

Les contre-performances des entreprises publiques sénégalaises : un problème de gouvernement ?

Par :

El Hadji FAYE,
Faculté des sciences économiques et de Gestion
Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Résumé

Cet article fondé sur la théorie de l'agence est une contribution à l'explication du malaise persistant dans les entreprises publiques sénégalaises. Il semble que les contre-performances réalisées par lesdites entreprises sont à situer dans les coûts directs associés à la mise en œuvre et au fonctionnement des mécanismes de contrôle (coûts de surveillance) mais aussi dans les coûts indirects liés aux manœuvres et luttes menées par les différentes parties prenantes pour faire prévaloir leurs préférences avec comme conséquence des distorsions induites dans les décisions stratégiques et financières (coûts d'opportunité engendrés par les relations de pouvoir).

Mots clés : Gouvernement d'entreprises, Entreprises publiques, Mécanismes de contrôle, Relations de pouvoir, Relation d'agence.

Abstract

The aim of this article is to bring a contribution for explaining the persisting bad performances of Senegalese State-owned enterprises. Apparently, they are relating with direct costs associated with the implementation and the functioning of control mechanism (checking costs) and in no direct costs depending on manoeuvres and straggles between stakeholders to let prevail their preferences which have, as consequence, distortions in strategic and financial decisions (opportunity's costs from power relations).

Keywords: Enterprise governance, State-owned enterprise, Control mechanisms, Power relations, Agency relations.

Introduction

Parallèlement à l'accroissement du secteur parapublic sénégalais¹, dans les deux décennies qui ont suivi les indépendances, les performances réalisées évoluaient négativement.

A partir d'une position nette de + 6,15 milliards de francs CFA en 77/78, le revenu global du secteur parapublic a décliné de façon vertigineuse pour atteindre un déficit de 17,14 milliards en 81/82.

Il y a lieu toutefois, de préciser pour expliquer cette brusque contre-performance, qu'au milieu des années 70, les cours favorables des produits primaires (phosphate, arachide) ne permettaient pas de déceler le malaise qui affecte du reste le secteur depuis sa création.

Ainsi donc depuis 1978, la position nette du secteur s'est dégradée de façon brutale et le nombre de sociétés en déficit allait grandissant.

Face à ce phénomène, la réflexion a été aussitôt développée pour déceler le malaise dont souffraient les entreprises publiques afin d'entreprendre des mesures de redressement appropriées.

C'est dans cette optique qu'un rapport de la BANQUE MONDIALE publié en 1984² explique que les causes les plus importantes des difficultés auxquelles les entreprises publiques sont confrontées sont à situer dans les effectifs pléthoriques et non qualifiés, dans la sélection médiocre des cadres de gestion, dans la définition d'objectifs et de priorités entrant en concurrence et dans les contrôles administratifs et financiers exorbitants.

Dans la même lancée, un article de GOUADAIN D. et LECOINTRE G.³ fait observer des carences dans les interventions financières publiques et au niveau des relations entre l'Etat et les entreprises. Cet article insiste aussi à l'instar du rapport de la BANQUE MONDIALE sur les défaillances de la gestion (manque de définition précise des objectifs, système d'information non fiable, pléthore de personnel, etc.).

CAUSSE G. (1988) identifie dans le même ordre d'idées deux séries de difficultés spécifiques aux pays en voie de développement: des difficultés liées à la fixation des objectifs et des difficultés liées à la gestion.

A la lumière de ces diagnostics quasi-unanimes, des thérapeutiques ont été préconisées, notamment par les institutions financières internationales, afin de redynamiser le secteur des

¹ En 1962, il ne comptait que 9 établissements publics et 12 sociétés d'économie mixte alors qu'en 1982, on comptait 86 unités dont 25 établissements publics à caractère industriel et commercial, 6 sociétés nationales et 55 sociétés d'économie mixte selon le mémorandum économique de la Banque Mondiale publié en 1984.

²BANQUE MONDIALE, op. cit., p. 63

³GOUADAIN (D) et LECOINTRE (G), *Difficultés de gestion des entreprises des pays en voie de développement, le cas du Sénégal*, Laboratoire de gestion et cultures africaines, 1985, pp. 11 à 13.

entreprises publiques africaines, dont on ne doute pas de leur capacité à servir de levier pour le développement économique et social.

Ces initiatives ont abouti à la mise en place d'un vaste programme de redressement économique et financier en 1979 comportant trois axes principaux pour la réforme des entreprises publiques au Sénégal:

- la liquidation pure et simple des entreprises considérées non viables,
- la privatisation de celles qui ne présentent pas un intérêt stratégique pour l'Etat,
- l'amélioration de la gestion des sociétés restantes au moyen notamment de ce qu'on appelle « les contrats-plans ».

Une décennie après le lancement de cette réforme, les résultats ont été loin de ce qu'on attendait et le secteur était de plus en plus remis en cause.

Par delà les avancées significatives introduites par la réforme tant dans l'amélioration des techniques de gestion que dans l'assouplissement des contrôles, le malaise persiste toujours.

Dans ce contexte, notre prétention n'est pas de remettre en cause les contributions déjà faites pour expliquer le malaise dont souffraient du reste depuis toujours les entreprises publiques africaines en général, mais de pousser la réflexion dans le même sillage en s'appuyant sur la théorie des organisations afin d'actualiser une analyse menée lors de travaux antérieurs⁴.

Ce faisant, si nous nous gardons d'entrer dans le débat de la traduction de la corporate governance par la gouvernance ou le gouvernement d'entreprises, le concept de gouvernement nous semble plus adapté à l'étude menée car « il dépasse largement la question des seules relations entre actionnaires et dirigeants (théorie de la gouvernance) et recouvre l'ensemble des mécanismes qui gouvernent les décisions des dirigeants et définissent leur espace discrétionnaire »⁵.

De plus l'entreprise peut être comparée à une entité politique comme l'Etat dans la mesure où « elle est une organisation qui se donne volontairement des objectifs, une vocation et choisit ensuite entre différentes stratégies possibles pour atteindre ses buts. Son gouvernement revient ainsi à assurer une fonction politique (qui vise) la communauté d'action, le respect des contrats individuels et collectifs et la compétitivité des échanges entre elle et ses marchés ».⁶

⁴ FAYE El Hadji, Le gouvernement de l'entreprise publique africaine et les relations de pouvoir, Thèse de Doctorat (nouveau régime), Mai 1998.

⁵ CHARREAUX G. (1996), Pour une véritable théorie de la latitude manageriale et du gouvernement des entreprises, Revue française de gestion, Nov., Déc. 1996, P.50

⁶ FLIPO (J. P), *Le management des entreprises de service*, Les éditions d'organisation, 1987, p. 14.

L'objet de notre étude est ainsi de s'appuyer sur la théorie de l'agence pour tenter une explication d'un phénomène observé, en l'occurrence, la persistance du malaise des entreprises publiques sénégalaises.

Pour cela, il est d'abord nécessaire de les situer dans leur contexte afin de mettre l'accent sur les problèmes de gouvernement. A la différence des entreprises du secteur privé, les entreprises publiques ont, en effet, une mission principale de service public, et sont très souvent amenées à assurer des missions connexes d'ordre politique ou social. Par ailleurs, elles opèrent en situation de monopole avec des prix généralement administrés, ce qui écarte toute possibilité de régulation par le marché.

Au plan de l'approche, nous avons donc opté pour une étude clinique menée dans trois entreprises publiques-clé du secteur parapublic sénégalais appelées communément « les trois S » (SENELEC, SONATEL, SONEES). Cette démarche nous semble mieux appropriée que l'enquête par questionnaire car l'interprétation de certaines données d'enquête peut se révéler délicate en l'absence d'observations sur le comportement de l'acteur.

Une relation d'agence, d'après les définitions originelles, donne lieu à un problème d'agence né de la divergence d'intérêts entre le principal et l'agent. Cette divergence qui est souvent liée à l'incertitude de l'univers et à l'imparfaite observabilité des efforts de l'agent induit des coûts dénommés « **coûts d'agence** ».

JENSEN et MECKLING (1976) en distingue trois types :

- les coûts de surveillance supportés par le principal pour tenter de limiter le comportement opportuniste de l'agent ;
- l'agent peut avoir lui-même à encourir des coûts de façon à mettre le principal en confiance ;
- un coût d'opportunité dénommé « perte résiduelle » qui désigne la perte d'utilité subie par le principal par suite de la divergence d'intérêt avec l'agent comme par exemple le caractère non optimal des investissements.

Cette théorie appliquée à l'entreprise publique nous fait découvrir un système de gouvernement qui entraîne des coûts directs associés à la mise en œuvre et au fonctionnement des mécanismes de contrôle (coûts de surveillance) mais aussi des coûts indirects liés aux manœuvres et luttes menées par les différentes parties prenantes pour faire prévaloir leurs préférences avec comme conséquence des distorsions induites dans les décisions stratégiques et financières (coûts d'opportunité engendrés par les relations de pouvoir).

Des coûts de surveillance liés aux mécanismes de contrôle

L'ampleur du secteur parapublic et la fonction que doivent jouer les entreprises publiques dans la stratégie de développement, rendent indispensable la mise en place de mécanismes de contrôle. Mais, ces mécanismes ne doivent être ni trop souples pour respecter la dépendance organisationnelle de l'entreprise publique à l'égard des pouvoirs publics, ni trop lourds pour prendre en compte le principe de son autonomie de gestion. Pour opérer les contrôles avec justesse, les pouvoirs publics ont multiplié les mécanismes, mais dans la pratique, leur efficacité n'est pas démontrée. Il convient donc d'observer les types de contrôles qui s'exercent sur l'entreprise publique avant de s'interroger sur leur portée dans la gestion de l'entreprise publique.

Les types de contrôles qui s'exercent sur l'entreprise publique

Deux types de contrôles s'exerçant sur l'entreprise publique peuvent être distingués : le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel.

Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est un contrôle exercé par les organes administratifs. Il s'applique a priori comme a posteriori sur les établissements publics, sur les sociétés d'économie mixte et sur les sociétés nationales selon des modalités différentes.

Les établissements publics visés sont ceux à caractère industriel et commercial, les établissements publics à caractère administratif et professionnel n'étant pas des entreprises publiques au sens de la loi n° 87-19 du 03 Août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des personnes morales bénéficiant du concours de la puissance publique. Le contrôle de ces établissements est exercé conjointement par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et le Ministère de tutelle technique. L'article 9 de la loi du 10 Août 1977 précise que le Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan (M.E.F.P) contrôle l'exécution du budget et des comptes financiers présentés par des établissements publics, après leur approbation conjointement avec le Ministère chargé de la tutelle technique. Le M.E.F.P est également garant de l'application du plan comptable et la tenue régulière des comptabilités deniers et matières. Il assume ces tâches par l'intermédiaire de l'Agence Comptable Centrale (A.C.C) et du Contrôle des Opérations Financières (C.O.F).

L'A.C.C coordonne et anime tous les bureaux et services qui dépendent d'elle. Elle vise toutes les pièces de comptabilité des établissements publics qui lui sont rattachés. Elle approvisionne les régies financières sur présentation d'un bon d'engagement correctement

établi. En somme, c'est elle qui ordonne tout mouvement de fonds nécessité par la gestion courante des établissements publics et effectue des inspections et vérifications sur la comptabilité, les caisses et les comptes bancaires de ces derniers. Quant au C.O.F, dans la mission de contrôle de la gestion des établissements publics qui lui est dévolue, il a tous les pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et rédige un rapport adressé au Président de la République, au Président de la Cour de Vérification des Comptes et de Contrôle des Etablissements Publics (C.V.C.C.E.P) et aux ministères de tutelle.

Le contrôle sur les sociétés d'économie mixte et sur les sociétés nationales peut en fait s'analyser en contrôle direct sur les organes délibérants de ces sociétés et en contrôle indirect de leur gestion assuré par le contrôle financier. Le contrôle sur les organes délibérants s'exerce par l'intermédiaire des représentants de l'Etat au niveau de ces organes (Conseil d'Administration, Assemblée Générale). Ces représentants, en collaboration avec le M.E.F.P responsable du portefeuille de l'Etat, sont chargés de la surveillance des activités desdites sociétés. Ils peuvent, à ce titre, demander le concours du contrôle financier ou de l'Inspection Générale d'Etat. Le contrôle financier peut ainsi suspendre l'application d'une décision des instances délibérantes des sociétés pour en rendre compte immédiatement au Président de la République qui dispose d'un délai de quinze jours pour confirmer ou infirmer la décision. Il a aussi tous les pouvoirs pour mener des investigations sur pièces et sur place. A tous ces contrôles s'ajoute un contrôle direct exercé par la Présidence de la République à qui incombe la responsabilité d'approuver ou de réprover toute décision portant sur les rémunérations, les gratifications et autres avantages dévolus aux directeurs et membres des organes délibérants.

Le contrôle juridictionnel

C'est un contrôle exercé par des organismes extérieurs à l'Administration, composés de magistrats selon une procédure particulière et dont les décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée. Trois types de contrôles exercés généralement a posteriori peuvent être considérés comme ayant un caractère juridictionnel :

Le contrôle exercé par la troisième section de la Cour Suprême⁷ qui porte sur les comptes des établissements publics. Lorsque cette troisième section constate des irrégularités, elle adresse une demande de renseignement au chef d'entreprise concerné ou un référé, aux ministres intéressés et au contrôle financier. Elle est généralement saisie sur le rapport de la Cour de Vérification des Comptes et de Contrôle des Etablissements Publics.

⁷ Section rattachée actuellement au Conseil d'Etat avec la restructuration de la cour suprême.

Le contrôle exercé par la C.V.C.C.E.P., une cour qui a une composition hybride car elle comprend un président qui est conseiller à la Cour Suprême et des commissaires pouvant être des fonctionnaires ou agents contractuels. Cette commission est surtout compétente pour les établissements publics non dotés d'un comptable, pour les sociétés d'économie mixte où l'Etat détient 50% ou plus du capital. Elle adresse un rapport au Président de la République ou des notes de synthèses aux organismes de contrôle.

Le contrôle exercé par la cour de discipline budgétaire qui est compétente pour sanctionner les violations des règles de la comptabilité publique par tout fonctionnaire ou agent d'une entreprise publique. Elle est saisie par le Président de la République et par les présidents de la troisième section de la Cour Suprême et de la C.V.C.C.E.P.

Parallèlement à ce dispositif très contraignant de contrôle, existent d'autres formes de contrôle exercées par les organismes internationaux ou étrangers de financement (Banque Mondiale, Caisse Centrale de Coopération Economique, etc.). La première forme d'intervention de ces organismes est indirecte. Elle se manifeste par un renforcement en personnel des organismes nationaux de contrôle des entreprises publiques (Contrôle Financier, Bureau Organisation et Méthode). La deuxième forme d'intervention est plus directe. Elle consiste à lier le financement d'un projet d'investissement à une étude préalable de la situation de l'entreprise et à un contrôle permanent de son exécution.

Portée des contrôles sur la gestion des entreprises publiques.

Si l'Etat estime qu'une démultiplication des organes de contrôle permet un suivi correct et efficace de l'exécution de la mission assignée à l'entreprise publique, l'expérience, elle, a montré que ces organes n'ont pas su collaborer pour établir des données complètes et homogènes devant permettre une harmonisation des contrôles. En effet, les organes de contrôle ont toujours fonctionné sans coordination induisant dans la plupart des cas des redondances et des doubles-emplois, mais surtout une lourdeur des procédures de sanction. A ces difficultés liées à l'harmonisation et à la coordination des mécanismes de contrôle, s'ajoutent d'autres comme la démotivation de certains agents de contrôle, la création de voies parallèles, etc.

Ces voies parallèles entraînent l'établissement de rapports directs entre les directeurs des entreprises publiques et les ministères de tutelle et parfois même avec certains organes de contrôle. Ainsi, la violation des règles de gestion par les dirigeants est implicitement cautionnée par les ministres ou contrôleurs parrains. Lorsque ces rapports directs ne peuvent s'établir pour des raisons de positionnement, des conflits se substituent aux compromis et le dirigeant même

fautif peut échapper à des sanctions grâce à des alliances avec des organes de contrôle hiérarchiquement plus forts.

Pour toutes ces raisons, l'on peut dire qu'il existe aujourd'hui une pathologie du contrôle de l'entreprise publique que la réforme du secteur parapublic n'a pas encore permis de juguler. Cette pathologie trouve essentiellement son origine dans l'immixtion des organes de contrôles dans la gestion même de l'entreprise publique. En fait, ils sont allés au-delà de leur mission première qui est d'assurer un contrôle stratégique pour se donner à des contrôles d'exécution qui relèvent de la compétence des services internes de gestion. La conséquence en est que des dysfonctionnements propres aux organisations «multicontrôlées» apparaissent et se traduisent essentiellement par les caractéristiques suivantes⁸:

- les responsabilités juridiques et l'engagement personnel du chef d'entreprise sont ambigus,
- l'entreprise n'a pas de capacité de réponse rapide à des perturbations externes (parce que clouée par les lourdeurs),
- l'adaptation locale et le rééquilibrage entre unités sont insuffisants,
- l'apparition de nouveaux problèmes engendre la création de nouvelles superstructures,
- les communications et les échanges d'information entre unités sont faibles et il n'existe pas de langages communs riches, combinant les aspects économiques, sociaux, technologiques, individuels ,etc.

Dans ce contexte, note CAUSSE G. (1988), les contrôles exercés sont « soit passifs (de routine) soit intempestifs (policiers) soit inadaptés (non pertinents par rapport aux priorités) »⁹. Les contrôles ne sont donc ni stratégiques, ni d'efficacité. Tout compte fait, cette pathologie se traduit par une impression du genre « on privilégie ce que l'on connaît ou ce qui est le moins compromettant, notamment ce qui ne met pas en cause son manque de savoir-faire ».¹⁰

Le problème de relation d'agence qui est donc posé se situe dans la confusion qui est faite dans les fonctions de contrôle et de décision. En effet, les décisions et les initiatives de l'agent (les dirigeants de l'entreprise) sont étroitement soumises au contrôle et à l'arbitrage du

⁸ MELESE (J.), *Approches systémiques des organisations*, Hommes et technique, 1990, p.134.

1. ⁹ CAUSSE (G.), *La réforme du secteur parapublic dans les pays en voie de développement; le cas de l'Afrique noire francophone*. Communication-3è colloque de la revue **P.M.P.**, Québec 3 et 4 novembre 1988, P4.

⁹ idem

mandant (l'Etat et ses démembrements) qu'il est difficile de définir en matière de gestion la part des actions qui relèvent de la rationalité économique et de l'autonomie de gestion, et la part de celles qui ressortent simplement de la politique. On peut donc raisonnablement considérer qu'une des catégories de difficultés auxquelles les entreprises publiques sont confrontées procèdent de coûts d'agence élevés dans la mesure où plusieurs particularités font qu'elles sont plutôt des organisations complexes. D'abord, l'analyse de leur fonction de production montre qu'elles ne se résument pas à des individus qui cherchent la maximisation d'un profit (configuration propre aux entreprises individuelles et familiales selon JENSEN et MECKLING), mais des firmes définies par les mêmes auteurs comme « des fictions légales qui servent de lieux de réalisation d'un processus complexe d'équilibre entre les objectifs conflictuels d'individus (dont certains peuvent représenter d'autres organisations), à l'intérieur d'un cadre de relations contractuelles »¹¹. Ensuite l'information spécifique nécessaire à la prise de décision est détenue par de nombreux agents tant de l'Etat que de l'entreprise. Ces deux principales raisons, ajoutées au fait que la propriété du capital n'est pas une garantie de compétences manageriales, expliquent largement les coûts d'agence engendrés par la confusion des fonctions de contrôle et de décision dans la gouvernance de l'entreprise publique.

L'ampleur de ces coûts est cependant variable selon le degré d'immixtion des pouvoirs publics dans la gestion courante. Une entreprise comme la SONATEL où traditionnellement l'interventionnisme de l'Etat a été moins marquée, a eu à réaliser des niveaux de performance supérieurs à ceux des autres entreprises publiques. Une étude centrée essentiellement sur la comparaison des performances aurait permis de ressortir une corrélation entre le degré d'intervention de l'Etat et le niveau de performance réalisée.

La permanence de l'interventionnisme des organes de contrôle rend au demeurant difficile la délimitation des frontières entre le contrôleur et le dirigeant. Cela induit par ailleurs un autre aspect du problème de gouvernance : les relations de pouvoir.

Des coûts d'opportunité liés aux relations de pouvoir entre acteurs

L'entreprise publique, comme toute organisation, est un ensemble de structures de communications et de relations entre plusieurs personnes qui constituent un groupe. Mais ces personnes n'agissent pas toujours de la même manière dans l'intérêt général de l'entreprise. En

¹¹ JENSEN et MECKLING, *Theories of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, Vol 3, October 1976, P 308.

effet, selon qu'elles appartiennent au système dirigeant ou au système opérant¹², elles essaient de satisfaire des buts spécifiques qui ne sont pas forcément ceux de l'entreprise. La réalisation de ces buts pousse chaque partie et chaque individu à disposer d'un contrôle sur les décisions et sur les actions qui les réunissent. « La manière dont ils y parviennent (pour reprendre MINTZBERG H.) détermine le type de configuration du pouvoir organisationnel qui apparaît »¹³. Cette configuration qui est une source de dysfonctionnements dans la conduite de l'entreprise publique sera analysée dans le cadre du processus décisionnel de l'entreprise publique.

La manifestation de buts spécifiques dans le processus décisionnel

Au Sénégal, c'est dans un plan national de développement économique et social que sont consignées les grandes orientations de l'Etat tant au plan macroéconomique qu'au plan microéconomique. La démarche stratégique ainsi adoptée porte sur quatre étapes essentielles :

1. formulation d'une stratégie économique en fonction des priorités nationales,
2. éclatement de la stratégie nationale en stratégies sectorielles,
3. élaboration de programmes détaillés par secteur à partir des stratégies sectorielles,
4. élaboration de projets individuels (pour les entreprises publiques).

A travers les quatre volets de la planification stratégique adoptée par l'Etat sénégalais dans la mise en œuvre du plan quinquennal de développement économique et social, l'on peut distinguer deux grandes étapes principales : une étape dite « planification intégrée » et une étape appelée « planification sectorielle ». Dans la planification intégrée, les actions des différents organes qui relèvent de la responsabilité de l'Etat sont coordonnées au sommet par un organe central qui intègre tout ce qui doit être fait aux niveaux inférieurs en un plan définitif ayant un caractère plus ou moins impératif et contraignant pour les entreprises.

La planification sectorielle elle, porte sur les secteurs clés de l'économie nationale, et l'intégration des différentes politiques sectorielles doit traduire en principe le plan national. Mais, les six premiers plans ont été marqués par des écarts importants entre les prévisions et les réalisations effectivement constatées dans les différents secteurs du fait justement du manque d'intégration entre les deux types de planification, mais surtout d'une inexistence de planification propre à chaque entreprise publique compte tenu de ses contraintes économiques, financières et sociales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, le VII^{ème} plan a adopté une

¹² Voir El Hadji FAYE, Thèse de Doctorat : spécification utilisée pour désigner d'une part le principal représenté par l'Etat et ses démembrements (le système dirigeant) et d'autre part les acteurs internes de l'entreprise qui sont les agents (système opérant)

¹³ MINTZBERG (H.), Le pouvoir dans les organisations, Les éditions d'organisation, 1986, P.59

nouvelle méthodologie qui tienne à la fois compte de la planification sectorielle et de la planification intégrée, se caractérisant par :

- le choix de programmes d'actions prioritaires qui définissent les moyens du plan et les secteurs dans lesquels ils doivent porter,
- la contractualisation du plan par le biais de *contrats-plans* qui précisent la contribution de certaines entreprises publiques à la réalisation des dispositions du plan.

Concernant le contrat-plan qui est un processus de déclinaison de la stratégie de l'Etat dans les entreprises publiques, la constitution d'un dossier de négociation par les responsables de l'entreprise qui procèdent d'une évaluation du potentiel des différents centres de responsabilité de l'entreprise ne doit pas cacher les incohérences de la procédure. En effet, les négociations qui sont menées dans le cadre d'un *comité de négociation* mettent énormément de temps, du fait de divergences entre acteurs au point que les objectifs assignés à l'entreprise finissent par être imposés par les représentants de la Présidence de la République qui y ont une position dominante. Il arrive parfois que des contrats-plans commencent à prendre effet sans pour autant que les négociations ne soient épuisées, donc sans l'existence d'une démarche stratégique minutieusement définie. Dans un cas comme dans l'autre, l'on peut dire qu'il n'existe pas de planification propre à l'entreprise publique si ce n'est une planification imposée.

A l'analyse, le cadre de négociation ainsi défini met en confrontation divers acteurs aux aspirations et finalités variées et souvent les unes aux antipodes des autres.

Chacune des parties représentées tente, en effet, de faire prévaloir ses aspirations et préférences propres sur celles des autres. Le problème achoppe surtout au plan financier.

En effet, une rude bataille oppose généralement les protagonistes sur l'évaluation des moyens nécessaires à la réalisation des dispositions contractuelles.

S'agissant d'abord des acteurs internes de l'entreprise, ils ont tendance à surévaluer leurs besoins en ressources et en protections diverses afin d'éliminer tout risque de contre-performance. Ils semblent exprimer au travers du dossier de pré-négociation qu'ils établissent, la conviction selon laquelle les finances publiques seraient un "gâteau" à partager entre les différents organes qui relèvent de la puissance publique et qu'il faille nécessairement "se tailler la part du lion".

Le Ministère assurant la tutelle technique de l'entreprise agit aussi de la même façon que les acteurs internes de l'entreprise (tirer une part importante des ressources distribuées par l'Etat), mais ses préférences ne sont pas toujours forcément celles de ces derniers. En fait, si les acteurs internes demandent davantage de moyens pour rester autonomes dans la gestion du

contrat-plan, le Ministre de tutelle s'attèle par contre à réclamer des prérogatives visant à renforcer son emprise sur ces deniers.

Le Ministre de l'Economie et des Finances, dans sa difficile mission d'assainir et de gérer efficacement les finances publiques, s'oppose généralement à certains vœux exprimés par les acteurs internes et leur ministère du tutelle, fusent-ils légitimes et justifiés.

Quant au Ministre du Plan, il veille toujours à ce que les objectifs fixés aux entreprises dans le cadre du contrat-plan soient conformes aux objectifs du plan national de développement économique et financier, même si ces derniers ne correspondent pas aux réalités de l'entreprise.

Face à ces buts et préférences difficilement conciliables, la Présidence de la République, représentée par le délégué à la réforme du secteur parapublic, par sa position hiérarchique relativement dominante, impose ses positions qui sont du reste généralement politiques. L'expérimentation du Budget Base Zéro aurait peut-être permis de rationaliser le processus budgétaire mais d'autres difficultés liés aux buts spécifiques de certains acteurs, notamment de la tutelle constitueraient certainement des « garde-fous » à sa tenue correcte.

Configuration du pouvoir organisationnel et apparition de dysfonctionnements

De la manifestation de buts spécifiques et la façon dont leur convergence est réalisée, se dessine une configuration du pouvoir qui ressemble savamment à « l'instrument de MINTZBERG H. »¹⁴ mais qui se particularise par certains aspects.

Selon MINTZBERG H., l'instrument peut être présenté en deux actes clés :

- un détenteur d'influence extérieur (ou plusieurs qui sont tombés d'accord), avec des objectifs clairs et opérationnels, domine la coalition interne grâce à des contraintes formelles auxquelles s'ajoutent des contrôles directs par utilisation et même « instrumentalisation » du Conseil d'Administration ;
- en vertu de ce contrôle externe, la coalition interne devient bureaucratique et des rigidités donnent lieu à des jeux politiques qui ne font pas sérieusement concurrence aux buts formels.

A analyser de près la configuration du pouvoir dans le cadre du contrat-plan, l'on se rend compte qu'elle présente quelques différences avec l'instrument de MINTZBERG, tant du point de vue des préférences spécifiques que du point de vue de la composition des coalitions.

¹⁴ MINTZBERG (H.), op. cit. p. 431

*** La coalition externe**

Dans l'instrument de MINTZBERG H., la coalition externe est soit composée d'un détenteur de pouvoir qui domine tous les autres et qui contrôle l'entreprise selon son entendement, soit de plusieurs détenteurs de pouvoir agissant de concert. Dans le cadre du contrat-plan, il existe un seul détenteur de pouvoir externe en position dominante, mais avec plusieurs têtes et des préférences multiples : il s'agit du système dirigeant. En effet, le système dirigeant est composé de plusieurs organes qui ne présentent pas toujours les mêmes préférences. Cela explique d'ailleurs que les objectifs retenus ne sont pas toujours clairs et opérationnels contrairement à l'instrument. Deux raisons peuvent cependant justifier ces particularités :

- d'abord le cadre de négociation du contrat-plan qui met en présence des intérêts divergents est créé à notre avis, à dessein dans le but de permettre à la haute autorité de l'Etat, responsable des choix stratégiques nationaux, de jouer d'une part la carte de la délégation et d'autre part celle de l'arbitrage afin de pouvoir réorienter, à chaque fois que de besoin, la politique nationale vers des choix personnels ;
- ensuite le caractère vague des objectifs fixés aux entreprises publiques permet au système dirigeant de centraliser le pouvoir et de réduire au rang de simples exécutants les agents du système opérant.

Le fait d'ailleurs que les directeurs généraux des entreprises publiques soient nommés exclusivement par le Président de la République, et le fait que le Conseil d'Administration soit en majorité composé d'agents de la coalition externe (système dirigeant) traduisent la volonté des pouvoirs publics de transformer le système opérant en instrument afin de mieux superviser sa gestion.

*** La coalition interne**

A l'image de l'instrument de MINTZBERG, la coalition interne (système opérant) est fortement bureaucratique. Les comportements de ses différents acteurs sont strictement formalisés et le système d'autorité est centrifuge. En fait, si les activités y sont clairement définies et techniquement organisées, la répartition des responsabilités n'en demeure pas moins imprécise.

Ainsi le Directeur Général n'est que l'instrument du système dirigeant pour des raisons citées plus haut. Il n'a véritablement pas de pouvoir vis-à-vis de ses mandants. En réalité, il ne fait que véhiculer les choix imposés par ces derniers. Il veille au respect scrupuleux des orientations stratégiques indiquées par le système dirigeant. Il a cependant un pouvoir considérable vis-à-vis de ses subordonnés en raison des normes juridiques et réglementaires qui

lui sont conférées par le système bureaucratique. En fait, sur toutes les décisions qui relèvent de la compétence des cadres hiérarchiques et fonctionnels (recrutement de personnel, demande de financement, extension d'activité, etc.), il a un droit de veto. Parfois même, c'est à lui qu'il appartient de décider sous l'aval bien entendu du système dirigeant.

Les cadres fonctionnels et hiérarchiques tirent à leur tour leur parcelle de pouvoir formel des prérogatives légales qui leur sont accordées d'encadrer et de contrôler les cadres moyens et agents de maîtrise. Mais ces prérogatives sont très limitées car elles ne portent que sur des tâches opérationnelles, donc non stratégiques.

Concernant enfin le personnel exécutant, il n'a pas de pouvoir formel car il se situe au bas de la ligne hiérarchique. Il n'a aucune possibilité légale de se prononcer sur le fonctionnement de l'entreprise, si ce n'est la grève.

Le système découlant de la configuration du pouvoir organisationnel qui vient d'être présentée ne peut réussir que lorsque le Directeur Général parvient à accorder ses subordonnés sur les normes et règlements établis. Toutefois, les réalités organisationnelles des entreprises publiques (grandes et complexes) sont telles que leurs activités requièrent généralement des compétences spécialisées auxquelles les détenteurs attachent une considération profonde. Par exemple, une équipe d'informaticiens s'intéressera davantage à la recherche de meilleurs systèmes d'information qu'au traitement de données peu fiables, tout comme un contrôleur de gestion se préoccupera avec intérêt au respect des normes prévisionnelles et des choix stratégiques quand ils sont rationnellement établis. De la même façon un ingénieur de production s'attachera naturellement à la réalisation de meilleurs rendements possibles.

Ces acteurs internes trouvent leur satisfaction personnelle et collective dans le respect ou la traduction de leur préoccupation. A l'inverse, ils ne peuvent pas se mouvoir aisément à l'intérieur d'un système bureaucratique qui ne permet aucune liberté d'action. Puisque ce système leur est imposé, ils exercent l'influence dont ils disposent pour s'en démettre au travers d'un certain nombre de jeux comme l'insoumission, la construction d'alliances, les compétences spécialisées, etc.

C'est dans ce cadre de jeux que l'on peut situer, par exemple, les activités des différents syndicats (autonomes ou de la « participation responsable ») ainsi que celles des comités d'entreprises des partis politiques, des *dahiras* et autres associations villageoises. En effet, dans les entreprises publiques sénégalaises, l'on assiste fréquemment à des confrontations entre syndicats autonomes et directions au cours desquelles les premiers tentent de se frayer des marges de liberté et une plus grande responsabilisation des acteurs internes de l'entreprise, alors

que les derniers cherchent à formaliser davantage les comportements de façon à mieux les contrôler.

Dans cette lutte, les comités d'entreprises (du parti au pouvoir notamment) ainsi que les syndicats de la « participation responsable » (parrainés par le système dirigeant) se mobilisent pour désamorcer les velléités d'indépendance des syndicats autonomes par des actions telles que le sabotage, la manipulation et la désinformation.

A ces jeux, les directeurs généraux répondent par un renforcement de la réglementation pour sauvegarder le pouvoir de leur parrain qui se trouve être le système dirigeant. Parfois quand les difficultés semblent les dépasser, le parrain intervient directement en prenant des mesures coercitives qui vont de l'emprisonnement au licenciement pur et simple afin d'anéantir les mouvements de protestations.

Ces dysfonctionnements apparaissent très vite car le système dirigeant essaie toujours de faire prévaloir des buts différents voire contradictoires se traduisant par une imprécision des objectifs assignés aux directeurs généraux, lesquels rencontrent d'énormes difficultés à les formaliser. Alors les cadres et les exécutants découvrent aussitôt les incohérences du système et manifestent leur désapprobation par la mise en œuvre des jeux précédemment cités.

Les différentes interventions du système dirigeant au travers des jeux indiqués ci-avant finissent par créer au sein du système opérant une idéologie malveillante qui accorde les acteurs non à la compétence et à la rationalité, mais au conformisme et au clientélisme.

Le système dirigeant consolide cette idéologie en s'adonnant à des pratiques comme la nomination à des postes-clé au sein du système opérant de personnes ayant fait preuve de soumission et de fidélité à ses principes. Cela explique d'ailleurs la politisation effrénée du système par la naissance de clans, d'alliances, d'empires et de jeux de toute sorte.

L'entreprise s'expose ainsi à des dysfonctionnements chroniques aussi longtemps que le système dirigeant qui est en position dominante cherchera à détenir et à manipuler le pouvoir organisationnel.

Ce qu'il convient de retenir comme enseignement à travers ces quelques exemples de dysfonctionnement, c'est que les actions mises en œuvre par les uns et les autres perturbent grandement les entreprises publiques et affectent sévèrement leur rentabilité, mais n'aboutissent jamais à les condamner. Elles résistent toujours aux tourmentes. Ainsi il n'y a jamais de vainqueur et de vaincu entre les deux protagonistes, des concessions étant à chaque fois faites par les deux parties pour apaiser les conflits. Concernant les difficultés financières pour ne prendre que cet exemple, le système dirigeant assure une certaine réanimation périodique en

octroyant des subventions ou autres avantages lorsque le système opérant ne parvient plus à générer lui-même les ressources nécessaires à son fonctionnement.

L'entreprise publique survit donc mais en traînant un lot de difficultés qui, par-delà un simple problème de gouvernement, posent en pratique un problème de gestion.

Conclusion

Il ressort de cette analyse qu'on ne peut envisager que le gouvernement de l'entreprise publique puisse prendre en compte une certaine efficacité organisationnelle tout en conservant un style de gestion fondé exclusivement sur des principes d'autorité et de dépendance. Devant la rareté des ressources des Etats africains, s'il n'est plus possible de continuer à jouer les mêmes mécanismes d'influence et de contrôle pour assurer la conduite des entreprises publiques, il y a en revanche nécessité de repenser son mode de gouvernement et d'expérimenter des méthodes de gestion qui soient plus acceptables par l'ensemble des parties en présence.

Il n'y a aucune solution facile, aucune recette miraculeuse et que les innovations efficaces sont le résultat d'un long processus d'essais et d'erreurs. La réponse donnée actuellement par les institutions financières internationales consistant à restreindre l'Etat et à laisser les marchés faire leur œuvre de régulation a montré ses limites, même si elle a offert temporairement un répit à l'asphyxie financière des Etats africains. Il ne s'agit pas donc de restreindre forcément les fonctions et de « couper des branches mortes » pour reprendre CROZIER M. (1988), mais de transformer qualitativement les rapports entre l'Etat et son instrument de politique économique : l'entreprise publique. A la place des Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial et des Sociétés Nationales, l'ouverture du capital au privé par la création de Sociétés d'Economie Mixte pourrait s'avérer efficace dans une optique de minimisation des coûts d'agence liés au gouvernement de l'entreprise publique.

Bibliographie

1. BANQUE MONDIALE, *Sénégal, Mémoire Economique*, 1984.
2. CAUSSE (G.). *La réforme du secteur parapublic dans les pays en voie de développement; le cas de l'Afrique noire francophone*. Communication-3è colloque de la revue **P.M.P**, Québec 3 et 4 novembre 1988.
3. CROZIER (M.), *L'Etat modeste, une grande ambition*, 13 octobre 1988.
4. FLIPO (J. P.), *Le management des entreprises de service*, Les éditions d'organisation, 1987.
5. GOUADAIN (D.) et LECOINTRE (G.), *Difficultés de gestion des entreprises des pays en voie de développement, Le cas du Sénégal*, **Laboratoire de gestion et cultures africaines**, 1985.
6. JENSEN et MECKLING, *Theories of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, Vol 3, October, 1976.
7. *JORS* N° 5188 du 15 août 1987, p 611. Loi n° 87-19 du 03 août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
8. JOURNAL OFFICIEL du 11 février 1989.
9. MELESE (J) *Approches systémiques des organisations*, Hommes et technique, 1990.
10. MINTZBERG (H.), *Le pouvoir dans les organisations*, Les éditions d'organisation, 1986.
11. RAPPORT DU C.I.R.I.E.C. colloque de Liège, novembre 1966.
12. *Rapport général sur la gestion des entreprises publiques*, Août 1983.
13. RUFFAT (J), *La tutelle, fonction maudite*, colloque **PMP**, Québec, Novembre 1988.
14. WADE (B.) *Etude du Contrôle de gestion dans le secteur parapublic sénégalais*, Mémoire de D.E.A juillet 1987.
15. WANE (A. S.), *La politique contractuelle au Sénégal: bilan, conclusions, perspectives et recommandations*. 1982.