



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)



21275-F

Distr. LIMITEE

ID/WG.545/4(SPEC.)

15 novembre 1995

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

ORIGINAL: FRANÇAIS

---

Troisième Colloque Ministériel sur  
l'Industrialisation des PMA: Développement  
durable du Secteur Privé et Croissance Accélérée  
des Entreprises Industrielles des PMA

Vienne (Autriche) 30 novembre-8 décembre 1995

**DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE ET ACCELERATION DE LA  
CROISSANCE DES PMA**

**POLITIQUES ET SUPPORT INSTITUTIONNEL\***

Etabli par

**Charles Vellutini**  
Consultant de l'ONUDI

---

\* Les vues exprimées dans le présent document sont celles de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Document n'ayant fait l'objet d'aucune mise au point rédactionnelle.

V.95-59386

### Sommaire

Les politiques mises en oeuvre dans les PMA ont été des facteurs importants de la stagnation de leur secteur industriel privé depuis la fin des années 70. En contribuant à un environnement favorable aux affaires, y compris en assainissant le secteur des entreprises publiques, en stabilisant le cadre macro-économique et en améliorant le cadre légal et réglementaire, on peut débarrasser le secteur privé de lourdes entraves à son développement. Certaines autres réformes visant à une politique plus active, comme l'encouragement de l'investissement étranger, la fourniture d'une assistance non-financière et les politiques de l'environnement, sont aussi nécessaires pour assurer un essor rapide et durable des entreprises privées.

Table des matières

INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE 1 - CARACTERISTIQUES DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL	
DANS LES PMA .....	4
1.1 LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ARRETE .....	4
1.2 LES FACTEURS INTERNES DE LA STAGNATION .....	6
Le gonflement du secteur public .....	6
Un cadre macro-économique inadéquat .....	8
Le protectionnisme et les substitutions d'importation .....	8
Un cadre légal et réglementaire peu incitatif .....	9
CHAPITRE 2 - ELEMENTS D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ .....	10
2.1 LA PRIVATISATION .....	11
Le résultat des efforts de privatisation .....	11
Préciser les objectifs de la privatisation .....	13
Planifier les privatisations .....	14
Faut-il restructurer les entreprises à privatiser ? .....	16
Utiliser les valorisations .....	18
Mobiliser des fonds .....	19
L'administration des privatisations .....	19
Les aspects légaux des privatisations .....	20
2.2 CADRE MACRO-ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU COMMERCE EXTERIEUR .....	20
La nécessité d'un cadre macro-économique stable .....	20
La politique du commerce extérieur .....	26
Poursuivre et approfondir les réformes .....	28
2.3 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LÉGAL .....	29
Les obstacles au lancement d'une affaire .....	29
La fiscalité .....	32
Amélioration de la réglementation du travail .....	33
Éliminer les contrôles de prix .....	34
L'exécution des contrats .....	36
Les droits de propriété .....	37
2.4 L'ENCOURAGEMENT DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT .....	38
Le cadre légal .....	38
Le cadre institutionnel .....	40
"Vendre" un pays .....	43
2.5 L'ASSISTANCE NON-FINANCIERE .....	47
Des institutions publiques d'appui peu performantes .....	47
Privatiser l'assistance .....	49
2.6 LES RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES .....	52
Restructuration des entreprises publiques .....	53
La dimension sociale .....	56
2.7 INDUSTRIE ET ENVIRONNEMENT .....	57
Développement industriel et pollution .....	57

	Politiques de l'environnement .....	59
	Poursuivre les réformes .....	62
2.8	ELABORER UNE POLITIQUE INTEGREE .....	63
	Principaux critères .....	63
	Prendre en compte la spécificité de chaque pays .....	64

## INTRODUCTION

- 0.0.1 Un des traits les plus marquants de l'évolution de l'économie mondiale récente, soit environ depuis le début des années 80, est l'aggravation de la situation des pays les moins avancés<sup>1</sup> (PMA). Pour ces pays, la convergence de revenu entre Sud et Nord, telle qu'elle était annoncée par la théorie du développement des années 60 et 70, ne s'est pas produite : au contraire, entre 1985 et 1990, alors que le PIB par habitant des pays industriels croissait au rythme de 2,5 % par an, les PMA obtenaient sur la même période un taux de seulement 0,7 %. En 1990, le PIB par habitant des PMA était ainsi de 240 USD par an, contre 11 000 USD pour les pays industriels.
- 0.0.2 A l'intérieur de ce cadre déprimé, le secteur privé a cru particulièrement lentement entre le début des années 70 et le milieu des années 80 ; la part privée de l'investissement total, un indicateur-clé du rôle respectif des secteurs privés et publics, a décliné de 64 à 55 %. Par comparaison, dans les pays de l'OCDE, dans le même intervalle de temps, ce pourcentage se maintenait stable à environ 83 %.
- 0.0.3 La stagnation et le déclin des économies des PMA ne peuvent être expliqués simplement. Pourtant, s'il est vrai que ces pays ont subi des chocs externes négatifs, notamment un fléchissement des cours des matières premières, il n'est pas douteux que les politiques économiques mises en oeuvre à peu près au même moment dans un grand nombre de pays aient joué un rôle important dans le manque de dynamisme et de diversification observés : le cadre macro-économique des PMA a été généralement marqué par des taux de change surévalués et des déficits budgétaires incompatibles avec une croissance durable ; un lourd héritage protectionniste, qui a continué d'introduire des distorsions dans l'allocation des ressources et a étouffé les exportations ; la prédominance des entreprises publiques dans l'industrie a contribué à l'évincement du secteur privé des activités où son rôle est normalement vital.
- 0.0.4 Depuis le milieu des années 80, des réformes (souvent désignées comme ajustement structurel) ont donc été introduites par les PMA pour rendre à l'industrie privée son rôle de moteur de la croissance. Ce rapport, le premier d'une série de trois, a pour objectif de fournir une appréciation des progrès de ces réformes, et d'indiquer des directions pour leur continuation et leur approfondissement. Soulignons que seule l'industrie, dans une perspective de promotion du secteur privé, sera étudiée. D'autre part, certains aspects des politiques, bien qu'ils soient importants pour le secteur privé (en particulier l'éducation et l'infrastructure), ne seront pas couverts. En effet, la problématique de ces questions est complexe et englobe des éléments qui ne sont pas uniquement liés à l'industrie privée ; elle fait généralement l'objet de travaux spécifiques.

---

<sup>1</sup> Les PMA sont au nombre de 47, dont 29 en Afrique subsaharienne: (i) Afrique : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Centre-afrique, Comores, Guinée Equatoriale, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Djibouti, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, São Tomé, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Tanzanie, Zambie ; (ii) Moyen Orient : Yémen ; (iii) Asie-Pacifique : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Iles Salomon, Kiribati, Laos, Maldives, Myanmar, Népal, Samoa Occidental, Tuvalu, Vanuatu ; (vi) Amérique Latine et Caraïbes : Haïti.

0.0.5 D'autres facteurs, par exemple le financement et la promotion des exportations, qui sont eux au centre des politiques de développement du secteur privé, sont analysés dans les deux autres rapports de cette série. Les éléments de politique étudiés dans ce volume sont : la privatisation : le cadre macro-économique et la politique du commerce extérieur : le cadre légal et réglementaire : l'encouragement de l'investissement étranger : l'assistance non-financière : les restructurations industrielles ; la politique de l'environnement. Ces catégories ont été choisies car elles se prêtent, jusqu'à un certain point, à une analyse spécifique. A la lumière des progrès accomplis et des difficultés rencontrées, des recommandations seront proposées pour chacun de ces thèmes, pour lesquels, malgré la diversité des situations, il est en effet possible de dégager des problèmes communs à une majorité de PMA. Par exemple, la politique de substitution d'importation a été, à des degrés divers, suivie par un grand nombre de pays avec un impact semblable. De la même manière, le développement des entreprises privées a très souvent été restreint par la domination des entreprises publiques industrielles dans la majorité des PMA. Enfin, il est utile de préciser qu'un document aussi bref, sur un sujet aussi vaste, n'est possible qu'en renonçant à toute prétention d'exhaustivité : ne sont donc présentés ici que les aspects les plus cruciaux, soit ceux pour lesquels les plus grandes difficultés ont été rencontrées par le passé.

---

#### Définition des PMA

En 1971, les Nations Unies ont défini les PMA selon les trois critères suivants :

- PIB par habitant (à prix de marché courant, en USD)
- Proportion des activités manufacturières dans les PIB
- Taux d'alphabétisation de la population adulte

En 1991, les critères suivants ont été ajoutés :

- Espérance de durée de vie à la naissance
- Fourniture de calories par habitant
- Taux de scolarisation primaire et secondaire
- Pourcentage de l'emploi dans l'industrie
- Consommation d'électricité par habitant
- Taux de concentration des exportations

En 1994, le niveau supérieur du PIB par habitant était fixé à 567 USD.

---

#### **Encadré 1**

- 0.0.6 On trouvera à la fin du deuxième chapitre une section visant à fournir certains critères de base pour l'élaboration d'une politique intégrée. En effet, si la division de la politique de promotion du secteur privé selon les thèmes supra offre l'avantage d'une analyse plus aisée, elle présente cependant l'inconvénient de masquer que ces différents aspects dépendent en fait fortement les uns des autres. Il faut donc un plan général des réformes, dont le contenu ne peut plus cette fois-ci être commun à la majorité des PMA, mais dépendra au contraire de la spécificité de chaque situation.



## CHAPITRE 1 - CARACTERISTIQUES DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DANS LES PMA

### 1.1 LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ARRETE

1.1.1 Le tableau 1 reproduit les données disponibles sur la croissance des PMA et du reste du monde. On le voit, les PMA ont grandement accru leur retard en termes de PIB par habitant, et les prévisions faites pour l'an 2000 ne permettent pas d'envisager une amélioration de la situation, dans l'hypothèse où les tendances actuelles sont maintenues. Ces chiffres dissimulent en outre une grande diversité et des situations encore plus graves dans certains cas ; comme le montre le tableau 2, des PMA ont vu leur revenu par habitant décliner, et selon toute probabilité le nombre de pauvres augmenter, alors que d'autres pays connaissaient une croissance satisfaisante. Ces données plus récentes, bien que ne couvrant pas l'ensemble des PMA, indiquent que la tendance observée jusqu'en 1990 ne s'est pas modifiée. Il est coutumier, pour mieux faire sentir ce que cette stagnation et parfois ce déclin ont de saisissant, de comparer les PMA aux autres pays en développement, en particulier aux pays de l'Asie du sud est, dont on sait le succès. Par exemple, entre 1960 et 1985, Singapour a cru, en termes de PIB par habitant, de 7,5 %, Hongkong de 6,5 %, et la Corée du Sud et Taïwan de 5,5 %.

**Tableau 1 : Montant et taux de croissance du PIB par habitant par groupe économique, 1985-2000**

Pays, groupe économique	Taux de croissance				PIB par habitant	
	PIB		PIB par habitant		1985	2000
	1985-1990	1990-2000	1985-1990	1990-2000		
Monde	3,3	3,5	1,6	1,8	2 700	3 580
Pays développés	3,0	3,1	2,5	2,6	11 100	16 130
Europe orientale et URSS	2,7	3,6	1,9	3,0	9 150	14 200
Chine	8,0	5,6	6,6	4,2	430	900
Pays en développement	3,4	4,3	1,0	2,0	920	1 200
PMA	3,5	3,1	0,7	0,2	240	270

Source : ONUDI, 1993.

**Tableau 2 : PNB par habitant dans certains PMA, croissance annuelle moyenne 1980-92 (en %)**

Niger	-4,3
Mozambique	-3,6
São Tomé et Príncipe	-3,0
Mali	-2,7
Madagascar	-2,4
Haïti	-2,4
Ethiopie	-1,9
Zaïre	-1,8
Togo	-1,8
Centre-afrique	-1,5
Sierra Leone	-1,4
Comores	-1,3
Mauritanie	-0,8
Bénin	-0,7
Rwanda	-0,6
Lesotho	-0,5
Gambie	-0,4
Malawi	-0,1
Burkina Faso	1,0
Burundi	1,3
Guinée-Bissau	1,6
Bangladesh	1,8
Népal	2,0
Cap-Vert	3,0
Tchad	3,4
Bhoutan	6,3
Maldives	6,8

Source : Banque mondiale, 1994b.

1.1.2 L'industrie a un grand rôle à jouer dans le développement des PMA car elle permet un accroissement rapide de la production par habitant, c'est-à-dire de la productivité, qui constitue la base du revenu par habitant, et donc une contribution majeure à l'accroissement du bien-être des populations. Il n'est donc pas surprenant de constater que la stagnation du PIB des PMA recouvre un arrêt du développement industriel, conjugué à une trop faible diversification de la production, notamment en termes d'exportations. Les PMA ont une base manufacturière très restreinte ; en 1988, ils représentaient 14,2 % de la population de l'ensemble des pays en développement, mais seulement 1,4 % de sa valeur ajoutée manufacturière (ONUDI, 1993). La sous-utilisation des capacités du secteur manufacturier est un autre indicateur des grandes difficultés de l'industrie des PMA. Une étude faite en 1991 dans 20 PMA<sup>2</sup> (ONUDI 1993) indique que pour 9 d'entre eux, le taux d'utilisation est inférieur à 20 % ; pour 5 pays, le taux se situe entre 20 % et 40 % ; seulement pour deux pays (Ethiopie et Malawi) le taux est supérieur à 60 %. La part du secteur manufacturier étant explicitement prise en compte dans la définition des PMA (voir encadré 1), il est bien sûr logique que les statistiques fassent apparaître leur faiblesse industrielle. Notons

<sup>2</sup> Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ethiopie, Haïti, Guinée, Malawi, Maldives, Myanmar, Samoa Occidentale, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Togo, Tuvalu, Yémen.

pourtant qu'un secteur industriel faible (moins de 10 % du PIB dans le cas des PMA) est considéré comme une caractéristique d'une économie imparfaitement développée, vulnérable aux chocs internes et externes, et dont la survie et la croissance demandent des efforts particuliers aux niveaux national et international.

- 1.1.3 La plupart des PMA ne sont pas parvenus à diversifier leurs exportations et ont bien souvent continué, surtout en Afrique, à dépendre de ce point de vue de quelques matières premières. Dans le milieu des années 80, les matières premières représentaient 80 % des exportations africaines subsahariennes, à peu près le même pourcentage qu'en 1960, et les exportations de produits manufacturiers n'étaient significatives que dans quelques rares pays. En outre, les exportations agricoles sont devenues de plus en plus concentrées sur quelques produits : neuf produits primaires constituaient 76 % des exportations africaines, contre 70 % dans les années 60 (Banque mondiale, 1994a). Les autres pays en développement ont au contraire en général largement diversifié leurs exportations.
- 1.1.4 Il est souvent affirmé que l'altération des termes de l'échange entre les PMA et le reste du monde a affecté leur potentiel de croissance. Par exemple, pour l'Afrique subsaharienne (à l'exception du Nigéria, qui a fortement bénéficié de la hausse des cours du pétrole dans les années 70) la détérioration des termes de l'échange, c'est-à-dire avant tout la chute du cours des matières premières, a signifié une baisse des revenus externes de 5,4 % du PIB entre les périodes 1971-73 et 1981-86. Notons que bien que cette perte soit importante, elle ne représente tout de même qu'un impact de 0,3 % par an. De façon générale, des études récentes (Easterly, 1993) indiquent que la chute des termes de l'échange n'est probablement pas responsable de plus de 10 % de la réduction du taux de croissance entre le début des années 70 et le milieu des années 80. Les transferts extérieurs, sous forme de dons ou de prêts, ont d'ailleurs augmenté et ont presque complètement compensé la perte de revenu liée à la baisse des cours des matières premières. Par exemple, de nombreux indicateurs montrent que l'Afrique subsaharienne a reçu plus d'assistance que les autres pays en développement : pendant la période 1987-91, elle (sans le Nigéria) a reçu un montant d'aide équivalent à 24,65 % de son PIB, alors que ce pourcentage n'était que de 4,01 % pour une sélection d'autres pays en développement. Au total, il semblerait que les chocs externes n'aient été qu'une cause secondaire de l'aggravation de la situation des PMA. Les facteurs internes ont certainement joué un rôle plus important. (Ce rapport ne couvre que les facteurs internes liés aux politiques économiques.)

## 1.2 LES FACTEURS INTERNES DE LA STAGNATION

### Le gonflement du secteur public

- 1.2.1 On estime aujourd'hui que le gonflement du secteur public observé dans les PMA, s'il a pu contribuer à une première vague d'industrialisation, dans les années 60 et 70, a par la suite constitué un lourd handicap. L'intervention de l'Etat dans des domaines où les mécanismes de marché fonctionnent raisonnablement bien, comme la production de biens privés ou l'allocation du crédit, a conduit dans ces secteurs à une performance médiocre et à l'évincement total (dans certaines branches) ou partiel du secteur privé.

En outre, les pouvoirs publics, dont une part substantielle des ressources financières et administratives a ainsi été distraite, ont négligé certaines fonctions cruciales pour le développement de l'industrie et pour lesquelles leur contribution est indispensable, notamment l'édification de l'infrastructure physique et institutionnelle.

- 1.2.2 Les PMA ont à l'origine créé des entreprises publiques (EP) pour de multiples raisons : substituer l'Etat à un secteur privé faible et peu dynamique, obtenir rapidement des taux d'investissement élevés, générer des emplois, développer une indépendance technologique considérée comme stratégique, et fournir certains biens à un coût moindre que ne l'aurait fait le marché. De nombreuses entreprises publiques ont produit des résultats en conformité avec les objectifs qui leur avaient été assignés. Cependant, beaucoup plus nombreuses sont les entreprises publiques non rentables financièrement, inefficaces économiquement et absorbant une part disproportionnée du crédit disponible.
- 1.2.3 *Un coût considérable et non contrôlé.* Une préoccupation particulière des gouvernements a rapidement été le poids qu'ont fait peser sur le budget national les EP. En Guinée, par exemple, les transferts de l'Etat vers les EP, liés aux pertes explicites et implicites de ces dernières, ont atteint plus de 5 % du PNB en 1990. En Tanzanie, au cours des années 80, la moitié des entreprises étatiques ont produit des pertes, couvertes par le budget. Au Ghana, les transferts entre 1985 et 1989 de l'Etat vers les entreprises publiques a représenté en moyenne 2 % du PNB. Un suivi incomplet et peu précis des résultats des EP - particulièrement lorsque des missions sociales leur étaient confiées - a généralement empêché les gouvernements d'évaluer correctement les retours sur investissement, alors que le coût d'opportunité des subventions et des contributions en fonds propres était très élevé. A titre d'illustration, 70 % des transferts de l'Etat guinéen vers le secteur des EP était constitué de flux implicites - notamment exemptions d'impôts, taux d'intérêt bonifiés, taux de change préférentiel, mise à disposition de fonctionnaires à titre gratuit - c'est-à-dire des transferts difficiles à quantifier et a fortiori à contrôler.
- 1.2.4 *L'évincement du secteur privé.* Une situation où les entreprises publiques sont omniprésentes et où le secteur financier lui-même est souvent dominé par l'Etat a conduit à la raréfaction du crédit disponible pour le secteur privé, notamment pour les prêts à long terme. Les données précises sont rares, car les statistiques ne font généralement pas de distinction selon le caractère public ou privé des emprunteurs. Indiquons qu'au Burundi, au Tchad, en Guinée-Bissau et au Zimbabwe, l'encours de crédit aux EP a été en moyenne aussi élevé ou plus élevé que les crédits au secteur privé. En Tanzanie en 1988, moins de vingt entreprises publiques représentaient les trois quart des prêts de plus de 100 000 USD de la banque publique National Bank of Commerce (Banque mondiale, 1994a). En Guinée, les EP, qui représentaient seulement 25 % du PNB, ont reçu 90 % du crédit bancaire formel.
- 1.2.5 De manière générale, dans le but d'améliorer la rentabilité du secteur public, les gouvernements ont accordé de nombreux avantages spéciaux aux EP, notamment : érection de barrières tarifaires et non-tarifaires ; accès préférentiel aux devises ; octroi non-compétitif de marchés publics ; autorisation de maintenir des retards sur les paiement dus au fisc ou à d'autres EP ; enfin tout simplement institution de monopoles

l'industrie au détriment de l'agriculture, les importations de biens alimentaires ont elle aussi augmenté, car l'investissement agricole a été délaissé au profit des industries protégées. Le cas de la Zambie, entre autres nombreux PMA, fournit une illustration de l'impact de ces politiques. Le second plan de la Zambie (1972-76) prévoyait une croissance de la valeur ajoutée manufacturière de 15 % par an, principalement par la mise en oeuvre de substitutions d'importation de, par exemple, produits laitiers, textiles et produits chimiques. En fait, la production industrielle a commencé à chuter en 1974. La demande et la consommation nationales ont progressé à un rythme beaucoup plus lent que d'autres pays comparables, comme par exemple le Kenya, qui ont adopté des stratégies où les exportations avaient un rôle plus important. Le coût le plus lourd (et peut-être le plus difficile à quantifier) que ces politiques risquent d'infliger aux PMA doit se comprendre en termes de mauvaise allocation de ressources : quand le capital physique et humain<sup>3</sup> ainsi que la main-d'oeuvre ne sont pas appliqués aux activités qui offrent les meilleurs rendements à long terme, c'est-à-dire là où les pays possèdent un avantage dynamique, il apparaît nécessairement un manque à gagner, qui va croissant tant que les ressources ne sont pas réorientées.

### **Un cadre légal et réglementaire peu incitatif**

1.2.8 La politique d'intervention restrictive de l'Etat dans l'allocation des ressources et de manière générale dans toutes les décisions concernant les affaires a été une cause fondamentale de la faiblesse de l'initiative privée dans les PMA. Plus encore, les politiques des PMA ont souvent été particulièrement peu encourageantes envers un sous-ensemble-clé de l'économie : celui des petites et moyennes entreprises (PME). Les incitations à la croissance ont été offertes aux plus grandes entreprises en priorité, et bien souvent les PME sont restées dans l'ombre à la fois EP et des plus grandes entreprises privées. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, dans les années 70, les larges subventions versées aux entreprises établies de longue date ont découragé les concurrents en puissance ; la concentration s'est accrue tandis que les petites entreprises ont perdu des parts de marché. Dans le domaine du financement (non couvert par la présente étude) signalons seulement que les PME ont été particulièrement défavorisées dans leur accès au crédit. Les règlements et lois en matière de création et liquidation d'entreprises, la fiscalité, la réglementation du travail, les contrôles de prix, le cadre légal de la propriété privée et la performance de l'appareil judiciaire continuent d'être des problèmes cruciaux pour le développement des entreprises privées.

---

<sup>3</sup> On distingue le capital humain, qui est composé de l'ensemble des qualifications disponibles dans l'économie (mesuré par exemple par le nombre d'années d'étude total), de la main-d'oeuvre, qui est l'application du travail aux activités économiques (mesurée par exemple en nombre d'heures travaillées).

## CHAPITRE 2 - ELEMENTS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE

2.0.1 Il est possible de distinguer deux types d'actions gouvernementales en faveur du secteur privé : (i) les réformes qui visent à améliorer l'environnement des affaires afin de le rendre compatible avec une croissance durable, notamment pour la stabilité macro-économique, le cadre légal et fiscal et la disponibilité du crédit ; (ii) les politiques spécifiques de promotion du secteur privé, par exemple la promotion de l'investissement étranger et les programmes d'assistance non-financière aux entreprises privées. Ce dernier type de mesures repose sur la constatation que, au sortir d'une économie dominée par le secteur public, les mécanismes de marché peuvent être insuffisants pour fournir rapidement au secteur privé certains facteurs de production nécessaires à sa croissance, particulièrement le capital physique et humain et la technologie. Certains éléments cruciaux de politique chevauchent ces deux catégories : les programmes de privatisation peuvent par exemple être envisagés comme une contribution à l'amélioration de l'environnement des affaires - car un secteur public étendu inhibe souvent les entreprises privées - et comme une opportunité d'attirer capital et technologie privés. L'avantage de cette distinction est toutefois de souligner que cette deuxième forme de mesure en principe ne se justifie plus dès lors que des mécanismes de marché sont en mesure de répondre aux besoins des entreprises. A titre d'illustration, on verra plus loin que le succès de l'assistance non-financière aux entreprises devrait se traduire - et s'apprécier - par leur prise en charge graduelle par le marché, c'est-à-dire par un désengagement de l'Etat de ces programmes.

2.0.2 Les actions visant à créer un environnement des affaires approprié couvrent :

- La privatisation
- La politique macro-économique et la politique du commerce extérieur
- Le cadre réglementaire et légal

Les actions visant à suppléer aux insuffisances du marché :

- La promotion de l'investissement étranger
- L'assistance non-financière
- Les restructurations industrielles
- La politique de l'environnement

## 2.1 LA PRIVATISATION

### Le résultat des efforts de privatisation

2.1.1 *En retrait des objectifs.* Les données sur les privatisations dans les PMA, malheureusement rares et hétérogènes, indiquent que les résultats des réformes entreprises ont été jusqu'à présent décevants. Pour les PMA africains, le nombre des EP n'a pas significativement diminué ; les résultats financiers du secteur des EP continuent d'être insatisfaisants et celles-ci continuent de fournir des services publics à un niveau de coût et de qualité inadéquat. En termes de taille d'entreprises, les privatisations se sont surtout concentrées sur les petites et moyennes entreprises, et les grandes entreprises, qui représentent l'essentiel des actifs détenus par le secteur public - compagnies aériennes, chemins de fer, mines, services publics - ont été beaucoup moins affectées par les réformes. Les exceptions à cette observation comprennent le Bénin, la Guinée, et le Laos, où entre 5 et 20 % des actifs du gouvernement auraient été privatisés.

Tableau 3 : Privatisation dans les PMA africains

% d'entreprises cédées	Nombre d'entreprises avant désengagement			
	0-50	51-100	101-200	Plus de 200
0-10	Gambie Mauritanie Rwanda Sierra Leone	Burkina Faso Ouganda Zambie	Malawi <sup>4</sup>	Tanzanie
11-25	Tchad	Burundi Centre-afrique	Madagascar	Mozambique
26-40	Niger		Guinée	
41-60	Guinée-Bissau	Bénin Mali Togo		

Note: Inclut les ventes partielles mais pas les contrat de management ou les locations.

Sources: Banque mondiale, 1994a.

2.1.2 Le manque de fiabilité des données obscurcit l'analyse des résultats. Par exemple, il a été fréquent d'exclure des listes des EP des unités simplement mises en vente ou dont le processus de liquidation légale avait été entamé mais où l'activité n'avait pas été interrompue - et où les employés continuaient d'être payés comme par le passé. Dans d'autres situations, les entreprises ont été considérées comme privatisées alors qu'elles avaient été vendues à d'autres EP.

<sup>4</sup> Le nombre total d'EP inclut 121 agences étatiques et 18 EP commerciales.

2.1.3 Bien que certains PMA soient parvenus à améliorer par la privatisation ou les réformes des EP la rentabilité d'entreprises-clé, de manière générale, les données disponibles indiquent que les flux financiers entre les Etats et les EP n'ont pas été significativement diminués. Les cas du Burundi ou de la Guinée, où l'on dispose des données relativement récentes, sont probablement indicatifs d'une tendance générale. En Guinée, où un ambitieux programme de privatisation a été mis en oeuvre au début des années 80, les transferts directs et indirects vers les EP continuent de représenter un poids excessif. Au Burundi, on estime qu'en 1989, les transferts vers les EP se sont élevés à 25 % des ressources budgétaires, soit 1.5 fois le budget alloué à l'éducation (Banque mondiale, 1994a).

2.1.4 Les difficultés et les retards des privatisations dans les PMA ont conduit de nombreux

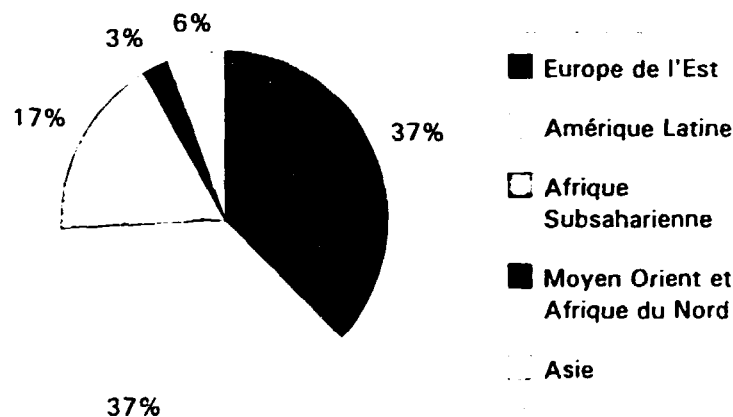


Figure 1. Nombre d'EP privatisées dans les PVD, 1980-91 (Kineni, 1992).

observateurs à mettre en question les privatisations comme instrument privilégié de la réforme du secteur des EP. Selon ce point de vue, compte tenu des obstacles constatés, notamment le manque de volonté politique, le manque d'intérêt de la part des investisseurs et la faiblesse des institutions, une politique plus réaliste consisterait à imposer des contraintes financières rigides aux EP tout en favorisant la compétition avec le secteur privé. Les EP seraient soumises à un contrôle budgétaire et réglementaire plus strict, particulièrement dans les cas de monopoles "naturels", comme par exemple les ports ou la distribution de l'électricité, et chaque fois que cela est possible placées sur un pied d'égalité commercial et légal avec le secteur privé. Bien que cette option soit certainement un objectif valide à court terme, l'histoire des relations entre gouvernements et EP semble indiquer que le changement de propriété



du capital offre la meilleure assurance d'une gestion efficace. Dans les faits, il a été observé que des réformes des EP sans transfert de propriété ont souvent été une solution incomplète. Les contrats-plans, par exemple, ont été fréquemment utilisés par les gouvernements afin de fixer aux EP des objectifs permettant un meilleur contrôle de leur gestion. Ils sont été introduits dès le début des années 80 en Afrique (initialement au Sénégal) et il est donc possible d'émettre un jugement sur leur impact à moyen terme. L'expérience montre que bien que les contrats-plans aient pu être utiles pour préciser les objectifs des EP et introduire des incitations à une meilleure gestion, ils n'ont généralement pas permis d'améliorer significativement la performance des entreprises-clé. Il est en somme peu probable qu'une réforme réelle du secteur des EP, si importante pour le développement du secteur privé, puisse exister sans un véritable programme de privatisation.

---

### Entreprises publiques au Népal

Une large part de la production nationale provient de 64 EP, dont 28 appartiennent au secteur manufacturier. Les EP du secteur manufacturier représentent 36 % des immobilisations et 29 % de la valeur ajoutée du secteur. Outre leur monopole sur les infrastructures, les EP dominent la production de ciment, engrais, sucre et le commerce des produits chimiques. Les pertes des EP s'élevaient à 376 millions de USD en 1991 et 200 millions en 1992. Le septième plan (1985-1990) fixe la réforme du secteur des entreprises publiques comme un de ses objectifs principaux. La mise en oeuvre du plan a cependant été retardée jusqu'en 1991, date à laquelle une agence de privatisation a été créée par le gouvernement et une loi de privatisation votée. En 1992, trois entreprises ont été privatisées, la Brick and Tile Factory, Bhrikuti Paper Mills et Bansbari Leather and Shoe Factory. 14 privatisations étaient prévues pour 1993/94. Illustrant une caractéristique générale des privatisations dans les PMA, le programme népalais s'est jusqu'à présent concentré sur les petites et moyennes entreprises, qui dans les trois opérations déjà réalisées, ont été transférées majoritairement à la direction des EP. Le gouvernement considère que le succès des privatisations des petites et moyennes entreprises permettra de passer graduellement au transfert des grandes entreprises.

Source : ONUDI, 1994.

---

## **Encadré 2**

### **Préciser les objectifs de la privatisation**

- 2.1.5 Lors de la conception du programme de privatisation, il est utile de préciser les buts poursuivis par le gouvernement, qui est à la fois le propriétaire des EP et l'artisan des réformes. L'objectif prioritaire des privatisations doit être l'amélioration de l'efficacité des entreprises. La maximisation des revenus dérivés de la vente des EP ne peut être qu'un objectif secondaire. Notons que cette hiérarchisation est nécessaire car que ces deux critères sont souvent conflictuels. La rapidité des privatisations, notamment, n'est pas toujours compatible avec l'optimisation des recettes des privatisations pour l'État, et elle est pourtant un facteur crucial de l'épanouissement du secteur privé. En d'autres termes, la contribution à l'amélioration globale de l'économie ne peut se résumer au

montant des recettes budgétaires générées par les privatisations. Il est intéressant de considérer à cet égard les nombreux programmes par coupons lancés dans le pays de l'ancien bloc communiste, où les recettes pour l'Etat ont été réduites à zéro dans le but de hâter le transfert des EP vers le secteur privé et de profiter au plus tôt de l'efficacité des mécanismes de marché. Il est ainsi préférable d'éliminer rapidement les monopoles détenus par les EP et de libérer les forces du marché, plutôt que de réaliser une recette importante en cédant un quasi-monopole privé.

- 2.1.6 Les privatisations peuvent aider la création de marchés des capitaux, mais celle-ci ne doit pas être un des objectifs primaires. Quand les marchés de capitaux ont une capacité d'investissement restreinte, le lancement d'un nombre élevé de privatisations peut en effet gêner les titres du secteur privé. Par exemple, au Nigéria, où les introductions en bourse se sont élevées à 800 millions de nairas en 1989, le programme de privatisation prévoyait la levée de près de 3 milliards de nairas entre 1990 et 1991 (Banque mondiale, 1992b). Il va de soi, cependant, que parce qu'elle élargit la propriété des actifs productifs, la privatisation favorise l'émergence de marchés financiers organisés.

### **Planifier les privatisations**

- 2.1.7 Une des tâches les plus délicates du gouvernement est de décider des entreprises à privatiser et de l'ordre des privatisations. La majorité des gouvernements, par exemple au Chili, en Jamaïque, au Mexique, aux Philippines, au Laos, en Pologne, au Togo, et en Grande-Bretagne, ont lancé leur programme de désengagement en donnant la priorité à la privatisation des petites et moyennes entreprises opérant dans des secteurs compétitifs. Ces entreprises sont en effet relativement faciles à privatiser rapidement : elles requièrent peu ou pas d'effort de restructuration préalable, n'impliquent que peu de risque politique, sont facilement absorbées par les capacités d'investissement locales, et permettent donc d'éviter la question parfois délicate de la participation étrangère. L'argument de la rapidité, qui permet de tirer le plus tôt possible profit de l'efficacité du marché, est la première justification de cette approche. En outre, il est souvent observé que ces privatisations réalisées initialement permettent de développer progressivement et avec des risques limités un savoir-faire qui sera utilisé dans les opérations ultérieures, avec les plus grandes EP.
- 2.1.8 Quelques gouvernements, par exemple ceux du Brésil et de l'Argentine, ont commencé leur programme de privatisation par de grandes entreprises. Ces opérations sont d'une autre nature : elles sont complexes, d'autant plus qu'elles peuvent toucher les services publics. Elles impliquent le développement d'un cadre réglementaire approprié : nécessitent des techniques d'ingénierie financière sophistiquées ; comportent un risque politique plus élevé, notamment pour les questions d'emploi et de participation étrangère, qui ne peut plus être évitée. Pourtant, cette stratégie, ainsi que l'ont illustré les succès de l'Argentine et du Brésil, peut être extrêmement efficace. Tout d'abord, l'opportunité politique de privatiser peut être de courte durée. Un gouvernement fraîchement élu peut agir vigoureusement durant la période de consensus qui suit souvent son élection. Ce faisant, il émet un signal clair d'engagement vis-à-vis des privatisations et renforce ainsi la confiance des investisseurs et des marchés financiers.

D'autre part, la privatisation correctement exécutée de grandes entreprises peut amener des bénéfices immédiats et substantiels à l'ensemble de l'économie. Les services de télécommunications en Argentine se sont rapidement améliorés après la privatisation de ENTEL, l'EP de télécommunication. Secondairement, la privatisation de quelques forts foyers de pertes peuvent soulager dans un court délai les finances publiques, comme ce fut le cas de nouveau en Argentine avec la privatisation, outre ENTEL, des chemins de fer et du secteur pétrolier, qui représentaient conjointement 50 % du déficit opérationnel du secteur des EP. Le Brésil a privatisé à la fin des années 1980 le secteur sidérurgique, composé de très grandes entreprises, et dont la rentabilité s'est depuis lors considérablement améliorée.

**Tableau 4 : Entreprises privatisées dans certains PMA**

	Période	Nombre d'EP privatisée
Gambie	1982-89	28
Guinée	1983-90	28
Mozambique	1987-93	216
Mali	1987-90	4
Tanzanie	1985-91	20
Togo	1984-90	18
Zaïre	1992-93	9
Zambie	1992	21
Laos	1990-93	28
Bangladesh	1976-84	envir. 600
Népal	1992	3

Sources : ONUDI, 1994; IDC, 1991.

2.1.9 La phase de planification est en général le moment où le gouvernement choisit pour chaque entreprise une méthode de privatisation. Du fait parfois des dimensions politiques et sociales des réformes (notamment si une trop forte concentration du capital est crainte) et du manque d'intérêt des investisseurs, et afin d'introduire tout de même un savoir-faire privé dans la gestion des EP, les gouvernements des PMA ne se sont pas bornés aux privatisations par vente du capital. En particulier, les méthodes alternatives suivantes ont été utilisées :

- Les contrats de management, par lesquels les pouvoirs publics paient des honoraires à une firme privée pour la gestion de l'EP. Ce type d'arrangements a été très utilisé dans le secteur hôtelier et les transports aériens, pour lequel des procédures et des contrats standards ont été établis. Pour l'industrie, ces contrats ont été moins courants. La raison principale en est que les managers ne sont pas incités à maintenir correctement les installations.
- Les locations constituent une amélioration de ce point de vue, puisque le locataire, qui paie un loyer fixe à l'Etat, assume le risque commercial de l'affaire et a intérêt à réduire les coûts de fonctionnement. Cependant, même si le contrat est à long terme et renouvelable, l'intérêt du locataire n'est pas

nécessairement de maintenir la valeur des actifs, particulièrement en cas de difficultés de l'affaire.

Si ces contrats ont pu représenter dans certains cas une amélioration par rapport à une situation de gestion purement publique, dans l'industrie ils sont en règle générale inférieurs à une privatisation complète, car ils ne fournissent pas aux managers une incitation suffisante à améliorer la productivité.

2.1.10 Les priorités des privatisations sont spécifiques à chaque pays et dépendent notamment de l'intérêt du secteur privé, des capacités administratives du gouvernement, et de l'identification des secteurs qui ont le plus besoin d'une amélioration de leur efficacité, y compris par de nouveaux investissements. Les deux caractéristiques ci-dessous ont cependant été observées dans la plupart des PMA et ont en général été des facteurs de non-respect des objectifs des programmes de privatisation :

- La plupart des PMA ont classé, au début du processus de privatisation, les EP en deux groupes : les entreprises "stratégiques", qui ne pouvaient être privatisées, et les entreprises non stratégiques, en principe privatisables. Les EP stratégiques étaient souvent les plus grandes, dont notamment les fournisseurs de services publics. A la lumière de l'expérience, il semble approprié de ne pas exclure a priori les services publics et les autres grandes EP des privatisations, d'autant plus que ce groupe d'entreprises souffre généralement, dans les PMA, d'un manque aigu d'investissement, offre de bonnes perspectives d'amélioration de l'efficacité, et est crucial pour le reste de l'économie.
- Des listes d'EP à privatiser ont souvent été publiées bien avant que la privatisation ait réellement lieu - quand elle a lieu. Un des effets très négatifs de cette méthode a été de démotiver le personnel, placé devant une situation d'incertitude, de bloquer tout nouvel investissement et, de manière générale, d'accélérer grandement la dégradation des EP. Une leçon claire de l'expérience en cette matière est donc de réduire au minimum le délai entre l'annonce officielle ou officieuse des privatisations et leur exécution.

#### **Faut-il restructurer les entreprises à privatiser ?**

2.1.11 Il importe de distinguer les restructurations légales, financières et éventuellement managériales des restructurations physiques nécessitant de nouveaux investissements. En règle générale, si ce premier type de réforme peut être nécessaire à une bonne privatisation, l'expérience montre qu'il est douteux que des réformes physiques faites par le gouvernement soient supérieures à celles qui auraient été faites par un repreneur privé.

2.1.12 Les privatisations de petites unités ne nécessitent généralement pas de réforme préalable de quelque sorte que ce soit. Leur faible taille rend en effet excessif le coût fixe d'une restructuration, notamment en termes de délais, de temps d'étude et d'administration. En outre, le prix relativement bas de l'entreprise assure l'existence d'un intérêt privé national - pour autant qu'elle soit intrinsèquement rentable, ce qui

permet au gouvernement de tirer rapidement parti des mécanismes de marché. Si l'entreprise n'est pas rentable, la liquidation peut être la meilleure méthode de désengagement. De nombreux pays ont procédé sans aucune restructuration à la privatisation des petites EP, notamment le Chili, la Jamaïque, le Mexique, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Est, généralement avec succès.

2.1.13 Pour les grandes entreprises, une certaine forme de restructuration peut être un préalable à la privatisation. On peut distinguer trois sortes de réformes :

- Les changements légaux et organisationnels. Il est courant, en particulier dans les pays ayant connu un régime d'économie planifiée, qu'une transformation du statut juridique vers une forme de société à capital et à responsabilité limitée (un processus parfois appelé "corporatisation" ou "commercialisation") soit nécessaire. Ceci peut être fait conjointement à la scission des EP en des unités plus faciles à céder. Par exemple, en Argentine, la compagnie de télécommunications a été partagée en deux sociétés, chacune vendue à un repreneur distinct. Un autre exemple fréquemment cité est celui de l'Allemagne de l'Est où le gouvernement a très couramment fractionné les entreprises avant leur cession.
- La restructuration financière. Le poids excessif de ses dettes peuvent rendre difficile la privatisation d'une EP, même si celle-ci est intrinsèquement rentable, c'est-à-dire si sa génération de cash-flow d'exploitation est attrayante. L'attitude des investisseurs privés consiste en effet d'une part à rechercher une reprise dont le bilan permettra l'obtention de financements additionnels et d'autre part à fuir les facteurs obscurcissant la valeur de l'entreprise. La politique des gouvernements à travers le monde a donc souvent consisté à apurer tout ou partie du passif des EP avant leur privatisation. Par exemple, au Cameroun, le gouvernement a, avec l'appui des bailleurs de fonds, annulé une grande partie des dettes de plusieurs grandes entreprises du secteur des transports en vue de leur privatisation. Au Ghana, le gouvernement a pris à son compte 6,3 millions de USD en dettes financières et impôts impayés des EP. Un exemple extrême est fourni par l'Allemagne de l'Est où le gouvernement avait repris jusqu'en décembre 1991 70 % des dettes des 4500 entreprises privatisées.
- Les licenciements. Bien qu'il existe de nombreux exemples de privatisation ayant donné lieu à des créations d'emplois, notamment au Chili et en Grande Bretagne, la recherche d'une plus grande productivité des EP implique généralement de diminuer le nombre de postes de travail. En Guinée, au Mali, en Argentine, au Japon, au Togo, en Tunisie, les privatisations se sont accompagnées de licenciements. Compte tenu de l'opposition des syndicats, de la haute visibilité de ce type de questions et des délais importants qui peuvent en résulter, les repreneurs privés sont généralement peu désireux de s'attaquer eux-mêmes à la réduction de la masse salariale. Les gouvernements sont de plus mieux placés pour concevoir des plans sociaux de requalification et de reclassement, comme cela a été fait par exemple au Mali, en Guinée ou encore en Tunisie. Par ailleurs, les primes de licenciement ne sont pas le seul moyen

dont dispose le gouvernement pour améliorer la situation des salariés dans le processus de privatisation. Les plans de participation des employés au capital, par lesquels le gouvernement réserve une partie des actions au personnel, sont notamment une méthode largement utilisée et efficace, par exemple au Chili, au Nigéria et au Pakistan, pour associer les travailleurs aux bénéfices de la privatisation.

- 2.1.14 En règle générale, les gouvernements ne devraient pas réaliser de nouveaux investissements physiques dans la perspective d'une privatisation ultérieure. L'expérience des PMA en matière de gestion des EP indiquent que les gouvernements ne sont en effet généralement pas les mieux qualifiés pour ce type de décisions d'investissement, ce qui constitue d'ailleurs une des motivations majeures des privatisations. De plus, ces opérations sont risquées et coûteuses, à la fois en termes de délais et en termes financiers. Pour ces raisons, rares sont les cas où les gouvernements ont préféré réformer physiquement une entreprise avant sa privatisation.

### Utiliser les valorisations

- 2.1.15 Généralement, les gouvernements réalisent des valorisations des EP à privatiser afin de fixer un prix plancher de transaction et de pouvoir apprécier a posteriori le succès du programme de privatisation en comparant les prix obtenus aux valorisations<sup>5</sup>. Cependant, il semblerait que les gouvernements ont quelquefois accordé trop d'importance aux valorisations. En effet, notons tout d'abord que même dans des pays où les marchés des capitaux sont bien développés, les valorisations ne sont que des estimations fréquemment démenties par le marché ; les sur-valorisations ont été courantes dans les privatisations des pays en développement. Quand cela est arrivé, on a observé des retards parfois considérables. Par exemple, au Costa Rica, le fourneau d'aluminium ALUMASA a été évalué à 52 millions de USD alors que le prix obtenu n'a finalement été que de 4 millions USD. En Jamaïque, une tendance à la sur-valorisation a également retardé les privatisations ; on estime que ces délais ont eux-mêmes causé une perte de 20 % sur la valeur qui aurait pu être obtenue, en raison des dégradations survenues pendant ce retard. Dans les cas d'introduction d'actions sur le marchés financiers, la sur-valorisation peut se traduire par un échec du placement, comme ce fut le cas au Sri-Lanka où 65 % des actions de United Motors n'ont pas trouvé acquéreurs, ébranlant la confiance des petits investisseurs quant au reste du programme de privatisation. L'enseignement de ces expériences semble être qu'il convient d'observer la plus grande prudence dans la valorisation des EP et qu'il est utile de prévoir autant que cela est possible une certaine flexibilité dans l'application des prix de réserve.

---

<sup>5</sup> Trois méthodes principales, souvent combinées, sont utilisées : les flux de trésorerie actualisés, qui est la plus adaptée en cas de vente de l'EP comme entité complète ; les price/earning ratios, par référence à des cessions similaires ; l'actif net, adapté en cas de vente par actifs séparés.

### Mobiliser des fonds

- 2.1.16 Il est souvent affirmé qu'une des grandes difficultés des privatisation dans les PMA est l'absence de marchés financiers développés et, d'une manière générale, le manque de capital privé. Des bourses n'existent de longue date que dans un nombre restreint de pays africains, (Nigéria, Kenya, Zimbabwe) et ont récemment lancées dans une poignée d'autres (Botswana, Maurice, Namibie.) Plus encore, au Mozambique et en Guinée (IDC, 1993a et 1993b), par exemple, il a été observé que les entreprises privées et publiques souffrent d'un manque de fonds propres. Cependant, les PMA disposent de plusieurs moyens d'attirer le capital nécessaire :
- 2.1.17 La *participation des investisseurs étrangers* a été un des points politiquement difficiles des programmes de privatisation dans les pays en développement. Les gouvernements, souvent réticents à céder aux étrangers le contrôle de certains actifs, parfois signalés comme "stratégiques", ont fréquemment imposé des restrictions à leur participation au désengagement de l'Etat. Dans un échantillon de 40 pays en développement, une étude (SFI, 1994) montre que l'investissement étranger ne représentait en 1993 qu'environ 10 % du total des investissements dans les pays en développement, ce qui tendrait à montrer que la participation des étrangers dans les privatisations demeure marginale. Parallèlement, un nombre croissant de pays considère (voir section 2.4.) avec raison que l'investissement étranger est une des composantes essentielles d'une politique de promotion du secteur privé. Conscients du fait que les restrictions sur le capital étranger détournent une source importante de fonds, de nombreux pays en développement, comme l'Inde et le Mexique, ont éliminé dans les dernières années les barrières à la participation des étrangers. Les "golden shares" peuvent, quand elles sont utilisées dans les cas exceptionnels de grandes entreprises d'intérêt national, permettre aux gouvernements de trouver un compromis politique afin d'accueillir tout de même le capital étranger. D'autre part, les capitaux des nationaux ou de la communauté émigrée sont généralement susceptibles d'être mobilisés avec une relative facilité.
- 2.1.18 Le *paiement à crédit* des privatisations a souvent été utilisé par les gouvernements des PMA pour pallier la faiblesse du capital national. Cependant, comme l'ont montré les privatisations au Ghana, en Guinée et au Mali, cette approche peut donner lieu à d'importants défauts de paiement et comporte en outre l'inconvénient de ne pas couper de façon claire et définitive les liens entre l'Etat et l'entreprise privatisée. Il est donc recommandé de préférer une vente comptant à une vente par paiements différés, même si le comptant aboutit à un prix nominal inférieur.

### L'administration des privatisations

- 2.1.19 Les privatisations requièrent une administration assurant rapidité et transparence. Au Laos, par exemple, le lancement effectif des privatisations, en 1990, a été sévèrement retardé par l'absence d'une institution regroupant les prérogatives nécessaires. En Turquie également, la faiblesse institutionnelle du programme a conduit à de lourds délais. L'expérience des pays industriels et en développement indique qu'une grande attention doit être accordée aux points suivants :

- 2.1.20 *Centraliser les responsabilités.* Afin d'éviter les dilutions de responsabilités et les multiples possibilités de blocage qui y sont associées - particulièrement nocives pour des questions parfois politiquement sensibles comme les privatisations - et où la rapidité est une des clés du succès, il est recommandé de prévoir pour l'agence chargée des privatisations un rattachement institutionnel de haut niveau. L'agence devrait avoir accès aux plus hautes autorités du gouvernement et ne pas dépendre des ministères sectoriels, qui sont souvent tentés de défendre leurs intérêts particuliers. Les responsabilités de l'Etat concernant les décisions importantes du programme, notamment la planification des privatisations et la conclusion des plus grandes transactions, devraient être rassemblées au sein de l'agence spécialisée, au travers d'un mandat clair. Les privatisations étant techniquement difficiles, il est également recommandé de munir cette agence d'un statut lui permettant de recruter des professionnels de haut niveau à des rémunérations compétitives avec celles du secteur privé.
- 2.1.21 L'agence de privatisation devrait superviser l'ensemble du programme et intervenir dans ses décisions les plus importantes, mais elle trouve généralement avantage à *sous-traiter* au secteur privé (consultants et experts, banques) ou à d'autre partie du gouvernement les tâches les plus répétitives comme la valorisation et l'exécution des ventes.

### **Les aspects légaux des privatisations**

- 2.1.22 Les questions légales interviennent tout au long du processus de privatisation. Avant le lancement du programme, le gouvernement doit s'assurer que le cadre légal est approprié, notamment pour ce qui concerne l'abolition des monopoles, la réglementation de certains secteurs, et bien entendu l'organisation des privatisations elles-mêmes. Ajoutons la question cruciale dans beaucoup de PMA des droits de propriété, en particulier de la propriété des terrains. Au Laos, par exemple, l'impossibilité légale pour des personnes morales ou physiques étrangères de posséder des terrains a conduit à des retards considérables.
- 2.1.23 Dans l'exécution des transactions, une assistance juridique est souvent nécessaire pour rédiger les contrats et conseiller les différentes parties. Enfin, le suivi de l'exécution des engagements pris par les repreneurs comprend naturellement une importante dimension juridique. Au total, compte tenu de la technicité de ces questions, il est généralement recommandé d'utiliser les services d'avocats spécialisés et indépendants.

## **2.2 CADRE MACRO-ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU COMMERCE EXTERIEUR**

### **La nécessité d'un cadre macro-économique stable**

- 2.2.1 Comme l'a montré l'expérience des années 70 et 80, il ne peut y avoir de croissance durable sans stabilité macro-économique. L'inflation est néfaste à l'investissement et donc à l'amélioration de la productivité ; un taux de change surévalué entrave les exportations. Un pays subissant de graves déséquilibres internes (déficit budgétaire)



et externes (déficit de la balance des paiements) s'expose, à terme, à un ajustement qui peut être d'autant plus douloureux qu'il a été retardé ; presque toujours, ces pays devront finalement se résoudre à réduire crédiblement leur déficit budgétaire, pour diminuer l'inflation, et à introduire un taux de change adéquat, pour réduire le déficit de la balance des paiements. La stabilité macro-économique doit avoir la priorité.

- 2.2.2 *Politique budgétaire et monétaire.* Une politique budgétaire prudente est le pilier de la stabilité macro-économique. Le pouvoir fiscal de l'Etat, conjugué au monopole d'émission de la monnaie, fait que les déficits fiscaux peuvent avoir un impact direct, selon la manière dont ils sont financés, sur l'inflation. Compte tenu de la faiblesse des marchés de capitaux dans les PMA, la politique monétaire y est de fait souvent indissociable de la politique budgétaire. Les Etats ne pouvant financer leurs déficits par le placement de titres doivent recourir à l'émission monétaire, ce qui, dans la mesure où l'accroissement monétaire est supérieur à la demande de monnaie, résulte en un processus générateur d'inflation. Même quand les pays ont la possibilité de financer leurs déficits par recours à l'emprunt intérieur, les déficits budgétaires ont un impact négatif sur la croissance car alors, si le placement de dette est supérieur à la demande, les taux d'intérêt tendront à augmenter, ce qui affectera l'investissement et creusera encore le déficit budgétaire (par augmentation du service de la dette.) Avec le recours à l'emprunt extérieur, l'effet sur le déficit sera souvent semblable. De plus, si cette politique est poursuivie trop longtemps, le marché rejettera les nouvelles émissions de titres et le gouvernement devra accepter une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts, faute de quoi le financement monétaire et inflationniste des déficits deviendra inévitable.
- 2.2.3 *L'impact de l'inflation.* Même si des pays à taux d'inflation disparates ont connu sur une longue période une croissance soutenue, la hausse constante des prix entrave presque toujours l'activité économique. Une forte inflation est une inflation instable. Cette volatilité des prix rend extrêmement malaisé l'établissement de plans à moyen terme, ce qui affecte l'investissement industriel, dont la période de rentabilité est souvent supérieure à la période de visibilité possible en période de forte inflation. Les prix relatifs (les différences existant entre les prix de différents biens et services) ne sont alors plus clairement et directement lisibles. Or ces prix sont des "signaux" essentiels dans une économie de marché ; ils guident l'allocation des ressources, c'est-à-dire les décisions d'investissement, d'embauche, d'épargne et de consommation des agents économiques. En outre, une augmentation des prix permanente, mais sujette à des embardées imprévisibles, conduit à une absorption non-productive de ressources. L'inflation contraint les entreprises à consacrer un temps précieux aux décisions financières de très court terme, car une erreur dans ce domaine peut être lourde de conséquences. Les secteurs financiers croissent pour faire face à la demande de produits financiers permettant aux agents de se protéger contre l'érosion monétaire. Par exemple au Brésil, entre 1975 et 1987, la part du PIB revenant au secteur financier a doublé, ce qui constitue un gaspillage de ressources, puisque la demande de services financiers n'existait qu'à cause de l'inflation.

2.2.4 *La politique de change.* Un taux de change réel<sup>6</sup> compétitif est nécessaire à l'accroissement des exportations et permet d'éviter l'apparition des déficits de la balance des paiements. L'expérience des années 80, particulièrement dans les PMA africains, a montré que les pays qui ont laissé leur taux de change s'apprécier excessivement ont vu la croissance de leurs exportations se ralentir et les capitaux fuir hors des frontières. La surévaluation de la monnaie a freiné la croissance et contribué au recul de la production agricole et à la dégradation des comptes extérieurs. Soulignons toutefois que le niveau d'équilibre du taux de change n'est pas fixé définitivement et qu'il dépend notamment des termes de l'échange, du différentiel entre taux d'intérêt nationaux et étrangers, des barrières tarifaires à l'importation, de la liberté de mouvement des capitaux. Il faut de plus noter que si toute dévaluation nominale est à court terme essentiellement une dévaluation réelle, des mesures de réduction du déficit budgétaire sont généralement nécessaires pour garantir les effets de long terme de la dévaluation. Il a souvent été observé que l'effet bénéfique d'une dévaluation sur les exportations peut être rapidement neutralisé quand cette mesure est prise dans un climat inflationniste. L'augmentation des prix, aidée par le renchérissement des importations, peut en effet alors compenser la dévaluation ; c'est pourquoi il est vital de concevoir toute dévaluation conjointement aux deux autres faces de la politique macro-économique, à savoir les mesures fiscales et monétaires. Une dévaluation manquée est malheureusement plus qu'une perte de ressources administratives ; c'est aussi l'érosion du capital de crédibilité du gouvernement, dont on ne peut exagérer l'importance pour la réussite des réformes macro-économiques.

---

<sup>6</sup> On définit habituellement le taux de change réel comme  $e=EP'/P$  où  $E$  est le taux de change nominal,  $P'$  le niveau des prix étranger et  $P$  les prix nationaux.

**Tableau 5 : Indicateurs budgétaires (% du PNB) dans certains PMA africains**

	Excédent/déficit budg. global, y compris dons.		Dépenses d'investissement	
	1981-86	1990-91	1981-86	1990-91
<b>Excédent ou léger déficit</b>				
Gambie	-4,7	2,7	12,4	9,2
Mauritanie	-4,3	-0,9	2,5	5,4
Tanzanie	-8,5	-0,9	6,8	3,9
<b>Déficit modéré</b>				
Malawi	-8,4	-2,5	8,7	6,1
Burundi	-8,5 -3,3		13,7	13,3
Togo	-3,6	-3,3	10,7	6,2
Burkina Faso	-9,4	-3,4	15,7	7,5
<b>Gros déficit</b>				
Ouganda	-5,2	-4,1	2,2	6,4
Madagascar	-5,8	-5,1	6,6	7,1
Mali	-7,7	-5,3	10,5	11,5
Bénin	-8,5	-6,3	11,0	5,6
Centre-afrique	-4,3	-6,5	6,9	11,2
Rwanda	-3,7	-7,0	8,2	7,5
<b>Très gros déficit</b>				
Niger	-4,9	-7,2	8,7	8,3
Sierra Leone	-12,0	-7,7	4,3	3,8
Zambie	-14,4	-8,5	4,9	7,5
Mozambique	-13,7	-8,9	13,7	13,8
Moyenne	-7,5	-4,6	8,7	7,9

Source : Banque mondiale, 1994a.

2.2.5 *Une fragile diminution des déficits budgétaires.* Comme le montre le tableau 5, la plupart des PMA africains sont parvenus à réduire sensiblement leurs déficits budgétaires au cours des dernières années. Cependant, on voit d'une part que cette tendance est fragile puisque le niveau global des déficits demeure élevé (4,6 % du PNB pour les pays étudiés) et que d'autre part ce mouvement est extrêmement peu homogène ; certains pays comme le Niger, le Mozambique, la Zambie, la Sierra Leone continuent de présenter des taux de déficit fiscal incompatibles avec une croissance durable. En outre, cette amélioration a été essentiellement obtenue par une réduction des dépenses, et qui plus est par un fléchissement des dépenses d'investissement. Idéalement, la réduction des déficits doit s'obtenir par augmentation des recettes ; mais dans de nombreux PMA, notamment en Afrique, les recettes sont restées stables ou ont décliné. Par exemple, à Madagascar, en Ouganda et en Zambie, les recettes

fiscales réelles ont chuté en raison des hauts taux d'inflation et de l'imperfection des mécanismes d'ajustement de l'impôt à la hausse des prix.

**Tableau 6 : Inflation dans certains PMA africains**  
(variation en % de l'index des prix de détails)

	1981-86	1990-91
Tanzanie	30,6	21,0
Sierra Leone	57,1	106,8
Zambie	26,21	101,8
Bénin	4,3	0,1
Gambie	20,7	10,4
Madagascar	19,4	6,5
Togo	6,5	6,6
Mauritanie	10,3	6,6
Malawi	13,3	12,2
Rwanda	5,3	11,9
Burkina Faso	6,2	1,9
Mali	6,0	3,3
Centre-afrique	9,6	0,3
Niger	6,0	-4,3

Source : Banque mondiale, 1994a

2.2.6 *Une politique monétaire acceptable.* Les principaux paramètres de la politique monétaire sont l'inflation et les taux d'intérêt réels, qui ne doivent pas entraver l'investissement tout en étant incitatifs à l'épargne. Pour les PMA africains, l'inflation s'est maintenue généralement relativement basse ou a même chuté dans certains pays (voir tableau 6), à l'exception, en Afrique, de la Tanzanie, de la Sierra Leone et de la Zambie. Mais les taux d'intérêt sont parfois devenus excessivement élevés, comme au Niger, en Centre-afrique et au Bénin. De forts taux d'intérêt réels (voir tableau 7) peuvent être le signe d'une politique monétaire restrictive, visant à éviter la surchauffe de l'économie et à contenir les pressions inflationnistes et la fuite des capitaux. Mais elle peut aussi être comprise comme une manifestation de l'évincement du secteur privé par le secteur public (crowding-out<sup>7</sup>), lequel finance ses déficits en causant une montée des taux. Au total, compte tenu d'une inflation sous contrôle, la situation monétaire est aujourd'hui tout de même acceptable dans la plupart des PMA.

<sup>7</sup> Voir D. A. Currie, 1981.

**Tableau 7 : Taux d'intérêt réel sur les dépôts dans certains PMA africains**

	1981-86	1990-91
Niger	6.3	16.0 <sup>a</sup>
Centre-afrique	1.9	6.8 <sup>a</sup>
Bénin	4.8	6.6 <sup>a</sup>
Togo	4.0	5.9 <sup>b</sup>
Tchad	3.9	5.2 <sup>b</sup>
Gambie	-9.8	3.2 <sup>a</sup>
Mali	2.4	2.8 <sup>a</sup>
Burkina Faso	2.7	2.6 <sup>a</sup>
Malawi	-3.7	-0.3 <sup>a</sup>
Ouganda	-38.6	-2.9 <sup>a,c</sup>

- Notes :
- Le taux d'intérêt réel pour 1991 a été calculé en utilisant le taux d'inflation de 1991.
  - Le taux d'intérêt réel pour 1990 et 1991 a été calculé en utilisant le taux d'inflation de 1990.
  - Le taux d'inflation est basé sur la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation et le déflateur implicite du PNB.

Source : Banque mondiale, 1994a

2.2.7 *Des progrès dans la politique de change.* Comme on l'a vu, les PMA ont commencé la décennie précédente avec des taux de change généralement surévalués, qui ont été un frein à l'investissement privé. De réels progrès ont été accomplis dans ce domaine, tant pour les pays à taux de change flottant que ceux de la zone CFA. La plupart des PMA africains ont heureusement réussi à réduire sensiblement la décote entre le taux officiel et le taux du marché parallèle. Pour les pays africains sous ajustement structurel, cette décote est passée d'une moyenne de 52,8 % pour la période 1981-86, à 9,9 % pour la période 1990-91. Cependant, des progrès additionnels sont possibles, puisque environ un tiers d'entre eux conservaient une décote égale ou supérieure à 30 %. Pour les pays CFA (qui comprennent 8 PMA), le tournant de la politique de change est intervenue en janvier 1994, quand le franc CFA a été dévalué de 50 % vis-à-vis du franc français. Cette mesure, justifiée par la perte de compétitivité de la zone CFA au cours de la deuxième moitié des années 80, a été accompagnée d'un plan d'appui des bailleurs de fonds visant à absorber une partie du coût à court terme de cette mesure. Avec près d'un an de recul, il apparaît que l'impact de la dévaluation n'a pas été uniforme pour tous les pays concernés. L'inflation, qui risquait d'en compromettre les bénéfices, a été contenue à une moyenne de 35-40 % et semble en nette diminution. Mais elle a été de plus de 50 % au Tchad, par exemple ; le Niger (dont le déficit public s'est beaucoup accru), la Centre-afrique n'ont pas non plus tiré tout le parti de la dévaluation en terme de stabilisation macro-économique<sup>8</sup>. Cependant, globalement, les politiques de change des PMA se sont traduites par des dévaluations des taux de change réels qui les rapprochées du taux d'équilibre auquel les exportations ne sont pas pénalisées.

<sup>8</sup> The Economist, 14 janvier 1995.

## La politique du commerce extérieur

- 2.2.8 L'attitude des PMA à l'égard du commerce extérieur a suivi l'évolution générale des politiques gouvernementales vers une réduction de l'intervention de l'Etat dans les décisions d'allocation de ressources par le secteur privé. Protectionnistes dans les années 60 et 70, la majorité des PMA sont passés au cours des années 80 d'un modèle de croissance axé sur les substitutions d'importation et la protection des industries naissantes à la reconnaissance que les exportations constituent un enjeu majeur pour le développement.
- 2.2.9 *Les périls des politiques de substitution d'importations.* La politique de substitution des importations, longtemps un des fers de lance des politiques industrielles des PMA, a trouvé sa justification dans le célèbre argument de l'industrie naissante proposé par John Stuart Mill<sup>9</sup>. Soulignons les deux conditions indispensables au succès d'une politique de restrictions des importations, telle qu'elle est exposée par Mill et ainsi que le confirme l'histoire économique : (i) le pays doit posséder dans l'activité promue un avantage intrinsèque qui lui permettra d'être compétitif sur le marché international une fois l'expérience et les qualifications acquises ; (ii) la protection, par conséquent, ne doit être que temporaire sous peine de provoquer une mauvaise allocation de ressources. Ces deux éléments, ainsi que le montrent les difficultés des substitutions d'importations dans les PMA, et particulièrement en Afrique subsaharienne, n'ont été que rarement présents dans les politiques de ces pays.
- 2.2.10 Comme le montre Stiglitz (1992), c'est l'avantage dynamique, et non statique, qui devrait être considéré par les gouvernements ; c'est-à-dire non pas l'avantage actuel des pays, mais celui qui pourrait exister dans le long terme. Or les éléments déterminants du succès industriel sont souvent davantage du domaine des institutions, du capital humain et de la technologie que de celui des ressources naturelles ou de la situation géographique. Stiglitz cite en exemple le succès de l'industrie horlogère en Suisse ; rien ne prédisposait ce pays à un avantage vis-à-vis des autres pays industriels. Il a pourtant été obtenu par un processus complexe d'accumulation de savoir-faire dans un tissu industriel étroitement tissé et générateur d'effets externes<sup>10</sup>. Estimer les avantages statiques d'un pays est une tâche extrêmement difficile ; estimer les avantages

---

<sup>9</sup> Extrait des *Principes d'économie politique* de J. S. Mill : "The only case in which, on mere principles of political economy, protecting duties can be defensible, is when they are imposed temporarily (especially in a young and rising nation) in hopes of naturalising a foreign industry, in itself perfectly suitable to the circumstances of the country. There may be no inherent advantage on one part, or disadvantage on the other, but only a present superiority of acquired skill and experience. A country which has this skill and experience yet to acquire, may in other respects be better adapted to the production than those which were earlier in the field... But it cannot be expected that individuals should, at their own risk, or rather to their certain loss, introduce a new manufacture, and bear the burden of carrying it on until the producers have been educated up to the level of those with whom the process are traditional. A protecting duty, continued for a reasonable time, might sometimes be the least inconvenient mode in which a nation can tax itself for the support of such an argument."

<sup>10</sup> On appelle effet externe les bénéfices, souvent sous la forme d'un accroissement de la productivité, retirés de son environnement par une entreprise. Par exemple, une firme de la Silicon Valley bénéficie de la diffusion de savoir-faire présente dans son environnement. Les effets externes expliquent le regroupement de firmes ou encore de détaillants dans un espace déterminé.

dynamiques, à supposer même que cela soit possible, est un exercice encore beaucoup plus périlleux.

- 2.2.11 Un autre grave problème des politiques de substitution d'importation tient à la mise en pratique de la seconde condition ci-dessus. Une fois les protections créées, quel que soit l'insuccès et le coût pour la collectivité des industries développées, il s'est avéré politiquement et socialement difficile de supprimer les barrières douanières, comme la raison d'être de ces politiques le recommande pourtant. D'ailleurs, en règle générale, les gouvernements ont omis de spécifier un calendrier précis d'abaissement des protections lors de leur promulgation.
- 2.2.12 *Les réformes de la politique du commerce extérieur.* Les restrictions aux importations dans les PMA ont pris des formes variées : comme on l'a vu plus haut, des taux de change surévalués ont indûment défavorisé les exportateurs au profit des importateurs ; des mesures de court terme de contrôle des importations (par exemple par des systèmes de licences d'importations et de rationnement des devises) ont été occasionnellement utilisées pour préserver la balance des paiements ; des mesures tarifaires et non-tarifaires ont été imposées de façon permanente. Cette large panoplie d'instruments rend l'évaluation des réformes de la politique du commerce extérieur malaisée, car l'amélioration d'un paramètre peut s'accompagner de la dégradation d'un autre aspect de la politique. De plus, il ne faut pas oublier que l'impact des réformes doit être examiné en tenant compte de vigoureux marchés parallèles d'importation, autrement dit d'une contrebande omniprésente, particulièrement dans les PMA africains. Par exemple, au Togo, une étude de 1982 (FRIDA, 1982) montre que la concurrence à bas prix de la contrebande du Nigéria et du Ghana était un des problèmes majeurs des entreprises privées.
- 2.2.13 Pour le rationnement des devises, qui ne concerne que les pays à taux de change flexible, les dévaluations pratiquées dans certains PMA ont permis de relâcher le contrôle de l'Etat, par exemple en Ouganda en Tanzanie, à Madagascar et en Zambie. Ces réformes sont hélas fragiles dans ces trois derniers pays, car elles sont sous la menace d'une balance des paiements précaire. Un signe positif a toutefois été enregistré dans la plupart des PMA africains : les contrôles discrétionnaires de l'Administration ont souvent été remplacés par des règles automatiques.
- 2.2.14 Les systèmes de licence d'importation ont également été assouplis. On est souvent passé d'un dispositif où tous les produits sont soumis aux licences à l'établissement de listes négatives, c'est-à-dire où seules sont signalées les marchandises sujettes à contrôle. Certains pays, comme par exemple la Tanzanie et la Zambie (Banque mondiale, 1994a) ont même éliminé les licences d'importation, en conservant toutefois des listes des biens complètement interdits à l'importation. De façon générale, les progrès faits en cette matière semblent timides et un nombre important de PMA continuent de soumettre une large part de leurs importations à des licences administratives.
- 2.2.15 Les droits de douane ont fait l'objet dans la plupart des PMA d'une première vague de réformes qui a consisté à harmoniser les tarifs en éliminant un certain nombre d'exceptions ad-hoc, en réduisant le nombre de taux applicables et en corrigeant

certaines anomalies imputables à la superposition historique de plusieurs modifications des codes douaniers. Il avait ainsi été fréquent de voir des matières premières davantage taxées que les produits finis correspondants (par exemple, produits chimiques spécialisés et peinture : pièces détachées et bicyclette), ce qui allait généralement à l'encontre de l'objectif de protection des industries locales. Deuxièmement, la réduction de la dispersion des taux a été entamée dans de nombreux PMA. Cette mesure est importante car elle tend à réduire les distorsions entre secteurs d'activité. De plus, l'abaissement des taux les plus élevés peut avoir un certain impact psychologique, car ils constituent une forte incitation à la contrebande. Le Mali, le Burkina Faso et le Togo ont réduit le nombre et l'amplitude de leurs taux douaniers. Enfin, sans doute en raison de l'importance des impôts de porte dans les budgets nationaux (pour les pays africains subsahariens les droits de douane représentent environ 20 % des revenus budgétaires totaux), le niveau global des droits de douane n'a pas été réduit de façon significative. Au contraire, dans certains PMA, par exemple à Madagascar, au Malawi, et en Ouganda, à cause de l'exigence d'austérité budgétaire choisie par ces pays, le pourcentage des droits douaniers sur la valeur totale des importations a augmenté.

- 2.2.16 Ajoutons que dans les pays dont les taux de change étaient flexibles, les réformes d'abaissement des barrières aux importations ont généralement eu un impact limité en terme de coût des importations, notamment parce que des marchés parallèles florissants étaient souvent parvenus à contourner les barrières douanières. Toutefois, les réformes ont tout de même été positives car les "rentes" dérivées des restrictions aux importations dont bénéficient certains groupes d'intérêt ont diminué. Par exemple, il a été courant que les entreprises publiques aient un accès privilégié aux importations-clé et/ou aux devises ; les employés des douanes et des autres administrations impliquées dans le contrôle des importations faisaient également partie des bénéficiaires des protections officielles.

#### Poursuivre et approfondir les réformes

- 2.2.17 *Achever la stabilisation macro-économique.* L'amélioration des politiques budgétaires est, on l'a vu, fragile et inachevée. Deux directions possibles peuvent être dégagées :

- De nouvelles réductions des dépenses des gouvernements, après les efforts déjà consentis par de nombreux pays, risquent de n'avoir qu'un effet marginal, de se heurter à de fortes résistances politiques et de compromettre l'investissement de l'Etat. Il semble donc que les réformes fiscales représentent pour de nombreux PMA une priorité, notamment en termes d'harmonisation des impôts, d'amélioration de collecte de l'impôt et de lutte contre l'évasion fiscale.
- L'autre aspect important des réformes macro-économiques est de maintenir des taux de change réalistes.

- 2.2.18 Pour ce qui concerne la *politique du commerce extérieur*, la baisse générale des protections doit continuer d'être considérée comme l'objectif principal à moyen terme des efforts de réforme. Pourtant, si l'on est fondé à analyser les politiques



protectionnistes comme étant généralement sub-optimales, force est de tenir compte de la situation industrielle qui en a résulté. En raison de la faible marge de manoeuvre fiscale dont disposent aujourd'hui les PMA, il est généralement estimé qu'à ce point des réformes, une baisse globale des droits de douane n'est pas une priorité. En effet, une telle mesure aurait actuellement un impact fort et immédiat sur les équilibres budgétaires, alors que des réformes extrêmement utiles telles que la rationalisation des taux et la réduction de leur dispersion n'ont pas porté tous leurs fruits, et que leur effet budgétaire est comparativement faible. De plus, l'effet en termes d'emplois et de production d'une baisse rapide des droits de douane pourrait être très intense dans certains pays, et probablement indésirable. Au total, un agenda pour la réforme de la politique du commerce extérieur pourrait être le suivant :

- *Transformer des obstacles non-tarifaires en dispositions tarifaires* : ces premiers (par exemple : licences d'importation et autres entraves réglementaires) ont le grave défaut de ne pas être explicites quant aux distorsions de prix qu'ils provoquent : en outre, parce que les barrières non-tarifaires sont souvent utilisées au profit de certains groupes d'entreprises (particulièrement quand un système de licences d'importation avec quotas est utilisé), elles limitent la concurrence sur le marché national.
- *Etablir et publier un calendrier de baisse graduelle des droits de douane*. L'annonce préalable de la baisse de droits est importante pour permettre l'utilisation rapide des mécanismes de marché dans l'allocation des ressources : les investissements industriels, dont la rentabilité s'établit en général à moyen terme, pourront s'appuyer sur ce calendrier ; les gains de productivité dans les industries protégées pourront être planifiés avec plus de facilité. Il existe plusieurs méthodes de diminution des droits de douanes, mais une de plus efficaces semble être celle appelée la méthode "concertante" (Michealy, 1987) (en langue anglaise "concertina method"). Par opposition à une baisse uniformément proportionnelle des droits pour tous les biens et à une baisse d'un nombre de points égal, cette méthode prévoit que tous les droits sont initialement ramenés à un plafond déterminé. Dans une seconde phase, un nouveau plafond, plus bas, est choisi, et ainsi de suite. Notons que cette méthode rejoint les recommandations faites plus haut - et de nombreuses réformes déjà engagées - de diminution du nombre et de la dispersion des taux. Enfin, des considérations telles que l'importance de l'emploi dans les différents secteurs ne devraient pas être étrangères à l'établissement du programme de réduction des taux.

## 2.3 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LÉGAL

### Les obstacles au lancement d'une affaire

- 2.3.1 Les tracasseries administratives que doivent encore affronter les entrepreneurs des PMA lors de la création d'une affaire sont de nature à freiner sensiblement le développement d'un secteur privé structuré. La loi prévoit ce que sont les sociétés ; mais est-il facile d'en créer une ? En Colombie, où l'enregistrement des nouvelles

affaires est extrêmement efficace, une société peut être créée dans un temps compris entre 12 et 15 minutes. En Pologne, la même opération prend trois mois. Nombreux sont les PMA où le simple enregistrement d'une société est encore trop lent. Citons par exemple le Mali, où de nombreux entrepreneurs se plaignent de la lenteur et de la difficulté administrative de créer une entreprise, même dans le cas d'une entreprise individuelle (IDC, 1991). Plus grave encore, les gouvernements des PMA ont souvent découragé l'initiative privée en imposant l'obtention d'un agrément pour les investissements privés. Toujours au Mali, un agrément était requis pour tout investissement dans les secteurs du tourisme, des bâtiments et travaux publics, l'élevage et les communications. Ce système d'autorisations, que l'on retrouve sous diverses formes dans de nombreux autres PMA, comporte de graves inconvénients :

- De manière générale, restreindre l'entrée de nouveaux concurrents dans un marché donné limite la compétition.

---

#### Agrément et contrôle des prix au Bangladesh

Dans les années qui ont suivi l'indépendance, l'investissement privé dans l'industrie a été officiellement découragé au Bangladesh, à la seule exception de la petite industrie rurale. A partir de 1970, le domaine possible des entreprises privées a été progressivement étendu par extension des branches d'activité autorisées et relèvement des plafonds d'investissement. En 1976, sauf pour certains secteurs toujours réservés aux entreprises publiques, l'investissement privé est devenu possible dans de nombreux domaines mais demeurait soumis à un système d'agrément ("Industrial Investment Schedule"). Ce système prévoyait des montants d'investissement par sous-secteur d'activité afin de "guider" et de sanctionner le secteur privé. Ultérieurement, certains secteurs "libres" ont pu accéder à un système d'autorisation automatique dont l'unique condition a été que l'entrepreneur possédât les devises nécessaires à l'importation des équipements, sous la forme de salaires gagnés à l'étranger ou d'investissement étranger non-rapatriable. L'autorisation était donnée par le Ministère des finances.

Le Bangladesh a créé un système très étendu de contrôle des prix sur les intrants et les produits finis. Une justification de variation des coûts était nécessaire pour obtenir une autorisation d'augmentation de prix. En outre, ces demandes étaient examinées par le ministère sectoriel et le Ministère des finances d'afin d'en évaluer l'impact macro-économique et fiscal.

Source : Banque mondiale, 1992.

---

#### **Encadré 3**

- Le secteur privé a souvent été écarté des branches les plus prometteuses de l'économie, comme l'industrie basée sur les intrants nationaux. Par exemple, au Togo, au Mali et en Guinée, les activités agro-industrielles à partir des matières premières locales ont été jusque dans les années 80 réservées aux entreprises publiques.
- Les entreprises privées, objet d'une certaine méfiance, voire d'une certaine hostilité de la part des gouvernements de nombreux PMA (notamment durant la période suivant l'indépendance), ont été ainsi placées sous la coupe d'une administration au fort pouvoir discrétionnaire. Le système des agréments,

comme d'autres contraintes réglementaires étudiées dans cette section, a donné lieu à une forte corruption.

- La lenteur et la complexité administrative des agréments ont rebuté les entrepreneurs et favorisé l'écllosion du secteur informel.

2.3.2 Afin de faciliter l'enregistrement des sociétés, des *guichet uniques* pour l'enregistrement des sociétés ont été créés dans un certain nombre de PMA. A l'instar des institutions semblables conçues pour les investisseurs étrangers (voir section 2.4), l'objectif de ces guichets est de rassembler sous un même toit l'ensemble des formalités prévues par la loi. Les résultats sont jusqu'ici mitigés : dans certains pays, par exemple la Guinée, ils ont permis de réduire le temps et le travail requis pour l'enregistrement. Dans ce pays, où la mise en place d'un guichet unique s'est accompagnée d'une réforme réelle du droit des sociétés et des procédures associées, l'impact principal des mesures a porté sur le secteur des entrepreneurs individuels et les micro-entreprises, autrefois relégués au secteur informel. Il s'agit donc d'un apport très positif. Mais dans d'autres PMA, le guichet unique n'a constitué qu'un nouvel habillage des anciennes procédures, car les lois sur les sociétés et les codes d'investissement n'avaient pas été réformées. De plus, les guichets uniques ont souvent dû faire face à des administrations (ministères sectoriels, administration fiscale, caisses de sécurité sociale et de retraite, etc.) déterminées à défendre leurs prérogatives.

2.3.3 Les *réformes* concernant le lancement des affaires dépendent des conditions spécifiques à chaque pays et sont notamment fonction de l'état de la législation, des capacités administratives du gouvernement et du stade de développement du secteur privé. Toutefois, l'expérience des réformes entamées dans les années 80 semble indiquer certaines directions applicables à la majorité des PMA :

- *Réduire le domaine des agréments.* La limitation des activités privées ne peut être économiquement valide que (i) dans le secteur des services d'infrastructure<sup>11</sup> ; (ii) dans les cas où un contrôle de la qualité est mieux fait, à cause d'effets externes négatifs, par le gouvernement que par le secteur privé lui-même, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Les autres devraient être librement ouverts au secteur privé. Les monopoles dont ont traditionnellement bénéficiés les EP constituent un des obstacles les plus sérieux à l'expansion du secteur privé. La privatisation peut constituer un moyen efficace de permettre l'entrée rapide du secteur privé dans les secteurs autrefois protégés (voir 1.2.1). La simple abolition du monopole légal des EP, quand est elle accompagnée de mesures permettant une concurrence équitable avec le secteur privé (voir 2.6.5), peut être une solution également acceptable, particulièrement quand la privatisation est par ailleurs difficile.

<sup>11</sup> Pour certains services publics comme les télécommunications et l'électricité, de nombreux pays en développement choisissent la participation active du secteur privé, par exemple pour la production d'électricité ou les téléphones. Dans ces cas, le besoin de réglementation, lié à l'existence d'un monopole "naturel", demeure.

- *Les guichets uniques* ne peuvent apporter une amélioration durable que s'ils sont soutenus par une réforme légale les munissant de l'autorité nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Il peut en outre être utile de procéder par des réformes graduelles en ne confiant initialement au guichet que les formes juridiques les plus simples, comme les entreprises individuelles. Cette méthode, qui a donné de bons résultats en Guinée, permet d'atteindre rapidement le secteur informel.

## La fiscalité

2.3.4 *Des taux d'imposition élevés.* Tous les pays doivent rechercher un équilibre entre le besoin de collecter suffisamment de revenus et le besoin de créer suffisamment d'incitation au travail, à l'investissement et à l'épargne. De plus, les gouvernements doivent veiller à répartir équitablement la charge fiscale et éviter les distorsions dans les rendements après impôt des différentes activités économiques. Les PMA n'ont généralement pas réussi à concilier ces objectifs. Le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est souvent plus élevé que dans les pays industriels, ce qui a conduit à des distorsions considérables de l'activité économique. Par exemple, au Mali, en 1991 les bénéfices des sociétés étaient taxés cinq fois sous diverses formes. Les taux d'imposition sur les revenus personnels sont également nettement plus élevés que dans le reste du monde. Les taux marginaux d'impôt sur le revenu s'élevaient jusqu'en 1991 85 % en Tanzanie et 60 % au Ghana. Des taux d'imposition trop élevés ont habituellement trois sortes d'effets négatifs :

- La forte imposition du secteur privé, parfois presque confiscatoire, a limité la capacité d'investissement des entreprises.
- Plus important encore, une fiscalité élevée a incité les entrepreneurs à rester dans le secteur informel, où les revenus sont plus aisément dissimulables.
- Les taux élevés ont augmenté l'incitation à la corruption des fonctionnaires du fisc.

2.3.5 Parce qu'ils tendent à éliminer ces inconvénients, *les allègements fiscaux sont efficaces.* A l'instar de nombreux pays industriels, la majorité des PMA ont introduit des allègements fiscaux spéciaux en faveur des entreprises récemment créées. Par exemple au Botswana, les nouvelles entreprises ont bénéficié d'une exonération totale de l'impôt sur le revenu pendant la première ou les deux premières années (selon le caractère urbain ou non de la zone où est faite l'investissement), puis d'une exonération dégressive pour les années ultérieures. Une enquête de la SFI (SFI, 1990) a montré que cette politique, associée à d'autres incitations gouvernementales a substantiellement contribué à la création d'entreprises.

2.3.6 Si les incitations sont généralement reconnues comme efficaces, il faut cependant prêter la plus grande attention aux critères d'attribution des aides fiscales, qui a été une source fréquente de distorsions des mesures d'encouragement. Tout système d'incitation doit réduire au minimum la place de l'arbitraire des pouvoirs publics et

prévoir des critères facilement applicables de manière à assurer une attribution automatique des encouragements. En outre, ces critères doivent être choisis afin d'éviter certains effets secondaires indésirables. Le critère de la taille de l'entreprise, que ce soit en termes d'actifs, de capital ou d'effectif, peut donner lieu à des distorsions particulièrement néfastes. Au Maroc, par exemple, une combinaison complexe de critères basés sur l'investissement plaçaient les PME dans une situation de désavantage vis-à-vis des plus grandes firmes, ce qui avait un effet négatif sur l'emploi - l'objectif principal du gouvernement - puisque les PME étaient les plus intenses en travail (DFC, 1983). A l'inverse, accorder des avantages fiscaux aux PME peut encourager celles-ci à rester petites - ou à détourner l'esprit de la loi en créant d'autres coquilles juridiques pour abriter leur expansion, comme cela s'est vu au Mali, par exemple. Au total, afin d'assurer prévisibilité, simplicité et neutralité, il est souvent recommandé de s'en tenir à des aides fiscales applicables dégressivement à partir de la date de création de l'entreprise, quelqu'en soit le secteur ou la taille. Le seul autre critère peu critiqué est celui de la localisation de l'entreprise, dans un but d'aménagement du territoire.

- 2.3.7 L'expérience récente des pays en développement, par exemple la Colombie, la Corée, l'Indonésie, le Malawi et le Mexique, montre que les distorsions fiscales peuvent être réduites tout en satisfaisant les objectifs de recette, d'équité et d'efficacité économique en adoptant une *approche systémique* des réformes fiscales et tarifaires. Une réduction des droit d'importation dans le but d'augmenter l'efficacité de l'économie constitue une mesure plus réaliste lorsqu'on élargit simultanément l'assiette de la fiscalité interne. Les éléments essentiels d'une réforme efficace de la fiscalité sont ainsi : l'amélioration de l'administration des impôts, la réduction des exemptions fiscales aux non-pauvres, et la simplification de la structure de l'impôt.

### **Amélioration de la réglementation du travail**

- 2.3.8 Les rigidités légales de recrutement et de licenciement, ainsi que les contraintes pesant sur les salaires ont augmenté les coûts de production et ont finalement été néfastes à l'investissement et à l'emploi. Des inégalité importantes sont apparues entre la minorité des travailleurs du secteur formel, protégés par la réglementation du travail, et ceux du secteur informel. Les effets de la réglementation du travail varient fortement d'un pays à l'autre. Dans certains PMA, la législation n'est pas véritablement appliquée en raison de son coût élevé : seules les grandes entreprises du secteur formel, parce que ce sont les plus visibles, sont réellement soumises à la législation, ce qui est donc une incitation à ne pas croître. D'autre part, la réglementation de l'emploi, comme les lois sur la sécurité de l'emploi, peut inciter les employeurs à embaucher moins de personnel permanent. Par exemple, au Sénégal, les lois sur les licenciements équivalent pratiquement à une garantie de l'emploi ; la conséquence de ces dispositions est que les travailleurs sont peu motivés et que les entreprises hésitent à embaucher. Dans certains PMA, comme par exemple le Mali, l'Etat a poussé le contrôle sur l'emploi jusqu'à créer un monopole sur l'embauche des entreprises structurées, y compris privées ; dans ce schéma, toute entreprise désireuse d'embaucher devait passer par l'agence gouvernementale prévue à cet effet.

2.3.9 Afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et accélérer la croissance, un certain nombre de pays en développement ont lancé dans les dernières années des réformes pour introduire une plus grande flexibilité dans le marché du travail en supprimant certaines restrictions lors de l'embauche, de la fixation des salaires et du licenciement. Le Mali a par exemple en 1992 introduit des réformes permettant une souplesse bien plus grande du marché du travail. Le Sénégal a aboli en 1987 l'agence gouvernementale qui détenait le monopole du recrutement des entreprises. La Côte-d'Ivoire a fait de même en 1992. Les licenciements collectifs sont désormais plus faciles en Côte-d'Ivoire et Sénégal ; le Sénégal a rendu plus aisée la libre fixation des salaires par négociation entre les parties concernées. Si de vastes progrès restent à réaliser, ces quelques exemples montrent que la réforme de la réglementation du travail est possible et constitue une préoccupation majeure des entrepreneurs. Les réformes de la réglementation du travail peuvent s'envisager selon trois axes :

- Faciliter la libre embauche du personnel. Les monopoles étatiques sur l'embauche sont néfastes au secteur privé. En revanche, les fonctions d'information et d'orientation, que remplissent aussi généralement les agences d'embauche gouvernementales, sont utiles car elles facilitent la mise en contact de l'offre et de la demande.
- Limiter l'intervention dans la fixation des salaires. S'il est compréhensible que les pouvoirs publics souhaitent parfois fixer un salaire minimum pour des raisons sociales, celui-ci doit être maintenu à un niveau réaliste. Par exemple, au Bangladesh, il a été observé que les entreprises payaient en moyenne des salaires de 30 à 60 % plus élevés que le salaire minimum légal, indication que celui-ci ne gêne pas fondamentalement les mécanismes de marché<sup>12</sup>.
- Permettre les licenciements. En règle générale, il est fortement contre-productif à moyen terme d'empêcher les licenciements. Si l'Etat peut à bon droit imposer des compensations à verser aux salariés lors du licenciement, leur calcul doit être fait en conscience de leur coût indirect en termes d'embauche.

### **Eliminer les contrôles de prix**

2.3.10 S'ils peuvent être justifiés dans le cas de monopoles naturels, les contrôles de prix constituent en général une contrainte majeure à l'initiative privée. Des délais parfois très longs interviennent entre les demandes d'augmentation et la décision de l'administration. Par exemple, au Burkina Faso, un fabricant de bicyclette a dû attendre 18 mois avant de pouvoir augmenter ses prix ; le coût des pièces importées avait beaucoup monté entre-temps (Marden & Belot, 1987). Plus encore que la lenteur, c'est parfois le caractère discrétionnaire des décisions qui peut constituer la plus sérieuse

---

<sup>12</sup> On pourrait arguer que le salaire minimum est alors inutile. Mais, outre certaines considérations politiques évidentes, si le secteur formel fournit la majorité des emplois, comme c'est le cas au Bangladesh, le salaire minimum peut protéger certaines parties de la population où le marché du travail est distordu par des éléments tels que la discrimination ethnique et sexuelle.

entrave à l'investissement privé ; en effet, la visibilité à moyen terme se trouve fortement affectée par l'incertitude sur le prix et avec elle la faisabilité d'un certain nombre de projets. En outre, l'application de contrôles de prix nécessite une organisation gouvernementale fort coûteuse au regard des ressources limitées des PMA. En Ethiopie, par exemple, l'administration chargée des contrôles de prix a employé jusqu'à 800 personnes, ce qui était malgré tout considéré comme insuffisant. De façon générale on ne peut surestimer l'importance de prix vrais pour l'orientation de l'investissement, par les mécanismes de marché, vers les secteurs les plus porteurs.

- 2.3.11 De nombreux PMA ont d'ores et déjà supprimé la plupart des contrôles sur les prix. Dans les pays africains, cette évolution a été particulièrement nette (voir tableau 8) mais elle est également présente en Asie. Au Sri Lanka, en Inde, au Bangladesh, aux Philippines, les contrôles de prix portent maintenant sur une liste de biens et de services plus courte qu'auparavant. Cependant, tant en Afrique qu'en Asie, les contrôles de prix n'ont généralement pas été supprimés dans le secteur pétrolier, qui fournit une part substantielle de l'énergie et représente, directement ou non, une proportion élevée des coûts de production. Le Mali est parmi les rares pays à avoir éliminé complètement les contrôles de prix sur les produits pétroliers. Le Rwanda et l'Ouganda et récemment Madagascar ont introduit des procédures d'ajustement automatiques des prix en fonction du coût des importations. Le Burundi, le Malawi, le Mozambique, le Niger et le Togo actualisent régulièrement leurs prix bien qu'ils n'aient pas pour cela de procédure automatiques.
- 2.3.12 L'impact directement identifiable des réformes a été l'amélioration des incitations à la production agricole (et ses conséquences sur l'agro-industrie), ainsi que la plus grande disponibilité de certains intrants. Notons que l'effet global des réformes en termes de plus grande efficacité des marchés et de meilleures allocations de ressources demeure l'impact le plus fort des réformes, bien qu'il ne soit pas toujours possible de l'identifier clairement et spécifiquement.

Tableau 8 : Contrôles de prix des biens en Afrique

<i>Pays</i>	<i>Avant réformes</i>	<i>Depuis 1992</i>
Bénin	•	■
Burkina Faso	•	•
Burundi	•	○
République Centrafricaine	•	■
Tchad	■	■
Congo	•	■
Côte d'Ivoire	•	*
Gambie	*	○
Guinée	•	■
Guinée-Bissau	•	○
Madagascar	•	*
Malawi	*	■
Mali	•	○
Mauritanie	•	○
Mozambique	•	•
Niger	•	■
Nigéria	•	■
Rwanda	•	■
Sierra Leone	•	○
Tanzanie	•	■
Togo	•	■
Ouganda	•	○
Zambie	•	○

• Contrôles importants (sur trente-six produits ou plus).

\* Contrôles limités (sur dix à vingt-cinq produits).

■ Quelques contrôles (sur moins de dix produits).

○ Aucun contrôle.

*N.B.* Les contrôles des prix sur les produits pétroliers raffinés ont été exclus.

Source: Banque mondiale, 1994a.

### L'exécution des contrats

2.3.13 Les contrats, qui rappelons-le interviennent pour chaque opération d'achat-vente et d'embauche, qu'il y ait ou non trace écrite de l'accord entre les parties, constituent un des fondements juridiques de l'économie de marché, et dans la vie courante des affaires, un instrument indispensable. Dans les PMA, deux problèmes majeurs ont été fréquemment observés (SFI 1990, Banque mondiale 1994d, IDC 1991a) :

- La loi permet-elle une flexibilité suffisante dans l'établissement des contrats entre deux parties privées ? Par exemple, si deux entreprises jugent appropriées



de prévoir une procédure d'arbitrage distincte des procédures prévues par les textes, cette première aura-t-elle la priorité ? Il va de soi que chaque pays doit trouver un équilibre entre d'une part la protection des droits des agents économiques et d'autre part l'efficacité du marché ; cependant, dans beaucoup de PMA, il semblerait que cet équilibre n'ait pas été atteint, en ce sens que les restrictions légales ont souvent empêché, sans gain sensible pour l'équité, le fonctionnement des mécanismes de marché.

- Deuxièmement, quel est le coût de l'exécution des contrats ? Dans certains pays, le système judiciaire encourt des délais difficilement compatibles avec les exigences des entreprises. La lenteur et dans certains cas, l'arbitraire des décisions rendues, élève le coût de l'exécution des contrats de manière telle que ceux-ci ne sont plus applicables dans la pratique.

2.3.14 On voit donc que deux types de réformes sont souvent nécessaires : une réforme légale, où les avantages d'une plus grande flexibilité du droit contractuel devraient être considérés, et une réforme institutionnelle, où notamment le système judiciaire devrait être passé en revue, avec comme objectif d'améliorer en particulier la rapidité et l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

### Les droits de propriété

2.3.15 L'incertitude des agents quant à la reconnaissance légale de leur propriété est une entrave importante à la croissance du secteur privé. Dans de nombreux pays en développement, cette incertitude a pu apparaître pour les raisons suivantes :

- Les pouvoirs publics ont pu interdire ou limiter fortement la propriété légale des actifs, notamment le terrain. Dans le cas du Laos, ce type de dispositions a eu un effet non négligeable sur les privatisations et l'investissement étranger (voir 2.1.22, 2.4.22).
- Le cadre légal peut prévoir la propriété privée dans des conditions satisfaisantes mais, à cause d'une menace perçue d'expropriation, les investisseurs considèrent la propriété comme incertaine. Des pays où par le passé des nationalisations considérées comme abusives par les investisseurs ont eu lieu suscitent souvent ce type d'incertitude.
- Les administrations chargées de l'enregistrement de la propriété et notamment du transfert de celle-ci sont souvent dans les PMA mal préparées et mal équipées pour s'acquitter correctement de leur mission.
- Enfin, la loi peut parfois ne pas s'accorder parfaitement avec le droit coutumier, lequel peut prévaloir dans les transactions entre agents privés.

Quelles que soient les causes de l'incertitude de la propriété, celle-ci a généralement pour effet d'inhiber l'accumulation de capital, car les agents ont alors bien sûr tendance

à exiger de leur investissement un taux de rendement plus élevé, et parfois une période de retour plus courte, en compensation du risque perçu.

- 2.3.16 Les directions à suivre se déduisent directement des causes de l'incertitude. En cas de difficultés politiques des réformes, les baux à long terme et renouvelables peuvent apporter une amélioration sur une situation de grande incertitude. Comme pour l'exécution des contrats, les réformes devront avoir une dimension légale et institutionnelle.

## 2.4 L'ENCOURAGEMENT DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT<sup>13</sup>

- 2.4.1 Après plusieurs décennies de scepticisme, la majorité des gouvernements des PMA ont pris position en faveur de l'investissement étranger, aujourd'hui reconnu comme un important facteur d'accélération de la croissance économique. Si de nombreux programmes d'encouragement de l'investissement étranger ont été lancés depuis le milieu des années 80, ce n'est cependant que dans un nombre limité de cas que ces politiques ont permis de tirer le meilleur parti des avantages nationaux en attirant des investisseurs de qualité.

### Le cadre légal

- 2.4.2 La pièce maîtresse de la législation applicable à l'investissement étranger est le *code d'investissement*, qui est une loi visant à présenter dans un seul texte les dispositions de base concernant l'investissement dans le pays concerné. Le but premier des codes d'investissement est habituellement de promouvoir ou de faciliter l'investissement étranger. Ils contiennent généralement des assurances de l'Etat, notamment sur l'expropriation et la rapatriation des profits et du capital, des avantages fiscaux et autres incitations, ainsi que les procédures de demande d'agrément.
- 2.4.3 *L'arbitraire administratif* découlant des codes d'investissement est un des problèmes fréquemment cités par les investisseurs étrangers. Sur 48 codes d'investissement de pays en développement, une étude (Banque mondiale, 1992b) conclut que la majorité des textes passés en revue prévoit une décision discrétionnaire, c'est-à-dire ne devant pas être justifiée devant les demandeurs, soit pour la concession d'avantages fiscaux ou autres. En particulier, la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne exercent un grand pouvoir discrétionnaire sur l'octroi des avantages fiscaux prévus par les codes d'investissement. Enfin, parmi les 48 pays étudiés, il est intéressant de noter que les pays de plus fort revenu sont également ceux qui exercent le moins de pouvoir discrétionnaire.

---

<sup>13</sup> On appellera dans cette section indifféremment investissement étranger direct ou investissement étranger tout investissement fait par une société ou un individu dans une entreprise d'un autre pays et où l'investisseur exerce une influence sur la gestion de cette entreprise.

2.4.4 Les principaux inconvénients du pouvoir discrétionnaire de l'Administration sont les suivants :

- Chaque fois qu'un code d'investissement ne prévoit pas la nature et la portée des avantages selon des critères établis, les investisseurs sont fondés à craindre que leurs concurrents se voient accorder, ultérieurement, des avantages supérieurs à ceux qu'eux-mêmes reçoivent. Dans de nombreux PMA, par exemple au Togo, au Sénégal et au Congo, des études (par ex. DFC 1983) ont montré que ce risque se réalise fréquemment et crée donc une situation très imparfaite de concurrence entre investisseurs étrangers - et éventuellement locaux - agissant dans un même secteur.
- Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration et les négociations qui généralement s'engagent entre le pays hôte et l'investisseur augmentent sensiblement les coûts d'approche. Cet effet a l'inconvénient de pénaliser lourdement les petits investisseurs qui n'ont pas souvent les ressources financières suffisantes pour faire face à un calendrier de discussion très incertain et des déplacements multiples.

2.4.5 *Cadre réglementaire et légal général.* Les incitations fiscales et autres avantages ne sont généralement pas suffisants pour motiver un investisseur de qualité. On ne saurait trop insister sur l'importance de la perception que celui-ci a de la solidité du cadre réglementaire et légal, y compris dans ses prolongements judiciaires. Les incitations offertes aux investisseurs étrangers ne sont en effet réellement attractives que si elles sont soutenues par une panoplie complète de lois et institutions légales, financières et administratives dans le pays hôte. Comme on l'a vu plus haut, il s'agit d'un point central pour lequel beaucoup reste à faire dans la plupart des pays.

2.4.6 Les *contraintes sur le rapatriement du capital et des profits* sont une autre contrainte légale couramment perçue comme un important obstacle à l'investisseur étranger. Sur 48 codes d'investissement étudiés, seulement 2 prévoyaient le transfert inconditionnel du capital et des profits. La majorité des codes comprend une garantie de rapatriement des fonds, mais soumet celle-ci à la réglementation des changes et à la loi fiscale. Dans un nombre limité de pays (Egypte, Guinée-Bissau, Madagascar, Namibie, Somalie) le code d'investissement stipule même un délai minimum, à partir de la réalisation de l'investissement, pour le transfert des bénéfices ou du capital. On notera que parmi une sélection de codes d'investissement des pays industrialisés<sup>14</sup>, seules l'Espagne et la France restreignent le transfert de fonds sur investissement étranger.

2.4.7 Le premier inconvénient de ces dispositions est qu'il contribue à dégrader la perception du risque-pays par les investisseurs étrangers, d'autant plus que les réglementations sur les changes auxquelles sont soumis les transferts sont elles-mêmes souvent restrictives et ne permettent pas en général aux exportateurs de conserver leurs devises étrangères. En outre, ce type de contrainte légale tend à favoriser une catégorie particulière d'investisseurs étrangers. Les projets d'investissement qui prévoient des importations

---

<sup>14</sup> Australie, Canada, Japon, Nouvelle Zélande, Espagne, France, Etats-Unis, Grande Bretagne.

d'intrants du pays d'origine de l'investisseur, surtout si celui-ci en sera lui-même le fournisseur, offrent en effet un moyen commode de rapatrier tout ou partie du profit réalisé dans le pays hôte. Un cas particulièrement illustratif de ce mécanisme est fourni par les projets de montage d'automobiles : les pièces d'origine étant vendues par l'investisseur à sa propre filiale, il est possible d'inclure dans le prix de cession les bénéfices réalisés dans le pays hôte. En pratique, ces dividendes implicites sont extrêmement difficiles à détecter. A l'inverse, les projets utilisant majoritairement les intrants disponibles dans le pays hôte, que ce soit matières premières ou main-d'oeuvre, ne peuvent échapper aux dispositions du code d'investissement. On notera que ces projets sont précisément ceux dont la contribution à la balance commerciale est la plus forte.

- 2.4.8 On citera pour mémoire la question de *l'expropriation et les compensations associées*. La majorité des codes d'investissement stipulent que les investisseurs peuvent être expropriés, selon l'intérêt public, en accord avec la loi et contre paiement d'une compensation. Notons que la plupart des pays industriels ont prévu des dispositions semblables. Il semble que ces dispositions légales ne constituent pas en soi une préoccupation majeure des investisseurs car ceux-ci assimilent fréquemment le risque d'expropriation à un risque politique beaucoup plus vaste, qui ne pourrait de toute façon pas être réduit de façon significative par l'amélioration des textes.

### **Le cadre institutionnel**

- 2.4.9 *Efficacité limitée des guichets uniques dans la sélection des projets*. Les codes d'investissement prévoyant dans leur majorité une approche au cas-par-cas, les gouvernements ont mis sur pied des institutions spécialisées dans la sélection des investisseurs. Au cours des dernières années, souvent sous l'impulsion des bailleurs de fonds, ces institutions ont fréquemment pris la forme de guichets uniques. Bien que variant beaucoup dans ses prérogatives et son rattachement institutionnel d'un pays à l'autre, l'ambition du guichet unique est d'offrir à l'investisseur étranger un seul point de contact où il pourra solliciter les informations nécessaires à la préparation du projet et surtout toutes les autorisations prévues par la loi. Du point du pays hôte, le guichet unique a pour double objective (i) d'améliorer la qualité des investissements en centralisant l'expertise du gouvernement en une seule institution et donc en permettant une meilleure sélection et une meilleure qualité de négociation ; (ii) augmenter la quantité de l'investissement en simplifiant et abrégeant le processus de sélection. Cependant, les guichets uniques, dans la plupart des PMA et de manière générale dans les pays en développement, ont réalisé une performance décevante et n'ont notamment pas permis de raccourcir les délais d'agrément.
- 2.4.10 La principale explication de cette performance réside dans la séparation entre l'administration de la procédure d'agrément (réalisée par le guichet unique) et la prise de décision (qui continue souvent d'être la prérogative d'autres administrations.) Dans certains cas extrêmes, le guichet unique n'est guère plus qu'une boîte postale chargée de transmettre aux administrations compétentes les sollicitations des investisseurs. Le risque existe alors que le guichet unique, au lieu d'accélérer les procédures de sélection, au contraire les allonge en introduisant une étape supplémentaire dans la

chaîne administrative. On peut analyser la persistance de la séparation entre fonctions administratives et décisionnelles comme une conséquence de l'existence de plusieurs groupes d'intérêt distincts souhaitant chacun maintenir une certaine influence sur l'influx d'investissement étranger. Citons notamment les administrations dont l'activité est directement affectée par l'investissement étranger, comme la banque centrale, le ministère responsable de l'immigration et le ministère des finances, ou encore les ministères sectoriels et les représentants du secteur privé local. Du fait de ces multiples pressions et sans volonté politique forte du gouvernement, le guichet unique n'est souvent le résultat que qu'une réforme institutionnelles incomplète, où seules les tâches administratives sont centralisées, alors que les décisions restent du domaine des départements concernées ; ce sont ces décisions qui sont souvent la cause des délais, et non le traitement administratif des dossiers.

Tableau 9 : Approches institutionnelles pour la sélection des projets d'investissement étranger

Pays	Responsable de l'Organisation		Type de structure
	Administration	Prise de décision	
Bésil	Central Bank, National Institute for Industrial Property (INPI), Special Secretariat of Informatics (SEI)	Ministères concernés.	A la fois administration et décision décentralisées. (diffus)
République Dominicaine	Investment Promotion (IPC)	Comité d'Investissement Industriel (CII)	Administration centralisée : décision coordonnée par le BII.
Ghana	Ghana Center (GIC)	GIC	Administration centralisée : décision centralisée en partie mais coordonnée en majorité par le centre.
Kenya	Investment Promotion Center (IPC)	Investment Facilitating Committee (IFC)	Administration centralisée : décision décentralisée.
République de Corée	Foreign Investment Policy Division (FIPD)	Ministères concernés.	Administration centralisée : décision décentralisée.
Mexique	Directorate General of Foreign Investment (DGIE)	DGIE/National Foreign Investment Commission (CNIE)	Administration centralisée : décision centralisée pour l'essentiel, coordonnée en partie.
Philippines	Board of Investment (BOI)	BOI	Administration centralisée : prise de décision coordonnée par le comité.
Singapour	Economic Development Board (EDB)	EDB	Administration et prise de décision centralisées
Thaïlande	Office of the Board of Investment (OBOI)	/Board of Investment (BOI)	Administration centralisée : décision en partie centralisée mais coordonnée pour l'essentiel par le comité.
Turquie	Foreign Investment Department (FID)	/Conseil des Ministres.	Administration centralisée : décision centralisée principalement, en partie coordonnée.

Source : Banque mondiale, 1994c.

- 2.4.11 *Inadéquation des analyses économiques.* Malgré l'aide considérable accordée depuis près de 25 ans par les bailleurs de fonds pour l'analyse économique des projets d'investissement, il semblerait que les analyses faites par les administrations responsables de la sélection soient aujourd'hui encore davantage basées sur l'intérêt économique du projet pour l'investisseur que sur sa contribution nette à l'économie. En d'autres termes, les critères employés sont souvent ceux de la viabilité financière du projet, notamment sa capacité à rembourser les emprunts contractés, et non ceux d'une analyse coût-bénéfices. Par exemple, aucun des pays revus par Wells (1991) ne s'interroge sérieusement sur la nécessité d'accorder les avantages fiscaux prévus au code d'investissement. Soulignons que si les avantages fiscaux n'étaient pas nécessaires à attirer les investisseurs, il conviendrait alors de les considérer comme un coût du projet. La distinction entre rentabilité financière du projet et impact économique est particulièrement importante en cas de protection douanière élevée. Des droits de douane suffisamment forts peuvent en effet permettre à un investisseur de réaliser de larges profits sans que le bénéfice net pour l'économie nationale ne soit clairement positif, notamment en termes d'allocation de ressources. Même quand l'agence responsable utilise des critères tels que les économies de devises, les créations d'emplois ou le développement d'une certaine région, les coûts implicites du projet, comme les impôts et taxes faisant l'objet d'une exemption, continuent souvent d'être omis.
- 2.4.12 *Efficacité limitée des guichets uniques dans la fourniture de services.* Les gouvernements des PMA ont également assigné à des guichets uniques - parfois distincts de ceux chargés de la sélection - la tâche de fournir aux investisseurs étrangers certains services d'information, de conseil et d'assistance perçus comme un facteur d'amélioration du climat d'investissement. Une part importante de ces services consiste à assister les investisseurs dans l'obtention des différents permis et autorisations nécessaires à la mise en route et au fonctionnement du projet. On notera que ces permis sont différents de l'agrément initial du projet : il peut s'agir, par exemple, de permis de construire, de licence d'importation, d'enregistrement auprès de la banque centrale dans le but de pouvoir rapatrier des dividendes. A l'instar de la situation observée pour la sélection des projets, les guichets uniques de services souffrent d'une délégation insuffisante de pouvoir de la part des administrations compétentes. Le résultat en a été que les délais d'obtention des permis n'ont pas non plus été significativement réduits.

### "Vendre" un pays

- 2.4.13 De nombreux pays, industriels ou en développement, ont adopté des programmes de promotion active de leur pays auprès des investisseurs étrangers. Ces activités, qui sont inspirées des techniques de marketing utilisées dans le secteur privé, incluent la création d'une image appropriée du pays à l'étranger, les contacts directs avec les investisseurs potentiels et les services destinés à faciliter l'appréciation par les "prospects" de leur projet (organisation de visites, fourniture d'informations spécifiques, etc.) Il existe de nombreuses indications que ces programmes sont efficaces, pour autant que deux conditions soient respectées :

- Le "produit" doit être vendable ; en d'autres termes, il est vain d'espérer promouvoir un pays dont la politique, l'environnement légal et institutionnel n'est pas attrayant pour les investisseurs étrangers. En revanche, l'existence d'avantages fiscaux et autres incitations directes ne semble pas être un élément essentiel du choix des investisseurs, dont l'approche est généralement fondée sur les avantages intrinsèques du pays, y compris donc son cadre légal et institutionnel. Certaines études suggèrent que les avantages directs concédés aux investisseurs, coûteux en termes de recettes perdues, pourraient être remplacés par des programmes de promotion, souvent moins chers et dont les effets, s'ils sont correctement conçus et réalisés, sont plus durables.
- L'expérience des programmes de promotion passés indique que ceux-ci doivent respecter les règles suivantes, qui sont développées plus loin : (i) il faut soigneusement "cibler" le programme ; (ii) il convient de doser de façon adéquate les différentes activités entre les deux catégories principales, soit la création d'une image et la génération directe d'investissement ; (iii) enfin, la compétence de l'agence chargée de l'implantation du programme est un facteur-clé.

2.4.14 Avant de développer les trois points ci-dessus, soulignons que les PMA, à quelques rares exceptions (voir l'encadré 2, 4 sur le Laos), n'ont pas été présents dans ce mouvement. Pourtant, il semble que les changements de politique et les réformes institutionnelles seuls aient peu de chance de générer rapidement des flux d'investissement étranger significatifs. Les pays peu connus de la communauté internationale des affaires, souffrant d'une réputation ternie ou loin des sources principales d'investissement rencontreront probablement de grandes difficultés à attirer des investissements substantiels sans un programme de promotion.

2.4.15 *"Cibler" le programme de promotion.* La promotion doit être dirigée vers les investisseurs susceptibles d'être réellement influencés dans leur décision de localisation, et non simplement les firmes ayant un intérêt dans le pays considéré. Notamment, les exportateurs de biens de consommation ou de capital vers le pays hôte ne fournissent généralement qu'une réponse faible à la promotion. En effet, ces entreprises sont elles-mêmes bien informées de l'opportunité ou non d'investir dans le pays hôte par les contacts directs qu'elles y maintiennent, par exemple leur représentant ou leur distributeur. Souvent la décision d'investir dans un pays où l'on exporte est uniquement due à la difficulté croissante de conserver ce marché, particulièrement du fait d'une élévation des barrières d'entrée. On voit donc que la promotion ne peut avoir qu'un impact marginal sur ce type de prospects.

2.4.16 La cible privilégiée de la promotion doit être les entreprises cherchant à exporter à partir du pays hôte, notamment en délocalisant leur production. La dernière décennie a vu un vaste mouvement de délocalisation de la production vers les pays en développement, le moteur de ce type de décision n'étant pas l'existence préalable d'un flux d'affaires entre le pays hôte et l'investisseur mais plutôt la recherche de coûts de production moindres associés à un environnement des affaires approprié. Pour ce type de décision, l'investisseur est souvent face à un choix très ouvert, où la promotion peut avoir un impact significatif.



- 2.4.17 Il est également important d'utiliser au mieux les ressources investies dans la promotion en ciblant les pays d'origine des investisseurs. Ce choix peut être fait selon une règle simple : conforter les relations existantes. Si des investissements existent déjà en provenance d'un pays donné, il sera plus facile de prospector les entreprises de ce même pays en se référant aux projets en cours. Il va de soi que les proximités géographiques, linguistiques ou culturelles sont également des critères importants dans le choix des pays cibles. L'encadré 2.4 sur le Laos est illustratif à cet égard.
- 2.4.18 Selon la même logique, il peut être judicieux de cibler le programme par secteur. Si par exemple, en se référant de nouveau au cas du Laos, le pays hôte a reçu des investissements dans le domaine du textile (principalement depuis la Thaïlande), la promotion auprès du secteur textile d'autres pays a de bonnes chances d'être rentable.
- 2.4.19 *Le choix des activités.* Les activités de création d'image comprennent la publicité dans les média internationaux, l'organisation ou la participation à des forums internationaux, les missions d'investissement, les séminaires à l'étranger, etc. L'expérience montre que ces activités, seules, ne mènent pas directement à des investissements mais contribuent à sensibiliser les investisseurs potentiels à l'intérêt du pays hôte. A cause de cela, on estime (Wells, 1991) qu'un des problèmes affectant les programmes de promotion des pays en développement est l'accent excessif porté sur ces techniques de construction d'image, au détriment de la génération directe d'investissement. En outre, on peut soutenir que les PMA, en raison de leur stade général de développement, auront probablement des difficultés à concurrencer les pays industriels ou les pays à revenu intermédiaires. Par conséquent, un programme plus "ciblé", par pays ou par secteur, augmente probablement les chances de succès des PMA.
- 2.4.20 Les activités génératrices d'investissement regroupent les techniques d'approche directe des investisseurs, firme par firme ou sectorielles. A l'instar des activités du marketing privé, une des techniques les plus efficaces est la vente directe et personnalisée. Les agences de promotion ayant rencontré le plus de succès sont celles qui ont sélectionné préalablement les entreprises potentiellement intéressées dans le pays hôte et les ont contactées directement. Par exemple, à Singapour, le Economic Development Board a contacté de sa propre initiative Apple Computers avant que celui-ci n'établisse ses projets de délocalisation.
- 2.4.21 *L'organisation institutionnelle de la promotion.* Par le passé, ce sont en règle générale les agences gouvernementales traditionnellement chargées de la sélection des investisseurs qui ont mis en oeuvre les programmes de promotion. Cependant, la conversion d'une entité publique vers une activité fondamentalement orientée vers le marché s'est avérée extrêmement difficile. Les échelles rigides des rémunérations des fonctionnaires ont rendu malaisé l'emploi de professionnels du marketing et de la vente, qui sont souvent intéressés sur les résultats produits. En conséquence, les agences gouvernementales ont eu tendance à se cantonner dans ces activités de construction d'image, au détriment des activités de marketing direct.
- 2.4.22 D'autres pays ont adopté une démarche radicalement différente en confiant à une organisation privée les programmes de promotion. D'autres problèmes, quelquefois inverses des précédents, doivent alors être appréhendés. Premièrement, le problème du

### Promotion ciblée au Laos

Dans le cadre d'un projet de privatisation et d'encouragement de l'investissement étranger soutenu par la Banque mondiale et PNUD, le Laos a mis sur pied depuis 1990 un programme de promotion de l'investissement étranger dont les points forts ont été :

- L'organisation de plusieurs séminaires de haut niveau dans des pays préalablement intéressés par le Laos : Australie (150 personnes dont 100 de firmes de l'Asie-Pacifique) et Thaïlande ; la réalisation d'un mailing de 3500 lettres à des firmes européennes sélectionnées par secteur.
- Des activités de promotion ciblées sectoriellement, dont des séminaires internationaux organisés au Laos pour les secteurs miniers, agro-alimentaire et tourisme respectivement.
- Le lancement d'une revue ("Investment Opportunities") à fréquence bi-annuelle.

Cette promotion s'est accompagnée d'une réforme du code d'investissement, des principaux textes régissant les activités privées et de la construction d'institutions ayant d'ores et pris en charge le programme après le départ des conseillers internationaux. Bien qu'il soit difficile de lier les activités d'encouragement de l'investissement aux flux réels, notons qu'avant le début du programme, en janvier 1991, 94 firmes étrangères avaient été agréées au cours de deux années précédentes, totalisant 142 millions de USD en capital : entre le lancement du programme et décembre 1993, 250 nouveaux investissements ont été enregistrés (une augmentation de 266 %), représentant 392 millions de USD de capital (une augmentation de 267 %.)

Source : IDC 1991c & 1992.

#### Encadré 4

financement de l'organisation privée ne peut être résolu sans l'appui des bailleurs de fonds, au travers du gouvernement. Quand cela est possible, comme cela a été fait au Costa Rica avec l'aide de USAID, il convient d'accorder une grande attention à l'indépendance de l'agence privée, afin que le financement public reçu par elle ne détruise pas indirectement l'avantage lié à son appartenance au secteur privé. Réciproquement, une agence privée peut manquer des contacts gouvernementaux nécessaires à l'appui des investisseurs, notamment pour l'organisation de visites et l'obtention de certaines autorisations préliminaires (visas, etc.)

- 2.4.23 Une solution de moyen terme semble pouvoir être une agence gouvernementale autonome, libre des contraintes des échelles de salaires du fonctionnariat et autorisée à sous-traiter au secteur privé certaines fonctions pour lesquelles il est normalement mieux qualifié. En tant qu'entité gouvernementale, l'agence conserve en principe l'appui des administrations pour l'obtention des divers permis sollicités par l'investisseur.

## 2.5 L'ASSISTANCE NON-FINANCIERE

- 2.5.1 L'investissement étranger (voir section 2.4) est l'instrument privilégié des transferts de technologie. Cette section traite uniquement de l'assistance non-financière aux entreprises, particulièrement celles de petite taille, dont le capital est majoritairement détenu par des nationaux.
- 2.5.2 Les facteurs externes aux entreprises ne sont pas les seuls à limiter leur croissance. La plupart des études sur le secteur privé dans les PMA montrent que des capacités en gestion limitées et une maîtrise insuffisante de la technologie freinent considérablement les entrepreneurs. Au Mali, par exemple, les carences en gestion (confection de dossiers de financement, gestion de trésorerie courante, contrôle des coûts, etc.) étaient la première contrainte des entreprises privées, suivies des problèmes de technologie (choix et entretien des équipements, organisation de la production, etc.) (IDC, 1991). Un constat semblable a été dressé en Guinée (IDC, 1993a). De même, il a souvent été observé que les difficultés rencontrées par le secteur privé des PMA (particulièrement les micro-entreprises) dans l'accès au crédit ne tiennent généralement pas tant au manque de liquidité des banques qu'à la qualité insuffisante, non pas nécessairement des projets eux-mêmes, mais des dossiers de demande de crédit.
- 2.5.3 A la lumière de l'expérience récente des PMA africains, corroborée par certaines avancées de la théorie du développement (par exemple : Romer 1990), il est raisonnable de penser qu'à cause de la petite taille des économies nationales et du faible stock de capital humain<sup>15</sup> de fait disponible dans chaque pays, l'investissement dans les qualifications du secteur privé permet d'accélérer la croissance économique. Par qualifications, on entend toutes les compétences disponibles dans l'économie, y compris celles offertes par le réseau des sociétés de conseil et consultants privés.

### Des institutions publiques d'appui peu performantes

- 2.5.4 L'idée n'est pas nouvelle, c'est plutôt son application qui l'est. Traditionnellement, le rôle d'information, de formation, et de conseil a été en grande partie confié aux chambres de commerce et d'industrie, et aux institutions étatiques spécialisées dans certaines fonctions (par exemple : formation à la gestion, préparation d'études de faisabilité) ou certaines branches. Dans un certain nombre de PMA, les chambres de commerce et d'industrie ont été des institutions entièrement gouvernementales. Ces entités n'ont pas, globalement, apporté une contribution satisfaisante.
- 2.5.5 Etant des émanations de l'Etat, ces structures n'ont généralement pas bénéficié d'une bonne compréhension des problèmes du secteur privé et n'ont que rarement possédé toutes les compétences nécessaires pour y porter remède, et ceci essentiellement pour deux raisons. D'une part, en termes de ressources humaines, les fonctionnaires animant ces institutions n'ont souvent qu'une notion très indirecte des besoins des entreprises. D'autre part, comme prolongement de l'Etat, les structures d'appui ont connu les

---

<sup>15</sup> On entend par capital humain la somme des qualifications de l'ensemble de la population active.

défaillances fréquemment observées dans l'administration publique des PMA, à savoir démotivation du personnel, non-continuité des services, clientélisme, et de manière générale qualité inégale.

- 2.5.6 La demande de services est extrêmement variée et changeante. Au Mali, par exemple, pour ne considérer que les questions touchant à la gestion, les besoins couvrent entre autres domaines : la mise en place de systèmes informatiques de comptabilité, la préparation de dossiers de financement et le marketing à l'exportation. De plus, il n'y a pas de raison de penser que ces besoins restent stables dans le temps, notamment en cas de succès des programmes d'assistance. Au contraire, l'expérience des pays industriels et des autres pays en développement montre que les besoins des entreprises évoluent en fonction de leur stade de développement, individuellement et collectivement. Les entités publiques des PMA n'ont pu faire face à la diversité de la demande et se sont concentrées sur quelques segments, par exemple les études de faisabilité ou l'information sur les marchés extérieurs.

---

#### Assistance non-financière au Mali

En 1992, avec le soutien de la Banque mondiale, le gouvernement malien a créé une agence d'assistance non-financière dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- L'agence est une association privée dont les principaux membres fondateurs sont les organismes de crédit, les autres institutions d'appui et des organisations représentant le secteur privé.
- Une convention est passée avec l'Etat pour l'obtention de financement. L'agence conserve toute son indépendance et est dirigée par un professionnel recruté dans le secteur privé.
- L'agence, dont le personnel est peu nombreux car aucun service n'est fourni directement, a établi une liste longue de consultants privés, nationaux et étrangers. Les compétences disponibles couvrent une large gamme de services de conseil et de formation, dans le domaine de la gestion et de la technologie.
- Les entreprises sont sélectionnées selon la rentabilité espérée de l'assistance requise. Elles prennent à leur charge une part substantielle des coûts. Le nombre des interventions subventionnées pour une entreprise donnée est limité dans le but de favoriser l'émergence d'une demande de services autonome. En d'autres termes, il est estimé que si une entreprise a jugé utile l'assistance reçue, et que si par conséquent elle souhaite de nouveau en bénéficier, elle doit être disposée à assumer une part croissante de son coût.
- Un contrat tripartite est conclu entre prestataire de services, bénéficiaire et agence. Celle-ci en contrôle l'exécution.

Source : IDC, 1990-91.

- 2.5.7 En raison de l'attitude longtemps affichée des pouvoirs publics envers les entrepreneurs, ceux-ci ont pu considérer avec une certaine défiance les institutions de l'Etat, y compris celles dont la mission était de les soutenir. Par exemple, les chambres de commerce, étant souvent publiques (notamment en Afrique), n'ont que très imparfaitement rempli leur rôle de représentation du secteur privé auprès des autorités ; les entrepreneurs ont pu, la plupart du temps à bon droit, craindre que les cabinets d'étude publics ne communiquent au fisc les données financières utilisées dans la préparation des études de faisabilité (en particulier pour les projets d'extension).
- 2.5.8 Quand ces programmes ont été soutenus par les bailleurs de fonds, ils ont souvent été animés par des assistants techniques expatriés contribuant directement à la fourniture de services aux entreprises. Si cette approche a pu donner de bons résultats dans le court terme, elle n'a généralement pas permis un véritable transfert de compétence dans le pays. Citons par exemple en Guinée le programme d'aide à la création d'entreprises aux fonctionnaires publics licenciés. Outre l'hypothèse qui s'est révélée dans une large mesure irréaliste que des cadres ayant fait toute leur carrière dans l'administration publique constituent une population bien adaptée à la création d'entreprise, ce programme a souffert de la faible diffusion dans le secteur privé des compétences des experts étrangers, qui ont pour l'essentiel emporté leur compétence lors de leur départ. De même, les projets "intégrés"<sup>16</sup> des bailleurs de fonds en faveur de certains secteurs ou de certaines régions, bien qu'ils peuvent apporter une amélioration immédiate de l'investissement privé, ont pu avoir le défaut d'offrir une solution précaire ; en effet, ils ne favorisent pas la construction du tissu institutionnel privé (organismes de crédit et consultants) et peuvent même l'inhiber car ils s'y substituent à des conditions généralement subventionnées.

### Privatiser l'assistance

- 2.5.9 Certains programmes lancés vers le milieu des années 80, généralement comme l'une des composantes d'une réforme plus vaste, ont ouvert une voie prometteuse. Ils sont d'un type différent, car fondés sur la fourniture de l'assistance par le secteur privé. Leur double objectif est (i) à court terme de pourvoir aux besoins des entreprises privées en leur offrant une assistance variée et adaptée en matière de gestion et de technologie, tant sous forme de conseil que de formation ; (ii) à moyen terme, de contribuer au renforcement d'un tissu de sociétés de conseil et de consultants privés. Ces deux objectifs seront poursuivis avec d'autant plus de succès que certaines conditions sont respectées.
- 2.5.10 *Fourniture des services par le secteur privé.* Afin de répondre rapidement à la variété de la demande en assistance et jouer un rôle de catalyseur dans l'accroissement du capital humain, les programmes d'appui dans les PMA ne devraient pas en principe fournir eux-mêmes de services aux bénéficiaires, mais plutôt les sous-traiter au secteur

---

<sup>16</sup> On se réfère aux programmes d'assistance aux entreprises, particulièrement les micro-entreprises du milieu rural, offrant à la fois crédit et appui non-financier.

privé ; ce dernier, notamment au début des programmes, devrait inclure les consultants étrangers afin de promouvoir les transferts de savoir-faire et de fournir une réponse adéquate à certains besoins spécialisés. La qualité des services étant un point-clé du succès de l'assistance, les consultants privés nationaux (firmes ou individus) devraient être eux-mêmes, en tant que membres du secteur privé, des bénéficiaires privilégiés de l'assistance. Par exemple, au Mali, l'agence malienne d'appui aux entreprises créée selon ces principes, ne fournit elle-même aucune assistance aux entreprises et a constitué une liste longue de consultants locaux et étrangers, qui fournissent aux entreprises de services de conseil et de formation dans le domaine de la gestion et de la technologie.

2.5.11 *Faire payer les bénéficiaires.* Les mécanismes de marché peuvent être utilisés pour assurer une distribution économiquement efficace de l'assistance. Une contribution significative des bénéficiaires au coût direct de l'assistance permet (i) d'écarter les entreprises peu motivées ou peu qualifiées et dont on peut craindre qu'elles n'utiliseront pas au mieux l'assistance mise à leur disposition ; (ii) de renforcer l'exigence des entreprises envers les services reçus, ce qui contribue à la qualité de l'assistance ; (iii) de garantir que le type d'assistance offert est effectivement demandé par les entreprises (ce qui n'a pas toujours été le cas des structures d'appui publiques.) Le African Project Development Facility, dont la SFI est un des actionnaires de référence, et qui assiste les entrepreneurs africains dans la préparation de projets d'investissement, exige que 50 % des coûts soient couverts par les bénéficiaires, en plus d'un paiement fixe substantiel (de l'ordre de USD 1000) et d'un success fee. Ajoutons que les programmes non-payants, y compris ceux organisés dans les pays industriels, ont souvent rencontré des difficultés directement associées à la gratuité des services. Par exemple, les programmes de recherche de partenaires promus par le Ministère de la coopération français dans les PMA africains se sont heurtés au manque de motivation des bénéficiaires à poursuivre des contacts avec les sociétés européennes sélectionnées.

2.5.12 Le *rattachement institutionnel* de l'institution chargée de gérer ces programmes est d'une importance cruciale :

- L'expérience montre que ces programmes doivent demeurer *indépendants de l'Etat*. Bien que cet objectif ne semble pas toujours aller de soi, particulièrement lorsque le soutien des bailleurs de fonds se fait au travers de prêts ou de dons accordés à l'Etat, il est important d'éviter à ces programmes les difficultés de leurs prédécesseurs publics, et dont bon nombre étaient liées à leur appartenance à l'Administration. Une formule souvent utilisée est celle de l'association à caractère non-lucratif, laquelle peut alors conclure une convention de financement avec l'Etat.
- Le montage juridique ci-dessus permet de remplir un autre objectif important, celui de *représenter équitablement le secteur privé* et notamment les organismes de crédit.

2.5.13 Un autre point-clé des programmes est en effet la *coordination de l'assistance non-financière avec la fourniture de crédit*. L'impact de ces programmes sur

l'investissement privé risquerait d'être considérablement amorti si les entreprises ayant accès à l'assistance non-financière n'ont pas accès au crédit, et vice-versa. Ceci ne signifie bien évidemment pas qu'une entreprise bénéficiant d'une assistance non-financière devrait automatiquement se voir accorder un financement par les organismes de crédit. Ceux-ci, ainsi que l'institution chargée de la gestion de l'assistance veulent et doivent garder leur indépendance de décision. Cependant, la coordination peut se réaliser par les moyens suivants :

- Comme on l'a dit, il convient de toujours considérer la participation directe des banques aux institutions gestionnaires des programmes ; ainsi qu'il a été fait dans certains pays, un représentant des organismes de crédit peut également participer aux décisions d'attribution de l'assistance et ainsi constituer un canal rapide d'information vers les banques. Réciproquement, celles-ci peuvent s'engager à informer les gestionnaires du programme d'assistance des accords de crédit.
- De manière générale, l'assistance doit contribuer à élever la qualité des projets d'investissement et à permettre aux banques une appréciation plus facile des demandes de crédit.

2.5.14 En résumé, la privatisation de l'assistance non-financière, quand elle est correctement conduite, présente un certain nombre de caractéristiques souhaitables :

- *Versatilité et adaptabilité.* Une gamme étendue et flexible de services de conseil et de formation peut être offerte rapidement aux entreprises. Pour les compétences qui ne sont pas présentes localement, des consultants étrangers (qui peuvent avantageusement se substituer aux coûteux assistants techniques expatriés habituellement présents dans les autres types de programme) peuvent intervenir auprès des entreprises et surtout former des cabinets de conseil locaux.
- *Utilisation des mécanismes de marché.* Bien que partant d'une situation de défaillance du marché, où ce dernier ne parvient pas à fournir, initialement, des qualifications pourtant nécessaires, ce type de schéma suscite son fonctionnement en le rendant solvable par l'introduction d'une subvention. Les entreprises assumant une partie significative du coût, il existe de fortes incitations à une amélioration constante de la qualité des services. Le type de services fournis est nécessairement demandé par les entreprises.
- *Transfert de savoir-faire.* Les récipiendaires des interventions des consultants étrangers étant les cabinets de conseil nationaux au même titre que les entreprises, les chances de voir se réaliser un transfert de savoir-faire capable de survivre à la terminaison du programme sont augmentées. En outre, ce qui est peut-être plus important encore, la compétition entre les prestataires de services, nourrie et organisée par le programme, incite ces premiers à améliorer constamment leurs compétences.

## 2.6 LES RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES

2.6.1 L'évolution des technologies, les changements des préférences des consommateurs, la libéralisation du commerce international, le legs des politiques passées sont autant d'éléments qui rendent nécessaires les restructurations industrielles. On peut envisager les restructurations, dans un environnement concurrentiel, comme une réponse du marché à ces différentes impulsions : cette réponse inclut la modification de la productivité et des tailles relatives des entreprises ou des secteurs ; la création, fermeture ou expansion des entreprises ; l'altération du mix des produits et des technologies ; les altérations exogènes du bilan des entreprises.

2.6.2 Il est important d'adopter une position claire, et cohérente avec les autres axes de politique, quant au rôle de l'Etat dans l'administration des entreprises. Comme on l'a vu, une des leçons de l'histoire économique des PMA est que les gouvernements sont moins qualifiés que les investisseurs privés concernant les allocations de ressources industrielles. Cette constatation implique que l'intervention directe de l'Etat dans les restructurations des entreprises privées doit en principe être écartée. Cela ne signifie toutefois pas que l'Etat doit être inactif dans ce domaine, loin s'en faut. La plupart des bailleurs de fonds et sans doute une grande partie des gouvernements des PMA s'accordent à considérer que les pouvoirs publics doivent jouer dans les restructurations les rôles suivants :

- Même si les privatisations constituent un objectif approprié à long terme, un certain nombre d'EP restent et resteront encore pour de longues années dans le secteur public ; même quand leur privatisation a été décidée, une certaine forme de restructuration préalable peut être utile (voir 2.1.11).
- Dans le cas de la restructuration des entreprises privées, certaines actions de l'Etat peuvent être nécessaires pour accompagner et faciliter les mutations industrielles, notamment dans le domaine de la formation, de l'information sur le marché de l'emploi et de la prise en charge d'une partie du coût social des restructurations. Souvent, ces mesures d'accompagnement auront une dimension sectorielle.

2.6.3 Soulignons que tous les instruments de politique exposés dans ce rapport (stabilité macro-économique, cadre légal et réglementaire, privatisations, encouragement de l'investissement étranger, assistance non-financière, et dans une moindre mesure politique de l'environnement), ainsi que l'accès au crédit et la promotion des exportations, ont pour objectif principal la réussite des restructurations industrielles. Cette section couvre uniquement les actions gouvernementales qui ne sont pas discutées dans les chapitres précédents, en évoquant d'abord les restructurations des EP puis le traitement social des restructurations, qui concerne tant les EP que les restructurations du secteur privé.



## Restructuration des entreprises publiques

2.6.4 Bien que les restructurations des EP ne soient pas habituellement traitées comme une des composantes de la promotion du secteur privé, il est utile de les mentionner car, comme on l'a vu, les liens spéciaux qui existent entre les EP et l'Etat ont été un des facteurs les plus forts de l'évincement du secteur privé. Des EP placées sur un pied d'égalité avec le secteur privé et mieux gérées sont autant d'éléments favorables au développement de ce dernier ; c'est donc avant tout sous l'angle de la normalisation des rapports entre pouvoirs publics et EP que le sujet sera évoqué.

2.6.5 *Assainir les relations avec l'Etat.* La restructuration doit s'envisager dans le contexte des relations complexes, échappant souvent à la logique concurrentielle, que les EP entretiennent avec leur principal actionnaire, l'Etat. D'une part, les EP bénéficient souvent d'avantages de poids, notamment : l'accès aisé et bon marché au crédit et aux devises; les transferts directs, parfois sous forme de contributions au capital ; la protection contre la concurrence locale et étrangère ; les arrangements d'achat ou de vente avec d'autres EP ; les avantages fiscaux. D'autre part, la gestion des EP est affectée par certaines contraintes imposées par les pouvoirs publics, par exemple : l'obligation d'emploi ; la nomination politique des dirigeants et de manière générale l'interférence politique dans les décisions stratégiques, souvent teintée de corruption ; la rigidité des prix de vente ; l'obligation de maintien de services non rentables. La réduction de ces distorsions constitue un des objectifs les plus importants des restructurations.

2.6.6 Les subventions et transferts indirects, qu'ils interviennent dans le sens Etat-EP ou EP-Etat, parce qu'ils sont difficilement identifiables et quantifiables, gênent l'appréciation de la performance et finalement fournissent aux EP une incitation à une efficacité médiocre. Les subventions indirectes dans le sens Etat-EP, (par exemple : les financements bonifiés), sont souvent perçues comme étant justifiées par des services réciproquement rendus à L'Etat, comme le maintien d'activité sociale non-rentables (par exemple : le fonctionnement de lignes téléphoniques dans les régions rurales.) S'il fait partie des prérogatives de l'Etat d'adopter des mesures redistributives, celles-ci doivent être mises en oeuvre de façon à en contrôler le coût et l'impact. En ce qui concerne les EP, la restructuration doit consister à :

- Identifier et supprimer les transferts indirects, en alignant sur les conditions accordées au secteur privé les rapports financiers et commerciaux entre l'Etat et les EP. Seules doivent subsister les subventions directes.
- Chaque fois que cela est possible, séparer les activités redistributives de l'Etat des autres activités des EP. Un véhicule juridique spécial devrait être utilisé pour les activités sociales, qui serait le réceptacle des subventions directes, et explicitement allouées à cette fin. Par exemple, dans le cas de l'électrification des zones peu peuplées, une activité typiquement non-rentable, des personnes morales spéciales, en contenant les actifs et les passifs, pourront être utilisées, comme cela a été fait dans certains pays africains. Un autre exemple souvent cité est celui de la séparation des postes, une activité à caractère social, des télécommunications, une activité potentiellement très rentable.

- 2.6.7 Dans le cas particulier des fournisseurs de services d'infrastructure (eau, énergie, transports, communications, etc.), la restructuration devra aussi refléter ces principes, à savoir notamment que les EP devraient être autorisées à augmenter leurs prix selon l'évolution des coûts : quand l'Etat souhaite subventionner les prix, comme c'est souvent le cas par exemple pour l'eau, cela devra être fait de manière explicite, de préférence au travers d'un instrument juridique spécifique où seront comptabilisés les coûts, recettes et subventions<sup>17</sup>.
- 2.6.8 *La restructuration physique* inclut la mise à niveau ou le remplacement d'usines et d'équipements obsolètes, l'introduction de nouvelles technologies, et les investissements visant à améliorer l'utilisation globale des capacités et de l'énergie. Les restructurations physiques d'EP ne devraient pas dans leur essence différer de celles pratiquées dans le secteur privé, à savoir que les décisions d'investissement doivent se baser sur des prévisions de rentabilité élaborées à partir d'une stratégie commerciale, d'estimation du marché et des coûts.
- 2.6.9 La plupart des problèmes rencontrés dans ce type d'opérations n'ont généralement pas pour cause la qualité de la conception du programme de restructuration physique mais sont plutôt liés à l'insuffisance de changements complémentaires des aspects organisationnels et managériaux des EP (voir tableau 10). En effet, il est notable que la difficulté majeure des EP et de leur principal actionnaire, au travers des ministères de tutelle ou occasionnellement par des sociétés holding d'Etat, est d'adopter une attitude concurrentielle et d'absorber une culture commerciale orientée vers la conquête de parts de marché et la satisfaction de la clientèle. Cette question n'est d'ailleurs pas exclusive des PMA et n'a pas toujours été résolue de façon pleinement satisfaisante par les pays industriels, par exemple en France ou en Angleterre, ce qui a constitué dans ces pays un argument de poids en faveur des privatisations. La priorité doit donc être accordée aux changements décrits dans le tableau 10, faute de quoi les investissements physiques pourraient être voués à l'échec.
- 2.6.10 Notons que certaines méthodes de réformes, classées plus haut comme privatisation, telles que les contrats de management et les locations à long terme, peuvent être un des éléments d'une restructuration (voir 2.1.9).

---

<sup>17</sup> Il est souvent observé que les subventions sur les produits de première nécessité ne sont pas toujours la manière la plus efficace d'assurer un bien-être minimum aux couches les plus démunies de la population, puisque les subventions profitent dans ce cas aussi bien aux riches, qui consomment également ces produits, qu'aux pauvres.

**Tableau 10 : Aspects organisationnels et managériaux des restructurations d'EP**

*Produit et positionnement de marché.* Changement de produits, du marché ou du positionnement ; passage des marchés locaux aux marchés à l'exportation ; réforme de la force de vente et de la distribution.

*Réorganisation.* Décentralisation, création de centres de coût et de profit ; développement de divisions de marketing et de vente internationale ; élimination des monopoles des EP.

*Réduction du personnel.* Elaboration de plan sociaux, y compris recyclage et redéploiement des licenciés.

*Amélioration du contrôle de gestion.* Davantage d'information fiable, ciblée et rapidement disponible sur les principaux indicateurs financiers et physiques permettant la prise des principales décisions de gestion.

*Autonomie de l'entreprise.* Revue de la composition et du pouvoir du conseil d'administration, de la nomination de dirigeants compétents et augmentation de la responsabilité personnelle ; minimisation de l'interférence du gouvernement

*Formation au management.* Développement des compétences en management des cadres.

*Plans de participation aux résultats.* Selon les possibilités de la législation, intéressement du personnel aux résultats, primes.

*Joint ventures, accords de marketing et investissement par des sociétés étrangères.* Ces formules peuvent permettre l'infusion du savoir-faire managérial souhaité.

Source : Ira Lieberman, 1990.

- 2.6.11 *Restructuration financière.* Ces opérations consistent essentiellement en l'apuration par l'Etat de dettes inscrites au passif des EP. Elles peuvent se justifier dans les cas où, pour des raisons diverses (notamment le paiement de commissions excessives lors de l'acquisition des équipements), le service de la dette étouffe le cash flow de l'EP mais où la valeur de liquidation des actifs est très inférieure à la valeur actuelle du cash flow d'exploitation. On conçoit que l'Etat, qui en général a donné sa garantie sur les emprunts, a alors intérêt à apurer le passif de l'EP de manière à la maintenir en activité, plutôt que de la liquider pour un revenu de cession négligeable et la même quantité de dette. Cette restructuration peut être partielle, par exemple avec un rééchelonnement de la dette, ou totale. Au Cameroun, le gouvernement a récemment pratiqué dans secteur des transports une restructuration de la dette pour plusieurs EP dont la situation financière correspondait à cette description.

## La dimension sociale

2.6.12 Les restructurations d'EP et d'entreprises privées, parce qu'elles visent à une plus grande efficacité, s'accompagnent souvent de licenciements. Il est important d'accorder la plus grande attention au coût social de ces opérations car d'une part le marché s'est souvent révélé d'une efficacité limitée dans le recyclage des licenciés vers des qualifications porteuses et d'autre part, la résistance des groupes de travailleurs concernés, et la résistance politique au sens large, doit être prise en compte dès la conception de ces opérations. Les outils facilitant le traitement social des restructurations sont les suivants :

- Le paiement d'*indemnités de licenciement* peut représenter une compensation de la perte de l'emploi. Son montant, en l'absence de critères légaux, ou pour aider à la formulation de ceux-ci, peut être calculé en estimant le temps moyen durant lequel les licenciés resteront sans emploi. Dans le cas d'indemnités payables lors de départs volontaires, une des difficultés consiste à retenir les employés les plus qualifiés, dont la perte a souvent des conséquences très néfastes pour l'entreprise. Une solution consiste à introduire dans le plan de restructuration des augmentations de salaire pour les salariés qualifiés, ainsi qu'un système de prime à la performance.
- *L'assistance au remplacement*. L'Etat peut mettre à disposition des licenciés des services de recherche d'emploi, des conseils d'orientation et des primes à la relocalisation. En ce qui concerne la question de l'aide à la création d'entreprise, il existe des exemples (voir 2.5.8.) où celle-ci n'a rencontré qu'un succès mitigé en termes de coûts et de bénéfices, particulièrement quand les bénéficiaires des primes de licenciement ont fait l'objet d'un programme spécial de suivi, incluant conseil et formation. Une possible interprétation de ce fait est que la création d'entreprise requiert, dans les PMA et ailleurs, des qualités particulières dont la majorité des individus ne dispose pas. En conséquence, il peut être plus efficace de référer les véritables entrepreneurs vers les structures d'appui générale (voir 2.5.1), plutôt que de constituer de coûteux programmes, spécifiques au personnel licencié, d'aide à la création d'entreprise.
- Les programmes de *requalification* sont sans doute un des points les plus importants de l'appui social des restructurations. Ces programmes, qui peuvent s'adresser à des niveaux variés d'éducation, couvrent tant la fourniture de qualifications immédiatement requises par de futurs employeurs qu'une requalification plus fondamentale et plus générale. Dans ce domaine, comme dans celui de l'assistance non-financière aux entreprises, la participation du secteur privé en tant que fournisseur des qualifications est un facteur de succès des programmes. Il peut s'agir par exemple de stages en entreprises, de contrats d'apprentissage, de la participation d'écoles techniques privées, éventuellement sectorielles.

## 2.7 INDUSTRIE ET ENVIRONNEMENT

2.7.1 Au cours de la dernière décennie, les gouvernements des PMA et les bailleurs de fonds ont placé l'environnement au premier plan des politiques de développement. Ils ont reconnu qu'il existe deux sortes de relations entre développement économique et préservation de l'environnement. D'une part, la qualité du milieu naturel, par exemple la propreté de l'air ou la non-contamination de l'eau, contribue grandement au bien-être des populations et mérite d'être en soi un des objectifs premiers du développement ; si les bénéfices d'une augmentation du revenu disponible sont obscurcis par une dégradation de la santé et de la qualité de vie, on pourra affirmer que le but ultime de la croissance - le bien-être des populations - n'a pas été atteint. D'autre part, les dommages infligés à l'environnement peuvent entrer en conflit avec l'accroissement de la productivité des PMA, qui est le principal moteur de la croissance économique. L'exploitation intensive des ressources naturelles (sols, réserves de pêche, forêts, etc.) dans le but d'augmenter les revenus à court terme peut menacer la viabilité des activités économiques à long terme. Dans certaines situations, la préservation de l'environnement et l'efficacité économique sont convergentes y compris à court terme. C'est par exemple souvent le cas de la petite agriculture, où accorder des droits de propriété clairs aux paysans peut à la fois les inciter à mieux répondre aux signaux des marchés et à mieux gérer les sols ; un impôt approprié sur les hydrocarbures peut contribuer à une meilleure gestion des ressources énergétiques et à la réduction des émissions dans l'atmosphère.

### Développement industriel et pollution

- 2.7.2 Au fur et à mesure que les industries des pays en développement rattrapent leurs concurrents des pays riches, la pollution, par l'utilisation accrue d'énergie et la montée de la production et des déchets, tend à augmenter. Les émissions des activités industrielles traditionnelles s'accroissent avec le volume de celles-ci ; les villes industrielles grossissant, plus de gens sont exposés à la pollution ; la recomposition de l'industrie se fait au détriment d'activités modérément polluantes comme le textile et l'agro-industrie et au profit d'industries plus néfastes pour l'environnement, par exemple la transformation des métaux, la chimie, et les industries papetières.
- 2.7.3 On projette que la consommation d'énergie des pays en développement, qui va de pair avec leur développement industriel, dominera bientôt le marché mondial de l'énergie. Malgré plusieurs chocs pétroliers et des crises financières répétées, les pays en développement consommaient en 1990 trois fois plus d'énergie qu'en 1970. A l'inverse, on prévoit que les besoins d'énergie par habitant des pays de l'OCDE devraient se stabiliser dès la fin de ce siècle, puis décliner. Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que l'essentiel de la croissance des pays riches provient d'industries de valeur ajoutée croissante, généralement moins consommatrice d'énergie, et du secteur tertiaire.
- 2.7.4 Il faut distinguer deux types de pollution liée à l'utilisation de l'énergie. Premièrement, la pollution est locale et liée aux émissions de matière particulaire ; à l'utilisation de combustibles contenant du plomb ; à l'impureté de l'air en vase clos due à la combustion de la biomasse (notamment cuisine au bois). C'est l'activité industrielle qui

est souvent la cause de ce type de pollution, à travers ses émanations et déchets, lesquels deviennent plus nombreux et toxiques avec la progression de l'industrialisation. Deuxièmement, la pollution peut être globale avec l'émission de CFC et les gaz contribuant à l'effet de serre mondial. Dans les années 80, la production d'électricité a augmenté de 60 % dans les pays industriels et de plus de 110 % dans les pays en développement. Or, plus de la moitié de la consommation mondiale de charbon et un tiers de la consommation de combustibles fossiles revient à la production d'électricité. Une extrapolation de la tendance actuelle, c'est-à-dire sans extension des techniques de réduction de la pollution, conduit à une multiplication par quatre de la pollution liée à la production d'électricité en 10 ans.

- 2.7.5 Outre la production d'énergie, certaines activités industrielles dominées par des grandes unités de production, telles que métallurgie ferreuse et non-ferreuse, la chimie industrielle, l'industrie papetière, les cimenteries, les mines dégagent des substances qui, sans contrôle, affectent la santé des populations voisines, réduisent la production de l'agriculture et des autres industries, et tendent à endommager l'infrastructure. Les PME, qui fournissent une part essentielle de l'emploi et de la croissance des PMA, ne sont pas exemptes de pollution : elles sont particulièrement susceptibles de rejeter des déchets organiques dans les cours d'eau et d'autres déchets dangereux incorrectement traités.
- 2.7.6 Le défi des politiques de l'environnement dans les PMA, face à la nécessaire expansion de l'industrie, consiste à minimiser la phase très polluante qu'ont connue les pays développés dans les premières périodes de leur développement industriel. Les pays riches, parce qu'ils sont riches, sont disposés à sacrifier une partie (d'ailleurs probablement modeste si l'on tient compte des coûts à long terme de la détérioration de l'environnement) de leur prospérité pour acquérir un meilleur environnement. Ainsi, par exemple, le cadre réglementaire des pays de l'OCDE est plus contraignant vis-à-vis des activités polluantes que ne l'est celui des PMA, et il est pour l'essentiel appliqué : des technologies de traitement des déchets industriels ont été mises au point ; les technologies de production ont été améliorées pour diminuer la production de ces déchets, y compris ceux liés à la production et la consommation d'énergie. Par exemple, la pollution de l'air par certaines industries telles que les mines et les cimenteries est surtout due aux poussières, lesquelles peuvent être contrôlées par les systèmes appropriés ; les déchets rejetés dans les cours d'eau par les industries chimiques ou papetières peuvent être traités si les substances biodégradables et non-biodégradables sont correctement séparées ; la pollution causée par le charbon dans la production de l'acier peut être réduite par l'utilisation du gaz naturel ou l'électrification des procédés. Les PMA possèdent donc un avantage de taille dans la lutte contre la pollution : ils peuvent bénéficier de l'expérience et des avancées technologiques des pays industriels. Notons aussi qu'une large part de la croissance industrielle des PMA se faisant par construction d'unités de production nouvelles, les anciennes technologies polluantes des pays riches pourront être plus facilement évitées.
- 2.7.7 Si les technologies appropriées existent, leur coût est généralement élevé, et particulièrement lourd pour les PME. Les investissements dans la réduction de la pollution ont représenté à la fin des années 70 et au début des années 80 en Allemagne, au Japon et en Etats-Unis, près de 5 % de l'investissement industriel total.

Cependant, dans les PMA, les coûts de la lutte contre la pollution sont probablement nettement moins élevés, car les premières mesures sont souvent les moins coûteuses : il est estimé que jusqu'à 60 % de la pollution dans les pays en développement pourrait être évitée à un coût minime. Dans les pays industriels, qui ont commencé leurs politiques en faveur de l'environnement avant les pays en développement, chaque nouveau progrès, selon le principe économique des rendements décroissants, a un coût relativement plus élevé. De plus, comme on l'a dit, à la différence des industries des pays riches, où des unités de production existantes doivent souvent être modifiées, une grande part des capacités futures des PMA proviendra d'installations entièrement neuves, pour lesquelles les mesures contre la pollution sont comparativement moins coûteuses.

### Politiques de l'environnement

- 2.7.8 Les standards et réglementations en vigueur dans les pays industriels peuvent constituer un objectif de long terme valide pour les pays en développement. Dans le court terme cependant, peu nombreux sont les PMA qui possèdent les moyens et même les besoins - compte tenu de leur avancement industriel - de telles politiques. Du fait des ressources limitées des PMA, en termes financiers mais aussi en termes administratifs, il faudra donc appliquer les efforts de réformes où les bénéfices seront les plus importants, c'est-à-dire aux activités les plus polluantes. D'autre part, notons une autre raison de soigneusement cibler les politiques : des règlements non appliqués et des amendes non perçues ont un coût plus élevé que la simple perte de ressources administratives, car la confiance des entreprises dans l'application effective de tout nouveau règlement peut alors être affectée ; elles auront alors tendance, pour ne pas compromettre leur position concurrentielle, à chercher à contourner systématiquement les mesures gouvernementales.
- 2.7.9 Le comportement des industries et des consommateurs peut être modifié de deux manières : en adoptant des mesures coercitives de réglementation et de standards ou en introduisant des incitations de marché, soit en augmentant le coût de certaines ressources et/ou de la pollution elle-même. La première approche a jusqu'ici dominé les politiques de l'environnement des pays industriels. Cependant, un regain d'intérêt pour le deuxième type d'action a trouvé sa justification dans certaines mesures pionnières adoptées, par exemple, en Allemagne et aux Pays-Bas sur le coût de la pollution de l'eau. Enfin, une des mesures ayant le plus d'impact à court terme est l'élimination des distorsions des coûts qui, au lieu de réduire l'incitation à la consommation de ressources polluantes ou rares, l'augmentent au contraire.
- 2.7.10 *Réduire les subventions à la consommation de ressources.* Les subventions en faveur de la consommation d'électricité, des combustibles fossiles, des pesticides, des eaux d'irrigation représentent une menace pour l'environnement et un coût fiscal élevé. Leur réduction n'est pas une tâche politiquement aisée, car leur but officiel est souvent de promouvoir le développement industriel ou l'autosuffisance alimentaire et, de plus, elles bénéficient généralement à des groupes d'intérêt puissants. Pourtant, ces subventions, qui sont indirectes en ce sens qu'elles sont introduites au travers des prix des intrants et non par des transferts explicites aux bénéficiaires, introduisent un fort

biais contre la préservation du milieu naturel et pèsent lourdement sur les budgets. Par exemple, on estime que l'élimination des subventions à l'énergie en Pologne induirait à elle seule une baisse de 30 % des émissions de particules et d'oxydes sulfureux en 6 ans. Au Brésil, la réduction des incitations fiscales et du crédit dirigé pour l'agriculture extensive a permis d'économiser quelques 300 millions de USD par an et a ralenti la destruction des forêts.

- 2.7.11 *Les incitations.* Les mesures basées sur l'augmentation du coût de la pollution présentent l'avantage considérable de tirer profit des mécanismes de marché, et s'insèrent donc particulièrement bien dans une politique de développement du secteur privé. Habituellement, ces mesures consistent en des taxes ou des droits perçus d'une part sur la consommation de ressources rares et/ou polluantes (ex : taxes sur les hydrocarbures) ou d'autre part sur des droits perçus sur le volume de la pollution elle-même. Ce système incite donc tous les pollueurs et les utilisateurs de ressources à modifier leur structure de coût, le plus souvent par l'adoption, de leur propre chef, de technologies plus favorables à l'environnement. Soulignons que les entreprises ont une incitation constante à améliorer leur technologie, alors que dans le cas de mesures de type réglementaire, elles n'iront pas au delà des standards prescrits. Toutefois, l'efficacité de ce type d'actions dépend grandement de l'existence d'un marché concurrentiel. En effet, les entreprises répondront aux incitations dans la mesure où l'augmentation de leur coût de production les pénalisent vis-à-vis de leurs concurrents. Par exemple, des pays comme l'Inde ou la Thaïlande, dont l'industrie pétrolière est pour l'essentiel aux mains d'entreprises publiques, n'auraient qu'un gain faible à imposer un coût additionnel à l'essence au plomb. De manière plus générale, les entreprises bénéficiant d'une forme de monopole ou d'oligopole sur leur production, seront moins sensibles à une modification de la composition du prix de leur intrants. Un exemple inverse est fourni par la Malaisie, où sont imposés des droits aux producteurs d'huile de palme pour le rejet de déchets dans les cours d'eau. Cette mesure a permis de réduire les rejets d'oxygène biologique par cette industrie dans une proportion de près de 90 % entre 1982 et 1987.
- 2.7.12 Une difficulté de ce type de mesures est que les entreprises peuvent être incapables d'investir dans les nouvelles technologies en découlant, et ceci même en situation de libre concurrence. C'est ainsi que parfois les gouvernements ont subventionné ces changements technologiques, en prenant à leur charge une partie du coût des investissements ou en fournissant des crédits à des conditions concessionnelles. Cependant, il est généralement observé que ces interventions contredisent le principe selon lequel le pollueur doit assumer le coût de la pollution<sup>18</sup>. Pour cette raison, ces aides peuvent contrarier les objectifs de protection de l'environnement à long terme et devraient être ciblées et contrôlées avec le plus grand soin.
- 2.7.13 *Réglementation et standards.* La dégradation de l'environnement peut également être prévenue en adoptant des mesures obligeant les entreprises à adopter un certain

---

<sup>18</sup> Le principe du pollueur payant le coût de la pollution a été adopté en 1972 par l'OCDE et stipule que "the polluter should bear the cost of measures to reduce pollution decided upon by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state."



comportement. Ces politiques, qui sont très largement appliquées à la fois dans les pays en développement et les pays industriels, sont appropriées dans des situations où l'on trouve un nombre restreint d'entreprises publiques dominant certains secteurs ou une concurrence limitée dans le secteur privé. En outre, dans les cas de pollution très virulente et très dangereuse pour les populations, les incitations sont souvent insuffisantes, à elles seules, à amener rapidement une amélioration. Par exemple, dans le cas des déchets toxiques, le rôle des gouvernement est de définir des standards de sécurité et des procédures de contrôle ; les incitations sous la forme de droits à acquitter sur cette de pollution sont en effet facilement contournables par le rejet clandestin des déchets.

- 2.7.14 Les gouvernements peuvent également fixer des standards quantitatifs, à atteindre graduellement et selon un calendrier établi. Cette méthode a été adoptée par les Etats-Unis pour réglementer le contenu de plomb dans l'essence : dans ce cas, le gouvernement avait fixé les standards en considérant les bénéfices en termes de santé publique à retirer de cette mesure. Cependant, il n'est pas toujours facile d'identifier et de quantifier aussi précisément les dommages liés à la pollution : la fixation de standards quantitatifs posent alors une grande difficulté.
- 2.7.15 Les politiques de réglementation des quantités de ressources pouvant être consommées peuvent être appropriées quand il est très important que certains seuils ne soient pas dépassés, pour des raisons impératives de santé publique, comme pour les émissions radioactives et, comme on l'a vu, les déchets toxiques ou pour la préservation de ressources naturelles uniques, dont l'exploitation excessive peut avoir des conséquences irréversibles (marais, côtes, etc.)

Tableau 11 : Exemples de politiques pour l'environnement

Type de politique	Variable affectée		
	Prix	Quantité	Technologie
<i>Incidations</i> Directes	Droits sur rejets dans cours d'eau (Pays-Bas, Chine)  Stumpage fees (Canada, Etats-Unis)  Consigne (récipients de boissons, Europe du Nord)	Permis d'émission cessibles (Etats-Unis)  Permis de pêche cessibles (Nouvelle Zélande)  Permis d'utilisation d'intrant ou de production cessible (Etats-Unis)	Impôt de technologie basé sur les émissions supposées (contrôle de la pollution de l'eau, France, Allemagne)
Indirectes	Impôts sur les combustibles (Suède, Pays-Bas, France)		Subventions de R&D et efficacité des combustibles (pots catalytiques, Etats-Unis, Japon, UE)
<i>Réglementation</i> Directe	-	Standards d'émission (Etats-Unis, Chine)  Quotas interdiction d'abattage (bois, Thaïlande)	Standards techniques (pots catalytiques, Etats-Unis, Japon, UE)
Indirecte	-	Interdictions et quotas sur intrants et produits (Brésil)	Standards d'efficacité sur intrants et procédés (combustibles, Etats-Unis)

Source : Banque mondiale, 1992a.

### Poursuivre les réformes

2.7.16 La politique de l'environnement dans les PMA, comme dans l'ensemble des pays en développement et dans les pays industriels, a mis l'accent sur la réglementation au détriment des incitations directes et indirectes. Pourtant, on a observé, particulièrement dans les pays industriels, où les données sont abondantes, que des objectifs tels que la propreté de l'air et des cours d'eau auraient pu être poursuivis avec une efficacité au moins égale et pour un moindre coût par des mesures incitatives. Dans les pays en développement, la forte préférence accordée à la réglementation a souvent buté contre des capacités administratives insuffisantes, et peu de politiques, malgré des objectifs parfois ambitieux, ont été substantiellement mises en oeuvre. Parfois aussi, l'impact des mesures en termes de redistribution de revenu et de richesse (par exemple dans

le cas des entreprises publiques) a été un obstacle politique majeur à leur implantation effective.

2.7.17 Au total, deux axes de réforme, aujourd'hui souvent absents des politiques de l'environnement dans les PMA, devraient être considérés :

- Il faut éliminer les distorsions au marché qui induisent les entreprises à plus de pollution ; les subventions à la consommation d'énergie ou d'autres ressources rares ou polluantes doivent être soigneusement passées en revue.
- Les politiques devraient s'appuyer davantage sur les mesures incitatives. Donner un prix aux dommages infligés au milieu naturel permettrait de tirer meilleur parti des mécanismes de marché - pour autant que celui-ci existe dans des conditions raisonnables de concurrence.

## 2.8 ELABORER UNE POLITIQUE INTEGREE

### Principaux critères

2.8.1 Une politique intégrée de développement du secteur privé doit se baser sur la spécificité du pays considéré. Elle détermine un ordre de priorité des mesures et en fournit des éléments de planification.

2.8.2 Des critères possibles pour l'élaboration d'une politique en faveur du secteur privé sont les suivants :

- Allouer les ressources financières et administratives là où l'impact en termes de croissance du secteur privé sera le meilleur, c'est-à-dire là où les contraintes à la croissance sont aujourd'hui les plus fortes. Certaines mesures, comme par exemple la réforme des droits de propriété, ont un coût faible pour un effet souvent fort à moyen terme.
- Prendre garde aux incohérences. Il est fréquent que l'absence d'un plan global de réforme ou bien l'insuffisance de la coordination ultérieure conduisent à certaines contradictions. Par exemple, il a été souvent observé que les effets d'efforts considérables investis dans l'encouragement de l'investissement étranger peuvent être fortement amoindris par l'inadéquation du droit des sociétés ou l'insuffisance de l'appareil judiciaire.
- Susciter les mécanismes de marché. Comme il a été dit au paragraphe 2.0.1, certaines mesures ont pour objet de rapprocher l'environnement du secteur privé des PMA de celui d'une économie de marché ; d'autres sont d'une nature légèrement différente car elles constituent un effort pour compenser certaines défaillances du marché liées à l'état présent de l'économie. Ce dernier type de mesure doit en principe avoir pour objectif de susciter le fonctionnement des mécanismes de marché et

dans certains cas devrait avoir une durée de vie limitée, car en cas de succès, le marché pourrait se substituer aux interventions. Un bon exemple est fourni par les programmes d'assistance non-financière.

### Prendre en compte la spécificité de chaque pays

- 2.8.3 La diversité de l'environnement des entreprises privées dans les PMA ne peut être surestimée. L'ordre dans lequel s'établit la gravité de chaque contrainte varie considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, on a vu qu'au Mali, l'entrave la plus forte au développement des entreprises était les capacités en gestion et la maîtrise technologique. Au Togo, la domination des entreprises publiques dans les secteurs les plus porteurs de l'économie, associée à un environnement légal et réglementaire peu incitatif, a pu constituer la principale difficulté du secteur privé. Dans les PMA asiatiques, il est probable que les entraves au secteur privé s'établissent dans un ordre en général différent de celui des PMA africains ; notamment l'attitude restrictive des gouvernements y a été souvent ressentie comme une contrainte majeure.
- 2.8.4 Les enquêtes directes auprès d'un échantillon d'entreprises constituent un outil précieux pour adopter le point de vue du secteur privé. Cette méthode a donné de bons résultats dans de nombreux PMA et a souvent permis d'affiner ou bien de réfuter les conceptions initiales que les gouvernements et les bailleurs de fonds ont pu avoir sur la meilleure manière de venir en aide à l'entreprise.
- 2.8.5 Ces enquêtes, pour indispensables qu'elles soient, ne peuvent cependant pas constituer le seul fondement d'un plan de promotion en faveur du secteur privé. Les entreprises ne sont pas en effet toujours les mieux placées pour identifier avec précision les causes de certains effets néfastes qu'elles ressentent. Par exemple, il est coutumier que les entreprises se plaignent de l'insuffisance de leur fonds de roulement : mais celui-ci découle en général de la trop faible rentabilité de l'entreprise, laquelle obéit à son tour à des causes qui peuvent aller de l'insuffisance de la gestion à la concurrence d'EP subventionnées. Dans le même ordre d'idées, le cadre macro-économique, probablement à cause des difficultés techniques qui entourent son analyse, n'est que rarement cité par les entreprises comme une contrainte, alors qu'il constitue souvent un facteur important, comme notamment dans le cas de taux de change surévalués.
- 2.8.6 Encore plus important est le fait que ces enquêtes ne peuvent généralement toucher que les entreprises en activité. Ceci implique que les informations recueillies sont d'un intérêt limité pour comprendre l'absence des entreprises privées dans tel ou tel secteur a priori porteur, ou encore identifier les causes générales des faillites. Pour cela, il faudrait en effet idéalement, interroger les entrepreneurs potentiellement intéressés dans les secteurs concernés (et comprendre pourquoi ils ont renoncé à leurs projets) ainsi que les entrepreneurs dont l'entreprise a cessé son activité. Ces deux types de population sont souvent impossibles à identifier.
- 2.8.7 La connaissance globale de l'économie considérée est donc nécessaire pour interpréter correctement le point de vue des entreprises. Les enquêtes auprès des entreprises seront par conséquent utilement complétées par une analyse séparée des facteurs

généralement reconnus comme pouvant constituer un obstacle à la croissance privée, comme par exemple ceux qui sont exposés dans les trois rapports de cette série.

- 2.8.8 Prendre en compte la spécificité des conditions de chaque pays signifie également d'apprécier les capacités administratives des institutions chargées de l'application de la politique. A impact égal sur la contrainte que l'on vise à réduire, certaines mesures peuvent être préférées à d'autres en raison de leur plus grande facilité d'exécution. Comme on l'a vu tout au long de ce rapport, la mise en pratique administrative et institutionnelle des réformes est un des aspects-clé de leur réussite.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Banque mondiale, 1994a ; "Adjustment in Africa : Reforms, Results, and the Road ahead".
- Banque mondiale, 1994b ; "Rapport sur le développement dans le monde 1994".
- Banque mondiale, 1992a ; "Rapport sur le développement dans le monde 1992".
- Banque mondiale, 1992b ; "Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment".
- Banque mondiale, 1991 ; "Rapport sur le développement dans le monde 1991".
- Bohm Peter et Russell Clifford, 1985 ; "Comparative Analysis and Policy Instruments" in *Handbook of Natural Resource and Energy Economics* ; éditions North Holland.
- Currie D. A, 1981 ; "Crowding out of the Private Sector" in *Monetary and Fiscal Policy* ; éditions Oxford Press.
- DFC, 1983 ; "Small-Scale Industries in Morocco".
- Easterly William, Kremer Michael, Pritchett Lant, Summers Lawrence, "Good Policy or Good Luck: Country Growth Performance and Temporary Shocks". *Journal of Monetary Economics*.
- FRIDA Investment and Consulting, 1982 ; "Private Sector in Togo".
- Guislain Pierre, 1994 ; "Divestiture of State Enterprises: An overview of the legal framework" ; Banque mondiale.
- IDC, 1991 ; "Etude diagnostique du secteur privé malien".
- IDC, 1993a ; "Flux financiers entre entreprises publiques et Etat".
- IDC, 1993b ; "Etude pour la création d'une société de capital-risque au Mozambique".
- IDC, 1992 ; "Laos : Privatization and Foreign Investment Program".
- Khatkhati Deena, 1992 ; "The Regulatory Impediments to the Private Industrial Sector Development in Asia" ; Banque mondiale.
- Kibeni Sumita, Nellis John et Shirley Mary, 1992 ; "Privatization: the Lessons of Experience" ; Banque mondiale.
- Lieberman Ira, 1990 ; "Industrial Restructuring, Policy and Practice" ; Banque mondiale.
- Marden Keith and Bélot Thérèse, 1989 ; "Impact of Regulations and Taxation on Private Industry", in *Industrial Adjustment in sub-Saharan Africa* ; éditions Oxford Press.

Michealy Michael, 1989 ; "Phasing of Trade Liberalization", in *Industrial Adjustment in sub-Saharan Africa* ; éditions Oxford Press.

OCDE, 1994 ; "New Directions in Donor Assistance to Micro Enterprises".

OCDE, 1993 ; "Promoting Foreign Investment in Developing Countries".

ONUUDI, 1993 ; "L'industrie dans les PMA".

ONUUDI, 1994 ; "Private Sector Development and Privatization in Developing Countries: Trends, Policies and Prospects".

Romer Paul, 1990 : "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*.

Samuel Paul, 1990 ; "Institutional Reforms in Sector Adjustment Operation" ; Banque mondiale.

SFI, 1994, "Trends in Private Investment in Developing Countries".

SFI, 1990 ; "Les chefs d'entreprise en Afrique".

Stiglitz Joseph, 1992 ; "Alternative Tactics and Strategies for Economic Development" in *New Directions in Development Economics* ; éditions Edward Edgar.

Wells Louis, Alvin Wint, 1991 ; "Facilitating Foreign Investment" ; FIAS.

Wells Louis, Alvin Wint, 1990 ; "Marketing a country" ; FIAS.