

Croix - Rouge Rwandaise.
Kigali

Compte - rendu

Don 07
Q

Croix-Rouge Rwandaise
Organisme d'Intérêt Public
Auxiliaire des Pouvoirs Publics
B.P. 425
K I G A L I

Kigali, le 5 décembre 1980

Réf.N°: I280/77I/5/M.E./S.I./D.2

Objet: Soutien à la Croix-
Rouge Rwandaise.

Monsieur,

Depuis la plus haute antiquité, à partir du moment où l'on peut dire que l'humanité jouit d'une relative organisation, il s'est toujours trouvé des hommes forts de caractère qui, grâce à des talents exceptionnels, ont su marquer leur Société et lui imprimer un cachet particulier. Nous connaissons tous de ces hommes dont les noms ont bravement résisté à l'usure du temps et ont remonté allégrement le cours de l'histoire au fil des générations. Nous avons tous entendu parler de ces hommes dont les faits et gestes ont transcendé héroïquement les convulsions qui secouent le monde par intermittence et se sont imposés à la mémoire des hommes.

On rencontre encore de nos jours, et sur toutes les latitudes, des hommes capables de se recommander à l'admiration et à l'estime de l'opinion publique, suite à l'influence bénéfique que leur confèrent des qualités personnelles qui les rendent plus qu'indispensables à la société.

Pour ce qui est de ces qualités, et sans prétendre en savoir plus que vous, je rappellerais pour mémoire le sens de l'initiative, la probité et la modération, le sens social, le charisme et la dignité, de grandes aptitudes professionnelles, le sens des responsabilités, une grande ouverture d'esprit, un savoir-faire impeccable, une vaste culture générale et le sens inné de l'autorité.

Remarquez que c'est après avoir été séduite par votre envahissante popularité et votre énorme poids moral que ma conscience ne pousse à solliciter de vous un appui intellectuel pour la Croix-Rouge Rwandaise. En effet, dans un pays où la solidarité est de tradition, ce n'est pas la Croix-Rouge Rwandaise qui ferait cavalier seul. Ses activités humanitaires doivent se soumettre à la législation en vigueur dans notre pays. Néanmoins, elle est appelée aussi à conserver son autonomie afin de pouvoir agir conformément aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge. Ce double impératif nous invite donc à faire appel à votre large champ de vision et à votre esprit d'imagination pour nous suggérer la ligne de conduite à suivre pour satisfaire à cette double vocation de la Croix-Rouge Rwandaise. Car tout compte fait, le monde ne serait pas aujourd'hui ce qu'il est, si chacun des grands mouvements (scientifiques, politiques, sociologiques, humanitaires etc...) qui ont vu successivement le jour, n'avait eu, à son époque, ses éminents penseurs et ses hommes d'action.

C'est ici le lieu de se demander, à titre indicatif, ce que d'illustres personnages ont pu penser et dire de la Croix-Rouge en général.

Henry DUNANT, Fondateur de l'oeuvre de Croix-Rouge, Promoteur de la Convention de Genève a dit ce qui suit: "C'est du coeur seul que peuvent sortir des oeuvres bienfaisantes réellement efficaces. Là est le secret des succès durables".

.../...

Le Prince Albert de LIGNE, quant à lui, a dit:
"A nos maux, il n'y a qu'une issue: penser moins à soi-même et davantage aux autres".
"Encore faut-il agir, payer de sa personne, participer à l'action, puis, se faire apôtre, initier ses amis, les convaincre, les associer à notre idéal".
"Et ainsi multiplier, dans l'intérêt de tous, l'agissante puissance de la bonté de la Croix-Rouge".

Relevons également les propos de Winston Churchill que nous compléterons avec ceux de Marcel Achard, de l'Académie française. Winston Churchill a dit: "En temps de paix comme en temps de guerre, les Sociétés de la Croix-Rouge sont unies dans le même idéal, soulager la souffrance, conjuguer leurs efforts à l'occasion de grandes catastrophes, sans discrimination de race, de nationalité, de classe ou de croyance. Elles travaillent non seulement à soulager la douleur et la souffrance, mais encore à créer un plus large esprit de compréhension entre les peuples".
De Marcel Achard, de l'Académie française, nous retenons ceci: "Tous les drapeaux quels qu'ils soient, sont les symboles d'une patrie. Celui de la Croix-Rouge est pour moi le seul qui les représente tous, puisque c'est celui de l'humanité et de la fraternité".

Et Sa Sainteté le Pape Pie XII disait lui aussi à propos de la Croix-Rouge: "La Croix-Rouge est une des plus belles organisations de charité et de paix, elle passe à travers le monde en faisant le bien. Nous souhaitons qu'elle puisse rencontrer partout une compréhension profonde et une sincère adhésion pour assurer enfin la paix du monde".

Pour ce qui est de la Croix-Rouge Rwandaise, je suis heureux de pouvoir relever également à votre intention, l'extrait du message de Madame Agathe HABYARIMANA, à l'occasion de la Journée Mondiale de la Croix-Rouge; "Pour maintenir vivante cette réalité du mouvement universel de la Croix-Rouge, notre Société Nationale a besoin de disposer d'une organisation bénévole puissante en même temps que des moyens matériels et financiers prenant appui sur ceux qui portent leur intérêt à son action en faveur des différentes couches de nos populations".

Mu rurimi rwacu, ndashaka kuvugako kugirango Croix-Rouge y'u Rwanda ishingira umuzi, ijye ibere, izagere ku bikorwa by'ingirakamaro izaheshe ishema u Rwanda rwacu, nkuko Croix-Rouge z'ahandi zibigeraho, ibyo birashaka:

- ko leta yacu yurwa neza ko Croix-Rouge y'u Rwanda igamije gufasha ubutegetsi, rero leta nayo igahagurukira kuyishyigikira.
- ko mu bahanga b'abanyarwanda habonekamo abakunzi ba Croix-Rouge y'u Rwanda bayiga bakayimenya neza, bakayifashisha ubwenge bwabo mu milimo ikora, bakayandikaho mu bitabo byabo cyangwa mu binyanakuru.

.../...

- ko mu banyarwanda bakize habonekamo abakunzi ba Croix-Rouge y'u Rwanda bahorana umutima wo kuyifasha mu buryo bashoboye bwose, kugirango umutungo wayo wunguke.
- ko mu bitonzi b'abanyarwanda habonekamo abakunzi ba Croix-Rouge y'u Rwanda bakayikunda, bakayivuga neza, bakayubahiliza.

Espérant pouvoir bénéficier de votre entière collaboration, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les plus respectueux.

Abbé Grégoire KAMUGISHA,
Secrétaire Général de la Croix-
Rouge Rwandaise.

Copie pour information à:

Son Excellence Monsieur le Président
de la République Rwandaise
K I G A L I



Revisé le 23/8/91
8h00
AVANT-PROJET DE
LOI

LES GRANDES OPTIONS DE L'AVANT-PROJET
DE LOI PORTANT CADRE GENERAL
DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Rapport intermédiaire

BASOMINGERA Albert

KALINIJABO Charles

KIGALI, le 4 août 1991



LES GRANDES OPTIONS DE L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT
CADRE GENERAL DES ENTREPRISES PUBLIQUES

R A P P O R T I N T E R M E D I A I R E

(sommaire)

INTRODUCTION GENERALE

I. CATEGORISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

- A. Rappel des conclusions de l'étude de la réforme des entreprises publiques.
- B. Les observations des instances gouvernementales sur la catégorisation des entreprises publiques.
- C. Discussion des voies de concrétisation des principes dégagés:
 - 1. A la recherche d'une notion couvrant l'ensemble des unités étatiques à gestion autonome
 - 2. La classification des actuelles entreprises à gestion autonome dans les catégories retenues
 - 2.1. Détermination des critères de chaque catégorie
 - 2.1.1. Rappel des critères retenus par l'étude de la réforme des entreprises publiques,
 - a) les établissements publics
 - b) les sociétés nationales
 - c) les régies
 - 2.1.2. Enrichissement et précisions des critères dégagés par l'étude
 - a) le caractère national de l'entreprise
 - b) les établissements publics
 - c) les sociétés nationales
 - d) les régies
 - 2.2. Evaluation de chaque entreprise par rapport aux critères énoncés (voir annexe)
 - 2.3. Discussion du cas particulier de la Banque Centrale (BNR)

II. Régimes applicables aux catégories d'entreprises publiques

- A. Rappel des recommandations de l'étude supra citée
 - 1. Les établissements publics
 - 2. Les sociétés nationales
 - 3. Les régies

E. Approfondissement et enrichissement des recommandations de l'étude

1. Les établissements publics

- a. La personnalité morale de droit public et la dotation d'une autonomie de gestion
- b. Le patrimoine
- c. L'acte de création d'un établissement public
- d. L'autonomie de gestion et le contrôle de l'Etat
- e. Le régime juridique du patrimoine et des contrats à passer pour les prestations et fournitures
- f. Le statut du personnel des établissements publics
 - * Situation actuelle
 - * Le statut du personnel de la nouvelle catégorie d'établissements publics

2. Les sociétés nationales

- a. Société de droit privé à actions souscrites par l'Etat ou par l'Etat et des personnes morales de droit public
- b. L'acte de création de la société nationale
- c. La tutelle
- d. Le régime juridique du patrimoine et des contrats à passer pour les prestations et les fournitures
- e. La prérogative d'expropriation pour la société nationale
- f. L'obligation de payement de dividendes et la fixation de celles-ci par le Conseil d'Administration
- g. Le statut du personnel des sociétés nationales.

3. Les régies

- a. L'acte de création
- b. Le défaut de personnalité juridique
- c. Le contrôle de l'Etat
- d. Le statut du personnel des régies

III. Rôles des organes d'administration et de contrôle des entreprises publiques

- A. Bref rappel des principales conclusions de l'étude de la réforme des entreprises publiques sur la structure organisationnelle de ces dernières

1. Les établissements publics

- a. Le Conseil d'Administration
- b. Le Comité Exécutif
- c. Le Directeur Général
- d. La tutelle
- e. La reddition des comptes

2. Les sociétés nationales

- a. Le Conseil d'Administration
- b. L'Administrateur-Directeur Général
- c. La tutelle
- d. La reddition des comptes

B. Approfondissement et discussion des conclusions dégagées à la lumière des observations des instances gouvernementales et de l'évolution des conceptions en matière de gestion des entreprises publiques

1. La question de l'imputabilité des résultats de gestion des entreprises publiques

- a. L'imputabilité de la tutelle
- b. L'imputabilité de la direction
- c. L'imputabilité du Conseil d'Administration

2. Le Conseil d'Administration

- a. La nomination des Administrateurs représentant l'Etat
- b. La représentation des usagers, des consommateurs et du secteur privé au Conseil d'Administration d'une entreprise publique
- c. Le Président du Conseil d'Administration
- d. Le bureau du Conseil d'Administration

3. La direction de l'entreprise publique

C. Les organes de la régie

IV. Le cadre et les principes de gestion de l'entreprise publique

A. Plans d'entreprise et contrats de plan

- 1. Rappel des conclusions de l'étude de la réforme des entreprises publiques
- 2. Enrichissement des conclusions de l'étude par les expériences étrangères

- 2.1. Vocabulaire de contrat-plan
- 2.2. Nature juridique du contrat-plan
- 2.3. Contenu du contrat-plan
- 2.4. Les différents intervenants et leur responsabilité

- a. La Direction Générale
- b. Le Conseil d'Administration
- c. Les autorités de tutelle

Formule n° 1

Formule n° 2

- 2.5. Sanction de l'inexécution du contrat-plan

- a. A l'encontre de l'entreprise publique
- b. A l'encontre du Gouvernement

- 2.6. Mesures d'encouragement dans le cadre du contrat-plan

B. Organisation financière et contrôle interne et externe des finances et de la comptabilité de l'entreprise

- 1. Organisation et contrôle financier des établissements publics et des régions

- 1.1. Organisation financière

- 1.2. Contrôle financier et comptable

- 1.2.1. Le contrôle a priori

- a. Approbation préalable de certaines décisions financières par les Ministres de tutelles
- b. Autorisation de l'engagement des dépenses et des décisions budgétaires modificatives par le Contrôleur financier affecté auprès de l'établissement public ou de la régie et dépendant du Département des Finances.

- 1.2.2. Le contrôle a posteriori

- a. Le contrôle administratif
- b. Le contrôle juridictionnel
- c. Le contrôle parlementaire.

2. Organisation financière et contrôle financier et comptable des sociétés nationales

2.1. Rappel des conclusions de l'étude

2.2. Organisation financière

2.3. Contrôle financier et comptable

2.3.1 Contrôle a priori

2.3.2. Contrôle a posteriori

- a. Le contrôle par l'administration
- b. Le contrôle par les commissaires aux comptes
- c. Le contrôle par la Cour des comptes
- d. Le contrôle parlementaire.

C. Les sanctions des organes administratifs et de contrôle

1. Les sanctions des organes administratifs

1.1. Les sanctions des organes administratifs des établissements publics et des sociétés nationales

1.1.1 Sanctions politiques

- a. Sanctions à l'encontre du Conseil d'Administration
- b. Sanctions à l'encontre du Directeur Général

1.1.2. Sanctions civiles

1.1.3. Sanctions pénales

1.2. sanctions des organes administratifs des régies

1.2.1. Sanctions disciplinaires

1.2.2. Sanctions civiles et pénales

2. Les sanctions des organes de contrôle.

V. Les modalités de transformation et de privatisation de l'entreprise publique

A. Introduction

B. Le contenu du cadre de privatisation des entreprises publiques

1. La définition des critères minimaux pour le recours à la privatisation

- a. Les sociétés nationales
- b. Les établissements publics
- c. Les régies

2. La détermination des modes de privatisation

- a. Le désengagement total de l'Etat
- b. Le désengagement partiel

3. Prescription des formalités substantielles

4. Institution d'un organe de gestion des opérations de désengagement

C. Le contenu du cadre de transformation des entreprises publiques

1. L'instance compétente

2. Modalités de prévention d'usages abusifs des formules de gestion des entreprises publiques

VI. DELAI ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RECOUVERSION
DES ENTREPRISES PUBLIQUES ACTUELLES SUIVANT LA
CATEGORISATION PREVUE

INTRODUCTION GENERALE

1. CONTEXTE DU TRAVAIL

Suite à la décision du Gouvernement de la République Rwandaise d'entreprendre un vaste programme de relance économique nationale, de réflexions ont été faites sur le rôle, la place et les performances de entreprises publiques.

Les études menées en 1989 ont révélé que ce secteur constituait un fardeau pour l'économie rwandaise et les finances publiques du pays.

Parmi les facteurs des mauvaises performances du secteur public un des volets des études en question, le cadre juridique et institutionnel en l'occurrence, citait l'inadéquation des cadres légaux des entreprises publiques.

En conséquence, ledit volet concluait sur la nécessité d'élaborer un nouveau cadre juridique et institutionnel dont il donnait d'ailleurs une ébauche.

Le texte n'offrait pas
Le présent travail constitue, en quelques sortes, l'approfondissement des conclusions du volet en question, préalablement à la confection du texte normatif proprement dit.

2. Termes de référence du travail

Le rapport sur le volet "cadre juridique et institutionnel des entreprises publiques" a mis en évidence les facteurs suivants, se trouvant entre autres, à l'origine des faibles performances des entreprises publiques:

- ① - L'identité des règles de fonctionnement des établissements publics à caractère administratif et de ceux ayant des objectifs commerciaux et de rentabilité;
- Le processus de suivi de l'administration privilégiant la démarche de contrôle au détriment de la supervision;
- L'absence de définition d'objectifs et de mesure de résultats;
- La multiplicité des mécanismes de tutelle avec des missions parfois redondantes;
- Un processus de nomination et de gestion du personnel excessivement centralisé;
- Une responsabilisation insuffisante des organes de gestion et d'administration.

Pour y pallier, le rapport recommandait, notamment, la "catégorisation" des entreprises publiques en sociétés nationales et établissements publics, la "contractualisation" des rapports entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques par le biais de contrats plans ainsi que des mesures relatives à la nomination des organes d'administration et de gestion, tendant à une plus grande "responsabilisation".

Ces recommandations ont été légèrement amendées par les instances gouvernementales. Et en conséquence, les termes de références du travail invitent les consultants à rédiger un avant-projet de loi régissant le fonctionnement des entreprises publiques en tenant compte des recommandations susdites et des amendements y apportés.

Plus concrètement, ces termes de référence stipulent les suivantes obligations:

- la définition des deux nouvelles catégories d'entreprises publiques
- la définition des rôles respectifs du Conseil d'Administration et de la Direction Générale
- la proposition d'un processus de nomination des divers organes d'administration, de gestion et de contrôle
- la délimitation des rôles respectifs de la tutelle technique et de la tutelle financière
- la définition des modalités les plus appropriées pour le recours au contrat-plan comme instrument de régulation des rapports de l'administration et de l'entreprise publique
- l'indication de la réglementation applicable au personnel
- la délimitation du mandat des commissaires aux comptes
- la définition des sanctions applicables en cas de manquement des responsables des entreprises publiques
- la proposition de dispositions à suivre pendant la période de reconversion des entreprises et du délai de cette opération.

3. Démarches et plans suivis

Le présent travail se limite à l'approfondissement des points retenus par les termes de références, à la discussion des options possibles et au dégagement de celles susceptibles d'assurer un fonctionnement idéal de chacune des catégories des entreprises publiques.

Pour ce faire, il a été procédé à l'exploitation des enseignements

*ce a été par conséquent
à la fin du contenu du
5-5 la page 2*

doctrinaires et des législations étrangères telles que celles de BURKINAFASO, du BURUNDI, de la FRANCE, du SENEGAL et du TOGO.

En outre, des séances de travail ont été tenues avec des spécialistes et auteurs de lois similaires à celle que prépare le travail. Ainsi, les options dégagées initialement (en mai 1991) ont été discutées, pendant la période du 4 au 11 juin 1991, avec:

- * Monsieur Michel DURUPTY, Professeur à l'Université PARIS IX-Dauphine et Conseiller Institutionnel auprès de certaines sociétés dont notamment le BCEOM. Le concerné a participé à l'élaboration de plusieurs textes d'organisation des entreprises publiques en AFRIQUE.
- * Monsieur Jean du Bois de GAUDUSSON, Vice-Président de l'Université de BORDEAUX et Doyen de la Faculté de Droit, des Sciences Sociales et Politiques. Le concerné a élaboré plusieurs projets de textes normatifs se rapportant aux entreprises publiques dans des pays africains.
- * Monsieur Marc MAUGARS, Inspecteur Général des Finances et ancien Directeur Général de la Société AIR-FRANCE. L'intéressé a une longue expérience des contrats-plans; AIR-FRANCE ayant eu à en conclure avec l'Etat sous les mandats de l'intéressé.
- * Madame Francine VANDERSTRICHT, Membre de la société "Prion Pansins et Associés". La concernée a exécuté plusieurs travaux de confection de textes normatifs sur les entreprises publiques, dont la législation Camerounaise sur la privatisation des entreprises publiques et le projet de loi-cadre des entreprises publiques Camerounaises.

Enfin, une séance de discussion avec la cellule de la réforme administrative du Ministère de la Fonction Publique et de la Formation Professionnelle a eu lieu tout au début du travail pour pouvoir tenir compte de la classification projetée pour les services publics et des options de l'avant-projet de loi portant statut général des fonctionnaires.

Au demeurant, le travail est abordé en 6 points qui, généralement, procèdent au rappel des conclusions de l'étude citée et des observations des instances gouvernementales pour ensuite discuter de la pertinence de la conclusion et des voies de sa concrétisation.

Le premier point est consacré à la catégorisation des entreprises publiques.

Il indique les critères susceptibles de servir pour l'identification des établissements publics, des régies et des sociétés nationales.

Ce point est complété par l'annexe au présent rapport, laquelle procède à la classification des entreprises publiques actuelles.

Le second point passe en revue les régimes applicables aux catégories d'entreprises publiques.

En réalité, il s'agit plutôt des divers aspects de l'entreprise publique dont il est déterminé le régime juridique applicable.

Ainsi en est-il de la personnalité morale, du patrimoine, du niveau de l'acte de création de l'entreprise publique, de l'autonomie de gestion et du contrôle de l'Etat, du statut du personnel, des contrats à passer pour les prestations et les fournitures, des prérogatives exorbitantes des entreprises publiques et du paiement de la dividende pour les sociétés nationales.

Dans le troisième point, il est question des organes d'administration et de contrôle des entreprises publiques ainsi que des rôles respectifs de ces organes. Le point s'étale longuement sur le problème d'imputabilité des résultats de gestion de l'entreprise publique.

Le quatrième point traite du cadre et des principes de gestion de l'entreprise publique.

Il est d'abord question de l'organisation financière et du contrôle interne et externe des finances et de la comptabilité de l'entreprise publique. Le point aborde ensuite la question des plans d'entreprise et des contrats de plans.

Dans le cinquième point, le rapport discute des modalités de transformation et de privatisation des entreprises publiques.

Il est proposé en effet que le cadre général des entreprises publiques trace aussi les cadres de privatisation et de transformation des entreprises en question.

Enfin le rapport aborde dans un sixième point les modalités pratiques de reconversion des entreprises actuelles dans les nouvelles catégories retenues.

I. CATEGORISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

A. Rappel des conclusions de l'étude de la réforme des entreprises publiques.

L'étude de la réforme des entreprises publiques au Rwanda-Cadre juridique et institutionnel- avait relevé que les vocables "entreprises publiques" couvraient, contrairement au sens classique, non seulement des unités personnalisées de production mais encore quelques organismes personnalisés ou non, à vocation, des fois, administrative.

Ainsi en est-il pour les établissements publics, soumis à un même régime nonobstant la diversité de leurs missions, des régies, des entreprises mixtes et des unités de production issues de projets conjoints entre le Gouvernement Rwandais et des organismes et pays étrangers (dénommées "entreprises gouvernementales").

L'étude préconisait de soumettre les entreprises mixtes au régime de droit privé, tandis que les établissements publics, les régies et les entreprises gouvernementales seraient regroupés en deux catégories, à savoir les établissements publics et les sociétés nationales.

En ce qui concerne la formule de "régie", l'étude suggérait qu'à la limite, elle soit maintenue comme statut intermédiaire devant résulter sur une plus grande autonomie de certains services publics administratifs.

En conséquence, l'étude recommandait l'édiction d'une loi-cadre des entreprises publiques, visant les établissements publics et les sociétés nationales.

B. Les observations des instances gouvernementales sur la catégorisation des entreprises publiques

Les instances gouvernementales ont accepté l'idée de regroupement des entreprises publiques en établissements publics⁰ et en sociétés nationales ainsi que celle de soumettre les entreprises mixtes au statut des sociétés commerciales.

En ce qui concerne la régie, le Gouvernement a recommandé d'en redéfinir le cadre et sa réorganisation.

C. Discussion des voies de concrétisation des principes dégagés

1. A la recherche d'une notion couvrant l'ensemble des unités étatiques à gestion autonome.

Si l'étude citée a dû recourir à l'extension de la notion "entreprise publique" à des entités non économiques ou non personnalisées, ce pour d'une part tenir compte de la similitude légale de tous les établissements publics et d'autre part, mettre en évidence le statut réel des unités de production non personnalisées, il ne pourrait pas en être de même au niveau de la confection d'une loi, sans risque d'introduire des confusions.

En conséquence, la notion d'entreprise publique telle qu'elle se dégage de la combinaison des critères retenus tant par les doctrines économiques et juridiques (1) que par les législations étrangères (2) ne pourrait suffire pour couvrir aussi bien les futures sociétés nationales que les établissements publics et les régies.

En revanche, il y aurait lieu de retenir les vocables "organismes publics" qui n'ont aucun sens figé en droit et partant, auxquels une loi prêterait la signification d'entreprises et services étatiques à gestion autonome.

2. La classification des entreprises et services à gestion autonome dans les catégories retenues

2.1. Détermination des critères de chaque catégorie

2.1.1. Rappel des critères retenus par l'étude de la réforme des entreprises publiques

L'étude précitée avait, en partant des missions des entreprises publiques existantes au Rwanda, établi les critères suivants:

a) Pour les établissements publics:

- l'exploitation d'un service d'intérêt public
- le fonctionnement dans un environnement non concurrentiel
- une mission jugée stratégique
- le fonctionnement sous une large emprise de l'Etat.

(1) Ces critères sont d'une part l'exercice des activités industrielles, commerciales ou financières et l'autofinancement par la vente de biens ou de services et d'autre part, la personnalité juridique et la soumission au pouvoir prépondérant d'une autorité publique - voir notamment * J.MALKIN, Organisation des entreprises publiques et de leurs relations avec l'Etat - Lignes directrices pour l'AFRIQUE Francophone; juin 1986, P.4 (Etude initiée par la Division de gestion publique de la région AFRIQUE de l'OUEST - Banque Mondiale)

* et A.G.DELION, La notion d'entreprise publique; in Actualité Juridique - Droit administratif, 20 avril 1979, P.14.

(2) Cas-du Burundi avec le D.L. N°1/027 du 28 septembre 1988 fixant cadre organique des sociétés de droit public et des sociétés d'économie mixte de droit privé.

- du Sénégal avec la loi n° 87-19 du 3 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.

- du Togo avec la loi n° 90 - 26 du 4 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques.

.../...

b) Pour les sociétés nationales

- le fonctionnement dans un environnement concurrentiel
- une vocation essentiellement industrielle et commerciale
- l'existence d'un capital - actions
- un caractère stratégique sur le plan économique
- une gestion empruntant à la gestion privée

c) Pour les régies

L'étude proposait qu'en cas de maintien de la formule de régie, celle-ci se limite aux activités ministérielles de nature administrative nécessitant une autonomie de gestion plus grande.

2.1.2. Enrichissement et précision des critères dégagés par l'étude

La reconstitution des critères des catégories d'entreprises en se basant sur les missions des entreprises existantes a abouti, des fois, à dégager des critères qui constituent plutôt des situations de fait. Celles-ci ne sauraient être retenues puisque s'inscrivant dans un contexte conjoncturel. Tel est le cas du fonctionnement dans un environnement concurrentiel ou monopolistique.

Du reste les autres critères peuvent être précisés aux fins de faciliter le reclassement des entreprises existantes ou la détermination de la catégorie de laquelle ressortirait n'importe quel genre d'entreprise à créer.

a) Le caractère "national" de l'entreprise

Quelques législations étrangères, traitant des entreprises publiques, s'étendent aussi sur les entreprises créées par les collectivités locales (3). Il faut relever, en ce qui concerne notre pays, que:

* quelques lois spécifiques à ces collectivités prescrivent les formes que doivent revêtir les entreprises créées par elles soit en exclusivité soit en association. Ainsi, la loi portant organisation communale prescrit que les services communaux à caractère industriel ou commercial sont organisés en régies et gérés d'une manière autonome, en dehors des services communaux ordinaires (art.88 du Texte coordonné). La même loi autorise les communes à prendre des participations dans des sociétés ou organismes d'intérêt communal (art.91);

* les entreprises des collectivités locales et les entreprises à portée nationale ne peuvent relever d'un même schéma de gestion et de contrôle, notamment en ce qui concerne la tutelle et le suivi.

Toutes ces considérations amènent à exclure les entreprises créées par les collectivités locales du champ d'application de la loi portant cadre organique des entreprises publiques.

(3) Cas du Burundi, avec le D.L. N° 1/23 du 26 juillet 1988 portant cadre organique des établissements publics burundais (art.2)

b) Les établissements publics

- * **Objet principal:** l'exploitation d'un service spécialisé d'intérêt public.

L'établissement public serait une institution appelée à gérer des activités à caractère social ou administratif. Il exercerait des attributs de l'Etat ressortant du champ de souveraineté ou des activités d'ordre social indispensables mais présentant, à défaut de rentabilité assurée, peu d'attrait pour les opérateurs privés.

S'agissant d'attributs de souveraineté, citons les prérogatives en matière monétaire, de crédit et des changes (Banque Nationale), le contrôle du marché (les offices des cultures du café et du thé),...

En ce qui concerne les activités à caractère social ou administratif, il s'agit de l'éducation, de l'information de la population, de la sécurité sociale, des problèmes démographiques, du tourisme, etc....

* De par la nature de ses activités, l'établissement public devrait fonctionner sous le large empire de l'Etat aussi bien financièrement que du point de vue de la gestion.

c) Les sociétés nationales

- * **Mission essentiellement économique.**

La société nationale devrait avoir vocation à produire et à vendre des biens et des services en vue de dégager des profits.

Cela n'exclut pas une quelconque préoccupation de service public lors de la création de l'entreprise mais même si de telles activités existent, elles sont de très faible intensité par rapport aux activités économiques.

- * **Caractère stratégique de l'entreprise**

Ce caractère découle du secteur dans lequel opère l'entreprise.

S'agissant de secteurs stratégiques, il s'agit en premier lieu de domaines de prestations à portée sociale non négligeable nonobstant la prédominance de la nature économique de l'activité.

Mais telles prestations sont si essentielles pour la population qu'elles doivent être assurées de façon ininterrompue et régulière.

A la limite l'on pourrait dire que de telles activités ne peuvent être exposées aux risques d'irrégularités et de rupture éventuelles du secteur privé.

Citons entre autre, les activités de production et de distribution d'eau et de l'énergie (4), de transport en commun, d'approvisionnement en denrées de consommation.

(4) L'importance du secteur avait été perçue il y a déjà longtemps. Ainsi, l'ORU n° 222/308 du 2 novembre 1960 et l'ORU n° 22/487 du 1 octobre 1959 prescrivent des modalités spécifiques de règlement des conflits collectifs dans les entreprises de production et de distribution d'eau et d'énergie électrique. Ces ordonnances imposent aussi des mesures visant à assurer le minimum de desserte même pendant la cessation collective du travail.

Il s'agit aussi de secteurs sur lesquels l'Etat tient à exercer un contrôle du fait de l'importance qu'ils revêtent soit économiquement (p.e le secteur de produits d'exportation) soit du point de vue de la sécurité du pays.

En conséquence, seraient considérées comme entreprises opérant dans des secteurs stratégiques, celles assurant des prestations indispensables à la population, celles revêtant une importance économique pour le pays et enfin les entreprises exerçant des activités liées à la sécurité du pays.

* caractère promotionnel de l'initiative de l'Etat

Concernant les entreprises de portée promotionnelle, elles sont créées par l'Etat en vue de promouvoir des secteurs déterminés, ce à défaut d'initiative privée soit en exclusivité soit en partenariat.

Cette dernière précision est de grande importance dans la mesure où elle limite les abus éventuels dans la création d'entreprises étatiques.

d) Les régies

* Services publics.

Il ne devrait s'agir que de services à vocation essentiellement administrative mais subsidiairement, générateurs de revenus rémunérant partiellement leurs prestations.

Formule de relais entre l'administration de l'Etat et les établissements publics, la régie ne viserait que des services publics auxquels l'on voudrait assurer une gestion dérogatoire.

* Nécessité d'une gestion autonome

L'autonomie de gestion à reconnaître à la régie peut répondre aux besoins soit d'évaluation des performances d'un service public soit de ventilation des ressources et des dépenses soit enfin d'assouplissement des règles de gestion pour l'optimisation des prestations et des recettes.

En bref, la régie ne serait plus une entité essentiellement économique mais une entité administrative qui génère des revenus à l'occasion de ses prestations.

2.2 Evaluation de chaque entreprise par rapport aux critères énoncés (voir annexe)

2.3. Discussion du cas particulier de la Banque Centrale

Lorsque l'on considère les missions confiées à la Banque Nationale du RWANDA, l'on pourrait ranger cette dernière dans la catégorie juridique des établissements publics. Il s'agit en effet des missions relevant d'attributs de souveraineté tels que l'émission de la monnaie, l'encadrement et le contrôle du crédit, la sauvegarde de la stabilité monétaire qui ne peuvent guère être confiées aux opérateurs privés.

fact
La soumission de la B.N.R au régime juridique des établissements publics, spécialement aux dispositions régissant la tutelle, risquerait cependant d'handicaper l'exercice de ses missions.

Pour assurer la stabilité monétaire par exemple, la B.N.R doit intervenir de manière urgente en prenant des décisions unilatérales qui devraient requérir normalement l'autorisation préalable des autorités de tutelle selon le régime commun des établissements publics. Il en est ainsi de la modification des taux d'intérêt bancaires ou d'interventions monétaires.

En matière d'encadrement et de contrôle du crédit, la B.N.R décide des taux de réescompte sans que ses décisions reçoivent l'aval de l'autorité de tutelle. Ici de nouveau, c'est l'urgence qui écarte tout droit de regard des Ministres de tutelle.

Ces quelques exemples, ainsi que d'autres qu'il n'est peut-être pas nécessaires d'évoquer, prouvent à suffisance à quel point la B.N.R reste largement indépendante vis-à-vis des autorités de tutelle par rapport aux autres établissements publics. Cette indépendance est par ailleurs tellement prononcée que certains, parlant du pouvoir monétaire exercée par les banques centrales, ont pu dire, à tort peut-être parce que nullement mentionné dans quelque texte législatif ou réglementaire, qu'il s'agit d'un quatrième pouvoir (5).

L'indépendance ainsi caractérisée de la B.N.R par rapport à l'autorité de tutelle ainsi que les prérogatives exorbitantes du droit commun des établissements publics qu'elle exerce la place parfois au même rang qu'un Département Ministériel. Elles justifient dès lors que cet organisme soit considéré comme une catégorie juridique distincte et un établissement public sui generis devant être régi par des dispositions qui lui sont particulières.

II. Régimes applicables aux catégories d'entreprises publiques

A. Rappel des recommandations de l'étude supracitée

1. Les établissements publics

L'étude proposait d'ériger l'établissement public en une personne morale de droit public créée par une loi et dotée d'un patrimoine propre provenant de dotations budgétaires, qu'il gère de manière autonome. De plus, l'établissement serait soumis au contrôle de l'Etat notamment dans le cadre d'un contrat plan, le régime de droit public devant s'appliquer aux contrats et marchés à passer ainsi qu'à son patrimoine. Enfin, le personnel de l'établissement serait régi par un statut ad hoc.

2. Les sociétés nationales

Société de droit privé dotée d'un capital-actions souscrites par l'Etat au sens large, la société nationale serait créée par une loi. Ces actions seraient soumises aux règles de la domanialité. Par ailleurs, la société nationale serait soumise à la tutelle technique et à la tutelle financière dans le cadre d'un contrat-plan et paierait à l'Etat des dividendes dans les proportions arrêtées par le Conseil d'Administration.

(5) J.P.PATAT, les banques centrales, Paris, Sirey, 1972, p.6.

De surcroît, les biens de la société ferait partie du domaine public tout en restant saisissable tandis que son personnel, ses contrats, marchés seraient régis par le droit privé. L'étude proposait enfin reconnaître aux sociétés nationales le privilège d'exproprier pour cause d'utilité publique.

3. Les régies

L'étude suggérait, en cas de maintien de la forme de régie comme mode de gestion déconcentrée d'activités, la reconduction des éléments du régime actuel en les appliquant néanmoins aux seules activités administratives. C'est dire que la régie serait créée par voie d'A.P. n'aurait pas de personnalité juridique et serait placée sous l'autorité directe d'un Ministre. En ce qui concerne le personnel des régies, il resterait soumis au statut des agents de l'Administration Centrale.

B. Approfondissement et enrichissement des recommandations de l'étude

1. Les établissements publics

a) La personnalité morale de droit public et la dotation d'une autonomie de gestion.

L'établissement public est une institution décentralisée dotée en conséquence de la personnalité juridique. Celle-ci lui confère une autonomie de gestion avec un patrimoine et des organes distincts de ceux de l'Etat.

b) Le patrimoine

De par ses activités essentiellement administratives ou économiques, l'établissement public se distingue des entités sociales.

Il devrait dès lors bénéficier de dotations de l'Etat. C'est ce caractère d'institution subsidiée qui explique la main mise prononcée de l'Etat et le rapprochement du statut des agents des établissements publics à celui des agents de l'Administration Centrale (voir infra).

c) La création d'un établissement public par voie législative

Contrairement à certaines constitutions étrangères qui posent le principe de création des institutions administratives autonomes par une loi (6), la constitution rwandaise est presque muette sur cette question. La seule indication exploitable, sous l'empire de la constitution du 20 décembre 1978 consistait en la reconnaissance au Président de la République de la compétence de déterminer la nature et la compétence des services placés sous l'autorité des ministres et secrétaires d'Etat (art.44-2°). Plus d'un s'étaient demandés si cette disposition ne couvrirait pas aussi bien les services ministériels que les services autonomes placés sous la tutelle du Ministre. Telle hypothèse cependant qui aboutirait à la création de services décentralisés par voie d'A.P. se heurte à la pratique normative qui voulait que les établissements publics soient créés par voie législative.

La seule exception fut l'OVAPAM, créé par A.P. N° 50/12 du 4 mars 1974 comme un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique

(6) Tel était le cas avec la loi constitutionnelle du SENEGAL, n° 63.22 du 7 mars 1963, en son article 56.

puis rangé dans les établissements publics par l'annexe au D.L. N° 34/78 du 30 octobre 1978. La situation ne changea que par le D.L. N° 20/80 du 5 décembre 1980.

Ce D.L. définit l'OVAPAM comme un établissement public.

Nonobstant cette pratique qui pouvait se justifier par le principe constitutionnel d'intervention souveraine de la loi en toute matière (art. 63 al.2), il y avait lieu de croire que tant qu'une loi fixe le cadre organique des organismes publics et en fixe les catégories, la création de tels organismes pouvait être opérée par voie d'A.P.

Il s'agit en effet d'organiser des services similaires aux services de l'Etat lesquels étaient, au moins avec certitude, du ressort du Président de la République. Relevons d'orès et déjà que la même option valait, à fortiori, pour les régies.

L'analyse faite supra vaut dans le cadre de la Constitution du 30 mai 1991 sous réserve du transfert de la compétence du Président de la République au Premier Ministre en matière de détermination de la nature et de la compétence des services placés sous l'autorité des Ministres (art. 51-3°).

d) L'autonomie de gestion et le contrôle de l'Etat

Les établissements publics sont, en réalité des services publics dont en conséquence, l'organisation et le fonctionnement devraient se rapprocher de ceux des services administratifs de l'Etat.

Leur autonomie devrait être limitée et le contrôle de l'Etat sur eux renforcé; ce d'autant plus qu'ils fonctionnent avec des dotations budgétaires. C'est d'ailleurs en considération de ce phénomène qu'il faudrait limiter les contrats-plans aux seules entreprises ayant une plus grande indépendance financière, en l'occurrence les sociétés nationales. En ce qui concerne l'autonomie, elle se traduit d'une part par des éléments directs que sont la non immixtion du pouvoir créateur dans la gestion quotidienne et la disposition d'un patrimoine distinct de celui de l'Etat et d'autre part par des facteurs indirects que sont le procédé de nomination des organes d'administration et de direction ainsi que le procédé de contrôle (supervision ou quasi-substitution de la tutelle aux organes d'administration du service par la multiplicité des contrôles a priori). Les points relatifs à la tutelle, aux procédés de nomination des organes de gestion et d'administration ainsi qu'à la responsabilité de ces derniers mettront en évidence l'autonomie de gestion et le contrôle de l'Etat sur les établissements publics.

e) Le régime juridique du patrimoine et des contrats à passer pour les prestations et les fournitures

Le patrimoine des personnes morales publiques obéit aux règles consignées dans le chapitre II du Code Civil, livre II. Aux termes de l'article 9 al.2 de ce code, les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. Le même code stipule que les biens de l'Etat ("colonie") qui sont affectés à un usage ou à un service public sont hors de commerce tant qu'ils ne sont pas régulièrement désaffectés tandis que tous les autres biens restent, sous réserve des exceptions établies par la loi, dans le commerce. En conséquence, tant que l'établissement public est analysé comme un service public décentralisé, les biens lui affectés sont censés être du domaine public et bénéficier des règles de la domanialité; à moins qu'il n'en soit disposé autrement.

Il apparaît que pour le moment, il n'y a aucune raison de traiter différemment le patrimoine des établissements publics et celui affecté aux services de l'Etat, y compris les services composant l'Administration Centrale.

Au demeurant, la soumission du patrimoine des établissements publics à la domanialité permet à ce patrimoine, notamment d'échapper à l'exécution forcée (saisie) pour assurer la continuité et la régularité des prestations et de n'être cédé qu'après désaffectation expresse.

En ce qui concerne le régime des contrats de prestations ou de fournitures à passer par l'établissement public, la législation actuelle soumet ces prestations et fournitures aux règles des marchés de l'Etat (art. 1-3° du Décret-Loi du 25 décembre 1959 et art. 46 du D.L n° 39/75 du 7 novembre 1975 relatifs respectivement aux marchés de travaux, de fournitures et de transport ainsi qu'aux établissements publics).

Les mêmes règles devraient continuer à s'appliquer ce d'autant plus que les établissements publics seront maintenant limités aux seules institutions typiquement administratives ou sociales.

f) Le statut du personnel des établissements publics

* Situation actuelle

Le personnel des établissements publics au sens actuel est soumis à un statut particulier édicté par l'A.P n° 227/01 du 20 décembre 1976. Toutefois, les personnels de l'UNR et de la CER sont régis par des statuts spécifiques, dérogatoires au statut applicable aux personnels des établissements publics.

Somma toute, il faut relever que les trois statuts cités réfèrent au D.L du 19 mars 1974 portant statut général des agents de l'Etat.

Dans d'autres contextes, la position ambiguë dudit D.L par rapport aux statuts particuliers a été soulignée. En effet, en prescrivant que le D.L en question constitue, sous réserve des lois et règlements particuliers, le statut général des administrations de l'Etat et des organismes publics assimilés, cet acte se pose tantôt comme un statut supplétif et tantôt, par son économie, comme un cadre général des agents de l'Etat indépendamment de la particularité de leurs services d'affectation. Vu sous ce dernier angle, le statut général ne peut se prêter à des dérogations que tant qu'il le prévoit explicitement. En réalité, les statuts particuliers sont, dans la plupart de leurs dispositions, en flagrante contradiction avec le statut général; dévoilant par là le rôle supplétif de ce dernier.

Actuellement, un projet de statut général des fonctionnaires est en préparation. Son objectif avoué est de réduire au maximum les particularités observées pour le moment d'une administration à une autre.

Or comme tous les agents des administrations de l'Etat font l'objet des mêmes événements indépendamment des services d'affectation tels que les congés, le détachement, ..., le nouveau projet se propose de régir de manière uniforme tous ces phénomènes pour l'ensemble des agents.

Au demeurant, le statut devrait s'appliquer aux personnels de l'Administration Centrale et des administrations décentralisées. Les particularités irréductibles devraient faire l'objet de statuts particuliers, complétant, pour le personnel concerné, le statut général. Et s'il s'avère que de telles particularités sont si nombreuses que le statut particulier aboutit à vider de contenu le statut général, il est prévu l'édiction de statuts autonomes, de même portée que le statut général pour le personnel envisagé.

*** Le statut du personnel de la nouvelle
catégorie d'établissements publics**

L'étude sur la réforme des entreprises publiques recommandait de soumettre les établissements publics à un statut particulier qui adapterait l'A.P. portant actuellement sur le personnel des établissements publics, notamment en ses aspects relatifs à la nomination et à la révocation du personnel. Compte tenu de l'évolution relatée supra, il se pose le problème de savoir si oui ou non les agents des établissements publics devraient être soumis au statut général avec un statut particulier ou s'ils feront carrément objet d'un statut autonome. L'analyse faite supra a révélé que les établissements publics-nouvelle formule-sont des administrations décentralisées.

En conséquence, leur personnel pourrait relever du statut général des agents de l'Etat tout en pouvant bénéficier de dispositions particulières dans le cadre d'un statut particulier.

- La première particularité pourrait concerner le recrutement et la révocation.

A ce propos, il faut rappeler qu'actuellement, le personnel des établissements publics se répartit, du point de vue du recrutement et de la révocation, en 4 catégories, à savoir:

- . le personnel mis à la disposition ou transféré par la Fonction Publique, lequel est soumis, en cas de mise à la disposition, au statut de son administration d'origine et en cas de transfert, au statut de l'administration d'affectation

- . le Directeur et les agents des catégories de conception et de coordination qui sont nommés et démis par le Président de la République

- . les agents des catégories de liaisons et d'exécution dont la nomination et la démission sont du ressort du Conseil d'Administration

- . les agents préposés, qui sont nommés et révoqués par le Directeur dans les limites des besoins approuvés par le Conseil d'Administration

En ce qui concerne le personnel provenant de la Fonction Publique, il serait indiqué qu'il soit affecté et désaffecté à la demande des organes d'administration de l'établissement, ce pour limiter la mise à disposition ou le transfert aux seuls besoins de ce dernier.

Du reste, il serait préférable que les agents ainsi prêtés soient placés sous le régime de transfert, lequel devrait inciter l'agent à s'identifier plus à l'institution d'affectation qu'à son administration d'origine.

S'agissant des cadres de conception et de coordination, il semble plus avantageux d'en confier la nomination et la révocation au Conseil d'Administration, lequel est finalement responsable de l'exécution de la mission assignée à l'établissement public. En ce qui concerne les agents des autres catégories, ils seraient recrutés par la Direction, dans les limites budgétaires arrêtées par le Conseil d'Administration et retenues par la loi budgétaire. Au demeurant, l'autorité de recrutement serait compétente aussi pour la révocation des agents concernés.

- La seconde particularité se rapporte aux avantages matériels des agents. S'il peut être préconisé d'aligner les rémunérations des agents des établissements publics, compte tenu de la similitude des missions (administratives ou sociales), sur celles des agents de l'Administration Centrale, il faut admettre qu'en cas de contraintes particulières, des primes et avantages spéciaux seraient consentis dans un statut particulier. Tel serait le cas des enseignants et chercheurs d'institutions d'enseignement et de recherche,...

Somme toute, le personnel des établissements public serait soumis au statut général des fonctionnaires complété par un statut particulier.

2. Les sociétés nationales

a) Société de droit privé à actions souscrites par l'Etat ou par l'Etat et des personnes morales de droit public

La société nationale sera une entreprise fonctionnant dans un environnement concurrentiel. A ce titre, elle devrait être soumise aux règles suivies par ses concurrents; en l'occurrence le droit privé. De plus, l'objectif premier de la société nationale est essentiellement économique, en vue de dégager des profits. En conséquence, elle devrait se voir appliquée les règles du commerce de droit commun. Du reste, il a été exposé supra les raisons qui prescrivent la souscription de l'intégralité du capital par l'Etat. Ce capital peut aussi être souscrit partiellement par des institutions constituant des démembrements, soit territoriaux (collectivités locales par exemple) soit des institutions décentralisées (établissements publics) de l'Etat.

b) L'acte de création de la société nationale

La société nationale a été définie comme une société de droit privé, soumise partiellement au droit des sociétés commerciales et en partie à des dérogations, telle que la tutelle, le contrat-plan, etc.... Les sociétés privées se constituent par des actes d'accord de plusieurs personnes, lesquels sont soumis à des formalités dont celles de l'authentification et de la publication au Journal Officiel (art. 1, 15 et 17 de la loi n° 06/1988 du 12 février 1988 portant organisation des sociétés commerciales).

Tel procédé est évidemment inapplicable aux sociétés nationales qui sont la propriété exclusive de l'Etat ou de l'Etat et de ses démembrements.

Et si les sociétés nationales sont dites de droit privé, il y est fait référence essentiellement aux règles de gestion. En conséquence, la création d'une société nationale ne peut résulter que d'un acte unilatéral dont il reste à déterminer le rang nominal. S'il est prévu que l'Etat fournisse le fonds de roulement initial et le capital de la société que celle-ci se mettra à fructifier, l'on pourrait penser que seul le législateur pourra décider de la création de cette catégorie d'entreprises. Mais il apparaît qu'il ne soit pas nécessaire de remonter au législateur pour créer une société nationale sous la seule préoccupation budgétaire. Cette dernière est d'ailleurs tenue en considération lors du vote du budget annuel pour l'allocation des fonds à la société à créer.

La création d'une société nationale ne serait dès lors que l'exécution de la loi budgétaire et de la loi portant cadre des entreprises publiques. En conséquence, la société nationale pourrait être créée par un règlement, acte constitutionnellement d'exécution des lois.

Au demeurant, la gestion financière et comptable des sociétés nationales sera soumise, conformément à l'art. 56 de la loi du 23 février 1963, au contrôle de la Cour des Comptes. Celle-ci agit, dans ce cas là, au nom du Parlement. Soulignons que tel contrôle sera également exercé sur les futurs établissements publics et les régies, compris dans la loi précitée comme des entreprises nationales (7).

c) La tutelle

Compte tenu de la mission par essence économique, il va de soi que la société nationale ne saurait subir la tutelle de l'Etat avec la même intensité que celle à exercer sur les établissements publics. Telle tutelle ne saurait d'ailleurs être de même nature, comme nous le verrons infra.

Au demeurant, bien qu'économique et susceptible d'autofinancement, la société nationale ne saurait échapper totalement à l'emprise de l'Etat du fait d'une part de ses origines et d'autre part de quelques particularités (voir supra) dont recèlent les sociétés nationales par rapport aux sociétés privées.

d) Le régime juridique du patrimoine et des contrats à passer pour les prestations et les fournitures

L'analyse faite supra sub.B.1.e. peut être reprise à ce niveau pour conclure que le patrimoine d'une société nationale ne peut avoir des attributs du domaine public tout comme les contrats de prestations et de fournitures ne sauraient être soumis aux règles des marchés publics.

(7) En l'absence d'une définition légale de l'entreprise nationale, il y a lieu de se référer à la version KINYARWANDA de l'art. 56 de la loi citée. D'après cette version, la Cour des Comptes contrôle l'utilisation du budget affecté à l'exécution des activités publiques.

Cela va d'ailleurs dans l'intérêt même de la société qui, exerçant des activités concurrencées ou susceptibles de l'être, ont avantage à agir suivant les règles habituelles du commerce. Ainsi, la société a intérêt à ce que son patrimoine soit du domaine privé et partant, soit le gage de ses créanciers.

En effet, si le patrimoine de la société nationale rentrait dans le domaine public, la fiabilité de l'entreprise vis-à-vis de ses fournisseurs risquerait d'être mise en doute, nonobstant la garantie de l'Etat pour les obligations souscrites.

De même, la soumission des fournitures et prestations à exécuter pour la société nationale aux règles des marchés publics risquerait de placer cette dernière dans une position défavorable par rapport aux concurrents disposant d'une large marge de manoeuvre, du fait de la procédure et des formalités prescrites. Il y a dès lors lieu de reconnaître à la société nationale la même marge.

e) Prérogative d'expropriation pour la société nationale

Le rapport mentionné proposait de doter la société nationale de la compétence d'exproprier pour cause d'utilité publique. L'approfondissement de cette idée amène néanmoins à préconiser l'application du droit commun en la matière, pour les raisons suivantes.

- Aux termes de la législation actuelle, seuls les communes et l'Etat peuvent procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Telle expropriation est soit pour leur propre compte soit pour le compte de tiers dont l'ouvrage projeté est reconnu d'utilité publique. Nul doute dès lors que les sociétés nationales peuvent utiliser les administrations de tutelle pour l'expropriation en leur faveur.

- La législation susdite impose à l'expropriant l'obligation d'offrir un terrain de réinstallation au cas où l'exproprié serait un titulaire de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol. Comme seuls l'Etat et, dans une certaine mesure, les communes, ont la maîtrise du foncier, les autres administrations et toute autre personne dont la réalisation revête le caractère d'utilité publique ne peuvent que passer par ces entités territoriales, suivant leur rattachement.

- Il serait socialement malsain de doter une entreprise de l'Etat évoluant dans une mouvance de concurrence de prérogatives dont ne sont pas pourvues les entreprises similaires.

Bref, il est plutôt recommandable que les sociétés nationales n'aient pas de prérogatives exorbitantes de droit commun en matière d'expropriation.

f) L'obligation de paiement de dividendes et la fixation de celles-ci par le Conseil d'Administration

Cette caractéristique paraît aller de soi. Au demeurant, il est mieux indiqué de laisser l'instance responsable de la gestion de la société nationale fixer le montant des dividendes à verser à l'unique actionnaire afin de tenir compte des contraintes d'investissement et de fonctionnement de la société.

Toutefois, dans la mesure où la société nationale est dotée d'un contrat-plan, il est indiqué que ce dernier, résultant de négociation entre l'entreprise et les tutelles et fixant les objectifs et les moyens, arrête aussi la proportion des dividendes à verser à l'Etat.

En revanche, les sociétés nationales doivent s'acquitter de tous les impôts prévus, à l'instar des sociétés commerciales.

g) Le statut du personnel des sociétés nationales

Ouvrant dans des sociétés évoluant dans l'univers économique, le personnel des sociétés nationales est à soumettre au même régime que celui appliqué à ses homologues du secteur privé. Plus d'un souhaiterait sinon une limitation du moins une homogénéisation de certains aspects pour l'ensemble des sociétés nationales. Tel est le cas de la fixation des salaires, ... Mais même cet aspect ne saurait être régi de manière uniforme compte tenu de la diversité des charges justifiant des diversités des régimes des divers aspects.

Il va notamment de soi qu'une société nationale opérant dans le secteur bancaire s'alignera sur les règles et les usages de ce dernier.

Il en ira de même des sociétés opérant dans d'autres domaines. Bref, le personnel des sociétés nationales sera soumis au Code du travail et aux règles appliquées au secteur d'activités.

3. Les régies

a) L'acte de création

La régie a été analysée comme la formule de gestion de quelques uns des services composant l'administration centrale, détachée de l'unité mère pour des fins d'évaluation en attendant soit sa réintégration soit son érection en institution décentralisée. Sa création devrait partant s'apparenter à celle de l'administration dont elle émane. En conséquence, la régie devrait être créée par règlement.

b) Le défaut de personnalité juridique

Formule transitoire de gestion d'un service de l'administration centrale, la régie devrait rester couverte par la personnalité de l'Etat tout en ayant, pour des besoins spéciaux, une gestion séparée de celle des autres services. En conséquence, la régie ne devrait pas être dotée d'une personnalité juridique mais aurait une autonomie financière exercée sous la supervision du Ministre de rattachement.

c) Le contrôle de l'Etat

Sans personnalité juridique propre, avec une structure se rapprochant des services ministériels, la régie devrait se retrouver dans la mouvance hiérarchique du Département auquel elle est rattachée. Toutefois, pour lui éviter les obstacles constitués par l'ensemble des échellons hiérarchiques et pour lui permettre de faire rapidement face aux situations, il y aurait lieu de lui reconnaître un seul échelon d'hiérarchie, en l'occurrence le chef du Département de rattachement. Mais pour prévenir les défauts inhérents à la soumission hiérarchique d'une seule personne, il est proposé d'instituer un comité chargé du suivi de la gestion de la régie et devant obligatoirement être consulté par le Ministre du Département de rattachement pour certains actes d'importance (voir infra).

d) Le statut du personnel des régies

La régie reste un service public exerçant des activités de type administratif ou social mais pouvant générer des revenus à l'occasion de ses prestations. La régie n'est donc pas une unité par essence économique mais plutôt administrative. C'est pourquoi, il est suggéré que le personnel de la régie soit soumis au statut des agents de l'Administration Centrale.

En cas d'obligations ou de charges spéciales, elles seraient compensées dans le cadre du même statut.

III. LES ORGANES D'ADMINISTRATION ET DE CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LEURS ROLES

A. BREF RAPPEL DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ETUDE DE LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES SUR LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

L'étude en question proposait, comme organes de l'établissement public, un Conseil d'Administration avec un Président, un Comité Exécutif, une Direction Générale, des tutelles financière et technique ainsi qu'un Commissariat aux comptes. En ce qui concerne la société nationale, était suggérée l'institution d'un Conseil d'Administration avec un Président, d'un Administrateur Directeur Général, des tutelles financière et technique et d'un Commissariat aux comptes. S'agissant des régies, il était proposé la reconduction du système actuel en lui adjoignant des dispositions de prévention d'abus de pouvoirs.

1. Les établissements publics

a. Le conseil d'administration

* Se compose d'au moins 5 et d'au plus 12 membres, *le nombre sera déterminé par le nombre des entreprises* selon les modalités prévues dans le texte constitutif. *déterminé par le nombre des entreprises et après avis du Conseil des ministres*

* Clauses concernant les critères de composition:

✓ - les Administrateurs appartenant à la fonction publique doivent être choisis en fonction de leur expérience de gestion et de leur connaissance du secteur concerné et non pour représenter leurs Ministères d'origine;

- sièges réservés (1 à 2) aux usagers, aux consommateurs et à des personnalités du secteur privé (banque, industrie) selon les modalités prévues dans le texte constitutif.

* Durée du mandat: 5 ans.

* Cessation de plein droit des mandats lorsque:

- L'Administrateur perd la qualité en raison de laquelle il a été désigné;

- s'est abstenu de participer à trois *(statutaires)* ~~(séances)~~ consécutives. *19*

* Clause prévenant les conflits d'intérêts dans le chef de l'Administrateur.

*fait voir les
règles*

- * Obligation pour le Conseil d'Administration de se réunir au moins 4 fois par année.
- * Droit des membres de demeurer en fonction nonobstant l'expiration de leur mandat jusqu'à ce qu'ils soient reconduits ou remplacés.
- * Tenue obligatoire d'un registre des procès-verbaux.
- * Clause précisant les attributions du Conseil d'Administration:
 - approuve les comptes de l'exercice passé et le rapport annuel;
 - fait établir et approuve le plan de développement (à être présenté, discuté et approuvé par les autorités de Tutelle);
 - approuve les politiques opérationnelles et le plan d'organisation décrivant les structures administratives de l'établissement, ses directions et services (à présenter pour information aux autorités compétentes);
 - décide des nouveaux investissements après discussions avec le Ministère de Tutelle et les soumet pour approbation au Ministère des Finances lequel les apprécie eu égard au contrat-plan;
 - arrête les budgets d'investissement et d'exploitation et les soumet pour approbation aux autorités de Tutelle. Celles-ci se prononcent eu égard aux engagements figurant dans le contrat-plan;
 - autorise les emprunts, cautions et garanties et les soumet pour approbation au Ministère des Finances qui se prononce sur base du contrat-plan;
 - approuve les projets de contrats et marchés au delà d'un certain montant en conformité avec les budgets établis;
 - fait élaborer et négocie les contrats-plans avec les Ministères de Tutelle;
 - adopte le règlement d'ordre intérieur qu'il transmet pour information aux autorités compétentes;
 - * - nomme et révoque le Directeur Général: *pas relevé*
 - * - Nomme et révoque les cadres de conception et de coordination sur proposition du Directeur Général.
- * Clause concernant les devoirs d'habilité raisonnable et de responsabilité des Administrateurs.
- * Rémunération des Administrateurs suivant les modalités fixées par Arrêté Présidentiel par ~~entreprise~~ *entreprise*.
- * Clause prohibant d'attribuer quelque autre avantage aux Administrateurs (fonctionnaires)

*Enlever les
qualifications
11*

- * Nomination des Administrateurs par le ^{no} Président de la République après avis de la Commission de réforme du secteur para-public.
 ↳ que refuser vous au système actuelle.

- * Président du Conseil d'Administration

Pourquoi?
avec l'avis du ministre de tutelle
Prohibition de le désigner parmi les fonctionnaires du Ministère de Tutelle technique. *OK*

- Nomination par le Président de la République ^{sur proposition du} (après avis du Conseil d'Administration).

b. Le Comité Exécutif

- * Composition: le Président du Conseil d'Administration le préside; deux (2) ou trois (3) autres membres élus par le Conseil d'Administration dont au moins un Administrateur qui n'appartient pas à la fonction publique.
 ministre et après avis du conseil d'administration
des finances voyant les tutelle financière des états public
↳ les états publ. dans son attribution

- * Attributions: exerce les attributions que lui délègue le Conseil d'Administration par règlement d'ordre intérieur.

c. Le Directeur Général

- * Nomination et révocation par le Conseil d'Administration.

- * Mandat: 5 ans renouvelable et révocable pour cause ✓

- * Attributions:

- conception et montage du plan de développement, du contrat-plan, des budgets d'investissement et d'exploitation ainsi que des rapports d'activités et des rapports financiers; ✓

- embauche et congédie le personnel de l'entreprise (soumis pour certaines catégories à l'approbation du Conseil d'Administration); ✓

- gestion quotidienne de l'établissement dans le cadre du règlement intérieur et de l'objet du texte constitutif; ✓

* - exécution des décisions ^{prises par le conseil d'administration} des organes délibérants; *du CA*

- assiste avec voix consultative aux réunions des organes délibérants; ✓

- rémunération et avantages: selon les modalités prévues dans le texte constitutif;

✓ *Sur avis du DG, le C.A propose au 1er ministre*
- propose au Conseil d'Administration les nominations et révocations des cadres de conception et coordination.

- * Responsabilité: est responsable devant le Conseil d'Administration.

d. La tutelle

- * l'établissement public est placé sous la tutelle financière du Ministère des Finances et sous la tutelle technique du Ministère désigné dans le texte constitutif;
- * abolition du poste de commissaire du gouvernement;
- * tout emprunt doit être au préalable autorisé par les autorités de tutelle qui en apprécient l'opportunité eu égard au contrat-plan;
- * les délibérations du Conseil d'Administration relatives à l'approbation du budget et des comptes d'exercice, doivent être soumises pour approbation dans un délai déterminé aux autorités de tutelle;
- * obligation de transmettre aux autorités de tutelle, pour approbation dans un délai déterminé et en conformité avec le contrat-plan, toute délibération du Conseil d'Administration, comportant dépenses, prise de participation financière, construction d'immeubles, aliénation;
- * obligation de transmettre aux autorités de tutelle, pour information, toutes les autres délibérations du Conseil d'Administration;
- * droit des autorités de tutelle de réquerir toute information sur la gestion de l'établissement;
- * clause autorisant le Ministre chargé de la tutelle technique de désigner ^{ou d'appointer} une personne chargée de faire enquête sur quelque matière se rapportant à l'administration et au fonctionnement de l'établissement public, l'enquêteur étant investi du pouvoir de contraindre toute personne à témoigner;
- * pouvoir ^{au des rep. de suspendre le C.A. pour un délai maximum de 30 jours} du Conseil des Ministres, ^{sur recommandation du} Ministre de tutelle technique, de suspendre pour 120 jours ^{au maximum} les pouvoirs du Conseil d'Administration pour cause d'irrégularité, malversation ou carence grave et de ~~désigner~~ ^{accorder} un administrateur provisoire.

e. La reddition des comptes

Le contrôle des comptes est exercé par des Commissaires aux comptes selon le droit commun actuel. Les Commissaires aux comptes font rapport au Ministre des Finances.

2. LES SOCIÉTÉS NATIONALES

a. Le Conseil d'Administration

- * composé de 5 à ^{12 maximum} membres nommés par le Président de la République, ^(après consultation de la Commission de réforme du secteur para-public; avis du Conseil des Ministres)
- * une majorité des sièges est attribuée à des personnalités issues du secteur privé;

nomination ^{publique} - procédure que dans les Etabl. publics
ministère - consommateurs

- * les Administrateurs appartenant à la fonction publique sont choisis en fonction de leur expérience de gestion et de leur connaissance du secteur concerné ~~et non pour représenter leur~~ Ministère d'origine;
- * les Administrateurs sont assujettis aux devoirs et responsabilités d'un Administrateur de société anonyme selon la loi du 12 février 1988;
- * Clause prohibant les conflits d'intérêts;
- * Obligation pour le Conseil d'Administration de se réunir au moins quatre (4) fois par année;
- * durée du mandat: 5 ans;
- * tenue obligatoire d'un registre de procès-verbaux;
- * clause précisant les attributions du Conseil d'Administration:
 - fait élaborer, négocie et approuve le plan de développement et le contrat-plan;
 - arrête les budgets d'investissements et d'exploitation et les intègre au plan de développement de l'entreprise pour négociation avec les Ministères de tutelle;
 - approuve les politiques opérationnelles et le plan d'organisation décrivant les structures administratives de la société, ses directions et ses services;
 - décide des nouveaux investissements en accord avec le plan de développement ^{et en informe les Ministères de tutelle;}
 - autorise les emprunts, cautions et garanties en accord avec le plan de développement ^{et en informe les Ministères de tutelle;}
 - approuve les projets de contrats et marchés au delà d'un certain montant;
 - adopte le règlement d'ordre intérieur et en transmet copie pour information, aux Ministères de tutelle;
 - approuve les comptes de l'exercice passé et le rapport annuel et les transmet pour information aux Ministères de tutelle;
 - nomme et révoque l'Administrateur Directeur Général;
- * rémunération des Administrateurs selon les modalités fixées par Arrêté Présidentiel; ^{par entente avec tutelle}
- * clause prohibant d'attribuer quelque autre avantage aux Administrateurs;

de la loi sur
Directeur Général

~~une~~ ^{bonne} prise de participation financière (supérieure à 50%) du capital d'une société anonyme;

toute acquisition ou aliénation d'immeuble d'un montant déterminé;

• tout emprunt d'un montant déterminé doit être autorisé au préalable par les autorités de tutelle (négocié au sein du contrat-plan);

• clause autorisant le Ministre des Finances à garantir, aux conditions qu'il détermine, les emprunts en capital et intérêts;

• obligation de transmettre aux autorités de tutelle pour information toutes les autres délibérations du Conseil d'Administration;

• obligation de fournir aux autorités de tutelle un rapport annuel d'activités et des états financiers;

• droit des autorités de tutelle de requérir toute information sur la gestion de la société.

d. La reddition des comptes

La vérification des comptes est effectuée par des commissaires aux comptes, nommés par le Ministre des Finances. Les commissaires aux comptes font rapport au Ministre des Finances et au Conseil d'Administration.

B. APPROFONDISSEMENT ET DISCUSSION DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DEGAGEES A LA LUMIERE DES OBSERVATIONS DES INSTANCES GOUVERNEMENTALES ET DE L'EVOLUTION DES CONCEPTIONS EN MATIERE DE GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Même si dans la plupart des cas les instances gouvernementales ont approuvé les recommandations de l'étude, il y a lieu de passer en revue les différents organes pressentis pour vérifier si leur pertinence se justifie toujours. Ne seront évoqués néanmoins que seulement les organes et recommandations qui paraissent devoir être améliorés. En conséquence, les points des conclusions non évoqués restent intégralement acquis.

1. La question de l'imputabilité des résultats de gestion des entreprises publiques

Les textes actuels portant cadre organique ou constitutifs des entreprises publiques (établissements publics essentiellement) indiquent le Conseil d'Administration comme organe responsable de la gestion de l'entreprise. Et à cet effet, le Conseil est doté des pouvoirs de gestion et de disposition pour la réalisation de l'objet social.

L'étude supra-citée a tout de même mis en évidence le caractère théorique de cette option, la réalité du pouvoir étant exercée par la tutelle ou, selon les cas, par la direction.

Celle-ci ne cachait d'ailleurs pas sa conviction d'être le vrai responsable de la gestion de l'entreprise (8).

De l'étude citée, il appert l'existence de 3 organes susceptibles d'être tenus pour responsables de la gestion de l'entreprise, à savoir la direction voire la tutelle (selon la pratique) et le Conseil d'Administration (option du législateur). Il s'impose dès lors de discuter de l'option adaptée aux objectifs poursuivis par la réforme, en l'occurrence l'optimisation des prestations dans le cadre d'une saine gestion, pour ce qui est des établissements publics-nouvelle-formule, et assurer une exploitation bénéficiaire, en ce qui concerne les sociétés nationales.

responsabilisation → *font chercher le synonyme adéquat !*
a) L'imputabilité de la tutelle

Le système qui admettrait l'imputabilité de la tutelle pour la gestion de l'entreprise publique supposerait une main mise totale de l'Etat sur l'entreprise, laquelle ne se distinguerait plus de la gestion directe dite aussi gestion en régie.

Outre que le système va à l'encontre de la décentralisation laquelle suppose une autonomie de l'entité créée, il ne ferait pas encourir à la tutelle une quelconque responsabilité administrative, pénale ou pécuniaire mais plutôt une responsabilité politique.

Somme toute, le système va à l'encontre même de l'option de gestion décentralisée.

La responsabilisation
b) L'imputabilité de la direction

L'optique d'imputabilité légale de la direction consacrerait la réalité actuelle dans la plupart des entreprises publiques. Elle érigerait la direction en interlocuteur direct de la tutelle à laquelle elle rendrait compte de sa gestion. Les conseils d'administration ne pourraient, à la limite, que jouer le rôle actuellement dévolu aux commissariats du Gouvernement, sortes de pions avancés de la tutelle dans l'entreprise. Tel choix, apparenté au système de contrat de gestion, supposerait un certain nombre de prérogatives de la direction, dont entre autres:

- celle de recruter et de licencier les collaborateurs,

- une certaine marge de manoeuvre, le directeur étant jugé sur les résultats, ce qui suppose l'exclusion d'interventions intempestives et par à coup à titre préventif, ce d'autant plus que les contraintes de gestion auraient été fixées d'avance. L'optique irait aussi de pair avec un choix ouvert du directeur, au besoin par appel d'offres.

(8) Voir étude..., p.88 pour ce qui est des entreprises mixtes.

Si elle peut être envisagée aisément pour la gestion des entreprises à vocation économique, l'option ne se prête pas du tout à la gestion d'entreprises exerçant des activités de service public dans lesquels les ingérences préventives de l'Etat sont difficiles à exclure totalement.

Mais même en ce qui concerne la gestion des sociétés nationales, le système accuse une grave limitation.

Ainsi en est-il de la privation de l'entreprise d'un organe délibérant, appelé à débattre et à approuver des actions de l'entreprise voire à lui tracer des orientations.

En effet, quelques unes des actions de l'entreprise nécessite une délibération ou une prise de position collective. Tel est le cas du budget, des états financiers, des comptes d'exploitation, des plans d'organisation ou de développement et des marchés de l'entreprise.

Bien sûr, tel rôle pourrait être joué par le Conseil d'administration érigé en organe technique de la tutelle mais dans ce cas là, ce Conseil ne saurait plus être considéré comme instance de l'entreprise.

c) L'imputabilité du Conseil d'Administration

Telle option est celle préconisée jusqu'ici par la législation y compris la loi n° 06/1988 du 12 février 1988 portant organisation des sociétés commerciales, pour ces dernières.

Elle consiste à élever les mandataires du propriétaire du capital ou de l'entreprise en organe de cette dernière, répondant de l'usage fait du mandat. L'avantage du système réside en ce qu'il dote l'entreprise d'un organe collégial délibérant. Toutefois, il ne manque pas de défauts non négligeables dont entre autres:

- eu égard à la pratique actuelle, l'absence de marge de manoeuvre des administrateurs due à la soumission au mandant et à l'incompétence sur l'organe de mise en oeuvre de sa politique et de ses décisions;

- l'indisponibilité matérielle pour consacrer le temps nécessaire à la maîtrise des rouages de l'entreprise et à pouvoir prendre des mesures conséquentes.

Il faut dire que la marge de manoeuvre du Conseil d'Administration dans une entreprise publique est déjà par essence incomparable à celle des conseils de même nature dans les entreprises privées à cause de l'unicité de l'actionnaire et des possibilités d'intervention en tout temps grâce à la tutelle. Néanmoins, l'avantage d'institution d'un organe collégial de l'entreprise paraît justifier la limitation des défauts en question, par notamment sinon la maîtrise du moins la prépondérance du Conseil d'Administration dans la nomination et la révocation du Directeur Général, l'institution d'un organe restreint de suivi de l'entreprise, la liaison automatique du sort du Directeur Général à celui du Conseil d'Administration en cas de sanction ou de fin du mandat ainsi que la composition relativement hétéroclite du Conseil. Il reste entendu que la nature de la mission de l'entreprise peut faire varier l'intensité de ces facteurs.

2. Le Conseil d'Administration

a. la nomination des administrateurs représentant l'Etat

Si l'étude citée proposait la nomination des Administrateurs par le Président de la République après avis de la commission de réforme du secteur parapublic, elle avait relevé par ailleurs la nécessité d'instituer une structure de coordination des contrôles institutionnels, de l'élaboration des politiques générales, de la supervision et du suivi de la mise en oeuvre de celles-ci. Cette option tendait à répondre au souci de collégialité interministérielle en matière d'élaboration et de coordination des politiques générales des entreprises publiques. La référence à la commission de la réforme du secteur parapublic s'inscrivait dans ce contexte; la commission devant rassembler les principaux départements exerçant les tutelles financière et technique. Nous pensons que, sans devoir procéder à la création d'une nouvelle instance, tel rôle pourrait être délégué au CIC ministériel de Politique Economique, élargi au besoin et à l'occasion, aux départements non membres du CIC et exerçant la tutelle sur des entreprises publiques concernées. Comme par ailleurs les départements de tutelle sont les plus concernés par l'Administration des entreprises publiques, ils ne sauraient être totalement tenus à l'écart du processus de nomination des Administrateurs des entreprises dont ils répondent politiquement. Ils pourraient intervenir au niveau des propositions. Enfin il ne semble pas opportun de remonter jusqu'au Président de la République pour la nomination des Administrateurs. En revanche, la nomination du Président du Conseil d'Administration qui se trouve être le trait d'union entre les tutelles et l'entreprise publique devrait relever de la compétence du Président de la République. Telle structure devrait conférer au Président du Conseil d'Administration le prestige et l'autorité nécessaires.

En conclusion, un Administrateur représentant l'Etat serait nommé par le Chef du Département ayant les entreprises publiques dans ses attributions sur une liste de 3 personnes dressée conjointement par les départements de tutelles financière et technique et sur avis conforme du CIC ministériel de politique économique. L'exigence d'avis conforme répond au souci d'objectivité de la nomination; le CIC qui est un organe de coordination des tutelles ayant une vision plus neutre que la tutelle financière ou la tutelle technique.

Au demeurant, l'Administrateur ainsi nommé représente plus les différents départements qu'un département déterminé. Et compte tenu de la multiplicité des tutelles, il serait indiqué que les directives ou orientations à donner aux administrateurs fassent l'objet de concertation au sein du CIC.

Ainsi évitera-t-on des diversités de positions du Conseil d'Administration eu égard à la diversité de missions des départements dont releveraient éventuellement les Administrateurs.

Notons toutefois que ces indications ne sont valables que pour les Administrateurs représentant l'Etat dans n'importe quelle entreprise publique. Elles pourraient aussi inspirer la désignation des représentants de l'Etat dans les entreprises mixtes.

b. La représentation des usagers, des consommateurs et du secteur privé au Conseil d'Administration d'une entreprise publique

L'implication de tiers en relation avec l'établissement public dans le Conseil d'Administration de ce dernier peut aisément se comprendre si l'on considère que l'établissement public, qui est un service public décentralisé, pourrait bénéficier de l'apport des principaux intéressés à son fonctionnement. En ce qui concerne l'inclusion du secteur privé dans l'administration de l'établissement public, elle ne pourrait se fonder que sur l'apport de la logique commerciale; ce qui ne constitue pas la préoccupation du service public. Telle représentation est en revanche envisageable dans les sociétés nationales. Mais pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts, telle représentation serait assurée par des institutions purement professionnelles, telle que la C.C.I.R. En ce qui concerne les établissements publics, pourrait être retenue la représentation des usagers ou des consommateurs, ce tant que la nature de l'établissement s'y prête. Telle représentation qui doit être plutôt symbolique ne devrait pas dépasser un certain seuil, l'Etat devant rester le principal responsable et partant le maître prépondérant des prestations publiques. Tel seuil peut être fixé au cinquième du Conseil. A défaut d'organisation de ces catégories, les Administrateurs les représentant pourraient être désignés par les départements ayant la protection des consommateurs et des usagers dans leurs attributions. Rappelons toutefois que la représentation des catégories susdites ne peut être prévue que par l'acte constitutif, selon la nature de l'établissement public.

c. Le Président du Conseil d'Administration

Comme dit supra, celui-ci serait nommé par le Président de la République parmi les membres du Conseil. Et il serait sans doute bénéfique que le Président ne soit pas ressortissant d'un des départements de tutelle.

d. Le bureau du Conseil d'Administration

Comme signalé supra, ce bureau pourrait comprendre le Président et 2 membres nommés par leurs pairs en raison de leur disponibilité et dont l'un au moins ne ressortirait pas de la Fonction Publique. L'insistance sur la disponibilité répond au souci de permettre au Conseil de suivre de près la gestion quotidienne de l'entreprise.

Au demeurant, le Conseil d'Administration définirait le mandat à conférer à l'équipe. Mais d'orès et déjà, il y aurait lieu de penser à la répartition entre les membres des secteurs englobant les différents services de l'entreprise. Des prérogatives devraient leur être reconnues, dont entre autres celle de s'enquérir et d'obtenir tout document ou information. De plus, la nécessité d'un bureau du Conseil d'Administration dans un établissement public se justifie également dans une société nationale. Et il va de soi que le texte qui fixe le mandat du bureau devrait fixer aussi une rémunération conséquente eu égard à l'ampleur des prestations attendues.

3. La direction de l'entreprise publique

L'étude précitée, partant du schéma de responsabilité du Conseil d'Administration devant les pouvoirs publics pour la gestion de l'entreprise publique, préconisait que ce Conseil soit doté de la prérogative de nomination et de révocation du Directeur Général, responsable devant lui. Toutefois les instances gouvernementales, en se prononçant contre un schéma similaire proposé pour les sociétés nationales, ont de ce fait aussi opté pour la désignation du Directeur Général par l'Etat, même dans les établissements publics. Toutefois, les inconvénients générés d'une part par la tenue à l'écart du responsable des résultats de l'entreprise (le Conseil d'Administration) dans la désignation du gestionnaire chargé de mettre en oeuvre les mesures prescrites conditionnant lesdits résultats (le Directeur Général) et d'autre part par la double responsabilité du Directeur Général tant devant son autorité de nomination et de révocation que devant le Conseil d'Administration dont il exerce, théoriquement, les compétences par délégation (9), devraient faire comprendre à quiconque que la désignation du Directeur Général constitue, aux côtés des procédés de l'exercice de la tutelle et du choix des Administrateurs, l'une des principales raisons des mauvaises performances enregistrées jusqu'ici par la plupart des entreprises publiques. Dans l'hypothèse où l'on retiendrait l'option de mettre à charge du Conseil d'Administration la responsabilité des résultats de gestion (voir supra), la réforme ne pourrait se contenter de reconduire le système actuel de désignation du Directeur Général.

Dans ce contexte, le Directeur Général peut être considéré comme l'un des moyens de réalisation des objectifs à la disposition du Conseil d'Administration. Celui-ci devrait, puisqu'il sera jugé sur les résultats, être en mesure d'intervenir dans leur choix ainsi que dans la renonciation à leurs prestations.

Et si pour les établissements publics l'on peut admettre, à la limite, une maîtrise du processus de désignation du Directeur Général par l'Etat sous réserve d'intervention minimale du Conseil d'Administration compte tenu du caractère prononcé de service public et partant, de la relativité des résultats de gestion, il ne peut en aller de même pour les entités essentiellement économiques.

En conséquence, les Directeurs Généraux des établissements publics peuvent être nommés par le Président de la République sur une liste de 3 personnalités présentée par le Chef du Département ayant les entreprises publiques dans ses attributions et après avis du Conseil d'Administration. Ainsi donnerait-on au Conseil d'Administration au moins l'occasion d'intervention dans le processus.

Pour ce qui est de la révocation, et l'autorité de tutelle et le Conseil d'Administration peuvent être à l'initiative de la décision;

l'autorité de nomination restant évidemment compétente pour décider de la révocation. En ce qui concerne le choix du Directeur Général des sociétés nationales, nous reprenons la proposition de l'étude précitée consistant à le faire désigner par le Conseil d'Administration.

(9) Voir les explications rapportées dans "l'étude de la réforme des entreprises publiques-cadre juridique et institutionnel"-rapport final, août 1989, p.159.

Et puisqu'il s'agit de choisir un Chef d'entreprise, il serait indiqué que ce choix s'opère suite à une offre publique d'emploi. Au demeurant, le sort du Directeur Général devrait être, dans l'un comme dans l'autre cas, lié à celui du Conseil d'Administration.

4. Les pouvoirs de la tutelle en matière de suspension et de dissolution du Conseil d'administration (verso)

C. Les organes de la régie

L'étude évoquée proposait le maintien, pour les régies, du Directeur, du comité consultatif et du principe de main mise directe du Chef du département de rattachement sur la régie.

Cependant, en vue de prévenir des abus, il est concevable de faire dépendre l'édiction d'un certain nombre d'actions de l'avis dudit comité. Ainsi en irait-il de toute dépense excédant un certain seuil, du budget et d'éventuels projets de développement.

De plus, l'on pourrait prévoir l'établissement d'un rapport annuel sur la situation générale de la régie, à soumettre au Ministre de rattachement avec ampliation à d'autres départements impliqués. Enfin, pour pallier au risque de déférence et surtout pour tenir compte du caractère de service public de la régie, le comité pourrait comprendre non seulement des représentants des départements et services intéressés indiqués dans le règlement de création mais encore quelques usagers nommés suivant le mode retenu pour la même catégorie dans les établissements publics.

Le cadre juridique et institutionnel suggérerait de donner pouvoir au Conseil des Ministres, sur recommandation du Ministre de tutelle technique, de suspendre pour 120 jours, ^{au maximum} les pouvoirs du Conseil d'administration pour cause d'irrégularité, malversation ou carence grave et de désigner un administrateur provisoire.

Compte tenu des options avancées supra, relativement aux organes intervenant dans la désignation des administrateurs; tenant compte aussi du rôle délibérant du Conseil des Ministres, il semble indiqué de réserver cette compétence au Président de la République.

Celui-ci exercerait cette compétence sur proposition des Ministres de tutelles technique et financière. Le choix du Président de la République résulte d'une part de la considération d'intervention de deux départements de tutelle et d'autre part du fait que le Président désigne le Président du Conseil d'Administration tandis que les autres Administrateurs sont désignés soit par le Ministre ayant les entreprises publiques dans ses attributions soit par le Ministre ayant la protection des consommateurs et des usagers dans ses attributions.

Au demeurant, la même autorité peut dissoudre le Conseil à l'expiration du délai de 120 jours.

IV. LE CADRE ET LES PRINCIPES DE GESTION DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

La mise en place d'une structure institutionnelle telle que proposée dans les titres précédents ne suffit pas, à elle seule, à garantir que les fonctions et principes nécessaires à une bonne gestion des entreprises publiques soient remplis et respectés.

Il faut aussi que les processus qui soutenaient les relations entre les pouvoirs publics et les entreprises, et organisent les différentes fonctions, soient définis et mis en œuvre. Parmi ces processus, trois grandes catégories ont été identifiées par l'Etude de la réforme des entreprises publiques au Rwanda-cadre juridique et institutionnel-à savoir: les "contrats-plans" ou "contrats de performance", l'organisation et le contrôle financiers, les sanctions des organes administratifs et de contrôle. La mise en œuvre de ces processus exigera leur adaptation aux conditions particulières de chaque entreprise compte tenu de son statut juridique, de ses missions, de son environnement économique et de sa situation financière. Ce sont les conditions de cette mise en œuvre que les chapitres suivants du présent titre se proposent d'examiner. Les propositions qui résultent de cet examen sont inspirées à la fois par les conclusions de l'étude précitée dont elles constituent un enrichissement et par l'expérience des pays qui ont précédé le RWANDA sur la voie de la réforme des entreprises publiques.

A. PLANS D'ENTREPRISE ET CONTRATS DE PLAN

1. Rappel des conclusions de l'étude de la réforme des entreprises publiques

L'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA-cadre juridique et institutionnel-recommandait, aux fins d'améliorer les performances des entreprises publiques:

- la clarification des rôles et responsabilités des instances dirigeantes des entreprises publiques,
- la précision des objectifs assignés à ces entreprises,
- le renforcement de leur autonomie de gestion et l'assouplissement des mécanismes de la tutelle.

L'accent était ainsi mis sur la nécessité d'amélioration des rapports entre le Gouvernement et les entreprises publiques. Cette amélioration devait passer par l'instauration d'une relation contractuelle entre les deux partenaires négociée et concrétisée sous la forme d'un contrat-plan issu, en ce qui concerne l'entreprise publique, du plan de développement de cette dernière.

Quatre objectifs étaient visés par le contrat-plan:

- élaborer un consensus entre les autorités de tutelle et les administrateurs de l'entreprise sur le projet d'avenir et les plans à court, moyen et long termes pour l'entreprise;
- permettre la responsabilisation et la mobilisation des cadres décisionnaires de l'entreprise;
- assurer un moyen approprié de supervision et de pilotage du projet d'entreprise aux autorités de tutelle;
- clarifier et confirmer les engagements de l'entreprise envers l'Etat et inversement les engagements de l'Etat envers l'entreprise.

Pour permettre la réalisation de ces objectifs, le contrat-plan devrait contenir les sujets suivants:

- a) clarification de la raison d'être et du mandat de la société
- b) identification de la "force motrice" ou du vecteur principal de développement de l'entreprise
- c) l'énoncé des principaux éléments de la culture de l'entreprise ou du système de valeurs privilégié par la société
- d) l'identification des facteurs-clés de succès
- e) le constat sur la situation actuelle de l'entreprise
- f) la précision des axes stratégiques à favoriser pour une période de long et moyen termes déterminée
- g) les objectifs globaux pour cette même période
- h) les objectifs opérationnels pour la période de court terme (1 an)
- i) la programmation pour l'année à venir accompagnée des budgets de ressources (matérielles, humaines, financières) nécessaires à l'exécution du plan.

Le contrat-plan devait être préparé par les instances dirigeantes de l'entreprise et négocié pour une période de 3 ans avec les autorités de tutelle que sont le Ministère technique et le Ministère des Finances. Il est susceptible d'ajustements annuels-sous forme de plans annuels "glissants". Il ne devient exécutoire qu'après sa signature par le Ministère technique et le Président du Conseil d'administration de l'entreprise.

2. Enrichissement des conclusions de l'étude par les expériences étrangères

L'expérience de certains pays où les contrats de plan ont été utilisés en vue de l'amélioration des performances des entreprises publiques permet les précisions suivantes:

2.1. Vocabulaire de contrat-plan

Dans les pays où le terme de contrat-plan a été utilisé (FRANCE, SENEGAL, GAMBIE,...)? celui-ci faisait référence à la planification nationale et aux plans pluriannuels au sein desquels il était sensé s'insérer. Mais les imperfections de la planification nationale ont fait que le contrat comme partie du Plan National a perdu de sa signification à tel point qu'actuellement le terme contrat-plan signifie davantage un contrat basé sur le plan de développement de l'entreprise qu'un contrat pris en exécution du Plan (10). C'est par ailleurs la même référence qui a été reprise dans l'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA-cadre juridique et institutionnel (p.177). Pour tenir compte de cette réalité, certains pays ont tenté de trouver une terminologie appropriée, qui jusqu'à présent n'est pas uniforme et varie selon les pays ou selon les périodes dans le même pays.

(9) Voy. Institut International de Droit du Développement, séminaire sur les aspects juridiques des entreprises publiques et parapubliques: les contrats-plans dans les pays en développement, ROME, 7-20 juin 1987, p.2).

Ainsi le contrat-plan est également connu sous le nom de "contrat d'entreprise", "contrat de programme", "contrat de performance", ou de "programme d'action". Comme il s'agit, à ce stade de la réflexion, d'enrichir les conclusions de l'étude, il serait préférable d'adopter le terme de "contrat de performance" qui reflète mieux l'objectif visé que le vocable de contrat-plan.

2.2. Nature juridique du contrat-plan

En FRANCE, pays où la pratique des contrats-plans est la plus ancienne (elle remonte aux années 60), la nature juridique du contrat-plan reste vague et très controversée. Certains le rattachent au droit public et d'autres au droit privé. Mais sans devoir entrer dans la controverse ni chercher à déterminer le caractère public ou privé de ce genre d'accord, il est permis de se demander s'il s'agit réellement d'un véritable contrat. "Il semble que, compte tenu du régime fixé par la loi pour les contrats-plans, ceux-ci doivent être considérés comme des contrats administratifs. Cependant, l'expérience de tous les pays où les contrats-plans ont été utilisés montre que les engagements contractuels qui en résultent ne sont jamais rigoureusement respectés. Ils se bornent souvent à prévoir certaines solutions sans en garantir l'exécution, et on trouve généralement une approximation qui, quelle que soit la volonté des parties d'aboutir à ces solutions, ne permet pas de les considérer comme liées. Par ailleurs la nature contractuelle de certaines clauses telles que celles relatives à l'aménagement de la fiscalité ou des contrôles, qui ne peuvent donner lieu qu'à des mesures législatives ou réglementaires, reste très douteuse" (11). Il semble ainsi que le contrat-plan est un document qui manque de force exécutoire pour être considéré comme un véritable contrat.

Malgré les problèmes d'exécution que rencontre le contrat-plan et qui lui font perdre sa force juridique, il n'en demeure pas moins un concept qui vaut la peine d'être appliqué au RWANDA en raison de son impact probable sur l'efficacité et la productivité des entreprises publiques.

- Le rapport de l'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA a recommandé le contrat-plan comme instrument de gestion et de contrôle des entreprises publiques.

La recommandation a déjà reçu l'agrément des instances gouvernementales, les CIC Technique et Ministériel de Politique économique. C'est-à-dire que le contrat-plan est reconnu comme une nécessité qu'il convient d'institutionnaliser. Mais auparavant, il convient de souligner le fait que son efficacité, en tant qu'acte juridique régissant les rapports entre l'Etat et l'entreprise publique, découlera non pas de son caractère exécutoire, mais uniquement de la seule volonté (celle du Gouvernement en particulier) des parties. Si le Gouvernement ne veut en faire qu'une simple déclaration d'intention, le contrat-plan risque d'être inefficace voire une perte de temps et d'énergie et une source de désenchantement des dirigeants d'entreprises publiques. L'illustration parfaite de cette inefficacité nous est fournie par l'expérience du SENEGAL, seul pays en développement à disposer d'une longue expérience en matière de contrats-plans (le mécanisme des contrats-plans a fait son apparition au SENEGAL en 1980). Dans ce pays, l'Etat n'a jamais pu honorer ses engagements financiers à

(11) Cf. A.A. de LAUBADERE et P. DELVOLLE, Droit public économique, 5^e éd. PARIS, Précis DALLOZ, 1986, P.480)

tél point même que, pour satisfaire les exigences de la Banque Mondiale qui, dans le cadre du 3^e programme d'ajustement structurel (1987-1988) faisait du règlement de cette question une condition au versement de la deuxième tranche, le Gouvernement Sénégalais a dû s'arranger au dernier moment pour satisfaire cette exigence, en décrétant unilatéralement la révision à la baisse de tous les montants spécifiés dans les différents contrats. De cette façon l'Etat pouvait prétendre avoir rempli ses obligations puisqu'il ne faisait que réduire des montants irréalistes. Mais cette modification unilatérale des chiffres violait le principe de base de ces contrats qu'est la libre négociation des engagements réciproques (12). L'expérience du SENEGAL met ainsi en valeur le caractère fondamentalement non contractuel des contrats-plans du fait que le partenaire dominant peut les modifier unilatéralement sans que cette violation des clauses du contrat soit susceptible d'être attaquée par voie d'une action judiciaire. Certes, l'on pourrait arguer que, même si le contrat-plan n'a pas de dimension judiciaire, il n'est pas pour autant dépourvu du caractère exécutoire dans ce sens qu'une option peut être offerte à chaque partie de ne pas exécuter ses obligations en cas de rupture du contrat par l'autre partie. Mais ce serait oublier que le gouvernement même s'il ne respecte pas ses propres engagements dispose d'un ensemble de sanctions unilatérales lui permettant de contraindre l'entreprise publique à honorer ses obligations de contrepartie. Il s'agit notamment de la suspension de ses obligations envers l'entreprise publique stipulées dans le contrat-plan, du recours aux pouvoirs d'autorisation ou d'approbation des décisions importantes de l'entreprise publique, les remplacements des représentants du Gouvernement siégeant au Conseil d'Administration de l'entreprise, le licenciement ou la mutation des dirigeants de l'entreprise publique,.....

Bien plus et généralement, une simple injonction de la part d'un Ministre ou du Président suffit à obliger l'entreprise publique à poursuivre l'exécution d'investissement litigieux, quand bien même le contrat autorise cette entreprise à la reporter (13).

2.3. Contenu du contrat-plan

Comme l'efficacité des contrats-plans dépend de la seule volonté de l'Etat et des entreprises publiques, il est absolument nécessaire que ces contrats soient réalistes. "Au lieu de dresser des listes de souhaits aussi élaborées que coûteuses et dépourvues de toute chance d'être suivies", l'Etat et les entreprises publiques ne devraient s'engager qu'en fonction des objectifs clairs et contrôlables. Par ailleurs, ils devraient pouvoir, lors de la négociation de contrats-plan, concilier les exigences financières des entreprises publiques avec les contraintes des Finances Publiques. Ainsi il doit être tenu compte, dans les engagements financiers de l'Etat, de la pauvreté criante du pays, de la faiblesse des systèmes budgétaires, de l'inefficacité des organismes de contrôle des ministères techniques et financiers de tutelle ainsi que de la noblesse de l'engagement des responsables politiques en matière de discipline financière.

(12) Cfr John NELLIS, les contrats de plan et leur rôle dans l'amélioration de la performance des entreprises publiques, documents de travail de la Banque Mondiale, Banque Mondiale WASHINGTON, D.C., 1989, p.48).

(13) Voir pierre GUSLAIN, op.cit.p.12.

Compte tenu de l'environnement économique du RWANDA caractérisé par les imperfections et les distorsions des marchés, par le manque de capitaux, par la performance médiocre des entreprises publiques, par des retournements aussi rapides qu'imprévisibles des marchés internationaux privilégiés du RWANDA et par la faiblesse de l'analyse économique, le contrat-plan doit contenir des engagements précis de l'Etat et de l'entreprise publique. Pour le Gouvernement, ces engagements doivent résulter d'une stratégie sectorielle (élaboré par le Ministère technique) définissant clairement les buts que l'entreprise publique peut contribuer à réaliser et suggérant les moyens par lesquels ces buts peuvent être atteints. Pour l'entreprise publique, ces engagements seront fonction des objectifs et des indicateurs de performance formulés à partir de son solide plan de développement (stratégie et plan d'action). Tout autant que la précision des buts et des objectifs, le contrat-plan devra lier le système d'affectation des ressources (le budget) à la mise en oeuvre du contrat-plan.

Par ailleurs, le contrat-plan devra préciser les engagements de l'Etat relativement aux contrôles à exercer sur les activités de l'entreprise. Il veillera à ce que l'Etat substitue aux contrôles administratifs et réglementaires traditionnels, un système de suivi basé sur les résultats ou performances de l'entreprise. L'expérience d'un certain nombre de pays en développement où les contrats-plans ont été adoptés (MAROC et INDE par exemple), montre que les Gouvernements ont été souvent réticents à abandonner les méthodes d'évaluation et de contrôle préexistants. "De la sorte, les dispositions des contrats-plans à cet effet se sont surajoutées aux méthodes traditionnelles et ne les ont pas remplacées. Et pourtant, si l'on veut maximiser les effets de ces contrats, il est essentiel qu'ils remplacent les mécanismes de suivi et de contrôle, et non qu'ils s'y ajoutent" (14). Le contrat-plan devra engager l'Etat à assurer l'autonomie la plus large à l'entreprise pour choisir les moyens à mettre en oeuvre afin de réaliser les buts ou objectifs convenus. Il précisera obligatoirement les contrôles existants dont l'entreprise sera exemptée.

A cet effet, le contrat-plan comprendra:

- L'objet du contrat-plan qui sera de préciser les missions et objectifs assignés à l'entreprise en matière d'amélioration de la gestion, du niveau de productivité et de la qualité de service public lorsque l'entreprise publique en est chargé.
- Les stratégies de redressement de l'entreprise et les critères permettant de mesurer ses performances.
- Les engagements de l'entreprise relativement à la mise en oeuvre des stratégies et l'exécution des programmes d'action correspondants.
- Les engagements de l'entreprise relatifs à la réalisation d'objectifs chiffrés correspondant aux critères de performance choisis dans son plan de développement.
- Les comptes prévisionnels de l'entreprise.

(14) John NELLIS, *op.cit.* p.78

- Les contraintes de service public ou d'intérêt général imposées par l'Etat à l'entreprise publique.
- Les engagements de l'Etat relativement à la réglementation économique (tarif, personnel, politique sectorielle, impôts, change...), aux moyens matériels et humains à mettre à la disposition de l'entreprise, aux augmentations de capital, aux subventions d'exploitation et d'équipement, aux prêts et garanties de l'Etat, au règlement des arriérés et au paiement rapide des factures.
- Les actions que l'Etat devra entreprendre pour réaliser ses engagements, les responsables de ces actions au sein de l'administration ainsi que le calendrier d'exécution.
- Le programme d'investissement et le plan de financement de l'entreprise publique.
- Les contrôles dont l'entreprise sera exempté et ceux auxquels elle sera soumise.
- La procédure d'évaluation des résultats atteints, d'ajustement et de révision du contrat-plan.
- Les mesures d'incitation et les sanctions d'inexécution des engagements contractuels.

2.4. Les différents intervenants et leur responsabilité

L'élaboration et la gestion du contrat-plan sont confiées à trois entités organisationnelles: la Direction Générale de l'entreprise, le Conseil d'Administration et les autorités de tutelle technique et financière.

a. La Direction Générale

La Direction Générale joue le rôle clé dans le processus d'élaboration et de gestion du contrat-plan. C'est elle qui, fixe, moyennant approbation du Conseil d'Administration, la stratégie de l'entreprise. Elle fixe également les objectifs quantifiables que l'entreprise s'engage à atteindre et détermine les indicateurs de performance qui lui permettent de mesurer le degré d'atteinte de ses objectifs. Elle assiste le Conseil d'Administration dans la négociation du contrat-plan et de ses ajustements avec les Ministères de tutelle. Elle gère enfin les écarts et établit une évaluation périodique des résultats de l'entreprise.

Le rôle de la Direction dans l'élaboration et la gestion du contrat-plan apparaît ainsi fondamental à tel point que dans les pays en développement, la médiocre performance des entreprises publiques lui est en partie imputable. Il a été remarqué en effet que les dirigeants des entreprises ne parviennent pas à faire des projections de performance matérielles et financières exactes à mettre en place des systèmes appropriés en matière de comptabilité, d'établissement des coûts et de circuits d'informations financières (SENEGAL, INDE). Cette expérience non réussie de contrats-plans dans certains pays en développement indique que la mise en place des contrats-plans au RWANDA

devrait être liée à l'existence d'un solide programme de formation des dirigeants d'entreprises publiques. Elle invite également à l'établissement des conditions strictes de recrutement des Directeurs de nature à assurer aux entreprises publiques une direction expérimentée.

b. Le Conseil d'Administration

Les responsabilités du Conseil d'Administration qui résultent des conclusions de l'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA semblent n'appeler aucune observation particulière. En matière de contrat-plan, comme en tout autre aspect de la vie de l'entreprise publique, le Conseil d'Administration est l'interlocuteur privilégié de l'Etat. Il traduit à cet effet la stratégie sectorielle tracée par le Gouvernement dans la définition des buts et missions de l'entreprise et en surveille la réalisation. Il représente l'entreprise dans toute négociation et garantit la bonne exécution des engagements contractés par elle. Le seul point sur lequel il faudrait peut-être insister est la composition de ce Conseil. Les Administrateurs issus des administrations publiques devraient être choisis en fonction de leur expérience en matière de gestion et de leur expérience du secteur concerné (voir étude précitée, p.164). Le Président du Conseil d'Administration devrait être choisi parmi les fonctionnaires autres que ceux du Ministère de Tutelle afin qu'il ait les mains libres dans ces relations avec ce Ministère. Son choix devrait être justifié par des compétences exceptionnelles et un prestige lui permettant de s'assurer que la direction met en place le plan de développement de l'entreprise.

c. Les autorités de tutelle

Les autorités de tutelle représentent l'Etat dans la négociation des contrats-plan et en assurent le suivi. Les responsabilités découlant de cette mission reviennent, selon les conclusions de l'étude dont référence, au Ministère technique et au Ministère des Finances. Il semble cependant que ce dédoublement des responsabilités présente un danger. Lorsque un contrat-plan est négocié avec le Ministère technique, il y a un grand risque que lors de la négociation on ait pas pris connaissance des autres contrats-plans et surtout de leurs conséquences financières. Par ailleurs, comme il n'y a aucune prise en considération globale de ce que le Gouvernement peut se permettre de faire, on doit s'attendre à ce que les Ministères techniques approuvent pratiquement les propositions de l'entreprise. Il serait difficilement pensable en effet que ce soient les Ministères techniques qui prennent l'initiative de limiter la croissance ou les activités des entreprises sous leur tutelle. Ils seraient au contraire les premiers à les inciter à prendre de l'expansion. C'est dire donc que la vraie négociation risque de se faire au niveau du Ministère des Finances, le seul qui est capable de prendre en compte de manière globale l'ensemble de l'impact financier des contrats-plans. Une telle procédure de négociation de contrats-plans peut être une source de différends et de malentendus entre le Ministère technique, le Ministère des Finances et les dirigeants des entreprises publiques. Elle peut provoquer également des retards considérables par rapport au calendrier établi. Compte tenu des risques de blocage du processus de négociation des contrats que peut constituer le dédoublement fonctionnel, il serait mieux indiqué de confier la tutelle technique et financière (le pouvoir de négociation et de suivi d'exécution des contrats-plans) à un organisme central et puissant intégré au Premier Ministère.

Tout compte fait, il faut absolument pouvoir établir un lien direct entre le contrat-plan et le budget de l'Etat, étant entendu que la capacité du Gouvernement d'honorer ses engagements financiers est l'une des conditions essentielles de l'efficacité des contrats-plans comme outil de gestion. L'avantage de l'existence d'un tel organisme au sein du Premier Ministère est évident. Etant donné que le Ministère coordonne et exécute la politique gouvernementale, il est le mieux indiqué pour rendre possible l'harmonisation entre la politique sectorielle, les ressources dispensées par le Gouvernement et les demandes consolidées des entreprises et pour contraindre le Ministère des Finances à respecter le calendrier des paiements. L'expérience du MAROC en matière d'exécution des contrats-plans a montré qu'un organisme central, puissant et décidé à suivre l'exécution des contrats-plans peut contraindre les services du budget et du trésor, par pression ou par persuasion, à respecter leurs engagements en matière de paiements et d'échéances (15). Certes cet organisme, au MAROC, est intégré au Ministère des Finances. Mais au RWANDA, compte tenu de la nécessité d'éviter les conflits éventuels entre les Ministères de tutelle et afin de renforcer ledit organisme, il serait judicieux de le mettre sous la tutelle du Premier Ministère. Ainsi la cohérence entre le contrat-plan, la politique sectorielle du Ministère technique et la politique budgétaire du Gouvernement pourrait être sauvegardée. Quant à la puissance de l'organisme en question qui prendrait le nom de Comité de négociation et de suivi des contrats-plans, elle pourra être trouvée dans la composition même de ce dernier. A ce niveau, deux formules peuvent être envisagées:

FORMULE N° 1

a) Membres permanents:-

- Premier Ministre ou son Délégué, Président,
- Les Ministres membres du CIC de politique économique ou leurs représentants,

b) Membres non permanents (ne participant qu'à la négociation et au suivi du contrat-plan de l'entreprise à la marche de laquelle ils sont intéressés):

- Le Président du Conseil d'Administration de l'entreprise
- Le Directeur Général de l'entreprise.

Cette formule aurait comme seul avantage d'utiliser les structures administratives existantes. Elle aurait pour seul inconvénient d'écarter éventuellement la représentation du Ministère technique. Mais cet inconvénient pourrait être contourné en offrant à ce Ministère une représentation non-permanente, ce qui altérerait quelque peu les structures actuelles des CIC Ministériels.

FORMULE N° 2

Si l'on renonce au recours au CIC Ministériel de politique économique et qu'on opte pour un Comité avec des structures nouvelles, la composition suivante pourrait être proposée.

(15) Cfr John NELLIS, op.cit.p.75

a) Membres permanents:

- Le Premier Ministre ou son Délégué, Président
- Le Ministre du Plan ou son Représentant
- Le Ministre des Finances ou son Représentant
- Le Ministre du Commerce ou son Représentant
- Le Chef du service de négociation et du suivi des contrats-plans (service à créer au sein du Premier Ministère).

b) Membres non permanents:

- Le Ministre ayant la tutelle technique de l'entreprise publique dans ses attributions ou son Représentant
- Le Président du Conseil d'Administration de l'entreprise
- Le Directeur Général de l'entreprise
- Le Directeur Financier de l'entreprise
- Le Directeur de l'Administration de l'Entreprise
- Le Directeur de l'exploitation de l'entreprise.

Quelle que sera la formule choisie, un service de négociation et de suivi des contrats-plans devra être créé au sein du Premier Ministère. Il aura pour tâche de préparer les dossiers techniques à soumettre au Comité ainsi que le rapport annuel sur l'exécution de la politique des contrats-plans.

2.5. Sanction de l'inexécution du contrat-plan

a. A l'encontre de l'entreprise publique

Le contrat-plan est un engagement mutuel conclu entre l'Etat et une entreprise publique. Cependant cet engagement, l'avons-nous souligné, n'est pas un véritable engagement parce que son non-respect n'est pas susceptible d'une action judiciaire. Certes l'on peut concevoir des sanctions formelles contre les dirigeants de l'entreprise en cas d'inexécution des engagements pris au nom de l'entreprise. Les pouvoirs que l'Etat exerce de droit ou de fait, sur l'entreprise en sa qualité de propriétaire sont suffisamment forts pour lui permettre d'infliger, sans devoir recourir aux juridictions, les sanctions prévues aux dirigeants de l'entreprise.

Les sanctions légales dont seraient passibles l'entreprise et ses dirigeants pour cause d'inexécution des engagements issus du contrat-plan seraient pour l'essentiel:

1. la suspension des obligations du Gouvernement envers l'entreprise publique, stipulées dans le contrat-plan,
2. le refus d'autorisation de l'emprunt et des investissements nouveaux,
3. le refus de la garantie d'emprunt par le Ministre des Finances,
4. le refus d'autorisation de toute acquisition ou aliénation d'équipement ou d'immeuble d'une valeur déterminée,
5. la suspension du Conseil d'Administration pour une durée n'excédant pas 120 jours,
6. la dissolution du Conseil d'Administration.

Ces sanctions peuvent être infligées séparément ou cumulativement selon la gravité des manquements constatés. Elles sont prononcées par le Ministre ayant la tutelle technique de l'entreprise publique incriminée dans ses attributions sur recommandation du Comité de suivi et de négociation des contrats-plans.

L'entreprise publique dispose toutefois d'un recours auprès du Premier Ministre qui jouera le rôle d'arbitre entre les Ministères de tutelle, le Comité de suivi et de négociation des contrats-plans et l'entreprise publique. Le Premier Ministre ne pourra toutefois pas annuler la sanction prise par le Ministre de tutelle lorsque la conciliation n'aura pas abouti à mettre d'accord les parties en conflit.

b. A l'Encontre du Gouvernement

Si l'Etat est capable d'infliger les sanctions susvisées à l'entreprise publique, cette dernière reste par contre presque totalement dépourvue de moyens de contrainte pour obliger l'Etat à respecter ses engagements issus du contrat-plan. Les seules sanctions possibles à sa portée et qui peuvent être rendues formelles par la loi sont:

1. La suspension d'obligations de contrepartie
2. L'interruption de l'exécution des prestations au Gouvernement ou au public
3. Le report de l'exécution convenue d'un investissement.

Ces sanctions, bien que pouvant être légalisées et conformes à la finalité des contrats-plans, sont cependant souvent impossibles du point de vue politique étant donné que le poids de l'Etat lui permet d'imposer sa volonté aux dirigeants des entreprises publiques en cas de représailles.

Il semblerait dès lors que l'efficacité des contrats-plans ne doit pas être recherchée au travers des sanctions que les dirigeants des entreprises publiques ne pourront guère infliger ou faire infliger à l'Etat. Mieux, il faudrait chercher à stimuler les performances de ces entreprises par des mesures d'encouragement.

2.6. Mesures d'encouragement dans le cadre du contrat-plan

Les mesures d'encouragement dont question seront celles qui ont un lien direct avec les performances de l'entreprise. L'incitation véhiculée par ces mesures devra être relativement importante pour motiver suffisamment la direction et le personnel de l'entreprise. Ces mesures consisteront en un système de primes annuelles calculées sur la réalisation des objectifs du contrat-plan.

Pour faire participer les travailleurs au processus de préparation et d'exécution du contrat-plan, il serait mieux indiqué d'octroyer les primes aussi bien à la direction qu'à tout le personnel. Ces primes seraient calculées de la même façon et leur attribution pourra être liée à l'augmentation de la rentabilité et de la production. Le montant de la prime sera déterminé sur base de l'augmentation du taux de productivité du personnel mais sa distribution effective sera fonction des bénéfices réalisés au cours de l'exercice comptable.

B. L'ORGANISATION FINANCIERE ET LE CONTROLE INTERNE ET EXTERNE DES FINANCES ET DE LA COMPTABILITE DE L'ENTREPRISE

L'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA, cadre juridique et institutionnel n'a pas dégagé, dans son rapport final, des conclusions relatives à l'organisation financière et au contrôle interne et externe des Finances et de la Comptabilité des entreprises publiques.

Compte tenu cependant du diagnostic posé et des options prises dans le sens du renforcement de l'autonomie de gestion des entreprises publiques, il convient de dégager des principes clairs et précis de contrôle des finances de nature à assurer la conformité de la gestion de ces entreprises à l'intérêt de la collectivité nationale.

Les options à prendre en matière d'organisation financière et de contrôle financier et comptable doivent être fonction du degré de l'autonomie de gestion accordée à l'entreprise. Relativement à cette autonomie, deux grandes distinctions ont été opérées dans le rapport final de l'étude susvisée entre les établissements publics administratifs et les régies d'une part et les sociétés nationales d'autre part.

1. Organisation et contrôle financiers des établissements publics et des régies

Les établissements publics administratifs ont été définis comme des personnes morales de droit public ayant un patrimoine propre jouissant de dotations budgétaires, sans capital-actions ni participation privée (16) tandis que les régies seraient plutôt des services ministériels jouissant d'une relative autonomie financière et technique et non de gestion (17).

Comme les établissements publics et par surcroît les régies, ne fonctionnent que grâce à des dotations budgétaires, l'autonomie de gestion leur accordée doit s'exercer dans un cadre organisationnel bien précis et être accompagnée d'un contrôle plus serré exercé par l'Etat sur l'utilisation des fonds mis à leur disposition.

1.1. Organisation financière

Puisque l'établissement public ou la régie ne tirent l'essentiel de leurs ressources que des subventions étatiques, les principes de leur organisation financière devraient être apparentés à ceux régissant l'organisation financière de l'administration centrale. Aussi, l'organisation financière et comptable de ces organismes, sauf dérogations spéciales portées dans les actes de leur création et justifiées par la nature particulière de leurs activités, devrait découler du règlement sur la comptabilité publique (Décret-Loi n° 23/79 du 31 août 1979 sur la comptabilité publique).

C'est dire donc que les finances des établissements publics et des régies seront gérées en principe conformément aux règles de la comptabilité publique et à celles qui seront édictées par la loi cadre devant régir les entreprises publiques.

(16) Etude de la réforme des entreprises publiques au Rwanda-cadre juridique et institutionnel, rapport final, p.163.

(17) Idem, p.174.

Tenant compte cependant du fait que certains de ces organismes pourront exercer, à titre subsidiaire, quelques activités commerciales ou industrielles, il faudra laisser au Président de la République la latitude de déroger, si le besoin se fait sentir, aux règles de la comptabilité publique en fixant les règles générales et particulières devant régir leur organisation financière.

Ces règles seront celles relatives:

- 1° à la présentation du budget;
- 2° à la comptabilité;
- 3° à la reddition des comptes;
- 4° aux situations et rapports périodiques.

1.2 Contrôle financier et comptable

Le contrôle financier et comptable est justifié par la nécessité d'assurer l'utilisation des fonds publics mis à la disposition des établissements publics et des régies de façon conforme à l'intérêt général.

Ce contrôle va revêtir essentiellement deux formes= le contrôle à priori ayant un caractère préventif et le contrôle à posteriori portant sur les résultats.

1.2.1. Le contrôle à priori

Le contrôle à priori va revêtir la forme d'une tutelle financière portant sur les décisions ayant une incidence sur les finances publiques. Elle se présentera sous deux formes principales:

- a. Approbation préalable de certaines décisions financières par le Ministre de tutelle technique et le Ministre des Finances. Ainsi seront soumises au régime de l'approbation préalable les décisions portant sur:

- les budgets ou états de prévisions
- les investissements nouveaux
- la construction ou l'aliénation d'immeubles
- les tarifs
- l'emprunt
- le rapport de gestion ou comptes d'exécution du budget.

Compte tenu cependant des lenteurs que peut entraîner cette procédure d'autorisation préalable, il serait sage de prévoir un certain délai au-delà duquel l'autorisation de l'autorité de tutelle sera considérée comme acquise de plein droit. Aussi, un délai de 45 jours pourrait sembler assez raisonnable pour être proposé.

- b. Autorisation de l'engagement des dépenses et des décisions budgétaires modificatives par le Contrôleur financier affecté auprès de l'établissement public ou de la Régie et dépendant du Département des Finances

L'absence de mécanismes appropriés de contrôle interne de l'utilisation conforme à l'intérêt général des fonds mis à la disposition des établissements publics et des régies est l'un des points faibles de la gestion de ces organismes.

Cette utilisation a été laissée à la seule discrétion de la direction étant entendu que le contrôle confié au Conseil d'Administration ou au Comité de gestion (cas des régies) est souvent lâche et peu attentionné. De là résultent toutes les dilapidations des deniers publics dont se rendent souvent coupables les Directeurs des établissements publics et des régies (18).

Etant donné qu'aucune distinction n'est faite entre la qualité d'Ordonnateur et de Comptable dans les établissements publics et les Régies et qu'aucune recommandation y relative n'a été faite par l'étude de la réforme des entreprises publiques, il s'impose de mettre en place des mécanismes garantissant, de façon permanente et de manière continue, le respect des règles et procédures budgétaires. La soumission de certaines décisions financières à l'autorisation préalable d'un Contrôleur financier affecté auprès de l'établissement public ou de la régie paraît mieux répondre à cette préoccupation. Certes, elle emporte une limitation à l'autonomie de gestion de l'organisme ainsi contrôlé. Mais lorsque l'on considère la nature de ses ressources composées presque exclusivement de subventions de l'Etat, l'on comprend aisément que ce dernier est fondé pour en contrôler, de très près et à chaque instant, l'utilisation.

Le Contrôleur financier aura ainsi pour attributions:

- a) L'autorisation des dépenses engagées matérialisée par son visa dont devront être obligatoirement revêtues toutes les décisions de la direction emportant engagement d'une dépense.
- b) L'approbation des virements de crédits entre chapitres et de l'imputation des dépenses de l'exercice clos sur les crédits de l'exercice courant et de façon générale des décisions budgétaires modificatives.

Subsidiairement à ses missions de Contrôleur financier, il pourra servir de tête de pont entre la direction des entreprises publiques et l'établissement public ou la régie. Il fera ainsi régulièrement rapport à ladite direction sur le respect, par l'organisme auprès duquel il est affecté, de la réglementation relative aux marchés, à la réforme et à la vente du matériel et des matières en stock, aux conditions de recrutement et de rémunération du personnel y compris les avantages en nature, aux modalités de recouvrement des créances et de remboursement des frais de mission.

De même il adressera périodiquement à la même direction des rapports périodiques sur les activités et sur la situation financière de l'organisme qu'il contrôle. Enfin, il pourra formuler, à la demande de cette direction, des avis motivés sur les programmes d'investissements et les prévisions budgétaires.

1.2.2. Le contrôle à postériori

Le contrôle à postériori va consister en contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire. Il sera exercé par des organismes externes à l'établissement public ou la régie contrôlée.

(18) Voir Etude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA-cadre institutionnel et juridique, p.134 et suit.

a. Le contrôle administratif

Le contrôle administratif des finances et de la comptabilité sera exercé par la Direction des entreprises publiques du Ministère des Finances qui sera institué "Contrôleur financier et comptable".

L'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA-cadre juridique et institutionnel-avait recommandé de confier ce contrôle aux commissaires aux comptes. Mais compte tenu des manquements notoires à leur mission dont se sont rendus coupables les commissaires aux comptes des établissements publics (19) considération faite également de l'impossibilité de rendre plus efficace leur contrôle lorsqu'ils ne peuvent pas se prononcer sur l'opportunité des dépenses engagées, le consultant de l'étude estime que la création d'un commissariat aux comptes auprès des établissements publics et des régies constituerait une multiplication presque inutile des organismes de contrôle.

Par ailleurs, l'affectation d'un Contrôleur permanent des dépenses engagées auprès de l'établissement ou de la régie, couplée avec le contrôle à posteriori de la direction des entreprises publiques, peuvent garantir suffisamment la gestion rationnelle des ressources mises à la disposition de ces organismes et justifient ainsi l'inutilité du contrôle par les commissaires aux comptes.

Pour le reste, le contrôle administratif à posteriori sera effectué dans les mêmes conditions et selon les mêmes procédures que celles prévues par les lois et règlements en vigueur sur la comptabilité publique.

b. Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel sera exercé par la Cour des comptes. Mais étant donné que ladite cour ne juge que les comptes des comptables publics et que dans les établissements publics, il n'est pas fait de distinction entre les Ordonnateurs et les Comptables, l'utilisation du terme juridictionnel est abusif. Par contrôle juridictionnel, l'on entendra uniquement le contrôle de nature administrative effectué par la Cour des comptes. Il sera effectué au nom du Parlement dans les mêmes conditions et selon les mêmes procédures que celles prévues par les art.56 et 57 de la Loi du 23 février 1963 relatifs aux compétences de la Cour des comptes.

*c. Le contrôle parlementaire

Le pouvoir législatif devra exercer en vertu de la Constitution et des lois qu'il pourra créer, un contrôle permanent sur l'exécution des budgets des établissements publics et des régies. Ce contrôle est justifié par le fait que ces organismes bénéficient des subventions de l'Etat.

Etant donné que l'Assemblée Nationale dispose du pouvoir souverain de légiférer en toute matière, il lui reviendra de préciser les modalités du contrôle des finances des établissements publics et des régies qu'il entend effectuer.

(19) Cfr Etude de la réforme des entreprises publiques au Rwanda-cadre juridique et institutionnel-, p.142-143.

2. Organisation financière et contrôle financier et comptables des sociétés nationales

2.1. Rappel des conclusions de l'études

L'étude de la réforme des entreprises publiques au Rwanda-cadre juridique et institutionnel-a recommandé de limiter au strict minimum les contrôles à priori de quelque nature qu'ils soient, y compris les contrôles financiers qui s'exercent sur les sociétés nationales et de renforcer les contrôles à postérieur. C'est dire que l'option de base ainsi prise va dans le sens de l'affermissement de l'autonomie de gestion de ces entreprises publiques. Elle est justifiée par le fait que les sociétés nationales tirent l'essentiel de leurs ressources de leur activité propre et qu'elles sont tributaires de la conjoncture économique étant donné qu'elles doivent opérer dans un milieu concurrentiel. Elle se traduit enfin par l'allégement voire la suppression, à l'avantage des sociétés nationales, des contraintes du droit financier que représentent les diverses réglementations de la dépense et de la recette publiques dont l'application est généralement source de lourdeur et de rigidité souvent reprochées au régime financier des établissements publics au RWANDA.

2.2. Organisation financière

Pour permettre une grande souplesse de fonctionnement des sociétés nationales, il faudra que les organes de gestion aient la maîtrise de la gestion financière et la responsabilité complète de la gestion comptable. Ainsi en matière financière, le Directeur de l'entreprise pourra décider librement, sous réserve des compétences du Conseil d'Administration, des opérations de recettes et de dépenses. Les dépenses qu'il ordonnera ne seront soumises à aucun contrôle de régularité ou d'opportunité.

La suppression de la tutelle financière ne dispensera toutefois pas l'entreprise de tout contrôle des opérations de recettes et de dépenses. Ce contrôle sera interne et organisé par l'entreprise elle-même qui devra obligatoirement créer en son sein un service financier chargé d'assurer la régularité des opérations financières. Ce service fonctionnera sous la responsabilité directe du Directeur Général et ne sera assujéti ni au pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances, ni à la juridiction de la Cour des comptes.

En matière comptable, les sociétés nationales seront soumises aux règles de la comptabilité commerciale et non à celles de la comptabilité publique.

La présentation des écritures sera effectuée de manière à permettre une appréciation aussi précise que possible de la rentabilité de l'exploitation de la société. Elle ne sera réduite pas aux trois comptes généraux (compte d'exploitation, compte de pertes et profits, bilan) mais impliquera obligatoirement la tenue d'une comptabilité analytique portant description plus affinée des activités selon leur objet.

2.3. Contrôle financier et comptable

2.3.1. Contrôle à priori

En ce qui concerne le contrôle à priori des finances des sociétés nationales, l'étude de la réforme des entreprises publiques au RWANDA avait recommandé que certaines décisions à incidence financière de grande importance soient autorisées par la tutelle. Il s'agissait précisément de:

- le budget annuel d'investissement et de fonctionnement;
- l'acquisition ou l'aliénation d'équipement ou d'immeuble en considération d'une somme supérieure à un montant déterminé;
- la prise de participation financière;
- l'emprunt d'un montant déterminé.

Si l'on accepte cependant le principe selon lequel la tutelle financière ne porte que sur les décisions ayant une incidence sur les finances publiques et si l'on reconnaît que les finances des sociétés nationales ne grèvent pas, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, le budget de l'Etat, l'on devrait par voie de conséquence préconiser la suppression du contrôle financier à priori à exercer par les autorités de tutelle. Il semble que le droit de regard de ces autorités sur les décisions prérappelées qui ne s'exerce que lors de la négociation des contrats-plans et lorsque la mise en oeuvre de ces derniers nécessite des financements supplémentaires dégagés sur le budget de l'Etat. Un tel contrôle est occasionnel et ne peut guère être institutionnalisé.

Mais en supprimant tous les contrôles à priori, il faut en même temps renforcer le contrôle à postérieur pour prévenir les malversations financières, étant entendu qu'une société nationale est tout de même une propriété de l'Etat.

2.3.2. Contrôle à postérieur

A la différence des établissements publics et des régies, le contrôle à postérieur dans les sociétés nationales sera plus un contrôle de gestion qu'un contrôle purement financier et comptable. Il s'agira dès lors d'une appréciation portée moins sur les décisions prises que sur les résultats obtenus et globalement considérés.

Ce contrôle sera effectué par plusieurs organismes de nature différente: l'administration, le collège des commissaires aux comptes, la Cour des comptes et le Parlement.

a) Le contrôle par l'administration

Ce contrôle sera effectué par les agents du Ministère des Finances et plus particulièrement ceux de la Direction des Entreprises publiques dénommée "Contrôleur financier".

Ce contrôle portera non pas tant sur la régularité budgétaire des décisions des dirigeants des sociétés nationales que sur leur opportunité économique. Le Contrôleur financier jouera ainsi le rôle de Conseiller, cherchant moins à censurer des irrégularités ou erreurs d'orientation qu'à inciter par ses recommandations aux changements de méthodes nécessaires.

L'analyse des résultats financiers ne sera donc pas perçue comme une fin en soi mais plutôt comme un moyen à travers lequel l'appréciation de toute la gestion d'une société nationale pourra être portée.

Le contrôle de la direction des entreprises publiques pourra être effectué soit ponctuellement soit de façon continue. Ladite direction conserve toutefois la faculté de déterminer la manière dont elle entend mener son contrôle. Elle pourra par exemple se faire représenter, par un Contrôleur qu'il désignera et affectera auprès de chaque société contrôlée. Le Contrôleur financier exercera les attributions suivantes:

- suivi des activités et contrôle permanent de la gestion financière des sociétés nationales;
- avis motivé sur les programmes d'investissement et les projets de comptes (budgets) prévisionnels préalablement à leur présentation au Conseil d'administration;
- établissement des rapports périodiques sur les activités et sur la situation financière de l'entreprise;
- élaboration des directives en matières de contrôle externe;
- exploitation des rapports des commissaires aux comptes, des procès-verbaux des conseils d'administration et des états financiers;
- diagnostic et élaboration de programmes de redressement des sociétés nationales;
- appui aux sociétés nationales dans la préparation des contrats-plans;
- avis sur les projets de création, de transformation et de cession des sociétés nationales;
- avis sur les demandes d'avals.

En vue de réaliser sa mission, le Contrôleur financier ou son représentant aura tout pouvoir d'investigation sur pièces et sur place et pourra exiger communication de tous documents ou rapports intéressant la gestion de la société.

Il pourra assister avec voix consultative aux séances du Conseil d'administration et y présenter les observations que les délibérations appelleront de sa part.

Il recevra obligatoirement communication quinze jours au moins avant la séance du Conseil d'administration où ils doivent être examinés les dossiers concernant:

- les comptes d'exercices, bilan et inventaires annuels;
- les emprunts, demandes d'ouverture de crédits et avances;
- les aliénations et constructions d'immeubles;
- les décisions d'ordre général concernant le personnel de la société;
- les projets de transformations, de fusion avec d'autres sociétés ou de prise de participation dans d'autres sociétés.

Il recevra également copies du procès-verbal des séances et délibérations du Conseil d'administration et du rapport annuel des commissaires aux comptes.

Le Contrôleur financier, tout comme le Conseil d'administration, pourra, en cas de nécessité, ordonner un audit de la société par un cabinet d'audit spécialisé.

b) Le contrôle par les commissaires aux comptes

Les commissaires aux comptes auront pour rôle de vérifier la régularité des écritures et de certifier leur sincérité. Ils seront nommés par le Ministre des Finances qui déterminera leur nombre, la durée de leur mandat ainsi que leur rémunération. Ils feront au moins une fois par an rapport sur leur mission au Ministre des Finances. Une copie du rapport sera communiqué au Conseil d'administration et à la direction des entreprises publiques.

Les pouvoirs des commissaires aux comptes ainsi que leurs responsabilités seront réglés selon la Loi n° 06/1988 du 12 février 1988 portant organisation des sociétés commerciales.

A la différence des établissements publics administratifs, le contrôle des commissaires aux comptes dans les sociétés nationales n'est pas superflu dans ce sens qu'il ne fait pas double emploi avec le contrôle de la direction des entreprises publiques qui, l'avons-nous souligné, sera un contrôle économique et financier portant essentiellement sur l'opportunité des décisions.

c) Le contrôle par la Cour des comptes

Le contrôle de la Cour des comptes ne sera pas un contrôle juridictionnel mais un contrôle de nature administrative étant donné que les sociétés nationales ne seront pas pourvues d'un comptable public.

Il sera organisé de la même manière que par le passé. Toutefois, pour rendre effectif ce contrôle caractérisé actuellement par des retards considérables, il faudra absolument renforcer les moyens de la Cour des comptes. Cette cour devrait pouvoir disposer d'un personnel compétent et en nombre suffisant bénéficiant d'une grande expérience en matière d'expertise comptable.

d) Le contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire des finances des sociétés nationales sera justifié par le fait que les sociétés nationales seront constituées grâce à des capitaux publics dont il faudra politiquement garantir une bonne utilisation. Par ailleurs, ces sociétés pourront bénéficier de subventions étatiques et leur utilisation ne devrait pas échapper au contrôle de l'Assemblée Nationale.

Il sera exercé selon les modalités que le pouvoir législatif établira par voie d'une Loi.

C. Les sanctions des organes administratifs et de contrôle

1. Les sanctions des organes administratifs

1.1. Les sanctions des organes administratifs des établissements publics et des sociétés nationales

Dans l'exercice de leurs fonctions, les dirigeants des entreprises publiques peuvent encourir une responsabilité politique et pénale.

1.1.1. Sanctions politiques

Les dirigeants des établissements publics et des sociétés nationales devraient être considérés comme des mandataires de l'Etat et ils le seront effectivement parce qu'ils auront à gérer en son nom des organismes qui lui appartiennent. Dès lors, leurs manquements, seront sanctionnés politiquement.

a) Sanctions à l'encontre du conseil d'administration:

Les sanctions dont serait passible le Conseil d'administration sont selon, la gravité des manquements:

- la suspension pour une durée n'excédant pas 120 jours,
- la dissolution du conseil d'administration,
- la démission d'office d'un membre du conseil d'administration.

Ces sanctions seront prononcées unilatéralement par le Ministre ayant la tutelle technique de l'établissement public ou de la société nationale dans ses attributions. Elles sont portées à la connaissance du Premier Ministre qui peut, en cas de recours du Conseil d'administration, organiser une procédure de conciliation entre le Ministre de tutelle et le Conseil d'administration incriminé.

Les sanctions prises à l'encontre du Conseil d'administration ou d'un de ses membres sont susceptibles de recours en annulation formé devant le Conseil d'Etat. Le recours juridictionnel ne pourra toutefois être exercé qu'après épuisement de la procédure conciliatoire.

Les sanctions de dissolution du conseil d'administration et de démission d'office du Président du Conseil d'administration seront prononcés par le Président de la République après délibération du Conseil du Gouvernement.

Les sanctions de suspension et de démission d'office d'un membre du Conseil d'administration autre que le Président seront prononcées par le Chef du Département ayant les entreprises publiques dans ses attributions. Elles seront portées à la connaissance du Premier Ministre qui pourra, en cas de recours formé devant lui par les intéressés, organiser une procédure de conciliation entre le Ministre ayant pris la sanction et l'organe ou la personne sanctionnée.

Les sanctions prises à l'encontre du Conseil d'administration ou d'un de ses membres sont susceptibles de recours en annulation formé devant le Conseil d'Etat. Le recours juridictionnel contre les sanctions prises par le Chef du Département ayant les entreprises publiques dans ses attributions ne pourra toutefois être exercé qu'après épuisement de la procédure conciliatoire.

b) Sanctions à l'encontre du Directeur Général

Etant donné que le Directeur Général exercera un mandat lui confié par le Conseil d'administration, il ne pourra pas encourir une responsabilité politique, mais plutôt administrative. Dans ce cas, les sanctions qu'il pourra encourir sont des sanctions administratives réglées selon le régime disciplinaire des agents de l'Etat.

1.1.2. Sanctions civiles

D'un strict point de vue juridique, rien ne s'opposerait à ce qu'il soit demandé à un dirigeant d'entreprise publique réparation pour les dommages qu'il aurait pu causer par sa négligence ou sa mauvaise gestion. Cette responsabilité qui pourrait être mise en cause par l'établissement public ou la société nationale eux-mêmes s'apprécierait alors sur les bases du droit commun, sans que puisse jouer par conséquent la distinction entre faute personnelle et faute de service (20).

La mise en oeuvre des sanctions civiles pourrait cependant se heurter à des difficultés insurmontables. Effectivement si l'on considère les dirigeants des entreprises publiques comme des mandataires de l'Etat, ils ne sauraient guère être rendus civilement responsables d'actions qui leur ont été souvent dictés par les pouvoirs publics.

1.3. Sanctions pénales

Les dirigeants des établissements publics et des sociétés nationales qui se rendront coupables des infractions définies et sanctionnées par la législation pénale tels que le détournement des fonds publics et la concussion pourront être poursuivis pénalement et passibles de sanctions prévues par la même législation.

En matière pénale, mieux qu'en matière civile, les éléments du délit sont faciles à circonscrire et permettent d'établir la responsabilité personnelle des dirigeants.

Les poursuites seront engagées par le Ministère Public agissant au nom de l'Etat. Il sera saisi soit par le Ministère des Finances, soit par le Président du Conseil d'administration.

Lorsque les poursuites seront engagées à l'encontre d'un dirigeant d'un établissement public ou d'une société nationale qui se sera rendu coupable d'un détournement ou d'une concussion, l'établissement public ou la société nationale devra se constituer partie civile.

2. Les sanctions des organes administratifs des régies

Etant donné que la régie est un service ministériel qui est placé sous l'autorité du Ministre, ses dirigeants ne peuvent encourir de sanction politiques. Leur responsabilité sera essentiellement de nature disciplinaire. Mais la sanction disciplinaire d'une faute n'exclut pas les sanctions civiles et pénales.

2.1. Sanction disciplinaire

La responsabilité disciplinaire sera mise en jeu par l'autorité nantie du pouvoir de nomination, soit de son initiative, soit sur

proposition du Ministre sous l'autorité duquel est placée la régie dont le dirigeant est incriminé.

2.2. Sanctions civiles et pénales

Ces sanctions seront infligées de la même manière qu'à l'encontre des dirigeants des établissements publics et des sociétés nationales.

2.3. Les sanctions des organes de contrôle

Les seules organes de contrôle pouvant mettre en jeu leur responsabilité sont les organes administratifs (Contrôleurs financiers) et les commissaires aux comptes.

Les Contrôleurs financiers pourront encourir des sanctions disciplinaires telles que prévues par le statut général des agents de l'Etat et le statut des agents de l'Administration Centrale.

Les Commissaires aux comptes seront soumis quant à leur responsabilité qui est en principe de nature pénale, au droit commun des sociétés commerciales.

(20) B. JEANNEAU, Droit des services publics et des entreprises nationales, Paris, Dalloz, 1984, p.536

V. LES MODALITES DE TRANSFORMATION ET DE PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

A. INTRODUCTION

Dans la plupart des Etats, la transformation et surtout la privatisation des entreprises publiques font l'objet généralement d'un cadre juridique global autonome (21). Ce cadre vise, en ce qui concerne la privatisation, la transparence des opérations et la constitution d'un cadre de référence pour toutes les opérations du genre et à éviter des disparités et des improvisations au cas par cas.

A défaut d'un tel cadre en effet, il y aurait nécessité d'édiction d'un acte d'abrogation de l'acte constitutif et précisant les modalités pour l'entreprise concernée. Le risque de disparité devient dès lors réel.

Le recours à un cadre autonome ne constitue pas un impératif technique, le cadre de privatisation et de transformation des entreprises publiques pouvant aussi faire partie du cadre général. Dans ce cas cependant, le cadre se limite à des principes devant être précisés par des règlements d'exécution. Telle sera l'option du présent projet. Elle a l'avantage de fournir dans un texte unique, une vision globale sur les catégories d'entreprises publiques, leurs fonctionnements respectifs et enfin sur les sorts qu'elles peuvent subir quant à leur nature.

Au demeurant, le cadre juridique global de la transformation et de la privatisation devrait:

* en ce qui concerne le désengagement de l'Etat

- définir les critères minimaux pour la détermination des entreprises à privatiser
- prescrire les formalités essentielles à respecter
- instituer un organe de gestion des opérations de désengagement
- établir des garde-fous pour les membres de l'organe de gestion des opérations.

(21) Cas du CAMEROUN: voir l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques ainsi que le Décret de son exécution (Decret n° 90/1257 du 30 août 1990)

de la FRANCE: Voir la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social et la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

EN SENEGAL: Voir loi n° 87-23 du 18 août 1987 sur la privatisation ainsi que le Décret n° 88-232 et 233 du 4 mars 1988 portant organisation de la procédure d'offre publique de vente en matière de cession des titres de l'Etat dans les entreprises publiques à privatiser.

- * en ce qui concerne la transformation des entreprises en des formes différentes de gestion, déterminer l'instance compétente pour l'opérer et prévenir des recours abusifs à des formules de gestion ne correspondant pas aux critères légaux.

B. LE CONTENU DU CADRE DE PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

1. La définition des critères minimaux pour le recours à la privatisation

Il n'est pas aisé de définir les critères devant indiquer aux pouvoirs publics le moment de déclenchement du processus de désengagement de l'Etat: ce d'autant plus que, dans le contexte actuel, les préoccupations ayant présidé à la création des établissements publics actuels, des règles et des entreprises gouvernementales ne sont pas toujours précises voire décelables. L'étude précitée a cru découvrir une multitude de critères difficiles à isoler les uns des autres pour une même entreprise (PP 23, 24 et 58). Tel exercice est toutefois inéluctable si l'on veut prévenir des abus de désengagement, des abus de maintien de monopoles d'Etat dès lors que peut-être le contexte ne s'y prête plus et enfin des abus de maintien en survie artificielle et à un coût excessif à charge de l'Etat des entreprises dont la gestion serait mieux assurée par des opérateurs privés ou en partenariat. Les critères suivants nous paraissent pouvoir répondre à ces préoccupations.

a. les sociétés nationales

C'est la catégorie qui se prête le mieux au désengagement total ou partiel de l'Etat aux motifs que sa mission répond aux préoccupations du secteur privé. De plus, la nouvelle optique leur assigne un système de gestion se rapprochant de celui du secteur privé.

Elles ne se distinguent des sociétés privées que de par leur caractère stratégique ou promotionnel. En conséquence, devraient être cédées ou ouvertes au secteur privé les sociétés nationales ne revêtant plus le caractère stratégique ou promotionnel.

- * Ainsi en serait-il des entreprises appelées à assurer à la population ou à l'Etat des prestations régulières, dès le moment où des garanties existent que de telles prestations peuvent être fournies dans les mêmes conditions par le secteur privé. Tel peut être le cas dans l'hypothèse d'existence de conditions de pleine concurrence dans le secteur. Il en va de même en cas de société mixte dans laquelle l'Etat détient une participation majoritaire.
- * De même, les entreprises revêtant, de par leurs activités, une importance économique, pourraient être cédées aux privés ou disparaître dès le moment où l'évolution leur a retiré cette qualité. Tel peut être le cas des entreprises assurant l'exploitation ou la commercialisation de quelques rares produits d'exportation. Il va de soi que dès le jour où, suite à une diversification de tels produits, un produit déterminé ne représente plus grand chose dans la masse des produits exportés, il ne se justifierait plus de continuer à assurer l'implication de l'Etat sous le même couvert.

- * Enfin les entreprises créées par l'Etat dans un but purement promotionnel devraient subir le même sort, le jour où l'exercice des mêmes activités serait assumée par des opérateurs privés.

Somme toute, les sociétés nationales sont à privatiser dès le jour où leurs activités ou situations ne correspondent plus à l'objectif initial ou ne revêtent plus le caractère qu'elles étaient censées avoir au moment de leur création.

b. les établissements publics

Définis comme des services spécialisés d'intérêt public, les établissements publics ont été rangés en 2 catégories suivant leurs critères particuliers. La première catégorie comprend des établissements publics appelés à exercer des attributs de l'Etat. En théorie, l'Etat ne peut se défaire de la responsabilité d'exercice de telles activités, mais il est admis qu'il peut les exercer par tiers interposés, par notamment la concession ou le contrat de gestion.

Il ne s'agit dès lors pas de transfert de propriété de l'entreprise mais de privatisation de la gestion ou de l'exercice d'une activité tout en assumant les résultats. En conséquence, il ne peut être question de critères de privatisation d'un établissement public.

La seconde catégorie comporte des établissements publics exerçant des activités d'ordre social indispensables, sans attrait de la part des opérateurs privés. La privatisation de telles entreprises n'est concevable qu'à partir du moment où, à l'instar des sociétés nationales à caractère promotionnel, le secteur privé manifeste de l'intérêt et se trouve à même d'assurer les mêmes activités.

c. les régies

La privatisation des régies, tant que celles-ci correspondent aux établissements publics exerçant des activités d'ordre social, peut être envisagée dans les mêmes conditions.

2. La détermination des modes de privatisation

a. le désengagement total de l'Etat en faveur des acteurs privés

Dans ce cas, l'Etat cède l'entièrete du patrimoine de l'entreprise.

b. le désengagement partiel

Cette forme de privatisation consiste en l'ouverture du capital de l'entreprise au secteur privé et aboutit en la création d'une entreprise mixte soumise au droit privé. Telle ouverture peut consister en:

- la conversion des créances sur l'entreprise en actions
- la création de nouvelles actions
- la vente d'une partie des actions détenues.

Etant donné la variété des possibilités et de l'éventualité de leur combinaison, il est indiqué de laisser aux pouvoirs publics une marge d'appréciation de la formule opportune.

3. prescription des formalités substantielles

L'opération de privatisation doit être menée de façon transparente et objective. Il y va de la fiabilité du système, le patrimoine en jeu étant ou provenant de dotations, des fois lointaines, de l'Etat. Cette transparence peut être assurée par la prescription de la publicité de l'opération et l'institution d'un mode neutre de choix des repreneurs ou des partenaires, telle que l'offre publique de cession.

Des fois cependant, il peut s'avérer inopportun de recourir à l'appel d'offres à cause notamment de la spécialisation du marché. Dans de tels cas, l'administration doit être en mesure de choisir librement le mode le plus approprié.

4. Institution d'un organe de gestion des opérations de désengagement

Tel organe, distinct de l'autorité de tutelle et autonome à son égard, se justifie par d'une part l'existence, des fois, de plusieurs départements exerçant la tutelle et d'autre part le souci d'éviter le risque de court-circuitage des opérations par le trafic d'influences, risque réel dans les pays engagés déjà depuis un temps dans le mouvement de désengagement de l'Etat. C'est pourquoi, l'organe est généralement rattaché au plus haut niveau de l'exécutif. L'organe de gestion des opérations de privatisation d'une ou plusieurs entreprises a pour rôles:

- de conseiller et de préparer la privatisation
- de proposer ou de prendre des décisions nécessaires
- d'évaluer l'opportunité de la privatisation compte tenu du cadre juridique des affaires en général du point de vue fiscalité, change, droit du travail, code des investissements, situation de monopole ou de pleine concurrence, douanier, ...
- d'établir des rapports périodiques à l'autorité de rattachement.

Pour ce faire, il est reconnu à l'organe les pleins pouvoirs jusqu'à la fin des opérations et la compétence de requérir des expertises ou des prestations d'autres services de l'Etat.

Le présent projet de loi peut laisser aux règlements d'exécution le soin de créer et d'organiser tel organe. Ces règlements peuvent soit créer un organe nouveau soit confier les tâches lui dévolues à l'une des instances déjà existantes. Mais d'orès et déjà, la loi devrait poser le principe d'exclusion des membres de l'organe susdit des acquéreurs éventuels des entreprises publiques. Tel principe est indispensable à une saine gestion des opérations de privatisation.

C. LE CONTENU DU CADRE DE TRANSFORMATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

1. L'instance compétente

Comme l'autorité de création des entreprises publiques sera la même pour toutes les catégories, l'instance compétente pour décréter la transformation sera celle de création desdites entreprises.

En cas contraire, la transformation ne pourrait être opérée qu'après abrogation de l'acte de création.

2. Modalités de prévention d'usages abusifs des formules de gestion des entreprises publiques

En vue d'assurer l'objectivité dans le choix de la formule adéquate de gestion, il est proposé d'exiger la motivation de la transformation voire de requérir préalablement l'avis du Conseil d'Etat.

VI. DELAI ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RECONVERSION DES ENTREPRISES PUBLIQUES ACTUELLES SUIVANT LA CATEGORISATION RETENUE

L'annexe du présent rapport indique le classement des entreprises publiques actuelles dans les nouvelles catégories.

Et même s'il a été tenté de faire en sorte que le projet de loi indique l'intégralité des caractéristiques et facteurs de chaque catégorie d'entreprises sans devoir recourir à des mesures particulières à cette dernière, il sera inévitable que d'une part des textes de création soient édictés pour les unités qualifiées, à défaut d'indications légales, d'entreprises gouvernementales et d'autre part, la transformation des textes constitutifs actuels et même de ceux de leur application (cas de statut du personnel, de l'organisation et des attributions des services) soit opérée, en ce qui concerne les établissements publics et les régies actuels. Dans quelques cas, telle transformation sera profonde dans la mesure où le nouveau statut diffère fondamentalement de celui projeté.

Mais au delà de la transformation des textes de base, quelques entreprises devront aussi opérer une reconsidération de leurs activités actuelles par rapport aux missions légales jusqu'ici leur assignées. Ainsi par exemple l'annexe a mis en évidence que l'OPROVIA tel qu'il apparaît actuellement est méconnaissable si l'on se réfère à ses missions légales.

Il en est de même des deux OCIR ainsi que de l'ORTPN. Dans tous ces cas de figure, les missions de service public prépondérantes par rapport aux missions économiques implicitement affirmées ont cédé le pas à ces dernières.

Il faudra dès lors un temps suffisant pour que de telles entreprises se débarrassent des activités dont elles s'étaient dotées de facto, sans appui légal indiscutable.

Ainsi l'on peut se demander à juste titre si la mission d'organisation et de gestion de l'emmagasiner et de la conservation de stocks, régulateurs ainsi que la prerogative de réaliser toutes opérations commerciales et financières contribuant à l'exercice de ses missions justifie vraiment le caractère actuel de "commerçant" de l'OPROVIA. Il semble qu'il s'agisse d'un forçage sur ces missions.

A la limite, les opérations de commerce ne pouvaient qu'être ponctuelles, ce dans un but de stricte régulation du marché. Et encore, en-a-t-on besoin dans le contexte actuel de concurrence développée? Il en va de même des opérations commerciales de l'OCIR, etc.....

Le dessaisissement de telles activités ne devrait pas nécessiter de réglementation spéciale.

Du reste, il y a lieu de penser qu'un délai limite de 3 ans devrait suffire pour avoir opéré l'effacement des activités extrastatutaires et la transformation des statuts et textes d'application actuels.

Dans leur ensemble, les entreprises publiques sont dotées de services juridiques qui peuvent s'occuper de la transformation des statuts, ce sous la supervision de la direction des entreprises publiques, pour des raisons d'homogénéité.