

Entreprises publiques et désengagement de l'État en Côte-d'Ivoire

A la recherche des privatisations

Bernard CONTAMIN

Les politiques dites d'ajustement structurel, mises en place à partir du début des années 80, se sont inscrites dans la « déferlante libérale » qui a touché l'ensemble de l'économie mondiale : point de salut hors de la vérité du marché, du désengagement de l'État et de la priorité absolue à l'entreprise privée ! Tout au moins, tels étaient les discours.

Dans le cas de la Côte-d'Ivoire, ces discours apparaissaient d'autant plus crédibles que ce pays faisait figure de champion du libéralisme en Afrique. La très large ouverture de l'économie ivoirienne aux facteurs de production étrangers (capital comme travail) laissait croire que cette économie était fondée sur des marchés libres, l'État n'intervenant qu'à titre subsidiaire. Le mouvement de privatisation était supposé s'inscrire naturellement dans cette logique libérale, la multiplication excessive du nombre d'entreprises publiques étant considérée comme un simple « dérapage ».

Il en est résulté d'étonnantes méprises : la simple annonce d'une réforme de certaines entreprises publiques ou la seule diffusion d'une liste d'entreprises susceptibles d'être privatisées ont très souvent été interprétées comme des mesures effectives de privatisation. « La Côte-d'Ivoire fonce vers le privé » annonçait Stephen Smith dans le journal *Libération* du 28 août 1987, faisant état de « la volonté des autorités ivoiriennes de céder à des repreneurs privés la moitié des 200 entreprises à participation publique ». Or force est de constater que, jusqu'à une date récente, le mouvement réel de privatisation a été très limité.

Peu nombreuses, ces privatisations ont été bien souvent réalisées dans des conditions de faible transparence, le « pragmatisme » du coup par coup rendant difficile la connaissance de ce qui s'est réellement passé. Il faudra

attendre 1990 pour que soit défini un programme explicite et cohérent de privatisation. On pouvait penser alors que sous l'effet de l'aggravation de la crise financière, de la pression des bailleurs de fonds et de l'ouverture démocratique, le processus de privatisation allait connaître un vrai départ. En fait les réalisations furent très en deçà des objectifs affichés.

Cette lenteur manifestée par l'État à se désengager est la manifestation de l'ampleur des ajustements et des recompositions économiques, sociales et politiques, que le processus de privatisation implique. Derrière cette résistance de l'État à se désengager des activités productives, c'est l'ensemble du modèle de développement ivoirien qui est en question : combat d'arrière-garde d'un mode de régulation étatique sans avenir ? Recherches tatonnantes d'un modèle d'économie mixte ? Prénance d'un État dont l'intervention doit être rénovée mais reste nécessaire ? Autant d'hypothèses apparemment contradictoires sur lesquelles l'analyse de ce qui s'est réellement passé en matière de privatisation doit apporter des éclairages.

Clarifier les enjeux réels du processus de privatisation suppose que soit cerné au préalable le sens donné au terme de privatisation. La diversité des significations a donné naissance à de profonds malentendus et a contribué notamment à biaiser le débat démocratique à ce sujet.

Le champ des privatisations

Dans un sens général, privatiser c'est rétrocéder au secteur privé une activité gérée par le secteur public. Nous nous limiterons ici à la privatisation de la fraction du secteur public que constituent les entreprises publiques, entités dotées d'une certaine autonomie dans le cadre du statut juridique de la « personnalité morale »¹.

L'entreprise publique n'a pas d'existence juridique en droit ivoirien. Elle regroupe plusieurs catégories d'entreprises qui ont pour caractéristique commune l'intervention de l'État, mais selon des modalités et des degrés divers. Dans la conception extensive que nous adopterons ici, au noyau dur que constituent les sociétés dont l'État détient la majorité du

1. Le secteur public comprend également les services administratifs des différents ministères. Leur privatisation passe généralement par leur transformation préalable en entreprise publique, mais peut être également directe. On peut ranger dans ce cas de figure, par exemple, la rétrocession à une entreprise privée d'une partie des opérations de dédouanement (la SGS, société suisse, qui assure la quasi-totalité de ces opérations dans un pays comme l'Indonésie), la privatisation de certains services de santé (dispensaires communautaires).

capital², sont ajoutés d'une part les Établissements Publics Nationaux (EPN) qui sont des personnes morales de droit public et n'ont donc pas la forme de société, et d'autre part les sociétés où l'État est un actionnaire minoritaire.

La privatisation peut prendre plusieurs formes, qui se distinguent notamment par l'ampleur de la rétrocession.

La dissolution de l'entreprise

Dissoudre une entreprise publique, c'est à première vue désengager l'État d'une activité productive et laisser l'initiative privée en assurer la gestion. En réalité ce transfert n'est qu'une possibilité qui peut ne pas se concrétiser. Entre 1977 et 1980, 15 Sociétés d'État sur les 39 existantes ont été dissoutes. Interprétée par la quasi-totalité des observateurs comme un vaste mouvement de privatisation, cette restructuration ne s'est en fait pas traduite par un essor correspondant du secteur privé, loin s'en faut. Certaines activités ont purement et simplement disparu (riz, production bovine, aménagement régional), d'autres étant reprises par des services administratifs (gestion des participations publiques, recherche agricole). Il était donc abusif de qualifier de privatisation l'ensemble des dissolutions.

La vente d'actions détenues par l'État

C'est la forme la plus classique de privatisation : l'État cède à des personnes privées la fraction du capital social qu'il détient dans une société. Ce transfert de propriété est supposé correspondre ipso facto à un transfert de pouvoir au profit d'un opérateur privé. Or certaines cessions d'actions peuvent n'avoir aucune portée sur la gestion de l'entreprise. C'est notamment le cas lorsque la participation de l'État est minoritaire. La privatisation n'est alors qu'une opération financière, dont le but est de générer des recettes publiques et éventuellement de susciter la mobilisation de l'épargne privée. La plupart des privatisations récentes correspondent à ce cas de figure : COSMIVOIRE (huiles), FILTISAC (sacs d'emballage), CAPRAL-NESTLE (Nescafé) sont des sociétés privées dans lesquelles l'État avait une participation inférieure à 33 % du capital et qui fonctionnaient comme des sociétés entièrement privées.

2. Parmi les sociétés dans lesquelles l'État détient plus de 95 % du capital, certaines sont qualifiées de Sociétés d'État (les fameuses SODE). D'autres sont dénommées Sociétés d'Économie Mixte comme la CITELCOM (télécommunications) ou la RTI (radio et télévision), statut destiné à susciter l'ouverture du capital à des partenaires privés. Des modalités particulières d'exercice du contrôle étatique caractérisent ces différentes catégories juridiques.

Même lorsqu'il est majoritaire, l'État peut n'être qu'un actionnaire « dormant », laissant le partenaire privé minoritaire assurer la gestion de la société. C'est le cas de la SOGB (caoutchouc) détenue à 95 % par l'État mais dirigée en réalité par l'actionnaire minoritaire (la société Michelin). Cet abandon du pouvoir de gestion peut être le résultat d'un choix raisonné, notamment dans le cas où les immobilisations sont trop importantes pour trouver acheteur. Il est alors possible pour l'État de conserver la propriété du capital productif et d'en confier la gestion dans le cadre de contrats formalisés.

La privatisation de la gestion

C'est une formule assez souple qui consiste à confier la direction de l'entreprise à un opérateur privé dans le cadre d'objectifs et de moyens définis de façon contractuelle. Plusieurs formules juridiques sont possibles. La plus classique est la convention de concession de service public, solution adoptée dès le début de l'indépendance pour la distribution d'eau en zones urbaines, assurée par une société d'économie mixte, la SODECI, où l'actionnaire majoritaire est le groupe Bouygues. Dans le domaine de l'hôtellerie, le contrat de gérance est très courant, l'État restant parfois l'actionnaire unique (cas de l'Hôtel Ivoire).

C'est également la formule du contrat de gestion qui a été adoptée dans la privatisation de l'ECCI, société publique d'électricité. L'État conserve la propriété des installations et des moyens de production, dont le renouvellement et l'extension continuent à être assurés par l'ECCI. La gestion de ces capacités de production (production, transport et distribution d'électricité) a été confiée à une société privée, la CIE, contrôlée par le groupe Bouygues³.

Le problème majeur soulevé par ce partage est celui de la détermination de la rémunération de la société gestionnaire dans l'hypothèse où les prix de vente sont fixés par la puissance publique (cas de l'eau et de l'électricité). Le risque est alors de déconnecter la gestion de l'entreprise des contraintes du marché et d'assurer une rentabilité à court terme au détriment d'investissements à long terme. L'équilibre ne peut être trouvé que si l'État dispose d'une capacité d'analyse et de négociation suffisante, ce qui nécessite un État fort. La gestion rentière n'est pas un monopole du secteur public !

3. L'État s'est réservé le droit de souscrire à 20 % du capital. Cette disposition est l'un des éléments d'un système de contrôle qui s'articule autour d'un contrat de concession (en réalité d'affermage, puisque le gestionnaire délégué n'a pas en charge les investissements). On est donc loin d'un désengagement total de l'État !

La libéralisation du marché

Le terme de privatisation est également utilisé dans un sens très extensif pour désigner la fin d'un monopole public et l'ouverture d'un marché à la concurrence. C'est le cas de la SOTRA, société publique qui jouit du monopole d'exploitation de certaines lignes de transport dans l'agglomération d'Abidjan. Quand on parle de sa privatisation, thème récurrent de l'organisation des transports urbains en Côte-d'Ivoire, il s'agit généralement de la liberté qui serait accordée aux transporteurs privés d'assurer un certain nombre de lignes dans le périmètre actuellement réservé à la SOTRA. Privatisation signifie alors libéralisation par la déréglementation.

Cette extension par l'opinion publique du champ des privatisations rejoint une considération générale relative à l'importance de l'environnement des entreprises dans la portée des privatisations : la rétrocession au secteur privé a des effets limités si le marché est trop étroitement réglementé. La pratique de prix et marges fixes, de prélèvements publics élevés, de systèmes de quotas et d'agrément faussent le jeu de la concurrence. Les économies de l'ancienne Europe de l'Est ont fait la douloureuse expérience de l'impossibilité de privatiser les entreprises en l'absence d'un minimum de liberté des marchés.

Dans une économie faiblement industrialisée et dont la taille du marché national est extrêmement réduite, le seuil de rentabilité de certaines activités de production exige bien souvent la concentration des unités productives. La privatisation peut alors conduire paradoxalement à l'apparition de situation de monopole. C'est en particulier le cas du secteur textile dans lequel le désengagement de l'État s'est traduit par le regroupement des entreprises de tissage et d'impression au profit du groupe Schaeffer. Les effets néfastes de cette montée des monopoles privés ne peuvent être contrecarrés que par l'ouverture à la concurrence internationale tant à l'importation qu'à l'exportation. C'est alors l'ensemble du dispositif de protection du marché intérieur qui est remis en cause et à travers lui la base des ressources de l'État. Comment s'étonner, dans ces conditions, de la lenteur du processus de privatisation qui a caractérisé l'économie ivoirienne depuis le début des années 80.

Les vicissitudes du processus de privatisation : la permanence de l'État⁴

Analyser les étapes historiques du processus de privatisation, c'est s'interroger au préalable sur l'ampleur de l'intervention directe de l'État dans les activités de production. Comment et pourquoi une économie qualifiée de libérale a pu développer un secteur public aussi important ?

1960-80 : l'âge d'or des entreprises publiques

Dès 1962, les autorités ivoiriennes instituaient « une catégorie d'entreprises publiques dites "Sociétés d'État", destinées à favoriser la mise en valeur des richesses de la nation » (Loi du 22 mars 1962). Les sociétés d'État se voyaient investies d'une très grande liberté d'action, leurs activités s'exerçant « conformément aux lois et usages régissant le fonctionnement des sociétés commerciales privées ». Elles se développèrent rapidement (en 1970 on comptait 20 entreprises de ce type, dont deux seulement dataient d'avant l'indépendance) dans l'ensemble des secteurs d'activité, avec une prédominance dans l'agriculture. Parallèlement l'État multipliait les créations d'établissements publics nationaux et les prises de participation dans les sociétés d'économie mixte. Fin 1977, le Contrôle d'État dénombrait 254 entreprises publiques. Les EPN et les sociétés dont le capital était détenu majoritairement par l'État représentaient, à cette époque, près de 40 % des effectifs salariés et environ 70 % des investissements du secteur moderne. Ce poids considérable de l'État dans l'économie ivoirienne n'est-il pas contradictoire avec le libéralisme affiché par ce pays ?

La doctrine officielle consistait à affirmer que le secteur privé n'était pas prêt à investir massivement dans une économie jeune et qu'il appartenait à l'État d'amener la capacité productive nationale à un niveau garantissant la rentabilité de l'investissement privé. C'est ce que certains ont appelé la doctrine de l'État relais⁵. Cet interventionnisme, en principe provisoire, s'est en fait autoentretenu par la constitution d'espaces d'influence et d'enrichissement étroitement intégrés au jeu politique. Cet

4. Pour une analyse plus détaillée de la période 1980-89, cf. Contamin B., Fauré Y.-A., 1990.

5. Ikonicoff M., Sigal S., 1978, La doctrine officielle a été rappelée à plusieurs reprises par le président de la République, en particulier lors du VIII^e congrès du parti en octobre 1985 : « L'État n'est jamais le meilleur gestionnaire industriel, et notre projet a toujours été de rétrocéder au secteur privé tout ce pour quoi il est mieux armé que nous » (PDCI-RDA, 1985).

autoentretien est également le fait des investisseurs privés eux-mêmes qui ont multiplié les appels à l'État : pour faciliter l'accès aux multiples canaux d'intervention étatiques, et en particulier bénéficier d'exonérations fiscales, le moyen le plus sûr n'est-il pas d'avoir l'État comme partenaire ?⁶

Ce modèle de régulation étatique n'est pas spécifique à la Côte-d'Ivoire. Il caractérise l'ensemble des économies subsahariennes. Mais la particularité de la Côte-d'Ivoire a été de laisser, dans le cadre défini par l'État, une très grande liberté de gestion des entreprises tant privées que publiques. Certes, en ce qui concerne les entreprises publiques, des systèmes de contrôle devaient assurer la régularité et le bien-fondé des décisions. En réalité ces systèmes ont peu ou mal fonctionné, laissant les responsables d'entreprise très autonomes. C'est ainsi notamment que des sociétés d'État ont pu contracter d'importants emprunts directement auprès des bailleurs de fonds extérieurs, pratique qui a lourdement pesé dans la montée spectaculaire de la dette publique durant la deuxième moitié des années 70. Ce « laxisme » a très tôt suscité des réactions, la dénonciation de la « mauvaise gestion » des entreprises publiques étant presque aussi ancienne que les entreprises elles-mêmes ! On peut mentionner notamment un rapport du FMI de 1972 qui estimait que la situation des entreprises publiques ne faisait pas l'objet d'un examen suffisamment approfondi et « qu'une grande partie des investissements publics ne répond pas à des critères d'investissements rationnels »⁷.

La réforme des entreprises publiques fut le thème d'un important séminaire organisé en mai 1973 à Yamoussoukro sous le patronnage du ministère du Plan et des Finances. Le principe de la liberté de gestion de ces entreprises était réaffirmé, sachant que parallèlement le ministre affichait sa claire détermination à renforcer le service du Contrôle d'État. Mais il faudra attendre 1977 pour que la volonté gouvernementale de réforme connaisse ses premières grandes manifestations avec la dissolution de deux importantes SODE (la SODERIZ et la SOCATCI) et la création d'un ministère d'État chargé de la réforme des sociétés d'État.

6. Gouffern L., 1982 ; Contamin B., Fauré Y.-A., 1992.

7. « Un rapport du FMI remet en question le "miracle" ivoirien », affirmait G. Comte dans *Le Monde Diplomatique* du 14 mars 1972 ; soulignons que, dans le secteur moderne, le secteur privé ivoirien ne représente qu'environ 10 %, des investissements, chiffre relativement stable du début des années 60 à nos jours.

*La réforme de 1980 des sociétés d'État : le renforcement du contrôle de l'État*⁸

Lors du Conseil National de juin 1980, le président annonce que sur les 39 sociétés d'État existantes, seules 7 sont maintenues. Les raisons de cette profonde restructuration sont détaillées par le ministre chargé de la réforme, l'accent étant mis sur les obscurités juridiques d'une réglementation confuse présentée comme une formidable occasion saisie par les directions d'entreprises publiques pour prendre des libertés avec les normes de gestion et s'affranchir des tutelles. C'est donc au nom de la nécessaire rigueur de gestion que le fleuron de l'interventionnisme étatique est profondément remanié.

Cette réforme brutale a été interprétée par la plupart des observateurs comme une opération de désengagement de l'État, conséquence de la montée elle-même brutale de la crise financière et comme une soumission aux injonctions du FMI, institution avec laquelle la Côte-d'Ivoire avait signé en avril 1978 un premier programme de redressement financier. Un examen attentif des mesures prises conduit au contraire à conclure à un renforcement de la présence de l'État. Sur les 39 SODE existant en 1980, seules 4 d'entre elles, de petite taille, sont explicitement cédées au secteur privé. Les 15 dissoutes, comme nous l'avons vu précédemment, ne correspondent que très partiellement à une rétrocession au secteur privé. Quant aux 20 restantes elles sont pour l'essentiel transformées en établissements publics, ce qui signifie une diminution de leur autonomie et un renforcement du contrôle direct de l'État. On est donc loin d'un mouvement de privatisation !

La méprise fut générale et la Banque mondiale elle-même réalisera avec retard que la réforme n'allait pas dans le sens qu'elle souhaitait. Une mission d'expertise sera réalisée en novembre 1982 qui confirmera la reprise en main par l'État. Cette mission conclura d'ailleurs au bien fondé du renforcement de la tutelle étatique : face à l'aggravation de la crise, l'impératif premier n'était-il pas d'arrêter l'hémorragie financière dans les plus brefs délais ?⁹

Cette lecture de la réforme, si elle est exacte dans son analyse du contenu et des effets de la nouvelle réglementation, tend à accréditer la thèse selon laquelle la restructuration a été décidée pour des raisons éco-

8. Ce fut le début de la première « bataille des entreprises publiques » (Contamin B., Fauré Y.-A., 1990), la deuxième étant engagée depuis le programme de privatisation de 1990 (Moque F., 1994).

9. La mission fut conduite, à la demande de la Banque mondiale, par un inspecteur général des finances du ministère français de l'Économie et des Finances. Ses conclusions furent jugées par la Banque cohérentes mais trop marquées par la tradition interventionniste du « jacobinisme » français.

nomiques : c'est la montée de la crise qui aurait conduit l'État ivoirien à reserrer les boulons ! La prise en compte des logiques politiques à l'œuvre durant cette période contredit cette thèse. Le profond remaniement ministériel de 1977, le lancement de la réforme cette même année 1977 où les finances publiques sont au mieux en raison de la montée en flèche des cours mondiaux du café et du cacao, le passage au scrutin semi-compétitif en 1980 sont les manifestations les plus visibles d'une reprise en main du jeu politique par le sommet de l'État. Les entreprises publiques étaient devenues des espaces trop puissants et trop autonomes, menaçant le leadership présidentiel, pour être laissées en l'état plus longtemps.

Les années 80 : remise en ordre et pragmatisme

Parallèlement à ces modifications législatives et réglementaires, des mesures de restructuration financière seront prises dans le but de rétablir les conditions d'une rentabilisation des sociétés d'État maintenues par la réforme de 1980 et de préparer leur privatisation. L'importance des déficits, le niveau élevé des coûts de facteurs, la tendance à la baisse des cours mondiaux des matières premières, le poids régional de certaines entreprises, la difficulté à retrouver des repreneurs privés, la volonté d'assurer un minimum d'indépendance nationale, ont rendu ces remises à niveau extrêmement difficiles. Le cas de la SODESUCRE est un bon exemple de profonde restructuration (fermeture de trois complexes sucriers, reprise par l'État des quelque 100 milliards de dette extérieure) qui finalement n'a pas remis en cause le statut public de la société. A la fin des années 80, c'était encore le statu quo pour l'ensemble des sept sociétés d'État.

Le travail de remise en ordre institutionnelle va également frapper les établissements publics nationaux dès le début des années 80. Clarification des statuts, renforcement des systèmes de contrôle, changement des équipes dirigeantes, alignement des salaires sur ceux de la fonction publique... : un nombre impressionnant de mesures vont être progressivement imposées à des organismes qui vont tenter par tous les moyens de conserver une certaine autonomie. L'argumentation avancée généralement par les responsables de ces établissements, appuyés en cela par la Banque mondiale, est que les contrôles étatiques paralysent l'activité et ne permettent pas de procéder aux ajustements rendus nécessaires par la crise. Durant toute la décennie 80, le pouvoir central sera constamment sollicité pour assouplir les règles de gestion et laisser se développer une gestion de « type privé ». Malgré cette « guérilla » permanente, les contrôles budgétaires de régularité des opérations seront renforcés et permettront de contenir les grandes masses budgétaires. Par contre le contrôle de gestion, destiné à s'assurer de l'opportunité économique des dépenses, ne sera que très partiellement exercé.

Dans le secteur des sociétés d'économie mixte un certain nombre de privatisations ont été réalisées. Ces opérations ayant été effectuées de gré à gré, il est difficile de dresser un bilan exact de ce qui s'est réellement passé. Il n'existe pas de liste officielle de ces cessions (seules 13 cessions de participation publique ont fait l'objet d'une publication au Journal Officiel), ce qui en dit long sur le degré de contrôle que l'État pouvait exercer sur ces entreprises et sur les conditions dans lesquelles se sont réalisées ces privatisations. On peut estimer à une quarantaine le nombre de sociétés concernées, chiffre non négligeable, sachant néanmoins que le Contrôle d'État avait recensé 170 sociétés de ce type en 1977 et que par ailleurs l'État a augmenté sa participation dans certaines sociétés. Le désengagement de l'État de ce secteur des sociétés d'économie mixte n'est donc ni massif ni linéaire¹⁰.

Dans de nombreux cas, c'est le partenaire privé de départ (généralement un groupe étranger) qui a repris les participations de l'État, ce qui a eu peu d'effet sur la gestion de ces entreprises, dans la mesure où l'État était généralement un actionnaire « dormant ». Dans une vingtaine de sociétés les cessions ont été faites totalement ou (plus souvent) partiellement au profit d'investisseurs ivoiriens. Si certaines opérations semblent avoir été effectuées à titre gratuit, d'autres ont procédé à des offres publiques de vente. Ce fut le cas de la SITAB (tabac) en 1987 par l'intermédiaire de la Bourse des Valeurs d'Abidjan, révélant par là l'existence d'une épargne locale prête à s'investir pour peu que l'opération se fasse dans des conditions satisfaisantes de transparence et que l'entreprise apparaisse suffisamment rentable. Il faut rappeler en effet que les entreprises publiques n'ont pas le monopole de la « mauvaise gestion » : sur la quarantaine de sociétés privatisées, dix ont cessé leur activité.

Une amplification du processus de privatisation supposait l'abandon d'une politique au coup par coup, manifestation d'un « pragmatisme » qui cherchait à composer avec des pratiques clientélistes génératrices d'un attentisme paralysant. Le changement de l'équipe gouvernementale en 1990 va marquer dans ce domaine à la fois une importante rupture dans la conduite du processus de privatisation et la permanence des résistances au désengagement de l'État.

1990-93 : les tentatives de rationalisation

Installée en juin 1990, la nouvelle équipe gouvernementale prend dès le mois d'octobre l'importante décision de confier la production, le transport et la distribution de l'électricité à une société contrôlée par le groupe

10. Cf. liste et analyse détaillée in Contamin B., Fauré Y.-A., 1990, pp. 319-328.

Bouyghes. Il s'agit certes d'un simple contrat de gestion de l'exploitation, l'État restant propriétaire et gestionnaire du patrimoine par le biais de l'entreprise EECI et se réservant le pouvoir de fixer les prix du kwh. Mais c'est la première fois qu'une entreprise publique de grande taille fait l'objet d'une mesure de privatisation. Réalisée dans la précipitation, cette opération fût à l'origine d'une vive polémique au cœur de laquelle était posée la question de l'indépendance nationale : la privatisation apparaissait aux yeux de certains comme un bradage du patrimoine national au profit d'investisseurs étrangers¹¹.

Dans le but d'assurer une transparence du processus de privatisation, dès décembre 1990 un décret fixe les conditions de mise en œuvre d'un programme de privatisation et de restructuration du secteur parapublic, entendu comme l'ensemble des sociétés d'État et des sociétés d'économie mixte. Il concerne officiellement 140 entreprises, dont la privatisation doit être instruite par un comité placé sous l'autorité directe du premier ministre. Sont définies des procédures d'appel d'offre tant pour les études préparatoires que pour la cession des actions. On peut penser alors que le processus de privatisation va connaître son vrai départ.

Fin 1993 le bilan des réalisations était décevant. Seules sept opérations, relativement modestes, avaient été menées à leur terme (cf. tableau en Annexe) : diminution de la participation de l'État dans deux sociétés d'économie mixte du secteur de l'édition (CEDA et BINEA), vente d'un complexe hôtelier (Villages Vacances d'Assinie), mise en gérance d'un complexe d'élevage (CEIB) et vente de participations minoritaires (inférieures à 25 % du capital) que l'État détenait dans trois sociétés d'économie mixte (CAPRAL-NESTLÉ, NOVALIM-NESTLÉ et COSMI-VOIRE).

Certes parallèlement plusieurs transformations institutionnelles ont été opérées dans le but de préparer des privatisations. C'est ainsi que 8 établissements publics ont été transformés en société d'économie mixte. Mais l'État détient encore la majorité voire la quasi-totalité du capital de ces sociétés. Par ailleurs ont été créées une importante société d'économie mixte de production de riz et deux sociétés d'État, créations qui traduisent la permanence d'une volonté politique de maintenir, voire de renforcer, la tutelle directe de l'État sur certaines activités productives. Cette période 1990-93 n'a donc pas été marquée par un désengagement massif et linéaire de l'État.

La raison principale avancée pour expliquer la lenteur du processus de privatisation est la nécessité de restructurer les entreprises à privatiser afin

11. La rapidité de la décision sera justifiée par l'importance des pertes qu'enregistrait l'EECI (37 milliards pour l'exercice 1989/90). Il semble néanmoins que l'équipe gouvernementale aurait souhaité différer cette décision dans l'attente de la définition de son programme de privatisation.

de créer les conditions de leur rentabilité. Ces restructurations sont particulièrement difficiles lorsque les entreprises sont de grande taille. Les enjeux économiques, sociaux et politiques sont alors tels qu'ils conduisent bien souvent à un attentisme persistant. La situation est particulièrement critique pour les entreprises qui ne sont pas rentables sans maintien d'une protection de leur marché intérieur : la privatisation ne saurait faire disparaître le besoin d'intervention de l'État !

La lenteur du processus est également due à la complexité des études préparatoires, dans la mesure où une certaine normalisation est recherchée. Faire l'inventaire des actifs de l'entreprise (opération difficile lorsque la comptabilité n'a pas toujours été tenue avec rigueur), estimer la valeur de ces actifs et les potentialités du marché, mettre les éventuels repreneurs en concurrence, négocier les conditions de cession : autant d'opérations qui nécessitent la mobilisation de compétences variées et allongent les délais d'instruction des dossiers.

Cette volonté manifeste de transparence s'inscrivait dans l'affichage d'un nouveau style de gouvernement des affaires fondé sur les principes de rigueur et d'efficacité. Une telle approche technocratique, en rupture si nette avec les pratiques antérieures et les intérêts en jeu, allait révéler une certaine naïveté politique et se heurter à de sérieuses résistances tant des mouvements d'opposition que du parti au pouvoir.

L'affaire « Le premier ministre vend et rachète » est à ce sujet exemplaire. Il sera reproché au premier ministre d'avoir infiltré, en plaçant certains de ses proches collaborateurs, une société privée d'investissement, le FIDI, censée racheter les entreprises privatisées. En réalité cette société, contrôlée par le CCFD (organisation non gouvernementale catholique française), était de taille beaucoup trop modeste pour avoir de telles ambitions et commettre des « délits d'initié ». Mais cette controverse mit en valeur la difficulté à rompre avec des modes très personnalisés de gestion des affaires qui constituent le terreau de pratiques patrimonialistes et clientélistes.

Le débat sur le contrôle parlementaire des privatisations révéla également les limites d'une approche technocratique fondée sur un libéralisme sans nuance. Le programme de privatisation de décembre 1990 stipulait que les cessions d'actions détenues par l'État dans les entreprises publiques étaient décidées par décret. Par ailleurs la doctrine officielle était que toute société publique pouvait et devait être privatisée. Lors d'une session extraordinaire début 1993, le parlement mena une offensive contre le premier ministre sur le thème de l'existence d'entreprises stratégiques sur lesquelles l'État devait conserver un certain contrôle et par voie de conséquence sur la nécessité d'une loi pour décider de la cession d'action publique. Cette offensive parlementaire, de nature très politique sur fonds de guerre de succession présidentielle, même si elle n'a pas débouché sur une remise en cause officielle du programme, n'en a

pas moins freiné les ardeurs de l'équipe gouvernementale et conduit à différer l'instruction de certains dossiers dont les implications politiques étaient trop fortes.

Face à ces tirs croisés, le gouvernement décidait, milieu 1993, de concentrer ses efforts sur la vente à des investisseurs privés ivoiriens d'actions détenues par l'État dans des sociétés d'économie mixte dont la rentabilité était satisfaisante. Cet appel à l'épargne nationale devait contribuer à réhabiliter l'image de marque des privatisations. L'expérience de la CIE, qui avait mobilisé fin 1992 quelques deux milliards de FCFA, pouvait laisser espérer la naissance d'un véritable marché financier capable de drainer l'épargne privée ivoirienne vers le financement des entreprises. Au moment du changement gouvernemental, fin 1993, seulement trois opérations de ce type avaient pu être menées à terme.

1994 : accélération de la privatisation et retour d'un État central fort

Incontestablement certaines mesures attestent de la volonté du nouveau gouvernement d'assurer une continuité de la politique de privatisation définie en 1990. La nomination comme premier ministre de l'ancien ministre des finances, le maintien à leurs postes des responsables du comité de privatisation et surtout la mise en œuvre de plusieurs opérations d'Offres Publiques de Vente vont dans le sens d'une poursuite voire de l'accélération du processus de privatisation. Mais en réalité ces mesures concernent des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État était un actionnaire « dormant ». Il s'agit donc là d'une simple remise en ordre, dont la légitimité est d'autant moins contestée qu'elle procède systématiquement à des appels publics à l'épargne populaire via la Bourse des Valeurs d'Abidjan¹². Ces opérations très médiatisées s'inscrivent dans le cadre d'une politique active de communication pour laquelle un appel d'offre international avait été lancé dès janvier 1994, appel dont l'objet était « la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication pour le programme de privatisation afin qu'il soit mieux connu et compris tant sur le plan national qu'international ».

Parallèlement d'autres mesures révèlent une volonté de recomposer un secteur d'entreprises publiques étroitement contrôlées par le sommet de l'État. C'est ainsi que la présentation au parlement d'un projet de loi tendant à instaurer un contrôle parlementaire sur les privatisations est de nature à donner naissance à une nouvelle doctrine de présence de l'État dans des secteurs dits stratégiques. Ce projet est à mettre en relation avec

12. La récente décision du gouvernement d'abaisser la valeur nominale minimum des actions d'une société de 5 000 à 2 500 FCFA a été présentée comme une mesure de nature à développer l'actionnariat populaire.

le retour au système de Fonds publics de développement qui se sont multipliés depuis la dévaluation du FCFA et la montée des cours de certaines matières premières¹³. Par ailleurs les perspectives de réalisation de grands programmes de mise en valeur des ressources pétrolières et minières (gaz, or, nickel) laissent prévoir la création de nouvelles entreprises publiques. L'ampleur des investissements prévus et la nécessité de mettre en place des systèmes de gestion performants conduiront nécessairement à laisser une place importante au secteur privé, mais justifieront également une présence active de l'État. C'est donc dans le cadre d'une économie mixte renouvelée que risque de se développer un nouvel ensemble d'entreprises publiques.

Par ailleurs la transformation récente de deux établissements publics en sociétés d'État (la DCGTx et la SODEFOR) confirme la reconstitution du secteur des sociétés d'État¹⁴. L'autonomie de gestion de ces entreprises, qui avait été présentée en 1980 comme la raison de leur laxisme, est maintenant considérée comme une condition de leur efficacité. Par contre la récente décision du Conseil des ministres d'introduire dans les entreprises publiques une distinction entre les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général, et de permettre au gouvernement de jouer un rôle actif dans la désignation de leurs dirigeants (par nomination ou agrément, y compris dans les sociétés d'économie mixte majoritaire) va dans le sens d'un contrôle plus centralisé de la direction de ces entreprises.

Ce renforcement simultané de l'autonomie de gestion et du contrôle politique des entreprises publiques traduit-il l'émergence d'un nouveau jeu de pouvoirs assurant l'efficacité économique tout en garantissant un minimum de ressources politiques ? Il serait prématuré de répondre à cette question. Mais on peut néanmoins présumer de la permanence de l'État dans le secteur productif.

Privatisation et mobilisation de l'épargne intérieure

Quelles que soient ses modalités et ses déterminations politiques, la remise en ordre du secteur des entreprises publiques s'inscrit dans le jeu d'une nécessité imposée par la montée de la crise : accroître la rigueur de la gestion dans le but d'améliorer la productivité des facteurs de produc-

13. C'est dans ce cadre que s'inscrit la création d'une banque de l'habitat (BHCI) dans laquelle l'État détient 20 % du capital.

14. Avec la SICF (Chemins de fer) érigée en SODE en 1989, on compte actuellement 12 sociétés d'État alors que la réforme de 1980 les avait limitées à 7.

tion, ressort fondamental d'une société industrielle. Cette exigence d'accroissement de l'efficacité et de l'efficience concerne l'ensemble du système productif, dans ses composantes publiques comme privées¹⁵. Les privatisations sont censées contribuer à l'amélioration des performances des unités de production. Mais compte tenu de l'ampleur très limitée du processus de privatisation en Côte-d'Ivoire, il est encore trop tôt pour dresser un bilan significatif¹⁶.

Plusieurs observateurs ont souligné l'existence dans certains pays d'entreprises publiques bien gérées. En ce qui concerne la Côte-d'Ivoire, la Banque mondiale elle-même avait reconnu les bonnes performances de la SOTRA (Société des transports de l'agglomération d'Abidjan) au milieu des années 80. Cette réussite était attribuée, à juste titre, à l'existence d'un contrat de programme définissant clairement les droits et les obligations de la société et de l'État. Les difficultés de l'entreprise ont commencé à partir du moment où l'État n'a pas tenu ses engagements financiers. L'existence d'importants arriérés de paiement a contraint l'entreprise à différer les investissements prévus ce qui a entraîné un déficit croissant de l'offre de transport. C'est par cette non prise en charge par l'État des contraintes d'intérêt général que certains PDG d'entreprises publiques avaient expliqué les performances insuffisantes de leurs entreprises lors du séminaire sur les privatisations de Yamoussoukro de 1991.

Quelle que soit la valeur de cette argumentation, les difficultés financières de l'État, liées notamment au niveau très élevé de la dette extérieure, conduisent à émettre de sérieuses réserves sur le maintien du statut public d'entreprises dont les besoins de rationalisation et de développement font apparaître une insuffisance chronique de capitaux propres. Dans cette perspective, l'appel à des capitaux privés est incontournable. C'est l'une des justifications, souvent sous-estimée, des privatisations.

La question fondamentale est celle de savoir si l'épargne nationale est capable de contribuer de manière significative au financement des investissements ou si le recours systématique à des capitaux étrangers est la seule alternative. La faible part des capitaux privés ivoiriens dans le financement des entreprises du secteur moderne, stabilisée à 10 % depuis le début des années 70, tend à accréditer la thèse selon laquelle l'épargne privée nationale est structurellement insuffisante. C'était l'argumentation développée dès 1967 par S. Amin dans son analyse du modèle de croissance de l'économie ivoirienne alors en plein essor. L'auteur avait mis en

15. L'efficacité a trait à la gestion des facteurs de production pour une allocation donnée de ces facteurs, l'efficience concernant le choix de cette allocation. De nombreux travaux ont montré la diminution de la productivité des facteurs dans l'économie ivoirienne dès la fin des années 70. Voir à ce sujet les travaux de G. Duruflé (1988), Kouadio Yao (1993), J. Pegatienan (1994).

16. Voir à ce sujet le travail de F. Moque (1994) qui dresse un bilan très positif de la privatisation de la gestion de l'électricité.

valeur la faiblesse structurelle de l'épargne intérieure et la nécessité de recourir de façon croissante à l'endettement extérieur. Si le surendettement de la Côte-d'Ivoire à partir de la fin des années 70 a confirmé cette prévision, il faut néanmoins souligner que ce n'est pas la croissance économique mais au contraire l'arrêt de cette croissance qui a été à l'origine de l'étranglement financier extérieur.

Plusieurs études ont montré que l'insuffisance du financement privé ivoirien des entreprises est moins un problème de volume d'épargne que d'incitation à investir dans des activités dont la rentabilité n'est pas immédiate et qui apparaissent aux yeux de beaucoup d'ivoiriens comme des domaines « par nature » réservés aux capitaux étrangers et à l'État¹⁷. L'histoire de la création d'une importante entreprise industrielle ivoirienne illustre la prégnance de cette « doctrine des domaines réservés » : sollicitant de riches commerçants pour participer au financement de son capital, le promoteur ivoirien s'était vu répondre que « l'industrie est l'affaire du président ». Ce n'était là que la reprise des propos tenus par le président lui-même en 1961 : « Nous acceptons chez nous la coopération avec n'importe quels capitalistes étrangers. Ils auront le droit d'exporter une partie de leurs capitaux, une partie des bénéfices réalisés chez nous, mais parce que le capitalisme constituerait les germes d'une lutte des classes dont nous ne voulons pas, nous ferons en sorte que toutes les participations soient faites par l'État, et l'État seul »¹⁸. Les propos révèlent la profonde ambiguïté de la notion d'État relais, qui jusqu'à une date récente accordait la priorité aux capitaux privés étrangers.

Quelques récentes opérations de privatisation par appel public à l'épargne laissent entendre que, dans ce domaine, des évolutions sont en cours. Il s'agit de quatre entreprises qui, dans le cadre des privatisations, ont lancé par l'intermédiaire de la Bourse des Valeurs d'Abidjan des offres publiques de vente d'une partie de leur capital. Le montant total des souscriptions s'élève à environ 5,1 milliards de FCFA.

Ces appels à l'épargne ont reçu, dans l'ensemble, un très bon accueil de la part du public. Si la CIE n'a pas pu collecter les 2,4 milliards escomptés (objectif très ambitieux à un moment où les critiques à l'égard des privatisations étaient particulièrement intenses), les trois autres entreprises ont fait le plein, la société SICOR ayant même obtenu des demandes supérieures de 30 % à l'offre.

Il est intéressant de noter le nombre important de personnes physiques ayant souscrit, les petits porteurs occupant une place non négligeable. Près de 2 000 personnes ont acheté de 1 à 10 actions de la CIE, ce nombre

17. Voir à ce sujet Contamin B., Fauré Y.-A., 1990, pp. 311-313.

18. Discours devant l'Assemblée Nationale, le 3 janvier 1961, cité par Dubresson A., 1989, p. 44.

s'élevant à 208 dans le cas de SICOR. 900 personnes ont acquis une seule action de FILTISAC, la participation du personnel ayant été particulièrement forte (8,6 % du capital souscrit). Dans le cas de CAPRAL, 85 % des actionnaires ont souscrit moins de 100 actions.

Tableau 1

OPV (Offres Publiques de Vente)

Société	Année	Souscription Millions FCFA	% de la souscription		Nombre de personnes physiques
			Personnes physiques	Personnes morales	
CIE	1992	2 093,5	78	22	6 369
CAPRAL	1993	837	75	25	1 011
FILTISAC	1994	903	48	52	1 500
SICOR	1994	1 265	30	70	553

Dans trois sociétés (CIE, FILTISAC et CAPRAL) le montant du capital mis en vente ne constituait qu'une part minoritaire du capital total. L'opération ne remettait pas en question le contrôle de la société par l'actionnaire privé majoritaire (respectivement les groupes Bouygues, IPS de l'Agha Khan et Nestlé). Par contre dans le cas de SICOR il s'agissait de la vente de 51 % du capital. L'opération a donné lieu à une bataille financière très serrée qui s'est traduit semble-t-il par la prise de contrôle de la société par un investisseur ivoirien, « étoile montante » du complexe politico-financier.

Il s'agit certes d'opérations limitées. Mais si elles se généralisaient, comme cela est prévu, elles constitueraient incontestablement une importante innovation dans le fonctionnement du « modèle ivoirien ». D'ores et déjà il est possible de conclure à la possibilité de mobilisation d'une épargne privée à des fins productives dès lors qu'un minimum de transparence est respecté et que bien évidemment l'entreprise présente des perspectives de rentabilité. C'est un signe parmi d'autres de l'émergence d'une « culture d'entreprise » dont la portée novatrice sera largement conditionnée par les intérêts d'une classe politique elle même en voie d'ajustement structurel.

Au terme de cette analyse du processus de privatisation, on peut s'étonner d'avoir passé sous silence le rôle des bailleurs de fonds, d'autant plus que la dévaluation est généralement présentée comme une mise au pas des économies de la zone franc par les autorités monétaires de Bretton Woods. En réalité, comme nous l'avons montré par ailleurs¹⁹, l'ajuste-

19. « Une réforme sous influence extérieure ? Le préjugé de l'ajustement structurel », in Contamin B., Fauré Y.-A., 1990, pp. 113-135.

ment structurel fonctionne sur la base d'un préjugé tenace qui tend à faire croire à l'application immédiate et intégrale des mesures annoncées et au rôle primordial voire exclusif des bailleurs de fonds dans la définition des politiques d'ajustement structurel. L'analyse du processus de privatisation nous a au contraire montré à la fois l'extrême lenteur des décisions en la matière et la reconnaissance quasi générale de la nécessité des privatisations. Les controverses ont porté non pas sur le principe mais sur l'ampleur et les modalités de ces privatisations. Et dans ce domaine les autorités ivoiriennes ont montré par le passé une très grande capacité d'adaptation et de contournement. La relative aisance financière générée par l'après dévaluation est de nature à renforcer cette capacité et à confirmer l'hypothèse d'un ajustement « internalisé ».

Bibliographie

- COMTE G., 1972, Un rapport du FMI remet en question le « miracle » ivoirien, *Le Monde Diplomatique*, mars, p. 14.
- CONTAMIN B., FAURÉ Y.-A., 1990, *La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire. Histoire d'un ajustement interne*, Paris, Karthala, 369 p.
- CONTAMIN B., FAURÉ Y.-A., 1992, Des économies et des États en Afrique francophone : pour comprendre l'interventionnisme, *Cahiers des Sciences Humaines*, 28 février, pp. 305-326.
- DUBRESSON A., 1989, *Villes et industries en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala, 845 p.
- DURUFLÉ G., 1988, *L'ajustement structurel en Afrique*, Paris, Karthala, 205 p.
- GOUFFERN L., 1982, Les limites d'un modèle ? A propos d'État et Bourgeoisie en Côte-d'Ivoire, *Politique Africaine*, II (6), mai, pp. 19-34.
- IKONICOFF M., SIGAL S., 1978, L'État relais, un modèle de développement des sociétés périphériques ? Le cas de la Côte-d'Ivoire, *Revue Tiers monde*, tome XIX, n° 76, octobre-décembre, pp. 683-706.
- KOUADIO Y., 1993, *Étude rétrospective. Étude prospective nationale*, Abidjan, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, ronéot.
- MOQUE F., 1994, *La politique de privatisation du gouvernement ivoirien dans le cadre du programme économique à moyen terme (1990-1995)*, thèse de doctorat de 3^e cycle, Faculté des Sciences Économiques, Université Nationale de Côte-d'Ivoire, 302 p.
- PDCI-RDA, 1985, *Rapport de politique générale du président du parti*, 8^e congrès du PDCI-RDA, ronéo, 189 p.
- PEGATIENAN J., 1994, *Les sources de la croissance en Côte-d'Ivoire*, Séminaire mensuel du CIRES, Université Nationale de Côte-d'Ivoire.

Liste des sigles

ANADER	Agence Nationale d'Appui au Développement Rural
BINEA	Bureau Ivoirien des Nouvelles Éditions Africaines
CAPRAL	Compagnie Africain de Préparations Alimentaires
CEDA	Centre d'Édition et de Diffusion Africaine
CEIB	Complexe d'Exploitation Industrielle du Bétail
CIE	Compagnie Ivoirienne d'Électricité
CITELCOM	Côte-d'Ivoire Télécommunications
COFINCI	Compagnie Financière de Côte-d'Ivoire
DCGTx	Direction et Contrôle des Grands Travaux
EECI	Energie Électrique de Côte-d'Ivoire
EPN	Établissement Public National
ERG	Établissements Robert Gouffier
FIDI	Fonds Ivoirien de développement Industriel
FILTISAC	Filature Tissage Sacs Côte-d'Ivoire
LBTP	Laboratoire du Bâtiment et des Travaux Publics
LONACI	Loterie Nationale de Côte-d'Ivoire
MOTORAGRI	Société pour la Motorisation de l'Agriculture
OIC	Office Ivoirien des Chargeurs
PAA	Port Autonome d'Abidjan
RTI	Radiodiffusion et Télévision ivoirienne
SAPH	Société Africaine de Plantations d'Hévéa
SEM Maj	Société d'économie mixte dans lesquelles l'État a une participation majoritaire
SEM Min	Société d'économie mixte dans lesquelles l'État a une participation minoritaire
SGS	Société Générale de Surveillance
SICF	Société Ivoirienne des Chemins de Fer
SICOR	Société Ivoirienne de Coco Rapé
SIPE	Société Ivoirienne de Poste et de l'Épargne
SITAB	Société Ivoirienne des Tabacs
SMB	Société Multinationale de Bitumes
SNPECI	Société Nationale de Presse et d'Édition de Côte-d'Ivoire
SOCATCI	Société des Caoutchoucs de Côte-d'Ivoire
SODE	Société d'État
SODECI	Société des Eaux de Côte-d'Ivoire
SODEFOR	Société de Développement des Plantations Forestières
SODERIZ	Société pour le Développement de la Riziculture
SODESUCRE	Société pour le développement des Plantations de Canne à Sucre, l'Industrialisation et la Commercialisation du Sucre
SOGB	Société des Caoutchoucs de Grand-Béréby
SOTRA	Société des Transports Abidjanais