

DE LA RÉHABILITATION A LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

JEAN-PIERRE BARBIER*

Pour des raisons bien connues, les investissements agro-industriels et industriels mis en œuvre dans les pays d'Afrique subsaharienne après les indépendances ont le plus souvent été le fait des Etats financés par des bailleurs de fonds extérieurs. La volonté de rattrapage qui présidait à ces politiques volontaristes a, dès la fin des années 1970, montré ses limites : faiblesse de capacité de gestion des Etats ; poids croissant de l'endettement. Il en a résulté un déficit des secteurs publics incompatible avec les contraintes budgétaires. A partir de cette époque, les programmes d'ajustement structurel se sont attaqués au secteur public avec, schématiquement, deux périodes : celle des années 1980 orientées vers les restructurations/réhabilitations d'entreprises publiques qui, s'agissant des sociétés de services publics, étaient complétées par des contrats-plans fixant les obligations réciproques de l'Etat et de l'entreprise ; celle des années 1990 marquées par la mise en œuvre de vastes programmes de privatisations touchant tous les secteurs et le retrait de l'Etat sur les fonctions régaliennes traditionnelles. En effet, les contrats-plans, empruntés au modèle français, ont rapidement fait long feu, l'Etat ne voulant ou ne pouvant pas respecter ses engagements : fixation administrative des prix, accumulation d'arriérés, interventionnisme permanent et par ailleurs, laxisme ou incompétence fréquents des dirigeants d'entreprises publiques dans leur gestion quotidienne.

Le groupe de la Caisse française de développement, engagé financièrement de longue date au côté des entreprises publiques, et qui, par ailleurs, met en œuvre pour le compte de l'Etat français les concours d'ajustement structurel, est étroitement associé, à la définition de ce nouveau «partenariat» public-privé en concertation avec d'autres bailleurs de fonds, le FMI et la Banque mondiale notamment. Mais avant d'expliquer les principes d'intervention du groupe de la CFD dans ce domaine, il paraît indispensable de distinguer différents types d'entreprises du secteur public dont chaque catégorie relève de problématiques différentes.

* Directeur des Etudes de la Caisse française de développement.

Des configurations d'entreprises publiques multiples

Dans l'acception des dirigeants politiques d'après les indépendances, de très nombreuses entreprises pouvaient être qualifiées de «stratégiques» : stratégiques parce que remplissant des missions de service public bien entendu, mais aussi parce que sources de prélèvements fiscaux (brasserie, tabac, distribution de produits pétroliers) ou d'accès au financement (banques) ou liées au secteur militaire (chantier naval) ou tout simplement parce que seules entreprises industrielles d'une région excentrée (bois, textiles, plantations agro-industrielles) ou enfin supposées concourir à l'image extérieure du pays (compagnie aériennes, hôtels de luxe). De proche en proche, dans un contexte politique souvent marqué par une idéologie socialiste, l'Etat était partout présent. Aujourd'hui, son désengagement des entreprises s'opère différemment selon essentiellement trois cas de figure : les entreprises concurrentielles du secteur industriel, financier ou commercial ; les entreprises agro-industrielles ; les entreprises de service public.

Les entreprises du secteur concurrentiel

Dans ce cas, le retrait de l'Etat procède de façon classique sinon simple. Le plus souvent, après évaluation de la valeur de l'entreprise, celle-ci est proposée, dans le cadre d'appels d'offres, à des repreneurs. En principe le mieux disant est retenu (ex : brasserie, carrière, conserverie, etc.) Dans certains cas, les négociations porteront sur les niveaux d'investissement de réhabilitation sur lesquels les repreneurs s'engageront (ex : hôtellerie), sur le maintien de réseaux à l'intérieur du pays (ex : réseaux bancaires, distribution de carburants). Même dans ces secteurs, toutes les privatisations ne se réalisent pas sans certaines difficultés. Les privatisations de banques posent des problèmes particuliers en termes d'évaluation patrimoniale. Celles de minoteries, par exemple, peuvent comporter des contraintes de service public dans la mesure où les approvisionnements proviennent partiellement des produits de l'aide alimentaire, où le prix du pain est politiquement très sensible, etc. Enfin se retrouve, ici comme pour la privatisation d'autres types d'entreprises, le problème politiquement sensible d'accusation de brader le patrimoine aux intérêts étrangers.

Les filières agro-industrielles

Plutôt que de parler d'entreprises, il paraît plus opportun d'aborder le problème en termes de filières de production lorsqu'on évoque le secteur cotonnier, l'hévéaculture, le palmier à huile...

L'une des caractéristiques de ces filières, dans la conception française, est leur intégration verticale. L'exemple du coton qui constitue l'une des *success stories* de l'Afrique subsaharienne notamment illustre parfaitement cette problématique spécifique. Si la production de coton fibre a pu passer de

45 000 tonnes de coton fibre en 1960 à 600 000 tonnes en 1994, cela est notamment dû au principe d'intégration production agricole-commercialisation-transformation. En contrepartie d'une exclusivité d'achat, l'opérateur assurant la collecte et la transformation apporte aux producteurs les intrants (semences, engrais, insecticides) et l'encadrement technique nécessaires à une production compétitive en quantité et en qualité. Cette organisation est tout à fait compatible avec une fixation du prix payé aux paysans variable en fonction des cours internationaux. Sans entrer dans les détails de l'organisation d'une telle filière, il est clair que sa privatisation comporte la définition d'un partenariat spécifique entre l'Etat, le repreneur industriel et commercial, et les paysans.

Dans certains cas, pour avoir sous-estimé ces questions, se posent maintenant des problèmes difficiles comme ceux qui apparaissent lors de la privatisation des blocs de plantations industrielles d'hévéa : les plantations villageoises situées à proximité des plantations industrielles, appartenant auparavant à l'Etat, bénéficiaient des services de celles-ci en matière de vulgarisation, de crédit agricole indispensable aux investissements de replantations. Leur reprise, à titre privé, modifie les liens antérieurs et le risque existe d'une dégénération des plantations villageoises, par manque de crédits à moyen terme ou d'appui technique.

Enfin, ces filières agro-industrielles s'étaient vu confier par les Etats des responsabilités en matière d'aménagement du territoire qui ne sont plus remplies après privatisation : entretien de pistes rurales, réfection d'ouvrages d'art mais aussi dans certains cas, fonctions sociales d'éducation ou de santé.

Les entreprises du secteur public marchand

Il va de soi que la privatisation d'entreprises d'eau, électricité, télécommunications, ports, aéroports, chemin de fer, s'opère selon des modalités spécifiques. Celles-ci tiennent tant à l'importance de la valeur patrimoniale des investissements existants qu'aux contraintes de service public qui doivent être respectées après privatisation. Il en résulte l'emploi fréquent de formules de concession ou d'affermage, l'Etat restant propriétaire des infrastructures lourdes tandis qu'une société d'exploitation privée est constituée. Autour de ce schéma, on constate de très nombreuses variantes allant du simple contrat de gestion, qui s'apparente à un contrat d'assistance technique, à des contrats dans lesquels les repreneurs acceptent de porter des risques élevés et peuvent, dans des formules de leasing, devenir à terme totalement propriétaires d'infrastructures. Les cas observables en Afrique subsaharienne sont aujourd'hui très nombreux et des plus divers : Air Mali a été liquidée tandis qu'Air Guinée a été privatisée après appel d'offres ; en Côte-d'Ivoire, la Société des eaux SODECI est depuis longtemps privatisée dans le cadre d'un affermage ; le Gouvernement ivoirien a confié au même opérateur SAUR/BOUYGUES, en partenariat avec EDF, la gestion de la distribution électrique,

tandis que le patrimoine de l'ancienne société d'électricité restait à l'Etat ; ultérieurement, une société privée de production d'électricité CIPREL a procédé à des investissements ; même en matière de chemin de fer, toujours en Côte-d'Ivoire, l'exploitation peut être privatisée comme ceci est désormais le cas pour la ligne Abidjan-Ouagadougou.

Les relations entre les sociétés d'exploitation et sociétés patrimoniales, ces dernières étant restées le plus souvent publiques, sont fixées dans le cadre de contrat de longue durée stipulant le niveau du loyer à payer, les responsabilités d'entretien des infrastructures existantes et de réalisation de nouveaux investissements. L'un des problèmes essentiels est de déterminer où doit se situer le curseur fixant les responsabilités respectives des uns et des autres pour l'exploitation courante mais aussi pour le développement du service public.

Rôle des bailleurs de fonds, et notamment du groupe de la Caisse française de développement

En Afrique subsaharienne francophone, les deux principaux bailleurs de fonds sont la Banque mondiale et la France, en particulier à travers la Caisse française de développement qui, dans le dispositif français, est en charge de la mise en œuvre des concours d'ajustement structurel et du financement des projets du secteur productif.

Il est à cet égard intéressant de comparer l'approche respective de ces deux acteurs qui, en accord sur les grandes orientations, peuvent se distinguer assez sensiblement sur les modalités, et dans certains cas, sur certaines finalités de cette politique.

La France soutient les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par les institutions de Bretton Woods car ils sont indispensables à la restauration d'un cadre macroéconomique qui conditionne la croissance. A ce titre, la libéralisation tant externe qu'interne des économies est recherchée. Celle-ci passe très souvent par la privatisation des entreprises publiques : elle permet une amélioration de la productivité des entreprises et de la compétitivité des économies ; elle se traduit par un apport de capitaux, de technologie et d'expérience ; elle diminue la charge budgétaire pour les finances publiques.

Par ailleurs, la France comme les institutions de Bretton Woods, est attachée à ce que ces privatisations se fassent avec le maximum de transparence.

Au-delà de ces grands principes, sur lesquels la convergence est totale entre Paris et Washington, l'expérience montre que peuvent apparaître des lignes de clivage entre les positions des uns et des autres. Nous en distinguons cinq.

Privatisation : un objectif ou un moyen ?

La vision des institutions de Bretton Woods apparaît souvent comme guidée essentiellement par un souci budgétaire. M. J.F. Rischard, vice-président pour le secteur privé à la Banque mondiale estimait, récemment, à 8-10 % du PNB les pertes du secteur public en Afrique. Compte tenu de la situation budgétaire des Etats, il est vrai que le poids de ces déficits est insupportable. Si du côté français cette analyse est partagée, on estime cependant que la privatisation ne constitue pas une fin en soi mais s'inscrit comme une séquence d'un film long métrage : il convient de préparer l'entreprise à la privatisation ce qui peut impliquer des investissements de réhabilitation avant privatisation, dans le cas des entreprises de service public en particulier, et de continuer à apporter un appui, sous des formes non budgétaires, après privatisation. Par ailleurs, certaines privatisations consistent à céder au privé la partie bénéficiaire de l'entreprise ou du secteur concerné pour garder à la charge de l'Etat la partie déficitaire (ex: cas classique des télécommunications internationales et nationales). Ceci n'entraîne pas alors un véritable allègement des charges pour l'Etat. Du côté français, un tel découpage ne se justifie que s'il est réellement source d'amélioration de la gestion et n'hypothèque pas, à plus long terme, le développement du secteur.

Stratégie «financière» contre stratégie «industrielle»

La vente par morceaux d'une filière de production peut conduire à la disparition de la production elle-même. Le risque évoqué plus haut de démantèlement des filières coton en est l'illustration. Libéraliser totalement l'égrenage et la commercialisation du coton a, dans certains pays, entraîné une baisse des rendements, une extensification de cette culture et des baisses drastiques de production. La CFD prône au contraire une libéralisation de la filière sans démantèlement en faisant prévaloir une logique «industrielle» à moyen terme par rapport à une logique purement «financière» à court terme.

Dérégulation contre maintien d'un concept de service public

Pour beaucoup de responsables de la Banque mondiale, privatisation rime avec dérégulation. Cela est particulièrement évident dans le secteur des télécommunications, mais aussi de l'eau et de l'électricité. Du côté français, on considère que les principes classiques des services publics : égalité des usagers par la péréquation des tarifs, continuité du service et primauté de l'intérêt général, ne doivent pas être sacrifiés au détour d'une privatisation, comme par inadvertance. S'il est vrai que la pauvreté des pays ne permet que rarement le respect intégral de ces principes, ils n'en constituent pas moins un référentiel utile. Dans la tradition française d'économie mixte, la privatisation d'un service public ne doit pas remettre en cause toute notion de service

public. Ce concept paraît d'autant plus nécessaire dans les pays en développement que l'accumulation initiale du capital n'est pas réalisée et que les pouvoirs publics doivent trouver des relais à leurs interventions. C'est ainsi que la CFD finance, sur ressources concessionnelles, de l'hydraulique villageoise, de l'électrification rurale, des aménagements de quartiers défavorisés qui seraient les laissés-pour-compte d'une politique économique privilégiant systématiquement la dérégulation et la seule loi du profit à court terme. Ces financements sous forme de prêts sont portés par des entreprises exploitantes, qui même privatisées, doivent gérer ces équipements.

Capital étranger et capitaux privés locaux

Dans les privatisations, le schéma le plus simple est souvent celui qui consiste à faire appel à un repreneur étranger sans souci d'associer des capitaux privés locaux, voire les salariés de l'entreprise privatisée. Cette attitude «efficace» pour régler vite un problème, et pour cette raison souvent favorisée par les institutions de Bretton Woods, peut par la suite entraîner des réactions locales qui entraveront un fonctionnement normal de l'entreprise. D'autres solutions, plus complexes à mettre en œuvre, doivent être privilégiées pour établir un partenariat équilibré, non seulement Etat-repreneur privé, mais aussi ressortissants nationaux-investisseurs étrangers. PROPARGO, filiale de la CFD, peut dans ce cadre intervenir dans un «tour de table» pour faire du portage d'actions qui seront par la suite cédées à des investisseurs nationaux.

Théorie contre pragmatisme

Si l'on excepte les opérations de la SFI, filiale de la Banque mondiale, en tant qu'investisseur dans les privatisations, les interventions de l'institution de Washington sont souvent pilotées par des macroéconomistes qui, au travers de programmes d'ajustements structurels, orientent les programmes de privatisation selon des schémas préétablis applicables à tous les secteurs et pays. Les autorités locales sont évidemment concernées par les modalités de mise en œuvre des programmes de privatisation, mais leur capacité de résistance ou de proposition est faible compte tenu des enjeux financiers que représente le «bouclage» d'un large programme d'ajustement structurel dont les privatisations ne constituent qu'une composante. Les *country officers* de la Banque mondiale en charge des programmes, dont les compétences en matière de privatisation ou de secteur privé sont parfois contestables, veulent imposer les audits et appels d'offres, suivre les négociations et réviser les contrats des diverses privatisations. De son côté, la CFD finance depuis de longues années les entreprises privatisables ainsi que le secteur privé et en a donc une connaissance interne. Elle tente, dans ses interventions, de concilier efficacité et pragmatisme dans la transparence. Contrairement à la Banque mondiale dont les statuts lui font obligation de faire transiter ses finance-

ments par les Etats, la CFD dispose en outre des divers instruments financiers indispensables pour procéder, à des investissements de réhabilitation, si nécessaire, faire réaliser des audits ou expertises par des spécialistes, financer éventuellement partiellement la reprise des actifs par le repreneur, participer, à travers PROPARCO, au «tour de table», faciliter le financement des plans sociaux souvent indispensables... Ceci le plus souvent sans passer par des financements aux Etats. La décision récente - septembre 1995 - du Gouvernement français d'étendre aux privatisations le mécanisme du Fonds de conversion de créances créé à Libreville pour les pays à revenu intermédiaire de la zone franc fournit à l'établissement un instrument supplémentaire pour faciliter les opérations de privatisation.

Le Groupe de la caisse française de développement est donc, à des titres multiples, très engagé dans le processus en cours visant à libéraliser les économies des pays africains, en particulier à travers les programmes de privatisation. A cette occasion se définit un nouveau type de relations entre les Etats africains et les entreprises du secteur concurrentiel comme du secteur public marchand. Cette économie mixte en devenir ne peut se forger par une mise à l'encan précipitée des entreprises publiques. Elle ne peut émerger qu'à l'issue d'un dialogue approfondi entre l'administration de ces Etats, les investisseurs nationaux et étrangers et les bailleurs de fonds ainsi qu'avec d'autres acteurs locaux, salariés de l'entreprise, consommateurs, épargnants... Elle est l'une des «agora» où se construit la démocratie aujourd'hui en Afrique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Jean-Pierre BARBIER-G. PELTIER - *La réhabilitation des entreprises publiques du secteur industriel en Afrique* in *Revue Tiers Monde* 1986
- Gilles PELTIER *Conditions de mise en œuvre et adéquations des instruments financiers des privatisations* in *Techniques financières et développement* in *Epargne sans frontière* N° 26 - 1992
- Alain HENRY - *Les privatisations, nouvelle «sorcellerie» des Blancs ?* in *Afrique contemporaine* N° 165 - 1993
- Jean-Pierre BARBIER - *L'industrialisation de l'Afrique - mythe d'hier, pari réaliste pour demain ?* in «La France et l'Afrique - vade-mecum pour un nouveau voyage» sous la direction de Serge MICHAÏLOF - Karthala - 1993
- Pierre GUISLAIN «*Privatisation, un défi stratégique, juridique et institutionnel*» Banque Mondiale 1995
- Jacques ALIBERT - bulletin de l'A.E.O.M. «*Les privatisations en Afrique - Difficultés et obligation de réalisme*» Octobre 1995