Bilan et perspectives des privatisations en Afrique francophone: Une étape de la démocratisation?

Bruno Chavane

Ce document de travail est distribué en un nombre restreint de copies afin de stimuler la discussion et la critique

Bureau international du Travail - Genève - Avril 1996

Copyright © Organisation internationale du Travail 1996 Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole nº 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues. ISBN 92-2-210246-0 Première édition 1996

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Preface

Les premiers programmes de privatisation en Afrique francophone, initiés à partir des années 80, se sont d'abord présentés comme de simples mesures d'assainissement financier ou d'amélioration de la gestion publique du patrimoine de l'Etat.

Développés pendant une dizaine d'années sur une toile de fond de stabilité politique, d'ajustements structurels et de récession économique, ces programmes sont progressivement apparus comme une réforme en profondeur des politiques économiques de jeunes Etats africains.

Les conséquences apparentes des réformes économiques se révèlent bientôt considérables aux opinions publiques, qui leur attribuent la responsabilité de l'effondrement des systèmes bancaires, des dévaluations monétaires, de la régression de l'emploi et de la pauvreté.

Un changement de décor se manifeste ensuite avec l'apparition, parfois imposée de l'extérieur, d'une volonté affirmée de démocratie politique: privatisation et démocratie semblent devoir progresser dorénavant au même pas. Une seconde vague de privatisation est lancée aux lendemains de la dévaluation du franc CFA dans un contexte de plus grande instabilité.

La nouvelle politique économique dessine les contours d'un désengagement de l'Etat, privé de son rôle traditionnel de promoteur du développement et de pourvoyeur d'emplois. Un libéralisme loin des modèles traditionnels et sans racine culturelle s'impose progressivement. Il propose une gestion moderne de la production, jusqu'alors peu performante, et ouvre peut-être la voie à un développement durable qui semblait en panne en Afrique.

On constate en même temps un mouvement de restructuration de la société civile africaine, en marge de ses représentations traditionnelles. Le secteur productif informel envahit l'espace économique; les associations multiplient leurs tentatives d'encadrement des populations qui n'ont pas accès aux services publics.

En réalité, les nouvelles politiques économiques, laborieusement mises en oeuvre, concernent principalement le secteur moderne, le plus souvent une petite part du pays réel. Les populations restent, en effet, majoritairement rurales et survivent en économie de subsistance, pendant que les périphéries urbaines prolifèrent aux alentours des capitales, offrant un réservoir illimité au développement incontrôlé d'activités non réglementables.

Les Etats de l'espace africain francophone doivent maintenant s'inventer un nouveau rôle de régulateur et d'incitateur. Il s'agit d'organiser le développement économique et social en favorisant l'initiative privée et celle des associations, sans abandonner le terrain à des groupes non représentatifs de l'intérêt général.

La méthode suivie dans ce document est celle de l'analyse de l'histoire économique pour tenter d'en tirer les enseignements et pour dégager des pistes de lecture d'un avenir qui apparaît riche à la fois en promesses de développement mais aussi en incertitudes.

Ce document de travail est une composante d'une recherche entreprise par le Bureau international du Travail pour évaluer l'impact des politiques mondiales de privatisation et dans le but d'inciter ses partenaires - les organisations d'employeurs, les organisations de travailleurs et les Etats Membres - à valoriser la dimension sociale de ces politiques économiques.

Ce document fait partie d'une série de publications du programme d'action et de recherche sur la privatisation, la restructuration et la démocratie et transformation économique récemment initié par le BIT.

Max Iacono
Coordonnateur du Programme
interdépartemental sur la privatisation,
la restructuration et la démocratie économique

Table des matières

Introduction:	Rappel d'une courte mais déja mouvementée histoire économique:	,
	de l'Etat-providence au libéralisme économique	1
Chapitre 1:	Les politiques de privatisation: Vers un changement de société	5
	1.1 Définitions: la spécificité africaine	5
	1.2 Les raisons des états et les recommandations internationales	7
	1.2.1 L'objectif de réduction des déficits budgétaires et de la dette publique	8
	1.2.2 L'objectif de croissance économique	11
	1.2.3 L'objectif démocratique	15
	1.2.4 Le choix des objectifs des politiques de privatisation	16
	1.3 Les modalités de la privatisation	18
	1.3.1 La vente des entreprises publiques	19
	1.3.2 La sous-traitance et les concessions	20
	1.3.3 La libéralisation de l'économie et la dérèglementation	22
	1 3 4 Le démembrement des entreprises publiques et la liquidation	23
	1.4 Les résistances et les obstacles à la mise en oeuvre des politiques de privatisation	24
	1.4.1 Les résistances idéologiques	25
	1.4.2 Les obstacles techniques à la privatisation	26
Chapitre 2:	Préalables à la mise en œuvre d'une politique de privatisation	29
	2.1 La recherche d'un consensus politique et social	29
	2.2 La création d'un environnement juridique et macro-économique favorable	31
	2.3 L'assainissement préalable et la restructuration du secteur parapublic	41
	2.4 La dynamisation du secteur privé	43
Chapitre 3:	Les principales étapes du management de la privatisation	49
	3.1 Le choix des objectifs de la privatisation	50
	3.2 Le choix de la stratégie de privatisation	51
	3.3 Création d'une institution spécialisée pour la mise en oeuvre	
	du programme de privatisation	54
	3.4 La loi de privatisation	57
	3.5 Les mesures d'accompagnement social des programmes de privatisation	58
Chapitre 4:	Conclusions sur le nouveau rôle de l'Etat	61
	4.1 L'action économique	62
	4.2 La promotion des institutions de la société civile	64
	4.3 La décentralisation administrative	65
Annexe 1:	Liste des objectifs possibles de la privatisation	69
Annexe 2:	Liste des obstacles potentiels à la privatisation selon M. Iacono et D. Rondinelli	7
Annexe 3:	Bibliographie de la privatisation en Afrique francophone	7

e e e e

INTRODUCTION

Rappel d'une courte mais déja mouvementée histoire économique: de l'Etat-providence au libéralisme économique

Au début des années 60, pour la plupart des pays de l'espace francophone d'Afrique, l'accession à l'Indépendance marque aussi les débuts de l'essor des entreprises publiques.

Il fallait se substituer à l'ancienne métropole et développer les services publics. De nombreux "établissements" sont créés surtout, mais pas seulement, dans le secteur des services: l'eau, l'électricité, les transports publics, les caisses d'épargne, les voiries municipales, etc..., mais également des organismes d'encadrement rural et de commercialisation de produits agricoles.

Le statut de ces établissements varie selon les lieux mais aussi en fonction du degré de leur autonomie financière. Tous disposent de l'autonomie juridique. Partout, les jeunes Etats définissent attentivement les règles de la tutelle financière et technique, voire politique, applicables à chaque établissement.

Quelques années plus tard, l'objectif de consolidation des indépendances conduisit naturellement les nouveaux Etats à intervenir dorénavant directement dans les secteurs productifs et commerciaux en se substituant progressivement aux entrepreneurs devenus étrangers. Des politiques de nationalisation sont engagées à des degrés divers dans tous les Etats. Il y a, par exemple, les politiques de Maroquinisation, de Sénégalisation, de Zaïrisation, aux côtés de beaucoup d'autres, plus ou moins affichées.

De nombreuses banques, des sociétés d'exploitation minières, des cimenteries, des entreprises agro-alimentaires, puis des sociétés de distribution et/ou de production de denrées de base, sont créées ou passent sous le contrôle direct des Etats, à défaut d'entrepreneurs nationaux, trop peu nombreux et sans capitaux. C'est la grande période de l'essor des "sociétés nationales", le plus souvent avec le statut d'économie mixte et dans lesquelles l'Etat, majoritaire ou pas, s'associe à l'ancien propriétaire ou à de nouveaux partenaires privés nationaux, parfois eux-mêmes assistés par l'Etat.

Le nombre et le poids des entreprises ou sociétés publiques et para-publiques atteignent leur apogée au début des années 80. On estime alors que leur effectif s'élève à environ 1.500 en Afrique noire francophone, et plus encore en Afrique du Nord, comparé au cas français: 3.000 environ pendant la même période.

Les données relatives sont plus explicites: au Maroc, les 700 entreprises publiques représentaient alors 17 pour cent de l'emploi. Au Bénin 120 entreprises publiques, en Côte d'Ivoire 140 entreprises publiques, au Sénégal 180 entreprises publiques, en Guinée 110 entreprises publiques, au Cameroun 115 entreprises publiques, etc... occupaient au début des années 80 environ un tiers des emplois salariés et mobilisaient près de la moitié des emprunts de l'Etat. Le secteur para-public était devenu presque partout plus important que le secteur privé moderne.

Dès lors se développe une culture économique de l'interventionnisme de l'Etat: il apparaît comme le seul agent économique capable de créér ou de gérer "dans l'intérêt national" les maillons industriels et commerciaux du tissu économique; il est le moteur du développement, pour reprendre les expressions habituelles des fonctionnaires économistes de cette période. Ces politiques interventionnistes se généralisent dans l'espace francophone sans référence à un système politique défini: les pays au libéralisme affiché comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon ou le Togo appliquent les mêmes méthodes et les mêmes stratégies que les pays à économie planifiée déclarée comme la Guinée, le Congo, Madagascar ou le Mali.

En écho et progressivement, l'entrepreneur privé est souvent considéré comme suspect par l'opinion publique. On parle plus souvent d' "homme d'affaires" que d' "entrepreneur", peut-être parce que le secteur privé de ces jeunes nations réussit plus visiblement dans l'import-export. Parfois même, la nuance entre "homme d'affaires" et "affairiste" s'estompe...

L'environnement réglementaire des nouveaux Etats africains devient progressivement de plus en plus hostile à l'investisseur privé. C'est le système des "autorisations préalables". L'investissement privé relève de la loi d'exception, telle que définie dans les codes des investissements, supposés canaliser les investissements étrangers, mais aussi nationaux.

Il est, à cet égard, significatif de considérer le fonctionnement, en cette période, des différents comités des investissements, chargés d'agréer les projets des entrepreneurs aux avantages des codes des investissements: presque exclusivement constitués de fonctionnnaires, ils ont tendance à rejeter ou à différer les projets privés considérés comme autant de tentatives de déstabilisation de l'économie nationale, largement étatisée. La porte des investissements privés est étroitement verrouillée, ce qui engendre parfois des pratiques où les tentatives de corruption prévalent sur la rationalité économique.

Dans cet environnement, le secteur informel se développe pour échapper au carcan administratif; le secteur privé moderne s'asphyxie et le secteur para-public génère des déficits inquiétants.

Dès lors et pendant les années 80, les taux de croissance économique restent généralement inférieurs aux taux de croissance démographique. Les Etats doivent répondre à la dégradation du pouvoir d'achat des populations en accroissant leurs interventions sur les biens de consommation courants par l'intermédiaire des entreprises publiques. Les déficits s'accentuent et, de fait, un grand nombre d'entreprises publiques ne disposent plus d'aucune autonomie financière.

C'est dans cette situation difficile qu'apparaît alors un important changement dans le discours économique. Les graves déficits des finances publiques, du commerce extérieur, et les menaces d'effondrement monétaire conduisent partout à des révisions déchirantes des philosophies du développement. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et, moins visiblement, la plupart des autres programmes d'assistance ou de coopération accompagnent ce mouvement et conditionnent leurs aides à la mise en oeuvre de vigoureux programmes de libéralisation. Au point que les opinions publiques, oubliant les échecs des politiques économiques précédemment appliquées, considèrent parfois les bailleurs de fonds comme uniques responsables des nouvelles politiques économiques et de leurs conséquences immédiates.

Tout commence en 1978 avec le premier plan de stabilisation au Sénégal. Il s'agissait de restaurer les grands équilibres économiques des finances publiques et du commerce extérieur, notamment en assainissant le secteur para-public. Sur ce modèle et presque partout en Afrique, les

"programmes d'ajustement structurel" (PAS) sont adoptés. Nulle part ailleurs dans le monde, ils ne sont appliqués aussi intensément ni aussi fréquemment. La Banque mondiale et le FMI ont ainsi signé en Afrique plus d'accords de ce type que dans le reste du monde. Plusieurs pays subissent plusieurs programmes d'ajustement stucturels le Sénégal et le Togo en ont connu quatre; la Côte d'Ivoire et la République Centrafricaine en connaissent trois.

Cette première vague de programmes d'ajustement structurel durant les années 80 ne comportait qu'une composante modeste concernant directement la privatisation, au sens restrictif, des entreprises publiques. Il s'agissait surtout de restructurer et de réformer les entreprises publiques pour en réduire les déficits à la charge des budgets des Etats et d'améliorer l'environnement juridique applicable au secteur privé qui, par ailleurs, trouvait parfois un certain confort au protectionisme ambigu de l'Etat.

Les premiers résultats en matière de privatisation s'avèrent relativement incertains. Des études indiquent une moyenne de 18 pour cent d'entreprises privatisées ou liquidées avec des résultats très variables: de 1 pour cent au Cameroun à 55 pour cent en Guinée, mais il s'agissait ici d'opérations concernant une majorité de petits commerces.

Au début des années 90 et plus encore après la dévaluation du franc CFA dans les pays de la zone franc, une seconde vague de privatisations prend de l'ampleur. Elle constitue, cette fois, l'élément central des nouvelles politiques économiques recommandées par les institutions financières internationales.

Mais on ne passe pas facilement d'un système à "objectifs sociaux" à un système où prime le capital privé : le fonctionnement de la société civile est remis en cause. Ces changements sont d'autant plus difficiles à négocier et à réaliser que les économies tardent à retrouver le chemin d'un réel et durable développement et que les réformes apparaissent imposées de l'extérieur. De plus, le modèle proposé est souvent sans nuance: il s'impose de la même manière à des pays de trajectoires et de cultures différentes. Les populations se sentent encore peu concernées: la démarche démocratique n'est pas encore tout à fait intégrée. Et pourtant, la libéralisation accompagnant les privatisations peut sans doute constituer une opportunité de promotion de la démocratie économique si elle associe employeurs, travailleurs et autorités publiques dans la recherche de stratégies et de méthodes adaptées à chaque situation nationale.

A CONTRACTOR OF THE CONTRACTOR

Chapitre 1: Les politiques de privatisation: Vers un changement de société

1.1 Définitions: la spécificité africaine

Un vaste mouvement d'opinion s'est donc opéré au cours des dernières années, en Afrique francophone, comme ailleurs et malgré l'héritage colbertiste : dorénavant les pouvoirs publics veulent recourir davantage à l'initiative privée pour assurer le développement national.

Les esprits étaient préparés à cette révolution des mentalités. Déjà en 1980, le plan de Lagos recommandait aux gouvernements africains un changement des stratégies de développement et préconisait un relatif recul de l'étatisme économique. Plus récemment, la Conférence internationale de Nairobi d'octobre 1986, avait apporté une caution remarquée au secteur privé. Elle demandait aux gouvernements africains "d'adopter des politiques concertées visant à élargir le rôle du secteur privé..., de réduire les contrôles administratifs sur le secteur privé, de simplifier les procédures et de promouvoir l'esprit d'entreprise..."

La privatisation est dorénavant présentée comme une option politique majeure qui dépasse le simple cadre économique. On sait qu'elle induit des conséquences sociales importantes sur l'emploi, le statut de nombreux travailleurs, le droit du travail. Elle est de nature à engendrer, plus subtilement, des changements radicaux dans les comportements culturels voire politiques: ici en effet, la fidélité aux relations familiales et aux autres cercles de solidarité prévaut encore largement sur la notion de réussite individuelle. Or, en renforçant le sens des responsabilités dans la cellule de travail, en privilégiant la compétence sur les relations, on bouleverse un ordre établi sur une forme de clientèlisme, pour le meilleur ou pour le pire.

Il convient donc, en Afrique particulièrement, de considérer le concept de privatisation dans ses multiples composantes. Même réduite à son sens économique, la privatisation recouvre des notions distinctes:

- il s'agit en premier lieu et au sens le plus strict de transférer à des actionnaires privés une partie ou la totalité de la propriété et de la gestion d'entreprises appartenant à l'Etat et de les soumettre au droit commun des sociétés;
- il peut s'agir aussi d'aménager les règles de gestion des secteurs publics et para-publics de manière à rendre plus compétitives les entreprises maintenues dans le patrimoine de l'Etat: remise en cause de certains monopoles, modification des statuts du personnel, renforcement de l'autonomie financière, allègement des tutelles, mise en place de nouveaux systèmes d'évaluation des performances...
- enfin, il s'agit encore de favoriser l'essor du secteur privé en créant un environnement juridique et économique plus adapté à l'initiative privée.

De fait, les programmes de privatisation en Afrique francophone ont porté sur ces trois éléments, avec des dosages différents et en plusieurs étapes, engageant ainsi de profondes réformes dans l'organisation de la société.

Au-delà des résistances sociales, politiques ou culturelles, les obstacles techniques à la réalisation des politiques de privatisation en Afrique résident essentiellement dans la faiblesse des économies, le poids relativement considérable du secteur public, et une conjoncture économique défavorable depuis le début des années 70. Les rapports de la Banque mondiale soulignent ces difficultés, mais considèrent en même temps que les cas du Togo et du Niger constituent des exemples de réussite.

Pour mieux cerner ces problèmes, il convient d'analyser la structure du secteur parapublic en Afrique francophone, tel qu'il se présente le plus souvent. On peut y classer les entreprises publiques en trois catégories principales:

- Les grandes entreprises chargées de produire ou de distribuer des biens et des services d'importance stratégique pour les populations: l'eau, l'énergie, les postes, les télécommunications; les infrastructures (ports, aéroports, réseaux routiers ou ferroviaires); les transports urbains, terrestres, maritimes et aériens. Les exemples sont nombreux: Camair, Air Mali, Air Ivoire, Air Zaïre, etc...On peut ajouter à ce groupe, les sociétés immobilières, comme la SICAP et l'OHLM au Sénégal, et des industries produisant des biens de première nécessité: cimenteries, industries textiles, etc: le Mali et la Mauritanie offraient une panoplie étoffée et disparate de ces entreprises aux performances souvent médiocres. L'absence d'intervenants nationaux privés dans ces secteurs à vocation sociale, aux investissements lourds et aux technologies avancées avait justifié l'intervention des Etats.
- Les grandes sociétés, le plus souvent monopolistiques, dans les secteurs jugés par les gouvernements comme indispensables à la maîtrise des politiques économiques. Il s'agissait essentiellement d'exercer un contrôle sur les grands produits d'exportation en espérant peser sur les termes de l'échange, et assurer les devises nécessaires aux jeunes Etats. On trouve dans cette catégorie les exploitations minières (phosphate, cuivre, manganèse, alumine, or...) et le secteur agro-alimentaire (café, cacao, arachide, huile de palme, coton...).
- A côté de ces grandes entreprises, une multitude de PME publiques à vocation commerciale ou industrielle: des commerces de distribution, des hôtels, des cinémas, des savonneries, des unités de montage de matériels agricoles...

Ces entreprises souffrent pour la plupart de mauvaise gestion.

La privatisation des entreprises de la première catégorie soulève le problème des monopoles dont elles bénéficient. Les pouvoirs publics hésitent à renoncer au contrôle des prix des services qui affectent la vie quotidienne des populations. Ils tiennent à conserver les décisions d'investissement dans ces secteurs qui constituent la face la plus apparente des politiques de développement. La privatisation en cours des télécommunications au Sénégal ou celle, plus ancienne, de la distribution de l'eau en Côte d'Ivoire démontrent que ces obstacles ne sont pas insurmontables.

Pour ces entreprises et celles de la seconde catégorie, l'obstacle technique majeur, une fois surmontée l'hostilité des salariés et des organisations politiques, réside dans la difficulté à trouver des repreneurs acceptables disposant de l'envergure financière et technique suffisante. En effet, la vente à des nationaux risque de privilégier les rares entreprises déjà dominantes ou certains groupes de solidarité, accroissant ainsi la méfiance de l'opinion publique.

D'autre part, vendre à des entreprises étrangères risque d'être considéré comme une atteinte à l'indépendance et peut engendrer des sentiments de frustration.

La cession des entreprises de la troisième catégorie pose le problème de la survie économique de ces entités dans leur nouveau contexte concurrentiel : les salariés sont souvent les victimes du changement de propriétaires et des difficultés d'adaptation à l'économie de marché. En Guinée, par exemple, la première vague de privatisations concernait essentiellement ce type de PME: sur un total de 4000 emplois, 600 seulement ont été sauvegardés.

Ainsi, les expériences souvent douloureuses des premières privatisations en Afrique francophone ont révélé qu'elles ne se réduisent pas à un simple changement de propriétaires et de gestionnaires. Elles constituent une décision politique majeure dont les conséquences sont considérables sur le fonctionnement global de l'économie, sur le rôle de l'Etat et sur l'organisation de la société civile.

1.2 Les raisons des états et les recommandations internationales.

A quelques rares exceptions près, parmi lesquelles on peut citer l'exemple de la distribution de l'eau en Côte d'Ivoire avec la SODECI ou celui de la commercialisation des cuirs et peaux au Sénégal avec la SERAS, les privatisations de la première vague ont été menées dans une situation économique critique et sous la pression conditionnelle des aides des institutions financières internationales. Elles étaient cependant devenues inévitables, la plupart des Etats étant en cessation de paiement, entraînant le secteur parapublic dans une faillite de fait.

L'échec des stratégies de développement fondées sur l'action directe d'un puissant secteur public ou parapublic devenait apparent dès 1975 dans la plupart des pays Africains francophones. Les entreprises publiques, créées pour pallier les carences bien réelles d'un secteur privé national alors trop faible et pour servir de fer de lance au développement national, ont au contraire contribué significativement à la récession. Personne ne conteste plus que les performances de la plupart des entreprises publiques dans les nouveaux Etats africains ont été décevantes, malgré un environnement qui leur avait été particulièrement favorable. Il faut, en effet, rappeler qu'elles avaient bénéficié de toutes les attentions des pouvoirs publics et des administrateurs civils. Elles avaient exercé leurs activités sous protection douanière et fiscale. Elles avaient profité d'un accès privilégié au crédit des banques publiques jusqu'à la faillite des systèmes bancaires et drainé plus de la moitié des prêts au développement des fonds internationaux et bilatéraux avec l'aval des Etats.

Malgré ces conditions favorables, les résultats ont été négatifs non seulement dans leurs comptes d'exploitation, mais bien au-delà:

- leurs déficits cumulés ont entrainé une crise insurmontable des finances publiques;
- le secteur privé naissant était aussitôt étouffé par le réseau des sociétés étatiques à tendance monopolistique;
- les fréquentes ingérences des pouvoirs publics dans les entreprises publiques limitaient les progrès de la démocratie.

Que faire face à ces échecs dorénavant reconnus? Dans un premier temps, les gouvernements se sont attachés à réorganiser et à restructurer les entreprises publiques. Les Bureaux Organisation et Méthodes et d'autres Offices nationaux de conseil en management, les contrats-plans, l'allègement des protections douanières et des tutelles ont été autant de tentatives vaines malgré certains résultats encourageants. Ces réformes n'ont pas pu être soutenues notamment parce que l'autonomie financière ne pouvait progresser en raison de l'état général des finances publiques mais aussi à cause de la résistance instinctive de la classe des administrateurs civils, à la fois à la tête des services administratifs et des entreprises publiques. La composition des conseils d'administration des sociétés d'Etat illustrait bien ces liaisons.

La privatisation, comme outil de la réforme du secteur des entreprises publiques, est alors apparue en définitive comme la seule option possible. Les objectifs espérés ou annoncés relevaient généralement de trois préoccupations majeures:

- réduire les déficits budgétaires et alléger la dette publique;
- stimuler le secteur privé, chargé dorénavant d'être l'outil dynamique du développement et de l'emploi;
- promouvoir une démocratie plus affirmée par le désengagement de l'Etat et une confiance nouvelle dans les forces de la société civile.

1.2.1. L'objectif de réduction des déficits budgétaires et de la dette publique

Le poids des pertes des entreprises publiques sur la situation des finances publiques devient, en maints pays, intolérable. Il s'est traduit d'abord par une dette extérieure sans cesse croissante et bientôt impossible à honorer qui finira par imposer la dévaluation dans les pays de la zone Franc. Le déficit public se manifeste aussi par une dette intérieure qui paralyse la trésorerie des entreprises privées et menace le système bancaire: il ne survivra pas dans plusieurs pays (Bénin, Cameroun, Mali, Sénégal). Quelques exemples illustrent l'étendue du désastre.

a) Le cas du Congo

Le Congo est le pays africain francophone le plus endetté par tête d'habitant. C'est l'un des derniers pays de l'espace considéré à s'engager, à son corps défendant, dans le processus de privatisation.

Plus de 300 milliards de francs CFA (près d'un milliard de dollars) avaient été injectés par l'Etat, entre 1982 et 1986, pour renflouer les caisses des entreprises publiques, pourtant en permanente réorganisation avec les études du CENAGES, organisme parapublic de conseil en management aux entreprises d'Etat.

La situation ne s'améliore pas malgré ces tranferts massifs. C'est ainsi que l'agence Transcongolaise (ATC), qui emploie 1.200 salariés, a encore enregistré en 1992 un déficit de 8 milliards de francs qui vont s'ajouter à une dette estimée à plus de 20 milliards. De son côté, l'Office des Postes et Télécommunications (ONPT), avec ses 2.500 salariés doit plus de 20 milliards de Francs aux différentes banques de Brazzaville. La société Hydro-Congo, fleuron de l'économie nationale, bat tous les records avec une perte de 24 milliards en 1992!

Le gouvernement ne peut plus faire face: malgré l'hostilité syndicale et après un long bras de fer avec le FMI et la Banque mondiale, il finit par se résoudre à adopter, en avril 1994, un programme de "restructuration" du secteur parapublic, selon lequel une dizaine de grandes entreprises, dont les trois précédemment citées, seront privatisées.

Le FMI appuie cet engagement avec un crédit "stand-by" et un réechelonnement de la dette extérieure est négocié avec les Etats créanciers au sein du Club de Paris. Ce premier accord a abouti à un report des échéances de 500 milliards de francs sur un montant global de la dette publique estimé à 3.000 milliards de francs, soit près de dix fois le budget annuel de fonctionnement de l'Etat!

Sur pied de guerre, les syndicats s'opposent à cette politique; ils refusent le transfert des grandes entreprises congolaises aux mains des opérateurs privés au nom de "la défense des attributs de la souveraineté nationale".

b) Le cas de la Côte d'Ivoire

A l'inverse de l'exemple précédent, la Côte d'Ivoire a été un des précurseurs de la privatisation en Afrique francophone. Le cas ivoirien illustre à la fois la pression irrésistible des déficits des entreprises publiques et les difficultés de la mise en oeuvre d'un réel désengagement.

On estimait que le déficit cumulé annuel des entreprises publiques ivoiriennes représentait en 1980 environ 12 pour cent du produit intérieur brut. Confrontée à cette énorme charge, la Côte d'Ivoire s'est engagée dès 1981 dans un programme d'ajustement structurel sous l'égide de la Banque mondiale et du FMI. La réduction du déficit budgétaire est l'objectif prioritaire. Une des méthodes retenues était un désengagement, relativement limité, de l'Etat et la restructuration du secteur para-public. Il est intéressant de considérer l'analyse qui avait été alors effectuée sur les causes des mauvaises performances des entreprises publiques.

On y relève notamment:

- le poids excessif des tutelles: les ministères imposaient parfois des objectifs contradictoires qui impliquaient une politique d'investissement incohérente et donc coûteuse. L'exemple de SODESUCRE était cité: l'entreprise était ainsi non seulement chargée de développer la culture de la canne à sucre et l'industrialisation des produits dérivés, mais elle devait également réduire les disparités régionales. L'exemple de la SOTRA (Société des Transports Urbains) illustre la même dérive. Elle n'avait pu réaliser à temps son programme de nouveaux investissements en raison des retards du versement des contributions de l'Etat. Un peu plus tard, elle a dû acquérir en urgence une cinquantaine de bus pour desservir les zones de banlieue, mais à des conditions de financement très onéreuses.
- Une mauvaise gestion: la comptabilité générale était lente, les prix de revient inconnus, les outils de gestion quasiment inexistants et les contôles inefficaces. Les responsables désignés des entreprises publiques étaient rarement formés aux techniques de management.
- Des effectifs pléthoriques, souvent recrutés sur intervention des tutelles: la productivité très faible qui en résultait induisait la démotivation du personnel. Les charges salariales

étaient considérables. L'exemple de la SOTRA est encore significatif: le nombre de bus a diminué de 1.200 véhicules en 1980 à environ 400 en 1994, alors que les effectifs passaient, pendant la même période, de 3.000 à 6.100 employés.

Cette première campagne de restructuration du secteur parapublic ivoirien a commencé en 1981. Elle comportait trois volets: la liquidation, la privatisation et la réhabilitation.

La liquidation des entreprises non rentables s'est effectuée dans des conditons sociales difficiles et à un coût élevé pour l'Etat. Elle a concerné six sociétés d'économie mixte, cinq établissements publics et une vingtaine de sociétés d'Etat.

Les pertes enregistrées dans les participations de l'Etat, notamment en sa qualité d'avaliseur, ont été estimées à plus de 20 milliards de francs.

Le coût social a été également trés élevé: les dissolutions ont conduit au licenciement d'environ 11.000 salariés.

Les privatisations ont porté sur une vingtaine d'entreprises par le transfert partiel ou total du capital. Dans d'autres entreprises et notamment dans l'agriculture (SAPH, SOGB) et dans les transports (SOTRA), l'Etat ivoirien a conservé le capital mais a sous-traité la gestion à un concessionnaire privé.

La réhabilitation a été organisée par la loi n°80-1070 du 13 septembre 1980: les statuts des entreprises publiques sont réorganisés, les contrôles renforcés, les systèmes de gestion et de programmation améliorés.

Cette première étape de restructuration du secteur parapublic ivoirien a été néanmoins modeste et prudente. Elle s'est achevée en 1990: hormis quelques entreprises de travaux publics et de l'agro-alimentaire, les sociétés concernées étaient de faible importance. Il s'agissait de faire preuve de bonne volonté vis-à-vis des bailleurs de fonds mais la situation globale des finances publiques ne s'est guère améliorée.

Le secteur parapublic demeure une lourde charge : de 1982 à 1988, les sociétés d'Etat reçoivent encore 165 milliards de francs de subventions. Le Président Houphouët-Boigny déclare alors à l'occasion de la fête nationale:" nous allons définitivement tourner la page sur les sociétés d'Etat, dont la gestion s'est révélée dangereuse pour la santé économique du pays."

Au début des années 90 et sous la pression des institutions de Bretton Woods, le gouvernement se décide à relancer le mouvement de désengagement de l'Etat. Ce second programme est ambitieux: il comporte la vente d'environ 80 sociétés pour un montant estimé à 210 milliards de francs. Mais le nouveau programme prend du retard et subit des modifications. Les raisons données évoquaient la complexité des évaluations préalables des sociétés à privatiser, notamment dans le secteur agricole. Elles masquaient sans doute aussi une motivation hésitante. A la fin de 1992, le bilan restait maigre: cinq sociétés seulement avaient été privatisées.

C'est à ce moment que survient un débat politique difficile, notamment avec les députés du Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire (le PDCI, de la majorité présidentielle). Le débat sur la politique de privatisation à l'Assemblée nationale allait durer 2 mois en session extraordinaire, de

janvier à mars 1993: de vives critiques ont été formulées et les longues discussions ont prouvé la nécessité de l'explication.

Finalement, après la dévaluation du franc CFA, l'Assemblée nationale adopte en juin 1994 une nouvelle loi sur la privatisation qui porte, cette fois, sur une quarantaine de sociétés. Dans un entretien avec un journaliste (Marchés Tropicaux n 1336 du 1er Juillet 1994), le Premier Ministre déclare: "la politique de privatisation n'a pas nécessairement pour objet de rapporter de l'argent (...). Elle vise au désengagement de l'Etat et à une concentration de son action vers les secteurs qui n'intéressent pas le privé: l'armée, la police, l'enseignement, la santé". L'évolution de la théorie du développement marque alors une étape importante.

La réalisation de ce dernier programme progresse maintenant sensiblement, après avoir buté sur de multiples obstacles. Les entreprises concernées rechignaient à fournir les informations nécessaires aux évaluations préalables, les moyens du Comité de privatisation sont insuffisants, les investisseurs ne se précipitent pas, les fonctionnaires ne facilitent pas les procédures complexes des appels d'offres; les opposants politiques suspectent les intentions des pouvoirs publics et la rumeur rapporte des conflits de personnes...

Le gouvernement espère engranger un vingtaine de milliards de francs par an en vendant les entreprises à privatiser. Mais l'économie majeure à attendre est sans doute la réduction des déficits futurs du secteur parapublic.

Cependant, les conséquences du désendettement de l'Etat tarderont sans doute à manifester pleinement leurs effets positifs sur la croissance économique. Les chiffres mesurent l'importance des efforts à réaliser: à la fin 1993, la dette extérieure de la Côte d'Ivoire s'élevait encore à 5.700 milliards de F CFA (soit environ 19,4 milliards de dollars). A la même date, la dette intérieure qui constitue encore un si lourd fardeau pour le système bancaire et le secteur privé, s'élevait à 1.100 milliards de francs CFA, chiffres à comparer au budget annuel de l'Etat: 900 milliards environ en 1993.

D'autres exemples ailleurs en Afrique francophone auraient confirmé ce trait commun: l'évolution vers les politiques de privatisation s'est manifestée sous la contrainte des déficits budgétaires et de la dette publique contractée en grande partie en faveur des entreprises publiques. Incapables de rembourser cette dette, de nombreux Etats ont dû négocier de nouvelles échéances. Les bailleurs de fonds, au sein du Club de Paris (dettes bilatérales) et du Club de Londres (dettes privées des Etats) subordonnent leurs nouveaux concours à la négociation préalable de plans d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le FMI. Tous ces plans ont conduit à la restructuration des secteurs parapublics. Partout, le désendettement des états sera très progressif et ne produira des effets positifs sur la croissance économique qu'à long terme.

1.2.2 L'objectif de croissance économique.

Les analyses actuelles des économistes sur les échecs du développement en Afrique convergent sur l'idée que c'est le poids excessif du secteur para-public qui a bloqué la croissance. Ils estiment que la gestion bureaucratique, l'absence de la concurrence et une réglementation tatillonne appliquée au secteur privé ont contribué à entraver le dynamisme qui aurait été bien indispensable pour relever les défis de la compétitivité internationale. Il est vrai qu'il est difficile à la fois de naître et d'être aussitôt compétitif dans la situation actuelle de mondialisation des échanges.

En écho à ces analyses du moment, les responsables de la Banque mondiale, parmi lesquels l'économiste en chef Michael Bruno, ont publié en octobre 1995 un rapport un peu provocant, intitulé: "les bureaucrates aux affaires". Ils y affirment que "la présence d'entreprises d'Etat inefficaces fait obstacle à la croissance économique dans beaucoup de pays en développement".

L'affirmation n'est pas très nouvelle. Le Président du Sénégal, Monsieur Abdou Diouf avait déjà déclaré, dix ans plus tôt, en avril 1985: "L'Etat ne doit pas prendre à sa charge des secteurs d'activité qui peuvent être mieux gérés, c'est-à-dire à un coût social inférieur, par d'autres secteurs économiques. Je suis convaincu qu'un potentiel de développement important peut être réactivé par une plus grande libération des initiatives". Il est vrai que le secteur privé naissant semblait aussitôt étouffé par l'envahissement inexorable des entreprises publiques.

Au Sénégal, par exemple, en 1980, l'Etat contrôlait la commercialisation du riz, de l'arachide, de l'huile, du coton, des cuirs et des peaux, une grande partie de l'hôtellerie et du tourisme, le matériel agricole, les engrais, les semences, la pêche industrielle et la réparation navale, les matériaux de construction... Le rôle du secteur privé était pour l'essentiel confiné à négocier et à obtenir des licences d'importation selon des quotas définis et délivrés par les pouvoirs publics.

Des tentatives de mise en oeuvre des "politiques de filières" risquaient encore d'aggraver la situation en étendant l'intervention de l'Etat à l'ensemble de la production industrielle.

La situation des finances publiques, considérablement affaiblies notamment par la dissolution de l'Oncad, l'Office de Commercialisation de l'Arachide, avec un passif de plus de 100 milliards de francs a opportunément empêché, ici comme dans plusieurs autres pays de la zone, l'engagement de l'Etat dans la politique des filières, à l'exception notoire cependant des phosphates avec les ICS, (Industries chimiques du Sénégal).

Il faut rappeler aussi que la privatisation a été engagée au Sénégal dès 1987. Elle avait alors permis le désengagement de l'Etat de 26 entreprises, rapportant près de 18 milliards de francs CFA au Trésor public. Les participations de l'Etat après cette première vague de privatisations étaient estimées à 155 milliards de francs. Mais, cinq ans plus tard, en 1992, la part de l'Etat sénégalais, toujours aussi tentaculaire, s'élevait à 160 milliards de francs. Ainsi, en dépit de déclarations favorables au secteur privé, beaucoup de responsables restaient convaincus de la nécessité de l'intervention étatique dans la mise en oeuvre du développement.

Une nouvelle campagne de privatisation au Sénégal est lancée depuis 1994: elle provoque bien des appréhensions dans l'opinion publique et chez les salariés du secteur parapublic.

En effet, transférer au secteur privé la charge du développement national et la création des emplois n'est pas tâche facile. Il y a un problème de mentalités, de part et d'autre, une lente modification des comportements et une adaptation indispensable de la réglementation économique. La privatisation ne s'est donc pas limitée à un simple changement de propriété des entreprises publiques. Partout, et avec des succès divers, il a fallu modifier l'environnement économique et juridique des entreprises et initier des programmes spécifiques destinés à mobiliser les forces vives d'un secteur privé épuisé. L'ensemble des bailleurs de fonds, parmi lesquels le PNUD, avec notamment l'assistance du BIT, se sont engagés dans des programmes " d'appui à l'initiative privée". Ces derniers sont maintenant considérés comme une étape préalable à la privatisation, proprement dite. De la pertinence de leur exécution dépendra peut-être la réussite du programme de privatisation.

Par quels secteurs commencer? Le professeur Elliot Berg, expert reconnu de la Banque mondiale, a produit en 1994 une étude documentée sur la privatisation en Afrique subsaharienne. Il propose de commencer par trois secteurs d'activités qu'il juge très prometteurs pour le secteur privé dans sa configuration actuelle:

- la commercialisation des productions agricoles;
- les services agricoles;
- les transports urbains;

En effet, dans la plupart des pays francophones d'Afrique, la commercialisation des produits agricoles (vivres ou denrées d'exportation) était un quasi-monopole d'Etat. Il se matérialisait notamment par les incessants contrôles routiers des petits transporteurs. Or, le commerce de ces produits est mal adapté aux grands appareils bureaucratiques car il implique une flexibilité des calendriers en fonction du climat, une multitude de petites transactions sur un grand territoire aux communications difficiles et des contrôles complexes à mettre en oeuvre.

"Les monopoles de commercialisation exercés par le secteur public, remarque E. Berg, sont une source d'utilisation irrationnelle des ressources financières; leur coefficient de capital est en effet très élevé car ils exigent des stocks importants, des installations d'entreposages plus nombreuses et mieux aménagées ainsi que des procédures comptables plus complexes que le secteur privé".

On avait voulu protéger les paysans contre l'exploitation des négociants privés, telle qu'elle avait été pratiquée au temps de la traite. Mais l'expérience a démontré l'inadaptation du secteur public dans les circuits de commercialisation. "Il eût été préférable, estime E.Berg, d'autoriser la concurrence entre commerce privé et commerce d'Etat".

Le transfert au privé des opérations de commercialisation des denrées agricoles a été maintenant engagé et souvent réussi: les exemples du Sénégal, du Mali et du Zaïre en témoignent.

Selon Berg, les services agricoles constituent un second gisement possible pour les opérations de privatisation. Il s'agit des services de distribution des semences, des engrais, du matériel agricole et même de la vulgarisation des techniques avec l'intervention des ONG spécialisées et des groupements de producteurs.

Les transports urbains offrent aussi un terrain privilégié à l'initiative privée. Plusieurs Etats avaient interdit aux exploitants privés de concurrencer sur certains parcours le système de transport public. Il en est résulté de lourds déficits d'exploitation des entreprises publiques et une mauvaise qualité des prestations. On a déjà cité l'exemple de la SOTRA à Abidjan. A Yaoundé avec la SOTUC (société de transport urbain du Cameroun), à Dakar avec la SOTRAC (Société des transports du Cap Vert), ou à Brazzaville avec la STB (Société des transports de Brazzaville), on a observé les mêmes maux: déficits considérables des exploitations publiques pendant que les transporteurs privés en "cars rapides" ou en "foulas-foulas" (du pidgin full), sorte de minibus, prospéraient. Les entreprises publiques ont cherché à étendre leur monopole mais les investissements étaient trop élevés. On considère maintenant que c'est le secteur privé des transports urbains qui doit étendre ses réseaux. Même s'ils posent de réels problèmes de sécurité qui impliquent donc une meilleure réglementation, les petits transporteurs sont bien placés pour assurer les transports urbains. L'exemple de Nairobi illustre ces opportunités.

En revanche, celui de la SOTUC démontre l'échec de la persévérance bureaucratique: la société a été mise en liquidation le 23 février 1995. Le ministre des Transports expliquait au quotidien Cameroun Tribune: "la SOTUC a englouti au moins quinze fois son capital, avec une perte de 47 milliards, pour une dette évaluée à plus de 60 milliards de frans CFA; en outre, les arriérés de salaires se sont accumulés pendant quinze mois". La SOTUC, créée en 1973, avait fait l'objet, depuis cinq ans de plusieurs tentatives de restucturation avec l'assistance financière de la Caisse française de Développement pour un concours global d'environ 15 milliards de francs CFA: un contrat de performance avait été signé avec l'Etat en 1989, plus de 1400 agents avaient été licenciés, les lignes et les tarifs avaient été réaménagés. Une des solutions envisagées dorénavant pour le transport des milliers d'usagers est la libéralisation des transports urbains et l'ouverture des lignes aux petits transporteurs.

Il existe donc partout en Afrique francophone des possibilités encore peu exploitées de mettre à contribution le dynamisme et les ressources du privé sans attendre qu'il se constitue en grandes unités d'exploitation: les PME peuvent participer à la politique de privatisation. On les retrouve d'ailleurs dans les domaines les moins attendus: la santé, l'enseignement, la voirie, la banque. Le Cameroun, le Burkina Faso, le Mali, entre autres, ont fait la preuve de la capacité de l'initiative privée et notamment des PME dans des secteurs jusqu'alors réservés aux grands monopoles publics.

Les associations et ONG participent aussi activement au désengagement de l'Etat aux côtés des PME, notamment dans les secteurs sociaux : c'est sans doute une particularité africaine, conforme à la culture traditionnelle.

Ainsi, sans exclusive a priori sur le domaine d'intervention, on a maintenant tendance à considérer presque partout que l'objectif de la relance de la croissance économique passe par la réduction nécessaire d'un trop important secteur para-public et par la libération des forces de l'initiative privée.

Les exemples cités concordent sur le sens d'une évolution générale. Il était devenu de plus en plus difficile pour les entreprises publiques soumises à un statut rigide et à de multiples contrôles de forme, de réaliser efficacement leur mission de développement de l'économie nationale.

Après de nombreuses et louables tentatives de réorganisation, les pouvoirs publics admettent dorénavant que, quelle que soit leur volonté d'affirmer l'autonomie de gestion des entreprises publiques, l'Etat actionnaire est toujours tenté par le dirigisme. Les contraintes politiques et sociales pèsent trop lourdement sur la gestion. La solidarité des dirigeants a conduit trop souvent à placer à la tête des entreprises publiques des hommes issus de l'Administration et proches du pouvoir plutôt que des gestionnaires compétents.

Les temps ont changé et l'environnement international a contribué à cette évolution: la mondialisation accélérée de l'économie, la rapidité de l'innovation technologique actuelle et l'intégration croissante des marchés obligent les entreprises à adopter des stratégies souples et flexibles et à former des alliances avec des partenaires nationaux ou étrangers: les entreprises publiques sont mal placées pour réaliser de telles politiques d'association. L'exemple du projet de fusion entre Renault et Volvo a bien illustré ces difficultés.

Dans la phase actuelle et sans doute jusqu'à nouvel ordre, la voie est dorénavant ouverte aux entreprises privées. On considère que leurs motivations et leur logique de fonctionnement les

rendent plus flexibles et plus aptes aux nécessités de l'adaptation. Aussi, la privatisation apparaît dans de nombreux pays africains francophones comme une réforme incontournable pour remédier aux mauvaises performances de leurs économies. Mais le secteur privé africain, dans toutes ses composantes, de la grande entreprise nationale ou internationale à la PME, doit encore prouver sa capacité à relever le défi du développement national et de l'emploi.

1.2.3. L'objectif démocratique.

Depuis le sommet de La Baule réunissant les pays francophones en 1988, la justification démocratique accompagne les réformes des politiques économiques: l'interface entre les notions de démocratie et de privatisation est plus étendue qu'il n'y parait à première vue.

Privatiser, c'est opérer un certain désengagement de l'Etat. Cela signifie d'abord un accord négocié avec les représentants politiques d'une part et avec les organisations d'employeurs et de travailleurs d'autre part. Ce fut le rôle des "conférences nationales" organisées dans plusieurs pays: Bénin, Congo, Niger, Mali, Togo.

Privatiser est aussi une occasion d'améliorer la participation des travailleurs aux décisions de leurs entreprises avec le développement de l'actionnariat des salariés: les résultats en ce domaine ont été trés faibles en Afrique francophone malgré les tentatives ivoiriennes notamment, mais l'opportunité reste entière et mérite réflexion.

Privatiser, c'est enfin accroître le rôle de la société civile et la participation des populations dans la gestion économique et sociale. Les entreprises publiques, soumises aux ingérences des pouvoirs politiques, avaient en effet souvent confisqué la participation populaire, faisant ainsi obstacle aux progrès de la démocratie. Les sociétés de développement régional, fortement implantées notamment dans l'espace sahélien, ont constitué le levier incontestable de ces pratiques.

De la même manière, le secteur parapublic a également été un des outils de la redistribution des revenus ruraux vers les classes les plus aisées. Il a ainsi contribué au dépérissement de l'intérieur du territoire au profit des capitales. Dans plusieurs pays ouest-africains, les Offices de commercialisation et les Caisses nationales de péréquation ou de stabilisation des prix agricoles ont été les instruments privilégiés de ces transferts.

Depuis 1980, les politiques d'ajustement conditionnées par les aides extérieures ont engagé avec la libéralisation des économies, une certaine démocratisation politique. Ainsi, dans de nombreux pays africains de l'espace francophone comme le Bénin, le Cap Vert, le Mali, le principe d'élections pluralistes est maintenant admis: les "conférences nationales" ont préparé le changement et parfois même conduit à l'alternance Ces réformes, liées indirectement aux politiques d'ajustement structurel, constituent une incontestable ouverture mais n'engendrent pas automatiquement un progrés démocratique durable.

En effet, des phénomènes sociaux nouveaux et susceptibles de remettre en cause les fragiles équilibres actuels sont la conséquence paradoxale du retrait de la puissance publique des structures d'encadrement.

On constate ainsi la création d'une multitude d'organisations civiles: organisations de défense des droits de l'homme, associations de transporteurs, de commerçants ou de chômeurs, des mutuelles de développement et des tontines, des amicales de jeunes et des clubs sportifs ou culturels, des

fraternités religieuses, etc...Sous des formes inédites, une véritable organisation sociale, peu structurée mais déjà objet de lutte de pouvoirs, est en train de s'affirmer dans son contexte africain en s'éloignant des représentations traditionnelles, dorénavant affaiblies.

On a également constaté que le dépérissement de l'Etat s'accompagne aussi de mouvements imprévisibles de violence, sans doute alimentés par l'austérité économique, le découragement, le chômage, les sentiments de frustration. Les émeutes urbaines se multiplient et se prolongent en opérations de pillage. On assiste à la résurgence des cultures de razzia, comme au Mali ou au Zaïre. Il est vrai que ce phénomène n'est pas spécifiquement africain mais il s'y manifeste peut-être avec plus d'envergure.

Simultanément, l'ordre nouveau de l'économie de marché semble avoir contribué au basculement dans l'informel de pans entiers de l'économie nationale et notamment le commerce extérieur. En effet, dans la panoplie de la banque mondiale pour la modernisation de la fiscalité, l'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée figure en première ligne. D'un indiscutable intérêt en terme de justice fiscale, elle constitue une incitation à l'évasion lorsque les services fiscaux ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle fiable devenu plus exigeant. Dés lors, une véritable économie souterraine s'organise en de complexes réseaux de contrebande, de fraude et de trafics clandestins. L'entreprise structurée du secteur moderne se sent gravement menacée et pourrait être tentée de rejoindre à son tour le secteur informel pour survivre. Il est vrai que la dévaluation du franc CFA a sensiblement désarmé les importateurs clandestins des pays à monnaie faible.

Ainsi, le dépérissement de l'Etat, fils naturel des politiques de privatisation, semble avoir contribué à une nouvelle structuration sociale, à des troubles de la rue jusqu'alors inconnus et à un essor incontrôlable du secteur informel. Certes, la faiblesse des administrations de nombreux pays d'Afrique francophone ne résulte pas seulement des politiques actuelles de privatisation: elle a des causes plus générales et plus anciennes.

Le pronostic du progrès démocratique engendré par les nouvelles politiques économiques reste donc réservé, même si des horizons nouveaux s'ouvrent. La réponse appartiendra sans doute aux résultats de la croissance économique dans les toutes prochaines années.

1.2.4 Le choix des objectifs des politiques de privatisation

Nous avons mentionné les trois principales catégories d'objectifs qui ont motivé la plupart des politiques de privatisation en Afrique francophone: reduction des déficits budgétaires, création d'outils de développement plus performants, ouverture démocratique. Elles peuvent se hiérarchiser différemment ou être complétées par d'autres attentes, par exemple en ce qui concerne les taux d'inflation des prix intérieurs, l'amélioration du commerce extérieur, le développement de l'actionnariat populaire, le financement du développement, la promotion de l'emploi, la décentralisation, la participation responsable, etc...Ainsi, le programme français de la campagne de privatisation des années 1986-1988 avait retenu trois objectifs principaux:

- "l'amélioration des résultats économiques et financiers des entreprises antérieurement publiques (...), grâce à la garantie de l'autonomie de gestion;
- l'allègement du budget de l'Etat du poids des déficits chroniques accumulés par certaines entreprises françaises;

• le recours accru au marché financier national ou international."

En Tunisie, dans un entretien accordé à la revue Marchés Tropicaux (n 2634 du 16 décembre 1994), le Gouverneur de la Banque centrale décrit les objectifs visés par le programme de privatisation: "le processus de privatisation des entreprises a été engagé dans les activités ne revêtant pas un caractère stratégique et qui relèvent des secteurs concurrentiels, en vue d'alléger les pressions sur le budget général de l'Etat et d'accroître l'efficience économique de l'appareil productif". Il précise encore que la privatisation doit permettre " la réhabilitation de l'entreprise privée comme centre privilégié de la production, de la création d'emplois et de la gestion optimale des ressources".

Au Burkina Faso, la Primature formule ainsi les objectifs de la privatisation, engagée en mars 1991: " le Burkina Faso s'est fixé comme objectif la promotion d'une économie de croissance durable par le développement des activités du secteur privé, par la création d'un environnement plus propice aux investissements privés et à l'emploi. Le mouvement d'assainissement des entreprises publiques n'est pas nouveau au Burkina Faso. Ce qui l'est, c'est qu'il s'inscrit, cette foisci dans une logique de repositionnement du rôle de l'Etat. On privatise avec toutefois le souci de préserver une structure d'économie mixte. Il s'agit de créer un secteur industriel performant en gardant à l'esprit la promotion d'une plus grande justice sociale par une meilleure allocation des ressources ".

La première étape à réaliser, en matière de politique de privatisation, est de hiérarchiser et de quantifier le mieux possible les objectifs prioritaires à atteindre dans un délai annoncé: le processus en sera plus cohérent et permettra, en outre, de faire connaître aux acteurs de la privatisation et à l'opinion les enjeux réels de la politique engagée. Le Maroc s'essaie avec succès à cet exercice difficile de clarification: on annonce régulièrement le montant annuel attendu des privatisations engagées.

C'est la raison pour laquelle le choix des objectifs d'un programme de privatisation implique un diagnostic préalable des secteurs public et para-publics dans leur environnement national et international. Cette étude devrait comporter:

- une évaluation de leurs performances en comparaison avec celles de pays analogues ou de l'environnement immédiat et la valeur estimée de leurs actifs;
- l'analyse des forces et faiblesses des finances publiques, des résultats de la croissance et du développement en termes macro-économiques, des capacités du secteur privé et du système bancaire, des marchés financiers, etc...

Tous les programmes d'ajustement structurel comportent ce type de diagnostic, mais en Afrique, ils sont le plus souvent le résultat des analyses des experts de la Banque mondiale. Il serait sans doute plus efficace que l'analyse initiale de la situation actuelle soit effectuée par des experts nationaux. La Tunisie a démontré la pertinence de la méthode endogène.

Les choix des objectifs de la politique de privatisation doivent être formulés avec la plus grande précision: on lira à ce sujet et sans doute avec le plus grand intérêt, l'article de D.Rondinelli dans l'ouvrage édité par le BIT et intitulé "Management for privatization". Nous citons en traduisant:" les gouvernements qui ne définissent pas les priorités majeures et qui n'établissent pas des objectifs réalistes ne peuvent pas déterminer efficacement les méthodes appropriées de la privatisation, (p 37)".

Une liste d'une trentaine d'objectifs, les plus souvent retenus, a été reproduite en annexe 1: elle provient d'un ouvrage intitulé "Les privatisations, un défi stratégique, juridique et institutionnel" de P.Guislain, édité par l'université De Boeck à Bruxelles.

1.3 Les modalités de la privatisation

Le programme de privatisation s'effectue soit directement par la vente des entreprises à des acquéreurs privés, soit indirectement en supprimant par exemple certains monopoles ou encore avec des contrats de sous-traitance au secteur privé. Les modalités sont nombreuses et les variantes multiples.

En Afrique francophone, la procédure la plus exceptionnelle est le recours à l'épargne populaire. En effet, à l'exception des pays du Maghreb, il n'y a pas de marché financier ni d'institution spécialisée. Une seule bourse des valeurs en Afrique Noire francophone existe à Abidjan. C'est là une différence importante avec les autres régions du monde, ce qui complique les opérations de privatisation et requiert un plus grand effort d'imagination.

Il importe cependant et en premier lieu de comprendre que la privatisation des grandes entreprises publiques ne nécessité pas obligatoirement la mobilisation d'importants capitaux privés. Une simple modification réglementaire peut suffire. On a évoqué l'exemple des transports urbains: lorsque l'Etat a retiré le monopole d'exploitation aux transports publics, on a constaté que le secteur privé occupait progressivement et naturellement l'espace laissé vacant. De la même manière, plusieurs monopoles de commercialisation ont été supprimés, avec hésitation mais, en définitive, sans crise majeure.

On peut tenter d'analyser différentes modalités de privatisation en les classant par commodité dans quatre ensembles distincts:

- la vente partielle ou totale des actifs des entreprises: c'est la formule de la dénationalisation;
- la sous-traitance au secteur privé existant. C'est la formule de désétatisation: l'Etat reste propriétaire mais la gestion devient privée, ce qui requiert un investissement du secteur privé relativement modeste. Il s'agit souvent d'un régime de transition vers un désengagement définitif de l'Etat. Ce type de désengagement ne signifie pas pour autant l'abandon du contrôle de l'Etat: le système des concessions, par exemple, autorise à la fois le retrait financier de l'Etat et le maintien de son initiative;
- la libéralisation de certains secteurs d'activités des entreprises publiques en les plaçant dans un environnement concurrentiel: il s'agit d'alléger ou de supprimer certains monopoles. C'est la formule de la déréglementation.
- le démembrement de l'entreprise publique, qui peut aller jusqu'à la liquidation. C'est une procédure parfois inévitable, qui s'apparente dans ses effets aux solutions précédentes.

Chaque pays a procédé à une combinaison de ces formules: c'est un des éléments essentiels de chaque stratégie de privatisation.

1.3.1 La vente des entreprises publiques

La vente aux enchères de la totalité ou d'une partie du capital est le procédé le plus courant en Afrique francophone. Le marché s'effectue le plus souvent de gré à gré ou selon la procédure de l'offre publique de vente qui peut être limitée aux nationaux, internationale ou mixte.

La plupart des privatisations de la première vague en Côte d'ivoire ont été réalisées selon la procédure du gré à gré. Les critiques ont été nombreuses mais la démarche avait ses raisons: il s'agissait le plus souvent de sociétés d'économie mixte de taille moyenne. Les actionnaires privés, déjà présents dans le capital, demandaient à faire jouer un droit de préemption. L'intérêt des repreneurs, conforté par la connaissance qu'ils avaient déjà de l'entreprise, rencontrait le désir de l'Etat de se procurer rapidement et facilement les ressources financières dont ils avaient besoin. Cette méthode avait cependant ses limites: seules des entreprises en bonne santé et de capitalisation faible ou moyenne pouvaient être ainsi cédées. L'inconvénient était d'écarter les nouveaux investisseurs ivoiriens.

Le Cameroun, par exemple, a procédé ainsi au début de 1995 pour la privatisation de Chococam, une usine de chocolat. C'était la sixième société à privatiser sur une liste de 115 entreprises publiques ou parapubliques, selon le programme engagé depuis 1989. L'Etat, qui détenait 12 pour cent du capital de Chococam a vendu sa part au groupe Barry qui possédait déjà 56 pour cent des actions de la société d'économie mixte. On a pu constater à l'occasion de cette privatisation le manque apparent d'intérêt du grand public pour le rachat des actions: plus de 9.000 actions de la Chococam furent mises en vente; un peu plus de 1.800 ont pu être écoulées. En l'absence de bourse des valeurs, les actions paraissent difficilement négociables et sont donc de peu d'attrait.

L'avantage des procédures des marchés de gré à gré n'est pas seulement celui de la facilité: il permet aux pouvoirs publics d'intervenir dans l'émergence ou le développement d'entreprises privées stables et performantes.

Au Cameroun également, la privatisation de la gestion des aéroports illustre particulièrement bien l'opportunité des marchés gré à gré. L'Etat a organisé la recherche de partenaires aux compétences complémentaires et a effectué, comme l'auraient fait des investisseurs privés, des montages complexes. Jusqu'en 1993, les sept aéroports camerounais étaient gérés par l'Asecna, une société étatique multinationale dont le siège est à Dakar. Le gouvernement a constitué une nouvelle société de droit national, Aéroport du Cameroun (ADC), dont le capital a été réparti entre plusieurs professionnels: Aéroport de Paris (34 pour cent), Asecna (20 pour cent), la compagnie Cameroon Airlines (8 pour cent), la compagnie UNITAIR (3 pour cent), la banque BICIC (3 pour cent), la Chambre du commerce et d'industrie (3 pour cent). L'Etat a conservé 20 pour cent de participation.

En même temps, le Ministre de l'Economie et des Finances faisait publier dans les revues nationales et internationales une lettre d'invitation " aux acquéreurs potentiels intéressés par la privatisation de la CAMSUCO à lui soumettre une offre de rachat de cette société". La Cameroon Sugar Company dispose d'une concession de 12.000 hectares et d'une usine capable de produire 50.000 tonnes de sucre par an. C'est une offre publique de vente à des entreprises existantes, selon la procédure la plus habituelle au Cameroun.

A l'inverse, l'analyse des privatisations effectuées en Côte d'Ivoire en 1993 révèle l'importance des offres publiques des participations de l'Etat à la bourse des valeurs d'Abidjan. Sur les quatre

sociétés privatisées cette année, Cosmivoire, Capral-Nestlé, Novalim-Nestlé, Filtisac, les ventes en bourse des participations de l'Etat ont représenté plus de 60 pour cent des transactions.

Pour favoriser l'actionnariat populaire et la participation du personnel aux mutations de l'entreprise, on a parfois eu recours à l'actionnariat salarié en proposant des droits particuliers aux employés pour acquérir des actions de leur propre entreprise: rabais sur le prix des actions, paiement par crédit, etc. L'octroi de ces avantages peut être inclu dans les textes réglementaires de la privatisation. Ainsi, la loi française de privatisation du 6 août 1986 prévoyait que 10 pour cent des actions mises en vente seraient réservées aux salariés.

Le président de la Commission de Privatisation du Burkina-Faso expliquait en juillet 1993 l'intérêt de la participation des salariés à la privatisation de leur entreprise, (Jeune Afrique Economie, n 169, p 160): "Nous nous sommes intéressés aussi, au personnel des entreprises privatisables. Il s'est senti concerné et a demandé à (...) prendre des actions. Le personnel sent que l'on ne vient pas lui arracher un bien mais que l'on est en train de consolider sa position dans l'en-treprise".

Dans la plupart des cas, il semble que l'on ait procédé au coup par coup. En Côte d'Ivoire, il est prévu que la privatisation en cours de Palmindustrie, qui regroupe 17 ensembles agro-industriels et qui exploite 60.000 hectares de palmeraies et 16.000 hectares de cocoteraies, réserve une participation préférentielle aux planteurs (10 à 20 pour cent) et aux 15.800 salariés (2 à 3 pour cent). Lors des privatisations récentes de la Sifal (Société ivoirienne de fabrication de lubrifiants) et de Shell-Côte d'Ivoire, une part de 2 pour cent des actions a été réservée au personnel des entreprises. Au Tchad, la participation de l'Etat dans la Manufacture des Cigarettes (8,5 pour cent) a été cédée en novembre 1994, au personnel de l'entreprise; l'opération a rapporté 36 millions FCFA. Au Bénin, la privatisation des sociétés de ciment (Sonaci et SCB) a réservé 5 pour cent des actions de l'Etat aux salariés.

Plus récemment encore, en Algérie, le gouvernement, les syndicats et le patronat sont parvenus, le 3 mai 1995, à un accord sur la privatisation selon lequel 30 pour cent des actions seront réservées aux salariés de l'entreprise privatisée: 5 pour cent leur seront transférés à titre gracieux, 5 pour cent leur sont cédées avec une ristourne de 25 pour cent du prix des actions et un crédit de 3 ans. Les 20 pour cent restant sont vendus sous forme de droit de préemption sur les autres candidats à l'achat.

1.3.2 La sous-traitance et les concessions.

Ces procédés de privatisation consistent à confier par contrat au secteur privé la gestion d'une entreprise publique ou l'exécution d'un service public ou la réalisation d'investissements relevant des attributions gouvernementales.

En réalité, il y a plusieurs formules, parmi lesquelles, la sous-traitance, le contrat de gestion, la location-gérance, l'effermage, la concession ... Leur point commun est qu'il s'agit d'une action de privatisation indirecte par la technique contractuelle, l'Etat restant propriétaire du patrimoine.

Le champs d'application de ces contrats de sous-traitance est très vaste. En France, ce procédé a été très souvent utilisé: au niveau municipal, pour l'enlèvement des ordures ménagères, l'assainissement, l'entretien de la voirie urbaine, des parcs et jardins, l'éclairage des rues, les

ambulances, les services funéraires; mais aussi au niveau régional ou national pour la distribution de l'eau la production d'énergie, l'entretien des routes, les travaux neufs de génie civil.

En Côte d'Ivoire, l'Etat avait confié la gestion de certaines entreprises au secteur privé au moment de la première série des privatisations: Saph, Sogb, Sotra. Le capital de ces entreprises a été privatisé ultérieurement.

La location est une procédure semblable. Le Togo, l'un des précurseurs de la privatisation en Afrique francophone, a largement fait appel à cette méthode, à titre transitoire.

Le premier accord, conclu avec un entrepreneur américain, a été un *leasing* de la société nationale de Sidérurgie en 1984. Les immobilisations (bâtiments et matériels) ont été louées pendant dix ans à une entreprise privée. L'Etat reçoit un loyer indexé sur le résultat brut d'exploitation.

Selon le même principe, trois autres entreprises ont été louées en 1985 à des opérateurs privés: la STH, société de raffinage d'hydrocarbures, reprise par Shell; Sotexma, pour la gestion de matériels agricoles, reprise par un groupe français; Soprolait, pour la fabrication et le conditionnement du lait reconstitué, par un groupe danois.

Le système de location-gérance a été largement utilisé dans la plupart des pays de l'espace francophone pour la reprise de nombreux hôtels appartenant à l'Etat, à l'exemple de ce qui est pratiqué à grande échelle au Maroc: 35 hôtels sur une liste de 37 établissements hôteliers privatisables ont été vendus (sept) ou transférés à la gestion privée.

Le contrat de gestion est le transfert de la gestion d'une entreprise publique à un groupe privé, l'Etat restant propriétaire du patrimoine pour lequel il reçoit une redevance supposée représenter une participation à l'amortissement des immobilisations. C'est une formule assez souvent utilisée en Afrique francophone et notamment lorsque les investissements ont été trop lourds pour pouvoir intéresser un repreneur privé: c'est le système le plus souvent envisagé pour la privatisation des compagnies de chemins de fer.

Le régime des concessions est un peu différent en ce sens qu'il ne s'applique généralement pas à une entreprise publique existante. Il s'agit, le plus souvent, d'éviter de nouveaux engagements de l'Etat tout en lui laissant l'initiative des investissements sans en avoir la charge.

L'exemple récent de la Tunisie illustre la méthode et ses enjeux. Le ministère de la Coopération internationale et de l'Investissement a invité, en juin 1995, les bailleurs de fonds traditionnels, une trentaine de banques d'affaires internationales à côté des banques nationales et une trentaine d'entreprises multinationales. La réunion sur "l'environnement et les opportunités d'investissements en Tunisie" avait pour objectif de présenter aux investisseurs potentiels une vingtaine de projets d'infrastructures que des entreprises privées pourraient désormais prendre en charge, sous contrat de concessions attribuées par l'Etat. Il est prévu notamment de leur confier la construction et l'exploitation de deux tronçons d'autoroutes, de neuf stations de dessalement d'eau, de cinq stations d'assainissement, de travaux de réhabilitation, d'une centrale électrique, d'un parc de loisirs.

Le but est de drainer des capitaux étrangers pour le développement des infrastructures et de faciliter l'arrimage de la Tunisie à l'espace Euro-méditerranéen.

Ces accords ne sont pas faciles à réaliser dans le contexte de la plupart des pays francophones d'Afrique. En effet, les groupes multinationaux, très sollicités par ailleurs, sont enclins à beaucoup

de fermeté dans les négociations et risquent donc de se revéler peu avantageux pour le pays accordant les concessions. Leur stratégie internationale ne rencontre pas nécessairement les intérêts nationaux. Mais, la solidité financière de ces groupes, leur maîtrise technologique, leur connaissance des marchés financiers en font des partenaires fiables présentant des garanties sur leurs engagements.

Les formes indirectes de privatisation sont sans doute appelées à un important développement en Afrique, compte-tenu de la pénurie de capitaux nationaux et institutionnels. Elles sont souvent mieux acceptées politiquement et idéologiquement car le patrimoine national est conservé par l'Etat.

Ce sont aussi des solutions pratiques, souvent plus faciles à mettre en oeuvre que la vente des actifs des entreprises publiques. Les problèmes d'évaluation préalable sont réduits. Mais ces modalités exigent des agents de l'Etat des compétences nouvelles pour bien négocier les contrats avec des partenaires rompus aux montages financiers complexes. On reproche aussi en Afrique à ces solutions d'être coûteuses car elles ont souvent nécessité la venue de nouveaux expatriés.

A l'exception du système des concessions, les différentes méthodes de sous-traitance présentent à long terme un avantage considérable: elles stimulent l'esprit d'entréprise et peuvent constituer un élément déterminant de la promotion des PME nationales, notamment dans les régions, contribuant ainsi à la décentralisation économique, une exigence moderne de la démocratie.

Un séminaire sur la privatisation, organisé par l'US-AID et Price-Waterhouse à Yaoundé en novembre 1993 concluait à la nécessité de privilégier les techniques indirectes de privatisation et notamment les formules de location.

1.3.3 La libéralisation de l'économie et la dérèglementation

Le moyen le plus utilisé en la matière a été la suppression des monopoles d'exploitation de certains services publics. C'est aussi une méthode douce, efficace et au deuxième degré, pour organiser le désengagement de l'Etat. On parle alors de privatisation d'un secteur, plutôt que de privatisation d'une ou de plusieurs entreprises, même si les effets à terme sont identiques. Il s'agit, en effet d'ouvrir à l'initiative privée un secteur économique antérieurement exploité d'une manière monopolistique par l'Etat.

Cette ouverture doit s'accompagner d'une réelle concurrence entre opérateurs, faute de quoi il ne s'agirait que d'un transfert de monopole qui serait à la fois peu efficace et mal accepté. On a déjà mentionné l'exemple des transports urbains et de la commercialisation des produits agricoles. On peut encore citer celui de la SOMIEX, Société malienne d'Importation et d'Exportation, dont le monopole de l'importation des denrées de première nécessité a été supprimé une première fois en 1983.

La méthode a également été appliquée dans les transports maritimes et aériens. Le dernier exemple en date est sans doute le cas de Lina Congo. Dans un arrété du 18 août 1994, le Ministre congolais des Transports a autorisé la compagnie privée Trans-Air à exploiter les lignes intérieures en concurrence avec Lina-Congo. Trans-Air appartient à un groupe d'hommes d'affaires d'origine libanaise. Lina-Congo rencontrait d'énormes difficultés financières avec une dette de sept milliards de FCFA. Un seul de ses trois appareils était en état de voler, les autres

étant immobilisés faute d'entretien: la compagnie ne pouvait plus assumer la charge des révisions périodiques.

On peut aussi citer l'exemple de retrait de l'Etat par suppression de monopole dans le domaine de la distribution: en 1994, la législation béninoise a rendu à la concurrence le secteur de la commercialisation des produits pétroliers. Il est vrai que le secteur informel avait déjà largement entamé le monopole de l'Etat.

De la même manière, la collecte de l'épargne dans plusieurs pays ouest-africains a été ouverte à la concurrence par les initiatives du secteur informel et des ONG et en marge des règles de la BCEAO (Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest).

Il importe de noter aussi que la suppression des monopoles n'émane pas nécessairement d'une décision gouvernementale ou d'une informalisation des marchés. Elle peut aussi résulter de mutations technologiques: c'est le cas actuellement des télécommunications comme cela l'a été de l'audio-visuel dont l'ouverture à la diversité n'a pas toujours été souhaitée.

Dans tous les cas, l'insertion des entreprises publiques dans un marché devenu concurrentiel n'est pas une opération simple: les compétences réelles sont rares. Les notions commerciales ne sont plus connues: le respect des contrats et des délais, la formation des prix en économie de marché, les domiciliations bancaires, les connaissements, et tout ce qui fait le lot quotidien d'un négociant professionnel, doivent faire l'objet d'un apprentissage sur une longue période et ce ne sont pas quelques stages qui y suffiront. Qu'il s'agisse de café au Burundi, d'hôtellerie au Sénégal, ou d'engrais en Côte d'Ivoire, la sanction des marchés est impitoyable. C'est sans doute la raison pour laquelle la suppression des monopoles publics et l'ouverture à la concurrence constituent souvent une première étape de la privatisation. L'entreprise publique qui entre dans le secteur concurrentiel est souvent privatisée par la suite, à condition de survivre à l'épreuve du marché. Ainsi, Lina-Congo fait partie du prochain programme de privatisation.

1.3.4 Le démembrement des entreprises publiques et la liquidation

Il est parfois nécessaire ou opportun de fragmenter une entreprise publique en plusieurs activités indépendantes ou "compartiments" pour la vendre plus facilement à des investisseurs privés. On peut aussi vouloir par exemple isoler de l'exploitation telle ou telle activité non rentable et qui sera ultérieurement liquidée.

Un tel démembrement peut s'opérer selon plusieurs cas de figure. L'ancienne société peut continuer à exister sous forme publique ou privée mais avec des activités moins nombreuses ou on peut encore constituer plusieurs entreprises autonomes. On a utilisé cette méthode pour la suppression des monopoles d'Etat, notamment dans le secteur de la distribution. Par exemple une société de distribution de cinéma a été vendue, salle par salle, à plusieurs opérateurs privés. Il ne restait de l'entreprise-mère qu'une centrale d'achat, bientôt elle-même privatisable.

L'exemple de la Sonees, Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal, illustre assez clairement l'intérêt de la privatisation par démembrement. Le 24 mas 1995, les députés ont voté une loi autorisant la division de la Sonees en deux sociétés distinctes. La première restera publique et sera chargée des infrastructures hydrauliques, des investissements de réhabilitation ou de développement et de la charge du service de la dette. La seconde, de droit privé, constituée avec

des capitaux nationaux et étrangers, sera chargée de la distribution de l'eau en zone urbaine et du recouvrement des factures.

Le projet de privatisation de la SODIDA au Sénégal (Société de gestion du domaine industriel de Dakar) procède du même principe. La SODIDA a été créée en 1978 à l'initiative de l'Etat pour construire et louer environ 65 locaux industriels à des petits entrepreneurs du secteur privé. Elle fournit en outre un encadrement technique, un accès aux lignes de crédit spécialisé, une assistance en gestion et en commercialisation. C'est le type même des "incubateurs" à la mode en Afrique dans les années 80. La SODIDA est une société d'économie mixte dont le capital est largement dominé par l'Etat, dans son rôle d'agent du changement et de promoteur de l'initiative privée.

L'expérience a largement réussi: les comptes d'exploitation sont positifs et les entrepreneurs privés du Domaine affichent des résultats exemplaires. Au cours d'une visite à Dakar, le Directeur général du BIT, après tant d'autres, a tenu à exprimer ses félicitations.

Il ne restait plus qu'à transmettre le relai de l'opération au secteur privé. Pour conduire progressivement la SODIDA à la privatisation, il a été décidé de procéder à la location-vente des ateliers en remplacement du système de location simple, telle qu'il avait été pratiqué jusqu'alors. Ainsi, année par année, le patrimoine immobilier de la SODIDA sera tranféré sans crise aux entrepreneurs du domaine industriel. A l'issue de ce lent processus, il ne restera qu'une société de gestion d'un immeuble de propriété collective et à faible patrimoine: elle pourra alors être reprise sans difficulté par l'association des entrepreneurs du domaine.

La liquidation est aussi une forme primitive de la privatisation. On y a eu fréquemment recours en Afrique dans la première phase des programmes de privatisation pour supprimer des activités de l'Etat jugées définitivement non rentables et n'appartenant pas aux secteurs stratégiques.

Notons aussi que la liquidation des entreprises publiques est parfois une forme de restructuration juridique nécessairement préalable à la privatisation. Différentes lois peuvent en effet s'appliquer lorsque l'entreprise est constituée en société de droit privé: dans ce cas, la liquidation relève alors du droit commercial et de ses dispositions relatives à la faillite, qui n'est généralement pas prévue dans le droit public. Certains pays, comme le Sénégal, ont cependant adopté une législation particulière sur la liquidation et la faillite des entreprises publiques.

1.4- Les résistances et les obstacles à la mise en oeuvre de la des politiques de privatisation

Les facteurs limitant ou s'opposant à la mise en oeuvre des politiques de privatisation en Afrique relèvent de deux ensembles qui interfèrent:

- les premiers, d'ordre politique, se manifestent par des résistances voire une hostilité déclarée des groupes politiques, des syndicats, des salariés, des intellectuels ou de l'opinion publique;
- les seconds sont des obstacles plus techniques liés aux insuffisances économiques, administratives ou organisationnelles: récession, pauvreté, inorganisation des marchés

financiers, faiblesse du système bancaire, difficultés du management du secteur public comme du secteur privé, insuffisance des effectifs des repreneurs potentiels...

1.4.1 Les résistances idéologiques.

Le débat idéologique en matière de politique économique et donc de privatisation a tendance à s'atténuer en raison de la mondialisation de l'économie et de la fin de la guerre froide. Il n'est pas clos pour autant. Les risques de la privatisation restent en effet probablement plus importants dans les pays en développement et notamment en Afrique francophone que dans les pays industriels du nord.

L'économie de marché n'y a pas encore apporté toutes les preuves de son efficacité. Les Etats ne sont pas encore assurés de pouvoir garantir à tous les citoyens l'accès aux services privatisés. Le cadre réglementaire et les mécanismes de régulation et notamment la protection contre les pratiques de pénurie organisée ne sont pas opérationnels, quand ils existent. Or, l'accès des populations aux services essentiels, préalablement publics, reste un élément fondamental de la cohésion sociale de chaque pays. L'impact de la privatisation sur la qualité et la disponibilité des services primaires, anciennement assurés en principe par la neutralité de l'Administration, sont des questions pertinentes posées par les populations inquiètes: elles sont aussi importantes que la recherche de la rentabilité. Dans certains zones, la privatisation de la gestion des bornes-fontaines illustre le bien-fondé de ces préoccupations.

En outre, certains théoriciens du développement considèrent que les espérances attendues de l'économie concurrentielle dans laquelle le secteur privé constitue le nouveau moteur du développement sous-estiment peut-être le rôle capital et irremplaçable de l'Etat comme agent volontaire du changement en sa qualité de responsable et d'initiateur des risques nouveaux que le secteur privé n'a pas vocation d'assumer. Quelle entreprise privée aurait pris le risque de l'électricité nucléaire ou de l'école obligatoire pour tous, ou encore des grands ouvrages hydrauliques comme les barrages de Diama et de Manantali en Afrique de l'Ouest?

A plus court terme, les inquiétudes des salariés sont manifestes. Les premières conséquences sociales en Afrique des politiques de privatisation ont été des emplois perdus, même si les licenciements n'étaient en réalité que le résultat de la mauvaise gestion publique antérieure. Ceux qui conservent leur emploi perdent souvent des avantages acquis comme la garantie apparente de l'emploi ou voient leur régime de pension modifié. Les conditions de travail sont toujours changées: respect plus strict de la discipline, rémunération parfois liée aux performances, nécessité de s'initier à l'approche clientèle, etc. Autant de raisons de motiver des résistances au changement.

Notons encore que les populations africaines sont particulèrement sensibles à l'aliénation du patrimoine national aux mains des intérêts étrangers; elles vivent ces cessions comme une atteinte à leur jeune indépendance.

L'expérience africaine a démontré que, pour réussir, les politiques de privatisation nécessitent une ouverture démocratique minimale associant les partenaires politiques et sociaux. Il s'agit en effet de renégocier le contrat social. Les grèves observées en France à la fin 1995 ont démontré, par défaut, cette nécessité. Les débats aux parlements de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso ou du Congo constituent, entre autres, des exemples différents de la recherche d'un certain consensus

en faveur des programmes de privatisation. Ces politiques doivent être pragmatiques et adaptées à la situation, économique, sociale et culturelle de chaque pays.

Il importe donc d'analyser précisément les réticences des partenaires immédiats à l'opinion publique qui peuvent se manifester à tous les niveaux:

- souci de défense de l'Indépendance nationale,
- garantie de l'accès de tous aux services primaires à un coût raisonnable,
- désir de maintenir un contrôle neutre et public sur des activités considérées comme stratégiques,
- sauvegarde des droits des usagers,
- volonté d'éviter la création d'intérêts particuliers trop puissants,
- méfiance à l'égard des monopoles privés,
- protection des avantages des salariés.

La liste n'est pas exhaustive. Les dispositions nécessaires à la protection de certains intérêts ont été parfois prévues par les lois de privatisation.

L'existence d'un concensus minimum est maintenant considérée comme la condition sine qua non de réussite des opérations de privatisation.

Les émeutes de Casablanca de juin 1981, les grèves de Dakar et à Brazaville de l'été 1995 ou les débats houleux dans plusieurs parlements africains ainsi que les remous créés au Cameroun en 1994 par le projet de privatisation de la Cameroun Development Corporation, première entreprise agro-industrielle nationale, illustrent, chacun à leur manière, les difficultés de la mise en oeuvre d'une véritable concertation, même si elle apparaît indispensable au succès à terme.

1.4.2 Les obstacles techniques à la privatisation

Ils ont été la cause la plus fréquente des retards et des reports des politiques de privatisation en Afrique noire francophone. On les a déjà mentionnés à plusieurs reprises.

Ce sont d'abord les difficultés d'ordre juridique: le système législatif ancien n'avait généralement pas prévu le transfert d'activités publiques vers le secteur privé ni même l'éventualité d'un désengagement de l'Etat. Il a fallu créer de nouvelles lois. Les lois de privatisation ont partout en Afrique francophone, contrairement à d'autres régions du monde, précédé la mise en oeuvre des politiques de privatisation, avec l'avantage d'un nécessaire débat parlementaire.

Ce sont, plus fréquemment, les obstacles liés aux faiblesses de l'économie. Les pays pauvres et en situation de récession ne disposent pas d'une capacité d'épargne nationale au niveau des populations ni au niveau des entreprises locales. La vente des entreprises publiques ne trouve pas assez de repreneurs nationaux. La situation de l'épargne domestique n'est, aujourd'hui, pas très différente de celle qui prévalait dans les premières années des indépendances: il y a eu certainement une accumulation de capital dans les classes dirigeantes et moyennes mais leurs capacités d'investissement se sont portées sur le secteur immobilier ou sur les marchés financiers extérieurs, de telle sorte que l'épargne mobilisable localement est trop faible pour les rachats des

entreprises privatisables. Il faut alors privilégier les modalités de privatisations indirectes, parfois complexes à mettre en oeuvre ou recourir aux capitaux extérieurs, par ailleurs trop sollicités et peu enclins à investir dans des pays aux populations à faible pouvoir d'achat.

De la même manière, l'inexistence de marchés financiers organisés et la faiblesse des systèmes bancaires éprouvés par les dettes intérieures des Etats et les faillites des entreprises, constituent autant d'obstacles institutionnels. La désorganisation du tissu économique, avec l'essor d'un secteur informel incontrôlable contribue aussi à l'affaiblissement du secteur privé moderne, seul capable de participer aux offres de vente des entreprises publiques.

En outre, les exigences de technicité, de capacité financière et de compétence en management sont d'un tel niveau pour la reprise des grandes entreprises publiques, qu'on ne trouve pas facilement aujourd'hui des entreprises privées nationales ayant une structure et des moyens suffisants: très rares sont les groupes privés qui ont émergé en Afrique pour atteindre une dimension suffisante pour reprendre, par exemple, les réseaux de l'énergie ou des télécommunications. Il faudra donc faire appel aux capitaux extérieurs. On ne peut alors s'empêcher de penser que la détention de la majorité des actions de ces grandes sociétés de services par des partenaires étrangers posera, à terme, de nouveaux problèmes de balance des paiements, de stratégie du développement national, et sans doute, de justice sociale. Le souci de limiter la participation des capitaux étrangers est toujours présent chez les promoteurs des politiques de privatisation dans les pays francophones d'Afrique, même lorsqu'il ne se manifeste pas aussi ouvertement qu'au Sénégal, où l'article 11 de la loi n°87-23, portant sur la privatisation, stipule que "pour chaque entreprise, le ministre chargé du portefeuille de l'Etat fixe la proportion des titres susceptibles d'être cédés en priorité aux personnes physiques ou morales de nationalité sénégalaise", ce qui signifie a contrario, que la participation étrangère se trouve ainsi limitée a priori par la loi.

Ce sont enfin les obstacles liés à la capacité administrative de gérer le management de la privatisation. Ce sont toujours des opérations complexes et nouvelles à exécuter, souvent par des agents publics non formés à ces exercices et généralement peu favorables à la mise en oeuvre d'une politique économique qui les dépossèdent d'un pouvoir peu partagé et, souvent, de revenus complémentaires. C'est la raison pour laquelle, la plupart des pays d'Afrique francophone ont créé des institutions provisoires et spécialisées pour gérer les privatisations: les "commissions de privatisations" ou autres organismes analogues sont le plus souvent très autonomes sur le plan administratif et financier. On considère que c'est de l'importance de leur autonomie que dépend le succès de la mise en oeuvre des programmes de privatisation.

L'annexe 2 contient une liste des obstacles à la privatisation les plus fréquemment relevés par M. Iacono et D. Rondinelli dans la mise en oeuvre de ces politiques dans le monde.

Le bilan des premiers programmes de privatisation en Afrique francophone semble indiquer que leur réussite est d'autant plus affirmée qu'il y ait eu de réels débats sur la nécessité du changement de la politique économique, d'une part, et que l'Administration soit restée suffisamment forte, d'autre part, pour mettre en place un cadre réglementaire solide, garantissant aux populations la continuité de l'accés aux services privatisés dans de bonnes conditions.

De tels mécanismes de contrôle spécifiques et provisoires s'avèrent en effet nécessaires dans la phase de transition en attendant que la régulation naturelle de l'économie de marché s'établisse avec le développement de la concurrence.

The state of the s

en de la companya de la co tion of the Mangabous Matthew Management of the control of the authorization of the law of the law

the control of the same as a second of the same as the same as

Chapitre 2: Préalables à la mise en oeuvre d'une politique de privatisation

Le respect de l'équité et le sens de la justice sociale sont indispensables dans la mise en oeuvre des politiques de privatisation. Mais, il faut encore créer un environnement juridique et économique favorable, en assainissant le secteur parapublic résiduel ou prochainement transféré, et en renforçant le secteur privé: ces deux extrémités de la chaîne constituent en effet les points d'ancrage de la périlleuse migration économique des entreprises en mutation.

2.1 La recherche d'un consensus politique et social.

La privatisation est un processus essentiellement politique et complexe. Il doit être initié et géré par le gouvernement. En raison des nombreuses réticences et résistances que nous avons évoquées, aux côtés des difficultés techniques considérables, il n'est pas étonnant que les programmes de privatisation engendrent tant de controverses.

La négociation d'un accord minimal, à l'intérieur du gouvernement d'abord, puis avec les partis politiques et les partenaires sociaux, apparait comme une condition préalable et nécessaire à la réussite des programmes de privatisation. La nouvelle politique économique va en effet modifier, à terme et considérablement, la situation politique et sociale nationale, en ouvrant la voie à l'émergence de nouvelles forces qui vont restructurer progressivement la société dans toutes ses composantes. C'est donc un acte politique majeur qui nécessite d'abord une adaptation particulière à la situation économique, sociale et culturelle de chaque pays et qui implique aussi un ferme engagement des dirigeants nationaux, particulièrement au niveau le plus élevé, celui du chef de l'Etat.

Les premiers grands programmes historiques de privatisation au Chili à partir de 1974 et au Royaume-Uni, dès 1980, sont inséparables de la volonté de fer de leurs promoteurs: le premier Ministre Margaret Thatcher a laissé l'empreinte de sa détermination bien au-delà de la population britannique.

En Afrique francophone, les premières vagues de privatisation ont été décidées et conduites dans un contexte politique peu stable et parfois mouvant, avec des manifestations publiques de conflits internes, des programmes trop souvent remis en cause ou reportés et une méfiance déclarée à l'égard des investisseurs privés, nationaux ou étrangers. Leur crédibilité s'en est trouvée fort réduite et dès lors leurs résultats sont restés très inférieurs aux attentes.

Les leçons ont porté et les privatisations de la deuxième vague en Afrique francophone sont dorénavant engagées sous l'autorité directe des premiers responsables gouvernementaux dans un contexte de concertation politique et sociale plus favorable et dans un processus mieux intégré, prenant notamment en considération la nature du marché au sein duquel l'entreprise privée publique doit être privatisée. Les débats publics portent non seulement sur l'opportunité économique des privatisations, mais aussi sur la nature des services rendus, le rôle de l'Etat, les conséquences prévisibles sur l'emploi, les statuts, les conditions de travail... Certaines opérations

sont différées jusqu'à ce que le cadre réglementaire nécessaire à la régulation économique transitoire soit en place.

En outre, un processus de communication s'ajoute parfois, mais encore trop rarement, à la réorganisation administrative et économique en vue d'informer les citoyens et de tenter de substituer à une mentalité administrative largement répandue, un comportement culturel valorisant les notions du risque d'entreprise et des performances individuelles, ce qui requiert, dans le contexte particulier africain, une longue et progressive adaptation.

Au Gabon, le Gouvernement mène une campagne exemplaire pour motiver l'opinion publique sur les avantages attendus de la privatisation des entreprises publiques. Le Commissaire général au Redressement, chargé des privatisations, publie régulièrement dans la presse nationale des communiqués pour présenter " l'ouverture des sociétés parapubliques dans l'honneur, la rigueur et la transparence". Le Gouvernement gabonais s'explique sur les avantages prévus du processus de la privatisation préparée pour Air Gabon, l'OPT (Office des Postes et des Télécommunications), l'Octra (Chemin de fer transgabonais), la SEEG (Société d'Eau et d'Energie du Gabon), ou la Sogara (Société gabonaise de Raffinage) .

Il est essentiel, en effet, que la politique de privatisation soit soutenue non seulement par les intervenants directement affectés par le programme mais également par l'ensemble des citoyens qui doivent en attendre des progrès en leur qualité de contribuables et de consommateurs. Cette dimension suppose que le programme de privatisation soit explicite sur les retombées positives à en attendre pour les populations: incidences prévisibles sur le coût et la qualité des services, sur les délais d'attente, sur les impôts et informations précises sur les relations de ce programme avec la politique économique globale de la nation et les mesures d'accompagnement décidées. Un bon dispositif d'information du public est une contribution importante au succès.

Des systèmes d'évaluation restent à imaginer pour vérifier le respect des engagements relatifs aux investissements et aux emplois, pour mesurer les progrès, les avantages et les inconvénients des privatisations pour l'économie nationale et les usagers transformés en consommateurs et pour en évaluer les conséquences sur la structuration sociale. Les instituts de sciences sociales, (CODESRIA, ENDA, ORSTOM, IFAN, pour le seul Sénégal et parmi d'autres), souvent performants dans l'espace africain francophone, devraient consacrer une part plus importante de leurs recherches sur ces thèmes en évitant les rigidités idéologiques, parfois répandues, en ces domaines.

La nature politique des programmes de privatisation exige en effet qu'ils soient gérés dans l'intégrité et la transparence pour limiter les risques d'abus, de fraude, de favoritisme ou de népotisme, faute de quoi le processus serait un échec très probable.

Nous citons, une fois encore, une partie des conclusions du séminaire sur la privatisation en Afrique de l'Ouest, réuni à Praïa en novembre 1993:

"Un engagement politique ferme du Gouvernement et la mise en oeuvre d'un large consensus sont essentiels pour le succès de la privatisation. Dans plusieurs pays Ouest-Africains, l'absence de volonté politique, par exemple pour s'attaquer au problème de l'emploi ou aux conséquences sur les conditions de travail, ont constitué l'obstacle majeur aux politiques de privatisation".

"Une campagne d'information publique et le dialogue sont nécessaires. Ils peuvent stimuler l'intérêt des investisseurs potentiels pour des entreprises publiques à privatiser. Ils peuvent aussi

aider à construire un consensus sur les objectifs politiques, économiques et sociaux ainsi que sur les modalités de la privatisation."

2.2. La création d'un environnement juridique et macro-économique favorable

Lorsque les objectifs et les stratégies des politiques de privatisation ont été définis dans la concertation, il ne reste qu'à initier un ensemble de textes législatifs et réglementaires pour, d'une part, modifier le système de régulation de l'économie et, d'autre part, organiser les procédures de privatisation proprement dites.

En réalité, les choses semblent s'être passées plus discrètement en Afrique francophone. La transition des économies régulées par l'Administration publique vers un système dont la régulation serait confiée aux forces du marché, condition évidemment préalable aux privatisations, s'est effectuée à partir des années 80, sous couvert des programmes d'ajustement structurel, les fameux PAS, avec l'appui insistant des institutions financières internationales. Leurs promoteurs estiment, sans doute à juste titre, que la privatisation des entreprises publiques ne peut se réaliser efficacement que si elle s'intègre dans une réforme globale de l'économie qui laisse une place essentielle à l'initiative privée.

L'idée qui prévaut alors est que la privatisation des entreprises publiques doit se réaliser dans un environnement "libéralisé" qui crée de nouveaux espaces à l'initiative privée: on vise à faire coup double, non seulement en offrant au secteur privé des entreprises publiques, mais encore en soutenant ses efforts par un ensemble de mesures facilitant son épanouissement dans un environnement macro-économique et réglementaire plus favorable. Ce faisant, on a peut-être surestimé le potentiel du secteur privé national, souvent brimé, à la fois conforté et anémié par une économie protectionniste.

On perçoit, dès lors, les trois niveaux de privatisation qui se complètent par implications réciproques:

- la privatisation directe, de premier degré, par la vente des actifs des entreprises publiques,
- les privatisations indirectes, par la dérèglementation sectorielle par exemple, en ouvrant à la concurrence du privé de secteurs jusque là réservés à la puissance publique,
- enfin, au troisième niveau, par la libéralisation globale de l'économie en créant un environnement favorable à l'essor de l'entreprise privée.

Il n'est pas certain que ce processus soit toujours apparu aussi clairement aux premiers promoteurs des programmes d'ajustement stucturel. Il convient donc d'en analyser les paramètres tels qu'ils ont été généralisés en Afrique francophone à partir de 1978.

2.2.1 La longue marche vers la libéralisation progressive des économies

Les mesures des programmes d'ajustement structurel appartiennent à un passé récent et presque révolu: leurs contenus sont connus de tous. Il n'est sans doute pas nécessaire de s'attarder sur les mesures de rétablissement des équilibres budgétaires par un meilleur fonctionnement des services administratifs, mais en revanche, il n'est pas inutile de rappeler les principales composantes de la restructuration des économies selon les principes de l'approche monétariste de l'époque adoptée alors sans restriction par le FMI et la Banque mondiale.

Les PAS sont des programmes de "libre économie de marché" mis en oeuvre en Afrique, comme dans de nombreux autres pays, mais généralement sans atteindre le même niveau de systématisation, pour redresser les économies à bout de souffle après deux décennies d'interventionnisme étatique. A quelques variantes près, les PAS ont les mêmes composantes principales:

La réduction des dépenses publiques: il s'agit de réduire les déficits bugétaires de l'Etat en diminuant les dépenses. On commence par restreindre le nombre des ambassades, les dépenses de prestige et protocolaires, les voyages des avions présidentiels, le nombre des voitures de services et des logements administratifs: le train de vie de l'Etat et de ses fonctionnaires est ajusté dans le sens d'une plus grande modestie et, partant, d'une meilleure équité. On révise aussi les états de la solde pour éliminer les doubles salaires, les morts et les absents de trés longue durée. Plus tard, on ira jusqu'à diminuer les salaires des fonctionnaires, au risque de déstabiliser l'ordre public, après les avoir incités au "départ volontaire".

Mais la compression des charges s'est aussi traduite par la diminution relative des dépenses d'éducation, de santé publique et d'entretien des infrastructures, limitant notamment les fournitures d'eau et d'énergie. Les universités sont sinistrées, les villes s'enfouissent sous l'abondance des ordures, l'environnement se dégrade irréversiblement, les épidémies réapparaissent, et l'approvisionnement en eau potable devient un souci majeur et permanent. La pauvreté et la misère s'aggravent. Les femmes et les enfants, particulièrement en milieu urbain, paient un lourd tribut aux nécessités de l'ajustement: on plaisante sur les effets de la "conjoncture" mais les difficultés sont si réelles que la Banque mondiale a dû admettre la nécessité d'accompagner les programmes d'ajustement structurel par des mesures de "lutte contre la pauvreté". En général, les budgets militaires ont, le plus souvent, échappé aux mesures d'austérité.

La libération des prix: le régime des prix était particulièrement complexe dans la plupart des pays d'Afrique francophone avec des prix contrôlés, homologués, surveillés. Les administrations financières exerçaient longuement leur talent sur les "structures de prix". La rigidité engendrait pénurie et commerce parallèle. On estimait que la faiblesse de la concurrence justifiait ces mesures de protection des consommateurs. Les PAS ont aboli le contrôle des prix sur la quasi totalité des biens de consommation courante. On peut encore trouver, en certains endroits, quelques exceptions théoriques. C'est le cas par exemple, du prix des carburants ou des loyers fondés sur l'étrange conception des "surfaces corrigées".

La détermination libre et autonome des prix en fonction des stratégies commerciales et des contraintes du marché est, en effet, un élément essentiel de l'économie concurrentielle. La libéralisation des prix doit normalement intervenir avant la mise en oeuvre des programmes de privatisation, faute de quoi, peu d'investisseurs seront intéressés par l'acquisition des entreprises dont les marges et les résultats d'exploitation seraient en définitive décidées par l'Etat.

La suppression du contrôle des prix, mesure associée au décontingentement du commerce extérieur, ne semble pas avoir eu d'incidence majeure sur l'inflation ni d'ailleurs sur le poids du secteur informel qui tire dorénavant avantage de la fraude douanière.

En revanche, la libération des prix a apporté indiscutablement une prime à la bonne gestion des entreprises. L'essor récent en Afrique des cabinets de conseil en management témoignent sans doute de ce besoin nouveau.

Les politiques de libéralisation des prix pourraient avoir un effet inverse à celui escompté si des mesures ne sont pas prises en même temps pour combattre les possibilités de restriction à l'exercice de la libre concurrence: la simple conversion de monopoles publics en monopoles privés serait désastreuse sur le plan de l'économie nationale et pour les populations. Il peut donc être nécessaire de créer une législation interdisant la création de cartels ou de monopoles, ainsi que les autres pratiques commerciales restrictives.

• La libéralisation du commerce extérieur: il s'agit de supprimer les entraves aux échanges internationaux. On procède par réduction des droits de douane ou suppression des contingents et des licences d'importation. Le but est d'introduire sur les marchés nationaux une plus grande concurrence en réduisant les monopoles. C'est une condition de bon fonctionnement du système de régulation dans une économie libérale de marché. C'est aussi la fin des politiques protectionnistes qui avaient été établies dans tous les pays de l'espace francophone d'Afrique.

Le Ministre des Finances du Sénégal définit ainsi l'objectif de libéralisation du commerce extérieur, en décembre 1994: "nous avons supprimé les autorisations d'importation: c'était une protection quantitative qui avait pour but de protéger les industries nationales". La contrebande avait rendu inefficace ce type de protection. Certains experts ont redouté que la fin annoncée des monopoles ne soit rapidement effective, notamment en ce qui concerne le sucre et le riz. Dans les autres activités industrielles, la libéralisation des échanges a contribué, dans un premier temps, à affaiblir les entreprises sénégalaises, qui ont dû se mesurer sans préparation suffisante aux productions étrangères concurrentes et plus compétitives: les licenciements ont été nombreux et le chômage s'est accentué dangereusement. Les relations avec les syndicats se sont tendues en maints endroits.

C'était le prix à payer pour un alignement sur la compétitivité internationale: était-il évitable? La distance avec les politiques antérieures visant à l'autosuffisance alimentaire ou énergétique et à l'import-substitution, apparaissait considérable, même si ces politiques relevaient un peu de l'utopie, dans ces pays encore faiblement peuplés dont le pouvoir d'achat des populations est parmi les plus bas du monde.

L'exemple de la Tunisie qui a adopté en 1994 une nouvelle loi sur le commerce extérieur est significatif des tendances actuelles en matière de réglementation du commerce exterieur. La nouvelle législation visait à l'ouverture de l'économie tunisienne à la concurrence internationale. Le but était de libérer les importations pour permettre à la jeune industrie nationale de relever le défi de la compétitivité internationale et donc de pouvoir, à son tour, se mesurer avec les autres producteurs sur les marchés extérieurs. Telle était l'ambition de cette nouvelle réglementation, qui l'a fait qualifiée " d'événement économique majeur de l'année 1994". Cette nouvelle loi présentait, en effet, une rupture majeure avec la politique très protectionniste précédente qui, sans doute, était justifiée pour assurer les débuts du processus d'industrialisation.

Pour comprendre les changements, il est utile de rappeler les caractéristiques principales de la réglementation antérieure. Celle-ci était marquée par une multitude de procédures d'autorisations préalables et par une conception très protectionniste. Les produits importés étaient soumis à autorisation du ministère de l'Economie d'une part et de la Banque centrale de Tunisie d'autre part. Le ministère fixait le cadre général du commerce extérieur avec une liste de produits libres, contingentés ou prohibés et délivrait les titres nécessaires: cartes, licences, certificats.

La nouvelle réglementation a d'abord séparé la réglementation des changes de celle du commerce extérieur: en 1992, la convertibilité du dinar a facilité cette évolution. La seconde nouveauté est la simplification des procédures avec l'instauration de contrôles a posteriori: ils portent à la fois sur le plan économique pour lutter contre les pratiques déloyales du dumping, et sur le plan technique pour protéger les consommateurs en matière de qualité. La protection économique contre les pratiques des importations subventionnées s'exerce par l'instauration d'un droit compensateur, "lorsque la mise à la consommation cause ou menace de causer un préjudice important à une production locale similaire". Notons aussi que la nouvelle loi maintient l'autorisation préalable pour certains produits sensibles relatifs à la sécurité, à l'hygiène, à la santé, à la protection de la faune et de la flore.

Signalons enfin, que la loi présente un aspect promotionnel significatif des changements de mentalité: un Conseil national du Commerce extérieur est institué pour élaborer des stratégies du commerce extérieur et pour organiser des actions de promotion à l'intérieur comme à l'étranger.

- Une politique monétaire restrictive : les limitations de la masse monétaire et des crédits à l'économie ainsi que la pratique de taux d'intérêts élevés étaient destinées à juguler l'inflation. Elles ont aussi contribué au ralentissement économique et n'ont pas eu d'influence significative sur la capacité d'épargne, compte-tenu de l'appauvrissement général.
- La promotion des exportations était préconisée dans le but d'obtenir des devises pour le rétablissement de la balance des paiements. Les PAS ont accordé la priorité aux exportations agricoles, souvent seul secteur capable d'expansion: elles ont effectivement

progressé au détriment des cultures vivrières. En 1974, les pays africains subsahariens importaient environ 4 millions de tonnes de céréales: ce volume a doublé douze ans plus tard en 1986. La malnutrition et la faim apparaissent sur de nouveaux territoires.

Création d'un environnement juridique favorable au secteur privé : les PAS de la première génération n'envisageaient pas encore de procéder aux privatisations proprement dites. Ils visaient d'abord une restructuration du secteur parapublic pour le rendre plus opérationnel et moins coûteux.

D'autre part, le secteur privé ne pouvait pas encore faire l'objet d'une relance, compte-tenu de la priorité accordée à la restauration des grands équilibres économiques.

Il s'agissait alors essentiellement de créer un cadre réglementaire plus favorable à l'essor des entreprises. Il est vrai que les entraves administratives et réglementaires opposées à leur bon fonctionnement étaient si lourdes que les initiatives étaient découragées et que l'esprit d'entreprise semblait avoir déserté le continent.

Il fallait en premier lieu rétablir la confiance des entrepreneurs. Pour réussir, la privatisation devrait se dérouler dans un contexte juridique caractérisé par le respect de la légalité et par la reconnaissance des droits des citoyens et des agents économiques privés. Notamment, les droits de propriété privée doivent être souvent précisés ou redéfinis. Il s'agissait aussi de restaurer les principes de l'Etat de droit. Ces soucis ont conduit, cas par cas, à une multitude d'adaptations de lois, de décrets et d'arrêtés pour abolir un monopole, protéger la concurrence, rassurer les créanciers par un système de garanties réelles, réglementer ou déréglementer un secteur, réduire les restrictions en matière de commerce extérieur et de fixation des prix de vente, rationnaliser les procédures de constitution, d'acquisition ou de dissolution des sociétés, faciliter les investissements. Le nombre de réformes des codes des investissements illustre à lui seul l'agitation autour de l'adaptation de l'environnement juridique!

En cette matière, la tendance actuelle est à l'automaticité de l'octroi des avantages lorsque le promoteur répond aux exigences du code, notamment en ce qui concerne le nombre d'emplois créés, le niveau d'investissement ou les zones ou les secteurs privilégiés. Les nouvelles procédures consistent à considérer que les avantages prévus par le code des investissments sont automatiquement accordés si l'Administration ne manifeste pas son opposition dans un délai déterminé. Ce système ne fonctionne efficacement que si les contrôles a postériori sont réellement exercés. Dans le cas contraire, les codes des investissements deviennent inutiles et les dispositions des lois de finances peuvent intégrer les mesures fiscales en faveur des investissements privés. Gageons que ce sera l'évolution à terme.

Dans le même esprit, on constate que le système de la simple déclaration préalable se substitue de plus en plus souvent au régime de l'autorisation préalable, par exemple pour la création d'une entreprise.

Les derniers aménagements réglementaires en date ont porté sur la réforme des codes du travail pour introduire une plus grande liberté dans les pratiques d'ajustement des effectifs à la situation du marché.

On assiste partout à la simplification des procédures relatives à l'exercice des activités des entreprises privées. Les contrôles a priori sont remplacés par des contrôles a posteriori. Les services administratifs sont invités à une attitude incitative plutôt que répressive: une véritable révolution des comportements est en cours. Certains états, comme le Sénégal, ont même créé des structures spécialisées pour aider à l'évolution des mentalités administratives: c'est le but de la Cellule d'Appui à l'Environnement des Entreprises. L'intention est bonne, mais il serait sans doute tout aussi efficace de dynamiser les structures existantes de dialogue avec les partenaires sociaux.

La recherche de la simplification des procédures a ainsi conduit plusieurs états d'Afrique francophone à instaurer un "guichet unique" où sont représentés tous les interlocuteurs des différentes administrations qui interviennent dans les négociations avec les entreprises privées. Ainsi, au Mali, un guichet unique a été créé en 1995 après tant d'autres pour "fournir les prestations administratives et légales nécessaires à la création d'entreprises".

En juillet dernier, c'était le tour de Brazzaville où était créé le Centre de Formalités des Entreprises, avec les attributions suivantes:

"Observer l'environnement des entreprises et identifier tous mécanismes, procédures et formalités complexes qui empêchent les Congolais de créer, de modifier ou de cesser leurs activités économiques, afin de les simplifier et de réduire leur durée et leur coût.

"Recevoir en un seul lieu (Guichet unique), sur un seul document, en un seul paiement et en moins d'une heure, toute déclaration liée à la création, au transfert, à l'extension, à la modification et à la cessation d'activités.

"Obtenir, pour les opérateurs économiques, les autorisations préalables pour les professions et activités réglementées.

"Informer et conseiller les entrepreneurs et opérateurs économiques sur les formalités des entreprises.

"Tenir le fichier des entreprises créées, tranférées, modifiées, en cessation ou en suspension d'activités."

La liste de ces attributions témoigne avec éloquence de l'évolution engagée. Un séminaire tenu à Abidjan, en avril 1993, sur l'harmonisation du droit des affaires avait réuni, sur le thème de l'harmonisation de l'environnement juridique de l'entreprise, près de 400 participants provenant des 14 pays de la Zone franc, ainsi que des participants d'autres pays francophones d'Afrique, comme la Guinée, la Mauritanie et Madagascar. Les travaux ont porté sur le droit des sociétés, le statut du commerçant, les sûretés, les procédures de recouvrement des créances, le plan comptable, le droit du travail. M. Kéba Mbaye, président de la réunion et ancien vice-président de la Cour internationale de Justice de La Haye, a souligné le consensus général autour de la nécessité d'harmoniser le droit des affaires dans la zone franc. Le projet avait été initié au sommet francophone de Libreville en octobre 1992. Les experts vont poursuivre leurs travaux.

 L'assainissement du secteur bancaire. La libéralisation du secteur bancaire dans les pays africains a été considérée comme une condition indispensable au développement de l'économie de marché. Il est vrai que dans la plupart des pays de l'espace africain francophone les établissements bancaires étaient dans une situation financière catastrophique.

Les systèmes bancaires étaient largement dominés par les Etats. Les réglementations fixaient les taux d'intérêt, imposaient des plafonds et des affectations sectorielles de crédit: c'était "l'encadrement du crédit". La crise des systèmes bancaires dans les pays de la Zone franc s'est révélée dans toute son ampleur à la fin des années 80. Elle avait des causes multiples: de l'interventionisme de l'Etat, notamment pour financer les campagnes agricoles, aux dirigeants peu compétents ou peu scrupuleux, en passant par des politiques monétaires inadaptées.

Les banques centrales (BCEAO et BEAC) avaient imposé aux banques commerciales des coefficients d'emplois sectoriels irréalisables et avaient accru leurs avances aux Etats, bien au-delà des normes réglementaires. Les réseaux des banques commerciales étaient surdimensionnés; les banques de développement étaient en faillite, avec une masse de prêts non récupérables car souvent consentis à des agents publics.

C'est à partir de 1989 que les autorités monétaires de la Zone franc se sont engagées dans des réformes majeures pour remédier au désastre. Des mesures relatives à la politique des banques centrales et à la réglementation des banques commerciales ont été rapidement mises en oeuvre.

L'encadrement du crédit a été supprimé, les taux d'intérêt ont été libérés et le désengagement de l'Etat a été opéré dans une très large mesure. Une commission bancaire a été installée auprès des banques centrales pour exercer un contrôle technique, en toute indépendance, sur les banques primaires pour éviter toute ingérence politique: la liberté d'action était rendue aux institutions financières.

Il restait à restucturer le secteur bancaire sinistré. La politique de réhabilitation a, en fait, comporté trois composantes:

- isolement des créances douteuses et des mauvais risques, généralement transférés à une caisse de recouvrement,
- réduction de la participation de l'Etat dans le capital des banques commerciales,
- recapitalisation des banques maintenues en activité avec les anciens ou de nouveaux partenaires.

On a liquidé presque partout les banques nationales de développement, à l'exception de celle du Gabon et de quelques banques de crédit agricole. Presque tous les Etats d'Afrique francophone ont eu, à un degré plus ou moins fort, recours à de telles actions de réhabilitation, de liquidation et de fusion qui ont modifié considérablement le paysage bancaire, dorénavant prêt à participer aux financements de la privatisation.

Les résultats n'ont pas été immédiats: la surévaluation du franc CFA, rivé à la parité du franc français, dans une période de faiblesse du dollar, entraîna une hémorragie croissante des francs CFA, atteignant plusieurs centaines de milliards de francs en 1993. Les banques centrales durent alors limiter les transferts. Dès lors, les jeux étaient faits et sur les conseils insistants du FMI et de la Banque mondiale, la dévaluation était décidée à Dakar le 11 janvier 1994.

L'examen de quelques exemples montrent l'ampleur des réformes. Parmi les pays hors zone franc, la Mauritanie se caractérisait par une situation bancaire d'effondrement. Les audits pratiqués en

juillet 1993 ont estimé que la restructuration du secteur bancaire coûterait à l'Etat environ 7,5 pour cent du PIB. L'Union des Banques de Développement, fermée en 1993, a été liquidée. La Bamis et la BMCI ont été assainies par le désengagement de l'Etat et de nouveaux apports d'actionnaires privés. La BALM a été recapitalisée et la Banque nationale de Mauritanie a été restructurée avec l'aide financière de l'Etat. Au total, cinq banques d'Etat ont été recapitalisées à un coût très élevé et leurs pertes ont représenté prés de 60 pour cent de l'encours des prêts!

L'exemple du Niger, au sein de l'UMOA (Union monétaire Ouest-Africaine), indique la même tendance. Le système bancaire y avait été très affecté par la faillite de la Banque de Développement, ce qui avait entraîné une grave crise de confiance du public. La Banque de Développement a été liquidée en septembre 1990 et la Caisse nationale de Crédit agricole était également dissoute en juin 1988. Le Niger compte maintenant sept institutions financières: la BIAO à capitaux sud-africains et qui a absorbé la BICI Niger, ancienne filiale de la BNP; le Crédit du Niger dont l'Etat détient 53,5 pour cent du capital; la Nigeria International Bank Niamey, ancienne Citibank; la Société nigérienne de Banque dont le capital est détenu à 25 pour cent par la Société tunisienne de Banque; la Balinex (Banque arabe libyenne nigérienne pour le commerce extérieur et le développement); la Bank of Crédit and Commerce Niger SA, qui appartient à la BCCI; et, enfin, la Banque islamique du Niger, dont 49 pour cent du capital appartient à des privés nigériens.

Dans l'autre groupe monétaire de la zone CFA, celui de la BEAC, (Banque des Etats d'Afrique centrale), l'exemple de la République Centrafricaine constitue un cas atypique, puisque l'Etat reste globalement majoritaire dans le capital cumulé du système bancaire, avec 51,6 pour cent de participations, contre 47 pour cent pour les banques étrangères. Une seule banque a été restructurée, l'UBAC. Les dépôts ont diminué de 10 pour cent en 1993. Il reste trois institutions financières: l'UBAC dont l'Etat détient 85 pour cent du capital, la Meridien BIAO Centrafrique avec une participation de 20 pour cent de l'Etat, et la Banque populaire maroco-centrafricaine (BPMC), dont l'Etat posséde 37,5 pour cent du capital.

On constate aussi avec ces quelques exemples, une tendance générale: l'arrivée de nouveaux acteurs, ce qui permet d'augurer une diversification sans doute salutaire, et un meilleur climat concurrentiel. Le Président de l'Association professionelle des Etablissements de Crédit au Cameroun ne s'y trompe pas. Il estimait, à l'occasion d'un colloque organisé à Yaoundé en 1994, par la Confédération internationale de l'Institut technique de Banque, "que les nouveaux établissements bancaires, combinant les attraits de la nouveauté et les atouts d'une base de départ puissante, et désireux d'accroître rapidement leur part de marché, seront sans doute les moteurs d'une compétition que le nouveau contexte libéral rendra très vive".

Il faudrait aussi ajouter que, à l'exemple du Rwanda et du Zaïre, des nouvelles formes de collecte de l'épargne par des associations villageoises, des ONG, ou des coopératives, se sont largement développées en Afrique Centrale et en Afrique de l'Ouest et vont probablement constituer, à terme, une nouvelle concurrence aux institutions structurées de crédit. Le BIT participe activement à ce mouvement, notamment avec un projet important de coordination, au niveau du Centre de Formation (COFEB), de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest à Dakar. Déjà, au Sénégal, l'ACEP une ONG créée à l'initiative de l'US-Aid, distribue plus de prêts aux PME que chacune des huit banques commerciales du pays.

La dévaluation monétaire: c'est la méthode la plus simple pour tenter de rééquilibrer la balance commerciale en favorisant les exportations et en rendant plus coûteuses les importations. La baisse des cours mondiaux des produits primaires a souvent annulé les avantages attendus d'une reprise des exportations et l'accroissement des coûts des produits importés a renchéri le coût de la vie. Longtemps, les pays de la zone CFA ont privilégié les méthodes d'ajustement nonmonétaire en augmentant les droits d'entrée, en subventionnant les exportations, en essayant de réduire les coûts de la fonction publique. Mais les déficits publics et de la balance des comptes étaient trop importants et les Etats restaient encore insuffisamment convaincus de l'incontournable nécessité de se réformer en profondeur. La confiance ébranlée, il ne restait plus qu'à recourir à la dévaluation.

La panoplie des mesures d'ajustement structurel a été déployée selon les mêmes principes, sans beaucoup d'efforts d'adaptation aux situations particulières nationales, mais avec des calendriers différents selon l'état d'urgence de chaque pays. Les mesures engagées visaient pour l'essentiel à restaurer les finances publiques et, accessoirement, à créer un environnement favorable au développement de l'entreprise privée et au désengagment de l'Etat par la privatisation. La concertation des autorités publiques et des partenaires sociaux sur les réformes nécessaires aux politiques d'ajustement structurel n'ont pas souvent été à la hauteur des enjeux.

C'était la préoccupation principale de la Table Ronde des hommes d'affaires d'Afrique, réunie à Abidjan en mars 1993, à l'initiative de son président, Monsieur Babacar Ndiaye, alors président de la Banque Africaine de Développement. L'assemblée demandait un partenariat nouveau entre les hommes d'affaires et les gouvernements, "fondé sur un dialogue franc et ouvert, une confiance réciproque et une action concertée. Au nombre des aspects-clé du soutien que les gouvernements doivent apporter à ce partenariat, on peut citer un environnement propice aux affaires, ce qui inclut un cadre macro-économique stable, des mesures d'incitations économiques qui favorisent une affectation efficace des ressources par le secteur privé; des lois et réglements qui protègent l'intérêt public sans entraver l'initiative privée et un système judiciaire qui garantisse le règlement équitable et rapide des litiges."

2.2.2 Les résultats de deux décennies d'ajustement en Afrique francophone

Une évaluation juste supposerait qu'il soit possible de connaître la situation qui existerait si les politiques d'ajustement n'avaient pas eu lieu: aucun cas n'est disponible, ce qui tendrait à prouver qu'elles étaient inévitables. En revanche, il est possible de comparer les résultats escomptés avec la réalité des faits. Il s'agirait de mesurer l'impact de l'ajustement sur les structures économiques des pays africains et sur leur croissance économique. Mais il faudrait aussi estimer les incidences sociales et culturelles induites par les politiques de restructuration: en terme d'emplois perdus, d'effectifs de nouveaux chômeurs et de jeunes sans emploi, de la montée de la criminalité et de la violence urbaine, du développement de la contrebande et des trafics en tous genres, des régressions de la situation sanitaire ou éducative en raison des restrictions budgétaires, de la dépendance accrue, au moins en matière de modèle de développement. Le fait de devoir encore attendre de l'extérieur le choix du bon système du développement nécessaire aux pays africains est un drame bien réel dont on mesure mal les effets dévastateurs.

Une première évidence s'impose: les délais de rétablissement des grands équilibres macroéconomiques ont toujours été beaucoup plus longs que ceux annoncés. La Banque mondiale a fait ses comptes dans un ouvrage publié en 1994, intitulé "L'ajustement en Afrique, réformes, résultats et avenir". L'évaluation a été faite avant la dévaluation du Franc CFA. Le document veut démontrer que la croissance est proportionnelle à l'ampleur des réformes engagées sous la houlette des institutions financières internationales.

Mais la réalité est moins évidente: ainsi, le Burkina Faso, présenté comme un "bon élève", selon une expression devenue habituelle mais qui en dit long sur la neutralité des évaluateurs, a connu une régression économique pendant la période considérée. Un groupe de six autres pays, considérés comme résistants aux bons conseils, le Cameroun, la Côte d'ivoire, le Congo, le Bénin, le Rwanda et la République centrafricaine, enregistrent effectivement un recul de leur croissance pendant la même période. En revanche, un autre groupe d'élèves "peu vertueux", parmi lesquels le Gabon et le Togo, progressent. On hésite alors à considérer que les preuves avancées soient très significatives. D'autres facteurs interviennent en effet: le recul du Rwanda est, par exemple, beaucoup plus probablement lié à la guerre civile. Par ailleurs et d'une manière générale, il convient de ne pas oublier que les données des comptabilités nationales ne sont pas toujours très fiables dans les pays de l'espace considéré.

Ces réserves faites, il faut bien constater que neuf pays de la zone CFA avaient un taux apparent de croissance négative. Le retard de la dévaluation a coûté cher en Afrique; il est également vrai que la dépréciation du dollar a eu les mêmes effets négatifs.

Le problème est en effet sans doute plus complexe que celui de la seule parité monétaire. Il est aussi lié à la détérioration constante des termes de l'échange depuis les années 70 et à la concurrence "déloyale" des pays développés. Quand le producteur de sucre camerounais ne peut plus vendre son produit à Douala parce que le sucre de betterave européen subventionné y est moins cher, il est clair que les politiques camerounaises d'ajustement n'y changeront pas grand chose à moyen terme. Si la production bovine de la Tunisie stagne, c'est aussi, peut-être, parce que le marché est saturé par les carcasses bradées pour désengorger les frigorifiques de la Communauté: une réforme des structures économiques tunisiennes ne pourra, à elle seule, résoudre ce problème. De même, lorsque l'assemblée de Bruxelles adopte de nouvelles normes de fabrication de chocolat à base d'huile végétale, aucune dévaluation du CFA ne compensera les pertes du cacao africain. Et chacun comprend que le coton africain se vendrait mieux sans les subventions des Etats-Unis à leur propre production.

Au total, les résultats des politiques d'ajustement structurels en Afrique paraissent modestes et sont restés controversées, au moins jusqu'à la dévaluation du franc CFA. Depuis, le pessimisme a en effet reculé: la lecture de la revue du FMI, World Economic Outlook, publié le 24 avril 1995, reflète cette tendance. Les pays africains de la zone CFA commenceraient à recueillir les fruits de la dévaluation et de l'ajustement: l'institution internationale estime que la croissance moyenne de ces pays devrait atteindre 5 pour cent par an en 1995 et 1996, après dix années de stagnation économique.

Cette reprise de la croissance, qu'on espère durable, associée à la maîtrise accrue des dépenses publiques dans un environnement devenu plus favorable à l'entreprise privée, constitue dorénavant un atout important pour la réussite des politiques de privatisation. Il est évident que la seconde vague des privatisations engagées dans les 14 pays de la zone CFA après la dévaluation de 1994 s'effectue avec un meilleur pronostic de réussite que celui autorisé par les résultats des premières opérations de ce genre réalisées à partir de 1980.

Il reste aussi à considérer que la décision et l'application des réformes structurelles ont probablement contribué à une prise de conscience salutaire : toutes les politiques économiques ont une sanction dans les faits et elles exigent rigueur et détermination.

Ajoutons encore au bilan une évolution positive sur la nécessité de la concertation en matière de politique économique. Les conclusions de la réunion régionale des représentants des Etats africains de la Zone Franc (PAZF) et de leurs organisations d'employeurs et de travailleurs, initiée par le BIT à Dakar en octobre 1994 et portant sur les implications socio-économiques de la dévaluation du Franc CFA, ont en effet précisément recommandé que:

"la formulation des politiques et programmes à mettre en oeuvre dans le cadre de la dévaluation et des réformes structurelles qui y sont liées, doit faire l'objet d'une concertation entre gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs, y compris les organisations agricoles et rurales; des mécanismes de concertation et de dialogue social devront être mis en place, - ou là où ils existent, être effectivement utilisés - pour arriver à un consensus le plus large possible".

2.3 L'assainissement préalable et la restructuration du secteur parapublic

Il est presque toujours nécessaire de réorganiser et de restructurer les entreprises que les pouvoirs publics ont décidé de transférer au secteur privé. La phase transitoire, qui va conduire l'entreprise publique à s'adapter en quelques mois à l'économie de marché et aux règles de la gestion privée, est particulièrement délicate. L'entreprise va devoir en effet subir de rudes ajustements:

- sur le plan juridique, par le changement de statut,
- sur le plan comptable et de la structure financière,
- sur la gestion des ressources humaines avec le plus souvent une adaptation douloureuse des effectifs, les changements des statuts du personnel, du régime des pensions, et des systèmes de paie;
- sur le management général de l'entreprise: c'est la période de l'apprentissage de la gestion dans les conditions de marché.

Ces difficiles mesures de réorganisation et d'adaptation peuvent faire l'objet de négociations particulières avec les repreneurs. Mais, le plus souvent et notamment en cas de vente par appel d'offres, la restructuration est réalisée par le propriétaire public avant le transfert de l'entreprise.

Au delà de la gestion particulière de la phase de transfert des entreprises publiques vers le secteur privé, il y a eu dans de nombreux pays d'Afrique francophone à partir des années 80 des tentatives nouvelles d'amélioration durable du management des entrerprises publiques. On a voulu introduire dans le fonctionnement de ces établissements des critères nouveaux d'évaluation des résultats semblables à ceux avec lesquels le marché sanctionne la gestion des entreprises privées. On parle alors d'objectifs de performance et de rémunérations ou de promotion selon le mérite.

Le but recherché est double: d'une part améliorer les résultats d'exploitation des entreprises publiques qu'on a choisi de conserver dans le patrimoine de l'Etat; d'autre part il s'agit de rendre les entreprises privatisables plus attractives aux éventuels repreneurs. L'instrument de ce réel effort de modernisation de la gestion publique en Afrique francophone a été le "contrat de plan" parfois aussi appelé "contrat de programme".

Ces nouveaux outils de gestion s'inspirent des expériences françaises en ce domaine (cf. loi du 29 juillet 1982): ils visaient l'amélioration du management en clarifiant les engagements de chaque partenaire, l'entreprise et l'état-actionnaire, en précisant et chiffrant les objectifs à atteindre au cours d'une période définie variant généralement de trois à cinq ans. Cette politique contractuelle remplace la sanction du marché par une analyse des écarts de performance selon les principes du management analogues à ceux de la Direction par Objectifs. Le contrat prévoit les performances quantitatives attendues en matière de chiffres d'affaires, de parts de marché, de résultats d'exploitation mais précise aussi les objectifs sociaux et de qualité de service ou de tarif. Le contrat prévoit enfin les concours financières à recevoir de l'Etat en contre-partie des objectifs sociaux ou de service publique ou au titre d'augmentation des capitaux propres. L'entreprise publique échappe ainsi au carcan de la comptabilité et gestion publique traditionnelle et peut alors surmonter les incertitudes des budgets annuels de l'Etat; elle dispose d'un cadre d'exploitation à moyen terme lui permettant une planification rationnelle de son développement.

Ce système a permis d'obtenir des améliorations certaines mais le point faible résulte de la difficulté à sanctionner efficacement l'inexécution du contrat: en cas de défaillance de l'une ou l'autre partie, il y a,en réalité, bien peu de moyens concrets de contraindre l'une ou l'autre partie à s'exécuter. Plus tard, une autre faiblesse du système se manifeste: la détermination unilatérale des objectifs va se heurter à l'opposition des personnels dont l'intéressement aux résultats reste nul ou marginal. Statut de la fonction publique et logique de marché ne se réconcilient pas par décret gouvernemental!

L'exemple de la Société des Transports en Commun du Cap-Vert (SOTRAC) a porté sur la période 1981-84. La formulation des objectifs reste assez évasive et les critères qualitatifs l'emportent sur le chiffrage précis des objectifs de performance. En revanche, les engagements de l'Etat sont clairement annoncés: les investissements financés par des dotations de l'Etat, sont fixés à 6.5 milliards de FCFA, dont les deux tiers sont affectés au renouvellement du matériel roulant. Les modifications tarifaires sont étroitement indexées à l'augmentation des charges directes d'exploitation telles que le prix du carburant par exemple. Les résultats de ce premier contrat ont été modestes mais encourageants.

Le deuxième contrat (1984-87) fixe un objectif prioritaire, l'assainissement financier de l'entreprise notamment grâce à une augmentation du capital public de 1,7 milliards de FCFA. Les besoins d'investissements nouveaux sont par ailleurs chiffrés de même que la méthode d'ajustement graduel des tarifs dans une limite donnée. Il est aussi prévu que le taux de couverture des charges par les recettes d'exploitation atteigne 95 pour cent en dernière année de contrat. La SOTRAC doit rendre compte de ses résultats partiels à une cellule spécialisée de gestion installée à la Primature, à l'aide de tableaux de bord trimestriels et de rapports d'activités semestriels.

En réalité, le taux de couverture des recettes n'a pas dépassé 85 pour cent en fin de période et les difficultés financières en résultant ont retardé le renouvellement prévu de la flotte. L'insuffissance

des performances réalisées est attribuée par la direction générale, à la concurrence sauvage des cars rapides du secteur artisanal et semi-informel.

Le troisième contrat-plan (1987-90) vise essentiellement à rétablir la compétitivité de la SOTRAC face au secteur artisanal concurrentiel. Il est précisé que "la politique tarifaire a comme fondement le maintien des tarifs proposés par la SOTRAC à un niveau concurrentiel à celui pratiqué par le secteur dit des cars rapides. Cette modulation des tarifs doit permettre à la SOTRAC de conserver sa part de marché dans une hypothèse d'évolution de croissance de la demande de 6 pour cent par an.

Le quatrième contrat-plan (1990-93) définit de nouveaux objectifs:

- · concentration des moyens sur les itinéraires les plus rentables;
- introduction d'innovations sur les itinéraires de banlieue;
- identification d'objectifs de service public pour la desserte de certains tronçons déficitaires et étude des compensations financières de l'Etat et de la commune;
- relèvement des tarifs.

Dans l'ensemble, on peut considérer que le système des contrats-plan a apporté à la SOTRAC comme à de nombreuses autres entrerprises publiques des améliorations sensibles de gestion. Ce mode de management moderne a été indiscutablement un bon outil du redressement des entreprises publiques en Afrique francophone. Les conditions du succès à terme sont liées à l'effort de suivi par l'autorité de tutelle d'une part, et à la participation et à l'intéressement du personnel de ces entreprises dans la définition des objectifs et des résultats à atteindre d'autre part.

2.4 La dynamisation du secteur privé

Un séminaire régional sur les obstacles au développement du secteur privé en Afrique francophone tenu à Abidjan en juin 1994 a posé clairement le problème. Organisée par l'Institut de Développement Economique (IDE) de la Banque mondiale, le Conseil national du Patronat Ivoirien (CNPI) et la Chambre de Commerce et d'Industrie, cette rencontre avait pour objet la problématique de la relance du secteur privé dans le contexte de la privatisation des entreprises publiques. Que faire pour que le secteur privé, épuisé par la crise économique, les politiques d'ajustement structurel et les dévaluations monétaires, devienne le moteur d'un développement durable?

Les participants à ce séminaire ont estimé que cet objectif ne pouvait être atteint que par une redistribution fondamentale du rôle des intervenants. L'Etat devrait ainsi concentrer ses interventions dans la mise en oeuvre d'un environnement politique, juridique et économique favorable à l'initiative privée. De leur côté, les entreprises, au centre du nouveau dispositif, doivent mobiliser toute leur énergie pour améliorer leur compétitivité, reconquérir des parts de marché, à l'intérieur comme à l'exportation, moderniser les outils de production et créer des emplois. Les participants ont également insisté sur la nécessité d'une double démarche:

- action sur les mentalités en reconnaissant la valeur de la notion de profit, liée au risque de l'entrepreneur et à la qualité de sa gestion et en initiant des opérations de promotion de l'esprit d'entreprise,
- assistance des pouvoirs publics aux professionnels pour la création et le développement d'entreprises rentables.

C'est à cette condition qu'une bonne synergie entre l'Etat et les entrepreneurs peut s'établir.

Concernant l'environnement économique, les participants au séminaire d'Abidjan ont estimé qu'après tant d'échecs, il était essentiel de réaliser une véritable intégration régionale pour constituer des marchés à l'échelle des productions industrielles modernes. En signant le 12 janvier 1994 le traité de l'UEMOA (Union économique et monétaire Ouest-Africaine), les pays de la Zone franc ont commencé à répondre à cette attente.

Le problème n'est pas résolu pour autant. En effet, si le rôle attendu des entreprises privées dans le développement économique de la nation est maintenant reconnu par presque tous les gouvernements de l'espace francophone africain, il reste au secteur privé affaibli à apporter la preuve de sa capacité à relever le défi du développement. Il avait besoin, pendant la période transitoire de la mise en oeuvre des politiques de privatisation, de l'assistance des pouvoirs publics et de la coopération internationale pour reconstituer ses forces sinistrées.

Ainsi, à partir des années 90, des programmes spécifiques d'appui au secteur privé, financés par le PNUD, la Banque mondiale, la BAD (Banque africaine de Développement) et diverses coopérations bilatérales, se sont multipliés, à la fois dans le domaine de l'aide à la création d'entreprises et dans celui de l'appui aux entreprises existantes.

Une floraison de projets ponctuels a cohabité dans un certain désordre: incubateurs canadiens, domaines industriels européens, projets jeunes promoteurs de diverses agences des Nations Unies, Fonds de Promotion économique de la BAD, lignes de crédit bilatérales, Fonds de Restructuration industrielle de la Banque mondiale, ou Fonds de garantie des Investissements privés en Afrique de l'Ouest, initié par la BOAD (Banque Ouest-Africaine de Développement), projets d'appui à la formation au management ou au développement des PME, etc.

Il faut reconnaître que la multitude des interventions masque souvent l'absence d'expérience des assistants: presque tous ces projets ignoraient les organisations nationales des employeurs ou les sociétés privées de conseil et le système bancaire, et s'appuient sur des structures publiques, quand elles n'en créent pas de nouvelles! Au mieux, on s'assure de la participation des Chambres de Commerce et d'Industrie qui, en Afrique francophone, sont généralement des établissements publics.

Que faire pour dynamiser le secteurs privé africain? De nombreux séminaires ont été organisés, notamment par le BIT, avec les organisations patronales pour tenter de répondre à cette question. La plupart des recommandations exprimées lors de ces réunions insistent sur la nécessité d'un cadre juridique adapté à l'initiative privée, une fiscalité incitative aux investissements privés, l'éradication de la corruption et de la fraude, la mise en oeuvre d'un système efficace de crédits aux entreprises, la promotion de sociétés de capital-risque et des mutuelles de garantie, le développement des compétences dans l'analyse des dossiers bancables et, enfin, la protection des jeunes entreprises nationales aux prises à une concurrence internationale exacerbée.

Les programmes les plus complets d'appui au secteur privé ont généralement été initiés en collaboration avec la Banque mondiale dans le cadre des plus récents programmes d'ajustement structurel. Trois exemples, Côte d'Ivoire, Burkina Faso et Guinée, indiquent le contenu général de ces programmes.

a - Le cas de la Guinée Conakry

Après la période d'enthousiasme qui a suivi le premier programme de privatisation, caractérisé par la multiplicité des projets, on a assisté à partir de 1988 à une diminution des investissements privés et au départ de certains opérateurs économiques. Pour tenter d'inverser cette tendance défavorable, un Projet de Promotion du Secteur privé (PPSP) a été formulé avec l'aide de la Banque mondiale afin de rendre confiance aux promoteurs nationaux et étrangers. Le code des investissements et le code de commerce ont été révisés. Un centre de formalités des entreprises, sorte de guichet unique, a été créé à la fois pour l'information des entrepreneurs et pour l'assistance aux procédures de création des entreprises. Un schéma directeur d'industrialisation a défini les orientations industrielles stratégiques du Gouvernement et identifié les principaux créneaux porteurs.

Malgré ces réformes et sans doute à cause de leur timidité, la relance du secteur privé n'a pas atteint ses objectifs: l'industrie manque de compétitivité et la dévaluation du franc CFA dans les pays voisins pénalise maintenant la production industrielle guinéenne. Pourtant, la Guinée possède un potentiel agricole, industriel, énergétique et minier important: des mesures complémentaires et une volonté politique plus affirmée sont nécessaires pour lever les obstacles à l'investissement privé et pour permettre la valorisation industrielle de ses matières premières locales et de son patrimoine culturel et touristique.

b- Le cas du Burkina Faso

Pour assurer la promotion du secteur privé burkinabè et lui permettre de jouer un rôle majeur dans la croissance économique, un Programme d'Appui au Secteur privé (PASP) a été initié en 1993 avec l'appui de la Banque mondiale, pour une durée de trois ans. Ce programme comporte notamment la mise en place d'un environnement incitatif au développement de l'initiative privée et le renforcement des institutions d'assistance au secteur privé: la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat (CCIA), l'Office national du Commerce extérieur (ONAC) et le Conseil burkinabè des Chargeurs (CBC). Le secteur privé a été impliqué dans la préparation et le suivi de ce programme par l'intermédiaire d'une Commission de concertation Etat/Secteur privé. Cette commission regroupe des opérateurs économiques, des représentants des ministères chargés des Finances, de l'Industrie, du Commerce, des Transports, ainsi que les responsables des trois institutions d'assistance au secteur privé.

La Chambre de Commerce a été créée avant l'Indépendance. Au début des années 80, l'institution a perdu son autonomie: l'Etat en a fait un Etablissement public à caractère administratif et désigne ses membres dirigeants. Elle est financée par une commission prélevée par le service des douanes sur les importations et les exportations.

L'ONAC, créé en 1974 avec le statut d'Etablissement public à caractère administratif, c'est-à-dire sans autonomie financière, relève de la tutelle du ministère chargé du Commerce. Son conseil d'administration est désigné par l'Etat. Il est également financé par un prélèvement sur le

commerce extérieur. Il doit fournir des informations commerciales, assurer la promotion des produits burkinabé à l'étranger et établir des statistiques.

Le CBC, créé en 1978, a été doté du statut d'établissement public à caractère "spécial". Ses membres sont nommés par l'Etat. Il a pour but de défendre les intérêts des importateurs, des exportateurs et des transporteurs.

Ces institutions, mises en place à l'époque interventionniste de l'Etat, sont caractéristiques de la plupart des organismes d'encadrement des secteurs privés, tels qu'ils existaient en Afrique francophone jusqu'à des temps récents. On comprend la méfiance des organismes patronaux à l'égard de ces institutions supposées représenter les intérêts de leurs membres et leur défiance à l'égard des pouvoirs publics.

Au Burkina Faso, il a été décidé, plutôt que de créer de nouvelles institutions, de réorganiser et de rétablir l'autonomie de ces organismes d'assistance aux entreprises privées en envisageant même leur privatisation. Dans un premier temps, les statuts sont modifiés, les fonctions redéfinies et le secteur privé est associé à leur gestion. Les élections consulaires ont été rétablies et ont eu lieu en novembre 1994.

Par ailleurs, un Guichet Unique des opérations du commerce extérieur a été institué dans le but de simplifier les procédures. De même, un autre guichet unique pour les investissments a été mis en place.

La fiscalité a été modernisée, notamment par l'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée. Un nouveau tarif douanier simplifie le nombre des droits. Les codes du commerce, des investissements, du travail, de l'environnement et le code minier sont en cours de révision. Enfin, l'Assemblée nationale a ratifié le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique francophone.

c - Le cas ivoirien

Il fait la synthèse de la plupart des mesures d'assistance au secteur privé. Après le rétablissement des grands équilibres macro-économiques, le Gouvernement a élaboré en 1992 une politique sectorielle d'encouragement au secteur privé avec des mesures de réorganisation et d'incitation dans le cadre d'un Programme d'Ajustement de Compétitivité (PASCO), mis en oeuvre avec l'appui de la Banque mondiale. Ce programme comporte cinq composantes principales:

- La rationalisation de la fiscalité: Il s'agit de généraliser la TVA et d'en harmoniser les taux, dans le but de simplifier les taxes. On vise par ailleurs à élargir l'assiette de l'impôt au secteur informel par une réforme de l'acompte, de l'impôt foncier et de la patente.
- La promotion des exportations: le programme vise la suppression progressive des barrières à l'exportation. Le régime des licences et des autorisations préalables est supprimé.
- La modification du fonctionnement du marché du travail: les impôts sur les salaires à la charge des employeurs sont supprimés. Le monopole d'embauche de l'Office de la Main d'oeuvre, devenu au fil des temps très théorique, a été supprimé ainsi que certaines restrictions à l'emploi des travailleurs temporaires et aux licenciements.

- La promotion de la concurrence: le contrôle des prix généralisé en 1978 est démantelé, sauf sur un nombre très limité de produits et services. Les situations de monopole, les abus de position dominante et certains privilèges issus de l'application de l'ancien code des investissements sont réaménagés et limités. Une commission autonome de la concurrence statue désormais sur ces problèmes.
- L'environnement légal et administratif: il a été amélioré par la création de tribunaux commerciaux, la mise en place de procédures d'arbitrage et la réduction des droits d'enregistrement pour le recouvrement des créances en retard de règlement. Un code du commerce est préparé.

Sur le plan administratif, les procédures de création d'entreprises sont simplifiées après la mise en place d'un guichet unique à vocation élargie, appelé ici " Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire" (CEPICI). Placé sous l'autorité directe du Premier Ministre, il a pour objectif "de promouvoir l'investissement privé, ainsi que de favoriser et de renforcer toutes les activités économiques aptes à contribuer au développement de la Côte d'Ivoire". A ce titre le CEPICI est d'abord un centre d'information et d'accueil et une véritable "maison de l'entreprise". C'est un guichet unique où s'accomplissent toutes les formalités relatives à la vie de l'entreprise et à l'accès aux avantages du Code des Investissements. Mais il est encore un centre de promotion des produits ivoiriens et un lieu de concertation entre le secteur privé et l'Administration. Enfin, il dispose d'un centre performant de documentation, doté de banques de données et d'un réseau d'échanges de données, de moyens d'information et de publication. Le CEPICI constitue, à ce jour, le "guichet unique" le plus avancé en Afrique francophone.

La relance est à l'ordre du jour et les opérateurs économiques souhaitent un engagement plus grand de l'Etat à leurs côtés: "il faut que l'administration comprenne maintenant que sa nouvelle mission n'est plus seulement de contrôler les entreprises privées, mais de les appuyer", déclarait un participant au séminaire IDE, tenu à Abidjan en juin 1994.

Il faut sans doute aller encore plus loin dans l'engagement des Etats: la reconnaissance par les pouvoirs publics de la représentativité des organisations des employeurs dans la définition et la mise en oeuvre des politiques économiques serait une étape importante dans le processus de dynamisation des secteurs privés africains.

Chapitre 3

Les principales étapes du management de la privatisation

Les gouvernements qui ont décidé d'engager une politique de privatisation de leurs entreprises publiques et de passer à l'économie de marché doivent gérer la transition avec efficacité sur le plan économique et sur le plan social, en limitant les effets négatifs qui peuvent affecter cette réorganisation du fonctionnement de la société.

Réaliser le changement de politique économique dans les meilleures conditions possibles est le but du management de la privatisation.

Le management de la politique de privatisation est une démarche particulièrement complexe car il concerne non seulement le domaine de la gestion de l'entreprise, mais aussi celui de la politique économique. Il s'agit de restructurer des entreprises publiques, de vendre un certain nombre de ces entreprises mais aussi de gérer un changement de société qui va affecter le personnel des sociétés privatisables dans leur statut et dans leur emploi ainsi que l'ensemble des citoyens dans leurs comportements de consommateurs.

L'enjeu du management de la privatisation est donc considérable: l'expérience de nombreux pays permet cependant de préciser les principales étapes du management nécessaires pour réussir les politiques de privatisation avec les meilleures chances de succès. La séquence de ces étapes est la suivante:

- Clarification et choix des objectifs de la politique de privatisation.
- Sélection de la stratégie compte tenu des objectifs retenus, des contraintes économiques et de l'environnement social et culturel.
- Création d'un cadre institutionnel et d'un organisme spécialisé, chargé de la mise en oeuvre du programme de privatisation.
- Elaboration de la réglementation nécessaire: il s'agit le plus souvent d'une loi de privatisation, véritable loi-cadre.
- Définition d'un programme de privatisations, portant sur les modalités retenues des cessions, le calendrier, les procédures.
- Développement des analyses et des instruments financiers nécessaires.
- Evaluation des conséquences techniques des privatisations dues à la suppression des monopoles, à l'ouverture à la concurrence de secteurs protégés, aux restructurations et à la modernisation des outils de production. Il s'agit d'évaluer les conséquences techniques directes de la privatisation de chaque entreprise publique et de préparer les mesures d'adaptation nécessaires, notamment en termes de nouvelles réglementations.

- Evaluation des conséquences sociales, notamment sur l'emploi et le développement de mesures correctives spécifiques: programmes d'appui aux entreprises privées, programmes de reconversion et de perfectionnement professionnel, projets de réinsertion...
- Amélioration du système de protection sociale, notamment à l'intention des couches les
 plus vulnérables de la population, pour limiter l'exclusion des victimes du changement de
 politique économique, plus particulièrement à l'intention des jeunes dont les difficultés
 d'insertion professionnelle sont presque toujours aggravées par les incertitudes liées à ce
 changement.
- Evaluation permanente des résultats obtenus dans l'exécution de la politique de privatisation pour préparer les éventuelles adaptations des objectifs, de la stratégie retenue ou encore du programme de privatisation.

Nous avons déjà développé certaines étapes de cette séquence du management de la privatisation: nous n'en reprendrons alors que les principaux éléments, l'essentiel étant de bien situer chaque étape dans le processus global sans omettre telle ou telle composante. Pour des informations plus précises, on pourra se reporter utilement à l'ouvrage édité par le BIT et intitulé "Management for privatisation, Lessons from industry and public service" (Genève 1995).

3.1 Le choix des objectifs de la privatisation

Nous avons longuement évoqué le contenu de cette première étape dans le premier chapitre de ce document, (paragraphe 124).

Il importe de se rappeler que dans la mesure où la plupart des programmes de privatisation s'insèrent le plus souvent dans une réforme globale de l'économie, le choix des objectifs de la privatisation des entreprises publiques n'est, ou ne devrait être, qu'un élément de la nouvelle politique économique. Plus particulièrement, dans les pays francophones d'Afrique, les politiques de privatisation n'ont été, au moins pour la première vague, qu'un élément de la transition des économies étatisées vers des économies de marché.

La définition précise des objectifs de la privatisation est une tâche essentielle à exécuter avant le choix du programme de privatisation afin d'assurer la cohérence avec la politique économique globale. C'est une opportunité pour engager, dès cette phase, la concertation avec les partenaires sociaux. On a constaté que les programmes de la première vague des privatisations en Afrique francophone se sont souvent enlisés ou n'ont pu être achevés faute d'objectifs clairement annoncés ou parfois encore, à cause d'objectifs irréalistes ou incompatibles avec les objectifs économiques généraux. Ainsi, la réduction priorotaire des déficits publics s'est souvent opérée au détriment du secteur privé, par exemple en accroissant la dette intérieure des Etats: dès lors, il était peu réaliste d'espérer que le secteur privé déprimé puisse prendre le relai des entreprises publiques.

Les objectifs choisis auront des conséquences considérables non seulement sur l'ampleur des opérations, sur les méthodes de privatisation (ventes directes ou privatisations indirectes), sur les modalités juridiques mais aussi sur le calendrier d'application et sur les mesures d'accompagnement.

Rappelons-le à nouveau, la détermination des objectifs de la privatisation est avant tout un choix politique qui doit être assumé au plus haut niveau, selon les dispositions constitutionnelles propres à chaque pays.

Il importe aussi de savoir que plus le nombre des objectifs retenus sera élevé, plus complexe sera le processus de la privatisation. L'expérience indique qu'il ne devrait pas dépasser le nombre de quatre ou cinq objectifs généraux.

Peu nombreux et aussi quantifiés que possible, les objectifs des politiques de privatisation ne devraient être déterminés qu' après une étude diagnostic de la situation économique et sociale nationale, réalisé en toute indépendance. C'est aussi une précaution utile pour évaluer les réticences qui peuvent se manifester, aussi bien au sein du gouvernement que sur la scène politique ou syndicale ou dans l'opinion publique.

Enfin, des campagnes préparatoires d'information limitent les résistances au changement. En Afrique francophone, les réticences sont généralement inspirées par des considérations souvent légitimes sur les notions de défense de la souveraineté nationale, sur le souci de maintenir un contrôle étatique considéré comme neutre sur certaines activités stratégiques, sur la sauvegarde de l'intérêt public ou encore sur la volonté de limiter la concentration des richesses dans les mains de quelques particuliers. Les objectifs des politiques de privatisation doivent prendre en compte ces inquiétudes.

La majorité des pays africains ont engagé des politiques de privatisation de leurs entreprises publiques sous la pression des institutions financières internationales, à un moment où ils se sont trouvés confrontés à des déficits budgétaires et à un endettement public insupportables. L'urgence de ces situations et l'inexpérience expliquent sans doute les insuffisances du diagnostic initial, la sous-estimation des contraintes sociales et culturelles et l'imprécision des objectifs visés, et donc la faible réussite des premiers programmes de privatisation: la responsabilité des Etats en cette matière est largement partagée avec les carences méthodologiques de l'expertise internationale non préparée à l'analyse de la spécificité de chaque environnement national.

3.2 Le choix de la stratégie de privatisation

Les objectifs généraux de la politique de privatisation ayant été déterminés par le gouvernement selon les procédures de concertation politique et sociale propres à l'organisation des pouvoirs publics de chaque pays, mais aussi selon l'utilité du débat requis par l'importance du sujet, il reste à choisir la stratégie à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs fixés dans les délais retenus.

La stratégie peut être définie, en simplifiant, comme étant le meilleur chemin à prendre pour atteindre les objectifs: il existe toujours une multitude de chemins possibles et la première étape de la recherche stratégique est d'identifier plusieurs solutions en faisant appel à l'imagination, à la recherche documentaire et, en cas de besoin, aux techniques de créativité. C'est à ce stade du processus de privatisation qu'interviennent les considérations spécifiques à l'environnement politique, économique, social et culturel. La notion de stratégie en matière de privatisation pourrait se résumer à une question: comment réaliser la politique de privatisation avec la meilleure efficacité économique possible et au moindre coût social ?

Les paramètres qui interviennent dans les choix stratégiques sont nombreux et il serait vain ou présomptueux de vouloir en proposer une liste exhaustive qui intégrerait toutes les spécificités et les sensibilités nationales. Néanmoins, nous proposons une liste minimale des paramètres stratégiques le plus souvent rencontrés dans les pays francophones:

- a) Choix des secteurs économiques à privatiser, ce qui implique une nouvelle réflexion sur la notion de secteurs stratégiques dont on voudrait conserver le contrôle direct par la puissance publique.
- b) Sélection de la liste des entreprises à privatiser, des entreprises publiques à conserver et éventuellement à réorganiser, à restructurer ou à démembrer et, enfin des entreprises publiques à liquider.
- c) Détermination du programme souhaitable de la campagne de privatisation avec une programmation annuelle précisant l'ordre et le rythme des privatisations. Ces programmes doivent rester indicatifs et conserver une certaine flexibilité pour s'adapter aux fluctuations inévitables de la conjoncture économique nationale ou internationale.

La programmation correcte des opérations de privatisation doit s'effectuer dans le contexte général de la réforme économique. Des exemples permettent d'illustrer ce concept. Ainsi, le libéralisation des prix et du commerce extérieur devrait précéder la privatisation des entreprises, particulièrement dans les pays où l'initiative privée est limitée par des pratiques protectionnistes.

En effet, si les éventuels acquéreurs d'entreprise ne peuvent librement fixer les prix de leurs produits selon les règles du marché, peu d'investisseurs vont concrétiser leur projet. Les exemples des cimenteries ou de la distribution pétrolière illustrent bien ce type de contraintes en Afrique francophone.

A l'inverse, dans le cas où la libéralisation des prix interviendrait après la privatisation, on prendrait le risque d'être accusé d'avoir bradé le patrimoine public au profit d'intérêts particuliers. On comprend qu'il n'y a pas de solution générale et que chaque cas doit être analysé dans son contexte particulier. Le principe à retenir est, sans doute, que la transparence obtenue par l'annonce des mesures économiques d'accompagnement serait le plus sûr moyen de limiter les inconvénients.

De même, lorsque la libéralisation du commerce extérieur intervient après la privatisation, la disparition de cette protection pourrait léser injustement les acquéreurs de certaines entreprises publiques et saper la crédibilité du programme de privatisation. Là encore, la solution réside dans une bonne information préalable.

d) Choix des modalités de la privatisation de chaque entreprise: vente directe selon telle ou telle procédure, ou méthode de privatisation partielle ou indirecte, est-il opportun de conserver une participation de l'Etat et, dans ce cas, à quel niveau? L'évènement majeur en la matière, dont la réalisation est prévue au second semestre de 1996, est la création - longtemps attendue - d'une bourse régionale des valeurs à Abidjan, siège de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA). Cette bourse régionale aura compétence pour ouvrir des cotations de titres provenant de tous les pays couverts par l'UMOA: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo. Cette institution va constituer sans aucun doute une facilité nouvelle pour les opérations de privatisation dans les pays ouest-africains de la zone franc.

e) Choix d'un système d'évaluation du prix des entreprises à privatiser: veut-on recourir à des cabinets comptables indépendants, nationaux ou étrangers? Qui prend la décision finale, dans quel cadre de concertation?

L'évaluation du prix de cession des entreprises privatisables est une opération délicate car les responsables publics veulent éviter d'être accusés d'avoir bradé le patrimoine national. En pratique, les évaluations des entreprises à privatiser sont effectuées par des spécialistes qualifiés sur la base d'une estimation comptable et mathématique.

Le marché peut cependant proposer une valeur très éloignée, selon les fluctuations habituelles des marchés financiers. L'appel à la concurrence des offres, réalisable grâce à une large diffusion de l'information, serait la plus sûre garantie du juste prix. Malheureusement, la liste des acquéreurs potentiels est souvent très réduite en Afrique, surtout lorsque l'on veut limiter le recours aux partenaires étrangers. La meilleure solution est alors sans doute mixte: par précaution, les pouvoirs publics voudront à la fois procéder à l'évaluation des experts et faire appel à la concurrence des offres. C'est la raison pour laquelle la plupart des pays africains ont adopté une réglementation exigeant une évaluation préalable de l'entreprise, avant privatisation. Cette évaluation est d'ailleurs obligatoire lorsqu'on voudra faire appel à l'épargne populaire par l'introduction de titres en bourse et en cas d'offre publique de vente ou encore dans le cas de la procédure de vente de gré à gré.

Cependant, il faut veiller, dans les dispositions règlementaires à ne pas entraver l'organisme chargé de la privatisation, ni les pouvoirs publics en les enchaînant à des propositions fixes de prix établies par les spécialistes: la législation doit laisser une certaine flexibilité pour réaliser les transactions en tenant compte de la conjoncture ou de l'intérêt national, par exemple en matière de constitution de noyaux stables d'actionnaires ou de préférence nationale.

L'évaluation préalable par des professionnels facilite la décision et constitue un moyen de limiter le risque de collusion entre les acquéreurs et les personnes chargées de l'exécution du programme de privatisation.

- f) Détermination des éventuelles restrictions à l'acquisition privée: quelle part veut-on réserver aux partenaires nationaux, quelle part du capital est-il souhaitable d'ouvrir à des participations étrangères? Il s'agit d'analyser la situation et le marché de chaque entreprise à privatiser et de décider, cas par cas. Il s'agit aussi de définir les règles générales de publicité à l'intention des investisseurs et des autres partenaires et de déterminer les critères de recevabilité des offres des acquéreurs. La sélection des acquéreurs est un sujet délicat dont il faut préciser les procédures le plus tôt possible pour limiter les risques de corruption ou de népotisme.
- g) Participation éventuelle des salariés à la privatisation de l'entreprise qui les emploie: quel est le niveau souhaitable, avec quelles formules d'encouragement et selon quelles modalités?
- h) Choix du système de gestion des entreprises privatisables pendant la phase de transition: il s'agit précisément de prendre en considération les intérêts des salariés des entreprises privatisables avec l'assistance de spécialistes en gestion des ressources humaines dans cette phase critique de changement des statuts, des modalités de rémunération et des systèmes de pensions.
- i) Détermination de la politique d'information et de communication à l'égard des salariés, des groupes politiques et syndicaux, de l'opinion publique.

- j) Choix du système institutionnel chargé de mettre en oeuvre la politique de privatisation. C'est un élément essentiel de la stratégie de privatisation: nous en développons l'analyse des attributions et du fonctionnement au paragraphe suivant.
- k) Evaluation et identification des mesures particulières nécessaires pour assurer ou à maintenir la protection des consommateurs, dans le cadre de la nouvelle économie de marché et des mesures nécessaires d'accompagnement social.

Tels sont les principaux éléments des stratégies de privatisation qui ont été le plus souvent pris en compte dans les pays francophones d'Afrique. On peut cependant remarquer qu'ils ont rarement fait l'objet d'une démarche spécifique ou même clairement identifiée. Or, il est sans doute très utile d'engager une sérieuse réflexion stratégique avant de passer au stade de l'exécution. Les pouvoirs publics auront le plus grand intérêt à désigner, dès le lancement de la phase de détermination des objectifs, un petit groupe de travail pluridisciplinaire et provenant d'horizons professionnels différents, chargé de la réflexion stratégique de la politique de privatisation: il constituera ainsi un galop d'essai et peut-être le noyau de la future institution chargée de la privatisation des entreprises publiques.

3.3 Création d'une institution spécialisée pour la mise en oeuvre du programme de privatisation

L'exécution des politiques de privatisation est un processus particulièrement complexe et généralement d'assez longue durée: le plus souvent de cinq à dix ans. Elle exige à la fois des compétences administratives en matière de gestion publique, des capacités juridiques et financières approfondies et une expertise en management des entreprises privées. La réunion de ces qualités est rare et difficile à mettre en oeuvre. La solution qui apparaît la plus efficace pour disposer de cette expertise multidisciplinaire est de créer une institution spécialisée, une agence de privatisation rattachée au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale et, le plus souvent en Afrique francophone, sous la tutelle du premier ministre. Cet organisme, chargé de l'exécution de la politique de privatisation, doit disposer d'une large autonomie de fonctionnement à la fois pour réunir les compétences nécessaires pendant une durée limitée et pour réduire les obstacles bureaucratiques, qui vont inévitablement se manifester selon les habituels comportements de résistance au changement. Il lui faut pouvoir combiner autorité et souplesse, compétence et transparence.

En Afrique francophone, ces institutions spécialisées et temporaires ont pris des appellations différentes mais obéissent à une même logique. On connait ainsi:

- la Commission technique de Dénationalisation et de Transfert de Propriété d'Entreprises du Secteur privé au Secteur privé au Bénin,
- la Commission de Privatisation au Burkina Faso,
- le Comité interministériel de Privatisation au Burundi,
- la Mission de Réhabilitation des Entreprises publiques et parapubliques au Cameroun,
- le Comité de Privatisation et de Restructuration du Secteur parapublic en Côte d'Ivoire,

- la Commission nationale de Privatisation au Niger,
- la Commission technique de Désengagement de l'Etat au Tchad,
- la Commission d'Assainissement et de Restructuration des Entreprises à participations publiques en Tunisie,
- la Commission spéciale du Suivi du Désengagement de l'Etat au Sénégal.

Les attributions des agences d'exécution des politiques de privatisation sont essentiellement techniques:

- réflexion sur les stratégies de privatisation, dans les cas où elle n'aurait pas été effectuée auparavant,
- étude et préparation du programme de privatisation,
- organisation des modalités de l'évaluation et de l'audit des entreprises à privatiser; cette tâche est le plus souvent sous-traitée à des cabinets extérieurs mais doit toujours faire l'objet d'un contrôle attentif,
- propositions des prix de cession,
- lancement et gestion des procédures de cession: consultation avec les acquéreurs potentiels, constitution des noyaux stables d'actionnaires, publicité, dépouillement des offres...
- organisation des modalités de la transition des entreprises de l'Etat vers le secteur privé.
 Il s'agit, notamment, d'identifier et de désigner un organisme compétent ou des hommes qualifiés pour gérer les entreprises privatisables, pendant la période qui précède leur transfert effectif au secteur privé.
- préparation des mesures d'accompagnement sur les plans réglementaires, économiques et sociaux, en assurant la cohérence avec les objectifs généraux de la politique économique du gouvernement,
- préparation de l'information et impulsion de la politique de communication à l'égard des partenaires politiques, économiques et sociaux mais aussi des citoyens.

L'agence de privatisation doit rester un intrument technique qui prépare et exécute les décisions des pouvoirs publics: son mandat devra être défini aussi clairement que possible.

En toute hypothèse, il appartient toujours au pouvoir gouvernemental et selon les dispositions constitutionnelles de chaque pays, de décider les objectifs, la stratégie et le programme de privatisation.

Il existe aussi parfois, à côté des organes politiques traditionnels, un ministère particulièrement chargé de la privatisation. Ainsi, en France, c'est le Ministre chargé de l'Economie qui décide des modalités de la privatisation des entreprises désignées dans la loi de privatisation. Au Maroc, c'est un ministre chargé de la mise en oeuvre des transferts des entreprises publiques au secteur privé qui est chargé de l'application de la loi de privatisation. Il est assisté par une Commission interministérielle des Transferts et par un organisme d'évaluation.

Les agences de privatisation disposent souvent d'un organisme de contrôle interne, son conseil d'administration par exemple, qui peut utilement constituer aussi un lieu privilégié de concertation avec les partenaires politiques, économiques et sociaux.

En règle générale, le mieux étant l'ennemi du bien, il faut se garder de créer des structures spécialisées trop lourdes ou trop complexes: un petit groupe de spécialistes compétents disposant d'un budget autonome et suffisant pour sous-traiter des études à des experts extérieurs, nationaux ou éventuellement étrangers en cas de grave pénurie, sera très probablement plus efficace qu'un service administratif classique.

Il est essentiel de prévoir, par ailleurs, les procédures externes de contrôle de l'agence de privatisation, soit dans le cadre général des organes spécialisés de l'Etat (Inspection d'Etat, Cour des Comptes, Conseil constitutionnel, Parlement, etc.), soit selon des dispositions particulières à prévoir dans la loi de privatisation.

La flexibilité nécessaire de l'agence de privatisation implique que cet organisme dispose d'un budget autonome et de moyens suffisants pour recruter le personnel compétent, pour confier les études à des spécialistes extérieurs, pour assurer les publicités indispensables et enfin pour préparer et négocier les transactions.

Une attention particulière devra être apportée au recrutement des agents responsables de la mise en oeuvre de la privatisation. En effet, ces représentants de l'Etat devront engager des négociations difficiles aux enjeux importants et convoités avec des partenaires souvent rompus aux transactions internationales. Il est rare de trouver les qualifications requises par ces tâches dans les effectifs de l'Administration publique. Il est sans doute indispensable d'offrir aux candidats à ces fonctions des rémunérations compatibles avec les compétences, l'expérience et les exigences de moralité requises.

Il est également opportun de prévoir un mécanisme d'incitation de ces agents à exécuter leurs tâches conformément aux intérêts de l'Etat et aux objectifs de la politique de privatisation.

Ainsi, bien qu'il n'existe pas de modèle institutionnel de validité universelle, l'expérience montre que la solution de créer un organisme spécifique et temporaire chargé d'exécuter la privatisation est probablement la meilleure formule. La création d'un nouvel organisme présente cependant le risque de la pérennité. Il faut donc prévoir, dès sa création, la procédure de dissolution après l'achèvement du programme de privatisation.

Le rôle des pouvoirs publics reste irremplaçable dans la fonction de décision et de contrôle. Il s'agit essentiellement:

- de choisir les objectifs, la stratégie et la programmation générale de la politique de privatisation,
- d'assurer la transparence des procédures,
- d'effectuer le contrôle financier et comptable des opérations de privatisation,
- d'organiser la participation du secteur privé, et notamment au management de l'institution chargée de la privatisation,
- de mettre en oeuvre la communication avec les partenaires politiques, sociaux et à l'intention des citoyens.

3.4 La loi de privatisation.

Après les premières expériences, la plupart des pays francophones ont eu recours à l'adoption d'une loi-cadre de privatisation définissant généralement les objectifs et l'ampleur de la politique nationale de privatisation, ainsi que les compétences des autorités et des organismes chargés de l'exécution des privatisations et parfois, les principes des mesures d'accompagnement financier et social. Préciser dans un texte de loi, le rôle exact du gouvernement, de l'agence d'exécution est, en effet, une sage précaution, un début de garantie de transparence et sans doute le meilleur moyen d'engager le débat politique sur les opportunités, les contraintes et les risques de la politique de privatisation.

En revanche, l'expérience a prouvé qu'il n'était pas opportun de préciser dans la loi de privatisation, la stratégie détaillée, les modalités et le calendrier des privatisations. Il ne faudrait pas, en effet, imposer des contraintes qui limiteraient la capacité de négociation des organismes chargés de l'exécution de la politique de privatisation. En outre, la flexibilité est un facteur essentiel de succès: la stratégie doit pouvoir s'adapter rapidement à l'évolution de la conjoncture ou tenir compte des leçons des expériences plus récentes.

Faut-il nécessairement une loi-cadre pour l'ensemble du programme proposé ou une loi spécifique à chaque établissement à privatiser ou encore peut-on se dispenser de dispositions législatives spécifiques? La réponse ne peut être universelle: elle dépend de la situation politique, sociale et culturelle de chaque pays, de ses traditions juridiques, de l'ampleur de la privatisation envisagée et des secteurs stratégiques concernés.

Au Sénégal, au Maroc, au Bénin et dans d'autres pays qui s'inspirent des principes constitutionnels français, la privatisation exige l'autorisation préalable du parlement: la cession à des intérêts privés d'une entreprise dont l'Etat possède la majorité du capital, doit être autorisée par la loi.

Mais il existe d'autres traditions juridiques: au Togo, par exemple, les premières privatisations ont été réalisées sans législation particulière. La Constitution de 1979 ne prévoyait pas la privatisation parmi les sujets de la compétence du parlement. Cette situation a cependant changé: la nouvelle Constitution d'octobre 1992 prévoit dorénavant que " la loi fixe les règles concernant les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé". En Guinée, les autorisations de vente des premiers établissements publics ont été ratifiées, dés 1986, par des ordonnances présidentielles sans attendre l'adoption d'une loi de privatisation.

Notons encore qu'il ne s'agit pas seulement d'aliénation de patrimoine national mais d'une réforme économique d'envergure aux implications multiples. Ainsi par exemple, lorsqu'on veut privatiser une entreprise publique disposant d'un monopole, il faudra aussi mettre en place un nouveau régime de régulation sectorielle, ouvrir le secteur à de nouveaux opérateurs et assurer le bon fonctionnement des services à la disposition des populations. Ceci peut aussi exiger des adaptations législatives. L'abolition de certains monopoles de transports publics illustre cette nécessité et l'ouverture à la concurrence a ici parfois engagé de nouvelles dispositions règlementaires en matière de tarification et de sécurité routière.

Le choix du principe d'une loi-cadre de privatisation présente les avantages essentiels de l'information, de la préparation des esprits et du débat. Il permet en outre aux gouvernements

d'obtenir des engagements politiques clairs qui lui seront bien utiles dans les situations sensibles de changement de politique économique. En revanche, il est possible que le recours préalable au parlement puisse retarder la mise en oeuvre du processus de privatisation, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire en 1993. L'inconvénient parait minime en regard des avantages d'une large concertation préalable.

Le contenu des lois de privatisation peut varier considérablement selon l'importance du programme proposé, le contexte politique et social et les traditions juridiques nationales. Dans certains cas, les entreprises sont nommément désignées; dans d'autres, la loi vise un secteur sans préciser le nom des entreprises concernées. Le champ d'application des lois de privatisation est parfois limité dans le temps: ainsi, la loi de privatisation marocaine d'avril 1990 fixait la date limite d'exécution du programme au 31 décembre 1995.

Une loi-cadre de privatisation peut préciser la liste des entreprises publiques à privatiser: ce fut le cas en France en 1986 (65 entreprises) et en 1993 (21 entreprises), au Maroc (112 entreprises en 1990), au Sénégal, ou au Burkina Faso. Mais la désignation des entreprises privatisables dans la loi n'est pas nécessairement une bonne solution car elle limite la souplesse dont le gouvernement peut avoir besoin dans la mise en oeuvre de son programme de privatisation. En outre, elle présente le risque d'ouvrir une trop longue période d'incertitude pour le personnel concerné et donc de démotiver la force de travail. Il est sans doute préférable dans le cas d'une loi-cadre de prévoir la désignation des entreprises à privatiser au moment opportun par des décrets d'application, comme c'est la pratique au Mozambique.

3.5 Les mesures d'accompagnement social des programmes de privatisation

Absentes des premiers programmes de privatisation, les mesures sociales se sont progressivement imposées dans les pays d'Afrique francophone. La dimension sociale de la restructuration économique est rapidement apparue comme une première ligne de résistance aux méthodes des organismes financiers internationaux.

Les mesures d'accompagnement se sont intéressées, dans une première approche, aux seuls travailleurs des entreprises publiques restructurées. Des programmes spécifiques ont été établis pour favoriser leur réinsertion dans les secteurs productifs. La stratégie la plus souvent retenue était celle de l'aide à la création de petites entreprises.

A cet effet, des structures spécialisées ont été créées. La Délégation à l'Insertion, à la Réinsertion et à l'Emploi (DIRE) au Sénégal; ou le Centre de Promotion de l'Emploi et des PME (CEPEPE) au Bénin en constituent des exemples significatifs. On encourage le personnel "déflaté" des entreprises publiques et même de la fonction publique à réinvestir leurs indemnités de départ , plus ou moins "volontaire", dans de nouvelles activités de production.

L'assistance des organismes spécialisés porte sur l'aide à la formulation des petits projets d'investissement, la recherche de financements complémentaires auprès de lignes de crédit adaptées, le plus souvent financées par l'assistance internationale. Les promoteurs reçoivent également une formation à la gestion et une assistance dans l'exécution des formalités administratives.

Ce système d'aide à la création d'entreprises avait été expérimenté dès le début des années 80, avec le project "maitrisards" au Sénégal. Il s'agissait alors d'aider les jeunes diplômés de l'Université de Dakar de créer leur propre emploi en créant une petite entreprise.

Les résultats ont été relativement limités, en terme d'entreprises nouvelles réellement viables. Le coût pour l'Etat était élevé. Mais ce projet a eu une incidence déterminante sur l'évolution des mentalités. Les jeunes universitaires sénégalais, comme leurs collègues des autres pays africains francophones, avaient pris l'habitude de considérer que leur débouché professionnel naturel et presque automatique était la fonction publique et le secteur para-public.

Les programmes d'insertion et de réinsertion ont contribué d'une manière décisive à réformer ces idées et ont développé l'esprit d'entreprise en Afrique francophone. Ce changement de mentalité conditionne sans doute l'avenir du développement et l'investissement pour parvenir à cette évolution des esprits se justifie pleinement.

Par la suite, les projets de réinsertion ont étendu leurs cibles non seulement aux déflatés mais à l'ensemble des jeunes sans emploi. Ces programmes et projets ont connu des succès variables mais parfois encourageants. En fait, ils se sont heurtés à deux obstacles majeurs: la capacité d'absorption des marchés et la difficulté de créer l'esprit d'entreprise chez des individus que ni la formation, ni la culture n'avait préparés à l'initiative individuelle. Il n'y a pas d'entreprise sans le caractère particulier de l'entrepreneur, fait de goût du risque, de persévérance et du sens des affaires. L'erreur est sans doute de considérer que chacun partage le goût de l'initiative. Une carrière dans la fonction publique ne constitue probablement pas le meilleur pronostic de réussite dans la création d'entreprise.

C'est sans doute la raison pour laquelle de nombreux économistes estiment qu'en matière de programmes de création d'emplois nouveaux, il est plus rentable d'aider les entreprises existantes à se développer. Sur ces bases, plusieurs projets se développent en Afrique francophone. L'un des plus significatifs est l'ACEP au Sénégal (Agence de Crédit aux Entreprises), projet initié par l'USAID qui fournit une assistance financière aux petites entreprises existantes avec une stratégie d'implantation régionale, dans les villes secondaires.

en de la companya de

•

Chapitre 4

Conclusions sur le nouveau rôle de l'Etat

Depuis le début des années 80, la plupart des pays de l'espace francophone d'Afrique se sont engagés plus ou moins rapidement et avec une intensité différente dans un profond mouvement de réforme de leurs entreprises publiques. Au delà de ces restructurations, ce sont les principes mêmes de l'intervention de l'Etat qui se trouvent remis en cause.

En effet, les fondateurs des Etats indépendants africains avaient la conviction qu'une administration publique efficace serait capable de promouvoir et de gérer le progrès économique et social dans l'intérêt national de leurs populations. Cette attente a presque partout été déçue: les secteurs parapublics pléthoriques et improductifs ont au contraire entravé la croissance nationale et contribué à générer la pauvreté. L'échec du modèle de planification centralisée et de l'interventionnisme étatique a démontré les limites du système d'économie mixte dans un Etat omniprésent.

D'une manière générale, les résultats médiocres des politiques économiques volontaristes dans le sens de l'intervention publique, telle que la substitution aux importations, les filières industrielles, ou encore la promotion des industries industrialisantes, ont progressivement réduit la crédibilité, dans la classe politique et l'opinion publique (à l'exception des milieux universitaires), des conceptions structuralistes des modèles de développement.

Plus tard, dans le souci des rééquilibrages budgétaires et sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, l'Afrique francophone, comme les autres régions du monde en développement, s'est progressivement ralliée, non sans résistance, au principe de la restructuration des secteurs parapublics et de la privatisation d'un grand nombre de ses entreprises publiques.

Dans ce contexte de mutation économique et financière redistribuant les participations de l'Etat dans le potentiel productif national, une attention nouvelle se porte dorénavant sur la notion de service public, sur le caractère stratégique de certaines activités économiques et sociales et sur le rôle fondamental de l'Etat. Des théories économiques nouvelles minimisant l'intervention de l'Etat et fondées sur le succès des nouveaux pays industrialisés, notamment en Asie du Sud-Est, remplacent progressivement les conceptions jusqu'alors très répandues en Afrique de l'Etat-providence et de la planification éclairée. Il est vrai que les nouveaux concepts n'intègrent pas encore le cas de la Chine actuelle.

Selon ces nouveaux modèles de développement, les interventions de l'Etat devraient se limiter à la redistribution des ressources et aux réparations des imperfections et des injustices de l'économie de marché. L'Etat est dorénavant considéré comme l'agent réducteur des inégalités, le responsable de la lutte contre la pauvreté et les exclusions, et le garant de la réalisation des objectifs sociaux. Le modèle de développement des pays d'Afrique francophone, dans lequel le chef d'Etat était considéré comme " le père de la nation", selon le modèle culturel patriarcal, est ainsi modifié sans être radicalement changé: il n'est plus le créateur des richesses mais il reste le répartiteur des ressources nationales.

Ainsi, privatiser ne signifie pas l'abdication de l'Etat dans la conception et la mise en oeuvre de la politique économique: les modalités de l'action changent. La réglementation se substitue aux monopoles, les incitations remplacent les directives, et les mesures d'encouragement et de canalisation des initiatives privées des entreprises et des associations modifient les rapports de la puissance publique avec la société civile. La privatisation offre aux gouvernements l'opportunité de redéfinir le rôle de l'Etat et de recentrer son action sur les pôles essentiels de ses responsabilités. On pense ainsi non seulement à la défense nationale, à la sécurité des citoyens, à la justice, aux affaires étrangères, à la politique des revenus, mais aussi aux infrastructures et aux services éducatifs, sociaux et culturels. Toutes ces fonctions sont indispensables au développement national et ne peuvent être totalement prises en charge par les initiatives privées ou associatives. "Moins d'Etat pour mieux d'Etat" est un thème dorénavant souvent évoqué.

Le rôle de l'Etat s'oriente davantage vers une fonction de catalyseur, d'animateur, de régulateur et de redistribution. Mais changer le rôle de l'Etat, c'est aussi changer le comportement et le métier des agents publics. Ce n'est pas le moindre défi de la nouvelle société: une véritable gestion des ressources humaines dans les secteurs public et parapublic a été timidement engagée ici ou là, pour mieux responsabiliser les agents de l'Etat. Les résultats commencent à apparaître, mais c'est une tâche de longue haleine.

Le nouveau rôle de l'Etat s'appréhende plus particulièrement dans l'action économique, dans la promotion des institutions de la société civile et dans la décentralisation administrative.

4.1 L'action économique

L'Etat, qui a choisi d'assurer le développement national par l'initiative privée en faisant confiance aux forces de la société civile, conserve un rôle et une responsabilité économique essentiels mais différents.

Il doit, en premier lieu, créer et sans cesse améliorer l'environnement réglementaire et macroéconomique pour le rendre plus favorable au développement de l'entreprise privée et pour l'adapter à l'évolution de la conjoncture mondiale, tout en préservant les intérêts de ses populations.

L'orientation des investissements vers les secteurs considérés comme prioritaires pour le développement national devra s'effectuer par des incitations fiscales spécifiques et des subventions adaptées. Dorénavant, la fiscalité joue un rôle plus important pour canaliser les forces de production. Le code des investissements est un de ces outils qui permettent de privilégier, comme au Maroc, les investissements vers des régions particulières pour lesquelles un effort national de solidarité apparaît nécessaire ou encore vers des secteurs industriels qui favorisent l'intégration économique, comme en Tunisie, en accordant une fiscalité incitative à certaines filières industrielles. De même, les équipements régionaux, les infrastructures industrielles et économiques constituent un levier efficace d'orientation des investissements privés: zones franches, domaines industriels, centres artisanaux...

La préservation des intérêts des populations devra être assurée par de nouvelles réglementations, notamment dans les secteurs qui, jusqu'alors, avaient été gérés de manière publique et

monopolistique. C'est un nouvelle tâche des pouvoirs publics qui implique des procédures de consultation et d'arbitrage entre des intérêts nationaux différents. Dans ce domaine, une des fonctions essentielles de l'Etat est d'assurer le fonctionnement correct de l'économie de marché en veillant tout particulièrement à l'exercice normal du jeu de la concurrence et en luttant contre les ententes et les positions monopolistiques abusives. Les pays d'Afrique francophone ont peu d'expérience dans l'organisation de la lutte contre les entraves à la libre concurrence: c'est probablement sur ce terrain que va se jouer l'avenir des politiques de libéralisation. Une des clés de la réussite face à ce nouveau défi réside très certainement dans le succès des efforts, récemment réaffirmés, des politiques économiques d'intégration régionale car elles vont favoriser la concurrence sur les marchés nationaux avec des entreprises comparables. La coopération Sud-Sud n'est pas seulement un choix politique, c'est aussi un impératif pour les économies africaines libérales.

Le domaine de la justice sociale redevient une attribution fondamentale de la tutelle économique de l'Etat libéral. En effet, une des justifications les plus répandues de l'intervention publique en Afrique francophone provenait de la fonction redistributive de l'Etat, devenu indépendant. On estimait que le rééquilibrage des revenus des populations serait assuré par l'impôt et par la fixation autoritaire des prix agricoles, mais aussi par la tarification d'une large gamme de services publics. Ainsi, la tarification des services publics tels que l'eau, l'électricité ou les transports, résultait, en théorie du moins, d'un compromis entre les impératifs de rentabilité des entreprises publiques et le service des populations. Mais pour atteindre ce but, il aurait fallu garantir la distribution des services publics sur le territoire national. Cette condition n'a malheureusement pas souvent pu être respectée dans les pays d'Afrique francophone: les populations rurales et des quartiers périphériques des capitales n'ont eu qu'un accès très limité aux services publics essentiels. Ainsi, au Sénégal, on a constaté en 1987 que 50 pour cent des foyers dakarois disposaient d'un branchement au réseau éléctrique contre seulement 5 pour cent en milieu rural. De même, pour l'approvisionnement en eau, les pourcentages étaient respectivement de 25 pour cent et de 5 pour cent: l'intervention de l'Etat perd ici l'une de ses justifications principales.

Le problème de la pauvreté dans les zones rurales et dans les zones urbaines périphériques constitue une des composantes les plus apparentes du sous-développement. Il a été aggravé depuis les années 80 par les politiques d'ajustement structurel et la volonté de réduction des déficits budgétaires. L'augmentation du chômage et la baisse des revenus ont sanctionné l'échec de l'Etat-providence. Aujourd'hui, la politique redistributive de l'Etat devient la principale interpellation des populations conduites à l'économie de marché, d'autant plus vivement que les anciens mécanismes de régulation ne fonctionnent plus.

Dès lors, les Etats qui ont choisi la voie libérale tentent de remédier aux difficultés sociales notamment par des programmes d'insertion ou de réinsertion des jeunes diplômés, des chômeurs et des populations les plus démunies. L'avenir des politiques de libéralisation économique se joue également sur la partition de l'équité et de la justice sociale.

Ces programmes connaissent des succès limités. Il faut sans doute innover en la matière pour conduire les citoyens sur la voie de l'intégration économique par la création de petites unités de production. L'assistance à la création de petites entreprises constitue aujourd'hui une des caractéristiques des politiques économiques en Afrique francophone. Les tentatives sont multiples et variées mais les résultats restent modestes. Les changements de mentalité demandent du temps et l'effort doit être repris à la base. Il faudra sans doute remodeler tous les programmes de

formation et réconcilier les notions de culture et de développement. C'est une tâche à la fois urgente et de longue haleine.

Il reste un domaine pour lequel le rôle de l'Etat africain dans un contexte libéral est encore insuffisamment exploré: c'est celui de la création de nouvelles unités de production d'intérêt national dans l'hypothèse où l'initiative privée hésite à s'engager. Sans la fonction de promoteur et sans la participation de l'Etat du Sénégal, les Industries Chimiques du Sénégal (ICS) n'auraient pu voir le jour au début des années 80. Elles constituent aujourd'hui l'une des entreprises les plus modernes et les plus performantes du pays. Il semble qu'il serait bien difficile de supprimer définitivement la possibilité aux Etats des pays en développement d'agir en qualité de promoteur. Sans doute faudrait-il établir les règles de ces interventions exceptionnelles en précisant peut-être dès le départ, les modalités de rétrocession, lorsque les conditions du marché sont devenues favorables.

4.2 La promotion des institutions de la société civile.

On a remarqué l'essor récent de la vie associative dans les sociétés actuelles africaines. Un Etat désengagé de la fonction de producteur doit se positionner face à ces nouvelles formes de vie sociale pour favoriser leur participation au processus du développement économique, social et culturel. Tout se passe comme si l'espace créé par le retrait de l'Etat était aussitôt rempli par le mouvement associatif. Il y a, là encore, une opportunité nouvelle pour faciliter l'adhésion et l'engagement des populations au développement.

Il s'agit en premier lieu de mieux organiser le dialogue et la concertation avec les partenaires sociaux. De fait, les années 90 ont vu se multiplier dans les pays d'Afrique francophone les tentatives en ce sens, ainsi que le nombre de projets d'appui de l'assistance extérieure aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Les partenaires sociaux avaient été insuffisamment associés à l'élaboration des politiques de redressement économique et d'ajustement structurel. Les premiers programmes en Afrique avaient été lancés sans concertation avec les partenaires sociaux et se sont rapidement heurtés à de grandes difficultés de mise en oeuvre. De la même manière, les restructurations des entreprises publiques avaient été le plus souvent engagées sans rechercher l'adhésion ni la participation de leur personnel.

Dans l'ensemble en Afrique francophone, le dialogue social est désormais mieux perçu qu'il ne l'était au début des années 80: la démocratisation politique et les résistances aux programmes d'ajustement structurel ont naturellement conduit à cette évolution favorable. Au Mali, par exemple, la transition démocratique s'est appuyée sur un consensus social pour le redressement du pays. L'UNTM (Union Nationale des Travailleurs Maliens), constituait une composante du Comité de Transition de Salut Public.

Au Sénégal, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont impliquées dans l'élaboration de la politique économique par leurs représentants au Conseil économique et social, organe consultatif déjà ancien, mais qui semble avoir un impact relativement faible au niveau des décisions. On remarque par ailleurs que la recherche d'un consensus formel, indésirable contrepartie de la participation, a induit des mouvements de dissidence dans les organisations des partenaires sociaux. Notons aussi que de nouvelles structures de concertation y sont en projet.

Il s'agit en second lieu de faciliter le développement des associations de défense des consommateurs pour veiller au bon fonctionnement de la concurrence et des marchés. Plusieurs pays africains ont incité ces associations à s'exprimer sur les medias audiovisuels publics. En juillet 1992, une réunion des associations de consommateurs de la sous-région Ouest-Africaine a eu lieu à Dakar. Le cas du Burkina Faso illustre cette tendance à la promotion des mouvements de défense des consommateurs. La Ligue des Consommateurs Burkinabè, la LCB, reconnue d'utilité publique en mars 1992, mène campagne pour imposer les concepts des droits et des devoirs des usagers. La presse se fait l'écho de ses actions et il n'est plus une réunion organisée par les pouvoirs publics qui ne fasse appel à sa participation. En octobre 1992, le ministère du Commerce a organisé une concertation sur la concurrence et les conséquences de la libéralisation des prix avec la participation des partenaires sociaux et de la LCB. Ses représentants sont reçus par le Chef de l'Etat.

L'action de promotion des institutions de la société civile vise aussi à favoriser le développement des associations de producteurs de biens et services sous forme de coopératives autonomes, de mutuelles, de projets villageois. Un cadre juridique adapté, comme les Groupements d'Intérêts Economiques (GIE) au Sénégal contribue à leur essor. La surveillance de leurs opérations reste une difficulté à maîtriser et se heurte encore à un climat de méfiance, né des pratiques du passé. La décentralisation de l'Administration est une des stratégies actuellement mises en oeuvre dans plusieurs pays, comme le Sénégal, le Burkina Faso et le Mali, pour s'appuyer sur la vie associative et construire le développement.

4.3 La décentralisation administrative

La décentralisation de l'administration publique est un phénomène apparu assez tôt en Afrique francophone: dès les années 70 au Sénégal et au Mali. Il s'agissait de créer un cadre local aux initiatives de base, de favoriser la réalisation de petits projets de développement dans les communautés rurales et d'encourager "la promotion humaine".

Un renouveau et une généralisation des politiques de décentralisation administrative se manifestent dans plusieurs pays africains francophones depuis les années 1990, en liaison avec la tendance au désengagement de l'Etat. Il s'agit cette fois de répondre aux exigences démocratiques par une meilleure participation des populations aux responsabilités politiques, économiques et sociales.

L'exemple du Mali illustre particulièrement bien cette tendance actuelle. En 1987, un séminaire national sur la planification, tenu à Gao, avait recommandé la décentralisation. En juin 1988, un décret confiait au ministre chargé de l'Administration territoriale et du Développement, la mission de promouvoir la décentralisation au Mali.

En septembre 1990, la Commission nationale de la Décentralisation prépare un cadre réglementaire. Les évènements politiques de la capitale retardent les décisions.

La Conférence nationale, réunie pour organiser la transition, souligne que c'est l'excès de centralisme qui est le plus grand responsable de la rupture constatée entre l'administration et les populations. Le débat sur la décentralisation est relancé. La fin du régime de parti unique rend

d'ailleurs nécessaire la révision des textes de l'administration territoriale: le parti avait été intégré aux organes régionaux et locaux.

En juin 1991, une Commission interministérielle propose d'organiser la décentralisation en trois niveaux: la région, le cercle et l'arrondissement. La nouvelle constitution de janvier 1992 confirme l'option de décentralisation et prévoit la création de collectivités régionales et locales. En janvier 1993, une Mission de Décentralisation, rattachée à la Primature, est mise en place pour concevoir et rédiger les textes d'application organisant la décentralisation. La Mission de Décentralisation reçoit un appui technique et financier de la plupart des bailleurs de fonds: Union Européenne, PNUD, Banque Mondiale, USAID, GTZ, etc. Une stratégie de communication est développée avec la création de Groupes Régionaux d'Etudes et de Mobilisation (GREM): leur but est de préparer la réforme avec les populations et de créer un cadre de concertation permanente. Autonomes, et sans lien avec les partis politiques ni avec l'Administration, les GREM rassemblent les composantes sociologiques, économiques et culturelles du pays.

Au plan politique, la décentralisation est présentée comme une composante essentielle du processus démocratique. Elle vise le transfert de nombreux pouvoirs de l'Administration centrale vers les collectivités locales, élues par les populations et disposant de leurs propres ressources.

Au plan économique, la décentralisation apparait comme l'instrument du développement local car elle favorise l'émergence des initiatives de base. Les autorités maliennes espèrent une meilleure mobilisation des ressources humaines et locales pour engager une dynamique de développement économique et social, plus proche des populations. Une première loi est adoptée en février 1993: elle détermine les conditions d'administration des différentes collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ce sont les régions, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales.

Les régions disposent d'une Assemblée régionale. Les cercles ont un Conseil des Membres élus par les représentants des communes. Les communes disposent d'un Conseil Communal élu par les citoyens.

Une deuxième loi, portant Code des Collectivités Territoriales a été adopté en décembre 1994: elle détermine les matières à décentraliser en terme de compétences et de ressources.

Les objectifs attendus de cette décentralisation sont de permettre, par la concertation, une meilleure expression des besoins réels des populations et une participation plus active à la gestion publique des opérations de développement. Enfin, les collectivités locales devraient apparaître bientôt comme un lieu privilégié d'apprentissage de la démocratie et d'incitation aux initiatives de la base. En ce sens, la décentralisation constitue sans doute un atout majeur de l'émergence et la revitalisation de la société civile, condition nécessaire à la réussite des politiques de libéralisation économique.

Certes, la mise en oeuvre de la décentralisation se heure, ici comme dans d'autres états africains, à de multiples résistances: des administrateurs centraux qui détenaient l'essentiel des pouvoirs, mais aussi de certains pouvoirs traditionnels, par exemple des chefferies et des milieux religieux. Les uns et les autres ne souhaitent pas la modernisation de la vie politique locale car elle pourrait remettre en cause leur statut privilégié.

La stratégie des pouvoirs traditionnels face aux nouveaux pouvoirs locaux varie d'une région à l'autre, d'une culture à l'autre: résistances passives, oppositions ou alliances. La question est de

savoir si, en définitive, l'implication des pouvoirs informels, volontaire ou par effet d'entraînement, dans le processus de développement décentralisé, constituera une opportunité d'intégration, réconciliant tradition et modernité sous le contrôle de populations mieux éclairées.

Le processus de décentralisation est maintenant bien engagé, même si les dérives sont encore possibles. Certains sociologues émettent des doutes en raison de la rapidité et de l'ampleur des changements.

Mais l'optimisme prévaut et on sera particulièrement attentif à l'évolution observée en ce domaine au Sénégal, au Burkina Faso comme au Mali: ces pays ont innové et des efforts significatifs de démocratie régionale sont engagés.

4.4 Privatisation et démocratie

L'examen attentif de l'évolution des politiques économiques en Afrique francophone au cours de ces quinze dernières années conduit à s'interroger sur les relations entre la mise en oeuvre des privatisations et le progrès démocratique: les valeurs de concertation et de participation des citoyens sont-elles mieux considérées? Peut-on affirmer qu'une relation de cause à effet s'est établie entre la pratique démocratique et le désengagement de l'Etat de l'outil de production?

La réponse semble devoir être nuancée. Il faudrait, en premier lieu, remarquer que la tendance actuelle, aprés la phase de construction des Etats, est à l'amélioration de la démocratie politique: les régimes de parti unique disparaissent de la pupart des pays d'Afrique francophone et les élections libres et pluralistes deviennent une pratique courante. Démocratie politique et démocratie économique s'inscrivent dans le même mouvement de libéralisation.

Il faut constater, en second lieu, que les réformes économiques se sont heurtées à de vives résistances: les pouvoirs publics ont dû composer avec les représentations nationales pour une meilleure efficacité. Les débats du parlement ivoirien au début de l'année 1993, comme d'autres ailleurs, ont clairement démontré ce besoin nouveau de concertation. Les "tables rondes" réunies dans plusieurs pays africains de l'espace francophone pour organiser la transition vers la démocratie politique avaient déjà fait une large place non seulement aux représentations politiques mais aussi aux forces sociales de la nation.

Ainsi, la privatisation, formule simplifiée de la nouvelle politique économique, a induit en Afrique un réel désengagement de l'Etat dans le contexte d'un mouvement général plus favorable à une participation accrue des citoyens à la vie publique. Mais les jeux ne sont pas définitivement établis: les africains gérent une transition difficile, dont les dimensions culturelles sont à la mesure des enjeux économiques et sociaux. Il n'est pas encore évident que la pratique démocratique occupera l'espace vacant laissé par le retrait de l'Etat du secteur productif. D'autres forces peuvent aussi être tentées par l'occasion, comme cela a été le cas dans d'autres régions du monde en d'autres temps. Parions que le progrès démocratique appartiendra aux nations qui auront su le mieux et le plus vite redéfinir et mettre en oeuvre le nouveau rôle de l'Etat pour guider les citoyens sur la voie d'un développement durable et partagé.

Annexe 1

Liste des objectifs possibles de la privatisation (extraits de

l'ouvrage de P.Guislain - De Boek Université)

Efficacité et développement de l'économie

- Créer une économie de marché, objectif central pour les économies en transition
- Encourager l'initiative privée et l'expansion du secteur privé en général
- Favoriser l'efficacité et la compétitivité macro-économiques ou sectorielles
- Stimuler la souplesse de l'économie et éliminer les rigidités
- Promouvoir la concurrence, notamment en éliminant les monopoles
- Etablir ou développer des marchés financiers efficaces, permettant une meilleure mobilisation et l'affectation de l'épargne nationale
- Promouvoir l'investissement national
- Promouvoir l'investissement étranger
- Promouvoir l'intégration de l'économie nationale dans l'économie mondiale
- Préserver ou créer l'emploi

Efficacité et développement de l'entreprise

- Favoriser l'efficacité et la compétitivité nationale et internationale de l'entreprise
- Introduire de nouvelles technologies et promouvoir l'innovation
- Perfectionner l'outil de travail
- Augmenter le rendement, y compris les taux d'utilisation de l'outil industriel
- Améliorer la qualité des biens et des services produits
- Introduire de nouvelles méthodes et équipes de gestion
- Permettre à l'entreprise de conclure les alliances nationales et internationales essentielles à sa survie

Objectifs budgétaires et financiers

 Maximiser le produit net de la privatisation afin de générer les recettes nécessaires pour financer les dépenses publiques, abaisser la pression fiscale, réduire le déficit du secteur public, ou rembourser la dette publique

- Réduire la charge financière des entreprises publiques sur l'Etat (provenant des subventions, des impôts non perçus, des arriérés sur emprunts, des garanties octroyées, etc.)
- Financer des investissements importants que les finances publiques ne peuvent plus assurer
- Générer de nouvelles sources de revenus fiscaux
- Limiter le risque de ponction budgétaire future encouru par l'Etat en tant que propriétaire d'entreprises ou pour leur sauvetage au cas où celles-ci connaitraîent des difficultés financières
- Réduire l'évasion des capitaux et rapatrier les capitaux éxportés

Objectifs de répartition ou de redistribution de revenus

- Ouvrir plus largement la propriété du capital pour favoriser un " capitalisme populaire"
- Créer une classe moyenne dans le pays
- Favoriser le développement économique d'un groupe particulier
- Rendre les salariés propriétaires de leur entreprise

Objectifs politiques

- Réduire la taille et le domaine d'activité du secteur public, ou sa part dans l'activité économique
- Redéfinir le champ d'activité du secteur public, ou sa part dans l'activité économique
- Réduire ou éliminer la possibilité qu'un gouvernement futur revienne sur les mesures prises pour modifier le rôle de l'Etat dans l'économie
- Réduire les possibilités de corruption et d'abus des biens publics de la part des responsables publics et des gestionnaires des entreprises publiques
- Réduire l'emprise d'un parti ou d'un groupe sur l'économie
- Augmenter la popularité du gouvernement

recommendate and a second second contractions of

and the second s

- - and the way that is a more than the state of the state of
 - a de la composition En la composition de la composition de

ing the state of t

.....

Annexe 2

Liste des obstacles potentiels à la privatisation selon M. lacono et D. Rondinelli (Policies and Institutions for Managing Privatization: International Experience)

- 1. Instabilité et récession économique
- 2. Incertitudes politiques
- 3. Crainte des capitaux étrangers
- 4. Oppositions des groupes de pression
- 5. Faiblesse du pouvoir d'achat et de l'épargne privée
- 6. Insuffisances des marchés financiers et du système bancaire
- 7. Exploitations déficitaires des entreprises publiques
- 8. Résistance des dirigeants et du personnel des entreprises publiques
- 9. Institutions inadaptées
- 10. Complexité et lenteurs bureaucratiques
- 11. Capacités insuffisantes du management privé
- 12. Concurrence déloyale du secteur informel
- 13. Droits de la propriété incertains ou incomplets
- 14. Règlementations et fiscalité défavorables à l'entreprise privée
- 15. Hostilité de l'opinion publique à l'égard des entrepreneurs

e de la composition La composition de la La composition de la

Annexe 3

Bibliographie de la privatisation en Afrique francophone

Adam, C.; Cavendish W.; Mistry P: Adjusting privatisations: Case studies in developing countries, London, Heinemann and Kingston, Ian Randle, 1992

Adérito, A: Document d'orientation sur les politiques de privatisation du secteur public, Genève, BIT Programme des activités sectorielles, Document de travail N° 90, 1995

Ahene; Rexford, A.; Katz B.: Privatization and Investment in Sub Saharan Africa, New York, Praeger, 1992

Alibert, J.: La privatisation des entreprises publiques en Afrique noire francophone, Paris, Afrique contemporaine, La documentation française, n° 143, Septembre 1987

Almeida, A.F.: La privatisation des entreprises publiques en Afrique au Sud du Sahara, Paris, Le Mois en Afrique, n° 245 et 246, 1986

Banque mondiale: L'Afrique subsaharienne - De la crise à une croissance durable, Washington, 1989

Beauchamp, M.; Paradis G.E et Verna G.: Privatisation, planification stratégique et formation des cadres supérieurs: le cas d'une entreprise publique algérienne, Bruxelles, Annales de l'Economie publique, sociale et coopérative, n°63, 1992

Benali, D.:Les enjeux de la privatisation, Rabat, Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc n° 23, 1990

Ben Othmane, M.L.: La mise en oeuvre de la privatisation au Maroc, Rabat, Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc, n°24, 1990

Bienvenu, J.J.: La liquidation des établissements publics, Paris, Revue française de droit administratif, 1993

BIT: Ajustement et mise en valeur des ressources humaines, Genève, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 79e Session, 1992

BIT: République de Madagascar: Problématique du secteur privé, sa contribution à l'économie de marché, Genève, BIT - PNUD, (ENT/MAN) 1995

BIT: Stratégie de l'OIT pour l'entreprise: Document de travail préparé par le groupe d'étude sur les entreprises du BIT, Genève, BIT, 1996

Bizaguet, A.:Le secteur public français et les privatisations de 1986 - 1988, Paris, Revue internationale de Sciences Administratives, Vol 53, n°4, 1988

Bouchard, G.: La réforme administrative dans les pays francophones, Moncton, NB (Canada), Editions d'Acadie, 1991

Bouin, O et Michalet, C.A.: Le rééquilibrage entre secteur public et privé: l'expérience des pays en développement, Paris, OCDE, 1991

Bourguignon, F. et Morrison C.: Ajustement et équité dans les pays en développement; un approche nouvelle, Paris. Les éditions de l'OCDE, 1993

Bouzidi, A.: La privatisation des entreprises publiques en Algérie, Alger, Reflets et perspectives de la vie économique, T.XXXII, n°6, 1993

Cartelier, L.: L'expérience française de privatisation: bilan et enseignements, Paris, Revue Internationale de Droit Economique n°3, 1992

Caverivière, M.: La privatisation des entreprises publiques au Sénégal, Brazzaville, Revue congolaise de droit, Vol 7-8, 1990

CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), Actualisation de la notion de service public, Bruxelles, CEEP, 1992

Chao, Renée: Capitalisation d'une expérience de mise en place de caisses villageoises d'épargne et de crédit, Paris, Notes et Etudes CCCE n° 48, 1992

Coussy, J.: Economie et politiques de développement, Paris, Les Afriques politiques, 1991

Daoud, Z.: Privatisation à la marocaine: la loi sur le transfert au secteur privé de certaines entreprises publiques, Paris, Monde Arabe n°128, 1990

Dia, M.: The African Experience with Privatisation, Washington, D.C., World Bank, 1992

Egger P.: Travaux publics et emploi pour les jeunes travailleurs dans une économie sous ajustement: l'expérience de l'AGETIP au Sénégal, Genève, BIT, 1992

D'Ormesson, O. et D.Martin: L'élaboration des lois de privatisation: présentation générale du cadre juridique, Paris, Droit et Pratique du Commerce International, Dossier: Les privatisations T 13 n°3, 1987

Finister, R. et Trevoux M.: Les spécificités des privatisations en Afrique, Paris, Marchés Tropicaux n°2418, 1992

Garant, P: Aspects constitutionnels et juridiques des privatisations d'entreprises fédérales canadiennes, Rabat, Revue Marocaine de Finances Publiques et d'Economie n°6, 1990

Générale de Banque :Le retour en force des privatisations, Paris, Bulletin de la Générale de Banque n°341, 1993

Godard X. et Teurnier P.: Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement, redéfinir le service public, Paris, Karthala - INRETS, 1992

Guillaumont P. et S.: Ajustement structurel, Ajustement informel, Le cas du Niger, Paris, l'Harmattan, 1992

Guislain, P.: Les privatisations: un défi stratégique, juridique et institutionnel, Bruxelles, De Boeck Université, Droit / Economie, 1995

Harik, I.: Privatisation et développement en Tunisie, Paris, Monde Arabe n°128, 1990

Henry, A.: Les privatisations, nouvelle "sorcellerie" des Blancs?, Paris, Afrique Contemporaine n°165,1993,

Jeune Afrique Economie: Dossier privatisation: la situation dans 9 pays du continent, Paris, J.A. Economie n°168, 1993

Jeune Afrique Economie Burkina Faso: une audacieuse politique de privatisation, Paris, J.A. Economie n°169, 1993

Iacono M. et Rondinelli D.: Policies and institutions from managing privatisation:international experience, Turin, BIT, 1996

Kouadio Benié, M.: Restructuration et évolution de l'emploi dans le secteur public et parapublic en Côte d'Ivoire, Dakar, Afrique et Développement, CODESRIA, 1992

Leroux, H.: Privatisation: les banques donnent conseil, Paris, Eurépargne, n°49, 1990

Lesueur, J.Y. et Plane P.: Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement: une évaluation économique et sociale, Paris, L'Harmattan, 1994

Longueville, G. et Santini J.J.: Privatisasion: quelles méthodes pour quels objectifs? Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires n°124, 1986

Membele, A. et Toulebor C.: La politique par le bas en Afrique noire, contribution à une problématique de la démocratie, Paris, Karthala, 1992

Moreau, M.A.: Les répercussions sociales des privatisations dans les différents systèmes juridiques, Paris, Revue Internationale de Droit Economique, n°3, 1992

Moreau-Bourles, M.A.: Privatisation et actionnariat salarié: l'incidence de la loi étrangère, Paris, Droit et Pratique du commerce International, T 13, n °4, 1987

Morin F.: Les techniques de privatisation, Paris, Revue Internationale de Droit Economique, n°3, 1992

Myrna A.: Privatisation in Africa, London, in Privatisation in Developing Contries, Edited by V.V. Ramanadham, Routledge, 1993

Nations Unies: Aspects juridiques de la privatisation, New-York, Commission Economique pour l'Europe, 1992

Nellis, J.: Public enterprises in Sub-Saharan Africa, New York, 1985

Noula, A.G.: Ajustement structurel et développement en Afrique, Dakar, Afrique et Développement, CODESRIA, Vol XX n°1-1995

OCDE: Tendances et politiques des privatisations: aspects institutionnels du processus de privatisation, Paris, OCDE, 1993

Pacquement, F. et. Porcher R.: Les rôles de l'Etat dans la transition vers l'économie de marché, Paris, Ministère de l'économie et des Finances, CFPP, 1992

Peltier, G.: Conditions de mise en oeuvre et adéquation des instruments financiers des privatisations, Paris, Techniques financières et Développement, 1992

Petit, B. et Garczinsky B.: Panorama des méthodes actuelles d'évaluation lors des introductions en bourse, Paris, Droit et Pratique du Commerce International, Dossier: les privatisations, T.13, n°3, 1987

Plane, P.: Crise et assainissemnet des services publics africains: l'eau, l'électricité et les transports au Cameroun, au Niger et au Sénégal, Genève, BIT, Programme des activités sectorielles, 1992

PNUD: Directives concernant la privatisation, New-York, Réseau interrégional sur la privatisation, Division du programme mondial, 1990,

Privatisation, Yearbook 1994: London, Privatisation International, 1994

Prokopenko, J.: Management for privatization, Lessons from industry and public service, Geneva, ILO, Management Development Series N°32, 1995

Rapp, L.: Techniques de privatisation des entreprises publiques, Paris, Librairies techniques, 1986

Rhomari, M.: La privatisation des entreprises publiques en Afrique, Paris, Cahiers Africains d'Administration Publique, n°33, 1989

Richer, L. et Viandier A.: La loi de privatisation, Paris, La Semaine Juridique, n°40, 1993

Sader F.: Privatizing Public and Foreign Investment in Developing countries 1988-93, Washington D.C., I.F.C., 1994

Saghir, J.: Privatization in Tunisia, Washington DC, World Bank, CFS, Discussion Paper n°101.

Saint-Girons, B.: Aspects constitutionnels de l'évaluation d'entreprises, Paris, Revue Internationale de Droit Economique, 1990

Schwartz, G. et Silva Lopes P.: Privatisations: attentes, arbitrages et résultats, Paris, Finances et Développement, Vol 30, n°2, 1993

Sissoko A.: L'ajustement structurel dans le secteur public et la gestion des ressources humaines au Mali, Genève, BIT Programme des Activités sectorielles, Document de travail N°87, 1995

Sterm N.H.: Le rôle de l'Etat dans le développement économique, Lausanne, Edition Payot, 1992

Tall, Abdoul Aziz: L'ajustement dans le secteur public et la gestion des ressouces humaines: le cas du Sénégal, Genève, BIT, Programme des Activités Sectorielles, Document de travail N°92, 1995

Tankoano, A.: La privatisation des entreprises publiques nigériennes, Brazzaville, Revue Congolaise de Droit, Vol 7-8, 1990

Teurnier P.: Politique de transport en Afrique; Etude du cas de Conakry, Paris, INRETS, mai 1991

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Commerce): Report of the seminar on privatisation in West Africa, Praïa, (Cap Vert), 1993

UNCTAD: Accounting, Valuation and Privatisation, New-York, United Nations, Program on Transnational Corporations, 1993

Venkata Ratnam C.: Privatization: Role of Employers' Organisations, Genève, BIT Activités Employeurs, Document de travail N°12, 1991

Warnier J.P.: L'esprit d' entreprise au Cameroun, Paris, Editions Karthala, collection " Les Afriques", 1993