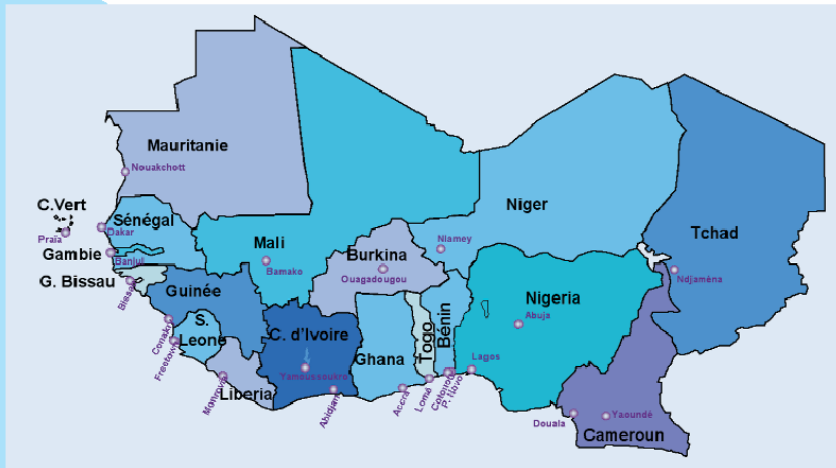


DISCOURS D'INTRODUCTION

“Privatisation en Afrique de l’Ouest :
A quelle fin et comment?”

M. Normand Lauzon,
Directeur, Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest



Novembre 2005/Or. ang.

*Journée Afrique de l’Ouest 2005,
organisée par le Réseau néerlandais de
Revue des Politiques de Développement et
le Centre d’Études Africaines,*

Université de Leyde, Pays-Bas

15 novembre 2005

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE
Le Seine Saint-Germain, 4 Boulevard des Iles
92130 ISSY-LES-MOULINEAUX (France)
Adresse postale :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
Tél: +33 (0) 1 45 24 89 87
Fax: +33 (0) 1 45 24 90 31
www.oecd.org/sah

Introduction

Bonjour,

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui. Je voudrais remercier le Centre d'Études Africaines et le Réseau néerlandais de Revue des Politiques de Développement pour leur invitation. J'aimerais partager avec vous quelques données et réflexions sur :

- L'histoire, la mission, les objectifs et les centres d'intérêt du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest ;
- Notre perception de la région et ses dynamiques de changement ;
- La privatisation en Afrique de l'Ouest : les objectifs, les domaines d'intervention, la manière de la mettre en œuvre ; et les risques et les opportunités pour la région ;
- La privatisation dans une perspective régionale ;
- Le coton, comme un exemple de défi permettant de tirer les bénéfices de la privatisation et, en conclusion ;
- Les perspectives à moyen et long terme de la privatisation et le développement de la région.

Tout d'abord, je voudrais dire quelques mots sur le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et notre perception de la région.

A propos du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

Au milieu des années 70, dans le contexte d'une grande sécheresse, plusieurs pays membres de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), organisation à laquelle est rattaché le Club, en liaison avec des pays du Sahel, ont créé les Amis du Club du Sahel. L'objectif était d'établir un forum de concertation et de plaider en faveur d'un soutien accru et durable de la communauté internationale aux pays de la région. En 2001, notre conseil d'administration a décidé d'élargir la couverture géographique aux 15 membres de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo), plus la Mauritanie, le Tchad et le Cameroun. Le Club du Sahel est ainsi devenu le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Tenant compte des transformations intervenues dans la région ces trente dernières années et les défis que ces transformations présentent pour l'avenir de la région, et conformément aux attentes de nos partenaires, le Club a entrepris de nouveaux chantiers. Ainsi, à l'heure actuelle, ses activités couvrent quatre grands domaines:

- Perspectives de développement à moyen et long terme ;
- Transformation de l'agriculture et Développement durable ;
- Développement local et Processus d'intégration régionale ;
- Gouvernance, Dynamiques des conflits, Paix et sécurité.

Dans le cadre de nos activités, nos principaux objectifs sont :

- **Aider à identifier les questions stratégiques concernant le développement à moyen et long terme de l'Afrique de l'Ouest ;**
- **Contribuer à la mobilisation et au renforcement des capacités africaines** dans le cadre d'une approche réseau ;
- **Soutenir des initiatives et les efforts africains** en faveur du développement à moyen et long terme de la région ;
- **Faciliter les échanges** entre les acteurs de la région et les pays membres de l'OCDE ;
- **Promouvoir des débats constructifs** pouvant conduire à des décisions innovantes à l'intérieur et comme à l'extérieur de la région, pour construire un futur meilleur.

Le Club travaille en partenariat avec des réseaux ouest-africains et des institutions représentant les gouvernements, le secteur privé et les organisations de la société civile dans leur diversité. Il entretient également des relations de proximité avec les partenaires au développement de l'Afrique de l'Ouest ainsi qu'avec des organisations internationales ; au niveau du continent, avec l'Union Africaine, le NEPAD, et la BAD ; au niveau régional avec la CEDEAO, l' UNOWA, l'UEMOA, et le CILSS, de même qu'avec des organisations paysannes telles que le ROPPA.

Notre perception de la région

L'Afrique de l'Ouest a connu des changements importants au cours des quatre dernières décennies, et ne peut pas être perçue comme une région en stagnation, mais plutôt comme une région en évolution constante.

Souligner l'importance de tracer des perspectives de développement à long terme, et plus récemment en collaboration avec la CEDEAO, nous a permis de dégager une vision rétrospective sur la région, montrant qu'au cours des dernières décennies, l'Afrique de l'Ouest a connu des changements, sociaux, institutionnels, culturels et politiques importants. Pour n'en citer que quelques-uns : de nouveaux modes de gouvernance ; le passage du système du parti unique au multipartisme ; l'expansion du secteur informel, générateur d'emplois ; les ajustements structurels et macro-économiques ; la libéralisation économique ; des changements dans la configuration et le rôle des médias ; l'émergence du rôle de la société civile au sein des organisations représentatives professionnelles ou communautaires ; l'évolution des statuts et droits des femmes dans la société et leur rôle croissant dans les affaires publiques ; une priorité plus importante accordée au développement local et au processus d'intégration régionale.

À l'heure actuelle, l'importance de ces défis est accentuée par le **pourcentage très élevé des jeunes de moins de 20 ans (plus de 55% de la population)**. Aucune autre région dans le monde n'a subi de tels changements dans une période si courte !

Pour nous, la question clé est de savoir : « **Où et comment vont vivre les 430 millions d'Africains de l'Ouest à l'horizon 2020 ?** ». Cela veut dire 100 millions d'habitants de plus par rapport à aujourd'hui. Cette croissance démographique sera marquée par la prédominance de jeunes à la recherche d'un emploi ; une économie informelle en expansion ; une urbanisation accélérée ; une pression grandissante sur la terre, les ressources naturelles et la sécurité alimentaire ; des besoins en infrastructures socio-économiques ; des mouvements de migration croissants ; une restructuration de l'économie des ménages ruraux et des traditions culturelles. Nombre de ces questions seront source de tensions et de conflits auxquels les sociétés, les gouvernements et les partenaires internationaux devront apporter des réponses.

Tout en insistant sur les dynamiques de transformation et la **capacité de l'Afrique de l'Ouest de s'adapter**, il ne s'agit pas de dire que « tout va bien ». Ces changements ont été entravés par des problèmes de gouvernance publique et privée ; de sécurité humaine ; de stratégies et politiques nationales et internationales ; de nouvelles pandémies comme le VIH-SIDA, ainsi que par d'autres problèmes plus « anciens » comme la polio, le paludisme et le choléra. Ces événements majeurs ont créé des tensions, sociales et politiques, mais également **une nouvelle ouverture et reconfiguration des espaces publics ouest-africains**.

Pour vous donner un exemple, une lecture locale de la région montre un réseau de centres urbains nouveaux dans le Nord des pays côtiers et dans le Sud des pays sahéliens, créant une ceinture soudano-sahélienne. Ce corridor économique répond à la demande locale en viande, céréales, légumes et autres condiments consommés dans cette ceinture. Un effort pour renforcer ces économies locales florissantes requiert la promotion de la coopération régionale « par le bas ».

Autrement dit, **le marché régional devient de plus en plus dense et des zones économiques locales sont en train de se rejoindre des deux cotés de la frontière**. Cela nécessite une compréhension plus profonde de la circulation des marchandises, personnes, informations et services, et un rôle plus important pour des institutions publiques et financières et des opérateurs privés, qui peuvent faire plus pour encourager des investissements transfrontaliers dans les services publics (routes, énergie, eau, télécommunications), sur lesquels repose la croissance économique de la région à long terme.

La privatisation: A quelle fin ?

Depuis le début des années 1980 et 1990, une vague de privatisations a déferlé sur le monde en développement, mais dans beaucoup d'endroits et pour une large frange de la population, cette vague **n'a pas été perçue comme une réforme favorable à la population, aux pauvres et au développement**.

Une perception partagée est que la privatisation a enrichi quelques-uns à court terme aux dépens du plus grand nombre ; que les bénéfices pour les nouveaux propriétaires privés sont importants et immédiats, alors que ceux des consommateurs et des citoyens sont faibles et incertains, et parfois même inexistantes.

Ce que nous savons des privatisations est que, si elles sont exécutées **lentement et délibérément** avec des garanties institutionnelles comme des lois cohérentes, un système judiciaire compétent et impartial, dont les jugements sont sanctionnés, et un service public qui joue pleinement son rôle, dans ces conditions, elles font plus qu'enrichir les privilégiés : les privatisations étendent et améliorent la qualité des services publics de base.

Dans quels domaines doit-on privatiser ?

La privatisation des secteurs manufacturiers, de l'industrie et des services, et notamment des petites et moyennes entreprises dans ces secteurs, doit se faire progressivement et avec prudence. L'observation des effets de la privatisation en Afrique de l'Ouest montre que les industries de produits manufacturiers dégagent de bien meilleurs résultats pour leurs actionnaires, les consommateurs, les contribuables et pour toute l'économie que lorsqu'elles appartenaient à l'Etat.¹ Cependant il est surprenant de constater qu'en Afrique subsaharienne, il reste encore un certain volume de capitaux sous le contrôle des Etats, qui devrait finalement être privatisé.

Privatiser les services publics et les infrastructures, les banques et les chemins de fer n'est pas chose facile. Pourtant, bien exécutée, la privatisation de ces services pourrait avoir des répercussions positives sur la promotion de l'intégration régionale. À l'inverse, le risque d'une privatisation mal conçue peut poser des problèmes économiques et politiques sérieux, parce qu'il ne s'agit pas seulement du passage d'un régime de propriété publique à celui de propriété privée, qu'elle soit partielle ou totale, qui améliore la productivité, mais d'une mutation de propriété, qui est liée à **une réglementation séparée et indépendante**.

Par conséquent, des solutions à moyen et long terme et la détermination des secteurs prioritaires pour la privatisation en Afrique de l'Ouest dépendront des mécanismes institutionnels et des mesures innovatrices du secteur privé, qui guident et régularisent les ventes et les marchés.

Comment privatiser ?

La privatisation est le résultat d'une réforme des marchés, qui, comme la globalisation, poursuivra son expansion. C'est pourquoi il nous faut savoir comment faire mieux. **Tout d'abord**, la privatisation doit être un outil pour renforcer la compétition, non un remède pour éponger des déficits fiscaux.

¹ Nellis John, "Privatization in Africa: What has happened? What is to be done?" Working Paper Number 25, February 2003, Center for Global Development. The case of Guinea's water privatization scheme.

Deuxièmement, les gouvernements doivent trouver des solutions aux problèmes de réglementation avant et non pas après la vente. **Troisièmement**, ils doivent davantage attacher d'importance à la qualité des nouveaux propriétaires et non pas uniquement à leur nombre. **Finalement, les gouvernements doivent utiliser** les revenus financiers de manière adéquate socialement et saine financièrement².

Les privatisations doivent être envisagées comme des politiques permettant de promouvoir la compétition, à partir d'une base solide, c'est-à-dire quand le gouvernement gère de manière durable la politique fiscale. Lorsque dans une perspective institutionnelle, la gestion des finances publiques est perçue comme étant saine et que la confiance s'installe, les investissements locaux ou étrangers affluent, et les bénéfices de la privatisation (qui minimisent les pertes des actifs tout en renforçant les gains de productivité) peuvent être dégagés.

Quels sont les risques et les avantages potentiels pour la région ?

Les effets distributifs de la privatisation montrent qu'à court terme, en matière de distribution des revenus et de répartition de la richesse, la situation peut se détériorer. Des biens publics qui profitaient à tous tombent entre les mains d'un petit nombre de propriétaires. Des emplois sont perdus. Souvent, les prix grimpent et la perception des impôts frappe les pauvres et les classes moyennes. De plus, les revenus de la vente sont absorbés par le montant croissant de la dette publique.

Malgré cela, mettre un terme à la privatisation ou revenir dessus peut se retourner contre les pauvres. Les ressources financières disponibles pour les gouvernements, comme les revenus de la vente des actifs, l'élimination des subventions pour couvrir les pertes des entreprises publiques et les impôts payés par les nouvelles entités privées génératrices de bénéfices peuvent être réinjectées dans des programmes sociaux cruciaux. Par exemple, après la vente de la compagnie sénégalaise des télécommunications, le ministre des Finances a alloué une part importante de ces revenus de l'État au renforcement des programmes de santé et d'éducation à travers un décret budgétaire additionnel.

Un autre risque est de voir les gouvernements tentés de privatiser lorsqu'ils font face à une pression fiscale forte. Ils se retrouvent alors en position de faiblesse pour négocier. Quand les gouvernements perdent leur pouvoir de négociation, ils sont **enclins à privilégier seuls quelques opérateurs souvent proches du gouvernement. Ces privilèges peuvent inclure en autres des pouvoirs quasi-monopolistiques qui affectent le faible potentiel de compétitivité de l'industrie.**

De récentes enquêtes³ dans les pays en développement ont néanmoins montré que dans des conditions adaptées avec des bonnes garanties institutionnelles, la privatisation des entreprises publiques :

² Nancy Birdsall, "Privatization's bad name isn't totally deserved", *Christian Science Monitor*, September 26, 2002.

³ Center for Global Development (2005), "Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries", Washington, D.C.

- Améliore la performance opérationnelle et financière d'une entreprise ;
- Augmente les ressources financières disponibles pour les gouvernements; et
- Permet d'accroître la couverture des services sociaux.

Ce qui offre aux gouvernements des opportunités pour aider les pauvres.

Maintenant, observons la privatisation dans une perspective d'intégration régionale

Actuellement, en Afrique de l'Ouest, l'intégration régionale est dans un processus de transformation, passant d'un processus simple de libéralisation du commerce intrarégional à un outil permettant d'attirer des investissements privés à travers le rétablissement de la confiance.

Afin de s'assurer que l'intégration régionale mène à des réformes concrètes, parce que la simple promotion des initiatives d'intégration locale ne pourra pas produire des effets aux niveaux économiques et politiques, **les institutions doivent faire un nouvel effort pour développer une approche transfrontalière et interétatique** dans les domaines des infrastructures, de l'eau, des migrations et de l'assistance technique. Il est nécessaire d'établir une liste des priorités. Le développement régional des infrastructures est un domaine qui revêt un caractère d'urgence. Les migrations sont aussi une question qui représente un défi majeur pour la sécurité et le développement régional. Elle sera d'ailleurs étudiée de très près par le Secrétariat du CSAO. Une approche interétatique pour traiter ces priorités requiert **une direction politique forte** de la part des organisations régionales (comme CEDEAO) dans un **dialogue étroit** avec les partenaires locaux afin d'assurer que des mesures propices et des institutions soient mises en place pour prévenir la corruption, encourager la participation citoyenne et rassurer les opérateurs économiques privés, particulièrement les investisseurs africains.

Dans quelques semaines, une importante conférence sur l'investissement se tiendra sous les auspices de la Communauté européenne. Cette manifestation réunira des centaines d'investisseurs potentiels originaires d'Europe et des hommes et femmes d'affaires, ainsi que des agences du secteur public en Afrique de l'Ouest dans le but de les mettre en contact direct pour faire des affaires dans les **secteurs de l'eau, des transports et de l'énergie**. Ce type d'événement revêt une importance encore plus grande à la lumière des Accords de Partenariat Économique (APE) en cours de négociation entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'Afrique de l'Ouest a été la première région, avec l'Afrique centrale, à entamer des négociations dans le cadre des Accords de Partenariat Économique en octobre 2003. Le Secrétariat exécutif de la CEDEAO, en collaboration avec la Commission de l'UEMOA procède à des négociations au nom de ses États membres.

On constate une demande croissante pour des échanges commerciaux Nord-Sud et Sud-Sud, particulièrement provenant d'Asie, pour réaliser des "joint-ventures", des partenariats publics-privés et de nouveaux investissements y compris la privatisation d'entreprises publiques. Les opportunités

sont considérables, et bien sûr, les risques sont importants ; mais la région, et le continent, sont prêts à tirer profit de ces signes de confiance positifs des investisseurs.

Et, notamment la zone CEDEAO, qui comprend le plus grand nombre de pays, l'une des plus fortes densités de populations d'Afrique, la plus grande diversité de minerais et se situe sur trois zones agro-écologiques différentes (contrairement à d'autres sous-régions africaines qui n'en recouvrent qu'une ou deux). Seuls trois des 15 pays de la région sont enclavés, et le relief est généralement plat, ce qui favorise le développement d'un réseau ferroviaire et routier.

Toutefois, alors que les revenus issus des privatisations en Afrique subsaharienne se montent tout juste à 11 milliards de dollars comparés aux 46 milliards pour les économies de transition au cours de la même période, **la privatisation n'a pas encore pris racine**. Cela peut s'expliquer par le fait que des années durant les gouvernements africains ont compté sur le vaste secteur public pour stimuler le développement économique et soutenir les initiatives du secteur privé. Aujourd'hui, avec un impact direct de l'économie globalisée sur l'économie locale et dans une région où les réglementations et les standards ne sont pas encore uniformément respectés ou appliqués, les risques en matière de privatisation sont importants. L'Afrique de l'Ouest doit s'employer à les réduire.

Prenons l'exemple du coton...

A travers la plus grande partie de l'Afrique de l'Ouest, le coton représente une culture d'exportation majeure, qui procure des revenus importants en devises étrangères et permet à des millions de petits exploitants agricoles de gagner leur vie. Or, ces dernières années, la Banque mondiale et les programmes du Fonds Monétaire international (FMI) ont fait pression sur les gouvernements pour qu'ils vendent ou ouvrent la filière coton à la participation privée. Cependant, au même moment, les économies des pays du Nord continuaient à subventionner leurs producteurs de coton, rendant ainsi la production de coton en Afrique de l'Ouest non compétitive.

En dépit de ces subventions, le coton est considéré comme un exemple de "réussite" dans le processus de développement en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, particulièrement dans les pays de la zone du Franc CFA – mais aussi au Nigeria et au Ghana. Ce succès s'explique par l'adoption d'une approche intégrée – souvent appelée "le système coton" - qui permet de se procurer les intrants (engrais, insecticides, crédits) ; les services agricoles (extension, formation et supervision, et soutien aux organisations de producteurs) ; l'organisation du marketing et l'établissement d'une infrastructure économique et sociale de base (routes, écoles, centre de santé). Ce "système coton" a eu des effets exponentiels sur l'agriculture (par exemple, sur la production des céréales), sur les moyens d'existence des ménages et leur accès aux services, sur le développement économique des zones de culture du coton et sur l'économie en général des principaux pays producteurs de coton.

Trois facteurs permettent d'expliquer l'importance économique et sociale du coton en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale⁴ :

- (i) **Le coton est la source principale de devises étrangères** pour certains pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale : en 2003, il représentait environ **51% des revenus totaux d'exportation du Burkina Faso, 37% du Bénin, 36% du Tchad et 25 % du Mali**. Les exportations totales de coton comptent pour approximativement 70% des exportations du Burkina Faso et du Bénin, 60% du Mali et du Tchad (voir le tableau ci-après).
- (ii) Il existe une forte corrélation entre les zones de production du coton et les zones de production de céréales. Le coton a joué un rôle critique dans l'amélioration du niveau de vie des populations rurales. Dans les pays francophones, en particulier, les compagnies cotonnières nationales ont encouragé le développement d'autres cultures grâce à l'établissement d'infrastructures économiques et sociales et à l'accès au crédit.
- (iii) Environ **2 millions de petites exploitations familiales (de 2 à 10 hectares en moyenne)** produisent du coton sur une partie de leurs terres et quelque **16 millions de personnes en Afrique de l'Ouest dépendent de la culture du coton**. En comparaison, il y a aux États-Unis 25 000 producteurs de coton, avec des exploitations hautement mécanisées qui dépassent souvent les 100 ha.

Depuis les années 90, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest ont engagé une série de réformes en vue de la privatisation des industries cotonnières nationales. Cependant, **le processus reste lent. Les aspects économiques et sociaux doivent encore être pris en compte dans les réformes nationales et dans les politiques agricoles et commerciales au niveau international et régional**. Des leçons peuvent être tirées des modèles de privatisation dans d'autres parties du monde qui ont essayé de maintenir un équilibre entre les moyens d'existence locaux des populations et l'ouverture du marché, et on peut continuer d'explorer ces solutions alors que la filière coton s'efforce d'être compétitive.

En conclusion

L'Afrique de l'Ouest est une région en constante expansion et transformation. Si l'on veut tirer le maximum des opportunités de développement économique de la région à moyen et long terme, la coopération régionale à tous les niveaux et le renforcement des capacités institutionnelles restent essentiels. La privatisation incontournable de nombreuses entreprises publiques en Afrique de l'Ouest présente des défis non négligeables aux secteurs public et privé, aux partenaires au développement et aux institutions régionales pour développer les structures qui mettront en œuvre le processus d'une façon plus équitable. La privatisation aura sans aucun doute un impact sur : la gestion des biens publics (industries extractives, savoir, culture, ressources naturelles) ; sur les niveaux de salaires et les conditions de travail,

⁴ Un document du SCSAO sur "L'importance économique et sociale de la production et du commerce du coton en Afrique de l'Ouest" sera publié au cours du dernier trimestre de 2005. Il pourra être consulté à l'adresse internet suivante: <http://www.oecd.org/sah/transformationagri>

en particulier pour les femmes et les plus âgés ; sur l'économie dite informelle en augmentation, incapable de satisfaire les besoins en capital humain des entreprises privées ; et sur les processus d'intégration transfrontalière qui doit de plus en plus s'appuyer sur des infrastructures inefficaces. Tous les acteurs doivent mieux comprendre ce qu'ils ont à gagner ou à perdre, d'autant que les nouveaux Accords de Partenariat Economique UE-ACP sont censés accroître la compétition entre les différentes régions économiques en Afrique subsaharienne.

Au Secrétariat du CSAO, nous travaillons en étroite collaboration avec la CEDEAO, notre principal partenaire dans la région, de manière à renforcer la coopération transfrontalière, parce que nous sommes convaincus que l'intégration peut devenir l'avantage compétitif de la région lorsqu'elle est utilisée comme un outil pour stimuler la croissance économique, la stabilité politique et la paix. Les efforts de développement international dans la région devraient aussi s'engager à travailler en tenant compte des priorités locales et régionales pour le développement économique et social. Enfin, les questions de gouvernance et de transparence devraient recevoir autant d'attention des officiels élus en Afrique de l'Ouest, à tous les niveaux, que du secteur privé et des partenaires au développement.

Pour conclure je vous souhaite des discussions et débats fertiles sur les nombreuses questions qui sont à l'ordre du jour (privatisation, enseignement supérieur, ressources naturelles, coton, etc.). J'espère que les différents groupes de travail prendront en considération les nombreuses transformations dont j'ai fait mention, et n'auront pas peur d'être "politiquement incorrects". Tel que je le vois, le défi qui se pose à nous en tant que partenaires impliqués aux côtés de la région dans ses efforts en faveur de la paix, de la prospérité et du développement durable, consiste à poser les questions stratégiques les plus difficiles sur les problèmes du développement à moyen et long terme auxquels se trouvent confrontées les populations dynamiques d'Afrique de l'Ouest, en rapide expansion. Vos discussions aujourd'hui seront une contribution précieuse à cet effort.

Je vous remercie.