



Privatisation : un défi pour l'Afrique subsaharienne

par Lucia Wegner

Ce numéro de *Repères* est tiré du thème central de l'édition 2003 des *Perspectives économiques en Afrique* et en 2004 de l'étude du Centre de développement de l'OCDE¹

Bilan

Trente-huit pays d'Afrique subsaharienne ont engagé des programmes de privatisation, suivant le schéma adopté par les pays de l'OCDE au milieu des années 1980 : privatisation des petites et moyennes entreprises (PME) au début des années 1990, les entités plus importantes – y compris les entreprises de services publics – rejoignant le mouvement au milieu de la décennie.

En 2002, les opérations de privatisation en Afrique subsaharienne étaient au nombre de 2 535. Les pays d'Afrique francophone (Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger et Togo) ont été les premiers à s'y mettre, avant d'être rejoints, à la fin des années 1980, par certains pays lusophones et anglophones (Ghana, Mozambique et Nigeria). Le nombre de privatisations a atteint son apogée, à 495 opérations, en 1995. Le montant cumulé estimé des ventes réalisées dans la région atteint fin 2002 les 8.8 milliards de dollars, contre 46 milliards dans les économies en transition et 177 milliards en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cette faiblesse des revenus traduit la piètre santé financière des entreprises désignées pour la privatisation.

1. Les résultats proviennent de Berthélemy, J.-C., C. Kauffmann, M.-A. Valfort et L. Wegner (2004), *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Études du Centre de développement, et du rapport *Perspectives économiques en Afrique* (www.oecd.org/dev/aeo).

La valeur des cessions n'a pas grande chose à voir avec le nombre de transactions. Les premières privatisations, nombreuses, ont relativement peu rapporté. Deux secteurs, où les candidats étaient moins nombreux, ont obtenu de meilleurs résultats, du moins au départ : les entreprises de services publics et des secteurs stratégiques. Le niveau record atteint en 1997 s'explique par la vente de 30 pour cent des actions du sud-africain *Telkom*, pour une valeur de 1.26 milliard de dollars.

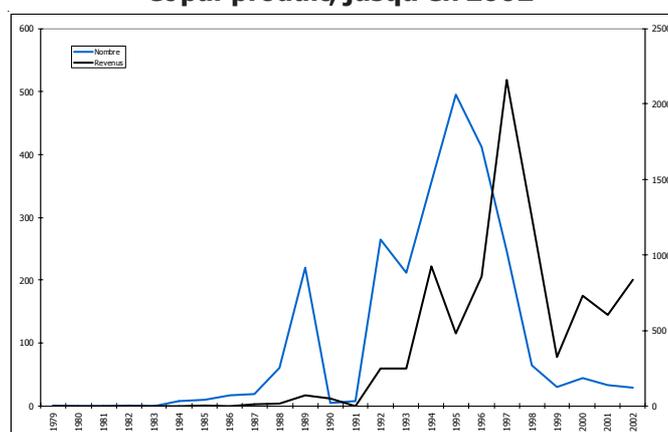
L'Afrique australe et de l'Ouest sont les régions les plus dynamiques d'Afrique subsaharienne, à la fois en nombre de transactions et en valeur des cessions. En Afrique du Sud, les privatisations sont pourtant moins nombreuses – mais elles rapportent davantage que partout ailleurs en Afrique subsaharienne (179.3 dollars par opération) car elles visent avant tout de grandes entreprises dans le secteur des transports, de la défense et des télécommunications. A l'inverse dans la même région, le Mozambique et la Zambie, qui se classent en première et deuxième positions en nombre d'opérations pour toute l'Afrique subsaharienne, n'ont guère tiré profit de ces cessions, avec respectivement 0.7 et 2.8 dollars par opération, car les transactions ont porté sur de petites entreprises commerciales et ont entraîné le démantèlement de grandes entreprises non stratégiques dans l'immobilier résidentiel.

L'agriculture, les industries extractives et manufacturières, le BTP et les services commercialisables représentaient 70 pour cent du total des privatisations fin 2002, avant que l'attention ne se porte sur l'énergie, l'eau, les télécommunications et le transport. Si les cessions dans ces derniers secteurs ont été reportées, alors même que

les entités étaient souvent improductives, inefficaces et mal administrées par les pouvoirs publics, cela tient à ce que les entreprises de services publics :

- fournissent à la fois les facteurs de production et les services qui entrent dans le panier de consommation des ménages ;
- sont un instrument primordial de la politique de redistribution, puisque les hommes politiques peuvent les exploiter pour appuyer leurs politiques en faveur du progrès social ou, au contraire, à des fins clientélistes ;
- ont des caractéristiques très spécifiques en termes d'organisation (possibilité d'économies d'échelle et ampleur des coûts fixes) qui conduisent naturellement à une concentration du marché ;
- fournissent un emploi salarié à un grand nombre d'actifs urbains.

Figure 1. **Nombre de privatisations par an et par produit, jusqu'en 2002**



Source : *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Études du Centre de développement, 2004.

Un impact limité sur le développement du secteur privé

Depuis le démarrage du processus en 1990, les privatisations par introduction en bourse n'ont concerné que 4 pour cent des opérations totales. En outre, la tendance est au ralentissement, confirmant par là même la difficulté des pays africains à développer des places boursières et des marchés de capitaux, que les États persistent souvent à utiliser pour se financer par l'emprunt au lieu de lever des capitaux pour leurs industries.

Certains pays ont essayé de privilégier les investisseurs locaux : c'est le cas par exemple du Ghana, où des

restrictions pèsent sur les investisseurs de portefeuille non résidents, ou de l'Afrique du Sud, avec des dispositions spécifiques pour les individus historiquement désavantagés. Cela étant, la participation du secteur privé local pâtit aussi de la médiocrité des compétences de gestion et du manque d'accès à des financements bon marché. Maurice est le seul pays à avoir essayé d'encourager la création de PME dans le secteur de l'énergie : près de 25 pour cent de la production annuelle d'électricité y sont assurés par des centrales locales de cogénération liées à l'industrie du sucre, détenues et gérées par des intérêts privés.

Une efficacité et un impact sur l'emploi variables selon les secteurs

Dans les secteurs manufacturiers et les services commercialisables concurrentiels, les gains d'efficacité – qui se traduisent par une performance accrue de l'entreprise – ont été extrêmement variables d'une entité et d'un pays à l'autre. Ce qui est moins vrai pour les entreprises de services publics – à l'exception des télécommunications où des gains spectaculaires ont été enregistrés avec la concurrence quasi simultanée liée à l'introduction des licences GSM. Ainsi en Côte d'Ivoire, une fois *CI-Télécom* restructurée et privatisée, en 1997, trois opérateurs de téléphonie mobile ont fait leur apparition sur le marché. Entre 2001 et 2004, les coûts d'exploitation par ligne ont pratiquement chuté de moitié et le chiffre d'affaires a augmenté de 70 pour cent.

Mais ces gains d'efficacité ont un revers – qui explique en grande partie l'opposition à la privatisation : c'est la crainte de licenciements massifs. Les données à cet égard sont en demi-teinte. D'une manière générale, les secteurs concurrentiels ont connu une forte contraction de l'emploi pendant l'année de la privatisation. Ce recul est suivi par une période de stabilité, avant qu'une reprise ne se dessine dans les deux ans qui suivent le lancement du plan de privatisation. On retrouve ce schéma au Mozambique et en Tanzanie notamment. Dans les entreprises de services publics cependant, les licenciements à grande échelle ont été monnaie courante, la pléthore des effectifs et le manque de formation pénalisant gravement l'efficacité de ces structures. D'où des licenciements particulièrement sévères dans le secteur de l'énergie – celui de l'eau n'ayant quasiment pas quitté le giron de l'État.

Pour atténuer l'incidence sur l'emploi et sous la pression de l'opinion publique, certains pays se sont davantage attachés au maintien des effectifs pendant le processus de privatisation. Au Burkina Faso et en Zambie, par exemple, le maintien du personnel en poste faisait partie des conditions auxquelles les investisseurs privés ont dû se plier. En Guinée, les employés de la compagnie des eaux

privatisée ont été redéployés auprès des sous-traitants². Pour tempérer l'impact social négatif des licenciements, certains pays d'Afrique australe ont négocié les indemnités de licenciement avec les entreprises et les syndicats.

Les pauvres ont-ils gagné aux privatisations ?

La privatisation est souvent considérée comme préjudiciable aux pauvres, puisqu'elle entraîne la suppression des subventions et donc l'augmentation du prix des produits et des services dont ils ont besoin – l'eau, l'électricité et les transports publics.

Pour autant, les expériences montrent que les subventions reçues par les entreprises publiques ne contribuent pas toutes à réduire la pauvreté, parce que ce sont souvent les groupes les plus riches qui en bénéficient. Les entreprises publiques ont conduit à verser des rentes à une clientèle relativement limitée, en offrant des salaires supérieurs à ceux du marché ou des avantages tarifaires. Ainsi dans les zones urbaines d'Éthiopie en 1996, près de 86 pour cent des subventions sur le kérosène tombaient dans l'escarcelle des non-pauvres, puisque la consommation de ce produit augmente avec le revenu. De plus, même lorsque le marché officiel est abondamment subventionné, de nombreux pauvres sont contraints, faute d'accès officiel, d'acheter sur le marché secondaire – les riches profitent là encore de la faiblesse des prix officiels.

Les données font apparaître un double impact des privatisations sur les prix. Dans le secteur des télécommunications, l'intensification de la concurrence provoquée par l'octroi de nouvelles licences de téléphonie fixe ou mobile a généralement conduit à une baisse des tarifs. Mais l'on observe un phénomène inverse dans les secteurs de l'énergie et de l'eau. Les subventions des prix de l'eau et de l'électricité ayant été une pratique courante, nombre des titulaires d'un bail ou d'une concession ont dû réajuster leurs prix pour rentrer dans leurs frais d'acquisition. Dans de nombreux cas (comme en Ouganda, en Zambie et au Zimbabwe), les tarifs ont été augmentés avant la privatisation pour limiter le besoin de financement des entreprises et séduire des acheteurs stratégiques.

Il y a, bien entendu, eu des exceptions. La concession accordée en 1997 pour la *Société d'énergie et d'eau du Gabon* (SEEG) a conduit à une diminution des tarifs de l'eau et de l'électricité. Cela tient à la fois à la conception du contrat de concession, qui énonçait clairement les objectifs

2. Après sa privatisation, la compagnie des eaux de Guinée (SEEG) a aidé ses quelque 250 salariés licenciés à créer des coopératives pour assurer certains services, comme les nouveaux raccordements, l'entretien des canaux et le terrassement. Une vingtaine de petites entreprises ont ainsi vu le jour, qui sont toutes devenues des sous-traitants de SEEG.

de qualité et de couverture, et au long processus préparatoire de restructuration, qui a duré près de dix ans.

De l'importance du cadre réglementaire pour le bien-être des populations

L'impact des privatisations sur les conditions de vie de la population et, plus précisément, sur l'optimisation de l'accès et de la qualité, est mitigé. Il dépend à la fois du cadre réglementaire en place et de l'aptitude de l'État à coopérer avec le secteur privé. Pour que les privatisations aient un impact positif sur le bien-être de la population et, en dernier ressort, sur les pauvres, plusieurs conditions doivent être réunies :

- un engagement de tous les instants et une appropriation par l'État, afin de garantir la crédibilité de la réforme vis-à-vis des investisseurs privés ;
- une organisation chronologique adéquate, avec notamment, une phase de restructuration et la nomination, préalablement à la cession, d'une instance réglementaire indépendante ;
- une réglementation indépendante et bien respectée pour discipliner le secteur privé et fournir les incitations nécessaires aux investissements (extension du réseau notamment) ;

Si la privatisation de la *Compagnie ivoirienne d'électricité* (CIE), en 1990, a réussi, c'est parce qu'elle a pu compter sur un engagement politique résolu, une coordination efficace entre les acteurs publics et privés et un cadre réglementaire adapté : cela s'est traduit par un accès accru, l'augmentation des capacités de production et davantage de recettes pour l'État. De la même manière, la privatisation de *Sonatel*, au Sénégal, a bénéficié de la désignation, en amont, d'une instance réglementaire et d'une longue phase de restructuration engagée avant la mise en vente de l'entreprise.

A l'inverse, dans les pays sans réglementation adéquate malgré l'apparition de la concurrence, la recherche d'un profit maximal a conduit les entreprises privatisées à maintenir leurs investissements en deçà du nécessaire, provoquant une plus grande marginalisation des communautés rurales et des citoyens pauvres. L'expérience de *Ghana Telecom*, en 1997, est à cet égard typique. Le contractant *Telekom Malaysia* n'a pas été en mesure de respecter son engagement d'extension des lignes du fait de la faiblesse de la NCA, l'autorité nationale chargée des communications. La privatisation de *Sonel* (compagnie d'électricité) au Cameroun en est une autre illustration, faute d'organisation chronologique adéquate du processus.

La privatisation n'implique pas seulement le retrait de l'État mais exige de solides capacités institutionnelles afin de garantir le caractère contraignant du contrat pour l'investisseur privé et le respect des termes convenus. Ainsi, des objectifs précis d'électrification des communautés rurales ou des quartiers pauvres dans les villes pourraient figurer dans les accords de concession ou de distribution d'électricité par le secteur privé, en soumettant le renouvellement de la licence à l'atteinte d'un niveau minimal.

Leçons de l'expérience

Le processus de privatisation en Afrique, loin d'être achevé, a donné des résultats mitigés. La réussite de la privatisation de la *Compagnie ivoirienne d'électricité*, de *Sonatel* et de la *Société d'énergie et d'eau du Gabon* ne peut pas faire oublier des échecs retentissants. Pour l'essentiel, ces privatisations ont été imposées par les institutions de Bretton Woods – sans tenir parfois compte des spécificités du pays concerné ; elles ont donc pâti d'un manque d'engagement de la part des pouvoirs publics, qui a provoqué une forte opposition de la population et gêné la mise en œuvre.

Cela étant, l'expérience passée permet d'identifier des facteurs susceptibles de contribuer au succès des prochaines opérations :

- la privatisation doit faire partie intégrante des autres politiques publiques, et notamment du document national de stratégie pour la réduction de la pauvreté ;
- les processus de privatisation doivent respecter une organisation chronologique adaptée, impliquant la mise en place d'une réglementation correctement appliquée avant d'engager la phase de cession ;
- les processus de privatisation doivent être adaptés aux besoins de chaque secteur ;
- la réforme doit impliquer un échange constant entre les différents acteurs concernés (citoyens, État, secteur privé et syndicats) tout au long du processus, afin de sensibiliser au mieux la population, d'élargir la participation locale, de susciter l'appui du public et de garantir la responsabilité de l'État.

Repères du Centre de développement de l'OCDE

n° 13 *Les OMD, le contribuable et l'efficacité de l'aide* par Ida Mc Donnell et Henri-Bernard Solignac Lecomte

n° 12 *Le système international d'aide : une question de perspective* par Felix Zimmermann

n°11 *L'assurance maladie privée dans les pays en développement – une solution pour les pauvres ?* par Denis Drechsler et Johannes Jütting

n°10 *La dynamique humaine de l'aide* par Malcolm MacLachlan et Stuart C. Carr

n°9 *Capacités d'adaptation et développement à effet d'intégration* par Ulrich Hiemenz

n°8 *Énergie et pauvreté en Afrique* par Céline Kauffmann

n°7 *Le financement des PME en Afrique* par Céline Kauffmann

n°6 *L'économie africaine en 2004 : des perspectives prometteuses ?* par Nicolas Pinaud et Lucia Wegner

n°5 *Décentralisation et réduction de la pauvreté* par Johannes Jütting, Elena Corsi et Albrecht Stockmayer

n°4 *Cohérence des politiques des pays OCDE : la preuve par l'Asie de l'Est* par Kiichiro Fukasaku et Alexandra Trzeciak-Duval

n°3 *La gouvernance d'entreprise : un défi pour le développement* par Charles Oman et Daniel Blume

n°2 *Mobiliser l'opinion publique contre la pauvreté* par Jude Fransman et Henri-Bernard Solignac Lecomte

n°1 *Vers un Accord de libre-échange en Asie de l'Est* par Shujiro Urata

Pour consulter les *Repères* du Centre de développement

www.oecd.org/dev/reperes

les *Cahiers de politique économique*

www.oecd.org/dev/cahiers

ou les nouveaux *Documents de travail*

www.oecd.org/dev/dt



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev

Centre de développement de l'OCDE
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.00
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : cendev.contact@oecd.org