

XXXII^e SESSION
Rabat, 30 juin au 3 juillet 2006

DOCUMENT N°33

* * *

RAPPORT

fait au nom de la

Commission de la coopération et du développement

par

M. Daouda TOURE
(Mali)

Rapporteur

sur

Les privatisations, tendances et problématiques

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	Page 3
1. HISTORIQUE.....	Page 5
2. RÔLE DES GOUVERNEMENTS ET DES PARLEMENTS.....	Page 7
3. MÉTHODES ET VARIANTES.....	Page 10
4. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES PRIVATISATIONS.....	Page 12
5. LES PRIVATISATIONS EN AFRIQUE FRANCOPHONE.....	Page 14
CONCLUSION.....	Page 23
BIBLIOGRAPHIE.....	Page 27
ANNEXE – CONTRIBUTIONS DES SECTIONS	Page 29



INTRODUCTION

Il existe un mouvement d'opinion, parmi les économistes mondialistes, suivant lequel tout ce qui contribue à réglementer les marchés et à infléchir les flux financiers dans un sens politique, serait-ce dans l'intérêt commun, perturbe l'ordre naturel des choses. Les tenants de cette idéologie sont généralement très critiques avec les pouvoirs publics; on reproche à ceux-ci d'être volontiers centralisateurs, plénipotentiaires et fortement susceptibles d'investir les fonds publics dans des programmes sociaux qui se révèlent souvent très coûteux.

Bien sûr, les gouvernements ont tenté de diverses manières de répondre à ces critiques, surtout lorsque la situation politique et économique s'était à ce point détériorée que des mesures concrètes devaient absolument être prises pour redresser la situation. Dans ce contexte, la mesure la plus connue et la plus radicale qu'un gouvernement puisse prendre est certes la privatisation des institutions publiques.

Ce rapport vise à examiner les divers problèmes qui se posent lors des dénationalisations, ainsi que quelques-unes des tendances lourdes que l'on peut observer dans ce domaine à l'aube du troisième millénaire.

Un retour attentif sur les événements du vingtième siècle permet de réaliser que la privatisation des entreprises étatiques, qui a marqué les décennies 1980 et 1990, est en fait un retour de balancier. La nationalisation de l'économie fut en effet, dans plusieurs pays, le précurseur historique et le facteur déclenchant de la privatisation : les économistes s'accordent à reconnaître que la Grande Dépression des années 1930 et les deux guerres mondiales du vingtième siècle ont eu pour conséquence d'accentuer grandement l'implication de l'État dans l'économie et d'orienter celle-ci dans un sens qui était étroitement lié à ses politiques du moment.

On a assisté par la suite au développement de bureaucraties de plus en plus centralisées. Cette centralisation des pouvoirs a permis, dans plusieurs pays, de redresser une économie défaillante. Les gouvernements mirent du temps à prendre conscience des limites de ce contrôle étatiques. Ce n'est que graduellement et de façon ponctuelle que certains en vinrent à envisager l'idée de réduire la taille des structures gouvernementales en redonnant au secteur privé le contrôle effectif d'un certain nombre d'entreprises d'État ainsi que le pouvoir d'influer sur les marchés et bien sûr, par la même occasion, de réaliser des profits.

Ces deux systèmes - la centralisation de pouvoirs en matière de commerce et d'économie au niveau du gouvernement et la remise au secteur privé de leviers décisionnels dans ces domaines - se sont toujours partagés, depuis l'Antiquité, quoique à des degrés divers et suivant des modèles souvent très changeants, les moyens de production et l'activité commerciale de tous les pays. C'est seulement au vingtième siècle que l'une et l'autre, la privatisation répondant en quelque sorte à la nationalisation, furent considérées sinon comme des panacées idéologiques, du moins comme des approches susceptibles, si on les appliquait de façon systématique, de corriger les problèmes liés aux opérations courantes du marché et de générer la richesse et le progrès au sein des sociétés.



Certains continents ont connu plus de succès que d'autres dans la mise en œuvre de processus de privatisation. Les pays développés d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest, qui avaient adopté une idéologie où l'application du principe de libre entreprise allait de soi, se sont adaptés progressivement aux exigences et aux contraintes inhérentes à cette forme de mutation économique. Les pays en transition d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ont été moins fortunés, leurs circonstances politiques les ayant amenés, trop souvent, à accélérer leur mouvement vers une économie de marché mal encadrée et souvent même anarchique.

Les pays de l'Asie n'ont en général pas subi les mêmes pressions ou alors ils ont mieux su y résister et ils ont développé leurs propres modèles de privatisation.

La situation de l'Afrique est plus complexe et nécessite par conséquent une analyse plus détaillée. Précisons d'abord que les privatisations réalisées sur ce continent ne correspondaient généralement pas à un vœu exprimé par les populations, ni même à la volonté du pouvoir exécutif. Elles étaient simplement décrétées par les institutions financières internationales, qui en déterminaient les modalités dans le cadre des programmes d'ajustement structurel qu'elle imposaient aux pays qui sollicitaient des prêts chez elles.

Dans certains cas ces privatisations ont pu favoriser une amélioration de la qualité des services au public. Dans bien d'autres cas, cependant, elles ont entraîné des conséquences négatives : elles ont engendré des hausses de prix considérables pour des consommateurs dont le pouvoir d'achat était limité au départ; elles sont aussi responsables d'un grand nombre de licenciements dans plusieurs pays.

On ne saurait passer sous silence d'autres aspects encore plus sombres des privatisations, qui n'épargnent pas, d'ailleurs, les pays riches : les coûts souvent élevés qu'il faut payer sur les plans sociaux et environnementaux pour en réaliser la mise en œuvre, les dépôts de bilans qu'elles ont provoqués et qu'elles continuent d'entraîner un peu partout dans le monde : on n'a qu'à penser aux faillites récentes de compagnies telles que Enron, Worldcom, Swissair. La déréglementation qui accompagne souvent les privatisations amène aussi sa part de problèmes sur le plan de la sécurité : à ce chapitre, on peut évoquer les pannes d'électricité totales vécues au cours des dernières années par les citoyens de la Californie et de l'ouest canadien (qui ont débouché sur une augmentation spectaculaire des coûts liés à la consommation de l'électricité) et à l'augmentation bien documentée des accidents ferroviaires en Grande Bretagne.



1. HISTORIQUE

Même si le processus était bien connu et qu'on y avait recouru de façon ponctuelle dans d'autres pays après la deuxième grande guerre, on s'accorde généralement à reconnaître que c'est le gouvernement britannique de Margaret Thatcher qui a introduit, au début des années 1980, le concept de privatisation en tant que programme politique.

Au moment de l'arrivée au pouvoir du gouvernement Thatcher, les économistes des pays développés considéraient que l'État devrait contrôler à tout le moins les services postaux, la défense, les télécommunications, l'énergie et les transports publics (des domaines qui, par leur nature, relèvent du service public et échappent à la logique habituelle du marché). Plusieurs estimaient également que l'État devait conserver la main-mise sur certains secteurs clés de l'industrie, comme les activités bancaires et la transformation de l'acier (activités qui, à cause de l'usage potentiel des produits impliqués ou du pouvoir qu'ils confèrent à ceux qui les détiennent, engagent "de facto" l'avenir de la collectivité).

Le succès relatif, sur le plan économique (du point de vue social, on pourrait tout aussi bien parler d'échec relatif) des privatisations massives réalisées en Grande Bretagne amena d'autres pays développés à recourir à cette stratégie. C'est ainsi que la France devait procéder à son tour à un grand nombre de privatisations au cours des vingt dernières années du millénaire, principalement par le biais d'offres publiques. La plus importante de ces privatisations est sans doute celle de France Telecom en 1998. Avec le temps, l'État français s'est désengagé du secteur des assurances; il s'est retiré du domaine bancaire et de l'industrie et concentre désormais l'essentiel de ses activités dans l'énergie, les transports et les télécommunications. D'autres pays du Nord, comme l'Italie par exemple, ont aussi initié au cours des années 1990 des programmes de privatisation très ambitieux, qui couvraient une variété de secteurs clés : les banques, les assurances, l'énergie, les télécommunications et l'électricité.

Dans les pays d'Europe de l'Ouest, la privatisation fut souvent génératrice d'améliorations de la performance économique et financière de certaines entreprises d'État. L'arrivée de nouvelles équipes de gestionnaires, vouées à l'atteinte d'objectifs mesurables, explique en partie ces performances améliorées. Par contre les entreprises, une fois remises au secteur privé, eurent souvent tendance à ne pas maintenir le niveau de l'emploi en leur sein ou à négliger les régions où le service était peu susceptible de générer des profits. Ceci a créé un certain désenchantement parmi les populations concernées. En Suisse, par exemple, les privatisations effectuées dans les télécommunications et les services postaux n'ont pas donné les résultats escomptés et on a par la suite décidé de renoncer à la privatisation de l'électricité.

Le Japon qui, comme les Etats-Unis, se caractérisait par la faiblesse de son secteur public, s'est lui aussi, au cours des années 1980, lancé dans des programmes de désengagement intensifs, qui ont contribué à affaiblir la capacité de l'État d'agir sur l'économie en période de crise.

En Amérique du Sud, plusieurs pays moins développés, tels le Chili, le Mexique et la Bolivie ont également adopté cette stratégie, avec des résultats décevants. Plus récemment, le Brésil, le Pérou et surtout l'Argentine ont vécu des problèmes sérieux résultant de privatisations massives. L'Argentine est l'exemple le plus fréquemment cité par ceux qui blâment les institutions financières internationales en cas d'échec des stratégies de privatisation : en effet, malgré une application stricte des recommandations du Fonds Monétaire international (FMI) préconisant la vente de larges pans des secteurs des banques et de l'industrie à des capitaux



étrangers, le pays a frôlé la faillite au début des années 2000. La dette a augmenté de façon spectaculaire, les services éducatifs et de santé se sont détériorés, le pouvoir d'achat des argentins s'est effondré, de telle sorte qu'une grande partie de la population est aujourd'hui réduite à la pauvreté.

Dans les pays de transition de l'Europe de l'Est, après la chute du mur de Berlin et le démantèlement de l'Union soviétique, on a assisté à une transformation relativement rapide de l'économie. Un des buts recherchés par ces États étant de favoriser l'émergence d'un secteur privé et d'une économie de marché efficaces et dynamiques, on était très ouvert à l'idée de privatiser des entreprises traditionnellement gérées par l'État. Dans bien des cas, il s'agissait en fait de restituer au secteur privé des entreprises préalablement saisies et nationalisées par le gouvernement.

L'absence même d'une classe d'entrepreneurs privés dans ces pays rendait difficile ce type d'opération par le biais de ventes gré à gré. Par ailleurs, pour des raisons d'ordre politique, on décourageait souvent l'achat d'entreprises d'État par des entrepreneurs étrangers. On a donc généralement préféré procéder à des ventes publiques d'entreprises appartenant à l'État. Malheureusement, compte tenu de la faiblesse de l'épargne privée dans ces pays, les revenus générés par ces ventes ne pouvaient être que limités. En république tchèque par exemple, on a énormément privatisé, et dans un court laps de temps, dans des secteurs comme ceux des banques, des transports, de l'énergie et des télécommunications, et les revenus qu'en a retiré l'État n'ont pas été à la hauteur de ses attentes. Souvent également, là où il y a eu influx de capitaux étrangers, ceux-ci ont été investis de manière très sélective et ont créé des situations problématiques : les investisseurs n'ont acheté que les entreprises potentiellement rentables; les autres ont été dissoutes, faute d'intérêt, ou vendues à rabais. Les conséquences de ces transferts de pouvoirs sur les services à la population devaient se révéler, dans bien des cas, extrêmement négatives.

L'expérience russe fut particulièrement difficile. Dans ce dernier pays, suite à des ventes publiques massives de titres, les citoyens se sont retrouvés actionnaires d'entreprises souvent peu performantes, alors que des entrepreneurs fortunés et bien informés investissaient dans des entreprises plus concurrentielles. Les ventes d'actions auxquelles on a procédé dans ce pays, souvent dans le désordre et au mépris des règles d'équité qui doivent s'appliquer dans la mise en œuvre de ce processus, ont favorisé l'émergence d'une classe de spéculateurs qui se sont rapidement enrichis, au détriment de petits investisseurs qui, dans bien des cas, se retrouvèrent à toutes fins pratiques ruinés.

La transition du socialisme au capitalisme a été beaucoup plus difficile dans les républiques de l'ancienne Union soviétique que n'importe où ailleurs : ces républiques étaient demeurées longtemps sous contrôle communiste, et leur transition vers le capitalisme a coïncidé avec la dissolution de l'empire soviétique. Démanteler une structure gouvernementale de cette importance était une entreprise colossale en soi; réformer un État qui était en lui-même un système économique et une idéologie était encore plus difficile. Aujourd'hui encore, il n'est pas facile de se prononcer sur les résultats de tous ces changements. On peut cependant d'ores et déjà avancer que dans ce cas particulier la privatisation, parce qu'elle tendait à favoriser, surtout en Russie, les entrepreneurs les plus riches et les mieux informés, et qu'elle ne reposait pas sur des principes de saine concurrence, n'a pas produit les résultats escomptés.

Dans bien des cas, les réformateurs ont accordé un traitement préférentiel aux gestionnaires et aux employés des entreprises destinées à être privatisées, en leur donnant la possibilité d'acquérir des actions à des taux réduits. Ce ne fut pas toujours une bonne chose. Il semble en



effet que les entreprises qui ont le mieux réussi sont celles qui étaient contrôlées par des investisseurs de l'extérieur, qui ont mis en place de nouvelles équipes de gestionnaires et d'employés.

En Chine, le parti communiste au pouvoir a amorcé au cours de la dernière décennie du vingtième siècle son propre programme de privatisations, touchant de larges pans de l'industrie dans des domaines aussi variés que les télécommunications, la production automobile et les services financiers. Il faut préciser, toutefois, que les méthodes de privatisation préconisées en Chine diffèrent sensiblement de celles que l'on applique ailleurs. Les entreprises étatiques chinoises ont souvent une dimension sociale, indissociable de leur vocation économique. Dans les faits donc, même si des titres de propriété sont remis à des citoyens ou même à des intérêts étrangers, le gouvernement central s'assure de conserver des parts importantes de ces entités et garde ainsi un droit de regard sur leurs opérations. L'État tient en fait à s'assurer que les stratégies et les objectifs de ces institutions continuent de s'inscrire dans le plan d'ensemble macro-économique qu'il a lui-même défini.

Après une décennie d'augmentations des privatisations au cours des années 1990, on assiste maintenant à une décroissance progressive dans ce domaine. Ainsi dans certains pays développés, comme la Nouvelle-Zélande, où l'on a beaucoup privatisé au cours des années 1990, on assiste maintenant à un renversement de cette tendance. Les problèmes du marché et la montée des contestations altermondialistes, en ce début de troisième millénaire, expliquent en partie cette situation. On peut aussi considérer que l'inventaire des biens publics qui pourraient être vendus au secteur privé est moins important qu'il l'a déjà été. Il reste peu de ces entreprises de grande envergure qui faisaient régulièrement l'objet de privatisations au cours des deux dernières décennies du vingtième siècle.

De plus, un certain nombre d'entreprises ont connu des difficultés d'ordre économique ou n'ont pas su ou pu respecter les règles et conditions qui avaient présidé à leur transfert du secteur public au secteur privé, ce qui a occasionné dans certains cas un retour à leur statut antérieur. De tels renversements, il va sans dire, sont générateurs de dépenses majeures pour les États, et leurs conséquences socio-économiques sont difficiles à anticiper et à gérer.

2. RÔLE DES GOUVERNEMENTS ET DES PARLEMENTS

Le rôle principal des gouvernements, tel qu'on le décrit habituellement, est de promouvoir le bon fonctionnement des services publics essentiels au bien-être des populations qu'ils desservent. Mais quels sont ces services publics essentiels? En fait, la définition de ces services peut varier d'un pays à un autre.

Les objectifs des entreprises d'État sont appelés à évoluer au gré des changements de gouvernement, ce qui ne favorise pas toujours leur épanouissement économique. Les gouvernements ont par ailleurs bien d'autres préoccupations à prendre en compte que la nécessité de retirer un profit de la propriété d'une entreprise. Dans le cas d'une entreprise d'État vouée à l'aide sociale, par exemple, il est difficile d'imaginer qu'un gouvernement puisse faire primer la recherche d'un profit sur la prestation de services à la population. En effet, ce dernier objectif est toujours une priorité importante dans les sociétés dites libérales, même si ce type d'activité est généralement déficitaire.

L'impact de la privatisation sur la qualité et la disponibilité des services primaires sont des questions pertinentes posées par des populations inquiètes. Un des rôles les plus importants des parlementaires à cet égard est bien sûr de veiller à ce que cette préoccupation soit prise en



compte et qu'elle soit bien reflétée dans les lois du pays. Ils doivent aussi veiller à ce que les gouvernements appliquent par la suite ces lois dans un esprit de justice et d'équité.

Les gouvernements estiment habituellement qu'il est nécessaire d'intervenir et de demeurer impliqué dans des domaines où l'intérêt public et les intérêts privés sont difficilement conciliables. La prévention de la pollution industrielle est un exemple évident de ce type de situation.

L'éducation et surtout la défense sont des champs d'activité où le besoin s'impose naturellement d'une certaine forme de réglementation centralisée, peu compatible avec les activités normales des entreprises privées. Les gouvernements responsables de les administrer peuvent certes en privatiser certains secteurs, mais même dans ces cas, ils voudront continuer à exercer une forme de contrôle sur ces activités.

Certains secteurs peuvent se prêter aussi bien à la nationalisation qu'à la privatisation. Le domaine des transports en est un où il est possible d'envisager que le secteur privé veuille s'impliquer ce qui, par le jeu de la concurrence, pourrait favoriser une gestion dynamique et efficace des activités en cause. Toutefois, il s'agit aussi d'un domaine où une certaine réglementation s'impose, pour des raisons de sécurité et de protection de l'environnement par exemple. L'État doit aussi s'assurer que l'entreprise concernée continuera de desservir les régions éloignées ou isolées, donc les moins susceptibles de générer un profit, après le transfert des responsabilités. Il s'agit là de facteurs importants, qu'il faut absolument gérer efficacement. Or, la mise en œuvre de solutions à de telles problématiques est évidemment susceptible de réduire considérablement la marge de profit des entreprises impliquées. C'est pourquoi dans beaucoup de pays la gestion des transports a fait l'objet d'un va-et-vient entre les secteurs publics et privés : sur une période suffisamment longue, dépendamment de la plus ou moins grande satisfaction du public, un État peut se voir appelé en ce domaine à nationaliser, puis à privatiser, pour nationaliser à nouveau, en tout ou en partie, au gré des changements de gouvernement.

Les buts recherchés, lors d'une privatisation, peuvent être de plusieurs ordres : recueillir des fonds dont l'État a besoin, favoriser une plus grande efficacité sur les plans économique et administratif et favoriser la concurrence dans le champ d'activité de l'entreprise concernée tout en donnant aux lois du marché plus d'espace pour s'exprimer. Un des objectifs implicites de la privatisation est de réduire les déficits budgétaires de l'Etat en diminuant les dépenses. Le train de vie de l'Etat et de ses fonctionnaires est ajusté dans le sens d'une plus grande rigueur.

Parallèlement à cette mise en œuvre et particulièrement au cours de la période de transition vers la privatisation, il est important pour les gouvernements de développer des méthodes et procédures efficaces visant à protéger les droits des investisseurs – locaux et étrangers – et des actionnaires : le développement de principes de bonne gouvernance, ainsi que d'une authentique culture de l'équité sont des pré-requis, si l'on veut mettre en place un système financier moderne et efficace qui aidera à attirer des capitaux qui nourriront les entreprises et favoriseront la croissance de l'économie.

L'État n'est pas un propriétaire comme les autres : il est le serviteur du peuple et, en tant que tel, il a la responsabilité de déterminer, après la privatisation d'une institution, si le nouveau gestionnaire est apte à maintenir, le cas échéant, la qualité du service rendu à la population. Pour ce faire, il pourra par exemple exiger que l'acheteur - ou le gestionnaire désigné par les nouveaux propriétaires - maintienne en poste, après la cession, les cadres et employés les plus



susceptibles de garantir, par la qualité de leur contribution, que les bénéficiaires et les clients concernés ne souffriront pas indûment du passage du public au privé. Enfin, il s'assurera de définir les modalités de suivi qui établiront clairement la relation entre l'État et le nouveau propriétaire, et entre celui-ci et la population desservie, suite à la vente. Car l'État a la responsabilité d'exiger des institutions privées, au moment de la vente, qu'elles maintiennent un niveau adéquat d'implication sociale suite à la cession.

Dans les cas où la cession d'un secteur d'activité à un acheteur unique risquerait de créer une situation de monopole, l'État devrait s'assurer que plusieurs opérateurs occupent le champ qu'il a laissé libre, permettant ainsi à une saine concurrence de s'exercer.

Suite à une vente, qu'il s'agisse d'une vente directe, de cession d'actifs, de fermage, de location-gérance ou d'octroi de concessions, l'État doit s'orienter vers une fonction de catalyseur, d'animateur et de régulateur. Il conserve alors un rôle et une responsabilité économique essentiels mais différents. Bien sûr, ces changements nécessiteront une révision complète des fonctions et des comportements des cadres et employés du secteur public, et une formation à l'avenant.

Le rôle des parlementaires dans la mise en œuvre des processus de privatisation est d'abord et avant tout de s'assurer que les populations qu'ils représentent soient bien au fait des intentions de leur gouvernement, de demeurer à l'écoute de leurs électeurs et de recueillir leurs commentaires et suggestions sur le fonctionnement de l'État. Ils seront ainsi mieux en mesure de sensibiliser les gouvernements aux problèmes qui se posent, et de soumettre des propositions de correctifs et des mesures législatives appropriées.

Les parlementaires doivent par exemple s'assurer que l'État oriente bien ses investissements vers les secteurs considérés comme prioritaires pour le développement national au moyen d'incitations fiscales spécifiques et de subventions adaptées. Surtout, il leur incombe d'améliorer l'environnement législatif et réglementaire, pour le rendre plus favorable au développement harmonieux de l'entreprise privée et pour l'adapter à l'évolution de la conjoncture mondiale, tout en préservant les intérêts des populations qu'ils représentent.

3. MÉTHODES ET VARIANTES

Le choix d'un processus approprié de transfert de propriétés ou de biens étatiques du secteur public au secteur privé est une décision difficile à prendre pour un gouvernement. En effet, ces transactions sont toujours complexes et s'opèrent très souvent dans un contexte hautement politisé. Il faut d'abord évaluer correctement les propriétés ou les biens en question, et la façon dont on s'y prendra doit tenir compte de plusieurs facteurs tels que le cheminement historique de ces entités, leur compétitivité, l'importance de la réglementation dans le secteur en cause et la capacité des nouveaux propriétaires de s'acquitter efficacement de leurs nouvelles responsabilités.

Même si la privatisation est un processus de gestion gouvernementale connu, ses implications et ses conséquences sur les plans de la politique et de l'économie ne sont pas toujours comprises de tous. Par exemple, peu de gouvernements ont une idée claire et précise des étapes requises pour assurer la mise en œuvre efficace d'une privatisation, du moment de la planification jusqu'au suivi du transfert; souvent, ce manque de préparation les aura incités à procéder rapidement à une privatisation complète, alors qu'une alternative moins radicale aurait pu se révéler plus profitable.



Avant d'élaborer un programme de privatisation, un gouvernement devrait toujours s'assurer de procéder à une analyse aussi précise que possible de la situation de ses secteurs public et para-public. Il doit comparer leur rendement et leurs actifs avec ceux d'autres organismes semblables dans d'autres pays. Il lui incombe également de déterminer dans quelle mesure le secteur privé est apte à prendre la relève et dans quels domaines le cas échéant. Les programmes d'ajustement structurel proposés par les institutions prêteuses, telles le FMI et la Banque mondiale, sont basés sur des analyses de cet ordre ; toutefois, ces analyses seraient mieux acceptées et leurs recommandations suivies plus volontiers si elles étaient développées par des experts locaux, familiers avec le contexte.

La définition précise des objectifs de la privatisation est une tâche essentielle, qui devrait s'intégrer naturellement à la politique économique globale d'un pays. C'est, avant tout, un choix politique qui doit être assumé au plus haut niveau de l'État, selon les dispositions constitutionnelles propres à chaque pays. C'est aussi une opportunité pour engager, dès cette phase, la concertation avec les partenaires sociaux du gouvernement. Les objectifs choisis auront des conséquences considérables non seulement sur l'ampleur des opérations, sur les méthodes de privatisation, sur les modalités juridiques, mais aussi sur le calendrier d'application et sur les mesures d'accompagnement.

Peu nombreux et aussi précisément quantifiés que possible, les objectifs des politiques de privatisation ne devraient être déterminés qu'après une analyse en profondeur de la situation économique et sociale nationale, réalisée en toute indépendance. C'est aussi une précaution utile pour évaluer les réticences qui pourraient se manifester, aussi bien au sein du gouvernement et parmi les parlementaires que sur la scène politique ou syndicale ou dans l'opinion publique. Ces réticences sont généralement inspirées par des considérations légitimes concernant la défense de la souveraineté nationale, le maintien du contrôle étatique sur certaines activités stratégiques, la sauvegarde de l'intérêt public ou encore sur le besoin d'éviter la concentration indue des richesses entre les mains de quelques particuliers. Les objectifs des politiques de privatisation doivent prendre en compte ces inquiétudes.

Il est important pour les États de se doter de ressources de négociation compétentes pour définir les termes et conditions des processus de privatisation de façon aussi avantageuse que possible. Ces ressources font défaut aux pays en développement, alors que les gouvernements et les sociétés privées des pays du Nord sont mieux encadrés sur ce plan. On pourrait renforcer cette capacité dans les pays du Sud, par exemple en formant des partenariats entre États et régions limitrophes pour les fins de telles négociations. On mettrait ainsi en commun les ressources disponibles. Cette approche multilatérale renforcerait aussi la position des États ou des régions concernés face aux exigences des agences internationales de financement.

On a souvent recours, lors de la mise en œuvre, à une loi-cadre de privatisation qui détermine l'ampleur de la politique nationale, ainsi que les compétences des autorités et des organismes chargés de l'exécution des privatisations et qui énonce les mesures d'accompagnement financier et social. S'assurer que le Parlement précise dans un texte de loi le rôle exact des acteurs du processus de privatisation est une sage précaution, un début de garantie de transparence est sans doute le meilleur moyen de centrer le débat politique sur les opportunités, les contraintes et les risques de la privatisation envisagée.



Les Parlements ont le pouvoir de passer des lois, et ils le font. Ainsi, au Gabon, on a voté il y a quelques années une loi-cadre sur les privatisations. Cette loi définissait le champ des privatisations, les obligations du gouvernement et les mesures qui devaient être prises si ces obligations n'étaient pas respectées. L'État gabonais devait donner la liste des entreprises à privatiser ainsi que les étapes à suivre pour privatiser un bien public. La loi prévoyait aussi que chaque année un comité parlementaire spécial responsable du suivi des privatisations rende compte à la législature des progrès des cessions effectuées. Ce comité s'intéresse particulièrement au cheminement des projets de privatisation : la pré-qualification, étape au cours de laquelle on définit le portrait-robot des repreneurs et où on fixe les termes de référence (chiffre d'affaires de l'entreprise ou des entreprises concernées, nombre d'employés, capital disponible en biens ou en espèces); l'étape suivante est celle de la qualification, au cours de laquelle on procède au dépouillement des offres. Ceci se fait en toute transparence et avec un maximum d'objectivité. On passe ensuite à la vente. Il ne faut pas oublier l'étape le contrôle à posteriori. Si les parlementaires connaissent bien ces étapes et s'assurent qu'elles sont suivies, on aura plus de chances de réussir dans la mise en œuvre de ces processus.

L'exécution des politiques de privatisation est un processus particulièrement complexe, qui dure le plus souvent de cinq à dix ans. Elle exige des compétences administratives en matière de gestion publique, des capacités juridiques et financières approfondies et une bonne expertise en gestion des entreprises privées. La mesure qui apparaît la plus efficace pour disposer de cette expertise multidisciplinaire est de créer une institution spécialisée ou de développer une entente avec une agence qui fasse rapport à ce sujet au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale. Cet organisme, chargé de l'exécution de la politique de privatisation, doit disposer d'une large autonomie de fonctionnement pour réunir les compétences nécessaires à l'exécution de son mandat en toute indépendance ; il est aussi souhaitable qu'elle dispose de l'autorité nécessaire 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.

Les questions relatives aux pertes d'emplois possibles et aux moyens que l'État pourrait prendre pour en atténuer les effets (indemnités de départ généreuses, programmes de réinsertion professionnelle bien développés, par exemple) sont importantes et doivent être examinées très attentivement. On ne doit jamais oublier non plus de bien analyser les impacts possibles de la privatisation sur les services au public, dans les villes autant qu'à la campagne.

On estime que les privatisations massives sont en général les moins profitables de nos jours; les gouvernements qui y ont recours le font habituellement quand ils n'ont pas d'autre alternative. Heureusement, il existe plusieurs variantes de ces diverses techniques de désétatisation, de dénationalisation ou de vente des entreprises publiques : la privatisation est un processus complexe, comportant des implications politiques et économiques qui varient énormément selon les circonstances.

Un gouvernement peut par exemple favoriser la déréglementation dans un secteur étouffé par les contraintes administratives tout en conservant la propriété et le contrôle effectif de ce secteur ; on peut aussi permettre le développement parallèle de compagnies privées, qui concurrenceront l'entreprise publique dans un domaine donné et forceront celle-ci à devenir plus performante.

Une situation que l'on retrouve de plus en plus fréquemment est l'assignation par les gouvernements de contrats au secteur privé, permettant ainsi à des entrepreneurs d'effectuer



des tâches que l'État ne veut plus ou ne peut plus assumer dans un domaine donné. De telles formules permettent aux gouvernements de maintenir leur droit de propriété, tout en les libérant d'une partie des responsabilités et des coûts que la propriété entraîne. L'un de ces coûts, et non le moindre, est lié au financement des avantages sociaux et des fonds de retraite des employés. Il faut préciser que ce dernier modèle est plus difficilement applicable dans les secteurs où les syndicats de travailleurs sont bien organisés et influents.

Au cours des années qui viennent, on pourrait voir de plus en plus de situations où le secteur privé serait invité à co-gérer avec l'État une proportion restreinte des activités d'une entreprise nationale, celles qui font plus directement appel aux qualités des entrepreneurs indépendants, tout en permettant à ceux-ci de faire des profits.

Au Québec, par exemple, on s'intéresse depuis plusieurs années au développement de ces partenariats public-privé. Une politique cadre a été rendue publique à cet effet en juin 2004 : ces partenariats prennent habituellement la forme de contrats à long terme par lesquels des organismes publics associent des entreprises privées à la conception et à la réalisation de projets de l'administration publique. Ces projets peuvent impliquer une participation au financement des entreprises privées concernées. Le gouvernement canadien a favorisé, quant à lui, le modèle de la commercialisation, que l'on peut décrire comme un changement dans la manière d'exploiter les installations et les services; elle permet au gouvernement fédéral de conserver la propriété d'actifs importants, comme les aéroports et les infrastructures maritimes, tout en confiant leur gestion à des intérêts privés, qui sont mieux en mesure d'imposer des pratiques de gestion commerciales susceptibles d'améliorer la manière dont les biens et services publics sont fournis, ainsi que les performances financières connexes.

4. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES PRIVATISATIONS

La privatisation comporte deux avantages évidents pour les gouvernements : dans un premier temps, la vente de biens occasionnera normalement une importante entrée de fonds dans le trésor public. Et par la suite, le gouvernement n'aura plus à se soucier de défrayer les coûts d'opération liés à la propriété des biens vendus. Bien sûr, si la privatisation n'est que partielle, dans les cas par exemple où l'État ne cède qu'une partie de la propriété d'un bien public à des intérêts privés, les avantages susmentionnés seront proportionnels à l'importance de la cession.

Dans la mesure où la privatisation ne crée pas de monopole susceptible de nuire à un développement économique et social harmonieux, qu'elle favorise la concurrence et le meilleur fonctionnement des marchés, elle peut avoir des effets positifs. Tout dépend de la force et de la maturité des marchés existants et de leur capacité d'absorber les nouvelles entreprises et de les adapter aux exigences et aux modes de fonctionnement économiques du secteur privé.

En principe, les privatisations peuvent favoriser le développement des marchés : en créant de nouvelles compagnies, on crée de la richesse et de l'emploi, de nouvelles possibilités de financement et d'investissement. Normalement en effet, des marchés de capitaux plus diversifiés et plus efficaces devraient favoriser la croissance économique et permettre aux entrepreneurs de financer des opportunités de développement auxquelles ils auraient autrement été obligés de renoncer. La privatisation en tant que stratégie de développement économique peut permettre, par le biais de l'offre publique, la mise en place d'un marché boursier plus diversifié et mieux structuré; le développement harmonieux d'un nouveau



marché favorisera alors la progression d'autres marchés similaires ou distincts et, en définitive, la progression de l'économie globale de l'État.

Les spécialistes du développement considèrent que l'on sous-estime souvent le rôle de l'Etat en tant qu'initiateur de projets à risques, qui n'intéressent pas le secteur privé. Ainsi, on conçoit difficilement que l'on puisse intéresser des entreprises privées à instaurer l'école obligatoire pour tous, à développer et mettre en œuvre des plans de santé universels, ou encore à entreprendre la construction de grands ouvrages hydrauliques, tout particulièrement dans des pays en voie de développement. Ce sont là des activités qui relèvent clairement du service public, clef de voûte de l'État. En fait, les domaines d'activité qui intéressent le plus le secteur privé sont ceux où l'économie est la plus compétitive, comme les banques, les télécommunications, les manufactures, là en somme où il est plus facile de réaliser des profits. Cette notion de profit est évidemment primordiale : elle est à la source de l'intérêt du secteur privé pour les privatisations. De par leur nature, en effet, les entreprises privées sont surtout intéressées à accroître leur taille, leur part du marché et leur influence, de façon à obtenir un pouvoir effectif toujours plus grand dans le contexte de l'économie globale.

Les biens qui demeurent entre les mains des gouvernements dans la plupart des pays développés, après la vague de privatisations auxquelles on a assisté au cours des deux dernières décennies du vingtième siècle, appartiennent généralement à des domaines où la réglementation est sévère (les services sociaux, la culture, l'éducation, l'environnement ou la santé, par exemple) et doit être observée rigoureusement, quel qu'en soit le coût. Pour cette raison, ils intéressent moins le secteur privé, qui voit dans ces contraintes administratives une entrave au profit. Par ailleurs, le public est souvent réticent à approuver le transfert d'activités de ce type au secteur privé, craignant à bon droit que le souci de réaliser des profits ait un impact négatif sur le respect de la réglementation requise pour assurer le fonctionnement efficace et sécuritaire des systèmes administratifs impliqués, ou sur la qualité du service offert.

Cette crainte est certainement fondée : le principe du service public comprend l'idée de tarification et de péréquation, c'est à dire que le destinataire du service fourni peut payer pour le service qu'il reçoit, mais selon des règles gouvernementales qui déconnectent le paiement du coût réel des biens et des services et rendent ce paiement acceptable pour tous. Dans le meilleur des cas, dans un système de santé pleinement subventionné par exemple, les usagers ne contribuent pas directement; c'est l'État qui absorbe les coûts des services à même les impôts, qui sont calculés en principe en fonction de la capacité de payer des contribuables. C'est une logique qui prend acte des inégalités existantes et qui vise à les réduire plutôt qu'à les reproduire.

La logique du secteur privé vise aussi à satisfaire des besoins, mais dans la mesure où cette prestation peut être rentable et où les usagers sont eux-mêmes solvables. Dans un tel système, la qualité du service pourra varier en fonction de la capacité de payer du destinataire. Cette qualité sera minimale si la capacité de payer est faible ou inexistante.

Si l'on considère deux entreprises de service, l'une gérée par le secteur public et l'autre par le privé, on réalise rapidement que le principe d'efficacité qui les anime n'est pas le même : la première s'auto-évaluera selon sa capacité de répondre à des besoins sociaux d'une façon juste et équitable, tandis que l'autre le fera en fonction de son aptitude à fonctionner au maximum de ses possibilités en optimisant les profits et en réduisant ses coûts d'opération au minimum.



La logique propre au secteur privé, lorsqu'on l'applique aveuglément dans un domaine où le service au public est lourd de connotations sociales, peut mener à des résultats décevants. On en a eu un exemple classique, déjà évoqué plus haut, lors de la panne d'électricité générale qui a frappé la Californie il y a quelques années : le système, qui avait été privatisé, n'était plus conçu pour faire face à des pointes de demandes majeures (la recherche du profit exigeait qu'on l'ajuste au plus serré) et il s'est effondré. Les problèmes causés par la déréglementation à grande échelle du trafic aérien, les lacunes identifiées dans plusieurs pays en relation avec l'inspection des aliments ou le traitement des eaux suite aux privatisations intervenues dans ces secteurs d'activité montrent bien les dangers d'une libéralisation trop rapide, mal planifiée ou mal négociée. On a aussi des exemples, nombreux, où la prise en charge d'une institution d'État par des repreneurs étrangers n'a pas tenu compte de facteurs culturels importants pour la clientèle desservie, comme la langue.

5. LES PRIVATISATIONS EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Au cours des années 1960, l'accès à l'indépendance des pays du continent africain appartenant à la zone d'influence des nations francophones, telles la France et la Belgique, et la formation subséquente de gouvernements autonomes profondément nationalistes avaient favorisé le développement de services publics gérés par l'État dans des secteurs aussi divers que les systèmes bancaires, l'énergie, les travaux publics, les transports ou l'inspection des aliments.

Avec le temps et la consolidation des mouvements nationalistes, les gouvernements voulurent naturellement influencer sur les modes de fonctionnement et les orientations de l'économie et du commerce; ils en vinrent à intervenir de plus en plus fréquemment et de plus en plus directement dans ces activités, cherchant à limiter la liberté de mouvement et les initiatives des entrepreneurs privés, des étrangers pour la plupart, et à racheter leurs entreprises dès que la possibilité s'en présentait.

Comme le nombre d'entrepreneurs privés locaux disposant des capitaux requis était plutôt restreint dans ces pays, l'État s'empara d'un grand nombre d'entreprises de tous genres. Bien sûr, certaines de ces entreprises étaient directement impliquées dans la production de biens et services vitaux pour la population, tels que l'énergie ou les postes. L'envergure de la plupart de ces institutions justifiait l'implication de l'État, personne d'autre n'ayant les moyens financiers de les administrer. Toutefois, l'État s'impliqua aussi dans la gestion d'entreprises commerciales de tous genres, dans des domaines qui auraient tout aussi bien pu relever du secteur privé, comme les mines et l'agriculture ou encore la gestion de sociétés immobilières. L'État avait aussi acquis des hôtels, des cinémas et autres petits commerces peu rentables, qui eussent autrement été forcés de déposer leur bilan et de mettre à pied leur personnel. Dans certains pays, comme le Sénégal, la main-mise gouvernementale sur l'activité économique était presque totale.

Toutefois, l'État n'était pas toujours le propriétaire exclusif de ces entreprises ou de ces sociétés; il s'associait parfois avec les anciens propriétaires ou avec de nouveaux entrepreneurs autonomes (financés en tout ou en partie par le gouvernement). Néanmoins, il était perçu comme le véritable moteur du développement économique et commercial de la nation, alors que l'investissement privé relevait de plus en plus de l'exception. A cette époque, on avait tendance à considérer les projets d'entrepreneurs privés comme des manœuvres visant à déstabiliser l'économie.

Ces politiques étatiques teintées de dirigisme n'ont pas obtenu les résultats escomptés. Les gouvernements accumulaient les déficits et durent éventuellement faire face, pour la plupart, à



de graves crises financières. Pourtant, le contexte économique n'était pas forcément défavorable : les entreprises publiques jouissaient souvent d'une protection fiscale et douanière spéciale et pouvaient accéder assez facilement au crédit des banques (ceci devait d'ailleurs, dans bien des cas, entraîner la faillite des systèmes bancaires nationaux). On tenta bien, ici et là, de réformer le système et de restructurer les entreprises publiques, mais le mauvais état général des finances et la résistance des administrateurs, souvent nommés à cause de leur proximité du pouvoir plutôt qu'en vertu de leurs qualités de gestionnaires, constituaient des obstacles systémiques majeurs.

Les agences internationales de développement et de coopération, telles la Banque mondiale et le FMI, étaient disposées à aider les pays ainsi affectés à redresser leur économie, mais elles insistaient en contrepartie pour que les bénéficiaires mettent en œuvre des programmes intensifs de libéralisation.

C'est, comme en Europe de l'Ouest et dans les autres pays développés de l'hémisphère nord, au cours des années 1980, que les premiers programmes de privatisation furent initiés en Afrique francophone. On dit que plus du quart des privatisations réalisées dans les pays en développement ont eu lieu en Afrique sub-saharienne. C'est de cette époque que datent les premiers ajustements structurels, qui étaient généralement accompagnés d'une certaine forme de privatisation.

On le sait, les populations africaines sont particulièrement sensibles à l'aliénation du patrimoine national aux mains d'intérêts étrangers; elles virent naturellement ces cessions comme une atteinte à leur jeune indépendance. Au départ, on avait présenté ces programmes comme des processus ponctuels, de nature administrative, qui visaient essentiellement à améliorer la situation financière des États. Par la suite, les transferts au secteur privé des entreprises étatiques sont apparus comme une réforme beaucoup plus globale des politiques économiques des États africains.

Malheureusement, l'endettement des entreprises nationales a forcé les gouvernements à continuer de liquider leur passif après la privatisation ou à accepter une forte décote lors de la vente. Ceci a sévèrement limité les profits que l'on escomptait réaliser au moment de la transaction. Dans ces cas particuliers, la privatisation ressemblait plus en fait à une liquidation judiciaire qu'à une vente ou une cession de biens.

La majorité des pays africains ont engagé ces politiques de privatisation de leurs entreprises publiques sous la pression des institutions financières internationales à un moment où ils se trouvaient confrontés à des déficits budgétaires et à un endettement public incontrôlable. L'urgence de ces situations et l'inexpérience des dirigeants et de leurs représentants en matière de négociation expliquent sans doute les carences de l'analyse initiale et des processus de planification subséquents, la sous-estimation des contraintes sociales et culturelles, et par conséquent l'échec des premiers programmes de privatisation. La responsabilité des États en cette matière doit être partagée avec les agences financières internationales, dont les méthodologies n'ont pas toujours tenu compte des spécificités locales.

Il apparaît clairement aujourd'hui que les programmes de la première vague de privatisations en Afrique francophone ont souvent échoué ou n'ont pu être complétés faute d'objectifs clairement énoncés, réalistes ou compatibles avec les objectifs économiques généraux des pays concernés.



La compression des charges s'est aussi traduite par une diminution notable des dépenses d'éducation, de santé publique et d'entretien des infrastructures. Les universités se sont dépeuplées, l'environnement s'est dégradé, les épidémies se sont répandues et l'approvisionnement en eau potable est devenu un souci majeur et permanent. La pauvreté et la misère se sont aggravées. Notons toutefois que les budgets militaires ont, trop souvent, échappé à ces mesures d'austérité.

En conséquence, cette réforme n'a pas donné de bons résultats : la réduction des fonctions publiques qui en a résulté n'a pas produit les économies anticipées et, avec le temps, les populations concernées en sont venues à attribuer aux ajustements structurels et aux privatisations une large part de responsabilité dans l'effondrement des systèmes bancaires, les dévaluations monétaires, les pertes d'emplois et l'augmentation de la pauvreté. Les ajustements structurels sont ainsi devenus pour plusieurs le symbole d'une autre forme de colonialisme Nord-Sud, un colonialisme économique. Cette perception n'était pas sans fondement : les pays concernés se voyaient souvent forcés de liquider des entreprises ou des institutions rentables, qu'ils ne voulaient pas privatiser, simplement parce que cette transaction était prévue au programme d'ajustement structurel qui leur était imposé par une institution prêteuse. Ces pressions ont contribué à créer en Afrique, chez les dirigeants et parmi la population, le sentiment que les ajustements structurels sont une contrainte, une entrave à la liberté des peuples. Notons à ce sujet que ce n'est pas qu'en Afrique que les institutions prêteuses exercent des pressions sur les États pour les amener à privatiser : avec l'avènement de l'Union européenne, par exemple, il arrive de plus en plus souvent qu'un pays soit fortement incité à privatiser un secteur d'activité, simplement parce que l'Union européenne a prévu de le faire et qu'il faut s'aligner sur le modèle qu'elle préconise.

Une autre vague de privatisations au début des années 1990 n'a pas davantage apporté aux populations africaines les changements espérés : sauf exception, elle n'a pas favorisé l'émergence d'une classe forte d'entrepreneurs aptes à générer un flux de capitaux sans lequel le continent ne pouvait espérer retirer les avantages liés au développement des technologies de l'information et à la mondialisation de l'économie dont profitent présentement les populations des pays développés.

Certaines leçons ont porté, cependant : les privatisations de la deuxième vague s'étaient tout de même 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 publique doit être privatisée. Les débats portaient non seulement sur l'opportunité économique des privatisations, mais aussi sur la nature des services rendus, le rôle résiduaire de l'Etat, les conséquences prévisibles sur l'emploi et les conditions de travail des employés.

On note des signes encourageants dans certains secteurs. Dans plusieurs pays, la privatisation des compagnies de téléphonie mobile, par exemple, a forcé les opérateurs privés à réduire leurs tarifs aux consommateurs. En Tunisie, où les privatisations s'effectuent en concertation entre les secteurs public et privé, les privatisations des télécommunications et des cimenteries ont eu des effets positifs sur l'économie.

Par contre, dans d'autres domaines d'activité, comme l'énergie, certains entrepreneurs privés se sont constitués en monopole et, du fait de l'élimination de la concurrence, ont haussé les prix des biens et services. De plus, comme les États ont généralement cessé de verser des subventions aux entreprises suite à leur privatisation, il en est résulté une baisse de revenus



pour ces entreprises ; dans bien des cas, ce sont encore les consommateurs qui sont appelés à compenser ce manque à gagner.

La grande question qui se pose à ce moment-ci est la suivante : que peut-on faire pour que le secteur privé des pays de l'Afrique francophone, épuisé par la crise économique, les politiques d'ajustement structurel et les dévaluations monétaires, devienne le moteur d'un développement durable ?

Il apparaît de plus en plus évident que cet objectif ne peut être atteint que par une redistribution fondamentale du rôle des intervenants. Le programme NOPADA-NEPAD, mis en œuvre en 2001 dans le but ultime de combler le retard qui sépare l'Afrique des pays riches, vise justement à mobiliser les populations, c'est-à-dire les entrepreneurs et les travailleurs de tous les secteurs d'activité ; il les invite à s'appropriier le programme et à l'exécuter. L'Afrique, à travers le NOPADA-NEPAD, s'est engagée à promouvoir le secteur privé, qu'elle considère comme le moteur du développement économique. On a déterminé que ce sont les régions qui sont les mieux placées pour attirer le capital étranger et que c'est donc à leur niveau que les industries auront le plus de chances de se développer et de prospérer. Bien sûr, il importe de bien coordonner le programme de façon à répartir équitablement les projets de tous ordres (intra et inter-régionaux, trans-régionaux, internationaux).

L'Etat devrait ainsi concentrer ses interventions dans la mise en œuvre d'un environnement politique, juridique et économique favorable à l'initiative privée. De leur côté les entreprises, au centre du nouveau dispositif, doivent mobiliser toutes leurs énergies pour améliorer leur compétitivité, reconquérir leurs parts de marché à l'intérieur comme à l'exportation, moderniser leurs outils de production et créer des emplois. On peut agir sur les mentalités en reconnaissant la valeur de la notion de profit, qui est lié au risque pris par l'entrepreneur et à la qualité de sa gestion, et en initiant des opérations de promotion de l'esprit d'entreprise. Cette mutation idéologique doit faire l'objet d'une adaptation progressive dans le contexte culturel particulier de l'Afrique francophone. En effet, transférer au secteur privé la responsabilité du développement économique national et la création d'emplois pose un problème d'ordre psychologique : on a besoin de temps et de beaucoup de conviction pour changer les mentalités, modifier les comportements et adapter la réglementation du travail aux exigences du libre mouvement des capitaux.

Il est 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'Union économique et monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), les pays de la zone Franc ont commencé à répondre à cette attente. Le problème fondamental 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, il reste au secteur privé lui-même à apporter la preuve de sa capacité à relever le défi du développement. On a volontiers reconnu qu'il avait besoin, pendant la période transitoire de la mise en œuvre des politiques de privatisation, de l'assistance des pouvoirs publics et de la coopération internationale pour reconstituer ses forces sinistrées. On a donc développé des programmes d'appui au secteur privé, financés par des agences comme le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque mondiale et la Banque africaine de Développement (BAD) visant à soutenir les entreprises existantes et à favoriser la création de nouvelles entreprises. Désormais toutefois, le secteur privé devra fournir la preuve non



seulement qu'il peut s'auto-financer, mais qu'il peut générer des profits et stimuler le développement économique tout en favorisant l'avènement de réels progrès sociaux.

Les objectifs que l'on vise sont multiples : il importe, pour ne mentionner que quelques exemples, d'adapter un cadre législatif adapté à l'initiative privée, d'éliminer la corruption et la fraude, de mettre en oeuvre un système efficace de crédits aux entreprises, de développer des compétences pointues dans l'analyse des dossiers bancables et de protéger les jeunes entreprises nationales aux prises avec une concurrence internationale de haut niveau.

Les problèmes à surmonter, pour favoriser le développement de programmes de privatisation efficaces, sont de plusieurs ordres : d'abord, on doit s'assurer que l'environnement juridique, économique et commercial est bien adapté aux besoins des entrepreneurs privés et qu'il favorise les investissements. L'État doit également, car c'est son rôle, alléger les infrastructures bureaucratiques, réduire les déficits et trouver un moyen d'alléger la dette publique, énorme dans la plupart des pays. Enfin, on favorisera la responsabilisation progressive des acteurs du secteur privé en veillant à ce que les réglementations existantes soient nécessaires et efficaces, et qu'elles ne constituent pas des contraintes ou des entraves inutiles au développement.

La privatisation, pour être vraiment efficace, doit être accompagnée de changements significatifs dans les pratiques démocratiques des États. Ainsi, idéalement, le désengagement de l'État devrait toujours faire l'objet de consultations et d'accords formels entre le gouvernement, les entrepreneurs, les syndicats et les travailleurs concernés de façon à atténuer autant que possible les traumatismes propres aux processus de privatisation. Les programmes de réinsertion et de recyclage professionnel des employés ont contribué à amortir ces difficultés ; ils ont étendu leurs cibles non seulement aux personnes affectées par la privatisation, mais à l'ensemble des jeunes sans emploi. Ces programmes ont connu certains succès, mais 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'avaient préparés à l'initiative individuelle.

Des consultations suivies à toutes les étapes du processus pourraient aussi contribuer à réduire les montées de violence et de révolte que l'on observe dans plusieurs pays d'Afrique pendant ces périodes cruciales où l'État dépérit et le secteur privé n'a pas encore réussi à jouer pleinement son rôle de moteur de l'économie et du commerce. C'est souvent au cours de ces périodes de transition, d'ailleurs, que l'on peut observer le développement de marchés noirs et de réseaux de contrebande. Une bonne communication des mesures prises en fonction des processus de réorganisation en cours s'impose donc à tous les niveaux de la société.

L'État doit par ailleurs établir et maintenir des mécanismes de contrôle qui permettront de garantir que le service public et les bonnes pratiques administratives seront maintenues non seulement au cours de la période de transition, mais également par la suite. Ainsi, l'État doit s'assurer de maintenir une fiscalité adéquate pour les entreprises privatisées, de façon à ce que les revenus de la privatisation soient répartis équitablement.

Le secteur le plus susceptible de bénéficier en Afrique d'un transfert au secteur privé est sans contredit celui de l'agriculture. Le commerce des produits agricoles est particulièrement mal adapté aux infrastructures bureaucratiques, dont les contrôles sont généralement lourds et peu



flexibles ; en effet, le commerce agricole se caractérise par la multiplicité des transactions, le besoin d'agir rapidement à toutes les étapes de la production et de la livraison à cause du caractère périssable des denrées et de la nécessité d'ajuster la production en fonction des changements souvent brusques de climat. Dans des pays comme le Mali et le Sénégal, le transfert au secteur privé de la commercialisation des produits agricoles a donné des résultats positifs. Bien sûr, on ne pourra envisager une amélioration globale à ce chapitre que si les pays riches consentent à lever les obstacles limitant l'accès à leurs marchés et à créer par le fait même les conditions d'une véritable compétitivité internationale. C'est d'ailleurs là un des objectifs importants du NOPADA-NEPAD.

La privatisation des grandes entreprises publiques de transport a donné de bons résultats au Cameroun et au Congo, par exemple : même si la sécurité pose parfois problème et nécessite l'imposition d'une réglementation plus stricte, le recours à de petites entreprises de transport, en concurrence les unes avec les autres, s'est révélé profitable sur le plan économique et le service aux usagers en a bénéficié.

Dans d'autres domaines, l'expérience s'est révélée moins heureuse : celles de la Société d'énergie et d'eau du Gabon et du Trans-gabonais (la société nationale des chemins de fer) se sont soldées par des échecs : dans le cas du Trans-gabonais, l'État a dû reprendre le contrôle de la compagnie, car le gestionnaire ne respectait pas le cahier des charges. Le Niger a connu aussi des difficultés avec la vente de sa Société nationale des eaux, le gestionnaire n'ayant pu maintenir le niveau prévu de l'emploi au sein de l'institution. Le Congo a vécu lui aussi une expérience de ce type, avec la privatisation d'une composante importante de sa Société générale des hydro-carbures. Le gouvernement avait scindé la société en deux parties : il a retenu la responsabilité relative à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des hydro-carbures et il a privatisé la distribution et la commercialisation de ces produits. Or, on a rapidement réalisé que les activités de la Société privatisée étaient concentrées dans les villes et que l'on avait complètement négligé les petites villes et les régions rurales, que l'on considérait comme moins rentables. Les populations de ces secteurs étaient ainsi privées de ces produits.

Dans ces domaines comme dans d'autres, des systèmes d'évaluation restent à imaginer pour vérifier le respect des engagements pris en relation avec les investissements et la création d'emplois, mesurer les progrès accomplis, évaluer les avantages et les inconvénients des privatisations pour l'économie nationale et les usagers transformés en consommateurs, ainsi que leurs impacts sur la société en général.

L'expérience a par ailleurs démontré que les ONG peuvent contribuer efficacement à la privatisation dans des secteurs d'activité normalement réservés aux grands monopoles, comme l'enseignement et la santé. La preuve en a été faite, et fort efficacement, au Cameroun et au Burkina Faso, par exemple.

L'assistance à la création de petites et moyennes entreprises (les PME) est une pratique économique qui fonctionne bien en Afrique francophone, et elle vaut qu'on l'encourage. Plus que jamais auparavant en effet, on doit s'efforcer de mieux organiser le dialogue et la concertation entre les partenaires sociaux du développement économique en favorisant le développement d'associations de défense des consommateurs qui veillent au bon fonctionnement de la concurrence et d'associations de producteurs de biens et services sous



forme de coopératives autonomes, de mutuelles ou d'associations villageoises. 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. 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.

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 des opérations de développement. Dans ce contexte, les collectivités locales devraient apparaître comme un lieu privilégié d'apprentissage de la démocratie et d'incitation aux initiatives économiques.

Certes, la mise en oeuvre de la décentralisation se heurte à la résistance de certains pouvoirs traditionnels, liés par exemple aux chefferies et aux milieux religieux. La stratégie de ces pouvoirs traditionnels face aux nouveaux pouvoirs locaux varie d'une région à l'autre, d'une culture à l'autre, de la résistance passive à l'opposition la plus ferme. Leurs représentants ne souhaitent pas la modernisation de la vie politique locale car elle pourrait remettre en cause leur statut privilégié. Il faut tenir compte de cette réalité et trouver des moyens de composer efficacement avec cette problématique si on veut atteindre les objectifs de développement susmentionnés.

En définitive, la question est de savoir si et dans quelle mesure la décentralisation des pouvoirs étatiques pourra représenter une véritable opportunité d'intégration, réconciliant tradition et modernité sous le contrôle de populations mieux éclairées. C'est aussi, bien sûr, une question de temps.



CONCLUSION

Les programmes de privatisation réalisés au cours des vingt dernières années ont contribué à réduire dans une certaine mesure le rôle de l'État dans la gestion des entreprises et, conséquemment, le contrôle qu'il est en mesure d'exercer sur l'économie.

Si au Nord, les privatisations sont voulues et appliquées dans le souci de réduire les déficits publics, au Sud, elles sont souvent des conditionnalités liées aux ajustements structurels imposées par les institutions prêteuses internationales ; elles ne correspondent pas toujours aux objectifs des États et sont souvent appliquées sans que l'on fasse les efforts nécessaires pour amortir le choc social créé lors du transfert de la gestion publique d'une institution à une gestion privée.

L'analyse faite par les économistes des conséquences de toutes ces privatisations nous a fourni plusieurs leçons, qui devraient être utiles pour l'avenir. Il est difficile de préciser dans quelle mesure la déréglementation et la libéralisation des marchés ont des effets positifs sur les sociétés : il y a trop de situations, trop de contextes différents pour que l'on puisse tirer des conclusions globales des données disponibles, qui ne sont de toutes manières pas complètes. Ainsi, on connaît des situations où la nationalisation d'une ressource donnée peut avoir connu du succès dans certains pays, alors qu'elles s'étaient révélées inefficaces ailleurs : ce fut le cas pour la nationalisation de l'électricité et du gaz, qui a donné de bons résultats en France alors qu'elle s'est souvent révélée inefficace en Afrique.

En toutes circonstances, les gouvernements ne doivent pas oublier d'opposer au départ des critères d'efficacité sociale à ceux de la rentabilité financière, pour répondre aux contestations qui s'expriment fortement et de plus en plus souvent contre les excès du libéralisme économique, qui a des effets néfastes sur l'emploi, la qualité de l'environnement et les services aux populations.

Le schéma idéal serait probablement une combinaison d'institutions publiques consacrées aux services de nature sociale et d'entreprises privées vouées essentiellement aux activités du commerce et de l'industrie. On doit infléchir les bailleurs de fonds dans le sens de la raison en limitant les privatisations aux champs d'activité où le secteur privé est plus apte à agir dans un sens qui favorisera le développement économique, sans effet négatif sur la prestation de services sociaux.

Les gouvernements doivent s'efforcer, lors de la privatisation d'institutions ou de biens étatiques, d'adapter les termes et conditions des émissions et ventes de parts de façon à équilibrer autant que possible leurs objectifs politiques, économiques et sociaux. Il est normal que leurs offres soient souvent formulées de façon à favoriser en priorité les investisseurs locaux par rapport à ceux de l'étranger, et que le personnel de l'entreprise d'État que l'on redéploie vers l'entreprise privée devienne l'objet d'une considération spéciale. Même si cette pratique n'est pas toujours couronnée de succès, il est souvent difficile de s'y soustraire, pour des raisons liées à la politique et à la paix sociale.

Les gouvernements peuvent aussi retenir des parts importantes dans la propriété d'une entreprise, qui leur permettent de conserver un droit de veto sur des changements qui ne conviendraient pas à sa vocation et d'en contrôler les activités. Ces façons de procéder ne sont pas incompatibles avec la logique de l'économie de marché.



Il existe bien des façons d'initier des privatisations. Un gouvernement qui cherche à privatiser une entreprise d'État doit bien sûr élaborer un cheminement critique et un échéancier précis; il devra aussi être en mesure de fournir des données précises sur la performance économique de l'entreprise concernée. Que l'on procède par le biais de ventes de parts ou d'offres publiques ou par des ventes de gré à gré, on peut dire que la manière dont un gouvernement s'y prend pour remettre la gestion d'une infrastructure à l'entreprise privée est un reflet des priorités de ce gouvernement : ainsi, un bon gestionnaire verra non seulement à tirer le meilleur revenu possible de la vente d'un bien public, il s'assurera également de la capacité de l'acquéreur de s'acquitter efficacement par la suite des responsabilités que la propriété du bien implique. Après avoir identifié les objectifs et les stratégies des politiques de privatisation, il ne restera plus alors qu'à initier, par le biais du Parlement, un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui modifieront le système de régulation de l'économie et établiront les procédures de privatisation proprement dites.

Il est vrai que la mondialisation de l'économie, l'intégration croissante des marchés et la multiplication courante des innovations technologiques amènent les entreprises à adopter des stratégies souples et flexibles et à s'associer avec des partenaires locaux ou étrangers; les entreprises étatiques sont par nature peu aptes ou peu enclines à réaliser de telles politiques d'association.

Il demeure important de bien réfléchir à l'avance à la façon dont la privatisation d'une ou plusieurs entreprises d'État va s'inscrire dans les contextes créés par la mondialisation et la croissance exponentielle des technologies de l'information. A ce propos, on peut facilement avancer que la croissance de ces technologies n'aurait jamais été aussi rapide (ni, par ailleurs, aussi anarchique) si son développement avait été la responsabilité exclusive du secteur public.

On peut avancer, pour conclure, que la privatisation demeure un outil valable pour les gouvernements désireux de réorganiser leur infrastructure étatique et de dynamiser leur secteur privé. Ceci dit, que doit-on faire, surtout dans les pays d'Afrique, où les besoins sont particulièrement criants, pour favoriser le secteur privé sans pour autant que cela entraîne des hausses des prix ou des diminutions de service pour les consommateurs? La réponse serait de parvenir à des ententes nationales ou même supra-nationales sur des stratégies de mise en place de structures économiques et commerciales décentralisées, mais sujettes à contrôle étatique, dans des domaines où il serait possible de faire des profits. En somme, pour que ces accords aient une chance de fonctionner, il faut que le secteur public, les entrepreneurs, les créanciers et les consommateurs y trouvent chacun leur compte.



BIBLIOGRAPHIE

Alonso, Viviana : *Argentina, Water and Sewage Gone Sour*, **Inter Press Service News Agency**, 2004

Chabanas, Nicole et Vergeau, Éric : *Nationalisations et privatisations depuis 50 ans*, **INSEE**, 1996

Chavane, Bruno : *Bilan et perspectives des privatisations en Afrique francophone, une étape de la démocratisation?* **Organisation internationale du Travail, Programme interdépartemental sur la privatisation, la restructuration et la démocratie économique**, 1998

Horvath, Andrew, *Japanese Privatizations, Let the Buyer Beware*, **David See-Chai Lam Centre**, 1998

Husson, Michel : *Privatisations...Stopper l'hémorragie*, **ATTAC**, 2004

Labaronne, Daniel : *Les privatisations à l'Est : une question de politique économique ou d'économie politique*, **Université de Bordeaux**, 2002

Mahboobi, Ladan : *Recent Privatisation Trends in OECD Countries*, **OECD**, 2002

Passet, René: *Contre les privatisations: une économie plurielle*, **Le Monde diplomatique**, 2000

Warren, Tony : *The Political Economy of Reform in Services in Japan*, **Australian National University**, 1997

Working Group on Best Practices for the Audit of Privatisations, *Guidelines on Best Practices for the Audit of Privatisations*, **International Organization of Supreme audit Institutions**, 1998



ANNEXE
CONTRIBUTIONS DES SECTIONS