



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

18102-F

Distr. LIMITEE

PPD.193(SPEC.)

22 avril 1991

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

LA REVITALISATION DE L'INDUSTRIE TANZANIENNE :
LIBERALISATION ET PRIVATISATION

PROBLEMES ET POSSIBILITES

Etudes sur la réhabilitation de l'industrie africaine
N° 15

Le présent rapport a été préparé par le Service des études par région et par pays.

Les appellations employées dans le présent rapport et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention dans le texte de la raison sociale ou des produits d'une société n'implique aucune prise de position en leur faveur de la part de l'ONUDI.

Traduction d'un document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

PREFACE

Dans le cadre du programme de la Décennie du développement industriel de l'Afrique, le Service des études par région et par pays de l'ONUDI publie une série d'études faisant le point des grands problèmes qui se posent dans le secteur manufacturier en Afrique et des possibilités de revitaliser ce secteur. Il s'agit ainsi de définir de façon générale les politiques et mesures susceptibles de contribuer à une amélioration globale du secteur et d'identifier les entreprises à aider.

Ces études consistent en un examen des aspects économiques et des orientations du secteur industriel de certains pays. Elles évaluent les besoins en ressources nécessaires à la réhabilitation de certaines entreprises industrielles ainsi que les résultats à en attendre. Elles servent également à la formulation d'orientations sectorielles, nationales et régionales, à la création d'institutions et à l'identification des études de faisabilité complètes ainsi que des services de conseils qui pourraient s'avérer nécessaires par la suite.

Jusqu'à présent, six pays d'Afrique ont été concernés par ces études 1/. Dans chaque cas il est apparu que privatisation et réhabilitation étaient étroitement liées. Presque tous les pays étudiés doivent faire face aux problèmes complexes que posent la réhabilitation et la revitalisation de leur industrie. Les décideurs africains sont ainsi de plus en plus amenés à se poser la question de savoir s'il faut d'abord réhabiliter puis privatiser les entreprises industrielles du secteur public, ou au contraire d'abord privatiser puis réhabiliter. Tous les pays étudiés ont clairement manifesté leur volonté de privatiser, mais pas un n'a véritablement commencé à le faire. Cette absence de mesures s'explique notamment parce qu'il n'a pas été fait d'évaluation réaliste des besoins et des capacités nécessaires (en termes d'appui financier, d'initiative, de promotion des investissements et, surtout, de mise en valeur des ressources humaines) pour mener à bien un programme de privatisation. Le présent rapport constitue une première tentative de mise en évidence de ces problèmes - notamment des rapports existant entre la réhabilitation et la privatisation - de façon concrète, c'est-à-dire en s'attachant à un pays déterminé, plutôt que de manière abstraite.

La Tanzanie a adopté en 1967 un mode de développement socialiste. De ce fait, le secteur public/parapublic est important et l'Etat intervient depuis longtemps et de façon sensible dans l'économie.

1/ The Agro-based Industries in Zambia: Key Characteristics and Rehabilitation Issues, PPD.102, 29 décembre 1988;

The Agro-based Industries in Angola: Key Characteristics and Rehabilitation Issues, PPD.103, 29 décembre 1988;

The Agro-based Industries in Tanzania: Key Characteristics and Rehabilitation Issues, PPD.125, 11 juillet 1989;

The Agro-based Industries in Liberia: Key Characteristics and Rehabilitation Issues, PPD.127, 17 juillet 1989;

The Agro-based Industries in Morocco: Key Characteristics and Rehabilitation Issues, PPD.151, 12 mars 1990;

The Agro-based and Other Major Industries in Kenya: Key Characteristics and Rehabilitation Issues, PPD.190, 27 mars 1991.

Le Gouvernement tanzanien envisage maintenant sérieusement la privatisation comme un moyen de stimuler la revitalisation de l'industrie et de l'agriculture. La mise en oeuvre des politiques de libéralisation et de privatisation pose cependant à l'heure actuelle des difficultés particulières.

La Tanzanie a donc été choisie pour illustrer les grands problèmes à résoudre par les pays d'Afrique avant de pouvoir véritablement envisager la privatisation comme une option réaliste pour la réhabilitation et la revitalisation de l'industrie.

A la demande du gouvernement, l'ONUDI a effectué en février/mars 1989 une mission d'étude en Tanzanie qui a donné lieu à un rapport (La revitalisation de l'industrie manufacturière de Tanzanie, en particulier des industries agro-alimentaires, PPD/R.26, 14 juin 1989); le présent document y fait suite.

Il comprend deux grandes parties. La première décrit les principaux problèmes posés par la privatisation et les progrès réalisés dans ce domaine par la Tanzanie.

Cette première partie se compose de quatre chapitres. Le chapitre 1 présente les problèmes liés à la privatisation en Afrique de manière générale et plus particulièrement en Tanzanie. Etant donné que les principales entreprises industrielles publiques de Tanzanie se consacrent à la production agro-alimentaire et à la production manufacturière, les chapitres 2 et 3 traitent des obstacles et des possibilités en ce qui concerne la privatisation de ces deux grands secteurs. Plus concrètement, le chapitre 2 décrit de manière générale les intérêts politiques, économiques et sociaux présents dans le secteur public tanzanien et le chapitre 3 fait le point des initiatives les plus récentes du Gouvernement tanzanien pour attirer les investissements du secteur privé - local et étranger - vers l'industrie manufacturière. Le chapitre 4 décrit brièvement certains des problèmes existant dans le secteur des industries agro-alimentaires et de la production de cultures de rapport.

La partie II est consacrée à un examen détaillé des conditions préalables à remplir pour mobiliser le secteur privé, et notamment réorienter l'action des organismes de financement du développement, fournir un appui financier, encourager les investissements, mettre en valeur les ressources humaines, fournir des informations sur la nature et la taille du secteur privé, et enfin élaborer des stratégies et des politiques concrètes destinées à favoriser le processus de privatisation. Par conséquent, le chapitre 5 traite des problèmes posés par l'obtention et la fourniture des capitaux à risque nécessaires pour financer la réhabilitation de l'industrie tanzanienne; le chapitre 6 présente le cas de deux entreprises privées afin de faire ressortir les problèmes à résoudre; le chapitre 7 examine les obstacles qui entravent la poursuite de la revitalisation du secteur privé en Tanzanie, et le chapitre 8, enfin, décrit les grandes lignes d'un plan d'action en vue de faciliter la privatisation.

Il importe d'insister sur le fait que le présent rapport ne cherche pas à couvrir tous les problèmes posés par le processus de privatisation en Tanzanie, mais simplement à mettre en lumière les plus importants de ces problèmes. De ce fait, sa nature comme sa portée sont limitées, et il devrait donc être considéré comme le travail préparatoire d'une étude plus approfondie des obstacles et des possibilités en ce qui concerne la privatisation en Tanzanie.

Le présent rapport a été préparé par le Service des études par région et par pays de l'ONUDI avec l'aide d'un consultant, M. John Henley, qui s'est également rendu en Tanzanie du 9 au 20 décembre 1989. La mission de l'ONUDI qui s'est rendue dans le pays voudrait exprimer sa gratitude au Gouvernement tanzanien, aux représentants des organismes de l'ONU et des organismes donateurs, aux banques nationales et commerciales, aux organismes de financement du développement et à diverses entreprises et organisations privées pour leur aide et leur appui. Elle tient tout particulièrement à remercier M. B. Demeksa, représentant résident du PNUD, et M. J. Rasmussen, administrateur auxiliaire de l'ONUDI, pour leurs conseils et leur aide.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
PREFACE	i
TABLE DES MATIERES	iv
LISTE DES FIGURES	vi
LISTE D'ABREVIATIONS	vii
RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	viii
PREMIERE PARTIE : QUESTIONS DE PRIVATISATION ET PROGRES REALISES	1
<u>Chapitre</u>	
1 QUESTIONS DE PRIVATISATION DANS UN CONTEXTE AFRICAIN : LE CAS DE LA TANZANIE	3
1.1 Introduction	3
1.2 Questions de privatisation	3
1.2.1 Avantages en matière de recettes publiques	3
1.2.2 Le régime de la propriété	4
1.2.3 Mobilisation de capitaux	5
1.2.4 Privatisation et innovation	7
1.2.5 Cession de biens publics	8
2 LES OBSTACLES A LA LIBERALISATION ET A LA PRIVATISATION DE L'ECONOMIE	9
2.1 Introduction	9
2.2 La Déclaration d'Arusha ou les origines du programme socialiste	9
2.3 Structure du capital et direction des entreprises industrielles	10
2.4 La politique de fabrication sous licence du gouvernement et les mesures visant à décourager l'activité du secteur privé	11
2.5 Le bouleversement de l'agriculture : villagisation et propriété communautaire	12
2.6 La signification politique des agents de la fonction publique et de la réduction des incitations en faveur de l'efficacité	13
2.7 La compression des traitements dans la fonction publique et la quasi-disparition des incitations au travail	13
2.8 La compression des effectifs du secteur public et les éventuelles résistances politiques	15
2.9 Mise en oeuvre des mesures de réduction d'effectifs et niveau de compétence des responsables d'entreprises parapubliques	16
2.10 L'attitude du syndicat à l'égard de la privatisation	17
3 LE CADRE PROPICE AUX INVESTISSEMENTS PRIVES : POLITIQUE DE PROMOTION DES INVESTISSEMENTS DE LA TANZANIE	18
3.1 Initiatives de libéralisation économique, de privatisation et de promotion des investissements privés	18
3.2 Redécouverte des vertus des investissements privés	19
3.3 Le Centre de promotion des investissements (CPI)	19

TABLE DES MATIERES (suite)

<u>Chapitre</u>		<u>Page</u>
	3.4 Priorités en matière d'investissement	20
	3.5 Dispositions en matière d'impôts et de devises	22
	3.6 Réserves de fonds bloqués	23
	3.7 Pôles de croissance et zones franches industrielles	23
4	LIBERALISATION DU SECTEUR DE LA TRANSFORMATION DES PRODUITS AGRICOLES	24
	4.1 Introduction	24
	4.2 Noix de cajou	25
	4.3 Sucre	25
	4.4 Thé	26
	4.5 Autres projets	26
	DEUXIEME PARTIE : MOBILISATION DU SECTEUR PRIVE	29
<u>Chapitre</u>		
5	LE FINANCEMENT DE LA PRIVATISATION : ROLE DES INSTITUTIONS DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DANS LE PROCESSUS DE PRIVATISATION	31
	5.1 Introduction	31
	5.2 Crise de liquidité et exclusion	31
	5.3 Banque d'investissement de Tanzanie (TIB)	33
	5.4 Tanganyika Development Finance Company Limited (TDFL)	35
	5.5 La crise des banques de développement	38
6	LE SECTEUR PRIVE	39
	6.1 Introduction	39
	6.2 La Chambre nationale de commerce, d'industrie et d'agriculture de Tanzanie	39
	6.3 IPP Limited	40
	6.4 Tropical Foods Limited	41
	6.5 Les besoins du secteur privé sont-ils différents de ceux du secteur public ?	42
7	LIBERALISATION, PRIVATISATION ET RELANCE DE L'INDUSTRIE TANZANIENNE	43
	7.1 Industrialisation axée sur la substitution des importations et endettement	43
	7.2 Financement de la privatisation	45
	7.3 Coentreprises	46
	7.4 Expérience acquise dans le cadre d'opérations de relance	47
	7.5 Le personnel	49
	7.6 Appui au Centre de promotion des investissements (CPI)	50
ANNEXE		
	Liste des principales organisations, sociétés et personnes contactées durant la mission de l'ONUDI en Tanzanie, en décembre 1989	51

LISTE DES FIGURES

	<u>Page</u>
Figure 1 : Accroissement des effectifs de la fonction publique et baisse du niveau réel des rémunérations	14
Figure 2 : La crise d'endettement interne des institutions de financement du développement	36
Figure 3 : Dynamique d'une politique d'industrialisation axée sur la substitution des importations	44

LISTE D'ABREVIATIONS

AMSCO	African Management Services Company
ASDI	Agence suédoise de développement international
BEI	Banque européenne d'investissement
BIT	Bureau international du Travail
BNC	Banque nationale de commerce
BOT	Bank of Tanzania
CCM	Chama Cha Mapinduzi
CDC	Commonwealth Development Corporation
CEE	Communauté économique européenne
DEG	Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligung in Entwicklungsländer mbH (société allemande de financement des investissements dans les pays en développement)
FMI	Fonds monétaire international
FMO	Netherlands Finance Company for Developing Countries
ICDS	Industry Council for Development Services
IDA	Association internationale de développement
KrS	Couronne suédoise
NORAD	Agence norvégienne pour le développement international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PREFUND	Project Rehabilitation Fund Limited
ShT	Shilling tanzanien
TIB	Banque d'investissement de Tanzanie
TKAI	Tanzania Karatasi Associated Industries
USAID	United States Agency for International Development
ZIP	Zone industrielle d'exportation

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

1. La nature et l'étendue du secteur privé sont inconnues

Un obstacle majeur à la privatisation en Tanzanie réside dans le fait que la nature et l'étendue du secteur privé sont très mal connues.

2. La privatisation devrait précéder la réhabilitation

La conclusion essentielle du rapport est qu'il ne sera pas possible de faire progresser sensiblement la privatisation de l'industrie manufacturière tanzanienne tant que les entreprises intéressées n'auront pas été réhabilitées et n'auront pas fait preuve de leur rentabilité. Pour l'instant, toutes les entreprises - tant du secteur public que du secteur privé - fortement endettées subissent une grave crise de trésorerie. Sont particulièrement exposées les entreprises qui ont des dettes en devises. La crise a eu pour cause le Programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale/FMI ainsi que l'introduction de taux de change réalistes et de taux d'intérêt positifs en juin 1986. La crise de trésorerie a été provoquée pour faciliter l'élimination des activités non rentables mais il semble que l'on n'ait pas prêté suffisamment d'attention à la nécessité de mettre en place des mécanismes institutionnels pour limiter certains des effets les plus arbitraires de cette politique. C'est pourquoi le souci quotidien de la plupart des entreprises tanzaniennes est la survie. Dans l'ensemble, elles n'ont pas la moindre idée de l'endroit où elles pourront trouver les fonds nécessaires pour financer la réhabilitation qu'elles estiment nécessaire.

3. Une part importante des fonds devra continuer à provenir de donateurs/services extérieurs

Le montant de l'assistance étrangère que la Tanzanie reçoit à l'heure actuelle est plus du double du montant de ses recettes d'exportation. De ce fait, une part importante des fonds nécessaires à la réhabilitation dépend des priorités des donateurs. La question de savoir si les donateurs sont ou non prêts à financer à la fois la réhabilitation et la privatisation joue un grand rôle dans la décision du gouvernement de transférer des entreprises publiques au secteur privé. Il ne semble pas que les donateurs soient convaincus de la nécessité de la privatisation.

4. Nécessité de renforcer la coordination entre les donateurs

La nécessité de renforcer la coordination et les échanges d'expérience entre les donateurs paraît évidente. Les projets de réhabilitation semblent avoir été axés essentiellement sur le matériel et la fourniture de services du gestionnaire. La mise en valeur des ressources humaines locales ne semble pas avoir fait l'objet d'une attention suffisante. Cette préférence semble constituer une caractéristique structurelle de l'assistance étrangère à laquelle il convient de prêter attention du fait de la pénurie de personnel de haut niveau en Tanzanie.

5. Nécessité pour le gouvernement de mieux coordonner l'assistance extérieure en vue de la réhabilitation

Le PNUD fournit une assistance technique au gouvernement pour l'aider à améliorer sa capacité à gérer et à coordonner l'assistance étrangère mais cette assistance semble avoir été jusqu'ici sans effet sur les activités de réhabilitation industrielle. Il est à souhaiter que les études sous-sectorielles lancées par la Banque mondiale sur les textiles, le cuir, la transformation des produits agricoles (huiles comestibles et conditionnement de la viande) soient utilisées, lorsqu'elles seront disponibles, comme base pour la coordination des activités de réhabilitation et de privatisation. Comme le financement de la réhabilitation et de la restructuration proviendra essentiellement de la communauté des donateurs par le biais des institutions de financement du développement, il importe également de renforcer la capacité de ces dernières à évaluer d'une manière cohérente la rentabilité des projets de réhabilitation et d'autres projets.

6. Le Ministère de l'industrie et du commerce n'est pas encore en mesure d'apporter tout l'appui voulu à la réhabilitation industrielle

La majeure partie des entreprises industrielles tanzaniennes doivent être réhabilitées. Le Ministère n'est pas encore en mesure d'évaluer ou d'appuyer intégralement les projets et propositions de réhabilitation provenant de donateurs ou d'autres sources. C'est là l'obstacle majeur à la participation du gouvernement au processus de réhabilitation du pays.

7. La politique de promotion des investissements adoptée récemment par le gouvernement est un pas dans la bonne direction

La politique de promotion des investissements récemment présentée au gouvernement représente une rupture décisive avec les pratiques passées concernant le secteur privé. Elle offre un cadre utile à l'intérieur duquel les services publics peuvent rétablir la crédibilité de la Tanzanie à l'égard des investissements privés, d'origine locale ou étrangère. Il est particulièrement important que les fonctionnaires qui traitent avec les investisseurs privés soient fidèles à l'esprit de la politique et en particulier à l'insistance qui y est mise pour que tous les investisseurs soient traités de la même manière. La réputation des sites d'investissements tend à se transmettre de bouche à oreille, des investisseurs actuels aux nouveaux arrivants. Il est également indispensable de ne pas oublier les besoins des entreprises existantes dans les campagnes pour attirer les investisseurs nouveaux. A cet égard, la décision du gouvernement de remettre sur pied la Chambre de commerce tanzanienne et de rechercher l'assistance du PNUD pour développer ses services est un bon moyen de faire en sorte que les autorités soient informées des préoccupations du secteur privé.

8. Les apports d'investissements importants à court et à moyen terme paraissent douteux

En dépit des mesures réellement positives prises par le gouvernement pour libéraliser l'économie, il paraît peu probable que le monde international des affaires manifeste un intérêt marqué dans le court et moyen terme. L'une des conséquences de l'augmentation de la demande d'investissements étrangers dans le monde est que les nouveaux venus sur le marché ont des difficultés considérables à établir leur réputation. Les investisseurs étrangers devraient cependant être intéressés par la brasserie, l'industrie du tabac, le tourisme dans la région nord ainsi que par certains investissements fondés sur

des ressources naturelles. Des précautions doivent être prises dans la négociation devant conduire au transfert de la propriété et/ou du contrôle de la gestion aux investisseurs étrangers. Lorsqu'il existe des précédents, il est difficile de faire machine arrière. Il est certain que les entrepreneurs locaux pleins de ressources trouveront d'autres possibilités qui pourront être exploitées au moyen d'accords de licence ou de services de gestion ou de production sous contrat.

9. L'économie tanzanienne connaît d'énormes problèmes de structure

L'économie tanzanienne connaît d'énormes problèmes de structure indépendamment de la question de la privatisation. Elle présente les nombreux symptômes classiques d'une économie qui a suivi une politique d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations. Les effets négatifs de cette politique ont été aggravés par le fait que de nombreux investissements ont été faits sans tenir compte des possibilités du marché. Tant que les problèmes fondamentaux de structure n'auront pas été résolus, les investissements étrangers resteront vraisemblablement modestes.

RECOMMANDATIONS

1. Inventaire des forces et des faiblesses du secteur privé

On connaît très mal l'étendue et la nature du secteur privé tanzanien. Il est urgent de déterminer en détail les possibilités des entreprises privées de moyenne et de grande dimension, faute de quoi il sera difficile d'élaborer un programme de privatisation rationnelle. Sans cette information, les dirigeants ne sont pas en mesure de prendre des décisions fondées concernant le meilleur moyen d'appuyer et d'encourager le développement des entreprises privées locales. Le PNUD et l'ONUDI, ainsi que d'autres institutions internationales peuvent être en mesure d'aider les autorités tanzaniennes à procéder à une évaluation des forces et des faiblesses du secteur privé du pays.

2. Examen des institutions de financement du développement

Il va de soi que le secteur privé ne se développera que si des possibilités commerciales s'offrent à lui. Les deux principaux obstacles au développement sont les suivants :

- Incertitude concernant la politique générale, en particulier la volonté du gouvernement d'encourager le secteur privé;
- La grave crise de trésorerie que connaissent toutes les entreprises et qui est une conséquence directe du programme d'ajustement structurel.

Il importe dans un premier temps d'élaborer un programme permettant de renforcer le capital de travail des entreprises fiables, que celles-ci soient privées ou publiques. Il faut pour cela réviser radicalement le système de financement du développement, les dossiers et les procédures de prêts et procéder à un apport substantiel de ressources financières nouvelles. Il est vraisemblable que les nouveaux prêts des donateurs dépendront de la politique de promotion des investissements appliquée par le gouvernement. Il importe d'améliorer sensiblement la capacité des institutions de développement si l'on veut qu'elles jouent un rôle clef dans la réhabilitation de l'industrie tanzanienne. L'assistance technique est surtout nécessaire pour renforcer la

capacité de ces institutions à évaluer la viabilité commerciale des projets et à contrôler les projets en cours de réalisation. Le PNUD et l'ONUDI peuvent apporter une assistance dans ce domaine.

3. Restructuration et réhabilitation financières avant la privatisation

Les entreprises du secteur public en faillite ou au bord de la faillite ne peuvent intéresser les investisseurs que comme sources de machines d'occasion. Il s'ensuit que toute politique réaliste de privatisation doit comporter des dispositions en vue de la restructuration et de la réhabilitation financières avant la privatisation. Si l'on veut que la privatisation soit un gage d'efficacité de l'économie à long terme, il importe de veiller à ce que les nouveaux propriétaires ne bénéficient pas automatiquement d'un monopole. Les économies d'échelle plaident fortement en faveur d'un nombre très limité de producteurs mais il ne faut pas pour autant les protéger de la concurrence.

4. La réhabilitation doit porter à la fois sur les ressources humaines et sur le matériel

Les dirigeants des entreprises du secteur public tanzanien n'ont pas l'expérience voulue pour faire fonctionner leurs entreprises avec des ressources insuffisantes. La libéralisation et la privatisation ne permettront de renforcer l'efficacité à long terme que si les chefs d'entreprises ont la capacité de réorienter celles-ci en fonction du marché. Il est donc nécessaire de procéder à un examen au coup par coup des besoins de chaque entreprise en cadre et en matériel pour procéder à la privatisation en portant une attention particulière aux besoins de formation dans le domaine de la technique, de la commercialisation et de la gestion financière. Cet examen des besoins en matière de mise en valeur des ressources humaines pourrait être coordonné avec l'examen des besoins financiers de chaque entreprise auquel se livreront les institutions de financement du développement.

Toute étude précédant la privatisation doit porter à la fois sur le capital humain et les biens fixes. Dans le passé, l'assistance technique et le financement des projets n'ont pas porté suffisamment attention à la formation d'un personnel local compétent. Toutes les propositions de réhabilitation doivent être axées sur la nécessité de réinvestir dans le domaine technique et dans le domaine humain.

L'expérience prouve que les directeurs d'entreprises n'ont pas nécessairement la capacité ou la motivation nécessaires pour procéder à un programme efficace de privatisation; il faut donc faire des investissements importants en matière de gestion des cadres et de mesures d'incitation. Il paraît donc indispensable à l'heure actuelle que le gouvernement élabore, avec l'appui de l'ONUDI, du PNUD, de l'OIT et d'autres institutions internationales compétentes, un programme complet de mise en valeur des ressources humaines en vue de la réalisation des plans de libéralisation et de privatisation. Ce programme pourrait être proposé à une conférence des donateurs qui pourrait en coordonner l'exécution.

5. Nécessité d'une assistance technique au Ministère de l'industrie et du commerce en vue de la réhabilitation industrielle

Les programmes de réhabilitation industrielle ne peuvent être réalisés sans une assistance technique permanente et urgente. Il importe à cet égard que le Ministère de l'industrie et du commerce se dote de la capacité à évaluer les propositions des donateurs et les autres propositions, à fournir

des diagnostics et à apporter toute autre forme d'appui à la réhabilitation. A défaut, nombre des erreurs commises au moment de l'élaboration des projets pourraient se renouveler.

6. Mise au point d'une politique de promotion des investissements et création d'institutions

Le Centre de promotion des investissements dont la création est proposée devrait avoir notamment pour fonctions de faciliter la création de liens nouveaux entre le gouvernement et une économie essentiellement privatisée. Le fait que ce centre relève directement du cabinet du président permet un interface avec les principaux responsables du système politique. En dernière analyse, la libéralisation et la privatisation de l'économie tanzanienne dépendent de la volonté politique.

La réforme de la politique de promotion des investissements du gouvernement a pris un bon départ mais il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Une assistance technique est nécessaire d'urgence pour développer les institutions nécessaires au soutien de la nouvelle politique. Il faut en particulier élaborer des procédures et des politiques pour évaluer les propositions d'octroi de licences et de coentreprises et pour en contrôler l'exécution. Le comportement des institutions nationales chargées des rapports avec les investisseurs du secteur privé sera interprété comme une manifestation de l'attitude générale du gouvernement à l'égard des investissements. Il est indispensable que le personnel de ces institutions soit choisi et formé avec soin.

7. Nécessité d'encourager la création d'institutions largement représentatives du secteur privé

Le Gouvernement tanzanien doit en fin de compte pouvoir s'appuyer sur la coopération des hauts fonctionnaires appliquant une politique de privatisation. Il n'y a aucune raison de penser que ceux-ci manifesteront beaucoup plus d'enthousiasme à l'égard de la concurrence que leurs homologues des pays développés. Il y a donc un réel danger qu'un secteur public récemment privatisé compte sur des liens politiques pour obtenir divers privilèges monopolistiques. Pour écarter cette possibilité, il est important d'encourager la formation d'institutions largement représentatives des intérêts du secteur privé telles que des chambres de commerce ou des associations d'industriels car il n'y a pas dans le système politique de gens ayant l'expérience ou la connaissance commerciale voulues. En accélérant le processus de privatisation sans se préoccuper d'une politique cohérente en matière de libéralisation et de concurrence, on augmente les risques de rater la possibilité d'améliorer le fonctionnement de nombreuses industries.

8. Nécessité d'une volonté politique forte à l'appui du processus de privatisation

La régénération industrielle s'appuie sur des initiatives politiques locales, mais elle a aussi besoin d'une assistance multilatérale. Une politique de privatisation ne peut être efficace que si elle se déroule dans un environnement et produit des avantages concrets immédiatement perceptibles. Pour mettre en route ce processus, la Tanzanie a besoin d'un certain nombre de projets de démonstration élaborés et exécutés avec soin, dans lesquels des donateurs et des industriels locaux et/ou étrangers collaboreraient en vue de la réhabilitation de certaines entreprises. Il convient de créer un fonds de capitaux à risques, doté de ressources financières et de spécialistes adéquats pour choisir et financer des projets de réhabilitation viables sans ingérence politique.

PREMIERE PARTIE

QUESTIONS DE PRIVATISATION ET PROGRES REALISES

La première partie présente les principales questions qu'implique le processus de privatisation et passe en revue les progrès qui ont été réalisés dans ce sens en Tanzanie.

La première partie se compose de quatre chapitres. Le chapitre 1 expose les problèmes fondamentaux qu'implique la privatisation dans un contexte africain et plus particulièrement en Tanzanie. Les secteurs industriels publics les plus importants en Tanzanie sont les industries alimentaires et les industries manufacturières. Les chapitres 2 et 3 traitent donc des obstacles et possibilités de privatisation dans ces principaux secteurs. Plus précisément, le chapitre 2 présente un aperçu des intérêts politiques, économiques et sociaux en jeu dans le secteur public tanzanien. Le chapitre 3 expose les initiatives prises tout récemment par les pouvoirs publics pour attirer les investissements privés - locaux et étrangers - dans le secteur manufacturier. Le chapitre 4 fournit un bref exposé de certains problèmes auxquels se heurtent les agro-industries et les cultures marchandes.

CHAPITRE 1

QUESTIONS DE PRIVATISATION DANS UN CONTEXTE AFRICAIN : LE CAS DE LA TANZANIE

1.1 Introduction

La Tanzanie pose certains problèmes intéressants aux décideurs chargés d'élaborer des stratégies pour la réhabilitation et la revitalisation des capacités africaines de transformation de produits agricoles et de production manufacturière. Entre 1967 et 1986, le Gouvernement tanzanien a appliqué une politique d'industrialisation fortement interventionniste impliquant la nationalisation de la majeure partie des installations de production existantes ainsi que la promotion, le financement et la gestion de nouveaux grands projets par l'Etat. Jusqu'à l'adoption du programme de redressement économique en juin 1986, le secteur privé n'était pas un sujet de réflexion officielle, n'avait pas accès à l'emprunt et ne bénéficiait pas de l'attribution de devises. En outre, les nouvelles initiatives d'investissement public étaient en majorité financées par des emprunts officiels provenant d'organismes bilatéraux et multilatéraux. Les institutions de prêt étrangères devaient donc accepter une part de la responsabilité en ce qui concerne la rentabilité ultérieure d'une grande partie de ces investissements 2/.

1.2 Questions de privatisation

1.2.1 Avantages en matière de recettes publiques

L'un des principaux avantages à obtenir de la privatisation dans une économie de marché développée est le transfert de capitaux provenant du secteur privé et venant majorer les recettes publiques lorsque les biens publics sont vendus. Il est impossible d'obtenir un avantage de ce genre dans un pays socialiste pauvre comme la Tanzanie, où le marché financier n'est pas développé et l'épargne privée intérieure limitée et dispersée. Il est plus probable que les recettes publiques n'augmenteront que si les entreprises publiques actuellement déficitaires cessent de l'être. A terme, si la privatisation est un succès, les entreprises devraient dégager des excédents et payer des impôts sur le revenu. Il devient pour le moins possible, du point de vue politique, de déclarer une entreprise en faillite si cette dernière continue à être déficitaire.

Ce problème soulève une question de principe. Faut-il continuer à consacrer des recettes publiques à la réhabilitation d'entreprises d'Etat

2/ Le montant total des apports d'aide étrangère à la Tanzanie se chiffrait à 764,4 millions de dollars des Etats-Unis en 1987, alors que le montant total des recettes d'exportation était d'environ 350 millions de dollars. L'assistance technique bilatérale s'élevait à 226,4 millions de dollars, les principaux donateurs étant : la Suède (24,4 %), le Danemark (12,2 %), la Finlande (11,1 %), la Norvège (9,7 %), la République fédérale d'Allemagne (6,8 %) et le Japon (6,6 %). L'assistance financière se chiffrait à 492 millions de dollars et les principaux donateurs étaient la Banque mondiale (20,5 %), la Suède (10,4 %), les Pays-Bas (9,1 %), le FMI (8,9 %), la Norvège (7,3 %) et le Japon (6,9 %).

avant d'en venir à la privatisation ? Généralement, les investisseurs privés ne sont intéressés à reprendre une entreprise d'Etat que si l'on peut la considérer viable d'après les méthodes traditionnelles d'évaluation commerciale. Cependant, il y a peut-être, entre autres, bien des questions pouvant faire l'objet de négociations, à savoir : valeur des avoirs, différentes formes de protection tarifaire et non tarifaire, recours éventuel à des emprunts, mise en place d'une infrastructure complémentaire, et exemptions de diverses mesures de contrôle appliquées par les pouvoirs publics. Toute concession doit être évaluée avec soin par les deux parties. Les pouvoirs publics risquent d'être relativement désavantagés dans ces négociations, surtout lorsqu'ils négocient avec des investisseurs étrangers, du fait qu'ils n'ont généralement pas accès à autant de connaissances spécialisées ou d'informations commerciales détaillées que les investisseurs privés. En fait, les cadres supérieurs d'entreprises d'Etat seront tentés, en prévision d'une privatisation, d'assurer leur propre situation en apportant leur concours à d'éventuels investisseurs privés.

1.2.2 Le régime de la propriété

S'il est vrai que les considérations financières tendent à être la principale préoccupation des pouvoirs publics, la question de propriété doit aussi être réglée. L'école des économistes institutionnels qui professe les "droits de propriété" justifie la privatisation en alléguant que c'est l'effet stimulant d'un changement salutaire de propriété des entreprises qui se traduit par un accroissement de l'efficacité économique ^{3/}. Selon son argumentation, le transfert de propriété au secteur privé crée un groupe qui s'intéresse directement et vivement à l'efficacité. C'est pourquoi les nouveaux propriétaires tiennent à introduire un système de contrôle de gestion et des stimulants qui garantissent que tous les employés soient entièrement au service de l'efficacité économique. C'est, assure-t-on, le contraire des principes de gestion généralement appliqués dans des entreprises qui travaillent sous un régime socialiste classique.

En régime socialiste, l'Etat est le "bon père" qui a l'obligation de protéger l'existence de ses citoyens, de sorte que toute faillite est politiquement inconcevable. Par conséquent, les contraintes financières sont en définitive "modérées" dans la mesure où l'on trouvera toujours un minimum de ressources pour empêcher une entreprise de faire faillite. La gestion est donc en partie à l'abri de la rude discipline du marché et de la nécessité permanente d'améliorer son efficacité et de réagir aux caractéristiques changeantes de la demande de consommation. Elle est orientée vers la production plutôt que vers le marché.

D'après les théoriciens des "droits de propriété", les gains d'efficacité ne résultent pas seulement du transfert des droits de propriété du secteur public au secteur privé mais dépendent essentiellement de la mesure dans laquelle les nouveaux propriétaires sont directement intéressés à l'efficacité de la gestion. En bref, pour assurer une meilleure efficacité, il ne suffit pas simplement de transformer un monopole public en un monopole

^{3/} Voir S. Commander and T. Killick, "Privatization in Developing Countries: A Survey of Issues" dans "Privatisation in Less Developed Countries" (eds. P. Cook and C. Kirkpatrick), Brighton: Wheatsheaf, 1988, p. 91 à 124.

privé. Malheureusement, le pays africain typique a une économie relativement petite dont la structure est généralement oligopolistique et qui bénéficie d'une forte protection. Le conseiller en politique économique se trouve donc devant un dilemme. Pour intéresser des acheteurs privés à des entreprises d'Etat en difficulté, il peut être nécessaire d'offrir des "douceurs" sous forme de mesures de protection contre des importations concurrentielles ou d'avantages fiscaux. Cependant, des mesures de protection efficaces importantes peuvent créer un environnement où les investisseurs privés ne sont pas plus intéressés à l'efficacité économique que ne l'ont été leurs prédécesseurs.

Certes, au cours des années 90, l'aptitude des décideurs d'offrir des concessions à des investisseurs privés dans de nombreux pays africains est assez étroitement limitée par les exigences qu'implique le programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI. Conformément à ce programme, tout ce qui est censé être offert aux investisseurs c'est la perspective d'un taux de change local "réaliste" et en baisse, une neutralité fiscale, des taux d'intérêt réels dans le pays et une attribution de devises pour l'achat de facteurs de production essentiels. Ce genre d'environnement n'est pas de nature à attirer des investisseurs étrangers qui s'intéressent à la fabrication de biens de consommation pour le marché intérieur, ce qui est peut-être aussi bien étant donné l'absence d'avantages comparatifs évidents de la fabrication de biens qui dépend en grande partie de l'utilisation de matières importées. En tout cas, les défenseurs des droits de propriété préféreraient nettement une propriété privée nationale à un arrangement de coentreprise ou à des investissements étrangers directs impliquant la participation d'une société multinationale, car on suppose que les gains d'efficacité résultant de la privatisation dépendent de l'importance des stimulants financiers directs offerts aux propriétaires et responsables de la gestion. De ce point de vue, on pourrait aussi s'attendre à ce qu'une restriction excessive des droits de propriété compromette quelque peu la rentabilité des investissements de portefeuille effectués par une institution financière locale.

1.2.3 Mobilisation de capitaux

Il est évident que le rôle des capitaux propres ou de leur équivalent dans la structure financière change selon que les unités de production privatisées sont transformées en sociétés regroupant des actionnaires ou en une certaine forme d'organisation mutualiste appartenant aux employés et/ou aux clients. La question de la propriété est aussi liée aux particularités du secteur financier qui se développe. L'absence de marché financier organisé est caractéristique des pays africains subsahariens. Il existe un marché officiel des actions en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Nigéria et au Zimbabwe, mais ces marchés n'en sont qu'à un stade initial de développement. Sur ces marchés, il y a rarement de nouvelles émissions et peu d'opérations. Les actions sont généralement achetées pour la rentabilité des dividendes plutôt que dans la perspective d'une augmentation de capital. Le recours à l'emprunt est actuellement, ce qui n'est pas surprenant, la formule la plus courante pour mobiliser des capitaux.

On se pose alors la question de savoir qui détiendra le capital social des entreprises une fois qu'elles auront été privatisées et quels seront les rapports entre les détenteurs de ce capital social et les institutions financières qui consentent des prêts à ces entreprises. Un pays qui adoptera les méthodes britanniques ou américaines de financement industriel exigera que

le capital social soit détenu par des institutions non bancaires. Par contre, selon les partisans du système allemand ou japonais de "banques à vocation universelle", les banques détiendraient des participations "croisées" dans les principales entreprises de manière à créer une clientèle captive et à surveiller de près les performances de grands emprunteurs. Cette dernière approche est censée encourager les prêteurs à envisager des investissements à long terme, ce qui, à son tour, permet aux responsables des entreprises d'adopter une stratégie de développement à long terme des affaires. Le système bancaire britannique ou américain favorise une plus grande spécialisation des fonctions et un marché des capitaux plus compétitif mais encouragerait, selon certains, une conception à court terme de l'investissement.

L'arrangement intérimaire le plus probable sur la voie de la privatisation est la création d'institutions financières détenant la dette publique capitalisée de différentes entreprises d'Etat. Lorsque les investisseurs sont finalement invités à faire une soumission pour la participation au capital, le problème qui se pose alors est de stimuler la demande en l'absence de concentration importante d'épargne privée accumulée dans des secteurs acceptables du point de vue politique. Les investisseurs n'ont pas seulement besoin de capital pour acquérir les biens d'une entreprise d'Etat, mais la plupart d'entre eux ont aussi besoin d'importantes ressources complémentaires pour en financer la réhabilitation. Inévitablement, les capitaux d'emprunt supplémentaires devront être fournis par des institutions financières publiques à moins que les entreprises ne puissent être vendues directement tout entières à des investisseurs étrangers. Cependant, la plupart des investisseurs étrangers préféreront fort probablement certaines formes de coentreprise, tout au moins jusqu'à ce qu'ils aient confiance dans le nouvel environnement.

Pour passer du prêt consenti en fonction des priorités fixées par un mécanisme de planification au prêt négocié sur un marché des capitaux, il faudra probablement recourir en permanence à un "intermédiaire loyal" entre l'Etat, les intérêts privés étrangers et les intérêts privés locaux. De toute évidence, les prévisions de rentabilité des entreprises concernées entrent en ligne de compte. Lorsqu'une entreprise d'Etat est bien connue pour sa rentabilité, il ne devrait pas y avoir de grandes difficultés à obtenir un prêt mais cette entreprise n'est peut-être pas parmi les premières dont on envisage la privatisation. Ce n'est que si une institution financière est capable d'évaluer les risques et de superviser le paiement de prêts que l'on pourra éviter d'investir davantage dans une mauvaise affaire.

Jusqu'à présent, le bilan des institutions de financement du développement en Afrique n'est pas bon. Ces mauvais résultats sont en partie certainement attribuables aux conséquences de politiques macro-économiques nationales inadaptées. En particulier, l'ajustement brusque de taux de change irréalistes et de taux d'intérêt négatifs en taux d'intérêt positifs dans les années 80 a été préjudiciable pour les portefeuilles de prêt des institutions de financement du développement qui prêtent à des entreprises locales sur des emprunts de devises. Même dans ce cas, ces institutions n'ont pas les moyens techniques suffisants pour évaluer les projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier et toute décision prise en matière d'investissement est trop souvent influencée par des considérations politiques. La dépendance accrue à l'égard des donateurs observée depuis le début de la récession économique mondiale de 1981-1983 fait intervenir toute une série de facteurs administratifs et politiques extérieurs supplémentaires dans le processus de prise de décisions.

Les banques internationales continueront d'hésiter à relancer des opérations de prêts extérieurs de source commerciale en Afrique. La combinaison des risques politiques et des frais généraux élevés qu'implique l'octroi de prêts sur des marchés mal connus restera un puissant facteur dissuasif à moyen terme. Par contre, il devrait être relativement facile de privatiser les services bancaires pour des particuliers en invitant des banques étrangères disposant des compétences et de l'assise financière nécessaires à s'installer dans le pays. La sécurité qu'offre une réputation internationale devrait attirer des dépôts de ressources intérieures suffisantes pour dégager des excédents qui permettent de couvrir plus que largement les frais administratifs locaux liés au financement d'opérations commerciales, aux opérations de crédits fournisseurs et aux apports d'aide. Pour le siège d'une banque internationale, le principal intérêt de s'implanter dans un pays comme la Tanzanie est la possibilité d'accès que les services bancaires pour les particuliers ouvrent aux transactions commerciales en devises. La perspective de transferts de dividendes provenant d'opérations locales sera en l'occurrence une considération relativement secondaire.

1.2.4 Privatisation et innovation

Le principal sujet du débat sur la privatisation en Afrique est, de toute évidence, la productivité d'avoirs existants. Cependant, dans un monde de plus en plus dominé par l'accélération du progrès technique, le raccourcissement du cycle de vie des produits et l'augmentation des frais de recherche-développement par unité de produit, il importe aussi de tenir compte des répercussions de la propriété sur les sources et le rythme de l'innovation. En l'occurrence, les éléments d'information sont peu concordants. Dans l'ensemble, le bilan de l'Afrique en matière de dépenses consacrées à la recherche-développement n'est guère brillant et sa dépendance à l'égard des pays de l'OCDE pour satisfaire ses besoins en matière de technologie se passe de toute explication. Si, comme il est probable, la dépendance technologique persiste à moyen terme, la question fondamentale sera alors de savoir si les entreprises du secteur public sont capables d'adopter et d'adapter la technologie importée.

Il est difficile de croire que, sous leur forme actuelle, les entreprises d'Etat africaines puissent jouer un rôle réellement novateur étant donné qu'elles sont souvent des consommatrices nettes de recettes publiques. L'une des conditions essentielles pour le développement de la capacité d'innovation est l'existence d'une main-d'oeuvre scientifique et technique de haut niveau. Une fois que les entreprises d'Etat sont prises dans l'engrenage de l'insuffisance de fonds de roulement et du taux de réinvestissement, de la faible utilisation des capacités et des sureffectifs, elles ont inévitablement des difficultés à rémunérer suffisamment leur personnel de haut niveau pour le conserver. La rigidité de la structure des traitements et salaires d'un Etat à économie planifiée ne fait qu'aggraver le problème.

Les facteurs dynamiques de gains d'efficacité résultant en particulier d'une amélioration de la gestion des ressources humaines sont difficiles à estimer. Néanmoins, ils constituent probablement la source la plus importante d'amélioration de l'efficacité économique que permet d'obtenir la privatisation. Une amélioration de la gestion des ressources humaines dépend essentiellement de la compétence et de la qualité des cadres dirigeants et du personnel technique qualifié. Etant donné les pénuries et le faible niveau d'utilisation des capacités si répandus dans les entreprises tanzaniennes, le principal souci des directeurs d'entreprise est forcément de continuer à

maintenir la production. Il est probable que, dans cette lutte pour l'existence, on ait négligé les compétences nécessaires pour la mise au point de produits et de procédés, la commercialisation et la gestion financière. Par ailleurs, ce qui est positif, selon certains indices, les entreprises d'Etat dépensent davantage pour la mise en valeur des ressources humaines que des entreprises comparables du secteur privé, surtout pour ce qui est de la gestion et de la formation technique. Cependant, il est souvent difficile de déterminer la mesure dans laquelle cette formation est justifiée du point de vue économique. Cette formation semble être parfois dispensée à titre de récompense pour des services loyaux et/ou d'assistance technique fortement subventionnée ou "gratuite" d'organismes d'aide.

1.2.5 Cession de biens publics

La cession de biens publics est compliquée par des facteurs d'ordre technique et politique. Dans une économie centralement administrée, il n'y a pas de mesure "réelle" du coût des entrées et sorties. Il existe des distorsions considérables dans les prix du capital, de la main-d'oeuvre et des apports matériels. Les prix à la production sont sujets à des manipulations. La production intérieure est souvent extrêmement concentrée, voire monopolistique. Les avantages à obtenir d'une influence croissante des prix déterminés sur le marché sont par conséquent difficiles à exprimer et diffus. Par contre, les effets négatifs à court terme de la privatisation en matière de répartition des revenus touchent probablement un secteur bien délimité de la collectivité qui devrait y opposer une vive résistance.

Il est aussi important de rappeler que toute initiative de privatisation se superpose à certains problèmes structurels existants qui, dans le cas de la Tanzanie, découlent de politiques antérieures, telles que la stratégie industrielle de base, qui visait à promouvoir une industrialisation autonome fondée sur le remplacement des importations. Ces politiques ont eu pour effet cumulatif d'accroître la dépendance à l'égard des importations. De ce fait, il est probable que, pendant un certain temps encore, la Tanzanie connaîtra une grave pénurie de devises. Or, les investisseurs étrangers tiennent à avoir la garantie de pouvoir toujours rapatrier les intérêts, dividendes et redevances. Faute d'un ajustement structurel important, la production privée continuera à dépendre d'autorisations des pouvoirs publics et restera donc exposée aux risques d'ingérence politique. Cela faussera-t-il les effets dynamiques d'une autonomie accrue en matière de gestion ?

L'expérience de la privatisation dans des pays industriels avancés, tels que le Royaume-Uni, donne à penser qu'il est difficile de tenir l'engagement pris de favoriser la concurrence. Il est assez facile de liquider des monopoles, alors qu'il faut du temps et qu'il est compliqué de préparer des monopoles à la concurrence. Ce qui est peut-être plus important, c'est que les pouvoirs publics dépendent des cadres supérieurs des entreprises d'Etat pour obtenir les informations, les services spécialisés et les concours nécessaires pour formuler les arrangements concernant la privatisation. Tout en tenant à réduire l'ingérence des pouvoirs publics dans leurs affaires, ces cadres ne sont probablement pas pour autant enthousiastes d'exposer leur entreprise récemment privatisée à la concurrence.

Finalement, le Gouvernement tanzanien dépend aussi de la coopération des cadres supérieurs pour appliquer une politique de privatisation. Il n'y a, semble-t-il, aucune raison de croire que la concurrence leur inspire davantage d'enthousiasme qu'à leurs homologues britanniques par exemple. Le

secteur public récemment privatisé risque donc réellement d'être tributaire de relations politiques en ce qui concerne les privilèges monopolistiques les plus divers. Pour éviter ce risque, il est important d'encourager la création d'institutions à large assise, qui soient à même de représenter les intérêts du secteur privé, telles que la Chambre de commerce ou des associations d'industriels, car le système politique manque de personnel ayant l'expérience ou les connaissances commerciales nécessaires. Plus on fait pression pour essayer d'accélérer le processus de privatisation sans porter l'attention voulue à une politique de libéralisation et de libre concurrence, plus le risque est grand de ne pas saisir toutes les occasions d'améliorer les performances de nombreuses branches d'activité.

CHAPITRE 2

LES OBSTACLES A LA LIBERALISATION ET A LA PRIVATISATION DE L'ECONOMIE

2.1 Introduction

Pour pouvoir évaluer les possibilités réelles de privatisation en Tanzanie, il faut tout d'abord bien savoir quels sont les obstacles actuels à la libéralisation et à la privatisation de l'économie. Un grand nombre de ces obstacles sont le résultat du programme socialiste contenu dans la Déclaration d'Arusha adoptée en février 1967 et de ses conséquences : changement en ce qui concerne la propriété du capital et le contrôle du secteur industriel; mesures visant à décourager l'activité du secteur privé; régime foncier communautaire; subventions et appui aux entreprises publiques inefficaces; compression des traitements dans la fonction publique et quasi-disparition des incitations au travail; réduction des effectifs du secteur public; opposition des syndicats aux mesures de libéralisation et de privatisation.

2.2 La Déclaration d'Arusha ou les origines du programme socialiste

Jusqu'à son indépendance en 1961, le Tanganyika était administré par un gouvernement colonial britannique qui intervenait relativement peu dans les affaires économiques. Contrairement à ce qui se passait dans le cas du Kenya voisin, qui était administré dans une très large mesure à l'intention des colons européens avec divers privilèges économiques soigneusement répartis entre colons et intérêts économiques étrangers, la structure étatique au Tanganyika n'était guère développée. La Grande-Bretagne n'avait jamais eu l'intention d'en faire un lieu d'implantation de colons, de sorte qu'il n'était pas urgent de mettre en place un système complexe de redistribution interne. Le développement de l'économie résultait dans une large mesure de l'initiative privée, notamment sous l'action des migrants venus d'Asie du Sud-Est. Les investissements étrangers étaient habituellement gérés depuis le siège régional de Nairobi, au Kenya. Ainsi, la brasserie, la fabrique de cigarettes, la cimenterie, l'usine de production d'oxygène, une importante entreprise de production de chaussures et l'usine de production de boîtes de conserve, entre autres, n'étaient juridiquement que des filiales d'entreprises basées au Kenya. Même au bout de cinq ans après l'indépendance, les actifs de l'Etat dans le secteur manufacturier ne représentaient que 10 % du total; l'Etat était surtout présent dans le secteur des mines et de l'électricité et, dans une petite mesure, des services financiers, du tourisme et de l'agriculture. Le premier plan quinquennal (1964-1969) postulait que la part des investissements privés dans l'industrie serait de 75 %, bien que prévoyant un important programme d'investissement dans le secteur public.

Le premier programme d'intervention, modéré si l'on s'en tient aux critères en vigueur pendant les années 60, a été rendu caduc par la publication de la Déclaration d'Arusha de février 1967, qui annonçait l'adoption d'un véritable programme socialiste de développement économique. L'influence de la pensée soviétique et chinoise des années 50 et 60 sur la politique de développement économique en Tanzanie se traduisait par l'importance accordée à une industrialisation autonome. On oublie parfois que la Déclaration d'Arusha prévoyait également d'accorder plus d'importance au développement rural, même si dans la pratique la priorité a été accordée à l'autonomie industrielle. A partir de 1967, d'importantes ressources ont commencé à être transférées vers le secteur manufacturier sous forme d'investissements publics dans les entreprises contrôlées par l'Etat. Cette politique s'est poursuivie jusqu'à la crise économique du début des années 80. L'absence flagrante, en 1967, d'une main-d'oeuvre industrielle formée et qualifiée ou des moyens technologiques nécessaires au bon fonctionnement d'une industrie de biens d'équipement ne semble pas avoir découragé les décideurs de l'époque. En fait, ces derniers semblent avoir simplement considéré que l'expansion du secteur public stimulerait l'apparition de ces éléments et, de plus, qu'il n'y aurait pas dans l'intervalle de perte significative d'efficacité.

2.3 Structure du capital et direction des entreprises industrielles

L'un des intérêts du transfert du contrôle des entreprises industrielles à l'Etat était que les bénéfices ne seraient plus distribués à des actionnaires privés - qui, pour la plupart, n'étaient pas originaires du pays ou n'y étaient pas résidents - mais seraient disponibles pour l'investissement intérieur. Pour garantir que seul l'Etat en bénéficierait et qu'il n'y aurait pas de conflits entre intérêts privés et publics, le gouvernement a promulgué le Code pour dirigeants ("Leadership Code") qui interdisait aux employés de l'Etat de tirer des revenus d'une entreprise privée ou d'un bien mis en location. La stratégie de développement économique adoptée par la Tanzanie se différenciait donc très nettement de celle mise en oeuvre par le Kenya, qui cherchait énergiquement à attirer les investisseurs étrangers dans le cadre de coentreprises avec les organismes publics de financement du développement. Les fonctionnaires au Kenya étaient en outre ouvertement encouragés par le Président Kenyatta à avoir d'autres activités rémunérées annexes.

L'histoire économique de la Tanzanie a montré que, loin de dégager des bénéfices pouvant être réinvestis, les entreprises publiques ont été consommatrices nettes de ressources et ont absorbé 7,8 milliards de shillings tanzaniens entre 1981/82 et 1985/86, si le montant de l'impôt sur les sociétés est déduit des transferts courants ^{4/}.

La composition des importations s'est sensiblement modifiée au profit des biens intermédiaires et des biens d'équipement, de sorte que la part des

^{4/} Il est très probable que les entreprises publiques auraient payé le même impôt si elles avaient été contrôlées par le secteur privé. D'après les estimations de la Banque mondiale, le transfert courant n'a été que de 991 millions de shillings tanzaniens au cours de la période 1981/82-1985/86 (Banque mondiale, 1989, Parastatals in Tanzania Towards a Reform Program, rapport N° 7100-TA, p. 11 à 13).

biens de consommation est passée de 30 % environ du total en 1970 à moins de 20 % pendant les années 80. Cette tendance traduit toutefois une plus grande dépendance à l'égard des importations et cache probablement une forte demande non satisfaite de biens de consommation importés. Selon la Banque mondiale, le déficit de la balance commerciale a été supérieur à 9 % du PIB pendant 11 des 15 dernières années; il a atteint 10,5 % en 1985 et 14,5 % en 1986 5/. La valeur ajoutée et la production du secteur manufacturier, où a été concentré l'essentiel des investissements des entreprises parapubliques, ont même diminué entre 1976 et 1986, revenant de 3,1 milliards de shillings tanzaniens à 1 milliard (aux prix de 1976), soit une baisse de 68 %. De plus, la composition de la production n'a pas sensiblement évolué vers les biens d'équipement et les biens d'intermédiaires en dépit des investissements importants effectués dans les secteurs de la chimie, des engrais, du caoutchouc, des plastiques et des métaux.

2.4 La politique de fabrication sous licence du gouvernement et les mesures visant à décourager l'activité du secteur privé

Etant donné que la politique de développement mise en oeuvre par la Tanzanie entre 1967 et 1986 n'a pas été un succès sur le plan économique, on aurait pu s'attendre que les autorités aient été tentées de rechercher d'autres solutions. Malheureusement, un programme de nationalisation a également des conséquences dans le domaine social. Il a notamment pour effet de décourager, voire dans des cas extrêmes d'amener à considérer comme un crime, l'accumulation de capital par l'individu 6/. Le petit nombre d'entreprises privées qui restaient s'est alors brusquement trouvé défavorisé par rapport au secteur public dans un grand nombre d'activités commerciales. Cela est particulièrement important dans les pays comme la Tanzanie où l'Etat applique une politique d'industrialisation qui repose sur la substitution des importations. Dans de tels cas, en effet, les investisseurs comptent sur le marché intérieur et sur une large gamme d'accords négociés avec l'Etat - allant des mesures de contingentement des produits importés concurrents et d'un traitement préférentiel par l'administration chargée du contrôle des prix à l'obtention de licences d'importation et de devises pour l'achat des intrants essentiels - pour réaliser un profit. Du jour au lendemain, des concessions durement acquises peuvent être perdues au profit du secteur public qui, par définition, jouit généralement d'un appui politique plus important. La population est encouragée à considérer la propriété privée comme quelque chose de suspect et, si quelqu'un est malgré tout suffisamment intelligent pour accumuler du capital, il risque de se le voir confisquer par l'Etat, ce qui décourage clairement les investissements. Comme on peut s'y attendre, il n'existe aujourd'hui qu'un très petit nombre d'industriels privés en Tanzanie. De même, il n'y a guère de fonctionnaires ayant l'expérience de la négociation avec des entreprises privées, locales ou étrangères.

5/ Banque mondiale, 1989, op. cit.

6/ Le Code pour les dirigeants a été introduit afin d'empêcher les dirigeants d'avoir deux sources de revenus. Par conséquent, l'élite des gestionnaires et des administrateurs du service public n'était pas censée avoir une activité quelconque dans le secteur privé. Ce code n'a jamais été véritablement respecté mais il a conduit à donner une mauvaise image du secteur privé. Il contraignait les fonctionnaires à employer toutes sortes de moyens détournés pour se livrer à leurs activités annexes.

2.5 Le bouleversement de l'agriculture : villagisation et propriété communautaire

Un autre argument à l'appui du bien-fondé de la Déclaration d'Arusha et, en particulier, de la politique de villagisation ou ujamaa vijijini, était que les systèmes traditionnels d'agriculture communale qui existaient en Tanzanie ne s'accompagnaient pas de la propriété individuelle de la terre : chacun avait le droit de cultiver aux alentours de son village. Par conséquent, a-t-on avancé, on pouvait accroître l'efficacité de la production agricole sans grande perturbation de la société en ayant recours à un expédient, à savoir regrouper la population rurale dans des villages auxquels seraient attachées des terres communales désormais déterminées par l'Etat. Cette concentration de la population rurale était supposée faciliter la tâche des services de vulgarisation et des services sociaux. Or, elle a au contraire entraîné une baisse régulière de la production agricole pendant les années 70, puisque le taux de croissance du PIB agricole est revenu de 2,4 % par an au cours de la période 1970-1975 à 1,0 % au cours de la période 1976-1980.

Le manque d'efficacité des organismes parapublics chargés de la commercialisation des récoltes, qui avaient été renforcés dans le but de rationaliser la commercialisation et la distribution, a découragé encore plus l'initiative individuelle, ce qui n'a fait qu'accroître les perturbations sociales provoquées par la villagisation. Heureusement, les fermiers tanzaniens semblent capables de s'adapter. Une série de bonnes récoltes au milieu des années 80, le transfert à des syndicats coopératifs de la responsabilité de l'achat des récoltes, et l'autorisation donnée à des négociants privés d'acheter et de vendre la production ont provoqué une forte hausse de taux de croissance de la production agricole qui a atteint 5,4 % par an au cours de la période 1984-1987. La leçon paraît claire : une direction centralisée de la production et de la commercialisation ne donne pas de bons résultats dans un vaste pays ayant une population éparpillée.

Bien que le gouvernement soit en partie revenu sur la politique de villagisation forcée, toutes les terres appartiennent à l'Etat qui les donne à bail pour 33 ou 99 ans. Il semble que cela soit un obstacle au développement d'un marché libre de biens - fonds qui pourraient servir de garantie pour les investissements industriels. A sa décharge, on peut dire que ce régime de propriété des sols décourage probablement le surinvestissement dans la terre et limite les tensions inflationnistes. Un autre facteur qui, en Tanzanie comme dans de nombreux pays d'Afrique, bloque le développement d'un marché immobilier actif est la complexité et la sensibilité politique du droit de la propriété et de son application. Il arrive ainsi fréquemment que les banques refusent d'accepter des titres de propriété de terrains comme garantie de prêts commerciaux [1].

[1] Par exemple, les sociétés immobilières et de développement du Kenya et du Zimbabwe, deux pays où les institutions financières sont par ailleurs relativement bien développées, constituent une part très importante des sociétés traitées sur les petites bourses d'Asie du Sud-Est et, bien que souvent spéculatives, elles réussissent ainsi à mobiliser l'épargne privée pour financer le développement industriel.

2.6 La signification politique des agents de la fonction publique et de la réduction des incitations en faveur de l'efficacité

Un autre résultat du socialisme d'Etat a été la création d'une très importante clientèle politique (la bourgeoisie bureaucratique) qui dépend de l'Etat et de ses dirigeants 8/. L'adoption du socialisme d'Etat justifiait en outre de transformer le mouvement syndical en une composante mineure du parti au pouvoir, ce qui fut définitivement réalisé en 1964 en Tanzanie 9/. Paradoxalement, l'une des caractéristiques de l'Etat socialiste, c'est-à-dire la tendance des organismes publics à absorber, en l'absence de tout mécanisme de contrôle des prix, les ressources rares jusqu'à leur épuisement physique, a limité la dépendance des agents de l'Etat à l'égard de leur employeur.

En régime socialiste, l'Etat paternaliste ne peut laisser une entreprise publique faire faillite, de sorte que les contraintes financières ont tendance à être peu importantes 10/. En théorie, l'Etat trouvera toujours de nouvelles ressources pour assurer la solvabilité des entreprises publiques de sorte qu'un gestionnaire logique continuera d'accumuler des ressources, humaines et matérielles, jusqu'à ce que celles-ci deviennent rares. Dans les pays en développement, les intrants et les équipements importés s'épuisent toujours avant les ressources humaines. Il arrive cependant fréquemment que la main-d'oeuvre qualifiée et expérimentée ne soit pas assez nombreuse, de sorte que les tentatives faites par les responsables pour lui substituer une main-d'oeuvre moins qualifiée ne font qu'aggraver les insuffisances du système.

2.7 La compression des traitements dans la fonction publique et la quasi-disparition des incitations au travail

En Tanzanie, comme dans de nombreux autres pays en développement, les traitements dans la fonction publique ont été fortement comprimés, alors que dans le même temps le nombre d'agents de l'Etat augmentait sensiblement (voir figure 1). Ainsi, en 1984, l'Etat employait environ 302 000 personnes, soit 77 % des salariés du secteur structuré. Alors que le nombre d'agents de l'Etat a augmenté d'environ 5 % par an depuis 1970, l'indice des salaires moyens réels est revenu de 100 en 1969 à 19 en 1986; la chute a été encore plus brutale pour les revenus les plus élevés puisque, sur la même base, ils n'étaient plus que de 6 en 1986. Les écarts de rémunérations ont également été fortement réduits : de 1 à 30 en 1969, ils n'étaient plus que d'environ 1 à 6 en 1987/88 et de 1 à 4 après impôt 11/.

8/ Voir Issa G. Shivji, 1976, Class Struggles in Tanzania, Monthly Review Press, pour une description détaillée de cette notion.

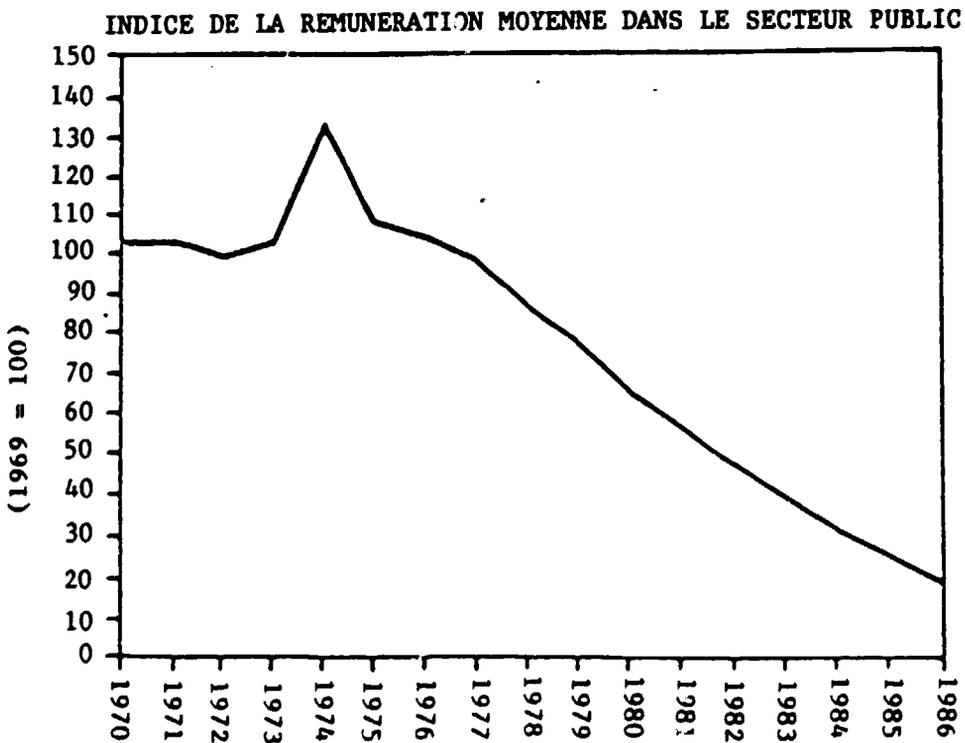
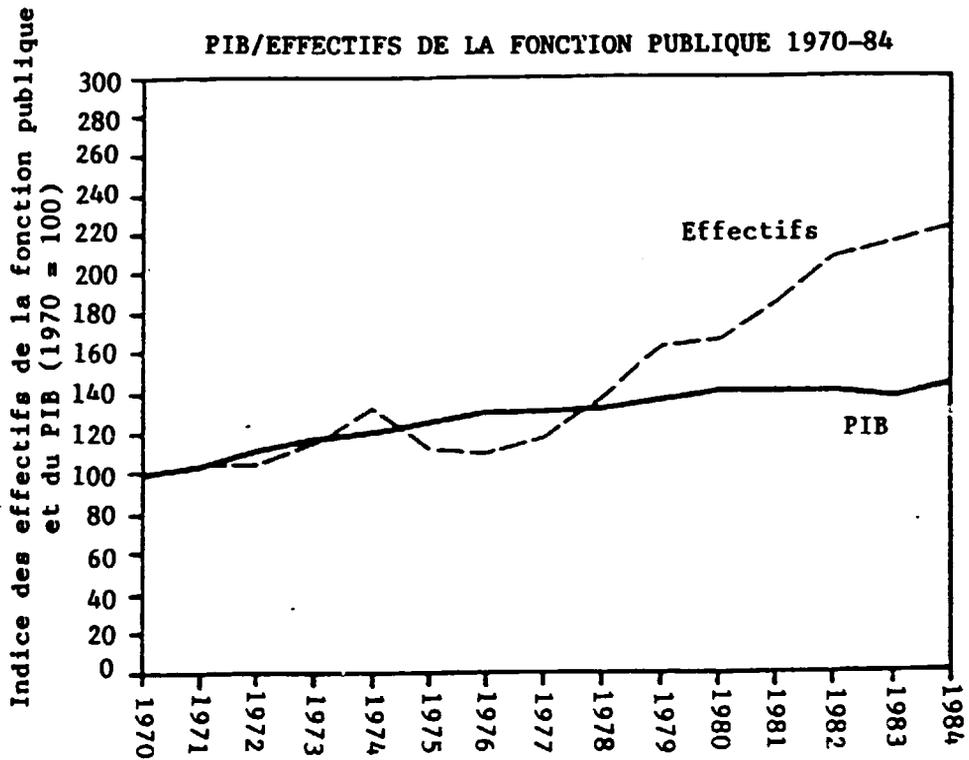
9/ Le National Union of Tanganyika Workers (Establishment) Act de 1964 a aboli la Tanganyika Federation of Labour, indépendante, et fait du mouvement syndical une organisation affiliée au parti au pouvoir, le TANU, avec neuf branches sectorielles.

10/ Voir Janos Kornai, 1980, The Economics of Scarcity, North-Holland.

11/ Banque mondiale, 1989, op. cit., p. 55.

Figure 1

Accroissement des effectifs de la fonction publique
et baisse du niveau réel des rémunérations



Source : Banque mondiale, 1989, Public Expenditure Review (PER), vol. II, Rapport technique No 7559-TA, graphique 4, p. 56.

Il n'est donc guère étonnant que la Banque mondiale ait constaté des cas isolés d'échange de voix contre des avantages en nature afin de compenser la faiblesse des traitements. Elle a également constaté des tentatives visant à compléter les traitements des fonctionnaires d'un rang plus élevé par des avantages en nature plus importants. Il semble que ce soient les agents de rang intermédiaire qui ont le plus souffert au cours des dix dernières années. Comme on pouvait s'y attendre, de nombreux agents de l'Etat ont plusieurs sources de revenus en dépit de l'interdiction faite par le Code pour les dirigeants. L'étude de la Banque mondiale propose de réduire de 30 % le nombre d'agents de l'Etat au niveau de l'administration centrale comme de l'administration locale 12/.

2.8 La compression des effectifs du secteur public et les éventuelles résistances politiques

Sans réduction sensible des effectifs, on ne voit pas comment il serait possible d'accroître l'efficacité de la fonction publique ou des entreprises parapubliques tanzaniennes étant donné que rien ne laisse prévoir un développement rapide des recettes de l'Etat. De plus, il ne sera pas possible de parvenir à un niveau d'efficacité satisfaisant sans des dépenses d'appui appropriées. Or, les plans ambitieux conçus par le gouvernement afin de développer le rôle du secteur privé impliquent une concurrence accrue pour l'obtention de la main-d'oeuvre qualifiée et des cadres de gestion en nombre insuffisant et, d'une manière générale, une aggravation sensible des inégalités face au revenu. Sans incitations appropriées, les employés de l'Etat jouissant de qualifications recherchées iront rejoindre le secteur privé en expansion ou consacreront davantage d'efforts à leur deuxième activité afin de parvenir à un niveau de revenus qu'ils estiment raisonnable. Il est clair qu'une privatisation qui ne s'accompagnerait pas de réduction d'effectifs dans le secteur public ne serait pas non plus viable. Si rien n'est fait pour réduire la taille du secteur public et accroître les traitements, cela ne fera qu'accentuer les départs de personnel compétent, les inefficacités et la corruption étant donné que ceux qui resteront au service de l'Etat chercheront à "taxer" ceux qui en seront partis.

Quand on envisage les différentes formes possibles de résistance aux mesures de libéralisation et de privatisation, il faut également tenir compte de la nature des structures et des mécanismes politiques du pays. Une analyse générale du débat politique sortirait du cadre du présent rapport bien que les facteurs politiques puissent être très importants, mais il est clair que les débats et la résistance risquent d'être vifs au niveau de l'entreprise elle-même, car c'est là que les conséquences des réductions d'emploi dans le secteur public se feront sentir et que l'on trouvera la plupart des gagnants et des perdants. Certes, les salaires réels ont fortement diminué en 10 ans, mais un salaire garanti, quel qu'il soit, reste préférable à pas de salaire du tout, et il arrive fréquemment que la deuxième source de revenus soit liée à l'emploi principal. Celui-ci joue un rôle tampon et permet d'atténuer les chocs subis sur le marché secondaire du travail, incertain et où la concurrence est encore plus vive. D'aucuns avancent cependant que, puisque la plupart des agents de l'Etat exercent déjà une deuxième activité dans le

12/ Banque mondiale, 1989, Tanzania PER, Volume I: Executive Report, p. 20.

secteur privé, l'attachement idéologique au secteur public est très faible : dans l'esprit de la population, il est synonyme de files d'attente et de pénurie.

Les cadres dirigeants des entreprises parapubliques ne sont pas insensibles aux disparités qui existent sur le marché du travail et accordent diverses facilités à leur main-d'oeuvre qualifiée. Par exemple, ils peuvent lui permettre d'utiliser les ateliers de l'entreprise pour compléter ses revenus en effectuant des travaux pour le compte d'entreprises privées ou d'individus. De plus, dans le cas d'entreprises dont la production est sujette à de fortes fluctuations et connaît des périodes d'inactivité forcée en raison du manque d'énergie, d'eau, de pièces détachées ou de matières premières, les responsables d'entreprises sont probablement tout disposés à atténuer la difficulté manifeste des conditions de vie de leurs employés en ignorant volontairement leurs activités annexes. En d'autres termes, on ne peut pas partir du principe que les agents de l'Etat n'ont qu'une seule source de revenus. Si ceux qui seront les plus recherchés par les entreprises nouvellement privatisées seront probablement également ceux dont les sources secondaires de revenus sont les plus variées, les agents n'ayant reçu qu'une éducation de base, jeunes, sans expérience ou sans qualification, c'est-à-dire dont il est le plus facile de se passer, n'auront guère de choix 13/. En outre, le personnel non qualifié est davantage susceptible d'avoir été recruté sur la recommandation d'hommes politiques et de fonctionnaires influents.

2.9 Mise en oeuvre des mesures de réduction d'effectifs et niveau de compétence des responsables d'entreprises parapubliques

Le niveau de compétence et de qualification des responsables qui seront chargés d'appliquer certaines mesures de privatisation sera un facteur important de minimisation des répercussions politiques du processus d'élimination des entreprises parapubliques. Le gouvernement devra faire une large confiance à certains responsables qui seront chargés de superviser les transferts de propriété et la réorganisation de la population active. Malheureusement, la Banque mondiale n'est guère optimiste en ce qui concerne la compétence des responsables d'entreprises parapubliques 14/.

"Les responsables des entreprises parapubliques sont peu compétents, comme en témoigne le fait qu'un pourcentage important d'entre eux sont incapables de gérer leurs entreprises avec un minimum de discipline financière. En 1985-1986, un tiers des entreprises parapubliques n'ont pas publié leurs résultats de base et, sur ceux qui ont été effectivement publiés, les trois cinquièmes étaient incomplets; un quart des entreprises bien gérées fonctionnaient à perte. Il n'y a que quelques entreprises seulement qui dressent de manière régulière l'inventaire de leurs actifs; les contrôles sur l'utilisation des crédits et des liquidités sont superficiels; il arrive fréquemment que les documents relatifs aux achats et aux transactions avec des filiales aient disparu

13/ En 1980, dernière année où le Bureau de statistique a classé les employés de l'administration centrale en employés "permanents" ou "temporaires", cette dernière catégorie comptait 31 000 personnes, soit plus de 14 % du total.

14/ Banque mondiale, 1989, PER, p. 123 à 125.

ou soient incomplets; les procédures de vérification interne, quand elles existent, sont souvent peu efficaces et les cas avérés ou présumés de fraude, de corruption et de vol sont fréquents ... Il y a de bons gestionnaires en Tanzanie, mais ils sont peu nombreux."

Apparemment, 20 ans après la Déclaration d'Arusha et la création de plus de 410 entreprises parapubliques, le personnel d'encadrement du secteur public présente toujours de grandes insuffisances. Si l'analyse de la Banque mondiale est exacte, il est clair que tout programme de privatisation devra s'accompagner d'un vaste programme de formation des cadres. Or, elle paraît confirmée par l'étude effectuée récemment par l'ONUDI 15/. Outre l'absence de véritables compétences en matière de gestion, cette étude parvient à la conclusion qu'il existe dans de nombreuses entreprises un grand nombre d'emplois vacants à des postes clefs comme à des niveaux intermédiaires, notamment en matière de production et de comptabilité.

Il se pourrait toutefois que les cadres soient plus compétents que ne le pense la Banque mondiale. Les comportements actuels pourraient être la conséquence du système d'incitation en vigueur ainsi que des niveaux de rémunération des dirigeants. Etant logiques, les responsables tanzaniens ont peut-être décidé de consacrer leur énergie à d'autres activités rémunératrices au détriment de leur emploi principal. Certains faits donnent à penser que la structure bureaucratique et hiérarchisée des entreprises parapubliques décourage l'initiative et la prise de décisions. Néanmoins, en l'absence de données empiriques fiables concernant les motivations des responsables du secteur public et la façon dont ceux-ci utilisent leur temps, il serait présomptueux d'essayer de prévoir le résultat d'une modification radicale du système d'incitation. Plus concrètement, les informations disponibles amènent à se poser quelques très graves questions quant à la capacité des cadres dirigeants à mener à bien un véritable programme de privatisation (et leur motivation à cet égard) sans avoir reçu auparavant une formation et des incitations importantes.

2.10 L'attitude du syndicat à l'égard de la privatisation

Chaque entreprise publique de plus de 10 employés doit avoir un Conseil des travailleurs, dont le fonctionnement est assuré par le JUWATA, c'est-à-dire l'organisation des travailleurs affiliée au Parti. Toute proposition de privatisation ou de réduction d'effectifs aura à être examinée, au niveau de l'entreprise, par le Conseil des travailleurs et fera l'objet d'un débat au sein du Comité de direction de l'entreprise. Officiellement, le rôle du Conseil des travailleurs est simplement de donner des avis au Comité de direction qui est composé à 60 % de cadres dirigeants et de personnes extérieures à l'entreprise et à concurrence de 40 % de représentants des travailleurs élus par le Comité des travailleurs. Les dirigeants de l'entreprise et les personnes nommées par le gouvernement détiennent généralement la majorité au Comité de direction mais, face à la perspective d'une forte réduction d'effectifs, certains dirigeants pourraient être tentés de prendre le parti des représentants des travailleurs, voire d'organiser l'opposition.

15/ La revitalisation des industries manufacturières de Tanzanie, en particulier des industries agro-alimentaires, notamment les pages 161 à 163, PPD/R.26, 14 juin 1989.

En théorie, le JUWATA est tenu de suivre la politique définie par le Chama Cha Mapinduzi (CCM), c'est-à-dire le Parti. Toutefois, comme on a pu le constater en Pologne, les travailleurs peuvent ignorer les directives des organismes auxquels ils n'apportent pas leur soutien. A l'heure actuelle, il est généralement admis que le JUWATA n'a pas un grand poids au niveau de l'entreprise, mais il constitue néanmoins une base éventuelle à partir de laquelle organiser l'opposition à des changements radicaux, notamment si les réformes envisagées ne bénéficient pas du plein appui de certains membres clefs du Parti 16/. Jusqu'à présent, le gouvernement ne s'est pas prononcé clairement sur la question de la privatisation. La Déclaration d'Arusha reste, officiellement du moins, le fondement de la politique gouvernementale et gêne de diverses façons la marche vers la libéralisation et la privatisation.

CHAPITRE 3

LE CADRE PROPICE AUX INVESTISSEMENTS PRIVES : POLITIQUE DE PROMOTION DES INVESTISSEMENTS DE LA TANZANIE

3.1 Initiatives de libéralisation économique, de privatisation et de promotion des investissements privés

Le cheminement vers la libéralisation économique ne se fait pas sans heurt. Tandis que le parti et certains membres du gouvernement continuaient à affirmer leur foi dans les plans nationaux, le gouvernement, aidé du Ministère des finances en tant que chef de file, entreprenait, dès 1982, l'élaboration d'un programme de libéralisation progressive. Sans aucun doute, il a fallu un certain temps pour donner l'impulsion administrative et politique nécessaire à ce programme de réforme, comme l'ont prouvé les négociations prolongées avec le FMI et la Banque mondiale au sujet du programme d'ajustement structurel de 1982 à 1985. Cependant, le lancement du programme de redressement économique, en juin 1986, et les événements ultérieurs sembleraient indiquer la suprématie de la libéralisation et du réformisme sur le contrôle exercé par l'Etat et le socialisme.

Malgré l'adoption du programme de redressement économique par le gouvernement, le parti Chama Cha Mapinduzi (CCM) a exposé sa politique de développement industriel dans le cadre du programme du parti (1987-2002). Il s'agissait plus ou moins d'une répétition de la Stratégie industrielle de base de 1975-1978. Le document du parti proposait la poursuite du développement des industries de base (notamment sidérurgie, charbon, produits chimiques,

16/ Environ 7 000 fonctionnaires ont été licenciés entre 1983/84 et 1984/85 sans que cela ne provoque de troubles importants et alors que l'économie connaissait une grave récession. Or, la Tanzanie connaît aujourd'hui une croissance réelle par habitant, principalement du fait d'une amélioration de la production agricole, de sorte que la capacité d'absorption de l'économie rurale devrait être beaucoup plus grande que ce qu'elle était au milieu des années 80. La Banque mondiale envisage cependant une réduction de 30 % des effectifs du secteur public, soit le licenciement de près de 90 000 personnes sur un total de 291 841 agents de l'Etat, c'est-à-dire plus de 10 % de la main-d'oeuvre totale du secteur organisé si l'on exclut les forces armées.

métaux et industries mécaniques). En réponse, le gouvernement a sorti son deuxième plan de développement quinquennal (1988/89-1992/93), qui semble toutefois déjà largement oublié dans la lutte pour le redressement économique. Selon certains indices, un combat d'arrière-garde se poursuit, le Ministère des finances et la Bank of Tanzania étant connus comme bastions du libéralisme économique, et le parti comme défenseur des principes de la Déclaration d'Arusha. La création, en juillet 1989, de la Commission de planification, qui ne fait pas partie du Ministère des finances mais relève de la présidence de l'Union, semblerait refléter la nécessité d'installer un arbitre entre ceux qui sont pour le secteur public et ceux qui sont pour le secteur privé. Les propositions contenues dans le projet de politique de promotion des investissements donnent d'autres preuves de la poursuite du débat sur l'orientation de la politique économique et sur son caractère délicat. C'est ce qui est examiné ci-après.

3.2 Redécouverte des vertus des investissements privés

La déclaration portant sur la politique de promotion des investissements a fait l'objet d'une importante publicité préalable et a été annoncée comme une preuve non équivoque d'un changement de la politique officielle à l'égard des investisseurs privés - tant locaux qu'étrangers. Une version préliminaire de cette déclaration, datée de novembre 1989, faisait l'objet d'une diffusion restreinte au moment de la mission de l'ONUDI.

Dans le paragraphe d'introduction, ce texte cite la Déclaration d'Arusha de 1967 et l'engagement "de la nation à l'égard de la politique du socialisme et de l'autosuffisance, en vertu de laquelle c'est le public, par l'intermédiaire du gouvernement, d'organisations para-étatiques et de coopératives, qui détient les commandes de l'économie", et poursuit : "au cours de toute la période qui a suivi l'indépendance, les investissements étrangers ont joué un rôle clef dans le développement de différents secteurs de l'économie", comme si le programme de nationalisation qui a résulté de la Déclaration d'Arusha n'avait eu aucune importance. Le paragraphe 2 indique que le gouvernement reconnaît le changement en matière de pouvoir de négociation, les intérêts des investisseurs étrangers l'emportant sur ceux du gouvernement hôte, ce qui résulte d'une compétition accrue pour obtenir des investissements dans le pays. La Tanzanie doit en particulier faire oublier son passé marqué par des nationalisations, le blocage de fonds de compensation et des dividendes et par sa réticence à l'égard d'investisseurs étrangers après l'indépendance. On y trouve aussi la promesse que, dans les années 90, le nouvel environnement politique sera caractérisé par la transparence et la clarté de la réglementation en matière d'investissement.

3.3 Le Centre de promotion des investissements (CPI)

Probablement par suite des conflits permanents au sujet des politiques de libéralisation entre le gouvernement et le parti, le gouvernement propose de créer un nouveau centre de promotion des investissements qui relèverait de la Commission de planification ^{17/}. L'arrangement institutionnel le plus courant est d'implanter un organisme polyvalent de promotion des investissements au

^{17/} La Commission elle-même a été détachée du Ministère des finances en avril 1989 par la loi N° 11 de 1989 ("Planning Commission Act"). Relevant de la présidence, elle est devenue opérationnelle le 1er juillet 1989.

Ministère des finances, car le Trésor est le principal ministère chargé de la politique monétaire et fiscale, de la Banque centrale et de la gestion de la balance des paiements. Tout accord d'investissement impliquant des transactions importantes de devises fait normalement l'objet d'une approbation finale du Trésor ou de son agent, la Banque centrale. En Tanzanie, la politique d'investissement est considérée comme l'une des questions délicates sur le plan politique (puisque'elle implique un revirement dans les anciennes politiques associées à la Déclaration d'Arusha et à Nyerere, Président du parti). Les décisions finales portant sur la politique d'investissement sont prises à la présidence de sorte qu'il est possible d'obtenir l'agrément du parti pour entériner les décisions du pouvoir exécutif. Etant donné ce clivage politique, il est politiquement compréhensible que la responsabilité de l'aspect peut-être le plus délicat de la libéralisation ait été assignée à la Commission de planification. La Commission elle-même est directement responsable devant le président du gouvernement de l'Union.

Les arrangements institutionnels sont peut-être corrects du point de vue politique, mais il faut encore voir s'ils sont judicieux du point de vue administratif. Partout ailleurs, l'expérience donne à penser que le succès dépend d'un appui soutenu et cohérent à un haut niveau. Ce qui décourage le plus les investisseurs, c'est d'être interrogés par un groupe de représentants de différents ministères qui essaient tous de réduire les autres interlocuteurs au silence en se montrant hypercritiques à l'égard des propositions d'investissement. L'impression défavorable créée par ce genre d'accueil hostile peut alors être amplifiée par une tendance à tout remettre au lendemain et une attitude d'indécision au moment de négocier les détails d'accords d'investissement. De toute évidence, les résultats dépendront en grande partie de la qualité des relations de travail qui s'instaureront entre la Commission de planification, le Ministère des finances, la Bank of Tanzania et les différents ministères concernés.

Les fonctions consultatives du CPI énoncées au paragraphe 5 sont vastes et couvrent : 1) le rôle, la portée et le besoin d'investissements en Tanzanie; 2) les investissements et priorités qui correspondent aux besoins du pays; 3) les droits et obligations des investisseurs; 4) les stimulants économiques et financiers offerts par le gouvernement; 5) la sécurité de l'investissement. Si l'on en juge d'après l'ampleur des fonctions consultatives du CPI, il semble clair que le gouvernement ne considère pas cette politique de promotion des investissements comme une politique immuable en la matière, mais compte plutôt qu'elle évoluera avec le temps et avec les circonstances changeantes.

3.4 Priorités en matière d'investissement

Dans le chapitre où sont énoncés les secteurs prioritaires d'investissement, il est indiqué que le gouvernement donne la préférence aux investissements effectués par des ressortissants tanzaniens et/ou des coentreprises impliquant la participation du secteur public. Puis, ce qui est quelque peu contradictoire, il est précisé au paragraphe 6 de la politique de promotion des investissements que "les investisseurs étrangers et locaux auront autant que possible également accès à tous les autres domaines d'investissement prioritaire (secteur non réservé) 18/ et bénéficieront, en

18/ Le CPI doit énoncer les domaines d'importance stratégique qui seront réservés au secteur public. La politique de promotion des investissements indique pour sa part les armements comme exemple de secteur réservé.

vertu de la loi sur la promotion des investissements (Investment Promotion Act), qui devait être publiée en 1990, de stimulants comparables". Ce qui est important c'est qu'il y est précisé tout spécialement que le gouvernement "n'imposera pas de proportion prédéterminée de participation au capital entre les investisseurs étrangers et les investisseurs locaux" (par. 14) même si les investisseurs étrangers doivent être exclus d'un certain nombre d'activités manufacturières et de services secondaires, où leur capital investi reste inférieur à 250 000 dollars des Etats-Unis.

Huit domaines d'investissement prioritaires sont reconnus par le gouvernement : agriculture et élevage, tourisme, ressources naturelles, industries extractives et pétrolières, industries manufacturières, construction, transports et commerce de transit. La politique de promotion des investissements signale toutefois que le CPI peut en allonger la liste. Etant donné les besoins affligeants de la Tanzanie en matière d'infrastructure, il est parfaitement raisonnable que le gouvernement propose d'ouvrir les secteurs de la construction, des transports et du commerce de transit à des investisseurs privés 19/. Ce qui a été manifestement oublié c'est le secteur des services financiers qui, pour le moment, relève entièrement du secteur public, cela probablement pour éviter de paraître devancer les résultats de la Commission présidentielle d'enquête sur le système monétaire et bancaire, nommée en avril 1988 et censée publier son rapport au début de 1990 20/. En dépit de cette considération, on peut lire dans un passage ultérieur de la politique de promotion des investissements, au paragraphe 16.3, ce qui suit :

"Le Gouvernement tanzanien attache une grande importance à la création d'un milieu bancaire national approprié qui offre toute une gamme de services financiers sur lesquels comptent des investisseurs compétitifs et dont ils disposent généralement ... Les résultats de l'étude (de la Commission bancaire) devraient permettre de prendre des mesures correctives pour remédier au système monétaire et bancaire actuel, notamment pour autoriser une participation privée (étrangère et locale) aux affaires bancaires de manière à fournir des services compétitifs et spécialisés en ce qui concerne par exemple le financement des échanges extérieurs de même que la promotion des investissements."

Sans aucun doute, l'un des plus lourds fardeaux que de nombreux pays en développement imposent à leur secteur manufacturier, c'est un secteur tertiaire surréglementé, inefficace et appartenant essentiellement à l'Etat. Fréquemment, les priorités politiques et l'idée erronée que l'on se fait du

19/ La décision du gouvernement d'autoriser Air Tanzania à louer des avions MD-83 avec personnel navigant et non navigant à la compagnie aérienne British Island Airways pour la saison touristique 1989/90 est un signe qui révèle des intentions sérieuses dans le secteur des transports.

20/ Il paraît probable que le monopole de la Banque nationale de commerce prenne fin dans un proche avenir. Cette banque a une réputation d'inefficacité et de médiocrité en matière de contrôle et de supervision intérieurs et d'incapacité d'utiliser comme il convient les méthodes bancaires modernes. Elle emploie plus de 6 000 personnes dans plus de 160 filiales dans tout le pays. Apparemment, plus de la moitié de ces filiales accusent des pertes.

rôle des institutions financières privées qui encourageraient la fuite de capitaux l'emportent sur toute considération des incidences de services financiers inefficaces sur les frais de transaction. L'économie tanzanienne souffre probablement de l'une des formes les plus graves de ce syndrome. Le besoin de concurrence dans le système bancaire se fait terriblement sentir. La seule banque commerciale, la Banque nationale de commerce (BNC), fait davantage fonction de service public que d'institution financière autonome, de sorte que les décisions qu'elle prend en matière de prêts sont trop souvent influencées par des considérations politiques ou administratives.

3.5 Dispositions en matière d'impôts et de devises

L'exonération d'impôts offerte à des investisseurs étrangers pendant cinq ans est extrêmement compétitive par rapport à la situation qui règne dans les pays voisins. Le Kenya n'offre, par exemple, aucune exonération temporaire d'impôts à de nouveaux investisseurs. Par contre, l'impôt sur les sociétés est élevé : 50 % sur les bénéfices imposables provenant d'investissements de non-résidents et 45 % lorsqu'il s'agit d'investissements de résidents. Les retenues à la source doivent être réduites à des taux plus compétitifs : pour ce qui est des dividendes, 10 % pour les non-résidents et 5 % pour les résidents; en ce qui concerne les redevances, 20 % du montant brut exigible et, dans le cas des intérêts sur les emprunts extérieurs, 20 % des intérêts à recevoir.

L'impôt sur les paiements d'intérêts semble encore excessif, surtout lorsqu'il s'ajoute au risque de change qu'encourent les sociétés installées en Tanzanie. C'est ainsi que le taux de change est tombé de 120 shillings tanzaniens pour 1 dollar des Etats-Unis en décembre 1988 à 190 shillings tanzaniens par dollar en décembre 1989. La retenue comparable à la source au Kenya se chiffre à 12,5 % et le risque de change est moindre, la dépréciation de la monnaie se situant aux alentours de 10 % par an. Si l'on comprend pourquoi le gouvernement souhaite décourager le recours à l'emprunt et préfère encourager le transfert de dividendes qui reflètent des réalisations de bénéfices, c'est pour ignorer le risque politique manifeste qu'impliquent des investissements en Tanzanie. En tout cas, les sociétés étrangères ont sans aucun doute tendance à se tenir à l'écart de prises de participation dans des pays du tiers monde dont l'économie est jugée des plus aléatoires pour se tourner vers d'autres formes d'investissement. Le régime fiscal peut simplement dissuader d'éventuels investisseurs. Il n'est absolument pas certain que des remboursements de prêts soient forcément plus onéreux que des paiements de dividendes, ce qui risque peut-être de signaler à des investisseurs étrangers que le gouvernement souhaite avoir toujours le choix de pouvoir autoriser ou non le transfert de dividendes pour remédier à des problèmes à court terme de balance des paiements.

Les concessions qu'offre le gouvernement en matière d'impôts indirects sont considérables, et comprennent notamment des importations en franchise ou le remboursement de droits de douane. Ces concessions doivent être négociées cas par cas en fonction des domaines prioritaires du gouvernement. Les dispositions qui relèvent du système de non-rétrocession des recettes d'exportation sont particulièrement généreuses. Une fois que la confiance dans la stabilité du nouvel environnement aura été complètement rétablie, ces mesures devraient donner une très nette impulsion aux investissements orientés vers l'exportation. L'élargissement du Programme de licences générales à vue avec un crédit supplémentaire de 60 millions de dollars de la Banque mondiale s'est révélé être un énorme succès, puisqu'il a permis d'éliminer un grave

goulot d'étranglement dans l'approvisionnement de biens d'équipement nécessaires à des opérations de réhabilitation et de réduire les pénuries de facteurs de production importés. La politique de promotion des investissements prévoit également d'assurer directement le service de l'emprunt à terme, l'envoi de dividendes et autres transferts de fonds approuvés en recourant jusqu'à concurrence de 50 % aux fonds provenant de la non-rétrocession des recettes d'exportation. Cela semblerait impliquer une remise sur les taux de change officiels qui équivaldrait à la retenue à la source. Lorsqu'il y a restriction de devises, les autorités envisagent un système qui permette d'évaluer l'avantage économique et social net du projet en question en déterminant les priorités.

3.6 Réserves de fonds bloqués

L'une des caractéristiques les plus intéressantes de la politique de promotion des investissements est la clause prévoyant, si tel est le choix du propriétaire, d'utiliser des arriérés de paiements extérieurs bloqués ou réserves de fonds ("pipeline funds", tel qu'on les appelle en Tanzanie), pour investir dans des projets approuvés. Lorsque ces fonds sont utilisés à des fins d'investissement, les autorités les reclassent comme de nouveaux investissements étrangers. Il n'existe actuellement aucun relevé exact de l'importance de ces réserves qui, selon l'une des estimations, se chiffrent à 500 millions de dollars des Etats-Unis 21/. A l'origine, il était proposé de prévoir des incitations à l'investissement afin de faire rentrer de nouveaux capitaux mais on est arrivé à la conclusion qu'en pratique il serait très difficile de reprendre une société ou de lancer un projet sans investir de nouveaux capitaux 22/. De toute évidence, déterminer le taux de change à utiliser est aussi l'une des principales énigmes sur le plan technique, car il pourrait être intéressant de savoir dans quelle mesure un investisseur étranger devrait pouvoir profiter, dans les années 90, des taux de change surévalués des années 70 et du début des années 80. L'un des autres problèmes techniques à résoudre est de trouver le taux optimal auquel les réserves de fonds peuvent être mises en circulation dans l'économie sans contribuer à l'inflation, qui est déjà de l'ordre de 28 % 23/.

3.7 Pôles de croissance et zones franches industrielles

La politique de promotion des investissements propose que la Tanzanie adhère au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Une disposition finale prévoit la désignation de pôles de croissance qui bénéficieront de mesures spéciales complémentaires

21/ L'Agency for International Development des Etats-Unis (USAID) fournit actuellement une assistance technique à la Bank of Tanzania pour établir un registre complet et détaillé qui permette de savoir qui doit quoi et à qui.

22/ Il paraît que certaines personnes étudient déjà la possibilité de vendre des réserves de fonds actualisés à des investisseurs intéressés, mais il faudra encore voir si la Bank of Tanzania autorisera le transfert de ces réserves de fonds entre particuliers ou sociétés.

23/ Sinon il y aura violation de l'accord conclu par le gouvernement avec le FMI.

d'encouragement à l'investissement, comme c'est le cas de Dodoma, future capitale de la Tanzanie. Il n'y a pas de mention particulière de plans d'installation de zones franches industrielles, bien qu'il soit certainement possible de créer un programme de zones franches industrielles en combinant le programme de non-rétrocession des recettes d'exportation et la disposition prévoyant des pôles de croissance.

En somme, les initiatives récentes de libéralisation économique et de création d'un climat d'investissement propice aux investissements privés constituent un premier pas dans la bonne voie. Une initiative prometteuse a été prise pour réformer la politique de promotion des investissements mais cela ne suffit pas. Le besoin d'assistance technique se fait en particulier sentir en ce qui concerne la création des institutions nécessaires pour appuyer les nouvelles orientations politiques. Une attention particulière doit être accordée à la mise au point de politiques et procédés qui permettent d'évaluer les propositions concernant l'octroi d'autorisations et l'établissement de coentreprises et de surveiller leur application.

CHAPITRE 4

LIBERALISATION DU SECTEUR DE LA TRANSFORMATION DES PRODUITS AGRICOLES

4.1 Introduction

La transformation des produits agricoles est, en Tanzanie, une des principales activités économiques. Les politiques socialistes de développement précédemment pratiquées dans le pays ont eu pour conséquence que ce secteur englobe un important nombre d'entreprises para-étatiques qui, au cours des dernières années toutefois, ont considérablement appauvri l'économie nationale 24/. C'est ainsi par exemple qu'en 1982, 11 entreprises para-étatiques ont encouru des pertes de plus de 2,2 milliards de shillings tanzaniens alors qu'elles avaient, au cours de la même année, bénéficié de 80 % de la totalité des crédits accordés par la Banque nationale de commerce. Les entreprises para-étatiques chargées du coton, de la noix de cajou, du sisal, du tabac et du thé ont continué d'être largement déficitaires entre 1983 et 1985. Nombre d'entre elles qui, depuis leur création, n'ont jamais disposé d'un fonds de roulement suffisant, dépendaient dans une large mesure de crédits bancaires pour financer leurs opérations. Cas extrêmes, l'entreprise para-étatique chargée du coton avait en 1983 un découvert de 1,5 milliard de shillings tanzaniens alors que ses ventes ont à peine atteint un total de 726 millions de shillings, son homologue responsable de l'exploitation de la noix de cajou avait en 1984 emprunté 550 millions de shillings pour 370 millions de vente. Il n'est pas surprenant dans ces circonstances que le mouvement aujourd'hui va de toute évidence vers une libéralisation du secteur de la transformation des produits agricoles.

Une nette tendance apparaît aujourd'hui à une réduction de l'influence des organes responsables de la commercialisation des produits agricoles dont les fonctions se trouvent limitées à la commercialisation et aux achats mais

24/ Voir notamment p. 83 et 84, World Bank, 1988, Parastatals in Tanzania Towards a Reform Program, Report N° 7100-TA.

seulement en dernier ressort ^{25/}. Les producteurs vendent aujourd'hui leur produit à des coopératives locales primaires qui les écoulent à leur tour aux acheteurs qui se présentent sur le marché. Il résulte de cette situation que les négociants privés commencent à complètement assurer la vente d'un pourcentage toujours plus important des produits agricoles commercialisables. La commercialisation des produits maraîchers a toujours été libre. Les graines oléagineuses ont entièrement été libéralisées en 1986 et il est envisagé de privatiser toute l'industrie d'égrainage du coton. La National Milling Corporation existe toujours en tant que gros acheteur mais son matériel est en mauvais état et elle est actuellement remise sur pied avec un financement de la Banque mondiale.

4.2 Noix de cajou

Une seule des 12 usines de traitement de la noix de cajou, construites grâce à des prêts de la Banque mondiale dans la région de Mtwara dans les années 70, est encore en service. Si la Banque a eu raison en 1988 d'estimer que les mauvais résultats enregistrés par les entreprises para-étatiques de traitement des produits agricoles étaient dans une large mesure dus aux incidences d'une surévaluation du shilling tanzanien et à la chute du prix des denrées sur le marché international, la question reste de savoir pourquoi ces facteurs n'ont pas été portés à l'attention des autorités et pourquoi il n'en a pas été tenu compte dans les décisions relatives à l'octroi de prêts aux projets dans les années 70. Les autres facteurs généraux dont fait état le rapport de la Banque, tels que notamment le manque de rigueur dans le contrôle des stocks et la gestion des liquidités, traduisent nettement les faiblesses d'une gestion interne qu'aucune entreprise privée n'aurait longtemps tolérées sans risque de faillite.

S'agissant plus particulièrement de la production de noix de cajou, les facteurs qui ont contribué à l'écroulement de l'industrie sont notamment la "villagisation" de l'agriculture, l'abolition de la propriété privée des anacardiens, la dégradation des conditions d'exploitation de ces arbres et la rapide propagation de maladies dans les peuplements existants. Alors que l'étude de la Banque mondiale estimait le rendement possible à 250 000 tonnes, le maximum obtenu n'a jamais dépassé 134 000 tonnes. Entre 1985/86 et 1987/88, soit en trois ans, la moyenne des achats officiels a à peine dépassé les 18 000 tonnes. La Banque mondiale finance actuellement un projet de plantation et d'exploitation d'anacardiens et de cocotiers dans le but de relancer l'industrie. Si la production augmente effectivement, les usines de traitement de noix de cajou en place pourront être louées. Certaines, semble-t-il, seraient encore en état d'exploitation.

4.3 Sucre

Une autre grande industrie de transformation des produits agricoles qui cause de considérables difficultés à l'industrie alimentaire est celle du raffinage du sucre. Phénomène peut-être plus important encore, le sucre est pour l'agriculteur à la recherche de cultures de rapport une denrée qui incite

^{25/} Le FMI et le Gouvernement tanzanien sont convenus en novembre 1988 de limiter le rôle de la National Milling Corporation à celui d'acheteur et vendeur de dernier ressort.

à davantage produire. Aussi toute pénurie a-t-elle des répercussions sur ce genre de cultures. Si la capacité installée des cinq raffineries et des plantations qui s'y rattachent est de 230 000 tonnes, la production réelle n'est que de 100 000 tonnes alors que la demande est évaluée à plus de 400 000 tonnes. Selon le Ministère de l'agriculture, la remise en état de ces raffineries et de ces plantations exigerait un investissement de 103 millions de dollars des Etats-Unis. Le Gouvernement néerlandais a proposé de financer cette opération à concurrence du tiers. L'étude de l'industrie du sucre effectuée par la Banque mondiale approuve la remise en état de quatre des raffineries mais juge la cinquième - la Kagera Sugar Company - irrémédiablement endommagée. Située à proximité de la frontière avec l'Ouganda, cette raffinerie d'une capacité installée de 58 000 tonnes a été bombardée et ravagée à l'époque du gouvernement d'Idi Amin.

Le gouvernement, pour sa part, fait à l'heure actuelle d'énormes efforts pour remettre en état la Kagera Sugar Company. Une des objections soulevées par la Banque étant que les plantations sur lesquelles s'appuie cette installation doivent être irriguées et qu'il n'est pas possible de s'assurer d'une fourniture régulière d'électricité, une ligne de transport de force a été installée pour relier la région de Kagera au réseau ougandais. On devrait ainsi pouvoir pomper l'eau nécessaire à l'irrigation des plantations de cannes à sucre. Booker Tate a été engagé pour procéder à un réexamen du projet. Il ressort d'une évaluation préliminaire de cette société d'ingénieurs-conseils que la remise en état permettrait d'obtenir un taux interne de revenu de 17,5 % sur les 50 millions de livres qu'exige cette opération. Le gouvernement recherche actuellement les 390 000 livres que demande Booker Tate pour se charger d'une étude approfondie de cette remise en état avec sélection d'éventuels investisseurs privés. L'usine de Kagera pourrait éventuellement exporter sa production vers le Rwanda, l'Ouganda méridional et le Zaïre oriental encore que, le prix du sucre restant contrôlé, la majeure partie des gains réalisés sur le change irait aux trafiquants.

4.4 Thé

Il existe un certain nombre d'autres projets agricoles pour lesquels le Ministère de l'agriculture recherche un financement étranger. La Commonwealth Development Corporation (CDC) a acquis avec 60 % des actions la part majoritaire d'une plantation de thé d'une superficie de 1 400 ha dans les monts Usambara; cette vente lui a été concédée pour un montant de 2,7 millions de livres par la Tanzania Tea Authority qui, de ce fait, ne détient plus que 40 % du capital. La CDC a insisté et obtenu le contrôle de la gestion de cette coentreprise. La Lonrho, d'autre part, exploite en coentreprise une plantation de thé sur les hauts plateaux méridionaux, celle de la Mufindi Tea Company dont elle détient 75 % du capital. Cette plantation avait été nationalisée en 1967 et Lonrho est revenue en 1986. Unilever a toujours maintenu sa présence dans la production du thé mais exploite ses plantations sans personnel expatrié étant donné qu'aucun rapatriement de dividendes n'est possible depuis de nombreuses années.

4.5 Autres projets

Le Secrétariat du Commonwealth s'efforce actuellement de trouver un partenaire pour une coentreprise qui permettrait de relancer Tanganyika Packers, l'ancienne conserverie de viande 26/ de la Brooke Bond (Unilever). Un autre projet dont la relance est envisagée est celui de la viticulture dans la région de Dodoma. Le gouvernement a signé à ce sujet un accord avec la Bulgarie mais le financement ne s'est jamais matérialisé. La région de Dodoma peut produire annuellement deux récoltes de raisin dont la vinification pourrait faire l'objet d'une intéressante culture de rapport. Dodoma a été retenu dans le cadre de la politique de promotion des investissements comme une zone spéciale de développement.

26/ La Tanzanie importe actuellement du suif - sous-produit de l'industrie de la conserverie de la viande - pour fabriquer du savon.

DEUXIEME PARTIE

MOBILISATION DU SECTEUR PRIVE

La deuxième partie contient un examen détaillé des conditions à satisfaire pour mobiliser le secteur privé, en vue notamment de la réorientation de l'Institution de financement du développement, du soutien financier, de la promotion des investissements, de la mise en valeur des ressources humaines, des renseignements sur la nature et l'étendue du secteur privé et de l'élaboration de stratégies et de politiques de soutien du processus de privatisation orientées vers l'action. Ainsi, le chapitre 5 considère les problèmes inhérents à l'obtention et à la mise à disposition des capitaux à risque nécessaires au financement de la relance de l'industrie tanzanienne; le chapitre 6 considère l'expérience de deux entreprises du secteur privé de manière à faire la lumière sur les problèmes que soulève la privatisation; le chapitre 7 étudie les obstacles à tout progrès ultérieur de la relance du secteur privé tanzanien; enfin, le chapitre 8 présente dans ses grandes lignes un plan d'action susceptible de faciliter la privatisation.

CHAPITRE 5

LE FINANCEMENT DE LA PRIVATISATION : ROLE DES INSTITUTIONS DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DANS LE PROCESSUS DE PRIVATISATION

5.1 Introduction

Il est absolument essentiel, pour assurer le succès du lancement du processus de privatisation en Tanzanie, que l'on puisse disposer d'une source adéquate de fonds pour financer la restructuration et la remise en état de l'industrie manufacturière et de la transformation des produits agricoles. Si une large part du programme d'investissement public a jusqu'à présent été réservée au secteur industriel du pays, celle que le budget de développement réserve au Ministère de l'industrie et du commerce (MIT) a nettement diminué depuis l'adoption des programmes d'ajustement structurel et de relance économique : les fonds alloués au secteur industriel sont ainsi passés de 1 milliard 482 millions de shillings tanzaniens en 1980/81 à 1 milliard 86 millions en 1987/88, ce qui représente respectivement 21 % et 6,3 % du budget de développement 27/.

Le Ministère de l'industrie et du commerce n'a actuellement aucun plan d'investissement d'avenir, ce qui donne lieu à une césure dans les projets d'investissement que le gouvernement envisage dans le domaine des industries para-étatiques. La Banque mondiale prévoit à long terme une évolution du rôle du MIT vers celui d'un organe servant de courroie de transmission des fonds d'assistance aux banques de développement. Les institutions de financement du développement, pour leur part, ainsi que le conçoit la Banque mondiale, étendraient leurs opérations de manière à tenir lieu de principaux bailleurs de fonds locaux et étrangers aux entreprises souhaitant investir dans une remise en état ou une modernisation. Ces dispositions, qui offrent aux bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux un cadre organique pratique, impliquent un transfert considérable de responsabilités de la part du Ministère de l'industrie et du commerce et, simultanément, un renforcement des moyens dont disposent les institutions en question. Toute l'évaluation des possibilités de privatisation reste dans ce contexte incomplète si elle n'est accompagnée de celle du rôle actuel et futur de ces institutions dans le même domaine. C'est pourquoi la présente section du rapport considère les besoins financiers immédiats du secteur industriel et l'accompagne d'un exposé général de la portée et des opérations actuelles des banques de développement industriel.

5.2 Crise de liquidité et exclusion

L'industrie tanzanienne est actuellement confrontée à de graves problèmes de liquidité. Les importations qu'exigent la satisfaction des besoins en matières premières, biens intermédiaires et machines et la dévaluation soudaine, importante et continue du shilling grèvent énormément les capacités d'autofinancement des entreprises tant publiques que privées. L'obligation de cautionner toute importation à 100 % et les restrictions du crédit imposées par la Banque nationale de commerce en application du Programme d'ajustement structurel préconisé par la Banque mondiale sont autant de nouveaux facteurs qui rendent pratiquement impossible l'obtention par les entreprises des fonds

27/ Banque mondiale, 1989, Tanzania PER, p. 132 à 134.

voulus pour la remise en état de leurs installations. Les possibilités qu'offrent les licences générales à vue ont accéléré la course aux importations, le système de non-rétrocession des recettes d'exportation favorisant, semble-t-il pour sa part, la croissance d'un marché parallèle et la contrebande avec pour effet une compression des marges bénéficiaires. Si la décision d'appliquer un taux d'intérêt positif - le taux nominal est aujourd'hui de 38 % pour un taux d'inflation proche de 28 % - devrait favoriser l'épargne locale, la question se pose de savoir si la nécessité de financer les dépenses de l'Etat continuera de favoriser l'exclusion de tout emprunteur autre que certaines entreprises para-étatiques particulièrement soutenues 28/.

En l'absence d'un marché des capitaux, le contrôle du crédit a en général des incidences inévitables et pratiquement analogues sur tout investissement industriel dans un nouvel équipement ou de nouveaux stocks. Il importe au plus haut point que la Tanzanie soit dotée d'un mécanisme permettant aux entités qui souhaitent investir dans des entreprises viables de réunir les fonds voulus. On constate à l'heure actuelle que le secteur public pratique de longue date l'exclusion systématique des emprunteurs du secteur privé et que les pouvoirs publics sont dans l'impossibilité de distinguer entre investissement réellement rentable et projet "favori" mais peu justifié. Ainsi que le fait remarquer la Banque mondiale :

"Alors que rien ne favorise officiellement une discrimination à l'égard des demandeurs de crédit du secteur privé, les procédures d'attribution des crédits et les garanties que peuvent offrir les entreprises para-étatiques ont pour effet que ces dernières peuvent bénéficier de la majeure partie des crédits disponibles et ce à des taux d'intérêt officiels dont la valeur réelle est en fait négative. Ces entreprises para-étatiques ont de plus pu étaler leurs créances en retardant le remboursement des intérêts aux banques avec davantage d'impunité que les emprunteurs du secteur privé 29/."

La gravité de ce phénomène d'exclusion est confirmée par les répartitions du portefeuille des prêts que la Banque d'investissement de Tanzanie (TIB) et la Banque nationale de commerce (NBC) ont accordés au secteur public. Au 31 décembre 1986, 72 % des prêts non remboursés à la Banque d'investissement de Tanzanie et 65 % de ceux dus à la NBC avaient été contractés par le secteur public alors que, dans le cas du secteur privé, ces proportions n'étaient que de 28 % et 13 %, respectivement. La situation apparaît plus complexe encore si l'on procède à un examen par secteur. Pour un montant total d'emprunts s'élevant à 35 milliards 983 millions de shillings tanzaniens, 73 % des prêts de la NBC sont allés au secteur agricole public et 12 % seulement à l'industrie (31 % au secteur para-étatique et 69 % à l'industrie privée). La position de la Banque d'investissement de Tanzanie est différente : 63 % des prêts non remboursés ont été accordés à l'industrie para-étatique et 27 % au secteur industriel privé; le secteur manufacturier dans son ensemble a reçu 61 % des prêts, soit 2 milliards 504 millions de shillings tanzaniens.

28/ Le gouvernement dépendant des taxes perçues sur la bière et le tabac, les emprunteurs les plus favorisés sont les industries para-étatiques de la brasserie et des cigarettes.

29/ Banque mondiale, op. cit., p. 24 et 25.

Il n'est pas possible, à partir de ces chiffres, de déterminer si les besoins du secteur privé en prêts à long terme ont effectivement été comprimés ou si la répartition des prêts correspond simplement à la prédominance de grandes entreprises dans le secteur public. Analysant toutefois les montants avant imposition des recettes de la National Development Corporation (NDC) et de ses filiales en 1985, la Banque mondiale constate les incidences insidieuses de taux d'intérêt artificiellement maintenus et de taux de change surévalués sur la rentabilité apparente : "le rendement de l'investissement (9 %) semble preuve de l'accès de ces entreprises à des importations relativement peu coûteuses et à un crédit à bon marché" 30/. Depuis 1985, naturellement, la Tanzanie a dévalué sa devise de plus de 120 % et a introduit des taux d'intérêt positifs, ce qui a entraîné pour toutes les entreprises ayant contracté des dettes en devises de graves problèmes de liquidité et de financement des emprunts. C'est ainsi, par exemple, que jusqu'à cette date l'industrie textile a pu opérer de manière rentable dans un marché dominé par les vendeurs en se fondant sur le volume bien plus que sur la qualité. La restriction des crédits et la libéralisation du contrôle des importations, toutefois, ont eu pour conséquence que certaines entreprises du secteur privé, vu la médiocrité de leur équipement et l'impossibilité pour elles d'emprunter, ont eu plus de difficultés à s'adapter à la situation que celles du secteur public 31/.

Dans une large mesure, la solution de ce problème d'exclusion exige une certaine volonté politique. Les conséquences de la volatilité des taux de change, de l'imprécision des contrôles du crédit et de la hausse des prix présentent politiquement moins de risques qu'une politique bien définie qui réduit les revenus de groupes particuliers de personnes n'émargeant plus au compte des salaires du secteur public. Ceci dit, il semble toujours nécessaire de prévoir des dispositions financières spéciales pour amoindrir au niveau des entreprises les incidences du programme d'ajustement structurel, que l'entreprise considérée relève du secteur public ou privé. Il est évident que seule intéresse l'investisseur privé une entreprise dont la marge brute d'autofinancement est raisonnable et qui permet d'espérer un résultat positif assez rapide. Les institutions de financement du développement semblent dans ce domaine s'imposer comme des organismes susceptibles de participer en toute équité à l'évaluation et au financement de projets rentables de remise en état. Il existe en Tanzanie deux institutions de ce genre qui prêtent de l'argent aux grandes entreprises industrielles et commerciales : la Banque d'investissement de Tanzanie (TIB) et la Tanganyika Development Finance Company Limited (TDFL).

5.3 Banque d'investissement de Tanzanie (TIB)

Prise entre des créanciers étrangers auxquels elle est redevable et des débiteurs incapables d'assurer le service de leurs dettes, la TIB est actuellement dans une situation critique. A la fin de 1986, le remboursement

30/ Banque mondiale, 1988, op. cit., p. 81.

31/ La Banque mondiale procède à des études sectorielles sur l'industrie textile, du cuir et de la chaussure, du traitement des graines oléagineuses et du meuble. La première de ces études, qui concerne l'industrie du cuir et de la chaussure et a été achevée en décembre 1989, préconise la privatisation de ce secteur.

de 54 % des prêts accordés aux entreprises para-étatiques accusait un retard, cette proportion étant de 27 % dans le cas des entreprises du secteur privé (arrérages de 1 milliard 565 millions et 319 millions de shillings tanzaniens sur un total à rembourser de 4 milliards 80 millions de shillings). La situation est un peu meilleure dans le secteur manufacturier où les retards sont de 40 % pour les emprunts du secteur para-étatique et de 21 % pour ceux du secteur privé. Le rapport annuel de la TIB pour 1987/88 donne une idée des incidences de la dévaluation sur les transactions financières alors que le taux de change s'établissait à 97,7 shillings tanzaniens pour 1 dollar des Etats-Unis. Le montant des prêts approuvés - annulations exclues et compte tenu des taux de change en vigueur aux dates respectives d'approbation - s'est élevé à 2 milliards 647 millions de shillings tanzaniens, alors que le total des prêts approuvés au taux de change en vigueur au 30 juin 1988 atteignait, lui, 14 milliards 940 millions de shillings tanzaniens 32/.

Les octrois de prêt ont été considérablement réduits. Trente-huit demandes de prêts de longue durée ont été reportées de l'exercice fiscal antérieur et huit nouvelles ont été acceptées en 1987/88, soit un total d'emprunts sollicités de 1 milliard 612 millions de shillings. Quatre prêts d'un montant total de 361 millions de shillings ont été approuvés. La somme des fonds à attribuer à de nouveaux emprunts a considérablement diminué par rapport aux réserves constituées pour couvrir les investissements douteux et le remboursement des intérêts. Un montant de 2 milliards 723 millions de shillings tanzaniens a été prévu à cet effet 33/. Le seul moyen de financement dont a pu disposer la TIB est un don de 35 millions de couronnes suédoises accordé par l'Agence suédoise du développement international (ASDI) en vue de la remise en état d'industries orientées vers les exportations et une ligne de crédit de l'Organisation internationale de développement (OID) à utiliser le cas échéant pour des travaux d'évaluation. Aucune autre ligne de crédit n'a pu être obtenue.

Confrontée à une situation assimilable à un endettement interne, la TIB n'est pas en mesure de fonctionner correctement. Elle est entraînée dans un cercle vicieux dont elle n'est que partiellement responsable (voir figure 2) 34/. Les banques d'investissement tendent à faire preuve d'un certain parti pris pour le financement de l'acquisition de biens d'équipement, notamment lorsqu'un projet est garanti par un donateur déterminé. Lorsque les crédits font gravement défaut, les entreprises moins solides et endettées ne disposent plus d'un capital de roulement suffisant. Le coût - que ne prévoient ni les évaluations classiques de projet ni les techniques d'analyses de sensibilité - est en définitive une dévaluation de l'ampleur de celle qui a fait suite à l'application du Programme d'ajustement structurel. Les officiels de la TIB responsables des prêts se trouvent de ce fait dans une situation où la majorité de leurs débiteurs vivent au jour le jour, soit de

32/ Annual Report, juillet 1987-juin 1988, TIB, p. 9.

33/ Annual Report 1987/88, p. 14.

34/ Les difficultés d'un établissement bancaire peuvent être aggravées par l'action de tout autre. C'est ainsi, par exemple, que la médiocrité de la coordination entre la TIB, la NBC et la BOT en matière de contrôle des comptes des sociétés fait que la NBC a parfois prêté de l'argent à des entreprises endettées auprès de la TIB.

découverts que leur accorde la NBC, soit de la remise de cotisations dues au Fonds national de secours ou d'allégements fiscaux, ce qui n'est guère une position bien solide pour exiger l'amortissement de la dette.

La TIB a essayé de faire pression sur les entreprises pour qu'elles remboursent leurs prêts; elle s'est néanmoins trouvée en dernier ressort dans l'obligation de les traduire devant les tribunaux pour les forcer de déclarer faillite. C'est ainsi qu'en décembre 1989 les tribunaux étaient saisis de six affaires de ce genre. Vu le très petit nombre de ses clients qui respectent leurs engagements, il est probable qu'en dépit du modeste bénéfice comptable qu'elle annonce, la TIB est techniquement elle aussi en état de faillite 35/.

5.4 Tanganyika Development Finance Company Limited (TDFL)

La TDFL est un organisme de développement qui, conçu comme une coentreprise, offre des financements de l'ordre de 30 000 à 1 million de dollars des Etats-Unis, soit sous forme de prêts à terme soit sous celle combinée de participation au capital et de financement de prêts. Le capital de la TDFL se répartit comme suit : 24 % à la TIB; 16 % à la Commonwealth Development Corporation (CDC); 21 % à la Société allemande de financement des investissements dans les pays en développement (DEG); 24 % à la Netherlands Finance Company for Developing Countries (FMO); enfin, 15 % à la Banque européenne d'investissement (BEI) 36/. Alors que 13 % des investissements de la TDFL correspondaient à des prises de participation aux capitaux pour un portefeuille d'investissement s'élevant au 31 juillet 1987 à un total de 388 millions de shillings tanzaniens, ces chiffres, dans le cas de la TIB, étaient respectivement de 2,5 % et de 1 milliard 119 millions de shillings tanzaniens. Ces participations aux capitaux concernaient, dans le cas de la TDFL, 48 entreprises différentes et, dans celui de la TIB, huit entreprises. Les versements effectués en faveur de nouveaux projets s'élevaient en 1986/87 à 109 millions de shillings tanzaniens dans le cas de la TIB et à 23 millions dans celui de la TDFL, ce qui ne représente guère en dollars des Etats-Unis 37/. Les fonds affectés par la TDFL à la couverture des pertes sur les investissements s'élevaient à 79 millions de shillings tanzaniens.

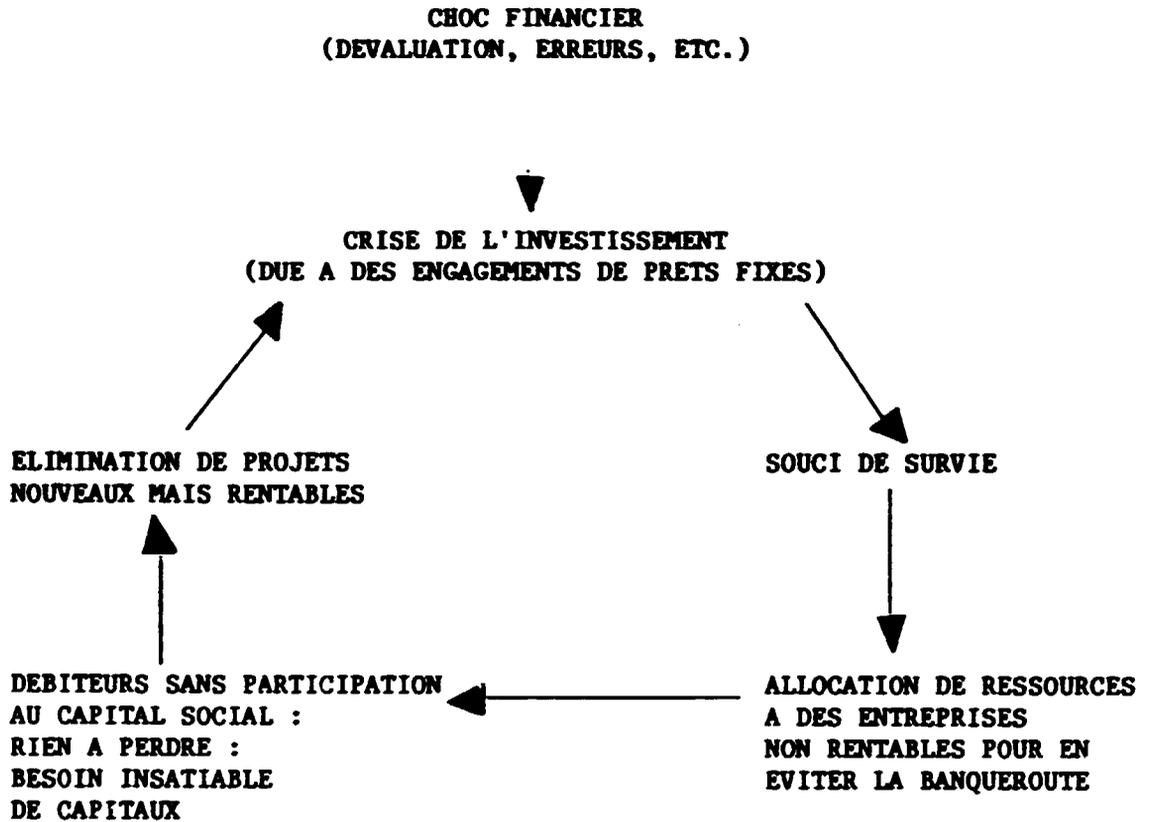
35/ En dépit du fait que les bénéfices comptables soient passés de 8 à 92 millions de shillings tanzaniens, les réserves pour créances irrécouvrables ont augmenté de 360 millions de shillings en 1987 à 2 milliards 700 millions en 1988.

36/ Ce n'est qu'avec réticence que la Banque européenne d'investissement en est venue à participer au capital par suite de la capitalisation en 1985 de certaines créances que lui devait la TDFL.

37/ Les disparités des procédures comptables employées par ces deux institutions de financement du développement font qu'il est extrêmement difficile de comparer leurs résultats financiers. Les rapports de la TIB notamment manquent de précisions quant au bilan de son portefeuille de prêts. Le taux de change en décembre 1986 était de 52 shillings tanzaniens par dollar EU.

Figure 2

La crise d'endettement interne des institutions
de financement du développement



Il est évident que tant la TIB que la TDFL manquent actuellement de fonds pour réellement contribuer à la relance de l'industrie tanzanienne. Aussi s'emploient-elles en majeure partie à favoriser la privatisation. D'autre part, et bien que cela pût être autorisé après la publication des conclusions de la Commission bancaire, les investisseurs ne peuvent actuellement pas faire de dépôts à terme. Enfin, l'absence de marchés financiers en Tanzanie fait que la TDFL ne peut pratiquement pas vendre les obligations qu'elle a en portefeuille. Elle doit, de toute manière, dépendre de ses rares investissements rentables pour réunir les fonds nécessaires à sa survie. Le capital-action émis et entièrement libéré de la TDFL aurait dû être doublé en 1990 et être ainsi porté à 500 millions de shillings tanzaniens. A l'heure où le présent rapport est rédigé, la situation actuelle est connue.

Le rapport annuel de la TDFL pour 1986/87 décrit les difficultés particulières de ses emprunteurs dans les termes suivants :

"... la plupart de nos débiteurs ont dû faire face à des difficultés liées à la faiblesse des liquidités et de la production. Les bénéficiaires qu'ont éventuellement réalisés certains d'entre eux n'ont de ce fait été que marginaux, ce qui n'a rendu que plus difficile le service de la dette - notamment dans le cas des prêts en devises. Confrontée à cette situation, notre institution a dû majorer de plus de 100 % par rapport au niveau de 1986 les montants qu'elle réserve à une protection contre toute réduction de la valeur de ses investissements."

L'examen du rendement déclaré des investissements confirme ce triste état de choses, notamment pour ce qui est d'un recours toujours plus marqué à des procédures de consolidation de la dette. Les entreprises dont le ratio d'endettement est supérieur à 2 ne sont donc pas rares. Ce ratio, dans le cas des secteurs de l'agriculture et des pêches, va de 1,3 à 11 avec une moyenne pondérée de 7,4 ^{38/}. Si ces ratios d'endettement élevés ne donnent pas nécessairement une idée de la valeur nette des capitaux fixes des entreprises, ils expliquent cependant la réticence des investisseurs à se lancer dans de nouvelles participations au capital, tout comme d'ailleurs la vulnérabilité des entreprises à toute crise de liquidités en période de récession.

Une solution modeste mais importante qu'envisage la TDFL serait de mettre en place un système de financement des importations qui permettrait d'alléger les difficultés que rencontrent les entreprises qui, pour leurs importations, doivent déposer une caution de 100 %. Sans assistance, les entreprises qui dépendent d'importations et pour lesquelles la médiocrité de l'utilisation des capacités ou les problèmes de liquidités posent des difficultés risquent de voir ces capacités toujours moins utilisées et d'être finalement acculées à la faillite. A plus long terme, la TDFL propose de répartir ces nouveaux prêts de la manière suivante : deux tiers pour les remises en état, un tiers pour les nouveaux projets. Bien que tous souhaitent que soient en priorité soutenus les investissements axés sur les importations, il est évident que la plupart des nouveaux projets concerneront des industries de substitution des importations. On semble, d'autre part, se ranger progressivement à l'opinion

^{38/} L'entreprise agricole dont le ratio d'endettement est avec 11 le pire est la Amboni Limited, une filiale d'Amboni Estates Limited immatriculée dans les îles Anglo-Normandes.

que la remise en état est un processus de longue haleine qui nécessite un ensemble de mesures dont l'appui financier, les services consultatifs et l'aide à la formation ne sont que certains éléments. C'est pourquoi la TDFL s'efforce d'étoffer ses services consultatifs. On ne sait encore si les clients du secteur privé admettront que ces services sont essentiels et s'ils seront prêts à payer eux-mêmes l'excédent de dépenses qu'ils représentent pour eux. Un appui des donateurs à ce genre d'activité semble justifié. En effet, on pourrait ainsi améliorer le rendement des capitaux investis et, à long terme, rendre plus crédibles les procédures systématiques d'évaluation et de contrôle de l'investissement. Dans de nombreux pays industrialisés, les activités de ce genre, dont l'objet est de soutenir les opérations de financement de la petite entreprise, sont financées par des dons de l'Etat. C'est ainsi, par exemple, que l'Agence de développement de l'Ecosse dépend de dons de l'Etat pour couvrir les deux tiers de ses activités, le reste de ses revenus provenant de dividendes ou de la vente de capital-actions dans des entreprises dont le succès est assuré.

5.5 La crise des banques de développement

D'aucuns estiment que le processus qui conduit régulièrement les institutions de financement du développement à l'insolvabilité alors qu'elles continuent de prêter de l'argent à des emprunteurs défaillants est essentiellement dû au fait que les grandes entreprises sont des sociétés publiques. S'il est indéniablement plus difficile de faire la distinction entre projets à court de liquidités et projets insolvables et où l'intervention de l'Etat permet toutes sortes de distorsions économiques, l'expérience acquise ailleurs sur le continent africain montre clairement que les institutions de financement du développement sont soumises à d'énormes pressions que l'économie soit de type essentiellement socialiste ou capitaliste. Ces pressions deviennent parfois incontrôlables lorsque les taux de change font l'objet de modifications par trop radicales. La situation en Tanzanie n'est dans ce domaine guère différente de celle d'autres pays d'Afrique.

Les institutions en question, comme on peut s'y attendre, doutent beaucoup de la possibilité pratique de privatiser les entreprises du secteur public. On estime en général que cela n'est guère réalisable à moyen terme pour la majorité des entreprises para-étatiques de Tanzanie. Comme le disait quelqu'un, "il n'y a que des pertes à gérer". Rares dans le meilleur des cas sont les entreprises privées locales qui disposent de moyens financiers suffisants pour renflouer une entreprise para-étatique qui bat de l'aile; certaines cependant pourraient être intéressées à fournir de l'équipement au terme de crédit-bail.

D'un point de vue bancaire, la priorité semble aller à la conception de mécanismes permettant le refinancement d'entreprises manquant de liquidités mais présentant des garanties de rentabilité. Ceci débouche de toute évidence sur la nécessité d'un net renforcement du rôle des banques de développement afin qu'elles puissent servir d'intermédiaire honnête entre les secteurs public et privé, mais aussi sur celle d'un relèvement des moyens de consultation administrative et technique, étant donné que toute remise en état dépend tant d'une étude approfondie des facteurs techniques, du marché et du développement des ressources humaines que de l'obtention de moyens financiers raisonnables. La Tanzanie est aujourd'hui jonchée d'usines abandonnées, celles d'entreprises dont on n'a jamais correctement analysé tous les aspects.

CHAPITRE 6

LE SECTEUR PRIVE

6.1 Introduction

L'un des principaux obstacles à la recherche d'appuis appropriés au secteur privé et au processus de privatisation en général est le fait que le caractère et l'importance du secteur privé en Tanzanie sont en partie inconnus. A cet égard, la Banque mondiale a effectué des travaux préliminaires qui ne sont toutefois pas vraiment satisfaisants. La Banque mondiale estime par exemple que les entreprises privées ont contribué pour 53 % à la valeur ajoutée et aux emplois salariés du secteur manufacturier en 1985 39/. Mais les statistiques qui sont censées décrire l'activité du secteur privé sont fort peu concordantes. Il semblerait que jusque vers 1975, date à laquelle le secteur privé a repris le secteur parapublic, l'ensemble des investissements du secteur privé était minuscule par comparaison à ceux du secteur parapublic. Cette constatation ne s'intègre certes pas facilement à la thèse avancée en d'autres occasions par la Banque mondiale, selon laquelle le secteur privé serait "marginalisé" par le secteur public 40/. D'après la Banque, soit le marché parallèle et non réglementé aurait pris une telle ampleur qu'il a stimulé une hausse soudaine des investissements dans le secteur privé, soit le coût véritable des investissements du secteur public est sous-estimé dans les statistiques officielles sous l'effet des différentes subventions. D'une manière comme de l'autre, il semblerait opportun de procéder à un recensement systématique de la production. Sinon, il n'y aura pas de repère qui permette d'évaluer les effets de la libéralisation économique sur le secteur industriel.

Pour parvenir à avoir une certaine impression de l'environnement actuel du point de vue du secteur privé, la mission de l'ONUDI s'est rendue à la Chambre nationale de commerce et dans deux grandes entreprises du secteur privé 41/.

6.2 La Chambre nationale de commerce, d'industrie et d'agriculture de Tanzanie

La Chambre nationale a été créée par le Gouvernement en 1988 comme lieu de rencontre et de réflexion pour mobiliser le secteur privé à l'appui des nouvelles politiques économiques 42/. Cette Chambre nationale compte à l'heure actuelle plus de 600 membres. Grâce à une subvention du PNUD se

39/ Banque mondiale, 1988, Parastatals in Tanzania, p. 8.

40/ La présentation des tendances qui caractérisent la formation de capital fixe, donnée par la Banque, n'est pas claire. Le tableau A 4.1 à la page 70 ne concorde pas avec les graphiques de la page 5. Banque mondiale, op. cit., p. 5 et 70.

41/ Voir également The Regeneration of the Tanzanian Manufacturing Industry with Emphasis on Agro-based Industries, PPD/R.26, 14 juin 1989.

42/ Les anciennes chambres de commerce régionales existent encore mais ont tendance à se désintégrer faute de ressources et d'accès aux services compétents.

chiffrant à 1 million de dollars des Etats-Unis sur trois ans, il a été possible de maintenir les cotisations à un niveau peu élevé - 3 000 shillings tanzaniens (16 dollars des Etats-Unis).

Le gouvernement semble considérer la Chambre comme un moyen de sensibiliser le secteur privé aux possibilités d'investissement et de stimuler ainsi de nouveaux investissements privés. Jusque-là, la promotion industrielle était l'affaire des politiciens qui faisaient le tour de différents organismes donateurs avec une "liste d'achats". La question de savoir si un projet donné serait financé dépendait tout autant des intérêts du donateur que des besoins de la Tanzanie, la viabilité commerciale du projet retenant souvent très peu d'attention. Dans le nouvel environnement, le rôle du gouvernement doit être limité à créer le cadre général propice aux investissements ^{43/}. La Chambre considère que son rôle est celui d'un intermédiaire chargé d'identifier et de promouvoir des projets dans le secteur privé tant dans le pays qu'à l'étranger. Il n'est peut-être pas surprenant que la Chambre s'intéresse de près à la nomination de personnel au Centre de promotion des investissements (CPI). Il a été précisé à la mission de l'ONUDI que la Chambre comptait être bien représentée au Comité consultatif du CPI, ce qui semble souhaitable pour éviter tout chevauchement des activités de promotion des investissements.

La Chambre semble se constituer en groupe de pression du milieu d'affaires (africain) autochtone, qui pour le moment est très restreint. Le genre de questions susceptibles de faire l'objet d'une campagne sont par exemple les suivantes : prêts assortis de conditions libérales préférentielles pour les Africains; offres d'options de souscription aux cadres africains employés dans des entreprises asiatiques ou étrangères; et liquidation partielle des biens parapublics grâce à la création de coentreprises qui favorisent les intérêts africains privés.

6.3 IPP Limited

Le groupe de sociétés IPP est la plus grande entreprise dont des Tanzaniens résidents soient propriétaires et assurent la gestion. Le directeur a démarré dans les affaires avec sa femme, en 1978, en assemblant des crayons à bille dans sa salle de séjour. Il est ensuite passé à l'emballage de détergents liquides et de cire, puis à la fabrication de papier de soie en transformant des déchets de papier en pâte à papier. Il a ensuite obtenu la concession de mise en bouteilles de coca-cola dans la région d'Arusha, et a reçu par la suite une distinction honorifique de Coca-Cola pour ses performances globales.

La société a récemment obtenu de Colgate Palmolive l'autorisation de fabriquer de la pâte dentifrice et du savon. La production de dentifrice se limite actuellement à mettre la pâte provenant de Nairobi en tubes mais la société doit parallèlement faire face à une très forte concurrence d'importations en provenance du Kenya. S'il est possible de se procurer des capitaux pour acheter l'installation nécessaire, il est prévu de fabriquer le produit à partir de matériaux de base d'origine locale et d'importer le parfum directement de Colgate. La filiale kényenne de Colgate souhaitait également exporter en Tanzanie des copeaux de savon destinés à la fabrication de savonnets, mais la société IPP a insisté pour fabriquer elle-même du savon à

^{43/} Banque mondiale, 1989, PER, p. 133 et 134.

partir de suif. Cette matière est actuellement importée à la suite de l'effondrement de l'industrie des conserves de viande. La capacité de production de savon sera bientôt de 2 tonnes à l'heure. La société emballe toute une gamme d'autres biens de consommation et fabrique des meubles et des produits en métal. Une fabrique de récipients en verre, qui est sur le point d'être achevée, fabriquera des bouteilles pour des boissons non alcoolisées et pour la bière 44/.

La compagnie estime que la demande intérieure, qui est déjà importante, ne fait qu'augmenter mais qu'il est difficile d'organiser la distribution dans les zones rurales. Alors qu'en cas de livraison de matériel nouveau, la formation technique est assurée par la société qui octroie la concession, on a eu l'impression qu'il serait nécessaire de former des techniciens ayant les compétences voulues en matière de réhabilitation avant que la société IPP ne puisse envisager de reprendre des sociétés parapubliques en difficulté, et aussi de former des cadres. On a aussi laissé entendre que la société aurait tout intérêt à se faire conseiller pour l'achat de matériel industriel et les possibilités de formation de personnel qui ait les compétences voulues en la matière.

6.4 Tropical Foods Limited

Une visite à cette société, installée à Dar es-Salaam, nous a permis de nous faire une idée des problèmes pratiques auxquels se heurtent les industries alimentaires en Tanzanie. La première chose qui nous a frappés a été de constater que le Ministère de l'industrie et du commerce jouait un rôle clef dans le fonctionnement d'une entreprise privée. C'est ainsi qu'au moment de la visite des membres de la mission, il y avait pénurie de sucre dans la région de Dar es-Salaam. Or, c'est le Ministère qui est chargé de la distribution de sucre entre les utilisateurs. Par ailleurs, la société a bénéficié de l'assistance de l'Agence norvégienne en faveur du développement international (NORAD) pour acheter, sur la recommandation du Ministère, une fabrique de jus.

Deuxièmement, les industries alimentaires sont fortement tributaires de sociétés monopolistiques d'emballage. Le manque de récipients en verre a incité la société à installer une fabrique de bouteilles en plastique, mais ce type d'emballage n'a pas été admis sur les marchés d'exportation. Le fabricant de boîtes de conserve ne fournit que des boîtes dont la capacité ne dépasse pas 3,5 kilos, alors que, pour le marché d'exportation de jus d'orange, il faudrait normalement des tonneaux d'une capacité de 200 kilos. Troisièmement, le système de remboursement des droits de douane ne s'applique pas aux industries alimentaires qui utilisent des matériaux d'emballage d'origine locale, étant donné que ce programme ne s'applique qu'à l'exportateur de produits primaires. Or, les deux tiers du prix de revient des conserves étant attribuables à l'emballage, il en résulte une perte importante de compétitivité.

44/ La société a fait savoir que le système de licence générale à vue fonctionnait bien - puisqu'il fallait trois jours - et qu'elle avait besoin de 350 000 dollars EU pour les paiements dus à Coca-Cola et de 1 million de dollars EU par an pour les paiements dus à Colgate.

Quatrièmement, il y a toujours de graves problèmes en ce qui concerne l'alimentation en eau et en électricité, ce qui risque de porter en particulier préjudice aux industries alimentaires, si des pannes de courant se produisent pendant les périodes de récolte 45/. La société a affirmé qu'il lui était arrivé d'utiliser 60 à 70 % de sa capacité mais qu'en moyenne, sur toute l'année, elle ne parvenait guère à plus de 35 %. Les cadres ont déclaré que la demande locale était suffisante pour justifier une exploitation continue des chaînes de mise en conserve 24 heures sur 24 avec trois équipes, au moment de la récolte, autant que l'on dispose de tous les facteurs de production nécessaires. A côté des problèmes d'alimentation en eau et en électricité, la société ne reçoit que 30 tonnes de sucre par mois, alors qu'il lui en faudrait 200 tonnes pour travailler avec trois équipes. La souplesse de l'emploi n'est pas une contrainte pour la production. La société compte 50 employés permanents et peut recruter jusqu'à 200 travailleurs supplémentaires payés à l'heure, lorsque l'approvisionnement en matières premières permet une exploitation totale de la capacité.

Les dirigeants de l'entreprise ont estimé que le marché était devenu nettement plus compétitif depuis l'introduction du programme de libéralisation. Ce programme les avait encouragés à innover en utilisant des emballages perdus et de nouvelles chaînes de production. Interrogés sur leurs intentions éventuelles de reprendre l'une des conserveries parapubliques, les dirigeants ont donné l'impression qu'ils ne cherchaient pas vraiment à déterminer la situation d'une société donnée. Tout semblerait indiquer qu'ils pourraient s'intéresser à un arrangement de coentreprise ou à l'octroi d'un contrat de sous-traitance pour satisfaire leur demande excédentaire, de manière à permettre à la société de diversifier sa gamme de produits. Il a été signalé qu'avec le taux d'intérêt commercial actuellement de 32 %, la société compterait sur un taux de rentabilité financière d'au moins 50 % sur tout nouvel investissement.

6.5 Les besoins du secteur privé sont-ils différents de ceux du secteur public ?

Il est de toute évidence dangereux de chercher à généraliser à partir d'observations très limitées faites dans deux entreprises du secteur privé. Cependant, ce qui est le plus frappant c'est de constater dans quelle mesure ces deux sociétés sont tributaires de différentes formes de rationnement imposé par les pouvoirs publics et de fournisseurs monopolistiques de biens intermédiaires. En cas de pénurie, soit les pouvoirs publics doivent intervenir et imposer un rationnement, soit le prix du produit rare augmente. Du point de vue des consommateurs de biens intermédiaires, lorsque la production locale est extrêmement concentrée et monopolistique mais que, d'après le niveau international, la demande est minime, la question est de savoir s'il est plus avantageux pour eux de compter sur le mécanisme des prix pour capter les importations ou sur le rationnement des ressources locales disponibles imposé par les pouvoirs publics.

La solution que préfèrent la Banque mondiale et le FMI consiste à réduire l'intervention des pouvoirs publics, à rationaliser les droits de douane à l'importation et à maintenir un taux d'intérêt positif et un taux de change

45/ Durant la visite des membres de la mission, la société a arrêté la production faute d'approvisionnement en eau. Les produits frais qui avaient été livrés le matin même étaient en train de pourrir dans la cour.

réaliste calculé d'après la parité du pouvoir d'achat. C'est alors le mécanisme des prix qui est censé régler les problèmes de "pénurie". Malheureusement, cette série de mesures ne tient pas compte des objectifs politiques des principaux décideurs ni de leur souci de maintenir une cohésion sociale et une légitimité politique. Bref, les politiciens devraient pouvoir agir en cas de pénurie. Ces mesures ne tiennent pas compte non plus du pouvoir monopolistique de nombreux fournisseurs et producteurs, qui est fonction des disponibilités réelles de facteurs de production et de produits à l'usine et sur le marché local tanzanien. Pour le directeur d'une fabrique de produits alimentaires à Dar es-Salaam, ce n'est pas une consolation de savoir qu'il y a du sucre sur le marché mondial si personne n'est prêt à lui en livrer. Il attend que le gouvernement réagisse. Ce problème soulève certaines questions plus générales quant à la signification de la libéralisation et de la privatisation dans le contexte d'un pays en développement comme la Tanzanie.

CHAPITRE 7

LIBERALISATION, PRIVATISATION ET RELANCE DE L'INDUSTRIE TANZANIEENNE

7.1 Industrialisation axée sur la substitution des importations et endettement

L'étude des échecs des politiques d'industrialisation de la Tanzanie a essentiellement porté sur l'influence de l'appartenance à l'Etat et de la qualité de la gestion du secteur public. On s'est bien moins intéressé au principe sous-jacent - à savoir celui d'une industrialisation axée sur la substitution des importations (ISI) - et à ses incidences sur la libéralisation et la privatisation. Le peu de preuves réunies pour le présent rapport au sujet du secteur privé soulève d'assez inquiétantes questions quant à la censée "tolérance" du cadre politique dans lequel évolue le secteur privé.

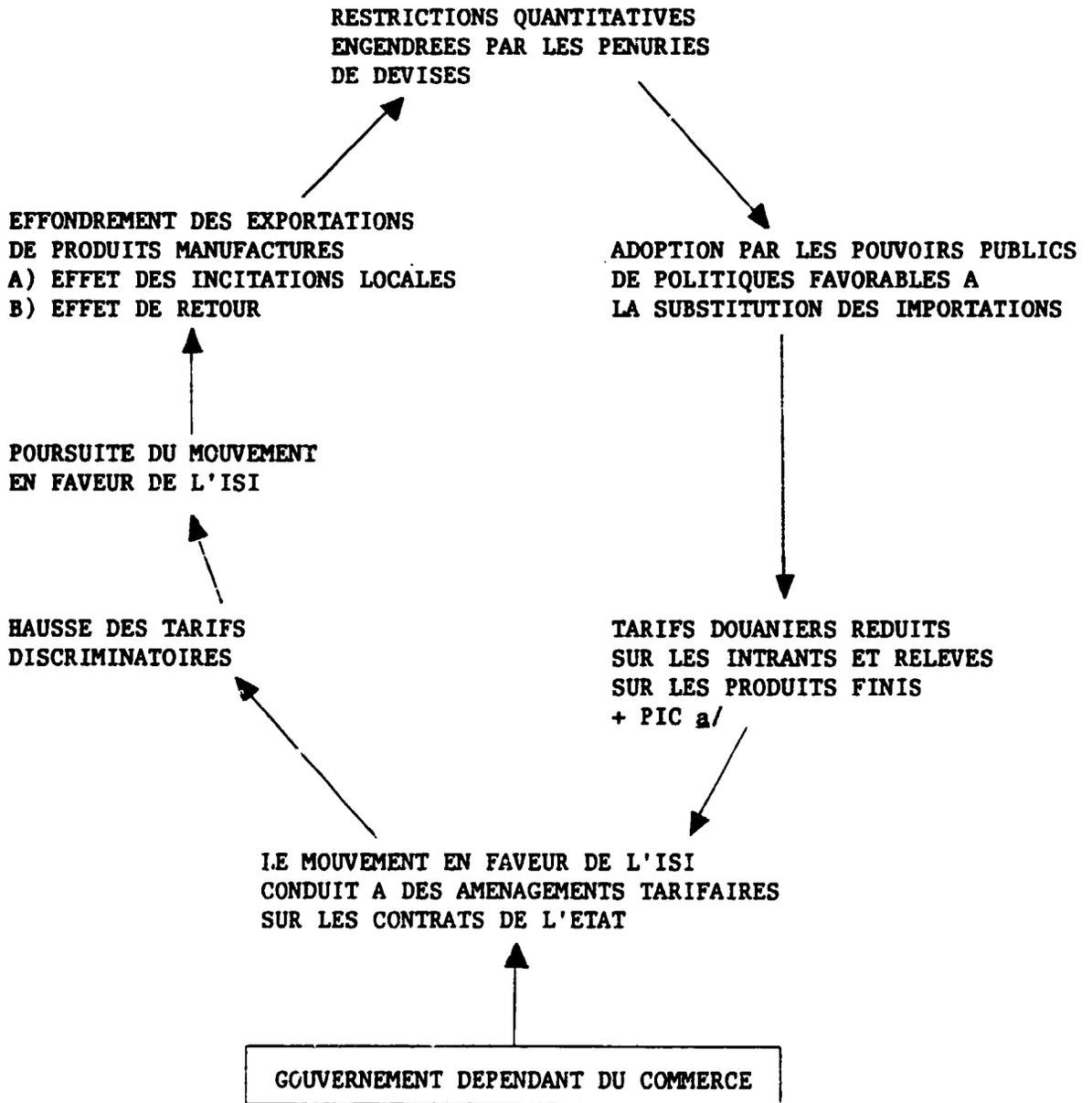
Les cas d'intolérance dans une économie de type ISI sont patents. La dynamique d'une politique de ce genre est présentée dans la figure 3 qui montre clairement comment une telle politique engendre les faiblesses et les pressions qui forcent les autorités à appliquer des tarifs discriminatoires et finalement à rationner les licences d'importation. Cette situation, à son tour, favorise le développement de la contrebande et les malversations dans l'octroi des licences.

Si le système des licences générales à vue financé dans le cadre du Programme d'ajustement structurel réduit actuellement les pressions que subissent les autorités, on peut se demander combien de temps encore un tel système pourra se maintenir. Toute extension marquée de la privatisation implique de considérables réinvestissements dans les biens d'équipement et une meilleure utilisation des capacités. Bien que certains des coûts de rééquipement puissent être financés de l'extérieur, les nouveaux investissements privés contribueront eux aussi à une recrudescence des importations de matières premières et de produits intermédiaires.

Les pouvoirs publics éprouveront d'autre part d'énormes difficultés à persuader les investisseurs locaux et étrangers d'acquérir des entreprises du secteur public s'ils ne relâchent tant soit peu en leur faveur le contrôle des importations. Ces concessions étant faites, la privatisation consistera simplement en un transfert de privilèges monopolistes de fonctionnaires d'Etat à de simples particuliers. Même si l'on part du principe que les entreprises

Figure 3

Dynamique d'une politique d'industrialiation axée sur la substitution des importations



a/ PIC = promotion des investissements commerciaux.

privées exploiteront ces privilèges avec plus de vigueur que leurs prédécesseurs, les problèmes structurels fondamentaux d'une industrialisation axée sur la substitution des importations n'en demeurent pas moins. La seule manière d'asseoir une telle politique est soit d'étendre la base des exportations - dont les origines sont essentiellement agricoles -, soit de s'en remettre à une assistance plus étoffée de donateurs. Si quelques possibilités existent de développer une industrie manufacturière axée sur les exportations, celles-ci ne pourront probablement être exploitées qu'à court ou moyen terme.

7.2 Financement de la privatisation

L'une des principales raisons politiques du succès initial de la Déclaration d'Arusha est liée à la manière selon laquelle elle a été présentée comme une solution au problème de l'instauration d'un contrôle national des "têtes de commandement" de l'économie. La difficulté demeure. Rares sont les Tanzaniens de naissance qui disposent de moyens financiers suffisants pour acquérir plus qu'une infime part des entreprises para-étatiques. La plupart de celles dont la privatisation réussit sont des coentreprises intégrant des intérêts privés (locaux et étrangers) et des investisseurs du secteur quasi public tels que la Société nationale d'assurance (SNA) - monopole d'Etat -, le Fonds national de secours (FNS) et les institutions de financement du développement. Les investisseurs étrangers insisteront selon toute probabilité sur une certaine participation de capitaux tanzaniens.

La question est donc de savoir comment ouvrir le secteur public à de nouveaux investissements fondés sur la rentabilité effective des projets. Lorsque la rentabilité d'une entreprise para-étatique de substitution des importations dépend dans une très large mesure du soutien des pouvoirs publics et de licences, l'évaluation du capital fixe en sera extrêmement difficile. Aussi est-il essentiel que le processus d'évaluation du projet soit libre de toute intervention politique, alors que les institutions en place ont de fait été créées dans ce but puisque tous les projets mettant en jeu des entreprises para-étatiques doivent en fin de compte être approuvés par la Commission de planification et le Chama Cha Mapinduzi. L'expérience des institutions de financement du développement d'autres pays d'Afrique en matière de prêts au secteur privé n'est pas très encourageante. Les fonds destinés à des investissements publics sont trop souvent gaspillés pour de faramineux projets "soutenus par des particuliers". Ceci porte à croire que les rares compétences en matière d'évaluation des investissements et de gestion financière devraient en un premier temps être concentrées dans les banques de développement et donc que la Société nationale d'assurance et le Fonds national de secours devraient créer des comités pour se charger de la supervision des conditions d'utilisation des fonds investis par les institutions de financement du développement. Il devrait aussi être exigé de ces institutions comme des bénéficiaires de fonds d'investissement qu'ils mettent en place des systèmes améliorés de comptabilité prévisionnelle et d'information.

Un des aspects de la privatisation est que, dans l'optique des pouvoirs publics, le problème clef est d'ordre financier. En l'absence d'autres solutions pour relancer l'industrie, une participation de particuliers au capital est acceptable. Aussi la perte d'un contrôle majoritaire ne pose-t-elle plus de problèmes si les fonds nécessaires à la relance d'une entreprise sont d'une telle importance que la part de capital revenant à l'Etat est inférieure à 50 %. Il est en fin de compte moins important de savoir comment se répartissent les participations au capital que de soumettre les dirigeants aux pressions du marché et de leur donner les moyens voulus pour y réagir.

Bien qu'il ne soit pas possible de préjuger des conclusions de la Commission bancaire présidentielle, de considérables améliorations du potentiel et des capacités des institutions de financement du développement sont de toute évidence nécessaires si l'on veut que ces organismes assument au premier chef la responsabilité des prêts à consacrer à la relance de l'industrie tanzanienne. Une assistance technique s'impose elle aussi d'urgence pour que l'on puisse disposer de l'expertise voulue pour assurer l'évaluation de la viabilité commerciale des projets. Ces travaux d'évaluation, de fait, devraient en majeure partie se concrétiser par la fourniture aux entreprises existantes de services consultatifs sur leur action au plan de la commercialisation, de la production et de la mise en valeur des ressources humaines. L'ONUDI pourrait dans ce domaine jouer un rôle considérable.

On ne peut éviter, lorsque l'on envisage ainsi des sources d'expertise pouvant se charger de ce qui consiste en une gestion de capitaux à risque, de penser à des organismes tels que l'African Management Services Company (AMSCO) ou l'Industry Council for Development Services (ICDS). La DEG a elle aussi constitué sous le nom de Project Rehabilitation Fund Limited (REFUND) une agence intéressante pour soutenir les investissements réservés à la relance. Ces organismes sont tous conçus pour fournir divers types de services qu'exige la remise sur pied d'entreprises qui, établies dans toute l'Afrique subsaharienne, sont confrontées aux difficultés les plus variées. Il conviendrait que la TIB et la TDFL se constituent des potentiels analogues 46/.

7.3 Coentreprises

Il existe en Tanzanie un petit nombre de coentreprises auxquelles participent des investisseurs étrangers. Aucun dividende n'ayant toutefois été versé depuis de nombreuses années, il semble que les bénéfices, qui ont très probablement été réalisés par malversations sur les coûts de transferts, devraient faire l'objet de sérieuses vérifications comptables de la part du Centre de promotion des investissements afin d'empêcher les partenaires étrangers de s'assurer de rentrées en falsifiant les bilans. Il ne serait naturellement guère raisonnable, si les dividendes et autres tantièmes sont bloqués par suite d'une crise de la balance des paiements, de s'attendre à ce que les investisseurs acceptent la situation en toute passivité. Il serait notamment malvenu des autorités - motivées par des pénuries de devises ou par la nécessité de remettre d'urgence les équipements en état - de chercher à attirer des investissements étrangers pour ensuite faire opposition au transfert des revenus réalisés sur ces investissements.

Les partenaires étrangers de coentreprises insisteront probablement pour une participation majoritaire vu les risques politiques qu'ils voient associer à tout investissement dans l'économie tanzanienne. La fluidité des taux de change et la nécessité de toujours dépendre d'importations rendent extrêmement difficile la détermination à long terme du coût et de la rentabilité des

46/ La DEG, en collaboration avec la CEE et d'autres donateurs, a aussi créé une société REFUND analogue pour aider à financer, au Kenya, les entreprises que l'on juge devoir relancer. La REFUND s'inscrit dans le concept à l'origine des Rehabilitation Advisory Services (RAS). Voir Approche intégrée de l'ONUDI sur la réhabilitation de l'industrie africaine, PPD.168, 10 juillet 1990.

projets. Le gouvernement dépendant de perceptions sur les opérations commerciales, l'ISI locale est toujours imposée. Or la libéralisation ne conduit pas toujours à plus d'équité dans la concurrence avec les produits importés. Les biens importés peuvent être introduits en contrebande et se trouver ainsi être admis en franchise. Quelques entreprises qui se présentent comme hautement lucratives telles que la brasserie et la fabrication de cigarettes - et dans lesquelles l'Etat a un intérêt implicite vu les taxes qu'il prélève - pourraient à juste raison faire l'objet d'enchères internationales et être cédées au plus offrant. En l'absence d'une libre concurrence, il est à craindre que certains particuliers ne perçoivent de considérables revenus.

Diverses formes d'investissements autres qu'une participation au capital peuvent elles aussi s'avérer attrayantes, telles que notamment la fabrication sous licence de biens de consommation de marque ou les contrats de gestion. La recrudescence numérique des investissements de ce genre qualifiés de nouveaux alourdira considérablement la charge des organismes régulateurs. Toute erreur ne pourra, on le sait, que difficilement être éliminée vu les précédents qu'elle établit. Aussi importe-t-il que les dispositions relatives au personnel et à la gestion soient arrêtées et mises en place dans les meilleurs délais si l'on veut que se crée en Tanzanie un climat favorable à l'investissement et pouvant profiter au maximum à l'économie nationale.

7.4 Expérience acquise dans le cadre d'opérations de relance

La réalisation de revenus dans les plus brefs délais fait que la nécessité d'un investissement dans la réhabilitation d'usines déjà établies est aujourd'hui unanimement admise. Les efforts doivent porter tant sur l'élément matériel - biens d'équipement et structures financières - que sur l'élément intellectuel - mise en valeur des ressources humaines. Des échecs se confirment dans ces deux domaines. L'erreur selon de nombreux organismes est due au fait que le financement des opérations est par trop axé sur l'élément matériel au détriment de l'élément gestion. Au plan local, les modes de gestion tendent à passer d'un relâchement à un système autoritaire au gré de l'évolution de l'entreprise d'une période de calme à une période de crise. Il s'avère, dans les circonstances, difficile de maintenir les contrôles financiers et de respecter les programmes de maintenance encore que les ingénieurs tanzaniens soient connus pour savoir improviser lors de pannes de machines.

Il faut aussi se souvenir que l'examen des projets d'assistance technique a révélé un manque général de succès dans la mise en place d'entreprises para-étatiques indépendantes et capables d'assurer directement leur croissance. Presque toutes les entreprises para-étatiques de Tanzanie, d'autre part, ont bénéficié du soutien de donateurs, soit pendant la phase de préparation et de préinvestissement, soit durant la réalisation effective des projets. Il résulte de cette situation que le personnel étranger chargé de l'assistance technique doit, dans de nombreux cas, endosser une part considérable de la responsabilité des échecs administratifs de ces entreprises. Ainsi que le fait remarquer Ngowi, de plus, il n'est guère raisonnable de s'attendre à ce que les Tanzaniens s'empressent d'assumer la totalité des responsabilités de la gestion en prenant la relève d'expatriés

qui gagnent 100 fois plus que leurs homologues locaux 47/. Il est en un mot essentiel de concevoir des programmes de réhabilitation qui découragent les entreprises de continuellement dépendre des apports de donateurs et accordent toute l'attention voulue à l'évolution de ces entreprises vers une existence indépendante.

Les apports techniques à la relance d'entreprises ont en général donné les résultats escomptés. C'est ainsi, par exemple, que l'ASDI a aidé à la relance de la Société tanzanienne des ciments Portland en finançant les services d'une société d'ingénieurs-conseils qui a été chargée de gérer l'entreprise aux termes d'un contrat de cinq ans. La production est passée de 100 000 tonnes à 380 000 tonnes, les capacités sont actuellement utilisées à 70 % en moyenne environ et la société opère à profit : 169 millions de shillings tanzaniens en 1987. Les efforts faits pour convaincre la société de holding - la Saruji Limited - de rationaliser la production de ciment et sa distribution dans le pays n'ont en général pas donné les mêmes résultats. La Saruji n'a pas encore établi de programme financier à long terme et l'on doute toujours qu'elle pourra poursuivre le programme de réinvestissement lorsque prendra fin l'aide suédoise. La TIB et la TDFL participent au financement du prêt de l'entreprise.

Un autre projet de réhabilitation que finance l'ASDI par l'intermédiaire de la TIB et de la TDFL est celui de Zana az Kilimo, fabrique de matériel agricole établie à Mbeya. L'opération n'a pas rencontré le même succès puisque le compte d'exploitation accusait en 1987 une perte de 50 millions de shillings tanzaniens. Les efforts faits pour restructurer les finances de l'entreprise et vendre l'équipement excédentaire sont actuellement bloqués par son holding, la National Development Corporation (NDC). L'ASDI participe aussi à la relance des filiales de la Tanzania Karatasi Associated Industries (TKAI). Les liquidités du groupe ont été réduites du fait que le gouvernement n'a pas pu rembourser ses dettes aux deux filiales actives : Printpak et NPC qui publient le journal de langue anglaise et l'organe Kiswahili du Parti. L'ASDI a informé le Ministère de l'industrie et du commerce qu'elle ne soutiendrait pas la poursuite de la réhabilitation si ses dettes n'étaient pas réglées. La troisième filiale du groupe, la Kibo, qui fabrique du matériel d'emballage et opère à profit, est confrontée à des pénuries chroniques d'eau et de déchets de papier nécessaires à la marche de son usine à papier.

Il semble ressortir de l'expérience de l'ASDI dans le financement de la réhabilitation de projets que les sociétés qui contrôlent les entreprises para-étatiques entravent la réalisation des programmes de réformes. La Banque mondiale va plus loin encore et recommande la dissolution de toutes les sociétés de holding. Si le gouvernement reconnaît la nécessité d'accroître l'autonomie des entreprises para-étatiques en fonctionnement et de réduire les ingérences politiques et administratives, il n'en reste pas moins que les politiques sectorielles doivent être maîtrisées. Puisque la poursuite des pénuries et les faillites de l'infrastructure restent probables, cette préoccupation est compréhensible. Elle semble toutefois exiger un rôle régulateur plus précis de la part du Ministère du commerce et de l'industrie. Une mise au point s'impose également dans les relations entre le Ministère et la Commission de planification.

47/ Voir D. Ngowi, janvier 1989, Parastatals in Tanzania: An assessment. Etude effectuée à la demande de l'USAID/Tanzanie, en vue d'une analyse plus approfondie de l'assistance technique aux entreprises para-étatiques.

Etant donné que la réhabilitation industrielle continuera de toute évidence de dépendre de l'assistance technique, il est de la plus haute importance que le Ministère de l'industrie et du commerce améliore ses effectifs de manière à pouvoir assurer une évaluation fiable des propositions des donateurs. L'ONUDI pourrait contribuer dans ce domaine. On risque, dans le cas contraire, de répéter nombre des erreurs précédemment faites lors de la conception de projets. Il est notamment essentiel de lier les contrats à des objectifs déclarés et soutenables. Bien qu'il puisse sembler pratique à court terme de dépendre de donateurs pour couvrir les dépenses courantes et la maintenance, cette solution à long terme ne pourra que déboucher sur les problèmes de dépendance déjà constatés par le passé.

7.5 Le personnel

Il est généralement admis qu'il n'y a en Tanzanie que très peu d'industriels. La réhabilitation et la privatisation exigent de toute évidence un programme massif de formation de personnel pour soutenir les entreprises abandonnées à elles-mêmes face à un marché libre. La Banque mondiale par exemple, dans les critiques qu'elle émet sur l'insuffisance de l'information et des procédures comptables qu'emploie le secteur para-étatique, constate qu'un des obstacles à surmonter pour améliorer le rendement industriel est la pénurie de comptables compétents. On ne comptait en 1986 en Tanzanie que 145 vérificateurs des comptes et 382 comptables agréés 48/.

Diverses opérations ont été entreprises en Tanzanie par des organes donateurs pour résoudre différents problèmes inhérents à la mise en valeur de la main-d'oeuvre. Il ne semble cependant guère y avoir eu de coordination interinstitutionnelle par le passé. Nombre des avantages de la formation ont été perdus du fait que les organismes du secteur public offrent les possibilités de stages comme un avantage accessoire à un personnel médiocrement rémunéré. Faiblesse évidente des méthodes de formation, les fonctionnaires des services d'assistance technique interviewés ont précisé que 58 seulement d'entre eux, soit 17 %, s'étaient vu confier des responsabilités de formation, de mise en valeur de la main-d'oeuvre locale ou de création de structures organiques 49/. La même étude nordique constate que 63 % du personnel de l'assistance technique assure des fonctions dont pourraient sans difficulté se charger des locaux, sinon que les entreprises para-étatiques ne sont pas en mesure de leur offrir les salaires applicables. La privatisation pourrait éventuellement apporter une solution partielle à cette situation, encore que Forss et al. sous-estiment probablement la compression généralement exercée sur la demande en personnel de haut niveau.

48/ Banque mondiale, 1988, Parastatals in Tanzania, p. 30 et 31. La comptabilité de plus d'une centaine d'entreprises para-étatiques a, entre 1982/83 et 1985/86, accusé chaque année un retard de plus de deux ans.

49/ Voir K. Forss et al., juin 1987. Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel. Etude effectuée à la demande des pays nordiques. Voir aussi S.M. Wangwe et al., septembre 1985, Management Contracts and Transfer of Skills. Etude effectuée à la demande de la Banque d'investissement de Tanzanie.

Certaines agences semblent s'orienter vers un soutien de la formation administrative. L'expérience de l'USAID, qui offre deux années de formation de niveau universitaire à la gestion, laisse entendre que le secteur privé n'est généralement pas enclin à mettre son personnel en disponibilité pour des périodes prolongées et donc que des dispositions en vue d'une formation locale à la gestion sont plus appropriées. L'USAID met actuellement au point un programme qui permettra de définir certains des besoins du secteur privé en formation et d'établir des programmes de stage en collaboration avec la Faculté de commerce et le Centre d'éducation permanente de l'Université de Dar es-Salaam.

Tout semble actuellement justifier l'établissement, par les pouvoirs publics et avec le soutien du PNUD, de l'ONUDI, du BIT et d'autres agences internationales concernées, d'un programme de mise en valeur de la main-d'oeuvre susceptible de soutenir le mouvement en faveur d'une libéralisation et d'une privatisation. Ce programme pourrait alors servir de base pour coordonner l'organisation d'une conférence de donateurs permettant d'en arrêter les modalités d'exécution.

7.6 Appui au Centre de promotion des investissements (CPI)

Un appui s'impose d'urgence pour renforcer les moyens matériels et humains du CPI. Il importe que le personnel soit correctement formé aux compétences qu'exigent les évaluations et les négociations. Un conseiller juridique devrait être détaché auprès du Centre. Le personnel supérieur profiterait d'un voyage d'étude auprès d'agents de promotion de l'investissement dont les opérations ont été couronnées de succès et où il pourrait se familiariser aux modalités de gestion interne permettant de promouvoir l'investissement et de soutenir les investisseurs.

Il importe aussi que les divers organismes qui jouent un rôle majeur dans les investissements internes disposent sans retard des moyens voulus pour former leur personnel. Il conviendrait, par exemple, que soient mis en place les mécanismes voulus pour se charger d'un contrôle minutieux et réaliste des coûts de transfert. Les responsabilités de cette opération incombent probablement à la Bank of Tanzania. Les divers types d'accords où interviennent les opérations de change - accords sur les redevances, contrats relatifs à des licences techniques ou des services de gestion - doivent tous être évalués et suivis par le CPI. Il est essentiel, répétons-le, que le partage des responsabilités concernant le contrôle des versements soit arrêté d'un commun accord entre la banque centrale et le CPI. Il faut que l'assistance technique extérieure considère la formation et l'amélioration des structures organiques requises pour soutenir la nouvelle politique de promotion des investissements.

ANNEXE

Liste des principales organisations, sociétés et personnes contactées
durant la mission de l'ONUDI en Tanzanie, en décembre 1989

<u>Organisation/société</u>	<u>Personne(s)</u>
I. <u>Départements ministériels/ entreprises para-étatiques</u>	
Ministère de l'industrie et du commerce	J.G. Mrema, Economiste industriel hors classe
Ministère du développement de l'agriculture et de l'élevage	W. Ngirwa, Commissaire adjoint, planification et ventes
Commission de planification, Cabinet du Président	R. Mhagama, Secrétaire adjoint permanent et Secrétaire adjoint
Bank of Tanzania	L.H. Mkila, Directeur, Département de la dette extérieure
	M. Mbonella, Directeur, Département du commerce extérieur
Chambre nationale de commerce, d'industrie et d'agriculture	B.C. Mwenda, Directeur exécutif
Banque d'investissement de Tanzanie	W.A. Mlaki, Directeur de la supervision des projets
	J.L. Magoma, Directeur, Département de l'assistance technique
Tanganyika Development Finance Company Limited	M. Zenker, Directeur de la mission spéciale
Tanzania Industrial Studies and Consulting Organization	J.E. Msaki, Directeur, Division des services consultatifs techniques
II. <u>Entreprises privées</u>	
IPP Limited	W. Malekia, Administrateur délégué adjoint, commerce
K. Agency International Ltd.	H.N. Kida, Administrateur délégué
Tropical Foods Limited	K.D. Tripathi, Directeur général

III. Ambassades et représentants
d'organismes de coopération

Haut Commissariat britannique	R.J. Smith, Premier Secrétaire (développement)
Agence suédoise de développement international	C. Leijon, Administrateur de programme (hors classe), industrie
Agency for International Development des Etats-Unis d'Amérique	D. Ngowi, Economiste P. Hjelt
Banque mondiale	D. Phillips, Economiste
Commonwealth Development Corporation	N.C. Payne, Représentant
Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Entwicklungsländern GmbH (DEG)	W. P. Diller, Directeur régional

IV. Mission de l'Industry Council for
Development, New York

Industrial Council for Development Director New York	W.W. Simons, Administrateur
Unilever Plc, Londres (Royaume-Uni)	G. Jones, Membre, Département de la direction régionale d'outre-mer, Groupe de l'Afrique et du Moyen-Orient
Packages Limited, Lahore, Pakistan	T. Hamid, Administrateur et Directeur général