la fourniture de facteurs de production et d'éléments essentiels d'origine étrangère, la structure de la société mixte élargie de façon à permettre au capital étranger d'y jouer lui aussi un rôle, à savoir contribuer à assurer le transfert de la technologie à un coût minimal, à régulariser la fourniture des facteurs de production essentiels et à faciliter l'accès aux marchés internationaux de produits et aux marchés financiers internationaux.

20. Il convient de signaler toutefois que la variété et l'imbrication des formes de sociétés ne sont que d'une importance relative dans la mesure où l'adoption d'une forme donnée de société obéit plus à des raisons pratiques et de commodité qu'à des considérations de principe. Les diverses solutions possibles en ce qui concerne la responsabilité, le contrôle central ou la décentralisation sont plus intéressantes d'un point de vue analytique.

### 3. LE CAS DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR PRIVE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

21. Dans les pays africains tout comme dans de nombreux pays en développement, la prépondérance des entreprises publiques s'explique en général plus par des raisons pratiques qu'idéologiques. Les pays africains en développement ont des problèmes qui leur sont particuliers. Le développement de leur économie se heurte surtout à la prépondérance d'un important secteur de



subsistence, à l'insuffisance des infrastructures, à l'exiguïté et à la fragmentation d'un secteur industriel la explique la petitesse des marchés intérieurs due elle-même à l'inélasticité de la demande caractérisée par le faible niveau du pouvoir d'achat; au manque de chefs d'entreprise et de cadres locaux et surtout au manque de capitaux et de marchés financiers pour matérialiser les projets. Donc, la répartition des ressources du pays sera plus efficace si elle est organisée par le gouvernement plutôt que par un secteur privé obéissant aux forces du marché.

22. La théorie selon laquelle le profit détermine et assure la meilleure affectation possible des ressources ne peut s'appliquer que dans le cas hautement improbable et irréaliste d'une concurrence idéale. Une telle hypothèse fait absolument fi des critères de la rentabilité sociale que a des retombées sur l'ensemble de la communauté économique. La notion de rentabilité sociale ne tient pas uniquement compte des bénéfices qui reviendraient aux investisseurs mais également d'autres types de revenus qui seraient créés par les nouveaux investissements, comme l'augmentation du nombre des emplois et de ses effets de multiplication. En fait, les investissements du secteur public, à la différence de ceux du secteur privé motivé par le profit et dont les décisions sont indépendantes, tendent à tenir compte de tous les effets de l'investissement dans l'évaluation de la rentabilité sociale d'un projet d'investissement donné. Pour cette raison, la création et l'expansion des moyens de production dans le secteur public ont reçu l'attention qu'elles méritaient dans les plans de développement de nombreux pays à économie mixte. Parallèlement, le plan national fondé sur les investissements du secteur public fournit les directives et les principes devant régir les investissements privés.

23. Cette situation cependant ne devrait pas faire oublier le postulat selon lequel les entreprises publiques doivent réaliser des bénéfices et ne devraient donc pas dépendre uniquement des subventions et du fonds, de l'Etat. Néanmoins, en général ces bénéfices sont dans l'ensemble inférieurs à ceux d'entreprises privées comparables qui dans certains domaines font face à des risques plus importants qui seraient difficilement acceptables ailleurs. En ce qui concerne le secteur public la faible proportion de bénéfices tient surtout au fait que le gouvernement a fait obligation aux entreprises publiques de réaliser d'autres objectifs comme de s'installer dans des régions économiquement défavorisées, d'acheter leurs facteurs de production à des sociétés publiques connaissant des problèmes financiers, de maintenir le pouvoir d'achat en écoulant leur production à des coûts inférieurs aux coûts de production, etc. On a dit dans certains cas non sans raison que si on laissait les entreprises privées fonctionner sans contrôle on aboutirait à des pressions inflationnistes accrues, au chômage, à des déficits de balance de paiements et à des inégalités sociales. Dans certains pays africains, l'expérience a montré que les capitaux privés ne constituent pas la solution aux exigences du développement économique et social dans ces pays.

24. On a également constaté qu'en matière de planification du développement, les entreprises publiques tiennent compte plus que les entreprises privées des perspectives à long-terme. Cela s'explique par le fait que l'Etat est mieux à même d'investir dans des projets présentant des risques et de créer des entreprises pilotes dans des domaines où il y a une pénurie de capitaux privés. Par ailleurs, l'importance des investissements dans l'industrie lourde peut excéder les moyens du secteur privé.

25. On croit communément que les entreprises publiques sont moins efficaces que celles du secteur privé et qu'elles sont donc moins aptes à dégager l'excédent économique nécessaire pour la formation de capital. Certains ont cependant contesté le lieu fondé de cette opinion en faisant valoir que les sociétés privées ont tendance à répartir les bénéfices, aux actionnaires, ce qui réduit le montant pouvant être réinvesti, tandis que les bénéfices dégagés par les sociétés publiques sont généralement réinvestis au lieu d'être répartis comme dividendes entre les actionnaires et en partie consacrés à la consommation. Les sociétés publiques contribueraient donc davantage à la formation de capital que les entreprises privées. Le secteur public s'acquitte en outre de cette fonction de manière plus cohérente et assure ainsi une croissance plus régulière dans la mesure où ces excédents seront répartis en fonction des objectifs globaux au lieu d'être consacrés uniquement au développement de l'activité qui a permis de les engendrer. Une telle procédure en fait permettra d'obtenir des fonds pour des activités nouvelles éventuellement innovatrices.

26. On croit également que les entreprises publiques, en tant qu'instruments de régulation, peuvent promouvoir la croissance et l'équité dans les pays en développement de façon plus efficace. Le fait que le secteur public s'attache davantage à promouvoir des activités stratégiques essentielles et à exécuter des activités novatrices dans le domaine de l'infrastructure a été considéré non seulement comme un apport positif mais également comme un stimulant pour l'ensemble du processus de développement. Par la production et la répartition des facteurs de production essentiels, l'Etat sera mieux en mesure de développer le secteur privé et de l'aider à s'engager dans des entreprises rentables pour le public. Par ailleurs, le secteur public a la possibilité d'assurer et de promouvoir une répartition du revenu plus équitable grâce à une politique de l'emploi et des salaires visant à favoriser les groupes déshérités de la société. Le chômage qui est un gaspillage de ressources ayant des effets néfastes sur la demande, est, la raison essentielle de la participation et l'intervention de l'Etat.

27. C'est un fait bien connu que le secteur peut se permettre de prendre des risques que les investisseurs privés refusent et qu'il peut donc jouir d'un monopole sur des marchés où la concurrence serait un gaspillage d'énergie. Dans le cas de pratiques monopolistes sur des marchés réduits on estime qu'il est souhaitable et plus commode sur le plan économique que le monopole soit entre les mains de sociétés publiques afin que les pratiques

restrictives qui caractérisent ce dernier puissent profiter à l'ensemble de la société. Par ailleurs, le fait que le public entre en concurrence directe avec le secteur privé qui détient le monopole aura tendance à freiner la prolifération malsaine des monopoles. Outre qu'elle limite le monopole des entreprises privées, cette politique rendra le secteur public plus apte à concurrencer les sociétés transnationales dans des conditions favorables que les entreprises privées nationales. Dans ce contexte, cette politique peut centrer et limiter plus efficacement le pouvoir des capitaux privés locaux et étrangers.

28. On estime également que le secteur public peut négocier le transfert de technologie de façon plus efficace que le secteur privé. En fait, le secteur public a la capacité et les moyens d'accélérer le processus du transfert de technologie et d'en réduire le coût. Sur le plan national, le transfert de technologie n'est pas une entreprise rentable s'il n'est pas assorti de plans appropriés pour l'adaptation et la transformation de la technologie en fonction de la situation locale. Il ne fait alors qu'entraîner une augmentation des coûts aussi bien en ce qui concerne la consommation de capital que des importations et un ralentissement général de la création d'emplois. Le secteur public est mieux équipé que le secteur privé pour acquérir la technologie tant à un coût direct faible qu'à un coût social indirect faible grâce à son pouvoir de négociation plus important, à une spécialisation assurée par l'organisme créé à cet effet et à l'influence du gouvernement dans les instances internationales.

29. Parmi les avantages du secteur public il faut noter que la décentralisation industrielle visant à développer des régions retardataires peut sans aucun doute être assurée plus efficacement par les entreprises publiques. Bien que la concentration industrielle permette économies d'échelle très importantes, l'expansion continue des centres industriels débouchera et à la longue sur des problèmes socio-économiques redoutables. Les gouvernements recourent à des politiques de décentralisation en vue de réaliser des équilibres régionaux par la mise en place de moyens technologiques locaux, et par la création de revenus et d'emploi suffisants dans le secteur rural en vue de réduire les disparités entre les villes et les campagnes et de ralentir l'exode rural. Cette décentralisation ne peut être assurée que par l'introduction d'un train de mesures d'encouragement et les entreprises publiques peuvent servir de catalyseurs et d'agents de promotion dans un tel processus. En fait, le secteur public peut jouer un rôle prédominant dans la promotion des activités considérées comme prioritaires, notamment les activités et les domaines où le taux de rendement du capital escompté est généralement faible ou incertain et où les mesures d'incitation fiscales et monétaires offertes au secteur privé ne parviennent pas à produire les résultats souhaités.

30. Il n'y a pas de critères pour évaluer les réalisations et les échecs du secteur public. D'abord, il importe de comprendre que les organismes du secteur public ne forment pas un groupe homogène ayant les mêmes objectifs, les mêmes attributions, la même structure, qu'ils ne sont pas soumis à la même autorité et n'ont pas été constitués pour les mêmes raisons. Il ne servirait pas à grand chose d'évaluer dans quelle mesure ces organismes remplissent leurs objectifs essentiels, car il faudrait partir de critères propres à chaque organisme. D'autre part il peut être logique de vouloir évaluer les résultats des entreprises commerciales publiques qui sont en concurrence avec les entreprises du secteur privé, en se fondant sur des critères d'ordre

commercial tels que les bénéfices ou le rendement du capital. L'application de ces critères débouche sur des arguments qui militent contre les sociétés publiques et encouragent le développement du secteur privé.

31. La justification la plus valable du développement de l'entreprise privée c'est que celle-ci est en général mieux gérée et plus efficace que l'entreprise publique. Cependant, l'efficacité relative du secteur public varie en réalité selon les pays, l'époque et les critères particuliers retenus. Dans les pays qui sont moins développés sur le plan économique et pas encore mûrs politiquement, on a estimé que les entreprises publiques étaient moins efficaces et moins dynamiques. Dans les pays en développement qui connaissent des problèmes chroniques et sérieux et une inflation galopante, les entreprises publiques bénéficient de subventions considérables et interminables et épuisent les fonds publics plus qu'elles ne contribuent aux recettes de l'Etat.

32. L'accumulation de pertes financières considérables, le lancement d'entreprises de coût élevé et la sous-utilisation des capacités qui sont devenues les caractéristiques des entreprises publiques dans les pays en développement, découlent en partie des restrictions imposées aux entreprises publiques comme l'obligation de pratiquer certains prix et de créer un certain nombre d'emploi ce qui diminue leur capacité de dégager des excédents même si elles arrivent à être aussi efficaces que les entreprises privées. Outre ces contraintes qui sont les plus répandues, l'Etat en impose d'autres qui entravent également la formation de capital, par exemple l'obligation faite aux sociétés de continuer à produire, dans l'intérêt de la population des biens qui ne sont pas rentables.

33. Les arguments contre les entreprises publiques sont plus valables quand on les fonde sur la notion d'efficacité, des critères autres que la capacité et la compétence pour un poste donné pouvant jouer un rôle important dans les nominations à des postes de direction au sein d'entreprises appartenant à l'Etat. Ces nominations peuvent intervenir à la suite de décisions politiques tout comme pour des postes de haut niveau dans les services gouvernementaux. En général, il y a dans les sociétés privées moins de bureaucratie et la gestion est plus efficace que dans les entreprises publiques.

34. On estime en général que les entreprises privées sont plus aptes à résister aux revendications salariales excessives des travailleurs, tandis que dans le cas des entreprises publiques ces revendications sont souvent satisfaites au détriment des investissements. Dans les sociétés privées, les revendications de la main-d'oeuvre débouchent à la longue sur une égalité relative des forces au cours des négociations collectives. La société publique, elle répond de sa gestion en premier lieu gouvernement et il lui est donc difficile de ne pas tenir compte des travailleurs. Les conflits du travail ont souvent exigé la fermeture d'entreprises publiques rentables ou leur ont fait perdre leur compétitivité. Cette situation s'aggrave lorsque les gestionnaires doivent obéir à des considérations d'ordre politique.

35. La corruption explique parfois aussi que les entreprises publiques soient moins productives que celles du secteur privé. Elle ne se rencontre pas uniquement dans les entreprises publiques, mais c'est le secteur qui la favorise le plus. Elle atteint souvent une ampleur telle qu'elle peut éliminer complètement les avantages de l'entreprise publique sur le plan de la rentabilité et de la formation de capital.

36. On a soutenu que sur le plan de la promotion de la croissance et de l'équité il était possible de remplacer les entreprises publiques par un secteur privé rationnel et efficace, la croissance pouvant être assurée grâce à la réglementation et à la surveillance du secteur privé par le biais de la protection tarifaire, du contrôle des changes, de subventions dans des domaines essentiels comme l'éducation, la santé, les transports, l'énergie et l'infrastructure agricole et par la réglementation et la rationalisation des investissements étrangers. On a également soutenu que des progrès pouvaient être accomplis sur le plan de l'équité et de la répartition du revenu par une fiscalité et une répartition progressives plutôt que par l'expansion des programmes d'emplois publics.

37. Néanmoins les avantages des entreprises publiques dans les pays en développement sont très nets. Tandis que les inconvénients des entreprises publiques et privées sont les mêmes, les entreprises publiques possèdent un atout, à savoir les avantages sociaux qu'elles entraînent. Il importe donc que les gouvernements assouplissent les restrictions excessives imposées au secteur public et qui entravent son fonctionnement harmonieux et l'empêchent de dégager suffisamment d'excédents pour la formation de capital et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. En d'autres termes les entreprises publiques devraient jouir d'une certaine autonomie et pouvoir décider de poursuivre leurs activités en n'y mettant un terme en cas d'échecs patents, sous la tutelle du gouvernement, et le rôle de l'Etat devrait se limiter à fixer les objectifs généraux pour la réalisation de la justice sociale. Il convient donc de redéfinir clairement les objectifs généraux et de distinguer entre le gouvernement proprement dit et les entreprises publiques.

38. Cette réorientation doit cependant se faire parallèlement au développement d'un secteur privé fort et efficace capable de compléter les efforts du secteur public dans un cadre qui permette de satisfaire l'intérêt général. Le gouvernement devrait faire en sorte que ses programmes d'encouragement, ses mécanismes de contrôle et de réglementation permettant au secteur privé d'être suffisamment compétitif aussi bien sur le plan national qu'international de façon à demeurer un instrument social et économique utile dans le processus du développement économique et social du pays.

4. ANALYSE COMPARATIVE HISTORIQUE DES RESULTATS ENREGISTRES PAR LES  
SECTEURS PUBLIC ET PRIVE

39. On possède, dans l'ensemble, peu de données de base sur l'importance des deux secteurs et sur les liens qui existent entre eux, ce qui fait qu'on ne peut pas étudier convenablement, de manière systématique, leur rôle et leur incidence sur le développement macro-économique. Il est nécessaire en effet de savoir une idée plus précise des principaux organismes de développement, si l'on veut pouvoir étudier le problème de la croissance économique dans les pays en développement.

40. Pour réaliser les objectifs de développement national, l'intervention directe et indirecte de l'Etat dans la coordination des activités des secteurs public et privé dans l'intérêt national est d'une importance capitale. Cela demanderait évidemment qu'on rassemble des informations complètes sur le rôle de ces deux secteurs afin de planifier et de surveiller leurs activités et leurs progrès de façon à décider du transfert de techniques et de capitaux nécessaires. A cet égard, on dispose quand même de quelques informations statistiques sur la part du secteur public dans la formation brute de capital fixe qui donnent un aperçu du niveau d'interaction des deux secteurs, de leurs principaux domaines d'activités ainsi que des résultats enregistrés, mais ne permettent malheureusement pas de savoir dans quels domaines des entreprises communes ont été lancées ni à quel point elles sont tributaires des capitaux étrangers.

41. L'analyse des données statistiques révèle l'avantage relatif qu'ont les secteurs public et privé dans ces types d'économies mixtes du tiers monde. On a constaté que la part en pourcentage des entreprises publiques dans la formation brute du capital fixe était plus élevée en Afrique que dans toutes les autres régions du monde. En moyenne le capital investi dans les entreprises publiques représentait 32,4 p. 100 de la formation brute de capital fixe au cours de la période 1974-1977 contre seulement 11,1 p. 100 et 27 p. 100 pour les économies industrielles et pour tous les pays en développement respectivement au cours de la même période. De toutes les régions du monde, seule l'Asie utilise un modèle de répartition des investissements quelque peu similaire au modèle africain et sa moyenne atteint presque 28 p. 100, tandis que celle des autres pays en développement de l'hémisphère occidental n'est que de 22,5 p. 100. Dans le cas de l'Afrique, que cette moyenne soit élevée n'est pas surprenant quand on sait qu'au cours des premières années qui ont suivi les indépendances, la part des investissements publics dans l'économie a été fort importante, cette politique ayant souvent eu pour objectif de réduire la mainmise étrangère sur le secteur industriel.

42. La part moyenne des investissements des entreprises publiques en Afrique cache d'énormes disparités entre les pays et va de 7,7 p. 100 pour la période

1978-1979 pour le Botswana à 67,6 p. 100 pour la période 1978-1981 pour l'Algérie <sup>1/</sup>. Les données statistiques indiquent que les entreprises publiques gagnent de l'importance en Afrique. Dans tous les cas, la part en pourcentage des entreprises publiques dans la formation brute de capital fixe s'est nettement accrue au cours des années, même dans les pays où le secteur privé a toujours été très puissant. En Côte d'Ivoire, les investissements des entreprises publiques avaient plus que doublé entre 1965 et 1979. En Tunisie, ils étaient passés de 25 p. 100 en 1969 à 44,6 p. 100 en 1978-1979. Dans le cas d'autres pays, l'accroissement des investissements des entreprises publiques a été modéré. Au Malawi, la part des investissements des entreprises publiques est passée de 20,2 p. 100 en 1969 à 28,1 p. 100 au cours de la période 1974-1977 avant de tomber à 21,2 p. 100 en 1978. Au Kenya, elle a été modeste au cours des années 70 et s'est accrue de 4,3 p. 100 seulement au cours des dix dernières années.

43. Cet accroissement est dû à plusieurs facteurs au nombre desquels peut citer en particulier les facteurs politiques et structurels, les politiques de décolonisation, les politiques socialistes, et le désir général d'améliorer la répartition des revenus et d'accroître la stabilité notamment des prix et de l'emploi. Un autre facteur responsable de la croissance des entreprises publiques dans certains pays africains est l'accumulation de profits découlant des monopoles publics de certains produits de première nécessité. Dans les pays exportateurs de pétrole et dans les pays riches en ressources minières, l'investissement des entreprises publiques s'est accru à un rythme plus rapide au cours des 15 dernières années. En Algérie, la part en pourcentage des investissements des entreprises publiques est passée de 5,5 p. 100 en 1965 à 67,1 p. 100 au cours de la période 1978-1981 et en Zambie elle est passée de 49,7 p. 100 en 1972 à 61,2 p. 100 en 1979-1980.

44. En Afrique, on observe qu'une large part du produit intérieur brut provient des entreprises publiques. L'efficacité des investissements effectués dans le secteur public se mesure au pourcentage élevé du revenu qu'il produit par rapport au PIB (17,5 p. 100) contre 8,6 p. 100 pour l'ensemble des pays en développement. C'est avec l'Asie que la comparaison est la plus frappante alors que 27,7 p. 100 du total des capitaux investis le sont dans les entreprises publiques, le secteur public ne produit que 8 p. 100 du total du PIB.

45. Les données disponibles font apparaître clairement que la distribution sectorielle des entreprises publiques tend à se concentrer dans le secteur manufacturier. En Tunisie, environ 58,8 p. 100 du total des investissements effectués dans les industries manufacturières provenaient du secteur public au cours de la

---

<sup>1/</sup> Il convient de noter, que les comparaisons sont difficiles surtout entre pays, du fait des différences de définitions, ce qui n'empêche pas qu'elles puissent fournir une indication utile, quoique approximative.

période 1978-1981 (tandis que dans l'agriculture le pourcentage était public seulement de 18,3 p. 100). De même au Bénin, la part des investissements du secteur public dans les industries manufacturières été estimée à 57,4 p. 100 au cours de la période 1978-1979. En Ethiopie, les entreprises publiques avaient contribué pour 60,9 p. 100 du total aux revenus produits dans le secteur manufacturier.

46. En Afrique, le secteur moderne qu'est le secteur manufacturier est dominé en général par les entreprises publiques, tandis que le secteur privé se réduit aux petites industries alimentaires, textiles, de boissons, de chaussures, et de produits en cuir etc.. Bien que les écarts entre pays soient très marqués, dans la plupart d'entre eux les entreprises publiques correspondent à des industries à forte intensité de techniques et de capitaux (raffineries, industries minières, métallurgiques, chimiques lourds, siderurgiques, d'équipement de transport etc.). Les entreprises publiques sont moins nombreuses dans la construction, le commerce et la fourniture de services. Dans un grand nombre de pays en développement certains organismes de développement agricole sont étatisés; mais la propriété foncière privée reste le trait dominant de l'agriculture africaine.

47. Les résultats obtenus par les entreprises publiques se trigent, sur le plan commercial à l'excédent ou au déficit qu'elles inscrivent à leur actif ou à leur passif. L'indicateur est défini ici comme étant la différence entre les dépenses courantes plus les dépenses d'équipement d'une part et les recettes budgétaires plus les recettes des transferts courants et des transferts privés d'équipement d'autre part. Il ressort des données statistiques que les déficits globaux exprimés en pourcentage du PIB sont plus importants dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Le déficit global des entreprises publiques dans les pays africains en développement est considérable. Il convient de remarquer que le déficit global exprimé en pourcentage du PIB est plus faible dans ces pays que dans tous les autres pays en développement et en particulier ceux d'Asie - 3,1 p. 100 contre 3,9 p. 100 et 5,6 p. 100 pour tous les pays en développement et pour l'Asie, et 2,5 p. 100 et 1,7 p. 100 pour l'hémisphère occidental et les pays industrialisés respectivement. Ce déficit des entreprises publiques en Afrique atteint, il est vrai, des proportions de plus en plus vastes en raison de la dégradation cyclique enregistrée dans les activités économiques mondiales et sur les marchés financiers peu développés, mais on ne peut pas évaluer vraiment les résultats enregistrés par les entreprises publiques ou leur impact en fonction de ce déficit, étant donné que, dans l'ensemble, les déficits globaux des entreprises publiques ne constituent pas un élément indésirable en tant que tels - ils peuvent se justifier du point de vue social s'ils permettent de financer les investissements nécessaires à l'accroissement de la production.



## 5. L'INTERACTION DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE AUX NIVEAUX SECTORIELS

48. Après avoir examiné la répartition sectorielle, il importe d'indiquer les domaines dans lesquels la participation est souhaitée, le mécanisme institutionnel qui permettrait de l'assurer et enfin les mesures et politiques destinées à mettre en oeuvre les activités de ces institutions en vue de promouvoir la coordination.

49. La pratique courante dans certains pays est de définir les domaines où les deux secteurs peuvent entrer en concurrence. Le secteur public se consacre généralement à des activités d'investissement à grande échelle, à long terme et à faible rentabilité à l'inverse du secteur privé qui, lui, se livre à des activités à petite échelle et rentable à court terme. Certains pays se sont efforcés de définir les domaines de compétence des entreprises publiques et privées, mais il suffirait d'un changement de gouvernement pour tout remettre en question, ce qui risquerait de créer un climat d'instabilité pour les investissements du secteur privé. Donc les domaines d'activité du secteur public seraient bouleversés voire imprécis et flous.

50. Néanmoins, dans certains cas les domaines où les deux secteurs interviennent peut-être clairement être définis et circonscrits. Il s'agit des domaines où le secteur public joue le rôle de secteur complémentaire et de remplacement, lance des activités nouvelles, ou s'associe aux entreprises privées. De même, on sait que certains domaines sont réservés au secteur privé. Ce sont ceux en général où il n'y a pas besoin d'un énorme capital ou d'une main-d'oeuvre très qualifiée et où s'opèrent de petites entreprises employant une main-d'oeuvre relativement peu nombreuse. Il s'agit là essentiellement d'activités exercées par des particuliers et du secteur des services restauration, petites industries manufacturières, fabrication de produits de consommation tels que les boissons gazeuses, la bière et le tabac etc., de l'agriculture, des transports, du bâtiment et du commerce de gros et de détail.

51. Outre le rôle important joué par le secteur privé dans les activités traditionnelles des petites entreprises, les capitaux privés sont aussi abondamment utilisés dans les centres d'activités de grands overture dans les industries de substitution aux produits d'importation et dans celles tournées vers l'exportation. A ce niveau, l'ensemble des activités des entreprises privées dans ces domaines entre en conflit direct et indirect avec celles des entreprises publiques, les unes et les autres ayant essentiellement pour objectif d'assurer leur survie en renforçant leur compétitivité. toutefois, l'Etat est également soucieux de la survie et du développement des grandes entreprises privées et établit souvent de ce fait des lois et des institutions destinées à réduire un tel conflit entre les intérêts nationaux. Dans de nombreux pays en développement, le gouvernement se fixe par conséquent pour objectif de créer un organe susceptible de rendre l'économie nationale compétitive et ce en collaboration avec le secteur privé, ou utilise ses propres ressources pour amener le secteur privé à répondre aux intérêts nationaux.

52. La création de tels organes est d'une importance extrême et ce en vue d'un développement plus rapide, mieux planifié et mieux coordonné. Le principal objectif de ces organismes de développement est de coordonner les activités des deux secteurs de façon à les rendre rentables et complémentaires. Ils servent pour l'essentiel à aider le secteur privé à participer au développement économique global du pays et se présentent en général dans les pays en développement sous la forme d'entreprises commerciales et industrielles, de sociétés de développement ou d'organismes régionaux, provinciaux ou nationaux. Ils sont en général caractérisés par le fait qu'ils sont des organismes au service du développement et non des organismes à but lucratif. Les chambres de commerce, les associations industrielles, les syndicats etc. font partie des autres organismes oeuvrant à l'intégration du secteur privé.

53. Les fonctions des organismes de développement sont multiples. Dans de nombreux cas, ils se chargent d'entreprendre, de planifier, de mener, de contrôler et de promouvoir les activités des entreprises publiques, jouent le rôle de catalyseurs pour le secteur privé et servent de partenaires à celui-ci et aident les gouvernements à régulariser l'économie nationale par le biais de la réorganisation, de la rationalisation etc. et l'on compte que ces organismes nationaux se lancent, seuls ou en participation dans la création d'entreprises clés et dans la réorganisation des secteurs commercial et industriel par l'intermédiaire d'incitations financières et de réglementations (fusions, subdivisions, création de holdings, etc.).

54. Le rôle des organismes de planification dans la promotion du développement économique est d'une importance capitale. Les organismes de développement sont chargés à cet effet de trouver et d'évaluer des opérations rentables pouvant être exécutées par le secteur privé. Dans de nombreux cas, le secteur public par l'intermédiaire de ses organismes spécialisés des services spéciaux se présentant sous la forme de recherche sur le marché des matières premières d'études de faisabilité et de promotion de services d'ingénieurs-conseils. Ces services sont d'une très grande importance en ce sens qu'ils permettent d'éviter des problèmes liés à une capacité d'utilisation insuffisante et à l'application de techniques inappropriées. Ils doivent être en outre appuyés par des projets et activités complémentaires lancés simultanément, ce qui permet de garantir la rentabilité de chaque opération. L'organe de développement a là un rôle important à jouer dans la gestion de la demande et dans la définition des domaines de coopération économique en favorisant une action coordonnée des entrepreneurs privés ou en coopérant avec eux.

55. En outre, les organismes de développement sont des organismes spécialisés chargés de veiller à l'utilisation efficace des ressources dans l'intérêt national. A cet effet, ils sont des pouvoirs nécessaires pour empêcher le transfert de techniques caduques et inappropriées et porter remède à la pénurie de marchés financiers, l'insuffisance de la recherche,

aux pratiques restrictives, à l'absence d'initiatives privées et d'une catégorie d'entrepreneurs autochtones et à la concurrence malsaine. Il en est ainsi du fait qu'ils sont chargés d'appliquer et d'interpréter les politiques élaborées par le gouvernement et destinées à promouvoir les entreprises publiques et privées, d'accroître l'efficacité du secteur privé et de l'amener à tenir compte des intérêts économiques nationaux. Ils sont en général dotés d'attributions étendues leur permettant d'atteindre un rendement optimal et d'adopter des politiques et mesures coordonnées.

56. Les politiques adoptées en vue de la promotion d'activités économiques varient suivant leur importance nationale. Dans les pays en développement, la politique gouvernementale vise en général à renforcer et à rendre un secteur privé soucieux du développement économique et social du pays. Elle a essentiellement pour but de faire en sorte que le secteur privé puisse, satisfaire à des prise raisonnables, la demande de biens et services, aussi bien sur la plan intérieur qu'extérieur. Pour atteindre cet objectif, un ensemble d'incitations et pénalités en général appliquées par le biais de politiques monétaires et fiscales.

57. L'assistance dont bénéficie le secteur privé revêt diverses formes, porte sur différents domaines et répond à divers mobiles, parmi les quels on peut citer l'importance nationale, le renflouement de certaines entreprises, la promotion d'un certain nombre d'activités compte tenu des progrès techniques, le lancement de nouvelles industries et la promotion d'industries de substitution aux produits d'importation et celle d'industries tournées vers l'exportation. Les types d'assistance varient d'un domaine d'activité à l'autre et se présentent sous la forme de tarifs douaniers, de préférences fiscales, de politiques gouvernementales d'achat et d'accords sur le monopole, de prêts à des conditions de faveur quand il s'agit d'activités vraiment productives, de politiques d'octroi de crédits à des conditions libérales et de subventions de bonification d'intérêts pour les investissements risqués et d'une participation au capital social. La politique gouvernementale à cet égard constitue un élément important en ce sens qu'elle tend à accroître la sécurité de l'investissement et à créer le climat nécessaire à son utilisation efficace en faisant en sorte que la main-d'oeuvre, les compétences, et le surplus de capitaux nécessaires soient disponibles, en protégeant les marchés industriels, en fournissant des services consultatifs et de données d'information sur la commercialisation et en assurant la formation dans ce domaine. De nombreux pays en développement modifient sans cesse leurs codes d'investissements et les mesures d'incitation qui les accompagnent dans le but d'orienter le développement du secteur privé vers des opérations rentables conformément aux plans de développement, aux priorités nationales et à la dotation en facteurs. Par ailleurs, des pénalités sont adoptées dans le cadre de lois anti-trustes et anti-monopoles, même si cela a pour conséquence la création d'unités de

production trop petites. Les restrictions aux pratiques monopolistiques comprennent le contrôle des prix, l'établissement de normes de qualité et le contingentement de la production.

58. Ces politiques avaient essentiellement pour objectifs d'encourager et de développer la libre entreprise et le goût du risque dans le secteur privé. Dans de nombreux pays, le secteur privé pousse le secteur public à mener des activités visant à promouvoir les capacités infrastructurelles et des opérations comportant des risques de façon à créer de nouvelles possibilités dans la sphère d'activités du secteur privé. Dans certains cas, le gouvernement s'efforce d'amener le secteur privé à se conformer à la politique générale en recourant à la création d'entreprises commerciales modèles qui suivent une politique d'emploi particulièrement louable etc.. Sauf dans un petit nombre de pays en développement à politiques économiques capitalistes, le secteur public est tenté de vendre au secteur privé des entreprises prospères qu'il a créées afin d'obtenir les ressources supplémentaires nécessaires à la création rapide d'autres entreprises en raison des immenses possibilités qu'il a de mobiliser des ressources et d'avoir davantage accès aux marchés financiers.

59. Les gouvernements des pays en développement ont eu recours à de nombreuses mesures politiques pour assurer une coordination efficace entre les secteurs privé et public dans le processus de planification du développement économique. Des plans sectoriels de développement du secteur privé ont été conçus et systématiquement intégrés au plan de développement national. Les instruments de politiques utilisés pour conformer les plans d'investissement du secteur privé au plan de développement national sont l'octroi de licences de capacité de production industrielle et la protection contre la concurrence étrangères grâce à la mise en place d'un système de contingentement des importations.

60. Tandis que l'octroi de licences a pour objet de faire en sorte que la capacité établie ne dépasse pas celle prévue dans le plan pour une industrie quelconque et d'éviter la concentration du pouvoir économique dans une grande entreprise, le contingentement des importations le vient renforcer l'effet de l'octroi de licences industrielles en décourageant les importations dans des domaines où la capacité de production intérieure a été convenablement assurée. En outre, ces mesures sont généralement renforcées par une réglementation des devises et par le contrôle des changes de façon à garantir un flux constant de devises étrangères à grâce aux exportations nationales et à financer les plans de développement sectoriels.

aux pratiques restrictives, à l'absence d'initiatives privées et d'une catégorie d'entrepreneurs autochtones et à la concurrence malsaine. Il en est ainsi du fait qu'ils sont chargés d'appliquer et d'interpréter les politiques élaborées par le gouvernement et destinées à promouvoir les entreprises publiques et privées, d'accroître l'efficacité du secteur privé et de l'amener à tenir compte des intérêts économiques nationaux. Ils sont en général dotés d'attributions étendues leur permettant d'atteindre un rendement optimal et d'adopter des politiques et mesures coordonnées.

56. Les politiques adoptées en vue de la promotion d'activités économiques varient suivant leur importance nationale. Dans les pays en développement, la politique gouvernementale vise en général à renforcer et à rendre un secteur privé soucieux du développement économique et social du pays. Elle a essentiellement pour but de faire en sorte que le secteur privé puisse, satisfaire à des prix raisonnables, la demande de biens et services, aussi bien sur le plan intérieur qu'extérieur. Pour atteindre cet objectif, un ensemble d'incitations et pénalités en général appliquées par le biais de politiques monétaires et fiscales.

57. L'assistance dont bénéficie le secteur privé revêt diverses formes, porte sur différents domaines et répond à divers mobiles, parmi les quels on peut citer l'importance nationale, le renfloement de certaines entreprises, la promotion d'un certain nombre d'activités compte tenu des progrès techniques, le lancement de nouvelles industries et la promotion d'industries de substitution aux produits d'importation et celle d'industries tournées vers l'exportation. Les types d'assistance varient d'un domaine d'activité à l'autre et se présentent sous la forme de tarifs douaniers, de préférences fiscales, de politiques gouvernementales d'achat et d'accords sur le monopole, de prêts à des conditions de faveur quand il s'agit d'activités vraiment productives, de politiques d'octroi de crédits à des conditions libérales et de subventions de bonification d'intérêts pour les investissements risqués et d'une participation au capital social. La politique gouvernementale à cet égard constitue un élément important en ce sens qu'elle tend à accroître la sécurité de l'investissement et à créer le climat nécessaire à son utilisation efficace en faisant en sorte que la main-d'oeuvre, les compétences, et le surplus de capitaux nécessaires soient disponibles, en protégeant les marchés industriels, en fournissant des services consultatifs et de données d'information sur la commercialisation et en assurant la formation dans ce domaine. De nombreux pays en développement modifient sans cesse leurs codes d'investissements et les mesures d'incitation qui les accompagnent dans le but d'orienter le développement du secteur privé vers des opérations rentables conformément aux plans de développement, aux priorités nationales et à la dotation en facteurs. Par ailleurs, des pénalités sont adoptées dans le cadre de lois anti-trustes et anti-monopoles, même si cela a pour conséquence la création d'unités de

production trop petites. Les restrictions aux pratiques monopolistiques comprennent le contrôle des prix, l'établissement de normes de qualité et le contingentement de la production.

58. Ces politiques avaient essentiellement pour objectifs d'encourager et de développer la libre entreprise et le goût du risque dans le secteur privé. Dans de nombreux pays, le secteur privé pousse le secteur public à mener des activités visant à promouvoir les capacités infrastructurelles et des opérations comportant des risques de façon à créer de nouvelles possibilités dans la sphère d'activités du secteur privé. Dans certains cas, le gouvernement s'efforce d'amener le secteur privé à se conformer à la politique générale en recourant à la création d'entreprises commerciales modèles qui suivent une politique d'emploi particulièrement louable etc.. Sauf dans un petit nombre de pays en développement à politiques économiques capitalistes, le secteur public est tenté de vendre au secteur privé des entreprises prospères qu'il a créées afin d'obtenir les ressources supplémentaires nécessaires à la création rapide d'autres entreprises en raison des immenses possibilités qu'il a de mobiliser des ressources et d'avoir davantage accès aux marchés financiers.

59. Les gouvernements des pays en développement ont eu recours à de nombreuses mesures politiques pour assurer une coordination efficace entre les secteurs privé et public dans le processus de planification du développement économique. Des plans sectoriels de développement du secteur privé ont été conçus et systématiquement intégrés au plan de développement national. Les instruments de politiques utilisés pour conformer les plans d'investissement du secteur privé au plan de développement national sont l'octroi de licences de capacité de production industrielle et la protection contre la concurrence étrangères grâce à la mise en place d'un système de contingentement des importations.

60. Tandis que l'octroi de licences a pour objet de faire en sorte que la capacité établie ne dépasse pas celle prévue dans le plan pour une industrie quelconque et d'éviter la concentration du pouvoir économique dans une grande entreprise, le contingentement des importations le vient renforcer l'effet de l'octroi de licences industrielles en décourageant les importations dans des domaines où la capacité de production intérieure a été convenablement assurée. En outre, ces mesures sont généralement renforcées par une réglementation des devises et par le contrôle des changes de façon à garantir un flux constant de devises étrangères à grâce aux exportations nationales et à financer les plans de développement sectoriels.

61. Dans le domaine de la coordination des activités économiques, de nombreux pays ont adopté des politiques visant à restructurer leurs économies dans le cadre de la coopération. Le mérite de ce système réside dans la mise en commun des ressources limitées, dans la mobilisation de l'épargne du secteur privé et dans la forte décentralisation en matière de prise de décisions qui permet d'éviter les conflits d'intérêt entre les entreprises privées qui tendent à créer des centres monopolistiques d'une part et l'intérêt national d'autre part. De même, les gouvernements de certains pays en développement lorsque les entrepreneurs locaux n'ont pas les connaissances et les aptitudes nécessaires ou ne veulent pas prendre de risques alors que l'intérêt national le commanderait, adoptent des politiques tendant à ce que le secteur public s'associe davantage avec le secteur privé dans des politiques ont fortement contribué à mobiliser les capitaux privés dont elles sauvegardent les intérêts en les protégeant contre le nationalisation.

#### 6. NOUVEAUX PROBLEMES ET NOUVEAUX ROLES

62. Après avoir mis en lumière des secteurs public et privé, leur participation au processus de développement économique et leur interaction au sein de ce processus, il convient maintenant de montrer, dans la perspective voulue, les nouveaux rôles que peuvent jouer les deux secteurs et qui permettraient de réaliser l'objectif fixé dans le cadre de la stratégie globale de développement économique et social des pays africains. En effet, il convenait d'élaborer de nouvelles stratégies visant à remplacer les anciennes structures de production et les anciens modèles de consommation par un nouveau type d'économie africaine dans le cadre d'un développement autonome et auto-entretenu. Aussi a-t-on adopté la stratégie de Monrovia et le Plan d'Action de Lagos qui définissaient une nouvelle manière de concevoir le développement en Afrique.

63. Bien entendu, les objectifs globaux et le modèle de développement contenus dans le Plan d'action de Lagos se reflètent dans les plans de développement nationaux des pays africains qui ont adopté ce type de stratégie. Les problèmes ont été pour la première fois appréhendés, les rôles assignés et la voie ouverte à une participation effective dans ce sens. A cet effet, on a confié au secteur public un rôle primordial en même temps qu'on l'a doté de moyens permettant d'assainir le système économique en maintenant la stabilité et la croissance. C'est donc à ce niveau que se situent les problèmes en mêmes temps que les chances de voir les objectifs fixés se réaliser.

64. Le Plan d'action de Lagos a identifié un certain nombre d'objectif et de priorités. Les principes directeurs fondamentaux du Plan sont : l'auto-suffisance individuelle et collective et la réalisation d'un développement auto-entretenu et endogène. Le Plan préconise la réalisation de l'auto-suffisance qui doit remplacer la dépendance à l'égard de l'aide étrangère et le contrôle par l'Etat des décisions en matière de politique

économique. A cet effet, la première tâche à laquelle doit s'atteler le secteur public est d'élargir la base des ressources naturelles de production moderne par l'utilisation de facteurs de production locaux et d'établir des relations intra-sectorielles et inter-sectorielles grâce à des techniques appropriées. Le secteur public doit donc prendre des initiatives et poursuivre des objectifs dans un cadre de production élargi. Cela nécessiterait qu'il prenne la tête des efforts d'accroissement de la production, de mise en valeur de la main-d'oeuvre, de la recherche de développement, de promotion du développement technique, de l'achat de marchandises, de l'évaluation du marché, de la mobilisation et du redéploiement de l'épargne et de la réglementation des devises, etc. Il est évident que pour assurer le succès de ces efforts, le secteur public ne peut adopter que des mesures strictes. Par conséquent, une perception claire des attributions et du rôle du secteur public ainsi que l'élaboration de plans sectoriels en vue d'une participation du secteur privé sont nécessaires conformément à l'esprit de la stratégie de Monrovia et du Plan d'action de Lagos.

65. Le Plan d'action de Lagos accorde une haute priorité au développement du secteur agricole et ce en vue de la réalisation de l'auto-suffisance alimentaire dans les domaines de la production céréalière, animale et de la pêche. La principale politique à adopter à cet effet devrait être la constitution de réserves alimentaires stratégiques dans le cadre d'une politique de sécurité alimentaire cohérente et de méthodes agricoles destinées à accroître la production alimentaire par le biais d'une réforme agraire appropriée, de changements dans la structure des modèles de culture, de la conservation des sols, de la mise en place d'infrastructures matérielles, de l'intensification de l'utilisation d'instruments aratoires perfectionnés, de l'octroi de crédits, de la commercialisation, du stockage, de l'adoption de politiques en matière de revenus et de fixation des prix et de mesures d'incitation. Cela suppose toutefois la création d'un mécanisme institutionnel chargé d'en assurer l'application opportune et systématique.

66. Tandis que la participation active du secteur privé dans la production agricole est connue, le secteur public par l'intermédiaire de son mécanisme est chargé de jeter les bases infrastructurelles et de fournir les facteurs de production et le soutien nécessaire à la réalisation de cet objectif. Outre sa participation directe à la production agricole à grande échelle le secteur public devrait jouer un rôle primordial dans la gestion des sols, la production de graines de semence, la promotion de la recherche et la vulgarisation agricole, la fourniture de services agricoles, la diffusion de nouvelles méthodes et techniques agricoles, l'octroi de facilité de commercialisation et de crédit, le traitement, le stockage et la fixation des prix des marchandises, le lancement de projets d'irrigation, l'élaboration de programmes de mise en valeur des terres et la planification du développement rural.

67. Le secteur public devrait participer pleinement à l'élaboration et à l'application de politiques et projets prioritaires dans le cadre du plan alimentaire national ainsi qu'à la restructuration du modèle de production agricole



grâce à une diversification des cultures, à un accroissement de l'utilisation des facteurs de production locaux et à la réorganisation de la production en formation de la demande intérieure et non en fonction des cours. Les possibilités qui s'offrent dans ce domaine au secteur public sont nombreuses et sont essentiellement liées à l'ouverture de nouveaux domaines où la décolonisation est nécessaire, à la mise en commun des ressources au lancement de co-entreprises avec le secteur privé pour assurer sa participation réelle et disciplinée et au renforcement de la coopération économique avec les pays voisins façon à s'assurer des marchés et à obtenir des prix raisonnables.

68. Un autre problème important souligné par le Plan d'action de Lagos est celui de la création des conditions nécessaires à une croissance auto-entretenu et à une transformation structurelle. Le Plan d'action de Lagos a défini un modèle de développement intégré et structuré reposant sur l'utilisation des ressources naturelles locales et axé sur la complémentarité de l'agriculture et de l'industrie. Le secteur public a donc pour vaste tâche d'instaurer dans les meilleurs délais, un changement structurel qui tienne compte des ressources naturelles disponibles au niveau local. Des programmes de substitution aux importations continueraient d'être exécutés mais ils seraient orientés de manière différente. On devrait accorder une attention particulière aux industries qui favorisent l'emploi et qui tiennent compte de l'avantage financier que présente une main-d'oeuvre bon marché. Dans les programmes industriels du secteur public l'accent devrait être également mis sur la création d'industries agro-alimentaires nécessitant peu de facteurs de production importés. L'industrialisation locale devrait être poursuivie avec vigueur dans le secteur rural de façon à fournir des emplois et des revenus suffisants. On devrait inciter les industries d'exportation à exploiter d'autres domaines susceptibles de mettre en valeur les compétences locales et de réduire la quantité des importations.

69. A cette fin, le secteur public devrait par une participation directe et des incitations contuluer au décollage insutriel. Il devrait créer un climat favorable au développellent du secteur industriel en créant les infra-structures institutionnelles et materielles nécessaires et en fournissant des facteurs de production stratégiques dans le cadre d'efforts visatn à accroître la capacité d'absorption de l'économie en vie de lui permettre d'atteindre le niveau de développement souhaité. Le secteur public, par l'intermédiaire de son mécanisme chargé d'assumer des fonctions de direction, devrait orienter le secteur privé vers l'exécution de projets industriels nécessitant moins de facteurs de production importés (des projets avec un faible rapport capital travail) moins d'énergie et une plus grande mobilisation de compétences et de ressources locales dans le but de développer la petite et la moyenne entreprise. En outre, le secteur public devrait pour sa part participer activement au développement d'industries clés, jouer un rôle déterminant dans les entreprises d'importance primodiale comportant des risques et mener des activités dans le domaine des industries métallurgiques et chimiques lourdes, etc..

70. La nécessité urgente de créer un secteur privé économiquement sain qui joue le rôle d'un partenaire et contribue d'autre part à instaurer une base industrielle nationale solide préoccupe beaucoup de nombreux gouvernements africains. Cela nécessiterait l'élaboration de plans sectoriels cohérents

et de programmes d'investissement par le biais d'une action guidée du secteur à tous les niveaux en vue d'intégrer le secteur privé au processus de développement économique. Pour un dosage industriel approprié, il conviendrait donc d'élaborer un code d'investissement qui soit bien conçu et bien appliqué, de mesures d'incitation et des politiques tarifaires souples favorables aux industries naissantes jugées utiles et d'encourager le secteur privé à suivre une voie qui permette au pays d'atteindre ses objectifs de développement. A cet effet, le gouvernement par l'intermédiaire de son mécanisme devrait veiller à la réalisation dans les délais prévus des objectifs, à court, à moyen et à long terme de la Décennie du développement industriel de l'Afrique et du Plan d'action de Lagos, c'est-à-dire une production industrielle représentant 1 p. 100 de la production industrielle mondiale d'ici à 1985 et 2 p. 100 de cette production d'ici à l'an 2000.

71. Un autre problème qui se pose est la mise au point de techniques locales et leur adaptation aux besoins fondamentaux. Le Plan d'action de Lagos a consacré à cette question toute l'attention qu'elle mérite, étant donné qu'elle est dans une large mesure liée à une prospection et une exploitation rationnelles et efficaces des ressources naturelles. La rapidité de la mise en valeur de celles-ci dépend essentiellement du degré d'adaptation des techniques aux conditions locales c'est-à-dire qu'il faut pouvoir disposer par exemple de matériel adapté à une main-d'oeuvre dotée de compétences techniques limitées dans l'exploration des minerais et des nappes d'eaux souterraines. Il importe donc que le secteur public se consacre à la prospection et au traitement des ressources naturelles. Il peut à cet égard jouer un rôle de catalyseur en fournissant un équipement mobile simple, des services d'ingénieurs-conseils et autres services ainsi que d'autres formes d'assistance. La contribution du secteur public à diffusion et à la mise au point de techniques locales permettrait aux planificateurs de décider du type de techniques à adopter, locales ou importées et au secteur privé de décider du type d'industries à créer et de la taille qu'elles devraient avoir et d'en définir les domaines d'activités. Le secteur public se chargerait par conséquent de coordonner et d'harmoniser les politiques de mise en valeur des ressources naturelles grâce aux bienfaits de la science et de la technique notamment dans le domaine du développement agricole et industriel.

72. Etant donné que les mauvais résultats enregistrés par les entreprises publiques tiennent à une mauvaise gestion le Plan d'action de Lagos, a souligné, dans ce cadre de la stratégie de développement endogène, la nécessité d'améliorer les structures et système de gestion par l'intermédiaire de la mise en valeur des compétences locales. Le secteur public a par conséquent pour tâche de former la main-d'oeuvre et les compétences techniques requises et de renforcer les institutions et les centres de formation nationaux ou d'en créer de nouveaux.

73. L'assistance du gouvernement porte également sur la fourniture au secteur privé d'installations de formation afin de lui permettre de développer ses compétences techniques et en matière de gestion. Cela lui éviterait des dépenses supplémentaires, d'où une réduction des coûts globaux d'exploitation et un surcroît de compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux.

74. Le Plan d'action de Lagos qui a appuyé la Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique accorde une place de choix à la mise en place d'infrastructures de transports et de communications. Les organismes du secteur public spécialisés dans ces domaines devraient utiliser au maximum les possibilités qui leur sont offertes dans le cadre de ce programme. Les activités du secteur public sont vastes et variées et portent sur les domaines suivants : transports ferrariers, aériens, routiers, fluviaux et maritimes. Bien entendu l'ensemble de ces activités ne pouvant être menées par un seul secteur, la participation directe de l'autre est indispensable. Tandis que le secteur public vise essentiellement à assurer les services de base à des taux intéressants, le secteur privé doit continuer à contribuer largement à la fourniture de services d'appui et de services connexes et à la mise en place d'installations de réparation et d'entretien en vue du développement et du fonctionnement efficace du secteur public.

75. Le développement du commerce et en particulier du commerce intra-africain et de la coopération entre pays africains dans le cadre d'entreprises communes constitue un autre domaine important. On attend du secteur public qu'il joue un rôle primordial dans la création et le développement d'organismes de commercialisation destinés à réglementer le commerce intérieur, à orienter les échanges extérieurs et à régulariser les recettes d'exportation.

76. Le Plan d'action de Lagos met l'accent sur le développement du commerce intra-africain et la suppression des barrières douanières entre les pays africains. Outre les mesures à prendre en vue d'améliorer les paiements et de permettre une libre circulation des biens et des personnes, on devrait adopter des mesures d'incitation financière pour les entreprises publiques en orientant davantage le régime fiscal vers le développement, en leur permettant d'avoir accès au crédit etc. Les avantages que présente la coopération pour le secteur public sont multiples et comprennent la création de marchés extérieurs, de centres de formation en vue d'une utilisation accrue de ressources humaines, la mise en commun de ressources financières et autres ressources, l'échange de données d'information relatives aux marchés, la mise en place de mécanismes tels que des systèmes de partage des marchés et de la production et le renforcement des positions de négociation en matière d'acquisition de techniques et d'autres facteurs de production en provenance de l'étranger. Cela permettrait également d'imprimer un nouvel élan au développement du secteur privé en élargissant les domaines d'activités et en permettant ainsi la création d'entreprises communes plus rentables.

77. En plus de la coopération qui devrait être instaurée dans le domaine du commerce, des efforts devraient être orientés vers la création d'entreprises communes dans les domaines de la production et du traitement ainsi que de la mise en valeur et l'utilisation des ressources humaines. Cette coopération est importante, étant donné que le traitement des ressources naturelles et des matières premières sur une base complémentaire permettrait d'améliorer leur compétitivité au niveau international et de réduire considérablement les domaines d'activité se trouvant entre les mains des étrangers. Elle est particulièrement nécessaire dans le cas de pays disposant des mêmes ressources minérales, dont la mise en valeur nécessite des investissements supérieurs aux capacités de paiement des pays.

78. Enfin, pour rationaliser, intégrer et maximiser la contribution du secteur privé aux plans de développement nationaux, il importe plus que jamais de créer un mécanisme institutionnel de consultations entre le gouvernement et le secteur privé à tous les niveaux en vue de définir le rôle de chaque secteur en matière d'investissements et de production et ce, dans le cadre de la répartition des tâches et des responsabilités. Cela permettrait une participation pleine et concrète du secteur privé au processus de planification nationale, de formulation et d'application de politiques de façon permanente et continue.

79. Ce mécanisme permettrait au secteur privé d'utiliser au maximum les ressources disponibles au niveau local, de promouvoir la mise au point de facteurs de production locaux, d'identifier et de développer de façon systématique ses besoins en main d'oeuvre et de rationaliser le transfert de techniques. Toutefois, le principal problème se trouve être le changement de mentalités nécessaire à l'instauration d'un climat favorable au développement. Il importe que les investisseurs privés voient au-delà de leurs intérêts immédiats et se fixent des objectifs sociaux à long terme.

80. Après tout, il ne s'agit pas de parler séparément du secteur public et du secteur privé mais de voir comment des deux secteurs pourraient être intégrés de façon systématique en vue d'une transformation structurelle rapide dans le cadre de l'auto-suffisance individuelle et collective stipulée par le Plan d'action de Lagos.