

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION



**CONFERENCE DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE
ECONOMIQUES ET DE GESTION EN AFRIQUE
(C.I.E.R.E.A)**

**PROGRAMME DE TROISIEME CYCLE INTERUNIVERSITAIRE
(P.T.C.I)**

**Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies (D.E.A)
en macro-économie appliquée
Option : Monnaie-Finance-Banque**

THEME

**LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES AU TOGO :
IMPACT SUR L'EMPLOI ET LES FINANCES PUBLIQUES**

Présenté et soutenu publiquement par **Koffi AYIM**
Sous la Direction de **M. Adama DIAW**
Maître de Conférences Agrégé

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Moustapha KASSE, Professeur agrégé
Suffragants : M. Adama DIAW, Maître de Conférences agrégé
: M. Maître de Conférences Agrégé

Année Universitaire 1998-1999

dédicaces

➤ Au Christ Mon seigneur et mon maître,
Ce travail est l'œuvre de ta présence et de ton amour.

➤ À ceux dont l'action concourt au triomphe du Bien.

➤ À toute ma famille

Je dédie ce présent travail.



REMERCIEMENTS

Nous tenons avant toute chose à exprimer notre profonde gratitude à toute l'équipe du Programme de Troisième Cycle Interuniversitaire, ainsi qu'à la Conférence des Institutions d'Enseignement et de Recherche Economique et de Gestion en Afrique (CIEREA) qui ont permis la réalisation de ce travail.

Nos remerciements vont également au professeur Moustapha KASSE, Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, principal artisan de notre réussite qui n'a ménagé aucun effort pour nous permettre une formation de haut niveau.

Nous remercions chaleureusement le professeur Adama DIAW pour avoir convenablement encadré ce travail.

Nous remercions également le professeur Karamoko KANE, actuel Directeur du PTCI pour sa grande contribution à la rédaction de ce mémoire.

Notre gratitude va également à Monsieur François AGBLA, Chef service à la Direction de l'économie et des Finances, Lomé – Togo, chargé des Entreprises publiques, qui malgré ses occupations, a marqué de son empreinte ce travail.

Notre gratitude va également à tous les étudiants de la quatrième promotion ainsi qu'à tous ceux qui de près ou de loin nous ont permis de persévérer et de concrétiser cette recherche.

Sommaire

	Page
INTRODUCTION	1
Chapitre I : LE CONTEXTE MACRO-ECONOMIQUE	8
Section I : Aperçu de l'économie togolaise dans les années 1980	8
Section II : La situation des entreprises publiques dans les années 1980	18
Chapitre II : LE PROCESSUS DE PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU TOGO	24
Section I : Les fondements théoriques de la privatisation	24
Section II : Les modalités pratiques du programme de privatisation au Togo	41
Chapitre III : L'EVALUATION DES EFFETS DES PRIVATISATIONS SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET L'EMPLOI	53
Section I : Désengagement de l'Etat et Finances publiques	53
Section II : Désengagement de l'Etat et Emploi	63
Section III : Implications de politiques économiques	72
CONCLUSION	75
BIBLIOGRAPHIE	79
I : ARTICLES ET OUVRAGES	79
II : RAPPORTS	83

RESUME

Le monde aborde un tournant de son histoire marquée par une mondialisation de l'économie et par l'abandon des approches dogmatiques en matière d'organisation économique.

La morosité de la conjoncture économique et financière relevée depuis quelques années au Togo, est la conséquence de la stratégie de développement centrée autour de l'Etat, comme acteur principal du processus de développement. Cette stratégie est caractérisée par la primauté de la logique économique et *de l'arbitraire*, dans les prises de décisions économiques, se traduisant par des choix irrationnels des projets. Dans ces conditions, la recherche de la rentabilité et de la rationalité étaient devenues des préoccupations mineures.

Aujourd'hui l'échec est constaté, un processus de désinvestissement de l'Etat doit être engagé. Ce processus est intégré dans les plans d'ajustement structurel sous le vocable, privatisation ou désengagement.

Dès lors, le réel défi des privatisations est non seulement, de vendre une entreprise ou une participation étatique, mais aussi, et, surtout, de saisir cette occasion pour améliorer fut-ce modestement le fonctionnement de l'économie. Dans ce contexte, prévaut la croyance que la privatisation améliore automatiquement l'efficacité de l'économie nationale.

Ces convictions fortement exprimées sont-elles vérifiées dans les deux domaines d'investigation que sont, l'emploi et les finances publiques ?

Ce travail s'inscrit dans cette logique. En s'appuyant sur une analyse qualitative et quantitative, l'étude permet une meilleure compréhension des effets des privatisations sur l'emploi et les finances publiques et propose une meilleure interprétation des résultats.

Ces résultats quelque peu mitigés devraient être mieux appréciés après l'évaluation de la gestion des entreprises déjà privatisées.

En terme d'implication de politiques de privatisation, différentes mesures sont mises en exergue pour créer et consolider les effets positifs de la politique de désengagement de l'Etat en tenant compte de son caractère irréversible dans l'économie togolaise.

SUMMARY

The world is getting into a stage of its history in which, the globalisation of the economy is effective and the dogmatic points of view concerning the economic organisation are neglected.

The financial and economic serious problems noticed since several years in Togo are the consequence of the development strategy based on the government as the principal actor of the development process. This strategy is identified by the takeover of the politics logic and arbitrary economical decisions noticed in unreasonable choices of any type of projects for example, the creation of public companies. In such conditions, the search of profitability and rationality became less important matters.

Nowadays, the fail is evident and the state should start getting rid of investment and this is integrated in the structural adjustment plans under the concepts of privatization or disengagement.

So the real question in privatization is not only to sell a company or state's shares but also and more to take this opportunity to improve a little organisation of the economy.

In this context it is believed that privatization increases the efficiency of the national economy. Are the firmly expressed convictions right in both investigated fields which are employment and public finance ?

This is the objective of this study. Relying on qualitative and quantitative analysis, this study shows out better understanding of the privatization effects on employment and public finance and suggests a better explanation of results. These somehow middling results should be better appreciated after the management's evaluation of the already privatized companies.

In term of implications of privatization policies in Togo, different measures are put to light in order to create and to consolidate the positive effects of state's disengagement policy, while considering its compulsory aspect in togolese economy.

INTRODUCTION

La recherche d'une double efficacité, celle de la production optimale et celle d'allocation efficiente des ressources, constitue, de nos jours, le principal problème des pays africains. Ces derniers ont connu au cours de la décennie 1980 une crise socio-économique généralisée. Elle s'est traduite par une accumulation de contre performances sur le plan économique.

Avec la montée de l'incertitude qui a accompagné cette crise, l'environnement international et les conditions de croissance sont devenus de moins en moins prévisibles à long terme, voire à moyen terme. Cette situation a, de ce fait, exacerbé les facteurs de blocage existant déjà dans les économies africaines. Parmi ces facteurs de blocage, il convient de mentionner :

- L'existence de distorsions diverses entraînant une mauvaise allocation des ressources financières disponibles ;
- Les politiques dirigistes et les systèmes de planification centralisée adoptés dans bon nombre de pays africains ;
- La pratique de politiques budgétaire et monétaire expansives ayant généré inflation, surévaluation des monnaies nationales et déficits multiples.

Ainsi, l'influence des besoins cumulés non satisfaits et les tensions qu'elles ont engendrées ont eu des répercussions très négatives sur ces économies. Les déséquilibres macro-économiques et financiers ont nécessité une intervention de plus en plus présente des partenaires extérieurs dans la définition de politiques macro-économiques conséquentes pour les corriger.

C'est dans ce contexte que des pays africains ont accepté avec plus ou moins d'enthousiasme, le concours des institutions financières internationales dans la mise en application de programmes économiques et financiers de restructuration.

Dans les lignes qui vont suivre, nous nous intéressons au cas du Togo et à l'aspect particulier suivant : « la privatisation des entreprises et ses effets sur les finances publiques et l'emploi au Togo »

Limité au Nord par le Burkina-Faso, au sud par l'Océan atlantique, à l'Est par le Bénin et à l'Ouest par le Ghana, le Togo a une superficie de 56.600 km² et une population estimée à 4,6 millions d'habitants en 1999¹.

Les grandes lignes de l'évolution économique du Togo, membre de la zone franc et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) se découpent en quatre périodes :

- La première qui va de 1960 à 1972 est marquée par une croissance continue, quoique irrégulière du PIB.

- La deuxième, qui va de 1973 à 1980, a mis en évidence une croissance globale sur l'ensemble de la période, puisque le PIB est passé de l'indice 90,4 en 1973 à 238,4 en 1980 (le revenu national passant de 82,9 à 181,2) .

- La troisième période couvre les années 1981 à 1990 et s'est caractérisée par la mise en place de différents programmes de restructuration et une relative amélioration des principaux indicateurs. Elle fut marquée par une diminution des investissements publics.

- La quatrième, à partir de 1990 est marquée par une profonde détérioration des indicateurs économiques due au déclenchement des troubles socio-politiques avec pour point culminant une grève de neuf mois (novembre 1992-juillet 1993) qui a bloqué l'essentiel de l'appareil productif.

Après l'indépendance en 1960, le Togo a mené une politique prudente de création d'entreprises : le portefeuille de l'Etat était constitué essentiellement d'entreprises à caractères de services publics (production d'eau, d'électricité, services de télécommunications et de postes, chemins de fer etc.) C'est historiquement des domaines naturels d'interventions et de monopoles des Etats. Ainsi donc, non seulement le poids du secteur public était relativement faible, mais aussi, sa gestion ne

¹ Statistique Financière internationale 1997.

constituait pas un fardeau pour les finances publiques. Seuls les Chemins de fer du Togo recevaient des subventions d'exploitation de l'Etat (environ 100 millions de francs CFA par an)².

Mais progressivement, pour pallier l'insuffisance des investissements privés, l'Etat s'est intéressé à tous les domaines d'activité.

A partir de 1974, la hausse des prix mondiaux des produits de base (café, cacao, phosphates ...) a entraîné une rentrée exceptionnelle de ressources et a incité le gouvernement à investir massivement dans la création des unités industrielles et commerciales. Malgré la chute brutale des cours mondiaux un an plus tard, cette politique a été poursuivie au moyen d'importants emprunts extérieurs contractés par l'Etat.

Entre la période 1976-1980, on notait la création d'une trentaine d'entreprises publiques auxquelles ont été consacrés plus de 40% des 280 milliards de FCFA d'investissements publics de la période³. En 1982, le portefeuille de l'Etat comptait plus de 70 entreprises intervenant dans presque tous les secteurs de l'économie et pourvoyant plus de 20.000 emplois⁴.

*Etat
deveffan*

Mais très vite, il est apparu que la plupart des unités de production n'étaient pas en mesure de générer des ressources suffisantes pour faire face au remboursement des emprunts ayant servi à leur mise en place. Cette situation a lourdement pesé sur les finances publiques et les investissements. Des déséquilibres macro-économiques graves et insoutenables sont apparus.

L'Etat a alors accumulé d'importants arriérés de paiements du service de la dette extérieure et a dû solliciter l'intervention des institutions de Bretton Woods, le

² Direction Nationale du Budget

³ Direction Générale du Plan et du Développement

⁴ Ministère des Sociétés d'Etat

fonds monétaire international (F.M.I.) et la Banque Mondiale pour négocier des rééchelonnements de la dette.

Face à ces déséquilibres macro-économiques et au déficit persistant des finances publiques, une remise en ordre de l'économie s'avérait indispensable. Elle passe par des réformes structurelles dont l'un des volets est le désengagement de l'Etat des entreprises pour se consacrer à ses missions traditionnelles (santé, éducation etc.)

C'est dans cette optique que le conseil national du parti unique, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) élargi aux cadres de la nation, siégeant en novembre 1982, a décidé de la liquidation des entreprises publiques non rentables et non stratégiques et de la restructuration de celles qui sont viables. Cette décision mise en œuvre à partir de 1983, a été renforcée par l'ordonnance n° 94-002 du 10 juin 1994 portant désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises. Cette ordonnance a été prise pour créer un cadre juridique aux opérations de privatisation et marquer la volonté de l'Etat togolais de mettre l'accent sur le secteur privé, considéré comme la principale source de création de richesse.

Dans ce contexte de réforme de l'économie togolaise prévaut la croyance que la privatisation des entreprises améliore l'efficacité de l'économie nationale. Ces convictions fortement exprimées suscitent quelques interrogations :

- Dans quelles mesures l'Etat peut-il se désengager sans porter préjudice aux capacités de développement du pays ?

- Puisque les opérations de désengagement de l'Etat s'assimilent à un désinvestissement, comment affectent-elles l'emploi d'une manière générale au Togo ?

- Les opérations de privatisation ont-elles atteint leurs objectifs budgétaires ? En d'autres termes, est-ce qu'elles ont contribué à ramener les déficits budgétaires à leur «niveau finançable» ?

L'intérêt de notre recherche porte sur ces grandes questions.

Ces questions se situent dans la problématique générale de la place de l'Etat dans le système économique. Elles demeurent essentielles dans la mesure où l'intégration économique et monétaire (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) à laquelle appartient le Togo suppose évidemment une étroite coordination des politiques macro-économiques entre les pays membres de l'UEMOA et impose un certain nombre de critères de convergences¹.

Sur un plan plus théorique, plusieurs études ont essayé d'appréhender l'importance du secteur privé dans le développement économique et de démontrer l'intérêt de la privatisation des entreprises publiques.

Pour certains auteurs, le développement du secteur public se fait au détriment du secteur privé [CEBRULA, R. J. 1973 ; D. J. OTT, 1970]². Pour ces théoriciens de la thèse de l'éviction, le développement du secteur public serait la cause essentielle de la grave crise économique actuelle.

Pour Pierre GUISLAIN (1996)³, plusieurs études visant à comparer les performances d'entreprises publiques et privées, ont conclu que c'est plus le caractère public ou privé d'une entreprise que la structure réglementaire et le degré de concurrence auxquels elle est soumise qui déterminent son efficacité.

Selon la théorie des droits de propriété développée par ALCHIAN et PEJOVICH (1974), la propriété publique des entreprises est inefficace car les propriétaires, à savoir les électeurs, n'ont ni la motivation, ni les moyens suffisants pour inciter à une gestion efficace.

Pour les bailleurs de fonds (Fonds Monétaire International ; Banque Mondiale...), économiquement, l'Etat est un mauvais entrepreneur. Il risque de dilapider les ressources économiques déjà très rares. Pour ces institutions financières,

¹ Les critères de convergence de l'UEMOA prévoient : Un ratio masse salariale/recettes fiscales de moins de 40% ; le ratio solde primaire de base /recettes fiscales doit être au moins égal à 15 % ; le ration investissement sur ressources intérieurs /recettes fiscales doit être d'au moins 20 %.

² CEBRULA R.J. ; D.J. OTT : Fiscal policy and the national debt in Smith and Teigen eds. Readings in Money Irwin-1970, pp377-388

³ Pierre GUISLAIN : Les privatisations, un défi stratégique, juridique et institutionnel, 1996

le désengagement de l'Etat se justifie chaque fois qu'il est démontré qu'un service ou un produit peut être obtenu à un coût social inférieur avec une meilleure qualité.

Par ailleurs, il convient de souligner que le débat en matière de gestion économique et de privatisation a évolué suite à la globalisation croissante de l'économie ainsi qu'à la fin de la guerre froide et de l'opposition de modèles socialiste et capitaliste de développement. En effet, la mondialisation de l'économie, l'accélération de l'innovation technologique et l'intégration croissante des marchés obligent les entreprises à adopter des stratégies très souples et à les adapter en permanence aux circonstances.

Ainsi l'importance de la privatisation des entreprises dans l'économie togolaise se justifie pour plusieurs raisons :

- La nécessité de réduire les subventions et donc l'amélioration de la trésorerie de l'Etat ;
- Le renforcement de l'efficacité et de la performance des entreprises ;
- L'accès aux ressources, au savoir-faire et aux marchés qui permettent la croissance.

C'est pourquoi notre recherche se propose d'analyser l'expérience togolaise de la privatisation des entreprises et d'évaluer son impact sur les finances publiques et l'emploi. A ce jour aucune étude empirique spécifique n'est disponible sur le cas togolais.

Pour aborder notre sujet, nous suivons une démarche en trois étapes :

Nous commencerons notre étude par une analyse des raisons de la privatisation à travers le premier chapitre intitulé : Le contexte macro-économique.

Ensuite, nous présenterons dans un second chapitre intitulé : Le processus de privatisation des entreprises publiques au Togo, la revue de la littérature et les modalités pratiques des politiques de privatisations.

Un troisième chapitre intitulé : L'évaluation des effets des privatisations sur les finances publiques et l'emploi, sera consacré à une analyse quantitative à partir de laquelle nous tirerons les implications de politique économique concernant notre sujet.

Ce thème de recherche demeure plus que jamais d'actualité. En effet, il s'inscrit dans le cadre des préoccupations premières du gouvernement togolais en matière de création d'un cadre propice au développement des affaires, d'incitation à investir et de promotion du secteur privé.

CHAPITRE I

LE CONTEXTE MACRO-ECONOMIQUE

Au cours des années 1980, l'économie togolaise se caractérisait par des déséquilibres importants dans plusieurs domaines. La plupart de ses indicateurs macro-économiques se trouvaient à des niveaux insoutenables.

Dans cette crise économique globale que vivait le Togo, beaucoup de spécialistes libéraux du développement et toutes les institutions financières internationales ont vite fait de désigner parmi les responsables de cette crise le secteur public.

L'exposé de ce chapitre qui porte sur le contexte macro-économique nous amènera à analyser les raisons qui ont incité à la privatisation. Nous faisons ici un aperçu général de l'évolution économique globale du pays (section I), avant d'examiner la situation des entreprises publiques (section II).

SECTION I : APERÇU DE L'ECONOMIE TOGOLAISE DANS LES ANNEES 1980.

Au lendemain de son indépendance et à l'instar de nombreux pays en voie de développement, le Togo souffrait de l'insuffisance de l'épargne privée et de l'absence d'un secteur privé dynamique, pouvant constituer le moteur de son développement.

Aussi, malgré l'option libérale prise pour sa politique économique, l'Etat est intervenu massivement dans l'économie, notamment par la création ou la prise de participation dans de nombreuses entreprises agricoles, industrielles et commerciales.

La bonne santé financière du pays, due en partie à des phénomènes conjoncturels (bonne tenue des cours des matières premières), a facilité cette intervention massive et a quelque peu masqué la fragilité d'un système bâti sur la prééminence de l'Etat et une économie relativement peu diversifiée.

Ainsi, après une période d'expansion soutenue, l'économie togolaise a commencé à subir à partir de 1975 des chocs caractérisés par la baisse brutale de ses revenus d'exportation et le renchérissement du prix du pétrole. Malgré cette baisse du prix des produits de base exportés, le gouvernement a continué sa politique d'investissement sur emprunt auprès des banques commerciales. Des déséquilibres macro-économiques sont donc apparus, entraînant une récession globale.

En 1980, l'économie togolaise présentait les caractéristiques suivantes :

- Une production (Y) basée sur les cultures de rente, les produits miniers et les industries de substitution d'importation embryonnaire.
- Une consommation privée © en constante augmentation sous la pression des besoins physiologiques et les effets d'imitation ;
- Une consommation publique (G) en hausse du fait de la demande accrue des équipements collectifs soutenue par l'effet de cliquet et une forte pression démographique.
- Des investissements privés (I) insuffisants et orientés surtout vers les secteurs spéculatifs.
- Des exportations (X) composées d'un petit nombre de produits agricoles (café, cacao...) et miniers (phosphate) soumises aux fluctuations des cours sur les marchés mondiaux.
- Des ressources provenant des recettes fiscales constituées pour l'essentiel des impôts indirects (droit de douanes notamment) et des recettes des caisses de stabilisation.

Ces grands traits de l'économie togolaise marquent l'évolution de la conjoncture et rendent très précaire la réalisation des grands équilibres macro-économiques tant au niveau global : $Y+M=C+I+G+X$ qu'au niveau sectoriel.

A) L'HISTOIRE ECONOMIQUE RECENTE

Au lendemain de son indépendance, le Togo se trouvait confronté à un certain nombre de contraintes structurelles qui conditionnaient largement ses performances économiques. Il s'agissait entre autres de la faiblesse du niveau de vie, de la rareté des ressources de base et de l'absence d'un secteur privé dynamique, pouvant constituer le moteur de son développement.

Il se caractérisait par la présence de quelques ressources naturelles (notamment les phosphates), des infrastructures plutôt clairsemées et une agriculture peu diversifiée avec les cultures de rente telles que le café et le cacao.

Durant les années 1960, le Togo a mené une politique prudente de création d'entreprises : le portefeuille de l'Etat était constitué essentiellement d'entreprises à caractères de services publics.

Sous le couvert d'une recherche d'indépendance économique mythique, l'Etat s'est lancé dans une politique expansionniste et audacieuse à la suite du relèvement du prix des matières premières. Cette période qui va de 1975 à 1979 correspond à la période d'exécution du troisième plan quinquennal. Le taux de croissance réel moyen du PIB durant cette période s'est élevé à 5,4% (cf tableau n° 1).

Après cette période d'euphorie, l'économie togolaise a subi de sérieux revers suite à la faiblesse persistante des cours des matières premières et à l'appréciation continue du franc CFA, qui ont rendu non compétitives les exportations togolaises et ont favorisé l'accroissement des importations de biens de consommation. Ainsi, l'économie togolaise a enregistré un taux de croissance négatif réel du PIB de 1980 à 1983 (cf tableau n° 1). Durant cette période, le PIB par habitant a régressé de 0,9%.

et le
scad
choe
Juh

En considérant le PIB du point de vue de ses utilisations, on peut relever que l'investissement global après avoir connu une nette progression allant de 18% en 1972 à 30% en 1979 s'est replié de façon marquée entre 1980 et 1984¹.

Sur le plan des équilibres extérieurs, l'évolution du solde courant de la balance des paiements n'a pas été du tout réconfortante. En effet, le déficit de la balance des paiements est passé de 5,6% du PIB à 10% en 1982.

Au niveau de la balance commerciale, le déséquilibre courant est d'autant plus préoccupant que la progression (en volume) des exportations a été en moyenne de 8,6% contre une légère hausse des importations entre 1981 et 1983.

Tableau n° 1 : Togo : Evolution de quelques indicateurs macro-économiques.

Années	1975-1979	1980	1981	1982
PIB réel	5,4%	-1,6%	-1,9%	-3,4%
PIB réel par tête d'habitant	2,9%	-0,2%	-0,3%	-0,9%
Exportations en volume	12%	8,6%	8,8%	8,9%
Importations en volume	5,6	2,6%	2,8%	1,9%

Sources : Direction de l'Economie

Il ressort de cette brève analyse de l'économie togolaise que le redressement durable de la situation économique doit passer par des mesures correctives urgentes.

B) LA POLITIQUE BUDGETAIRE

L'évolution des indicateurs budgétaires est, pour l'essentiel, étroitement liée aux contraintes structurelles et surtout aux rigidités découlant des mauvaises politiques antérieures.

¹ Direction Générale du Plan et du Développement

1. L'évolution des recettes publiques

Elles proviennent pour près de 75% des recettes de l'exportation des matières premières telles que les phosphates, le café, le cacao et le coton. Le reste provient des impôts sur le revenu des personnes physiques et morales de diverses taxes internes et des taxes sur le commerce extérieur.

Le tableau n°2 nous en présente l'évolution. Dans l'ensemble, ces recettes ont connu une forte expansion entre 1970 et 1976 à la suite du choc pétrolier qui a entraîné le relèvement du prix des matières premières en général.

Tableau n°2 : Evolution des recettes budgétaires (milliards de francs CFA)

<i>Années</i>	<i>1970</i>	<i>1972</i>	<i>1974</i>	<i>1976</i>	<i>1978</i>	<i>1980</i>	<i>1982</i>
<i>Recettes</i>	14,8	21,1	39,1	46,8	56,7	72,9	81,6

Sources : Banque Mondiale (STARS)

L'évolution des recettes budgétaires dépendait fortement des variations des cours des matières premières.

2. L'évolution des dépenses publiques

L'outil monétaire n'étant pas à la portée des décideurs publics, en raison de l'appartenance du pays à la zone franc, l'essentiel des interventions publiques se fait par le biais des dépenses publiques. Elles sont votées dans le cadre d'un exercice budgétaire donné (du 1^{er} janvier au 31 décembre).

Cependant, dans la pratique plusieurs d'entre elles sont engagées et ordonnées hors budget, généralement à travers des comptes spéciaux du trésor public. Le graphique n°1 nous permet d'analyser l'évolution des dépenses publiques entre 1970 et 1982.

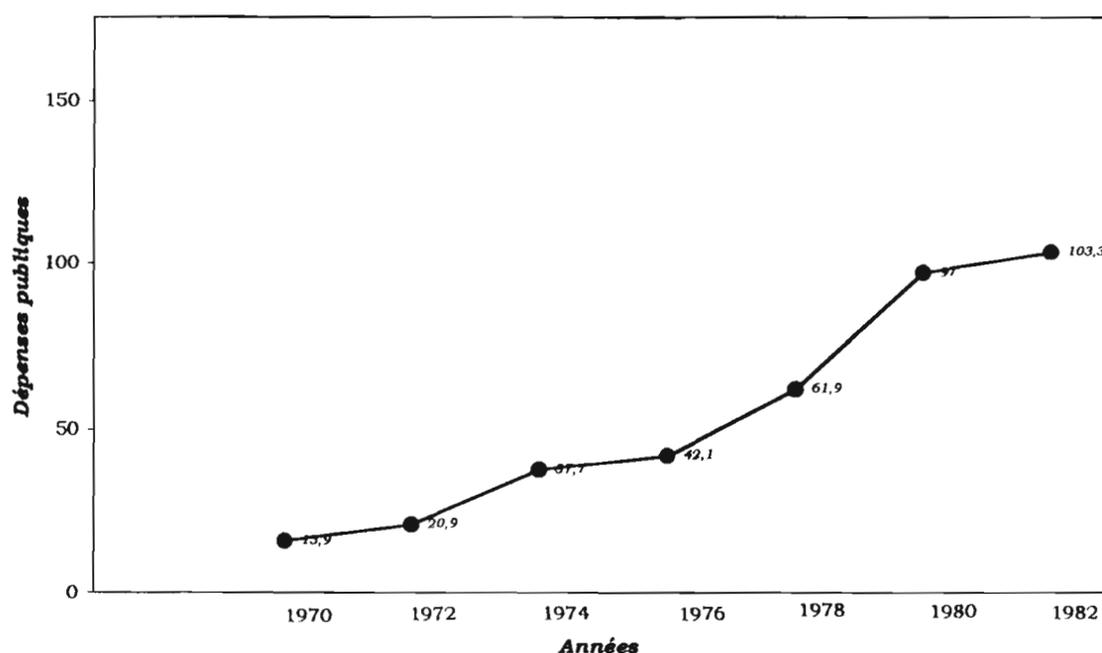
Tableau n° 3 : Evolution des dépenses publiques (en milliards de FCFA)

<i>Années</i>	<i>1970</i>	<i>1972</i>	<i>1974</i>	<i>1976</i>	<i>1978</i>	<i>1980</i>	<i>1982</i>
<i>Dépenses publiques</i>	15,9	20,9	37,7	42,1	61,9	97,0	103,3

Sources : Direction Nationale du Budget

Graphique n°1 : Evolution des dépenses publiques au Togo (en milliards de FCFA)

Evolution des dépenses publiques de 1970 à 1982



Ce graphique nous présente deux sous – période de politiques expansives. La première est la sous-période 1970-1976 où les dépenses publiques ont connu une croissance régulière. La deuxième sous-période de 1976-1982 où les dépenses publiques ont été multipliées par deux.

L'importance de ces dépenses apparaît lorsqu'elles sont présentées en pourcentage du PIB (Tableau n°4). Les dépenses publiques représentaient en moyenne 35% du PIB de 1970 à 1982.

Tableau n° 4 : Evolution des dépenses publiques (en pourcentage du PIB)

Années	1970	1973	1976	1979	1982
Dépenses publiques en pourcentage du PIB	20	22	41	43	49

Sources : Direction Nationale du Budget

Ces chiffres ne sauraient être compris sans une analyse de la structure de ces dépenses.

En effet, l'analyse de la structure des dépenses publiques au Togo, a montré l'existence d'un déséquilibre au niveau de leur répartition. Au Togo, 74% des ressources publiques sont affectées aux dépenses de fonctionnement, 22% aux dotations aux amortissements de la dette et 4% aux dépenses d'investissement.

L'analyse de l'évolution des dépenses de fonctionnement a montré qu'elles ont connu une très forte progression à partir de 1980, avec un taux de variation de plus de 200% entre cette année et 1982.

En dépit des explications conjoncturelles, l'ampleur et la variation de ces dépenses de fonctionnement s'expliquaient ainsi par certaines mesures adoptées par le gouvernement.

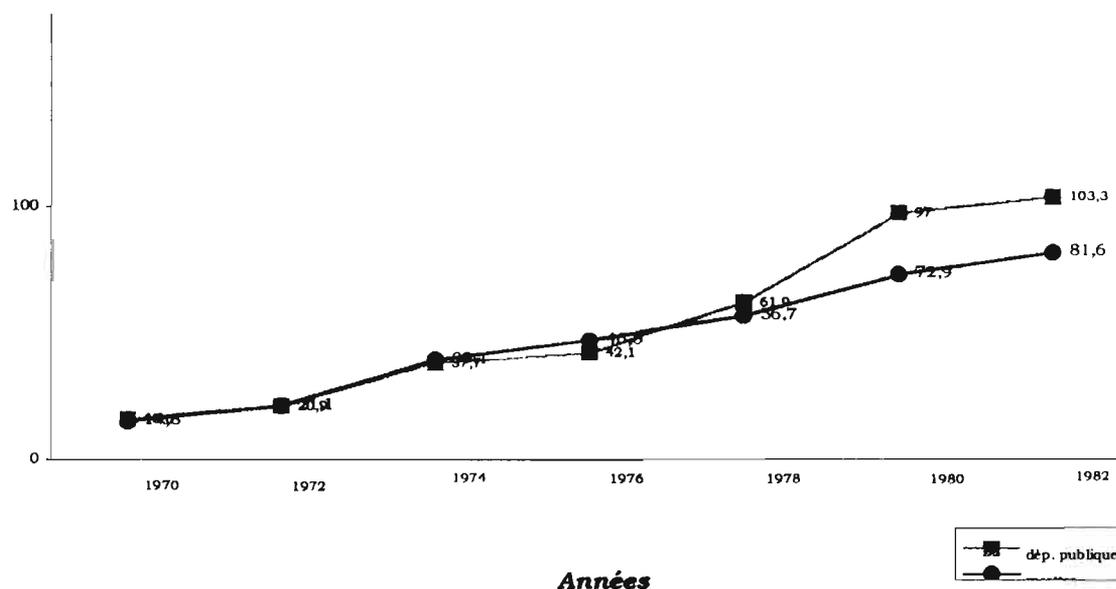
Ces mesures concernaient entre autres, la politique de distribution des bourses d'études et surtout la politique d'allocation des subventions aux entreprises publiques.

3. La situation des déficits budgétaires

La confrontation des dépenses avec des recettes nous donne une première idée des déficits budgétaires. En effet, depuis presque le début des années 1970, les dépenses gouvernementales n'ont été que très rarement inférieures ou égales aux recettes budgétaires comme nous le montre le graphique n°2 : Evolution comparative des recettes et des dépenses publiques.

Graphique n°2 : Evolution comparative des recettes et des dépenses publiques

Evolution comparative des recettes et des dépenses publiques de 1970 à 1982



Selon les données de la Direction Nationale du Budget, les excédents budgétaires consécutifs au premier choc pétrolier (hausse des prix des produits de base) se sont étalés de 1972 à 1976 (voir tableau n° 5). Mais on peut remarquer que ces soldes budgétaires connaissent une nette détérioration à partir de 1978. Ainsi le solde courant qui est la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes affiche un déficit de 6,87% du PIB en 1978. Ce déficit atteint 10,42% en 1982. Quant à l'évolution du déficit primaire, qui correspond au solde des finances publiques avant les paiements des intérêts au titre de la dette publique, elle montre l'impact de ces derniers sur les finances de l'Etat.

Ce déficit primaire atteint 8,17% du PIB en 1978 et commence à s'écarter véritablement du déficit courant à partir de 1982 où il atteint 13,82% du PIB.

Tableau n° 5 : Poids relatifs des déficits par rapport au PIB

Années	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982
Déficit courant	- 0,0135	0,0180	0,0660	0,0370	- 0,0687	- 0,0988	- 0,1042
Déficit primaire	- 0,0135	0,0180	0,0660	0,0370	- 0,0780	- 0,0817	- 0,1382

Sources : Direction Nationale du Budget

C) LA SITUATION DE L'EMPLOI

Depuis son accession à l'indépendance, le Togo avait adopté une politique de recrutement systématique de tous les jeunes diplômés. Les recrutements portaient aussi bien sur la fonction publique que sur les entreprises publiques.

Cependant, l'insuffisance des données fiables sur l'emploi global, ne nous permet pas de dire exactement la part des effectifs du secteur public dans l'emploi au Togo.

Néanmoins, en se basant sur l'évolution de l'emploi et des données disponibles dans les années 1982, on peut distinguer trois segments du marché de travail :

- l'emploi rural
- l'emploi dans le secteur informel
- l'emploi dans l'économie moderne

Plusieurs études ont dénoncé la croissance rapide des effectifs dans le secteur public. En 1982, sur une population active de près de 1.500.000 habitants on comptait 37.878 fonctionnaires et autres agents. Le phénomène s'expliquait par plusieurs raisons :

- L'absence d'une politique sociale clairement définie
- Les pressions politiques qui transformaient l'entreprise publique en instrument de placement des militants chômeurs
- Le poids du syndicat affilié au parti au pouvoir (Confédération Nationale des Travailleurs du Togo).

L'analyse du contexte macro-économique montre que la situation économique d'ensemble reste préoccupant :

- Déficits budgétaires très élevés
- Déséquilibre de la balance des paiements avec un déficit très prononcé des comptes courants

- Epargne publique insuffisante pour financer les investissements publics, lesquels dépendent pour l'essentiel des apports externes.
- Alourdissement de la dette intérieure et extérieure : En effet, le niveau atteint par l'endettement est assez impressionnant. L'encours de la dette publique a atteint 348,1 milliards de FCFA en 1982, soit 94% du PIB de la même période. Cette dette publique a généré un service de plus en plus insupportable pour les finances publiques : 23 milliards de francs CFA en 1981 ; 26 milliards en 1982 ; 36 milliards en 1983. Le niveau d'endettement représentait 102,5 % des recettes totales de l'Etat en 1982¹.

Ce bref survol de ces quelques indicateurs nous amène à nous interroger sur les sources éventuelles de ces déséquilibres.

D) LES CAUSES DES DESEQUILIBRES

Les causes des déséquilibres sont de deux ordres :

- Les causes structurelles
- Les causes conjoncturelles

1- Les causes structurelles

Si nous acceptons l'idée selon laquelle, la rationalité économique et financière exige que toute décision d'investissement soit subordonnée à un nécessaire calcul coûts-avantages, alors nous conviendrons que la viabilité d'un projet tient au fait que son taux de rentabilité soit supérieur au coût de l'engagement financier éventuel et surtout lorsque ce dernier est financé sur la base d'emprunt.

Au Togo, ce principe de base semble avoir été peu, sinon très mal appliqué. En effet, les décisions d'investissement relèvent de la logique politique et de l'arbitraire se

¹ Direction Générale du Plan et du Développement

traduisant par des choix irrationnels des projets de tout genre. Ainsi, suite au relèvement des prix des matières premières (café, cacao et phosphate) en 1974, une cinquantaine d'entreprises d'Etat et d'économie mixte ont été créées. Ces investissements effectués sans précaution élémentaire (étude de faisabilité et de rentabilité) ont été l'élément de base qui a précipité le Togo dans la crise économique.

2- Les causes conjoncturelles

La détermination du niveau des cours des produits de base échappe aux pays producteurs, dont le Togo. Ceci entraîne une dépendance de l'économie togolaise vis-à-vis de quelques produits à savoir : le café, le cacao pour l'agriculture et les phosphates pour l'industrie. Les recettes du budget de l'Etat basées sur ces produits de base plutôt que sur une économie diversifiée sont sensibles aux fluctuations des cours mondiaux. Les performances de l'économie varient donc au gré des fluctuations des cours des matières premières sur les marchés mondiaux.

Par ailleurs, le renchérissement du coût de dollar et les problèmes liés à la mondialisation de l'économie ne sont pas de nature à améliorer l'économie togolaise dans son ensemble.

SECTION II : LA SITUATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS LES ANNEES 1980

En dehors des répercussions négatives du système économique international, la crise économique et sociale que traversait le Togo était aussi liée à la non efficacité des entreprises publiques alors créées pour servir de fer de lance au développement de l'économie.

En effet, les entreprises publiques évoluaient le plus souvent en situation de monopole. Or l'environnement non concurrentiel ne stimulait pas les entreprises à améliorer leurs performances. Ainsi leurs coûts de production étaient très élevés et les biens et services offerts à la clientèle étaient de piètres qualités.

Par ailleurs, les effectifs pléthoriques des entreprises, l'excès de protection dont elles bénéficiaient entravent leur capacité à être performante. Sur le plan de la gestion,

useful

les entreprises publiques ont été très mal gérées, très peu efficaces et lourdement déficitaires, contribuant à accentuer la crise générale des finances publiques.

Cependant avant d'en arriver à l'exposé des causes explicatives de la faible performance des entreprises publiques, nous nous proposons d'analyser dans un premier point la performance des entreprises publiques avant les opérations de privatisation.

A)- LA PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES AVANT LES OPERATIONS DE PRIVATISATION

L'entreprise qu'elle soit artisanale, commerciale, industrielle ou autre, reste le cadre approprié pour produire les richesses d'une nation et donc pour promouvoir le développement. Mais il se trouve que les entreprises publiques ont constitué un frein au développement économique du Togo par leur faible performance.

Avant le début des opérations de privatisation on dénombrait 70 entreprises intervenant dans presque tous les secteurs d'activité et pourvoyant plus de 20.000 emplois, soit plus de 30% des emplois du secteur dit moderne. Les investissements de ce secteur se chiffraient à environ à 40% du total des investissements réalisés dans l'ensemble de l'économie durant cette période.

Sur le plan de la gestion financière, les résultats ont été peu satisfaisants dans l'ensemble avec des pertes totales qui ont passé de 10,5 milliards en 1980 à 17,7 ^X milliards de FCFA en 1983¹. Certaines entreprises ont accumulé des pertes d'exploitation dépassant 2 milliards de F CFA. La conséquence est que le secteur parapublic est resté une charge importante pour l'Etat.

¹ Ministère des Sociétés d'Etat

Les subventions directes dont elles bénéficiaient ont atteint près de 15 milliards de FCFA. Certains chercheurs estiment à plus de 25 milliards de FCFA le déficit cumulé du secteur public entre 1980 et 1983, compte non tenu des augmentations de participation au capital de certaines sociétés.

Le tableau suivant donne une estimation du fardeau budgétaire du secteur public.

Tableau n°6 : Estimation du fardeau budgétaire des entreprises publiques
(en milliards de FCFA)

Années	1980	1981	1982	1983
1. Sortie du trésor ¹	15	18	22	16
2. Rentrée du trésor ²	6	7	7	10
3. Fardeau budgétaire ³	-9	-11	-15	-6

Source : BCEAO «Notes et Statistiques » octobre 1983

C'est dire combien les entreprises ont pu accumuler des déficits d'exploitation chroniques ; déficits qui leur ont occasionné une sévère crise financière. La dimension de l'endettement à long terme, le recours systématique aux découverts bancaires, l'accumulation des créances difficilement recouvrables, notamment sur l'Etat, ont aggravé cette situation au point d'amener les entreprises à supporter des trésoreries négatives considérables. A ces défaillances structurelles des entreprises publiques suivent les contraintes financières de l'Etat : surendettement, déficit budgétaire, crise des finances publiques, durcissement des conditions d'emprunts etc. qui ont rendu l'économie togolaise incapable de voler au secours de ces entreprises publiques déjà «sous perfusion financière ».

¹ Sortie du trésor : Les sorties de trésor enregistrent toutes les transactions allant du trésor aux entreprises publiques. Dans ces flux de sorties on classe les subventions, les prises de participation et le service de la dette.

² Rentrée de trésor : Les rentrées de trésor correspondent aux transactions financières allant des entreprises publiques au trésor. Au titre de ces flux d'entrée, on classe, les taxes fiscales et douanières, les dividendes perçus par l'état et les contributions au budget de l'Etat.

³ Fardeau budgétaire : rentrée du trésor – sortie du trésor.

C'est pour mettre fin à cette hémorragie financière que les premiers chantiers de privatisation ont été ouverts en 1983.

B)- LES CAUSES EXPLICATIVES DE LA FAIBLE PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Au titre des problèmes particuliers auxquels sont confrontées les entreprises publiques au début des opérations de privatisation, il convient de noter :

- Les problèmes institutionnels
- Les problèmes d'organisation, de système d'information et de gestion
- Les problèmes de ressources humaines

1- Les problèmes institutionnels

Une critique adressée au fonctionnement des entreprises publiques togolaises était l'inadéquation des statuts des entreprises aux activités effectivement exercées. Il en résulte une absence d'objectifs précis aux entreprises. Ceci ne permet pas d'apprécier réellement leur performance réelle. Dès lors, il apparaît une imprécision persistante des rôles respectifs de certains ministères techniques et des entreprises placées sous leur tutelle.

De plus, l'intervention intempestive des représentants de l'Etat dans les entreprises était de nature à dérégler leur bon fonctionnement. Ces interventions se traduisent par :

- La contribution des entreprises au budget national ;
- les interventions dans leur gestion ;
- Les sanctions non justifiées.

La non responsabilisation des organes d'administration qui laisse le soin aux directeurs généraux de prendre des décisions se révèle non conformes aux règles de l'art. Il en découle très souvent une gestion non transparente, une complaisance des ministères de tutelle vis-à-vis des directeurs généraux.

2- Les problèmes d'organisation et de système d'information de gestion

Un des obstacles à une bonne performance, le plus souvent dénoncé était la qualité extrêmement médiocre des structures organisationnelles des entreprises togolaises.

En effet on rencontrait généralement dans les entreprises togolaises, une forte concentration de pouvoirs dans les mains des dirigeants, une absence d'une définition claire des attributions et une absence de formalisation des procédures.

De cette mauvaise organisation, il en résulte une productivité limitée, une gestion peu rationnelle des ressources des entreprises et un train de vie élevé des grandes sociétés d'Etat, avec tout ce que cela comporte de pertes pour la Nation.

De plus, l'ampleur des charges occultes et non utiles supportées par certaines grandes entreprises ont grevé leurs charges de fonctionnement déjà lourdes.

Il faut remarquer également que le contrôle interne est inexistant ; ceci conduit dans certains cas à des fraudes et malversations. En outre, les comptes d'exploitation de certaines entreprises sont peu fiables. Le délai excessif de production des états financiers entraîne des retards considérables dans la tenue des conseils d'administration et ne permet pas de prendre des décisions opportunes.

3- Les problèmes de ressources humaines.

On rencontrait généralement dans les entreprises publiques un effectif pléthorique qui résulte de recrutements qui ne tiennent pas compte des besoins réels et des normes de productivité. Le népotisme et le favoritisme étaient légion dans ces entreprises. Dès lors, il se pose le problème de compétence et d'encadrement adéquat.

Par ailleurs, l'absence de programme de formation professionnelle dans les entreprises publiques et de structures appropriées au Togo n'ont pas favorisé l'amélioration de connaissances et la promotion sociale.

CHAPITRE 2 : LE PROCESSUS DE PRIVATISATION DES ENTREPRISES

Depuis 1983, le gouvernement du Togo s'est engagé dans des réformes économiques en vue du rétablissement des grands équilibres macro-économiques.

Ces réformes qui visent à établir les fondements d'un développement économique et social durable permettant à moyen terme d'améliorer le niveau de la population par le biais d'une croissance de l'emploi et des revenus comportent plusieurs volets dont : réforme des entreprises publiques et privatisation.

Afin de faire un bilan objectif des actions réalisées dans le cadre du désengagement de l'Etat des entreprises publiques, il y a lieu d'analyser le processus.

Ce présent chapitre comporte deux sections. La première nous permettra d'appréhender les fondements théoriques de la privatisation à la lumière des théories des droits de propriétés, de l'efficience-x et de l'information ; bien sûr après un bref survol de l'analyse de la décroissance économique à travers la thèse de l'éviction. La deuxième section exposera les modalités pratiques du programme de privatisation au Togo.

SECTION I : LES FONDEMENTS THEORIQUES DE LA PRIVATISATION

La productivité dans le secteur public est considérée sous deux angles dans l'ensemble des travaux effectués.

La productivité peut-être technologique et indique le montant maximum de produit qu'il est possible d'obtenir d'un montant d'input dans des conditions technologiques données. Ainsi tout changement technologique est susceptible d'accroître la productivité.

Par contre la productivité institutionnelle renvoie au montant effectif obtenu d'un montant donné d'input dans des conditions technologiques données. Les théories de l'inefficience-x et des droits de propriétés évoquent l'absence de contraintes marchandes et d'objectifs de gestion en terme de profit monétaire pour expliquer la faible productivité institutionnelle.

Du point de vue de la recherche économique, nombreuses sont les études empiriques qui soulignent la supériorité du secteur privé pour des produits de même nature, toutes choses étant égales par ailleurs. En effet, la différence se manifeste à travers des phénomènes d'inefficience technique qui caractérisent un état de la production à l'intérieur de la frontière Paréto optimale.

Toutefois, il convient de préciser que nombreuses sont les études qui aboutissent également à des résultats contraires, la supériorité n'étant manifeste que pour l'indicateur de productivité, les autres étant moins bons.

Devant l'impossibilité de dégager des conclusions définitives, nous exposerons la thèse de l'école américaine "des droits de propriétés " selon laquelle c'est la nature même des droits de propriétés qui rend l'entreprise publique moins efficace et moins performante que son homologue privée.

Dans l'optique de nous rapprocher beaucoup plus de la réalité, nous introduirons dans l'analyse traditionnelle, l'environnement interne et externe des organisations (au sens économique du terme). Ceci nous amènera à exposer une théorie plus moderne qui, en se fondant sur de nouveaux postulats ou hypothèses, développe de nouveaux modèles.

Il s'agit de la théorie " de l'efficience-x " qui tente de rendre compte de phénomènes mal expliqués par les théories précédentes comme ceux relatifs aux inefficacités autres que celles qui ont traités au marché.

Par ailleurs, au cœur de la théorie contemporaine, se trouve la théorie des incitations qui relate deux hypothèses fondamentales du modèle standard à savoir celle relative à la parfaite information et selon laquelle les agents économiques ignorent leur

existence mutuelle. Cette théorie à travers le problème d'agence et les coûts qu'elle induit, nous conduit à l'étude de situation d'informations asymétriques.

Mais avant de développer toutes ces théories qui analysent la faible productivité du secteur public comme cause de la décroissance économique, un bref survol de cette décroissance économique à travers le recours à la thèse de l'éviction est indispensable.

A) L'ANALYSE DE LA DECROISSANCE ECONOMIQUE : LE RECOURS A LA THESE DE L'EVICION

Les incidences macro-économiques relatives à la gestion publique ont fait l'objet d'étude dans le cadre des théories économiques modernes.

Le développement du secteur public des économies de la plupart des pays africains dont le Togo, serait la cause essentielle de la grave crise économique actuelle. Dans une économie de marché, le développement du secteur public se fait au détriment du secteur privé.

En effet en l'absence de croissance économique significative, la demande globale initiale à laquelle s'ajoute l'accroissement des dépenses publiques devient supérieure aux capacités productives de l'économie : c'est l'éviction réelle que les anticipations négatives des agents économiques justifient.[CEBRULA R. J. 1973, D. J. OTT 1970]¹. La crainte irrationnelle de l'augmentation de la dette peut provoquer la diminution de la dépense privée et plus particulièrement de l'investissement. Un montant de déficit public va évincer un montant égal d'investissement privé. [DAVID, P. SCADDING, J., 1974]²

Enfin lorsque le déficit est financé par l'emprunt, sans accompagnement d'une politique monétaire adéquate, le résultat est un double effet d'éviction appelé éviction

¹ CEBRULA R.J., : « Déficit Spending, Expectatons and Fiscal Policy Effectiveness », Public Finance 3-4 pp. 362-370, 1979

OTT, R.J. : « Fiscal Policy and the national Debt » in Smith and Teigen eds. Reading in Money Irwin. Pp 377-388, 1970

² DAVID, P et SCANDDING J., : « Private Savings : Ultrarationality Agregation and Denison's Law », Journal of Political Economy Mars-Avril, pp. 225-249, 1974.

de transaction [LLAU, P. 1985]¹ et éviction de portefeuille [BARRO J., 1982, HANUSCH, H.; ENDERLEIN J., et WEISS K. H. 1984]².

Au Togo, les entreprises publiques perturbent l'économie en absorbant une part disproportionnée des crédits bancaires, évinçant les crédits plus productifs destinés au secteur privé. En raison de l'étroitesse du marché togolais cet effet d'éviction risque d'être fort.

Par conséquent, les entreprises privées partiellement évincées des marchés financiers, sont obligées d'accroître leur prix pour faire apparaître le financement nécessaire à l'accumulation du capital. Cela risque de compromettre leur compétitivité.

B) - LA THEORIE DES DROITS DE PROPRIETE

Selon PEJOVICH³ "les droits de propriété ne sont pas des relations entre les hommes et les choses mais des relations codifiées entre les hommes et qui ont rapport à l'usage des choses".

Ainsi définis, ces droits permettent aux individus de savoir exactement ce qu'ils peuvent attendre de leurs rapports avec les autres membres de la collectivité de manière positive (récompense) ou de manière négative (sanction).

Cette théorie postule que la propriété publique est inefficace. Dans ce cadre, l'école des droits de propriété a d'ailleurs beaucoup argumenté autour du thème central d'une supériorité de la gestion de l'entreprise privée. Les travaux d'ALCHIAN (1965) et de DEMSETZ (1967) relient ce résultat aux caractères exclusif et transférable des droits de la petite propriété. En effet, de tels droits doivent être exclusifs faute de quoi le pouvoir de l'individu et sa capacité de contrôle sont altérés et transférables afin que l'individu puisse se débarrasser de certains éléments soumis à son contrôle.

¹ LLAU, P. : «Economie financière» Théorie du Système de financement, Themis P.U.F. Paris, 1985.

² BARRO, R.J. : « Are Government Bonds net Wealth ? » Journal of political Economy, April 1976.
HANUSCH, H et AL. : « Tax versus Debt financing in a structured Economy with Unemployment », Colloque I.I.F.P. Innsbruck., 1984

³ PEJOVICH : cité par Xavier GREFFE : « l'évaluation des activités publiques» Problèmes économiques n°1942 du 2 octobre 1985.

Toutefois, plusieurs facteurs sont susceptibles d'altérer l'exclusivité et la transférabilité.

Concernant l'exclusivité, on note les contraintes juridiques et les coûts de transaction à supporter pour faire ses droits à autrui.

Concernant la transférabilité, il s'agit essentiellement de disposition à caractère légal qui assortissent le transfert des droits d'un certain nombre de contraintes, voire même en interdisent la cession (la propriété publique).

Dans la "petite" entreprise privée, le propriétaire s'approprie directement le résultat net. Il est donc porté naturellement à maximiser son profit.

Dans une entreprise privée "géante" de type managérial, il existe un lien naturel entre propriétaire et gestionnaire. Les revenus des actionnaires étant constitués par le profit, ces derniers ont de bonnes raisons de s'assurer que les responsables de la gestion remplissent leur tâche le plus loyalement et le plus efficacement possible. En cas d'insatisfaction, ils disposent d'un éventail de moyens de pression sur les mandataires.

Toutefois, il serait bon de préciser que dans ce cas d'espèce, l'exclusivité des droits de propriété est fortement atténuée par le comportement des gestionnaires dont les intérêts ont toute chance de différer de ceux des mandants. Soumis à des contraintes d'efficacité, ces derniers ont le plus souvent tendance à se libérer de l'objectif de maximisation du profit pour satisfaire leur propre utilité. Cependant, des mécanismes de rappel existent, qui constituent autant de garde fous contre des dérives excessives. Autrement dit, le pouvoir discrétionnaire de manager n'est pas sans bornes et ceci réduit les risques de dérives.

La maîtrise de ses dérives éventuelles draine des coûts de contrôle et de surveillance. Il s'agit des coûts d'agence relatifs à la relation entre actionnaire et gestionnaire ; relation dominée par l'opportunisme des agents, dans un univers où l'information est loin de circuler parfaitement et revêt un caractère onéreux. Dans

l'entreprise publique par contre ce lien naturel n'existe pas. Il n'y a pas de marché, donc pas de signaux sur la qualité de la gestion dans la mesure où l'information n'est ni rapide, ni décentralisée.

Par ailleurs, bien qu'il existe des mécanismes de rappel pour inciter le gestionnaire public à agir en fonction de l'intérêt collectif. Cette entité publique y échappe le plus souvent et cela pour trois raisons principalement :

- La propriété est diluée et impersonnelle
- Les titres sont incessibles
- Les rémunérations sont forfaitaires car accrochées aux grilles des fonctionnaires.

La firme privée réglementée est un autre cas de non- exclusivité des droits de propriétés, dans la mesure où des contraintes légales viennent limiter le profit réalisable.

Un certain nombre de firmes privées gérant des services publics sont dans ce cas. L'idée centrale est qu'ici les managers ont la possibilité de dépasser le taux de profit réglementé s'ils transforment le surplus sous une forme non monétaire, notamment en frais généraux importants, en emplois improductifs. Il en résulte une inefficacité dans l'affectation des ressources, et les organismes publics de contrôle où le régisseur qu'ils délèguent ne pourront en rien freiner ce comportement.

En effet, leur pouvoir est altéré par le fait que d'une part, leur mandat est limité dans le temps, et d'autre part, par le fait qu'ils insèrent dans une carrière politico-administrative pour laquelle ils ont intérêt à négocier des alliances avec certains pouvoirs en place.

Bien qu'elle soit discutable à plusieurs niveaux, la théorie des droits de propriété est applicable au Togo en ce sens que la propriété des entreprises publiques revient au

peuple dans son intégralité. Et ce caractère impersonnel de la propriété fait que le pouvoir public y opère en tant que mandant.

Dès lors, il n'existe aucun lien direct entre les vrais actionnaires-propriétaires et l'entreprise, le peuple ne dispose d'aucun droit de regard direct sur les dites entreprises ; et aucune disposition légale n'aborde plus dans ce sens.

Ce caractère de non-exclusivité fait qu'ils ne peuvent tirer aucun avantage direct d'une éventuelle bonne gestion de celles-ci. Dès lors, les pouvoirs des actionnaires légaux sont altérés et il apparaît une absence de motivation manifeste.

Par ailleurs, même si ces entreprises publiques font partie du patrimoine national, le peuple ne dispose d'aucun droit de regard sur leur mode de gestion.

Ainsi en cas d'insatisfaction, il n'est pas en mesure de formuler des recommandations, d'émettre des sanctions et encore de céder des actions qui lui reviennent de droit.

La transférabilité de tels droits s'en trouve affectée car les titres sont incessibles par les actionnaires. Seul l'Etat est habilité à sanctionner ou à prendre l'initiative de céder des actions.

Toutefois, même si les sanctions sont régies par des textes légaux, elles ne sont que très peu appliquées.

Cette absence de lien direct entre propriétaires et gestionnaires qui s'explique par la non-exclusivité et la non transférabilité, fait que les entreprises publiques togolaises sont en règle générale, vouées à l'inefficacité, comme le postule la théorie d'ARMAN ALCHIAN. Contrairement à leurs homologues privés, où il existe un lien direct entre propriétaire (actionnaire privé) et entreprises, les actionnaires opèrent directement en tant que mandant.

Au total, la firme publique constitue le cas le plus net d'altération des droits de propriétés en ce sens qu'ils ne sont ni exclusifs, ni transférables.

Nous en déduisons que les gestionnaires sont libérés de toute contrainte, sinon celle d'œuvrer dans le sens de l'intérêt général à partir de la mise en œuvre de production relevant d'un domaine fixé à priori.

Mais cette thèse, bien que populaire, pourrait être discutable à plusieurs niveaux. D'un côté, sur le plan empirique aucun des travaux menés ne confirme encore de nos jours cette thèse; d'un autre côté dans le privé où il est observé le respect de la séparation entre propriété et gestion, des inefficacités demeurent surtout en situation de non concurrence.

A l'observation, ce que nous pourrions affirmer, c'est que l'économie marchande respecte pleinement les droits de propriété dans l'optique où il existe un maximum de liberté compatible avec la liberté des autres agents, joints à l'hypothèse de rationalité, ces droits conduisent au maximum "d'efficacité et d'unanimité".

Il apparaît ainsi que dans un univers concurrentiel, les entreprises privées sont plus efficaces que leurs homologues publiques.

C) LA THEORIE DE L'EFFICIENCE-X

L'environnement externe et interne des organisations compte sans doute au moins autant que le mode de distribution des droits de propriété.

Selon Harvey LEIBENSTEIN¹, en raison de l'opportunisme des individus qui n'est pas indépendant du degré de pression interne qui s'exerce sur eux, les entreprises ne sont pas spontanément sur leur courbe de coût minimal. Les agents sont généralement en situation de pouvoir contrôler l'intensité de leur effort et ce faisant, de le moduler en fonction de leur utilité. Ainsi la productivité ne sera-t-elle que partiellement maîtrisée par l'entreprise et ceci pour deux raisons :

¹ Harvey LEIBENSTEIN – Chap. 6 Micro économique et théorie de l'efficacité X : «Crise et renouveau de la théorie économique » édition TENDANCES ACTUELLES pp. 169-188 ; 1978.

- D'abord parce que les contrats de travail sont libellés de manière incomplète et évasive, ce qui laisse bien de latitudes aux individus.

- Ensuite parce que pour un degré de pression élevé l'entreprise observera que les coûts de transactions sont tels qu'un contrôle absolument efficace sur l'intensité de l'effort devient prohibitif.

Il est donc vraisemblable que les salariés ne seront qu'exceptionnellement en accord avec l'objectif de maximisation du profit conduisant l'entreprise à produire à l'intérieur de sa frontière des possibilités de production.

Dans les premiers travaux de réflexion sur le sujet, LEIBENSTEIN (1966) n'a pas introduit de lien formel entre l'inefficience-x et l'entreprise publique. En revanche, l'existence de lien est clairement établie dans l'ouvrage de 1978 où le concept est étudié en étroite relation avec l'économie de développement.

Pour LEIBENSTEIN, le premier facteur générateur d'inefficience-x est l'environnement dans lequel se réalise la production intérieure. L'Entreprise publique est souvent en situation de monopole, ce qui favorise une " vie tranquille ". Son comportement même pas aiguillonné par une politique de commerce extérieur incitative qui aurait pour effet d'instaurer une structure de marché contestable.

Autre argument qui n'est pas à négliger, les entreprises publiques sont immortelles, du moins lorsque la politique monétaire et financière est suffisamment expansive pour limiter la probabilité de faillite. Dans ce contexte les agents développent une aversion pour le risque, une faible propension à l'innovation et finalement, une mentalité proche de celle observée dans les bureaux non marchands.

LEIBENSTEIN évoque enfin l'incidence de la multiplicité des objectifs économiques et sociaux que les dirigeants politiques sont portés à confier aux entreprises publiques. Certes, la légitimité de ces objectifs n'est pas en cause, même si leur caractère conflictuel tend à exacerber les difficultés d'évaluation des gestionnaires.

L'essentiel du message que véhicule la théorie de LEIBENSTEIN, qui repose comme nous l'avons déjà vu, sur l'environnement externe et interne de l'entreprise, trouve son application dans l'économie togolaise.

En ce qui concerne le postulat de minimisation des coûts qui y est radicalement contesté, nous observons qu'au Togo, la plupart des entreprises n'adoptent pas des comportements de maximisation, les entreprises publiques principalement.

Par la lourdeur de leur gestion, personnel pléthorique et hypertrophié car non qualifié et excessif, absence de technologie qui se justifie par un retard significatif par rapport aux innovations.

Nous constatons par ailleurs que les ressources existantes et affectées à ces entreprises sont le plus souvent utilisées irrationnellement donc gaspillées. En conséquence de quoi il n'est point aberrant de penser que la minimisation des coûts constitue l'exception plutôt que la règle, les agents n'adoptent généralement aucun comportement rationnel.

En ce qui concerne la relation produit-facteur, on observe au Togo qu'il n'existe aucune relation obligée entre le taux d'accroissement de la production et le taux d'accroissement des coûts de facteurs. Mieux la production n'est que partiellement maîtrisée par les entreprises, dans la mesure où les comportements des agents influent significativement sur celle-ci.

C'est dire autrement que la performance des entreprises dépend également du degré de pression interne relatif à la personnalité des individus (mentalité, intention, motivation). Dès lors, le niveau d'effort que les agents consentiront à fournir est fonction du degré de motivation qui les anime et est, proportionnel au niveau d'utilité. Ainsi, plus importante sera l'utilité, plus élevé sera l'effort et toutes choses égales par ailleurs, plus grande sera la production, la productivité s'en trouvera logiquement affectée favorablement et plus l'entreprise sera efficace.

Pour terminer sur ce point, nous pouvons observer que la théorie dominante ne s'intéresse pas aux activités qui ne visent pas la production pour le marché, elle n'étudie pas non plus les effets qu'exercent des environnements protégés sur la motivation au travail et encore moins la signification des différences de motivation.

Remarquons ainsi que la quasi-totalité des activités gouvernementales est à l'abri d'une pression environnementale, ce qui offre un très vaste champ à l'inefficience.

Ainsi nous sommes en droit de penser que " l'inefficience-x " du secteur gouvernemental est supérieur à celle du secteur non gouvernemental.

D) LA THEORIE DE L'INFORMATION

Dans un univers de contrat complet, avec une constitution bienveillante qui cherche à maximiser le bien-être social, la propriété ne joue aucun rôle. Il convient, si l'on veut s'approcher davantage de la réalité, de s'écarter de cet univers parfait, afin d'avoir l'opportunité de procéder à des arbitrages théoriques en faveur ou contre la privatisation.

La théorie de l'information s'inscrit dans ce cadre car elle relate deux hypothèses fondamentales de modèle standard à savoir :

- L'hypothèse relative à la parfaite information
- L'hypothèse selon laquelle les agents ignorent leur existence mutuelle.

Toutefois, plusieurs approches théoriques relèvent de la problématique générale de l'information.

La théorie des contrats¹ s'intéresse aux relations qui se nouent entre les individus sans intermédiaire. Son étude permet de déceler un problème d'asymétrie d'information et de rente informationnelle.

De nombreuses raisons contribuent à justifier que les contrats sont nécessairement incomplets :

- D'abord l'état futur est difficile à prévoir
- Ensuite les contrats sont trop simples, car plus ils sont contraignants, plus ils sont coûteux.
- Enfin l'exécution du contrat exige une cour de justice bienveillante alors que la réalité nous enseigne que quelque fois la constitution laisse une grande marge de manœuvre aux hommes politiques.

Au-delà de la théorie des contrats incomplets, d'autres théories s'inscrivent dans le corpus de la théorie de l'information. Il s'agit entre autre :

- De la théorie des incitations² qui fera l'objet d'un développement assez particulier.
- De la théorie de l'agence³ qui se structure autour de la relation de mandat, le mandataire disposant d'une marge d'autonomie et d'un pouvoir informationnel sur le mandant.

Cette dernière théorie qui se trouve au cœur de celle des incitations, analyse les relations d'agence caractérisées par une asymétrie d'information, qui se nouent dans un cadre informationnel donné.

Pour la nouvelle théorie économique, la théorie des incitations permet d'éclairer les relations de délégation en présence d'asymétrie d'information. Ce qui nous incite à étudier la privatisation à la lumière de cette théorie.

¹ Cf JEAN P. AMIGUES : « Les développements récents de la théorie économique des contrats », Problème économiques n° 2348, pp.11-16, Novembre 1993

² cf. Jean-Jacques LAFFONT "théorie des incitations et nouvelle forme de réglementation" problème économique n° 2291-nov. 1992- pages 14 et 20

³ cf. Pierre CAMUC : « La nouvelle microéconomie » Edition LA DECOUVERTE , page123, 1993

Une telle approche suppose que le transfert de propriété relève de la problématique de l'agence, et que la théorie de la privatisation est une application de la théorie des incitations.

Nous entendons par relation d'agence un contrat dans lequel le principal fait appel à l'agent pour accomplir en son nom une tâche déterminée. Nous assistons dès lors à une délégation décisionnelle qui draine un avantage informationnel du mandataire (agent) sur le mandant (principal) sous forme de rente informationnelle.

Ces situations d'informations asymétriques peuvent faire l'objet à la fois d'analyses positive et normative.

L'approche positive essaie d'expliquer le comportement des firmes en partant des coûts d'information, de la structure de l'environnement, de la technologie des contrats et des méthodes de contrôle tout en privilégiant le fonctionnement des firmes.

L'approche normative pour sa part tente d'expliquer le partage optimal du risque, tout en évitant l'appropriation totale de la rente informationnelle par l'agent, et en déduit des contrats optimaux et des formes d'organisation susceptibles de minimiser les coûts de délégation.

La privatisation correspond à une forme de réactivation du marché. Elle soumet les firmes privatisées sauf en cas de réglementation, aux mêmes règles que les firmes privées.

Pourtant, si la privatisation concerne des services publics, les raisons qui avaient justifié la nationalisation n'ont pas disparu pas pour autant du fait même du changement de propriété.

Du point de vue de l'efficience, un certain nombre de modèles relevant de cette théorie de type principal-agent traite des changements dans les structures incitatives consécutives aux transferts de propriété et les conséquences qui en résultent en terme d'efficacité. Dans cette approche, le fonctionnement des firmes dépend du jeu combiné de trois catégories d'acteurs qui diffèrent selon la nature de l'entreprise.

La première catégorie, les propriétaires correspondent aux pouvoirs publics dans les entreprises publiques, et aux actionnaires privés dans les entreprises totalement privatisées.

La deuxième catégorie est constituée dans l'entreprise publique par le décideur public qui a en charge les décisions de prix, de salaires, et de production. Dans la firme privée, c'est la direction générale qui assure ces fonctions.

La troisième catégorie correspond quant à elle, dans un cas comme dans l'autre, à la direction de la production qui a pour mission de déterminer les conditions de mise en œuvre du processus de production.

La privatisation des entreprises publiques s'accompagne de modifications qui touchent à la fois aux objectifs, à l'information et aux comportements.

En effet, en cas de privatisation, les objectifs des propriétaires changent, la maximisation du profit relayant celle du bien-être social.

En outre la nature de l'information dont disposent les propriétaires diffère. Les propriétaires privés sont mieux informés des conditions de demande et de coût que ne peuvent l'être les représentants de l'Etat. Toutefois, le niveau d'information des propriétaires privés n'est pas nécessairement supérieur à celui de l'Etat qui peut-être à la fois décideur et manager.

Par ailleurs, les changements de comportement des dirigeants réduisent la routine bureaucratique au profit du jeu du marché.

Ainsi du point de vue de la théorie des incitations, ces changements incitationnels se répercutent sur l'efficacité relative des firmes publiques et privées en général.

Dans le contexte de transfert de propriété, la démarche de la théorie des incitations centre l'analyse des privatisations sur la question de l'arbitrage entre efficacité allocative et efficacité productive, à partir des comportements liés au transfert des propriétés. Les résultats de l'arbitrage dépendent de l'efficacité du contrôle des propriétaires sur les dirigeants, c'est à dire du système de récompenses-sanctions des auteurs.

Au regard des modèles développés en faveur de la privatisation, nous pouvons tirer les enseignements suivants :

- Le contrôle du principal public est en général moins efficace que celui des propriétaires privés.

- Le décideur d'une firme publique est moins incité à l'effort que celui d'une firme privatisée.

- La privatisation se justifie en raison de l'accroissement du surplus collectif qu'elle induit. En outre, parce qu'elle introduit une barrière informationnelle entre les représentants de l'Etat et les décideurs privés, la privatisation élimine le contrôle direct de l'administration de tutelle sur la firme et réduit les risques de détournement d'objectifs.

Cette analyse du type principal-agent tend par conséquent à établir qu'en situation d'information imparfaite sur les coûts et sur la demande, la firme publique conduit à une situation " d'inefficacité-x" et d'inefficacité allocative, même s'il existe un système de prime à l'effort.

Par contre, ce système améliore l'efficacité allocative de la firme privée en cas d'information imparfaite, la recherche du profit conduisant à accroître le niveau général des prix; ce qui rend nécessaire une réglementation sur les prix afin de rétablir l'efficacité allocative. Ainsi dès l'instant où le problème de performance se pose également en termes d'efficacité allocative, la privatisation ne peut-être une solution satisfaisante, sauf à la compléter par une réglementation sur les prix, les quantités et les rendements.

L'applicabilité des théories relatives à l'information dans le contexte togolais, nous amène à constater que, dans les entreprises de type managérial où les propriétaires se distinguent des gestionnaires, les managers d'entreprises disposent d'une rente informationnelle sur les mandants. Ce constat est valable aussi bien pour les entreprises publiques que pour les entreprises privées. Dès lors, ces managers choisis pour piloter ces entreprises peuvent utiliser les informations en leur possession, à des pratiques malsaines ou qui divergent des objectifs préétablis par leurs mandants.

Ainsi la théorie d'information semble pertinente dans l'analyse des transferts de propriétés, d'une part à cause du traitement qu'elle opère des phénomènes de pouvoir et d'autre part, à cause de l'information.

Elle se heurte cependant à des difficultés tenant à la nature de la fonction objective de bien-être ou encore à la validité de la conclusion à priori supérieure de la propriété privée sur celle publique.

Au regard de ces théories développées, sur le plan empirique, de nombreuses études comparant les performances des entreprises publiques et privées ne concluent pas de manière irrévocable que la propriété du capital engendre une performance économique, lorsque celle-ci se mesure en termes de productivité des facteurs.

En effet, la viabilité d'une comparaison des performances d'une entreprise suppose, ce qui est analytiquement impossible, de pouvoir distinguer les évolutions de

la performance de l'entreprise imputable au changement des conditions de concurrence ou de l'environnement macro-économique.

Trois raisons concourent au non-aboutissement de conclusions univoques:

- Le développement récent de la théorie des contrats optimaux qui envisage que l'Etat, en tant qu'unique principal, puisse aboutir à un contrat qui lui permette de contrôler le comportement des directeurs d'entreprise.

- Il existe un consensus sur le fait que la combinaison propriété privée et concurrence est une véritable source d'efficacité.

- Les travaux sur la réglementation des entreprises privatisées, dans des cas où les forces du marché ne créent pas les conditions d'une concurrence suffisante, aboutissent à des conclusions très nuancées quant à l'opportunité de procéder au transfert de propriété de ces entreprises (concession ou cession)

A partir de toutes ces considérations, même s'il est largement admis que la régulation de l'état est nécessaire dans certains domaines, les entreprises publiques vivent de nos jours "en liberté surveillée". Pour retrouver leur crédibilité, il leur faut être à même de convaincre que leur souci premier est la recherche d'une bonne performance.

SECTION II : LES MODALITES PRATIQUES DU PROGRAMME DE PRIVATISATION AU TOGO

Le processus de privatisation enclenché par les pouvoirs publics dans les années 1980 et qui se poursuit a connu différentes étapes.

Pour mieux appréhender comment les opérations de privatisation se sont déroulées au Togo, nous présenterons d'abord le cadre institutionnel et juridique réglementant les opérations, ensuite les objectifs poursuivis et enfin le déroulement du processus.

A)- LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PROGRAMME DE PRIVATISATION

Le processus de désengagement de l'Etat togolais a commencé avec le premier programme d'ajustement structurel (PAS - I) en 1983. Ce processus a été conduit par le gouvernement sans base juridique formelle.

Dans le souci de conduire les opérations de privatisation dans de bonnes conditions, à savoir la transparence, la concurrence et le juste prix des propriétés et des participations à céder, les bailleurs de fonds ont exigé la mise en place d'un environnement juridique adapté.

C'est ainsi que le dispositif qui régit le programme de privatisation a été mis en place et comprend pour l'essentiel :

- L'ordonnance n° 94-002 du 10 juin 1994 portant désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises (voir annexe)

- Le décret n° 94-038 du 10 juin 1994 pris en application de l'ordonnance n° 94-002 (voir annexe)

Dans ce nouveau cadre juridique et institutionnel, le ministre chargé des entreprises publiques conduit le processus de privatisation et est assisté par une commission de privatisation.

B) - LES OBJECTIFS DE LA PRIVATISATION

Le programme de réforme et de privatisation des entreprises publiques visent trois objectifs principaux à savoir :

1- L'allégement des charges budgétaires de l'Etat : il n'est un secret pour personne que de nombreuses entreprises publiques créées pour fonctionner de façon autonome survivent aujourd'hui grâce aux subventions de l'Etat. La privatisation de ces sociétés vont engendrer des économies budgétaires qui permettront à l'Etat Togolais de faire face à ses missions premières que sont : la santé, l'éducation, etc. ...

2- L'assainissement de la gestion des entreprises publiques et l'amélioration de leurs performances économiques et financières : à la faveur de ce programme de réformes, les entreprises publiques et parapubliques devront être gérées dans l'objectif de la recherche d'une meilleure efficacité.

3- La promotion du secteur privé : Le recentrage de l'action de l'Etat sur ses missions de souveraineté et de pourvoyeur de services collectifs amène le gouvernement à œuvrer à l'émergence d'une classe d'hommes d'affaires togolais, aptes à contribuer efficacement à la croissance de l'économie togolaise et à affronter une conjoncture économique mondiale chaque jour plus hostile au développement. L'Etat ne pouvant donc pas tout faire, il faut faire confiance au secteur privé et à ses capacités pour jouer le rôle moteur de la croissance économique en créant de nouvelles opportunités pour les investisseurs privés tant nationaux qu'étrangers.

C) LE DEROULEMENT DES OPERATIONS DE PRIVATISATION

Le déroulement des opérations de privatisation analyse le processus de privatisation depuis sa mise en place, fait référence aux techniques de privatisation prévues par le cadre juridique et institutionnel et présente la situation actuelle du désengagement de l'Etat.

1- Les différentes phases

liquidation

Le programme de réforme et de privatisation des entreprises publiques a commencé avec le premier programme d'ajustement structurel (PASI) en 1983.

Ce programme de privatisation a connu deux principales phases :

- Une première phase qui couvre la période 1983-1994 pendant laquelle la procédure de privatisation a été conduite par le gouvernement sans base juridique formelle.

- Une deuxième phase a démarré en 1994 avec l'ordonnance N°94-002 du 10 juin 1994 et définit le cadre juridique du désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises. Cette phase comporte la poursuite de la première phase et un programme additionnel, le tout rassemblé sous la dénomination de : Projet d'Appui à la Restructuration et à la Privatisation des Entreprises Publiques (PAREP).

(a)- La première phase (1983-1994)

Cette première phase du programme a concerné les entreprises publiques non stratégiques et à rentabilité marginale ou négative. Les entreprises considérées comme stratégiques de par leurs fonctions de service public ou leur rôle clé dans la mise en valeur des ressources nationales et de par leur contribution substantielle au budget de l'Etat étaient exclues.

Sur les 74 entreprises publiques (sociétés d'Etat ou d'Economie mixte) que comptait le secteur parapublic : 14 ont été purement et simplement liquidées ; 16 ont

été privatisées et 4 étaient en attente. Les 40 autres devaient, selon les pouvoirs publics, rester dans le portefeuille de l'Etat.

(b)- La deuxième phase (à partir de 1994)

A la suite des troubles socio-politiques de 1990-1993, l'économie togolaise a essuyé de sérieux revers. Le secteur des entreprises publiques a subi des pertes de 31 milliards de FCFA et durant cette période les entreprises ont commencé à accumuler des arriérés considérables. De ce fait le gouvernement a décidé de poursuivre plus énergiquement la réforme des entreprises publiques. Ainsi tout en poursuivant les opérations du programme de la première phase, la deuxième phase a été mise en œuvre en deux étapes :

- Première étape : Programme de désengagement dans le cadre du PARE (Programme d'Ajustement et de Relance Economique).

Ce programme a prévu la privatisation de 25 entreprises et la mise en observation de 10 entreprises pour lesquelles des études s'avèrent nécessaires pour statuer sur leur sort.

- Deuxième étape : Programme de désengagement dans le cadre du PAREP. Le PAREP a été conçu pour appuyer globalement les opérations d'ajustement arrêtées dans le cadre du PARE et celle liées au programme d'ajustement du secteur financier (PASFI) en cours de préparation. Il s'étend sur la période 1998-2001 et comporte 3 composantes :

- La restructuration et privatisation des entreprises publiques
- Les réformes des postes et télécommunication
- L'appui au renforcement du secteur financier

Le PAREP dont le coût total est de 5 milliards de francs CFA a été appuyé par la Banque Mondiale. A l'issue des négociations menées avec la Banque Mondiale en

1997, une liste de 15 entreprises à privatiser ou à restructurer dont 7 institutions financières a été arrêtée.

2- Les techniques de privatisation utilisées au Togo.

Avant l'ordonnance n° 94-002 du 10 juin réglementant le processus de privatisation au Togo, les formules de désengagement adoptées ont été les suivantes :

- La liquidation pour les unités chroniquement déficitaires, n'ayant aucune chance de réhabilitation.
- La vente des actifs industriels (ou des actions détenues par l'Etat) pour les unités en situation financière difficile mais encore viables.
- La location des actifs, comme étape intermédiaire, lorsque leur cession ne pouvait être envisagée immédiatement.

Dans le souci de ne pas porter préjudice aux capacités de développement du pays, et de conduire les opérations de désengagement de l'Etat suivant les critères d'efficience dans l'allocation des ressources économiques optimales ; d'efficacité mesurée par la satisfaction du besoin des consommateurs et d'équité pour s'assurer d'une juste distribution du service ou du bien, l'ordonnance n° 94-002 a prévu plusieurs modes de désengagement de l'Etat. Selon l'article 4 de cette ordonnance, les opérations de désengagement peuvent prendre les formes suivantes :

a- Cession partielle ou totale de titres et d'actifs : A travers cette technique, l'Etat vend des actions au meilleur prix tout en assurant que l'investisseur sera un bon opérateur économique. Il pourra dès lors procéder à une offre publique ou le prix est fixé avec indication de lots minima.

b- Contrat d'affermage : l'Etat loue les actifs de l'entreprise a un opérateur privé qui verse un loyer et assure le risque commercial. Ce mode de privatisation est récemment utilisé dans plusieurs pays africains.

c- Contrat de gestion : l'Etat verse des honoraires à un opérateur privé à qui il confie la gestion de la société d'Etat.

d- Mise en location des actifs : Ce type de privatisation est utilisé :

- lorsqu'il n'y a pas d'action à vendre
- Pour réduire probablement l'actif, l'entreprise disposant d'un patrimoine ou d'un fonds de commerce.

Cette technique consiste à louer les actifs à un repreneur qui exploite les installations qui continuent d'appartenir à l'Etat, moyennant un loyer fixe.

e- Augmentation du capital : Le but de la privatisation dans ce cas d'espèce est de réduire la part de l'Etat dans la société concernée. Un des moyens d'y parvenir est de procéder à une augmentation du capital à laquelle l'Etat n'intervient pas.

f- Fusion / absorption : Cette technique consiste à fusionner deux entreprises publiques qui ont les mêmes activités principales et de confier la gestion à un seul repreneur privé.

g- Fusion / scission : Ce type de privatisation est utilisé lorsque l'entreprise publique concernée par les opérations subit préalablement des restructurations qui peuvent entraîner sa subdivision en deux entités distinctes. Suivant l'objectif poursuivi par l'Etat ces deux nouvelles entreprises peuvent être privatisées.

Conformément à l'ordonnance du 10 juin 1994, les techniques suivantes sont utilisées à ce jour :

- Cession totale d'actions ;
- Mise en bail commercial des actifs ;
- Gestion intérimaire privée en vue de la privatisation ;
- Concession (en négociation)

3- Le désengagement de l'Etat

(a)- La situation actuelle des liquidations

A ce jour, 21 entreprises ont été liquidées ou sont en cours de liquidation.

- Pour la première phase, 14 entreprises ont été liquidées. Sur 14 entreprises liquidées 6 ont vu leurs liquidations complètement clôturées ; les entreprises dont les liquidations ne sont pas encore clôturées sont au nombre de 8.

- Dans la deuxième phase, 7 entreprises ont été mises en liquidations dans le cadre du PAREP. Ces liquidations sont en cours.

LIQUIDATION CLOTUREE	
Entreprises	Secteur d'activité
AGETU (Agence d'équipement des terrains urbains)	Génie civil
SOMAT (Société Maritime Atlantique du Togo)	Transport maritime
SOTOPROMER (Société Togolaise des produits de Mer)	Produit de mer
SOTEXMA (Société Togolaise d'Exploitation de Matériel Agricole)	Location de matériel
STALPECHE (Société Togolaise Arabe-Libyenne de Pêche)	Pêche
TOGOPROM (Société Togolaise de promotion pour le Développement)	Cabinet d'études

Sources : Commission Nationale de privatisation

LIQUIDATION NON CLOTUREE	
Entreprises	Secteur d'activité
FAB (Ferme Avicole de Baguida)	Production de volaille
CNPPME (Compagnie Nationale de Promotion des PME)	Centre de formation
COMPAGNIE DU BENIN	Féculerie
SALINTO (Société des salines du Togo)	Production de sel
TOGOFRUIT (Société Togolaise de Fruits)	Production et commercialisation de fruits
HOTEL LE BENIN	Hôtellerie
SONACOM (Société Nationale de Commerce)	Commerce général

Sources : Commission Nationale de privatisation

LIQUIDATION EN COURS	
Entreprises	Secteur d'activité
OPAT (Office des Produits Agricoles du Togo)	Commerce
SOTONAM (Société Togolaise de Transport Maritime)	Transport maritime
SOTED (Société Togolaise d'Etudes et de Développement)	Cabinet d'études
SITO (Société immobilière du Togo)	Immobilier
SONAPH (Société Nationale Pour le Développement de la palmeraie et des Huiles)	Huilerie
TOGOGRAIN (Société Togolaise de Grains)	Commerce de céréale
UPROMA (Unité de Production de Matériel Agricole)	Matériel agricole

Sources : Commission Nationale de privatisation

(b)- La situation actuelle des privatisations

On dénombre à ce jour 23 entreprises complètement privatisées, 26 entreprises à privatiser ou à restructurer dont 7 institutions financières :

- Pour la première phase des opérations de privatisation, 16 entreprises ont été privatisées.

- Concernant la deuxième phase, 7 entreprises ont été complètement privatisées et 26 entreprises sont en instance de privatisation ou de restructuration dont 7 institutions financières.

ENTREPRISES PRIVATISEES

<i>Entreprises</i>	<i>Secteur d'activité</i>
ITT (Industrie Textile Togolaise)	Industrie
TOGOTEX (Société Togolaise des Textiles)	Commerce
SODETO (Société des Détergents du Togo)	Industrie
SOTOTOLES (Société Togolaise de Galvanisation de Tôles)	Industrie
SOTCON (Société Togolaise de Confection)	Service
TOGOROUTE (Société Togolaise de Transport Routier)	Transport
SBHT (Société des Boutiques Hors Taxe)	Commerce Général
LE MOTEUR	Industrie
STH (Société Togolaise des Hydrocarbures)	Industrie
SOPROLAIT (Société des produits Laitiers du Togo)	Industrie
OTODI (Office Togolais des disques)	Industrie
SNS (Société Nationale de Sidérurgie)	Industrie
COMPLEXE SUCRIER D'ANIE	Industrie
ITP (Industrie Togolaise des Plastiques)	Industrie
STB (Société Togolaise des Boissons)	Industrie
CIMTOGO (Ciments du Togo)	Industrie
BB (Brasserie du Bénin)	Industrie
SIT (Société Industrielle du Togo)	Industrie
SGMT (Société des Grands Moulins du Togo)	Industrie
HOTEL SAKAWA	Hôtellerie
TOGOGAZ	Industrie
SRCC (Société de Rénovation de la Cafetière et de la cacaoyère du Togo)	Conseil et assistance aux producteurs

Sources : Commission Nationale de privatisation

ENTREPRISES EN INSTANCE DE PRIVATISATION OU DE RESTRUCTURATION

<i>Entreprises</i>	<i>secteur d'activité</i>
BALTEX(Banque Arabe-Lybienne pour le Commerce Extérieur)	Banque
BTCI (Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie)	Banque
BTD (Banque Togolaise pour le développement)	Banque
UTB (Union Togolaise de Banque)	Banque
SIAB (Société Inter-Africaine de Banque)	Banque
SNI (Société Nationale d'Investissement)	Banque
GTA (Groupement Togolais d'Assurance)	Assurance
CEET (Compagnie d'Energie électrique du Togo)	Service
CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale)	Service
HOTEL du 2 FEVRIER	Hôtellerie
LNBTP (Laboratoire National du Bâtiment et des travaux publics)	Service
ODEF (Office de Développement et d'Exploitation des Forêts).	Développement forestier
SOTOCO (Société Togolaise de Coton)	Développement de la production du coton
LONATO (Loterie Nationale Togolaise)	Jeux de hasard
ONAF (Office Nationale des Abattoirs et frigorifiques)	Abattages d'animaux
TOGOTELECOM	Télécommunication
SALT (Société Aéroportuaire de Lomé-Tokoin)	Service
HOTELS PROVINCIAUX - Hôtel Kara - Hôtel Le Roc - Hôtel 30 août - Hôtel le Lac	Hôtellerie

Sources : Commission Nationale de privatisation

ENTREPRISES A GARDER DANS LE PORTEFEUILLE DE L'ETAT

<i>Entreprises</i>	<i>secteur d'activité</i>
RNET (Régie Nationale des Eaux du Togo)	Service
PAL (Port Autonome de Lomé)	Service
CNSS (Caisse nationale de Sécurité Sociale)	Service
SPT (Société des Postes du Togo)	Service

Sources : Commission Nationale de privatisation

CHAPITRE III

L'EVALUATION DES EFFETS DES PRIVATISATIONS SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET L'EMPLOI

Pour ramener l'économie sur la voie de la croissance au Togo, le gouvernement a entrepris diverses politiques de réformes dont l'un des volets est le désengagement de l'Etat du secteur marchand.

Les objectifs essentiels poursuivis par ce programme de désengagement de l'Etat du secteur de production sont l'assainissement des finances publiques et la promotion du secteur privé.

Dans le présent chapitre, nous essayerons d'analyser les effets induits du désengagement de l'Etat sur les finances publiques d'une part et sur l'emploi d'autre part. De l'analyse de ces différents effets, nous tirerons les implications de politiques économiques.

SECTION I : DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET FINANCES PUBLIQUES

L'impact des privatisations sur le budget de l'Etat aura logiquement plusieurs dimensions, selon que l'effet est temporaire ou permanent et qu'il porte sur le court ou le long terme. Le poids relatif de ces divers éléments dépendra alors fortement de la vitesse de réalisation du programme de privatisation et par conséquent, des priorités du gouvernement dans les différentes phases de processus de désengagement de l'Etat.

L'évaluation de l'impact des liquidations et des privatisations peut s'apprécier par l'importance des recettes de cession d'actifs, de titres, de location d'actifs et la diminution ou la suppression des subventions accordées aux entreprises par l'Etat d'une part et le passif des entreprises liquidées à la charge de l'Etat pour insuffisance d'actifs d'autre part.

Pour ce faire, nous tenterons d'appréhender l'effet direct de cette mesure en tenant compte à la fois des revenus tirés des cessions et le passif des entreprises

liquidées. Ensuite nous essayerons d'entrevoir l'effet indirect à travers la suppression de subventions et d'exonérations fiscales.

A)- L'EFFET- DIRECT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Comme nous venons de le souligner, l'estimation de l'effet direct se fera en tenant compte des revenus générés par les opérations de cessions totales ou partielles d'actifs associés aux coûts engagés pour y parvenir.

Au Togo, les revenus totaux de la vente des entreprises publiques se présentent généralement sous la forme d'un paiement au comptant par les investisseurs et le transfert de l'endettement des entreprises privatisées.

En ce qui concerne les coûts, il s'agit essentiellement de ceux relatifs aux passifs des entreprises liquidées.

1- Les recettes provenant du désengagement de l'Etat

Les revenus générés par les cessions d'actions et de location d'actifs durant la première phase des opérations de désengagement de l'Etat (1983-1994) se sont élevés à la somme de 17,572 milliards de francs CFA. Pour cette première phase les cessions d'actifs ont rapporté au trésor togolais 11 milliards de francs alors que les locations d'actifs ont généré 6,7 milliards de francs CFA.

Les opérations de la deuxième phase ont procuré quant à elles, à l'Etat, des recettes de l'ordre de 35,912 milliards de FCFA (voir tableau n°7 plus bas). Ainsi durant les deux phases, l'Etat a encaissé des revenus de l'ordre de 53,484 milliards de FCFA (confer détail dans les tableaux ci-dessous)

Tableau n°7 : Togo : les revenus générés par les opérations de privatisation

ENTREPRISES PRIVATISEES AU COURS DE LA PREMIERE PHASE DU PROGRAMME (1983- 1994)

- Situation des recettes de cession d'actif et d'action

N°	Entreprises	Pourcentage de capital détenu par l'Etat	Pourcentage de capital cédé par l'Etat	Mode de privatisation	Produits de cession (en millions de FCFA)
1	Hôtel Miramar	100%	100%	cession d'actif	85
2	IOTO/ Huileries du Togo	100%	100%	cession d'actif	1500
3	ITP(Industrie Togolaise des Plastiques)	37%	37%	cession des parts	206
4	ITT et TOGOTEX	100%	100%	cession d'actif	3000
5	LE MOTEUR	100%	100%	cession d'actif	100
6	OTODI(Office Togolaise des Disques)	100%	100%	cession d'actif	80
7	SBHT(Société des Boutiques Hors Taxes)	100%	100%	cession d'actif	5
8	SODETO(Société des Détergents du Togo)	100%	100%	cession d'actif	150
9	SOPROLAIT(Société des Produits Laitiers du Togo)	100%	60%	cession d'actif	153
10	SOTCON(Société Togolaise de Confection)	100%	100%	cession d'actif	80
11	SOTOMA(Société Togolaise des Marbres)	100%	100%	cession d'actif	280
12	SOTOTOLES(Société Togolaise de Galvanisation de Tôles)	100%	100%	cession d'actif	1.427
13	STB(Société Togolaise des Boissons)	25%	25%	cession des parts	163
14	STH(Société Togolaise des hydrocarbures)	100%	60%	cession de parts	3600
15	TOGOROUTE	100%	100%	cession d'actif	183
TOTAL					11.012

Sources : Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées au Ministère des Finances et des Privatisations

• Situation des recettes de location d'actif

<i>Entreprise</i>	<i>Pourcentage de capital détenu par l'Etat</i>	<i>Mode de privatisation</i>	<i>Montant cumulé des loyers perçus (en million de FCFA)</i>	<i>Année de réalisation</i>
COMPLEXE SUCRIER D'ANIE	100%	Location	1.125	1987
SNS(Société Nationale de la Sidérurgie)	100%	Location	299	De 1985 à 1991
SOPROLAIT(Société des Produits Laitiers du Togo)	40%	Location	151	De Janv. 1986 à Sept. 1995
STH(Société Togolaise des Hydrocarbures)	40%	Location	4.985	De Janv. 1985 à Janv. 1990
TOTAL			6.560	

Sources : Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées au Ministère des Finances et des privatisations

ENTREPRISES PRIVATISEES DE LA DEUXIEME PHASE DU PROGRAMME (A PARTIR DE 1994)

Situation des recettes des entreprises privatisées du PARE et du PAREP.

<i>Entreprises</i>	<i>Pourcentage de capital détenu par l'Etat</i>	<i>Pourcentage de capital cédé par l'Etat</i>	<i>Mode de privatisation</i>	<i>Produits de cessions encaissés (en millions de FCFA)</i>
BB(Brasserie du Bénin)	40%	40%	Cession des parts	3.200
SIT(Société Industrielle du Togo)	10%	10%	cession des parts	24
CIMTOGO(Ciments du Togo)	50%	50%	cession des parts	2.200
SGMT(Société des Grands Moulins du Togo)	45%	45%	cession des parts	1.475,5
OTP(Office Togolaise des Phosphates)	-	-	cession des parts de l'OTP dans l'IOF	29.700
TOTAL				35.911,5

Sources : Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées au Ministère des Finances et des privatisations

Situation des recettes de privatisation

	<i>Produits encaissés (en millions de FCFA)</i>	<i>Observations</i>
Première phase du programme de privatisation (1983-1994)	17.572	- cession d'actif=11.000 - location d'actif=6.7
Deuxième phase du programme de privatisation (entreprises privatisées du PARE et du PAREP à partir de 1994)	35.911,5	
TOTAL	53.483,5	

Sources : Tableau établi par nous-mêmes à partir des données des tableaux antérieurs

2- La prise en charge du passif des entreprises liquidées.

Les opérations de liquidation de la première phase du désengagement de l'Etat ont connu des situations diverses.

Pour certaines liquidations, les produits de cession des éléments de l'actif des entreprises ont permis de payer toutes les dettes inscrites au passif et ont dégagé un surplus qui a alimenté la trésorerie de l'Etat. Pour ces opérations, elles sont dites clôturées.

Pour d'autres, par contre, les recettes n'ont pas pu couvrir les dettes. Le solde est mis à la charge de l'Etat. Pour cette catégorie de liquidation, le montant total du passif à couvrir par le trésor public s'élève à la somme de 8,7 milliards francs CFA (voir tableau n° 8 plus bas). Jusqu'à ce jour, les divers créanciers n'ont pas été payés. L'Etat n'ayant pas mis les fonds à la disposition des liquidateurs. Ces liquidations ne sont donc pas encore clôturées.

Ainsi donc, bien que l'Etat ait pu encaisser environ 17,6 milliards de francs CFA durant la première phase, il n'a pas pu faire face au paiement du solde du passif mis à sa charge.

Tableau n° 8 : Evaluation du passif des entreprises dont la liquidation n'est pas Clôturée (en million de francs CFA)

<i>Entreprises</i>	<i>Débours bruts laissés à la charge de l'Etat après liquidation</i>	<i>Estimation de valeur de cession d'actif</i>	<i>Débours nets à la charge de l'Etat après réalisation des actifs</i>
1- FAB(Ferme Avicole de Baguida)	40	20,3	19,7
2- CNPPME(Compagnie Nationale de Promotion des PME)	493	199,5	293,5
3-COMPAGNIE DU BENIN	1 089,9	200	889,9
4- SALINTO(Société des Salines du Togo)	1 132,2	403	729,2
5- TOGOFRUIT(Société Togolaise des Fruits)	881,1	275,1	606
6- HOTEL LE BENIN	3 495,7	2 143,4	1 352,3
7- SONACOM(Société Nationale de Commerce)	12 809,4	8 000	4 809,4
TOTAL	19 941,3	11 241,3	8 700

Sources : Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées au Ministère des Finances et des privatisations

3- Le bilan financier des opérations de désengagement de l'Etat

Nous constatons que les revenus nets générés par les opérations de désengagement de l'Etat des entreprises publiques s'élèvent à ce jour à environ 45 milliards de francs CFA (voir tableau plus bas).

Ces rentrées de ressources ont conforté directement la trésorerie de l'Etat qui a pu faire face à certaines dépenses de fonctionnement.

**BILAN FINANCIER DES OPERATIONS DE PRIVATISATION (EN
MILLION S DE FRANCS CFA)**

Produits de cession et de location	53 483,5
Passif à la charge de l'Etat	8 700
Revenus nets encaissés par le trésor public	44 783,5

Sur le plan intérieur, les ressources de privatisation ont servi à apurer la dette intérieure de 27,77 milliards de FCFA. Cette somme représente 13% de la dette intérieure totale.

B)- L'EFFET INDIRECT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

C'est essentiellement l'élimination des subventions ainsi que les variations des recettes fiscales (impôts et contributions sociales) qui permettront d'évaluer l'effet indirect induit par le désengagement de l'Etat.

Comme en témoigne l'évolution de certains indicateurs, des résultats encourageants ont été enregistrés surtout si l'on compare les années 1982, 1994 et 1997 qui constituent des repères significatifs dans notre analyse.

En 1982, les transferts de l'Etat vers les entreprises publiques sous forme de subventions sont évalués à 15 milliards de francs CFA. Avec le programme de désengagement de l'Etat, les subventions sont passées à 8.5 milliards en 1994, soit une baisse de 43.3% et à 1.9 milliards en 1997 soit une baisse de 87.3% par rapport à l'année 1982 (cf. tableau plus bas)

**EVOLUTION DES SUBVENTIONS DE 1982 A 1997 (EN
MILLIARDS DE FRANCS CFA)**

<i>Années</i>	<i>1982</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
<i>Subventions directes</i>	15	8,5	1,9

Sources : Direction Nationale du Budget

L'effet indirect du désengagement de l'Etat des entreprises publiques fait également référence aux exonérations fiscales dont bénéficie la quasi- totalité des entreprises et les contributions sociales versées par les travailleurs de l'Etat.

S'agissant des exonérations fiscales, on remarque que la quasi-totalité des entreprises publiques est exonérée d'impôt même si leur résultat d'exploitation est largement bénéficiaire. Or l'impôt sur le bénéfice net des sociétés représente une part non négligeable des recettes fiscales totales. Ainsi en leur accordant cette faveur, l'Etat réduit ses ressources.

Dès lors, en se désengageant des entreprises exonérées, le pouvoir public soumet ces dernières aux mêmes conditions que leurs homologues privées. Les ressources provenant de l'impôt sur les bénéfices nets des sociétés s'en trouvent alors positivement affectées, ce qui aura pour corollaire une augmentation des ressources ou recettes totales.

En ce qui concerne les contributions sociales versées par les travailleurs à l'Etat, la privatisation réduit les ressources qui proviennent de ce circuit à travers les compressions. C'est dire que l'impôt sur le revenu des agents variera dans le sens de la baisse, toutes choses étant égale par ailleurs.

Ces deux types d'impôts, qui dans le cadre de privatisation influent de façon inverse les recettes fiscales, sont regroupés dans un même et unique poste dénommé « impôt sur le revenu et le bénéfice net ».

Les effets conjugués des recettes de privatisation, de la diminution des subventions accordées aux entreprises et de la variation des recettes fiscales (impôt et contributions sociales) doivent être perceptibles à travers l'évolution des déficits budgétaires

C)- L'EVOLUTION DES DEFICITS BUDGETAIRES

Comme nous l'avons souligné un peu plus haut, l'un des objectifs essentiels poursuivis par ce programme de désengagement de l'Etat est l'assainissement des finances publiques. Il s'agira en particulier de ramener les déficits publics à leur « niveau finançable » pour ne pas compromettre d'autres objectifs macro-économiques.

Afin d'apprécier l'impact du désengagement de l'Etat sur les finances publiques à travers l'analyse de l'évolution des différents déficits budgétaires, il convient de souligner l'importance des déficits budgétaires dans l'analyse économique.

Les déficits budgétaires affectent l'investissement privé à travers trois canaux majeurs : l'investissement public, le coût d'usage du capital et le niveau général des prix.

Ainsi d'après ASCHAUER¹ (1989), si l'investissement public est effectué dans des domaines où le secteur public est en concurrence avec les entreprises privées, il est très probable qu'il les évince. Si par contre, l'investissement public est destiné à développer et entretenir les infrastructures publiques et à fournir des services collectifs, il aura vraisemblablement un effet stimulant sur l'investissement privé.

Les deux autres canaux ont trait aux conséquences des modes de financement des déficits budgétaires.

Ainsi le coût d'usage du capital joue à travers le taux d'intérêt réel qui en est une composante (en plus du prix des biens d'investissement et des incitations à investir). Si pour des raisons institutionnelles, l'Etat a un accès privilégié au crédit, un accroissement des déficits budgétaires financé par emprunt pousserait les taux d'intérêts à la hausse lorsque les marchés financiers sont concurrentiels. En cas de répression financière, l'accroissement des déficits publics réduirait les crédits disponibles pour le secteur privé qui se trouve ainsi rationné (comme le souligne EASTERLY 1989 ; GIOVANNINI et DE MELO 1993)²

¹ ASCHAUER : « Is Public Expenditure Productive ? », Journal of Monetary Economics, pp 177-200 ; 1989

² GIOVANNINI, et al : «Government Revenue and Financial Repression, American Economic Review, 1993

Concernant le canal du niveau général des prix, il serait une conséquence directe de la monétisation des déficits publics.

Pour revenir à l'évolution des soldes budgétaires, on peut remarquer que le déficit global hors dons qui est la différence entre les recettes publiques ordinaires et les dépenses publiques totales a connu une légère amélioration à partir de 1994. En effet, il est passé successivement en parts du PIB de 15.27% à 11.03% de 1993 à 1994, puis de 7.4% à 6.3% en 1995 et 1996 pour atteindre son plus bas niveau en 1997, soit 3.09%. Cette légère amélioration résulte de l'effet conjugué d'une augmentation des recettes totales et d'une maîtrise des dépenses totales. Mais ce déficit global connaît une détérioration à partir de 1998 et qui est due essentiellement à la crise énergétique que le pays a connue durant cette année et qui a influencé les recettes fiscales.

Dans le même temps, le déficit primaire qui correspond au solde des finances publiques avant les paiements des intérêts au titre de la dette publique affiche également une légère amélioration jusqu'à 1996. Ce déficit primaire est plus faible de 3 points de pourcentage du PIB par rapport au déficit global. Ce déficit primaire connaît une augmentation à partir de 1997.

Quant au déficit courant, qui est la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes d'une période donnée affiche une amélioration à partir de 1994 comme le déficit global. Ce déficit courant a atteint son plus bas niveau en 1997, soit 1,7% du PIB. C'est dire que la hausse des recettes fiscales conjuguée à une bonne maîtrise des dépenses courantes (diminution sensible des subventions) ont permis de ramener ce déficit à son niveau « finançable », déficit situé entre 3 et 3,5% du PIB. Mais ce solde budgétaire courant n'a affiché en aucune année de la période un excédent.

C'est dire combien les résultats de l'impact du désengagement de l'Etat des entreprises publiques sont bien mitigés et ne corroborent pas donc l'enthousiasme pour la privatisation.

Tableau n°9 : Evolution des déficits budgétaires de 1994 a 1998 en parts du PIB

<i>Années</i>	<i>Déficit global hors dons</i>	<i>Déficit primaire hors dons</i>	<i>Déficit courant hors dons</i>
<i>1993</i>	0.1527	0.1181	0.1290
<i>1994</i>	0.1103	0.0680	0.0890
<i>1995</i>	0.0745	0.0394	0.0430
<i>1996</i>	0.0631	0.0350	0.0350
<i>1997</i>	0.0309	0.0170	0.0350
<i>1998</i>	0.0660	0.0448	0.0100
<i>1999</i>	0.0600	0.0380	0.0139
<i>2000 *</i>	0.0660	0.0490	0.0100

* : Estimation

Sources : Direction Nationale du Budget

SECTION II : DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET EMPLOI

Au Togo, comme dans la plupart des pays africains, l'Etat a été un grand pourvoyeur d'emplois et cela depuis son accession à l'indépendance. Ce rôle s'est renforcé durant les années 1970 par la création d'un grand nombre d'entreprises publiques.

Cette situation s'est inversée dans les années 1980 suite aux contre performances enregistrées par l'économie togolaise.

Ainsi la mise en œuvre d'un programme de désengagement de l'Etat des entreprises publiques à partir de 1983 n'a pas manqué de supprimer plusieurs emplois.

Mais dans la mesure où le processus de désengagement peut revêtir plusieurs formes, l'impact de cette mesure sur l'emploi pourrait diverger d'une procédure à une autre. Nous distinguerons alors les entreprises publiques liquidées et les entreprises non liquidées c'est-à-dire privatisées.

A)- LA SITUATION DES LIQUIDATIONS DES ENTREPRISES

Etant donné que le processus de désengagement de l'Etat a connu principalement deux phases au Togo, nous analyserons d'abord la situation des liquidations des entreprises de la première phase.

1- Les liquidations de la première phase (1983-1994)

Dans la première phase des opérations de désengagement de l'Etat, 14 entreprises ont été entièrement liquidées dont une entreprise du secteur bancaire. Pour ces entreprises, qui ne pouvaient pas de part leurs natures et leurs perspectives, intéresser les exploitants privés, la seule issue était donc leur fermeture définitive, donc leur liquidation.

Ces premières liquidations qui ont été effectuées sans aucune base juridique ont entraîné la suppression de 1587 emplois (cf. tableau ci-dessous). Le nombre de personnes déflatées par entreprise s'élèvent à 113 agents.

Tableau n°10 : Togo : Situation des effectifs des entreprises liquidées dans la première phase des opérations de désengagement.

<i>Entreprises</i>	<i>Secteur d'activité</i>	<i>Effectif permanent</i>
1-AGETU(Agence d'Equipeement des terrains urbains)	Génie civil	71
2-SOMAT(Société Maritime Atlantique du Togo)	Transport maritime	28
3-SOTOPROMER(Société Togolaise des Produits de Mer)	Produit de mer	18
4-SOTEXMA(Société Togolaise d'Exploitation de Matériel Agricole)	Location de matériel	27
5-STALPECHE(Société Togolaise Arabe-Libyenne de Pêche)	Pêche	26
6-TOGOPROM(Société Togolaise de Promotion Pour le Développement)	cabinet d'études	13
7-FAB(Ferme Avicole de Baguida)	Production de volaille	27
8-CNPPME(Compagnie Nationale pour la Promotion des PME)	Centre de formation	29
9-COMPAGNIE DU BENIN	Féculerie	41
10-SALINTO(Société des Salines du Togo)	Production de sel	70
11- TOGOFRUIT(Société Togolaise de Fruits)	Production et commercialisation de fruit	51
12- HOTEL LE BENIN	Hôtellerie	61
13- SONACOM(Société Nationale de Commerce)	Commerce général	116
14- CNCA(Caisse Nationale de Crédit Agricole)	Banque	1009
TOTAL		1587

Sources: Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées auprès de la commission Nationale de privatisation

2 - Les liquidations de la deuxième phase du processus de désengagement (à partir de 1994)

Cette deuxième phase des opérations de liquidation de l'Etat a concerné 7 entreprises publiques. Ces liquidations qui se sont effectuées dans un cadre juridique approprié ont entraîné 425 pertes d'emplois. Le nombre de déflatés moyen s'élève à 61 agents.

Au total à ce jour 21 entreprises publiques ont été liquidées. Ces liquidations ont entraîné au total 2012 pertes d'emplois, soit en moyenne 96 personnes déflatées par entreprise.

Tableau N° 11: Togo : Situation des effectifs des entreprises liquidées de 1994 à nos jours (deuxième phase)

<i>Entreprises</i>	<i>Secteur d'activité</i>	<i>Effectif permanent</i>
1-OPAT (Office des Produits Agricoles du Togo)	Commerce de produits agricoles	165 /
2- SOTONAM (Société Togolaise de Transport Maritime)	Transport maritime	54 .
3-SOTED (Société Togolaise d'Etudes et de Développement)	Cabinet d'études	20 ;
4- SITO (Société immobilière du Togo)	Immobilier	32 ✓
5- SONAPH (Société Nationale Pour le Développement de la palmeraie et des huiles	Huilerie	74 -
6- TOGOGRAIN (Société Togolaise de Grains)	Commerce de céréale	39
7- UPROMA (Unité de Production de Matériel Agricole)	Matériel agricole	41
TOTAL		425

Sources : Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées auprès de la Commission Nationale des privatisations

B)- LA SITUATION DES PRIVATISATIONS DES ENTREPRISES

En ce qui concerne les entreprises non liquidées, c'est-à-dire privatisées le problème s'est posé en des termes différents.

Nous allons analyser d'abord la situation des privatisations des entreprises de la première phase et ensuite celle des privatisations des entreprises de la seconde phase.

1- Les privatisations de la première phase du processus de désengagement

Si nous nous référons aux situations des entreprises privatisées dans cette première phase nous remarquons que les opérations de cette première phase ont permis la sauvegarde de 2054 emplois contre 2781 emplois perdus.

Ces opérations ont occasionné 824 emplois perdus et la création de 97 nouveaux emplois. On dénombre au total 727 personnes déflatées pour cette première phase de privatisation. Le taux de déflation est de 30% pour les entreprises privatisées dans cette première phase d'opération et le nombre de déflatés moyen par entreprise s'élève à 43 agents.

Tableau n°12 : Togo : Situation des effectifs des entreprises privatisées de la première phase (1983- 1994)

<i>Entreprises</i>	<i>Effectif initial</i>	<i>compression</i>	<i>Nouvel emploi créé</i>	<i>Effectif après privatisation</i>
1- SNS(Société Nationale de la Sidérurgie)	350	290	-	60
2- SOPROLAIT(Société des Produits Laitiers du Togo)	40	-	97	137
3-COMPLEXE SUCRIER D'ANIE	--	-	-	463
4- ITP(Industrie Togolaise des Plastiques)	101	28	-	73
5- STB(Société Togolaise des Boissons)	159	14	-	145
6- STH(Société Togolaise des Hydrocarbures)	164	77	-	87
7- SODETO(Sociétés des Détergents du Togo)	87	32	-	55
8- IOTO et HUILLERIES TOGOLAISES	169	28	-	141
9- SOTOMA(Société Togolaise des Marbres)	144	41	-	103
10- SBHT(Société des Boutiques Hors Taxes)	50	10	-	40
11- SOTCON(Société Togolaise de Confection)	100	39	-	61
12- ITT et TOGOTEX	1255	237	-	1018
13- LE MOTEUR	0			160
14- TOGOROUTE	68	19	-	49
15- SOTOTOLES(Société Togolaise de Galvanisation de Tôles)	64	4	-	60
16- HOTEL MIRAMAR	-			28
17- OTODI(Office Togolais des Disques)	30	5	-	25
TOTAL	2781	824	97	2054

Sources: Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées auprès de la Commission Nationale de privatisation

2- Les privatisations de la deuxième phase du processus de désengagement

Cette deuxième phase a connu la privatisation de 7 entreprises, qui sont essentiellement des sociétés d'économie mixtes. Le mode de privatisation utilisé lors de cette deuxième phase est la cession des parts ou des actions. Une seule entreprise a été mise en location. Toutefois, il faut remarquer que les privatisations de cette

deuxième n'ont pas entraîné beaucoup de licenciement du fait du mode de privatisation qui a été retenu.

Ainsi au terme de cette deuxième phase des opérations de privatisation, 138 personnes ont été déflatées à ce jour. Par entreprise, le nombre de déflaté moyen s'élève à 20 agents (cf. tableau n° 13 en bas). Le taux de déflation moyen d'agent est de 3.8% (contre 30% pour les privatisations de la première phase)

Tableau n° 13 : Togo : Situation des effectifs des entreprises privatisées dans la deuxième phase (de 1994 à nos jours)

<i>Entreprises</i>	<i>Mode de privatisation</i>	<i>Effectif avant la privatisation</i>	<i>Compression</i>	<i>Effectif après privatisation</i>
1- BB(Brasserie du Bénin)	Cession des parts	469	0	469
2- SIT(Société Industrielle du Togo)	Cession des parts	176	0	176
3- CIMTOGO(Ciments du Togo)	Cession des parts	238	0	238
4- TOGOGAZ	Cession des parts	97	0	97
5- SGMT(Société des Grands Moulins du Togo)	Cession des parts	121	0	121
6- HOTEL SAKAKAWA	Location	218	138	80
7- OTP(Office Togolais des Phosphates)	-	2400	0	2400
TOTAL	-	3619	138	3481

Sources: Tableau établi par nous-mêmes après enquêtes effectuées auprès de la commission Nationale de privatisation

3- Le bilan des opérations de liquidation et de privatisation des entreprises publiques

A ce jour, le processus de désengagement de l'Etat togolais des entreprises publiques a entraîné le licenciement de 2877 agents.

Les personnes déflatées des opérations de la première phase (1983- 1994) sont plus nombreuses. Elles représentent environ 70% des personnes totales déflatées des entreprises contre 30% pour les opérations de la deuxième phase. Cette situation peut-être liée à l'environnement juridique inexistant et à l'état de destruction avancée que

présentaient les entreprises qui ont caractérisé cette première phase du processus de désengagement de l'Etat.

Pour cette deuxième phase, le nombre de personnes déflatées s'élève à 563. Cette deuxième phase des opérations de privatisation est caractérisée essentiellement par un environnement juridique adéquat et le souci du gouvernement de réduire considérablement le chômage.

En considérant les deux phases de désengagement, les opérations de liquidations ont entraîné plus de pertes d'emplois, c'est-à-dire 2012 licenciements contre 865 pour les opérations de privatisations ; car les opérations de liquidation débouchent immédiatement sur la fermeture définitive des entreprises concernées.

Ainsi le nombre total de personnes déflatées tous secteurs et toutes stratégies confondus s'est chiffré à 2877 sur un effectif total de 8412 agents (cf. tableau n° 14 en bas). Par conséquent le taux moyen global de déflation de personnel aurait été de l'ordre de 34.20%.

Tableau n° 14: Togo : Bilan social des opérations de liquidation et de privatisation de 1983 jusqu'à ce jour.

	<i>Liquidation</i>	<i>Privatisation</i>	<i>TOTAL</i>
Les opérations de la première phase (1983- 1994)	1587	727	2314
Les opérations de la deuxième phase (1994 à nos jours)	425	138	563
TOTAL	2012	865	2877

Sources: Tableau établi par nous-mêmes à partir des données des tableaux antérieurs

Toutefois, ce pourcentage n'inclut pas les effectifs remerciés au niveau de l'administration centrale.

En outre son utilisation nécessite quelques précautions. Etant donné que le processus de désengagement n'est pas terminé, il se pourrait que les échantillons qui fondent cette analyse ne soient pas très représentatifs.

Par ailleurs, il serait intéressant d'étudier les mécanismes de réinsertion des déflatés sur le marché de l'emploi.

Il faut remarquer que dès le début des opérations de privatisation, le gouvernement togolais a fait comprendre aux repreneurs éventuels, qu'à partir de l'optimisation d'importantes marges de plus-values latentes, il était possible de maintenir les emplois déjà créés et même dans certain cas d'en créer de nouveaux.

Dans cette perspective, le gouvernement togolais a mis en place en 1997 une opération pilote dans le cadre du Projet d'Appui à la Restructuration des Entreprises publiques Privatisées.

Cette opération pilote avait pour objectif d'accompagner durant un an les agents licenciés tout au long de leur parcours de réinsertion. Elle consiste donc à mener une enquête minutieuse sur l'état de réinsertion des licenciés après un an de chômage résiduel.

L'étude en question a concerné les 333 premiers licenciés et est effectuée par un cabinet d'étude.

Ainsi au terme d'une année d'enquête on a abouti aux résultats suivants :

- 3 agents sur 4 avaient déjà réussi leur réinsertion et de la manière suivante :

- 29% occupaient une position salariée
- 12% exploitaient une micro-entreprise
- 9% étaient retournés à la terre
- 27% remplissaient les conditions pour être admis au bénéfice de la préretraite.

- 1 agent licencié sur 4 était encore à rechercher une solution et de la manière suivante :

- 14% avaient bien identifié cette solution mais ne l'avaient pas encore concrétisée.
- 9% étaient chômeurs et inactifs et ne nourrissaient aucun espoir de s'en sortir

Pour pérenniser ces résultats qui sont très encourageants, il faudrait davantage anticiper, car plus tôt on agit auprès des agents (communication, sensibilisation), plus grande sont leurs chances de réussir rapidement leur réinsertion.

En définitive, ces résultats indiquent qu'en matière de privatisation, il est indispensable d'observer quelques précautions.

SECTION III : LES IMPLICATIONS DE POLITIQUES ECONOMIQUES

Les résultats que nous venons d'obtenir nous permettent de tirer un certain nombre d'implications de politiques économiques en matière de privatisation au Togo. Nous venons d'établir que dans le cadre du Togo, que la politique de privatisation des entreprises publiques a exercé un effet négatif sur l'emploi et un effet positif sur les finances publiques. Il s'agit de résultats mitigés qui ne corroborent pas totalement l'enthousiasme pour la privatisation, puisque certaines opérations restent toujours inachevées.

Au terme de ces résultats, nous ne pouvons nous empêcher de formuler des propositions destinées à lever des obstacles au financement des opérations et surtout à une meilleure efficacité des opérations en cours et à venir au Togo.

Dans cette optique, des actions suivantes pourraient être entreprises :

- 1- Il faut que le gouvernement puisse mettre en place des fonds spéciaux d'investissement et autres instruments de façon à soutenir financièrement certaines opérations de désengagement.
- 2- Etant donné que, les opérations de désengagement de l'Etat s'assimilent à un processus de désinvestissement, le produit de vente des actifs publics doit servir à l'investissement public (investissements en infrastructure et ceux destinés à améliorer les services publics de base). Ces produits de vente des actifs publics ne devraient aucunement servir à financer les dépenses de fonctionnement de l'Etat.
- 3- Il faut accompagner les opérations de privatisation d'une réforme fiscale (renforcement de l'administration fiscale, l'élargissement de la base d'imposition et le relèvement de certaines taxes), de manière à rendre plus significatif son impact économique au niveau des soldes budgétaires. Dans le même temps, l'Etat doit veiller pour qu'une forte fiscalisation n'entraîne pas des distorsions de prix et des inefficacités dans l'allocation des ressources.
- 4- Il faut nécessairement atténuer l'impact social des opérations de privatisation : Il est essentiel, de maintenir le coût social de la privatisation et d'une manière

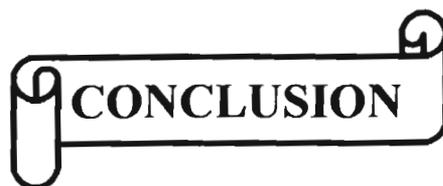
générale de la restructuration des entreprises publiques dans les limites supportables par le corps social. A cet effet, il conviendrait :

- De privilégier au Togo, l'utilisation des techniques de privatisation plus souples c'est-à-dire, celles qui entraînent peu de pertes d'emploi notamment, les techniques de cession d'actifs ou de parts et de location-gérance.
 - De procéder à la mise en place d'un fonds spécial de réhabilitation des entreprises publiques.
- 5- En pratique, le gouvernement doit impliquer davantage le secteur privé national togolais par l'utilisation des techniques de privatisation lui permettant de se porter plus facilement acquéreur et notamment :
- Par des modalités de paiement plus souples assorties cependant de garanties lors des privatisations par cession.
 - Par la multiplication des privatisations par location.
- 6- L'Etat en se désengageant d'un secteur doit se préoccuper de ses objectifs initiaux et voir si le futur acquéreur est capable de réaliser des performances meilleures. Les motivations de l'investissement initial comme celles de l'acheteur sont à rapprocher avant de prendre une décision de privatisation.
- 7- L'Etat par l'intermédiaire de ses organes compétents, doit faire un suivi renforcé des entreprises publiques restants dans son portefeuille. En effet, les entreprises restants dans le portefeuille de l'Etat ou qui sont mises en phase d'observation devraient faire l'objet d'un suivi approfondi. A cette fin, plusieurs dispositions devraient être prises. Les conseils d'administration doivent être réorganisés ; des contrats-plans doivent être signés ou renouvelés quand ils arrivent à échéance entre l'Etat et les entreprises concernées

Par rapport à ces recommandations, il faut souligner quelques initiatives nationales et Sous- régionales destinées à assainir les finances publiques du Togo et aussi à promouvoir l'émergence d'une classe d'entrepreneurs privés nationaux.

- Au plan sous-régional on peut noter :
 - L'intégration économique et monétaire (U.E.M.O.A.) à laquelle appartient. Le Togo suppose évidemment une étroite coordination des politiques macro-économiques entre les pays membres de l'union et impose un certain nombre de critères de convergences.
 - L'ouverture d'un marché financier sous-régional avec la mise en place de grandes structures comme la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) et le Conseil Régional de l'Épargne et des marchés Financiers.
 - Le projet OHADA¹ qui est un projet sous-régional d'harmonisation du droit des affaires des pays membres de l'U.E.M.O.A.
- Au plan national on peut citer la mise en place des fonds d'investissement tels que :
 - *Le fonds CAURIS INVESTISSEMENT mis en place par la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) avec le concours de la BCEAO.
 - *Le fonds GARI qui est un fond de garanti mis en place par la B.O.A.D. avec le concours de la BCEAO et de l'UEMOA.

¹ Cause de la crise d'investissement, Information de base sur le projet OHADA ;
<http://www.primature.sn/neuf/Crise.html>



CONCLUSION

L'étude nous a édifié sur l'intérêt de la privatisation des entreprises et son impact sur l'emploi et les finances publiques au Togo.

La question n'est pas dépourvue d'intérêt car dans le milieu des décideurs, la privatisation ne pouvait avoir que des effets positifs.

En examinant le contexte macro-économique togolais avant les opérations de privatisation, il a été mis en relief les limites d'efficacité du secteur public. Ainsi des décisions comme créer une entreprise publique peut s'avérer inutile quand une simple mesure fiscale ou administrative permet d'atteindre plus efficacement l'objectif visé. De plus l'étude a révélé que les dirigeants de ces entreprises publiques ont souvent négligé les contraintes du marché, ont manqué une gestion rigoureuse des flux financiers et physiques et ont surtout sous-estimé la gestion et l'animation des hommes.

Dans ce contexte, la privatisation des entreprises apparaît comme un moyen pour améliorer fut-ce modestement le fonctionnement de l'économie.

Cette importance de la privatisation des entreprises est largement démontrée par certains économistes compte tenu de nombreux écrits et analyses à ce propos, surtout au niveau de la théorie qui s'est enrichie des concepts d'asymétrie d'information, des relations d'agence etc...

De manière précise, l'étude a révélé que la politique de désengagement de l'Etat de certaines entreprises a exercé un effet négatif sur l'emploi et un effet positif sur les finances publiques.

Au niveau des finances publiques, l'existence d'une relation stable entre privatisation des entreprises et consommation publique est confirmée à travers l'évolution des subventions allouées aux entreprises publiques. En effet, suite aux opérations de privatisation, les subventions allouées aux entreprises ont sensiblement diminué passant de 15 milliards de francs CFA, à 8,5 milliards en 1994 pour se retrouver à 1,9 milliards en 1997, soit une baisse de 87,3% par rapport à l'année 1982.

De plus, les opérations de privatisation à travers les cessions d'actifs et d'actions ont permis de générer des revenus d'environ 45 milliards de francs CFA au trésor public. Les recettes budgétaires se sont accrues, tandis que les dépenses ont été légèrement maîtrisées.

L'effet conjugué de cette hausse des recettes et de la maîtrise des dépenses publiques est perceptible à travers l'évolution des soldes budgétaires qui a affiché une nette amélioration à partir de 1994. C'est ainsi qu'en 1997, le déficit courant a atteint 1,7% du PIB. Toutefois, il est à noter que ces soldes budgétaires connaissent à partir de 1998 une détérioration.

L'examen des effets de désengagement de l'Etat sur l'emploi nous a révélé, que la politique de privatisation exerçait des effets négatifs sur l'emploi. Suite à ces opérations de privatisation, l'étude nous a permis d'aboutir à un taux de déflation de 34,20% dans les entreprises privatisées et liquidées prises dans leur globalité. A y regarder de près, ce taux est excessif dès lors que c'est plus d'un tiers des travailleurs qui perdent leur emploi suite à ces opérations de désengagement de l'Etat.

L'étude nous a permis de mettre en évidence le problème crucial des liquidations des entreprises, qui débouchent le plus souvent sur des licenciements massifs. En effet les pertes d'emplois occasionnées par les opérations de liquidations de la première phase de désengagement de l'Etat s'élèvent à 2012 soit 64% des personnes totales déflatées . Par contre la privatisation par la cession des parts ou des actions entraîne moins de licenciement (le taux de déflation moyen d'agent dans ce cas précis est de 3,8%).

D'une manière générale les opérations de désengagement de l'Etat ont parfois traîné en longueur. L'achèvement de certaines liquidations entreprises au cours de la première phase des opérations de désengagement demeure encore bloquer. Cette situation résulte du fait que l'Etat n'a toujours pas débloquent des fonds nécessaires pour apurer le passif de certaines entreprises liquidées.

En définitive, ces résultats sont bien mitigés et ne corroborent pas totalement l'enthousiasme pour la privatisation.

A cet effet, il est indispensable d'observer quelques précautions en matière de privatisation des entreprises au Togo.

En matière de politique économique, il nous est apparu préférable que l'Etat dans l'élaboration de sa politique puisse mettre en place des fonds spéciaux d'investissement et autres instruments financiers de manière à soutenir financièrement le processus de désengagement de l'Etat des entreprises. Aussi, compte tenu des faibles effets positifs de la privatisation sur les finances publiques, nous estimons que ces opérations de privatisation soient accompagnées d'une réforme fiscale (renforcement de l'administration, l'élargissement de la base d'imposition et le relèvement de certaines taxes) de manière à rendre plus significatif son impact économique.

Il serait également souhaitable que l'Etat maintienne le coût social de la privatisation dans les limites supportables en privilégiant l'utilisation de certaines techniques de privatisation.

Toutefois, il faut mentionner que quelles que soient les vertus dont on pare le libéralisme économique, il faudra reconnaître que le fonctionnement du marché ne peut à lui seul régir l'ensemble de la vie économique et sociale d'un pays.

De récents travaux sur la théorie de la croissance endogène ont réhabilité l'Etat dans le processus de développement économique à travers le rôle que jouent les investissements publics dans la croissance économique. Ainsi dans un premier modèle considéré comme fondement théorique de la croissance endogène, ROMER en plus de l'introduction de l'hypothèse des rendements d'échelles croissants montre que l'écart entre le taux de croissance d'équilibre et l'optimum social peut être réduit grâce aux subventions à l'investissement. Pour LUCAS, la réduction de cet écart peut découler d'une politique d'aide et de subvention (allouée uniquement par l'Etat) en faveur du système éducatif et de la formation qui assurent l'entretien et l'accumulation du capital humain.

Dans le deuxième modèle, ROMER montre que les investissements publics surtout en matière de recherche-développement ont un grand impact sur la croissance. D'autres modèles de croissance endogène ont également étudié le poids des infrastructures publiques dans le processus de croissance.

Profonde
laquelle

M

2

Au terme de cette étude, nous retiendrons que dans l'ensemble, les résultats font accepter la conjecture faite au départ, sur l'importance de la privatisation et son caractère irréversible dans l'économie togolaise. Nous osons espérer tout simplement qu'une moindre contrainte dans le futur favorise l'approfondissement de ce travail, surtout dans l'optique d'un développement économique durable.

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES & OUVRAGES

- **ALIBERT, Jacques** : « La privatisation des Entreprises Publiques en Afrique francophone », in Afrique contemporaine n°143, 1987, pp 35-50.
- **ARTUS, Patric** : « Investissement et Emploi », Edition Economica, Paris, 1986.
- **ASCHAUER, David Alan** : « Does public capital crowd out private capital ? »
Journal of Monetary Economics, N°24, 1989.
- **BELL, Daniel ; KRISTOL Irving** : « Crise et renouveau de la théorie économique », Editions Tendances actuelles, 1982.
- **BLEJER, M. I. and KHAN, M.S.** : « Private Investment in Developing countries » IMF staff Paper 31, June 1984, pp.379-403.
- **COOK, Paul ; KIRPATRIC, C.** : « Privatisation less developed countries », Editions St Martin Press, New York 1968.
- **DIA, Mamadou** : « The African experience with privatisation » Washington, D.C.
World Bank, Africa Technica Department, Division Notes,
1992.
- **EASTERLY, William and SCHMIDT HEBBEL K.** : « Macroeconomics of public sector deficit : a synthesis », Washington D.C. A
World Bank Book, 1995.

- **EUZEBY, A. et HERSCHTEL, M.L.** : « Finances publiques, une approche économique », Edition Dunod, 1990.
- **FLOUZAT, D.** : « Economie contemporaine », Vol 3, P.U.F., pp 524-42 ; 586- 96 ; 1987.
- **GUILLAUMONT, Patrick et Sylviane** : « Ajustement et Développement », Edition Economica, 1984.
- **GUISLAIN, Pierre** : « Les privatisations : Un défi stratégique, juridique et institutionnel », Editions Nouveaux Horizons, 1996.
- **GREFFE, Xavier** : « Economie des politiques publiques », Editions DALLOZ, 1994.
- **HALISSOS, M. and TOBIN** : « The Macroeconomics of Government Finance », in Handbook of Monetary Economics, Vol 2 Edited by B. M. Friedman and F. H. Hanh, 1990.
- **HAFSI, Taieb** : « Gérer l'entreprise publique » ; Edition officielle des publications Universitaires, Alger, 1990.
- **HAMMOUDA, H.B.** : « L'économie du développement post-ajustement », CODESRIA, Janvier 1998
- **HANSON, A.H.** : « Le Secteur public dans une économie en voie de développement », Editions P.U.F., Paris 1981.

- **HUANG, YUKON** et **NICHOLAS Peter** ; « Les coûts sociaux de l'ajustement, finances et développement », Vol 22, N°2, PP 22-24, Juin 1987.
- **HUGON, P.** « L'économie de l'Afrique » : Collection Repères 1993.
- **JOHANSEN, L.** : « Public economics », Amsterdam, 1980.
- **KARRAS, Georgio** : « Government Spending and private consumption, some Internatinal evidence », Journal of Money, Credit and Banking ; Pp 9-22 ; Febuary 1994.
- **KASSE, Moustapha** : « Crise économique et Ajustement structurel », Editions Nouvelles du Sud, Paris, 1990.
- **KHEMAKHEM, Abdellatif** : « Voies et moyens d'un redressement des Entreprises publiques Africaines », in Cahiers Africain d'Administration Publiques n°31, 1988, pp 1-32.
- **LACHAUD, J.D.** : « Le désengagement de l'Etat et les ajustements sur le marché du Travail en Afrique Francophone », Institut international d'Etudes Sociales, Discussion paper, 1989.
- **LAFONT, Jean-Jacques** : « Fondements de l'Economie Publique », Edition Economica, Paris, 1988.
- **LLAU, P.** : « Economie financière », Théorie du Système de financement, Thémis, P.U.F ; Paris ; 1985.

- **LOYRETTE, Jean** : « Dénationaliser : Comment réussir la privatisation », Edition DUNOD, 1986.
- **LUCAS, R. E.** : « Rules, discretion and the role of economic advisor », in Fisher (dir), Rational expectations and Economic Policy, National Bureau of Economic Research, Chicago, pp 199-210, 1980.
- **MOURGUES, Nathalie** : « Le choix des Investissements dans l'entreprise », Economica, Paris 1994.
- **MUSGRAVE** : « The Theory of Public Finance », New York : Mcgraw-Hill, 1969.
- **PERCEBOIS, Jacques** : « Economie des Finances Publiques », Armand Colin, Paris, 1991.
- **PRIVATISATIONS** : Problèmes Economiques, n°2362, 9 Février 1994.
- **QUINTAR, Aimable ; ZISSWILLER, R.** : « Investissement et Désinvestissement de l'Entreprise », Edition DALLOZ, Paris 1982
- **RAPP, Lucien** : « Les Techniques des privatisations des entreprises », Edition Librairies Techniques, Paris 1986.
- **SAHN, D.** : « Public expenditures in Sub-saharan Africa during a period of Economic reformes », World Development, 1993 May.
- **SAVAS, E.S.** : « La privatisation pour une société performante », Editions Nouveaux Horizons, 1990.

- **STIGLITZ, J.E.** : « The role of Government in economic development » Annual World Bank Conference on development economics 1996, WB Washington 1997.

RAPPORTS

- Communication du Ministre d'Etat chargé des Finances et des privations à l'Assemblée Nationale sur le Programme de Désengagement de l'Etat des Entreprises Publiques, Lomé-Togo, Février 1999.
- Séminaire sur la privatisation, Thème : Situation macro-économique du Togo, Développement Récents et Défis avec la privatisation. Direction de l'Economie, Togo, Décembre 1998.
- Rapport économique et financier, Direction Générale du Plan et du développement, Togo, 1995.
- Programme d'ajustement du secteur financier, Direction Générale du Plan et du Développement, Togo, Août 1995.

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

• Tableau n° 1 : Evolution de quelques indicateurs macro-économiques.	11
• Tableau n°2 : Evolution des recettes budgétaires de 1970 à 1982	12
• Tableau n°3 : Evolution des dépenses publiques de 1970 à 1982	13
• Graphique n°1 : Evolution des dépenses publiques au Togo de 1970 à 1982	13
• Tableau n°4 : Evolution des dépenses publiques en pourcentage du PIB.	14
• Graphique n°2 : Evolution comparative des recettes et des dépenses publiques	15
• Tableau n°5 : Poids des déficits par rapport au PIB de 1970 à 1982	15
• Tableau n°6 : Estimation du fardeau budgétaire des entreprises publiques de 1980 à 1983	20
• Tableau n°7 : Revenus générés par les opérations de privatisation	55
• Tableau n°8 : Evaluation du passif des entreprises dont la liquidation n'est pas clôturée	58
• Tableau n°9 : Evolution des déficits budgétaires de 1994 à 1998 en parts du PIB.	63
• Tableau n°10 : Situation des effectifs des entreprises liquidées de la première phase des opérations de privatisation	65
• Tableau n°11 : Situation des effectifs des entreprises liquidées de la deuxième phase	66
• Tableau n°12 : Situation des effectifs des entreprises privatisées de la première phase	68
• Tableau n°13 : Situation des effectifs des entreprises privatisées de la deuxième phase	69
• Tableau n°14 : Bilan social des opérations de liquidation et de privatisation depuis 1983.	70

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	
REMERCIEMENTS	
SOMMAIRE	
RESUME	
SUMMARY	
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : LE CONTEXTE MACROECONOMIQUE	8
Section I : APERÇU DE L'ECONOMIE TOGOLAISE DANS LES ANNEES 1980	8
A. L'HISTOIRE ECONOMIQUE RECENTE	10
B. LA POLITIQUE BUDGETAIRE	11
1. L'évolution des recettes publiques	12
2. L'évolution des dépenses publiques	12
3. La situation des déficits budgétaires	14
C. LA SITUATION DE L'EMPLOI	16
D. LES CAUSES DES DESEQUILIBRES	17
1. Les causes structurelles	17
2. Les causes conjoncturelles	18
Section II : LA SITUATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS LES ANNEES 1980	18
A. LA PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES AVANT LES OPERATIONS DE PRIVATISATIONS	19
B. LES CAUSES EXPLICATIVES DE LA FAIBLE PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES	21
1. Les problèmes institutionnels	21
2. Les problèmes d'organisation et de système de gestion	22
3. Les problèmes de ressources humaines	22

CHAPITRE II : LE PROCESSUS DE PRIVATISATIONS DES ENTREPRISES 24

Section I : LES FONDEMENTS THEORIQUES DE LA PRIVATISATION 24

- A. L'ANALYSE DE LA DECROISSANCE ECONOMIQUE : LE RECOURS
A LA THESE DE L'EVICTION 26
- B. LA THEORIE DES DROITS DE PROPRIETE 27
- C. LA THEORIE DE L'EFFICIENCE-X 31
- D. LA THEORIE DE L'INFORMATION 34

Section II : LES MODALITES PRATIQUES DU PROGRAMME DE PRIVATISATION AU TOGO 41

- A. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU PROGRAMME
DE PRIVATISATION 41
- B. LES OBJECTIFS DE LA PRIVATISATION 42
- C. LE DEROULEMENT DES OPERATIONS DE PRIVATISATIONS 43
 - 1. Les différentes phases 43
 - a. La première phase 43
 - b. La deuxième phase 44
 - 2. Les techniques de privatisation utilisés au Togo 45
 - 3. Le désengagement de l'Etat 47
 - a. La situation actuelle des liquidations 47
 - b. La situation actuelle des privatisations 49

CHAPITRE III : L'EVALUATION DES EFFETS DES PRIVATISATIONS SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET L'EMPLOI 53

Section I : DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET FINANCES PUBLIQUES 53

- A. L'EFFET –DIRECT SUR LES FINANCES PUBLIQUES 54
 - 1. Les recettes provenant du désengagement de l'Etat 54

2. La prise en charge des entreprises liquidées	57
3. Le bilan financier des opérations de désengagement de l'Etat	58
B. L'EFFET INDIRECT SUR LES FINANCES PUBLIQUES	59
C. L'EVOLUTION DES DEFICITS BUDGETAIRES	61
 Section II : DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET EMPLOI	 63
 A. LA SITUATION DES LIQUIDATIONS DES ENTREPRISES	 64
1. Les liquidations de la première phase (1983-1994)	64
2. Les liquidations de la deuxième phase du processus de désengagement (à partir de 1994)	65
 B. LA SITUATION DES PRIVATISATIONS DES ENTREPRISES	 66
1. La privatisation de la première phase du processus de désengagement	67
2. La privatisation de la deuxième phase du processus de désengagement	68
3. Le bilan des opérations de liquidations et de privatisation des entreprises publiques	69
 Section III : IMPLICATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES	 72
 CONCLUSION	 75
BIBLIOGRAPHIE	79
ARTICLES & OUVRAGES	79
RAPPORTS	83
 ANNEXES	 88

ANNEXES

MINISTERE DE L'INDUSTRIE
ET DES SOCIETES D'ETAT

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail - Liberté - Patrie

ORDONNANCE N° 94 - 002

du 10 Juin 1994

ET

DECRET N° 94 - 038

du 10 Juin 1994

**PORTANT DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET D'AUTRES
PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC DES
ENTREPRISES**

**ORDONNANCE N° 94 -002
DU 10 JUIN 1994**

**ORDONNANCE N° 94-002
DU 10 JUIN 1994**

**PORTANT DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET D'AUTRES
PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC DES ENTREPRISES**

Le Président de la République,

Sur rapport du Ministre de l'Industrie et des Sociétés d'Etat,

Vu la Constitution du 14 Octobre 1992 spécialement en ses articles 69 et 152 ;

Vu le décret n°94-035/PR du 25 Mai 1994 portant composition du Gouvernement.

Le Conseil des Ministres entendu,

ORDONNE

Article 1^{er} : - La présente ordonnance définit le cadre juridique pour les opérations de désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises publiques.

Aux termes de la présente ordonnance :

- « désengagement » désigne l'opération par laquelle l'Etat, ou toute personne morale de droit public, se retire, totalement ou partiellement, au profit de personnes physiques ou morales de droit privé, d'une entreprise dans laquelle il détient, directement ou indirectement, tout ou partie du capital,

- les personnes morales de droit public étrangères sont assimilées aux personnes de droit privé.

Article 2 : - La décision de désengagement de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public des entreprises publiques appartient au gouvernement.

Article 3 : - Le gouvernement pour les opérations de désengagement, est habilité, dans un délai de douze (12) mois, à compter de la publication de la présente ordonnance, à fixer, par décret pris en Conseil des Ministres :

- les conditions de la protection des intérêts nationaux,

- les conditions de développement d'un actionnariat populaire, de transformation des titres des entreprises et d'organisation d'un marché pour assurer la liquidité des titres cédés,
- les conditions d'acquisition, par les salariés de chaque entreprise, d'une fraction du capital.

Article 4 : - Les opérations de désengagement s'effectuent de la manière suivante :

- cession partielle ou totale d'actifs,
- cession partielle ou totale de titres,
- fusion/scission,
- fusion/absorption,
- augmentation du capital, avec renonciation par l'Etat à son droit préférentiel de souscription,
- concession/affermage,
- mise en gérance ou contrat de gestion,
- mise en location des actifs, et
- toute autre technique de désengagement reconnue.

Les modalités pratiques pour la réalisation des opérations ci-dessus, seront définies par décret pris en Conseil des Ministres.

Toutefois, les opérations de dissolution et de liquidation d'entreprises publiques continuent d'être régies par les dispositions de la loi n°90-26 du 04 Décembre 1990 et du décret n°91-197 du 16 Août 1991.

Article 5 : - Les opérations de désengagement doivent être effectuées conformément aux principes directeurs suivants :

- évaluation de l'entreprise devant faire l'objet du désengagement.
- appel à la concurrence.

Exceptionnellement, les opérations de désengagement peuvent être effectuées par attribution directe.

Les opérations de désengagement par cession partielle ou totale de titres, s'effectuent selon la procédure d'offre publique de vente.

Toutefois, lorsque les circonstances l'exigent, la cession des titres s'effectue suivant la procédure d'appel d'offres.

Les modalités de mise en œuvre de ces différentes procédures sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres.

Article 6 : - Le Ministre chargé des entreprises publiques est responsable de la mise en œuvre et du suivi des opérations de désengagement de l'Etat des entreprises publiques conformément à la présente ordonnance. Il est assisté par la Commission de Privatisation prévue à l'article 7 ci-dessous. Il saisit la Commission de Privatisation après décision du Gouvernement.

Le Ministre chargé des entreprises publiques est investi du pouvoir de signer, au nom et pour le compte de l'Etat, les documents et les actes relatifs aux opérations de désengagement.

Nonobstant cette disposition, les organes de gestion, de contrôle technique, économique et financier, dans les entreprises publiques desquelles l'Etat doit se désengager, ainsi que les représentants des intérêts publics dans lesdites entreprises, continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à la date de la signature des actes de cession. Ils assurent la gestion courante de l'entreprise.

Un décret pris en Conseil des Ministres, précisera les pouvoirs attribués par la présente ordonnance au Ministre chargé des entreprises publiques.

Article 7 : - Il est créé une Commission de Privatisation (la « Commission de Privatisation ») qui assiste le Ministre chargé des entreprises publiques dans les opérations de désengagement. La Commission de Privatisation est chargée de procéder à la détermination de la valeur des entreprises et à la fixation, le cas échéant, du prix d'offre minimum des titres ou des éléments d'actifs dont la cession est envisagée. A cet effet, elle fait appel, à titre consultatif, à des organismes spécialisés ou à des cabinets d'experts agréés.

La Commission de Privatisation est également chargée de procéder à l'examen des offres, en cas de désengagement par voie d'appel d'offres.

L'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission de Privatisation sont fixés par décret pris en Conseil des Ministres.

La Commission de Privatisation est composée de neuf (9) membres, dont le président : ils sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres. Le mandat des membres de la Commission de Privatisation est rétribué. Les modalités de fixation et de répartition de leur rémunération sont déterminées par décret pris en Conseil des Ministres.

Il est interdit aux membres de la Commission de Privatisation, pendant la durée de leurs fonctions, d'acquérir, directement ou indirectement, des titres ou éléments d'actifs des entreprises concernées par les opérations de désengagement.

Les dépenses afférentes à la réalisation des missions de la Commission de Privatisation et de son secrétariat sont inscrites au budget de l'Etat.

Article 8 : - En cas d'opérations de désengagement par cession partielle ou totale des titres, le Ministre chargé des entreprises publiques fixe, par arrêté, après avis de la Commission de Privatisation et consultation du Conseil des Ministres, la proportion des titres réservés par priorité aux catégories de personnes suivantes :

- aux salariés désireux d'acquérir les titres des entreprises qui les emploient.
- aux personnes physiques et morales de nationalité togolaise.

- aux personnes physiques et morales ressortissantes des Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA),

- aux personnes physiques et morales ressortissantes de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CDEAO) et d'autres Etats.

Cet arrêté fixe également les conditions applicables et le délai laissé à chacune des catégories susmentionnées, pour souscrire aux titres qui lui sont réservés.

Le Ministre chargé des entreprises publiques peut, pour chaque entreprise, après avis de la Commission de Privatisation et consultation du Conseil des Ministres, fixer par arrêté, le nombre ou le pourcentage minimum et maximum de titres qu'une même personne physique ou morale peut acquérir.

Article 9 : - En cas d'opérations de désengagement par cession partielle ou totale de titres, des conditions préférentielles d'acquisition peuvent être consenties aux salariés de l'entreprise concernée par l'opération, sous forme de rabais et de délais de paiement.

Les rabais et délais de paiement propres à chaque opération, sont fixés par arrêté du Ministre chargé des entreprises publiques après avis de la Commission de Privatisation et consultation du Conseil des Ministres.

D'autres avantages ou conditions préférentiels propres à chaque opération de désengagement, peuvent être consentis aux salariés, ainsi qu'aux personnes physiques ou morales de nationalité togolaise, par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre chargé des entreprises publiques.

Article 10 : - En cas d'opérations de désengagement par cession partielle ou totale de titres, si la protection des intérêts nationaux l'exige, le Ministre chargé des entreprises publiques peut décider, par arrêté, que l'un des titres détenu par l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public dans une entreprise soit transformé en une action spéciale assortie de droits particuliers.

L'institution de cette action spéciale produit ses effets de plein droit. Les statuts de la société sont mis en conformité avant le début des opérations.

L'action spéciale permet au Ministre chargé des entreprises publiques de :

- s'assurer que toutes les dispositions sont prises, au niveau de l'entreprise, pour pourvoir au remboursement des prêts avalisés ou rétrocedés par l'Etat ou une autre personne morale de droit public ;

- veiller au respect des droits des actionnaires minoritaires.

L'action spéciale peut à tout moment être définitivement transformée en action ordinaire par arrêté du Ministre chargé des entreprises publiques.

L'institution de l'action spéciale est obligatoire, lorsque l'Etat ou une autre personne morale de droit public demeure garant de prêts consentis à l'entreprise faisant l'objet du désengagement.

Article 11 : - En cas d'opérations de désengagement par cession partielle ou totale de titres, l'offre publique de vente fait l'objet d'une large publicité par tous les moyens appropriés.

Sous réserve des dispositions de l'article 9, les titres mis en vente sont payés au comptant.

Article 12 : - Pour les opérations de désengagement par cession partielle ou totale de titres, les clauses statutaires des entreprises concernées, qui auraient pour effet de soumettre les acquéreurs de titres à l'agrément préalable des organes de ces entreprises sont réputées non écrites.

Article 13 : - A l'effet d'accompagner les opérations de désengagement de l'Etat et indépendamment des dispositions déjà prévues par le code général des impôts, il est accordé dans le cadre de la présente ordonnance, les avantages fiscaux suivants :

1. - EN MATIERE D'IMPOTS SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES

a) - Catégories. traitements. salaires. pensions et rentes viagères :

L'avantage résultant de la différence entre la valeur officielle des titres offerts à la vente dans le cadre des opérations de désengagement de l'Etat et le prix de cession desdits titres aux salariés des entreprises concernées est exclu de la base imposable à l'impôt sur le revenu.

b) - Plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature :

Sont exonérées de l'impôt sur le revenu, les plus values résultant de la cession des titres des sociétés faisant l'objet d'opérations de désengagement de l'Etat, dont le prix de cession n'excède pas annuellement deux millions de francs, et à la condition que les titres cédés aient été conservés par le cédant pendant aux moins deux années à partir de la date d'acquisition.

c) - Revenus de capitaux mobiliers :

Les produits de placement générés par les titres des entreprises publiques ayant fait l'objet d'un désengagement de la part de l'Etat et perçus par des personnes physiques, domiciliées ou non au Togo, font l'objet d'un prélèvement libératoire obligatoire de 15%. La retenue est reversée au comptable public chargé du recouvrement dans le mois qui suit la distribution ou la mise en paiement desdits revenus.

Le versement de la retenue est accompagné :

- d'un état de distribution nominatif ;
- d'une copie du procès-verbal d'assemblée ayant fixé la distribution ;
- d'une note explicative avec demande de reçu.

2. - EN MATIERE DE REDUCTION D'IMPOTS POUR INVESTISSEMENT

Donne lieu à la réduction de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés le montant de l'acquisition ou de la souscription d'actions, de parts sociales représentatives du capital des sociétés ayant fait l'objet d'opérations de désengagement de la part de l'Etat.

Le montant de cette acquisition ou souscription ne peut être inférieur à :

- cinq cent mille (500 000) francs pour les personnes morales,
- deux cent mille (200 000) francs pour les personnes physiques.

3. - EN MATIERE DE DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE

Les opérations de désengagement réalisées en vertu de la présente ordonnance ne donnent lieu à la perception d'aucun droit de timbre ou d'enregistrement.

4. - EN MATIERE DE DROITS DE DOUANE

Les avantages fiscaux douaniers détenus par les entreprises privatisées au moment du désengagement de l'Etat restent acquis conformément à l'article 8 de la loi n°89-21 du 31 Octobre 1989 portant réforme du Tarif Officiel des Douanes.

Les avantages fiscaux douaniers relatifs aux entreprises privatisées sont attribués au cas par cas par décret au moment du désengagement de l'Etat et pour une durée maximale de 2 ans.

Les bénéficiaires d'une opération de désengagement pourront bénéficier de la protection prévue par la loi 89-23 du 31 octobre 1989 portant création d'une taxe temporaire.

Article 14 : - Les droits résultant des conventions conclues et des avantages consentis dans le cadre des opérations de désengagement réalisées préalablement à la présente ordonnance restent acquis à leurs bénéficiaires.

Article 15 : - Les dispositions du premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance n°16 du 08 Mai 1974 portant code du travail ainsi que celles des articles 56 et 66 de la loi n°90-26 du 04 Décembre 1990, ne s'appliquent pas aux opérations de désengagement effectuées conformément aux dispositions de la présente ordonnance.

Les dispositions légales et réglementaires antérieures et contraires à la présente ordonnance sont abrogées.

Article 16 : - Des textes particuliers, selon les cas, fixent, en tant que de besoin, les modalités juridiques, financières et fiscales éventuellement dérogatoires au droit commun, applicables aux opérations de désengagement ainsi que toute autre mesure d'accompagnement de nature préparatoire, incitative ou de sauvegarde, tendant à faciliter ces opérations.

Article 17 : - La présente ordonnance sera publiée au Journal Officiel de la République Togolaise et sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Lomé, le 10 Juin 1994

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Général GNASSINGBE EYADEMA

LE PREMIER MINISTRE

Edem KODJO

DECRET N° - 94 - 038
du 10 Juin 1994

**DECRET N° 94 - O38
DU 10 Juin 1994
PRIS EN APPLICATION**

**DE L'ORDONNANCE N° 94 - OO2 PORTANT
DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET D'AUTRES
PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC
DES ENTREPRISES**

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Sur le rapport du Ministre de l'industrie et des Sociétés d'Etat.

Vu la Constitution du 14 Octobre 1992 spécialement en son article 152.

Vu l'ordonnance N° 94 - OO2 du 10 Juin 1994,

Vu le décret N° 94 - O35 du 25 Mai 1994 portant composition du Gouvernement,

Le Conseil des Ministres entendu,

DECRETE

CHAPITRE I

**DES DISPOSITIONS GENERALES RELATIVES AUX MODES
DE DESENGAGEMENT**

Article 1 : - Le choix du mode de désengagement pour chaque entreprise appartient au Gouvernement sur proposition du Ministre chargé des entreprises publiques, après avis de la commission de privatisation.

Article 2 : - Les procédures d'appel d'offres et d'offre publique de vente visées à l'article 5 de l'ordonnance n° 94-OO2, sont définies comme suit :

- « appel d'offres » désigne la procédure de mise en concurrence, ouverte ou restreinte, visant à obtenir les offres de plusieurs soumissionnaires et à sélectionner le soumissionnaire présentant l'offre la plus favorable suivant les critères énumérés à l'article 14 du présent décret,
- « offre publique de vente » désigne la procédure de mise en vente des titres dans le public, selon des conditions et des prix déterminés.

CHAPITRE II

DES ORGANES DE MISE EN ŒUVRE DES OPERATIONS DE DESENGAGEMENT

SECTION I - DU MINISTERE CHARGE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Article 3 - Conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 94-002, le Ministre chargé des entreprises publiques assure la mise en œuvre et le suivi des opérations de désengagement et celles qui en sont le complément ou l'accompagnement nécessaire. A cet effet, il est notamment habilité à :

- établir les programmes des opérations de désengagement et à fixer le calendrier de leur réalisation après avis du gouvernement ;
- saisir la commission de privatisation préalablement à toute opération de désengagement ;
- proposer au conseil des Ministres, après avis de la commission de privatisation, le mode de désengagement à retenir ;
- présenter, dans le cas d'appel d'offres, le rapport de la commission de privatisation au conseil des Ministres ;
- déterminer, dans le cas de cession partielle ou totale de titres, par arrêté conjoint avec le Ministre chargé de l'Economie et des Finances, les organismes et établissements financiers ou bancaires chargés de centraliser et de détenir tous les titres de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, en qualité de consignataires ;
- préparer la campagne de publicité relative aux opérations de désengagement ;
- fixer, pour les cessions partielles ou totales de titres, le nombre minimum ou maximum de titres que peuvent acquérir des personnes physiques ou morales togolaises et/ou étrangères ;
- faire procéder à la répartition des titres à céder conformément aux dispositions de l'article 18 du présent décret ;
- faire communiquer, à sa propre demande ou à la demande de la commission de privatisation tous documents ou informations requis pour la réalisation des opérations de désengagement ;
- signer, au nom et pour le compte de l'Etat, les documents et les actes relatifs aux opérations de désengagement, y compris celles réalisées par attribution directe.

SECTION II - DE LA COMMISSION DE PRIVATISATION

Article 4 : - Les membres de la commission de privatisation créée par l'article 7 de l'ordonnance N° 94-OO2 sont choisis en raison de leur compétence et de leur expérience en matière économique, financière ou juridique.

Deux de ces membres proviennent du secteur privé dont un du secteur bancaire.

Deux représentent le Ministère chargé des entreprises publiques dont un assure la présidence.

Deux représentent le Ministère chargé de l'Economie et des Finances dont un fiscaliste.

Deux représentent le Ministère chargé du Commerce et celui du Plan.

Il sont nommés pour une durée de 3 ans. renouvelable une fois.

Un représente le Ministère de la tutelle technique dont relève l'entreprise concernée par l'opération de désengagement. Il est nommé pour la durée de l'opération pour laquelle ses compétences sont requises.

En cas de vacance, pour quelque raison que ce soit, un remplaçant est nommé par décret pris en conseil des Ministres dans les trente jours à compter de la notification au Ministre chargé des entreprises publiques par la commission de privatisation.

Article 5 : - Les fonctions de membre de la commission de privatisation sont incompatibles avec tout mandat de membre du Gouvernement.

L'interdiction prévue à l'article 7 de l'ordonnance N° 94-OO2 s'applique également aux conjoints, descendants et ascendants en ligne directe et au premier degré des membres de la commission de privatisation.

Les membres de la commission de privatisation sont astreints au secret professionnel pour toutes les affaires dont ils ont à connaître, à l'occasion de leurs travaux.

Article 6 : - La commission de privatisation se réunit sur convocation de son président ou du Ministre chargé des entreprises publiques. Elle ne peut délibérer valablement que si sept au moins de ses membres sont présents. Ses décisions et avis sont pris à la majorité des voix de ses membres présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Les décisions et avis de la commission de privatisation sont consignés dans un procès-verbal adressé à chacun de ses membres et au Ministre chargé des entreprises publiques.

Le secrétariat de la commission de privatisation est assuré par les services du Ministre chargé des entreprises publiques.

Le gouvernement mettra à la disposition du secrétariat les ressources nécessaires au financement de tous les frais généraux de la privatisation.

Article 7 : - La commission de privatisation est saisie et consultée par le Ministre chargé des entreprises publiques à l'occasion de chaque opération de désengagement, notamment lors de l'élaboration des dossiers, des travaux relatifs à la campagne de promotion, des négociations et de la conclusion de l'opération.

Article 8 : - Pour l'accomplissement de sa mission, la commission de privatisation est notamment habilitée à :

- requérir la communication de tous documents ou informations relatifs aux opérations de désengagement ;
- consulter toute personne ou organisme dont l'avis est jugé utile ;
- procéder à toute expertise d'évaluation qu'elle juge nécessaire ;
- consulter, directement ou par l'intermédiaire des personnes qu'elle aura mandatées à cet effet, tous les documents au siège social ou administratif de l'entreprise.

CHAPITRE III

MODALITES JURIDIQUES ET FINANCIERES

SECTION I - DE L'EVALUATION

Article 9 : - L'évaluation de l'entreprise faisant l'objet d'une opération de désengagement prévue à l'article 5 de l'ordonnance n° 94-002 est réalisée par la commission de privatisation saisie par le Ministre chargé des entreprises publiques. A cet effet, la commission établit les termes de références de l'évaluation et fait appel à des organismes spécialisés ou des cabinets d'experts agréés conformément à l'article 7 de l'ordonnance n° 94-002.

L'évaluation est conduite selon les méthodes objectives couramment pratiquées, prenant en compte les spécificités de l'entreprise concernée, la valeur de ses actifs, ses résultats financiers réalisés et ses perspectives d'avenir.

Dans un délai de deux mois à compter de la réception du rapport des experts, la commission de privatisation, sur la base de cette étude, fixe pour les opérations de désengagement par offre publique de vente, le prix d'offre minimum des titres ou des éléments d'actifs dont la cession est envisagée.

SECTION II - DE LA MISE EN CONCURRENCE PAR VOIE D'APPEL D'OFFRES

Article 10 : Les opérations de désengagement par voie d'appel d'offres font l'objet d'un avis d'appel à la concurrence selon les formes déterminées par le Ministre Chargé des entreprises publiques, après avis de la commission de privatisation.

Article 11 : Le Ministre chargé des entreprises publiques publie l'avis d'appel à la concurrence au journal officiel et par voie de presse.

L'avis d'appel à la concurrence doit indiquer, notamment, le nom ou la raison social, l'objet, l'adresse et le capital de l'entreprise concernée, la participation de l'Etat ou des personnes morales de droit public audit capital et le délai imparti aux intéressés pour faire connaître leurs offres et les conditions particulières de l'opération envisagée.

L'avis d'appel à la concurrence indique également le délai et les formes dans lesquelles les offres seront agréées.

Article 12 : - Le Ministre chargé des entreprises publiques établit le cahier des charges définitif. Celui-ci précise les termes et conditions essentiels des contrats à conclure.

Article 13 : - Les engagements de soumission, ainsi que les pièces justificatives exigées sont envoyés, sous plis cachetés, au Ministère chargé des entreprises publiques, dans les délais requis. Les services du Ministère chargé des entreprises publiques accusent réception des plis reçus.

Article 14 : - La commission de privatisation étudie les offres et procède à leur classement suivant, entre autres, les critères ci-après :

- références et expériences du repreneur ;
- prix proposé et modalités de paiement ;
- garanties techniques et financières offertes pour la poursuite avec succès des activités de l'entreprise dont l'Etat ou les personnes morales de droit public souhaitent se désengager ;
- engagements pris par le soumissionnaire ;
- impact de l'opération sur l'économie nationale, notamment l'emploi, les finances de l'Etat et l'environnement.

La commission de privatisation dresse un rapport au Ministre chargé des entreprises publiques.

Celui-ci le présente au conseil des Ministres qui prend la décision d'attribution.

Cette décision d'attribution est publiée au Journal Officiel.

Les négociations avec le soumissionnaire retenu en vue de la conclusion des conventions dans le cadre de l'opération de désengagement sont conduites par le Ministre chargé des entreprises publiques, assisté par la commission de privatisation.

SECTION III - DE LA CESSION PAR OFFRE PUBLIQUE DE VENTE

Article 15 : - Les modalités de vente de titres par offre publique sont fixées par arrêté du Ministre chargé des entreprises publiques, après avis de la commission de privatisation.

Article 16 : - L'offre publique de vente fait l'objet d'une large publicité par tous les moyens appropriés.

L'offre publique de vente doit indiquer :

1. les éléments d'identification de l'entreprise dont les titres sont offerts à la vente : sa raison sociale, son numéro de registre du commerce, son objet social, le nombre de titres détenus par l'Etat et/ou d'autres personnes morales de droit public, le chiffre d'affaires et les résultats des trois derniers exercices ;
2. - le nombre de titres mis en vente ;
3. - le prix de cession des titres ;
4. - l'adresse précise des lieux où les documents faisant connaître l'entreprise, peuvent être retirés et où sont données toutes les informations relatives à l'entreprise concernée par l'opération ;
5. - l'adresse des lieux où sont délivrés les bulletins de souscription et où sont effectués les paiements ;
6. - le cas échéant, le nombre minimum et maximum de titres qu'une même personne physique ou morale peut acquérir, fixé conformément à l'article 8 de l'ordonnance n° 94-002.

Article 17 : - Le placement des titres est effectué par des organismes désignés expressément, conformément à l'article 3 du présent décret. Ceux-ci fournissent au public, toutes les informations relatives à l'offre publique de vente.

Article 18 : - Les organismes désignés à l'article précédent recueillent les ordres d'achat pendant un délai fixé par arrêté du Ministre chargé des entreprises publiques.

A l'issue de ce délai, les titres réservés sont répartis par catégorie, au prorata des ordres d'achat, conformément aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 94-002.

Les titres non souscrits par l'une ou l'autre catégorie sont attribués à la catégorie qui la suit immédiatement pour satisfaire les demandes excédentaires présentées par cette catégorie.

Les titres restants sont, soit vendus sur le marché, soit conservés par la personne morale de droit public cédante.

Article 19 : - Le Ministre chargé des entreprises publiques s'assure de la régularité des souscriptions. Il en dresse un rapport à l'attention du gouvernement. Toute fausse déclaration ou usage de faux entraîne l'annulation de la souscription et de la vente, sans préjudice des poursuites judiciaires à l'encontre du souscripteur.

Article 20 : - En cas de violation des limitations de prises de participation fixées par le Ministre chargé des entreprises publiques, le ou les détenteurs de participations acquises irrégulièrement ne peuvent pas exercer leur droit de vote et doivent céder les titres correspondants dans un délai de trois (3) mois. Le Ministre en informe le président du conseil d'administration de l'entreprise qui en fait part à la prochaine assemblée générale des actionnaires. Passé le délai de trois (3) mois mentionné ci-dessus, il est procédé à la vente obligatoire des titres concernés, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des entreprises publiques.

Article 21 : - Lorsque, en vertu de l'article 9 de l'ordonnance n° 94-002, des conditions préférentielles sont accordées sous forme de rabais sur le prix de cession des titres, aux salariés d'une entreprise faisant l'objet d'une opération de désengagement, le taux de rabais ne peut être supérieur à 15 % du prix proposé, au même moment, aux autres souscripteurs de la même opération ; les titres ainsi acquis, ne peuvent être cédés avant la fin du troisième exercice suivant celui au cours duquel le paiement intégral du prix des titres par le salarié a eu lieu. Ces titres revêtent la forme nominative jusqu'à l'expiration de cette période.

Article 22 : - Le délai de paiement prévu à l'article 9 de l'ordonnance n° 94-002, ne peut excéder dix huit mois.

Si, à l'expiration du délai de paiement consenti, le montant des sommes versées par le salarié d'une entreprise faisant l'objet d'une opération de désengagement par cession partielle ou totale de titres, ne couvre qu'une partie des titres auxquels il a souscrit, il acquiert la propriété de ces titres.

La somme résiduelle lui est remboursée, moyennant une retenue de 20 % de cette somme au profit du cédant.

Article 23 : - Tant que le salarié n'a pas effectué le paiement intégral des actions auxquelles il a souscrit, les dividendes éventuels générés par celles-ci, sont versés au profit de la personne cédante. En outre, le droit de vote attaché à ces actions est exercé par la personne cédante, jusqu'au paiement intégral du prix des actions..

SECTION IV - DE L'ATTRIBUTION DIRECTE

Article 24 : - Conformément à l'article 5 de l'ordonnance n° 94-002, un décret pris en conseil des Ministres, sur rapport du Ministre chargé des entreprises publiques, et après avis conforme de la commission de privatisation, peut autoriser le Ministre chargé des entreprises publiques à procéder au désengagement d'une entreprise par attribution directe.

Le rapport du Ministre chargé des entreprises publiques soumis, pour avis conforme, à la commission de privatisation, résume les propositions faites par les candidats à l'attribution directe et les motifs tels que la sauvegarde de l'emploi, le développement de l'économie nationale, les engagements pris par les candidats pour lesquels l'une de ces propositions permettrait mieux la réalisation des objectifs du programme de désengagement.

Si la commission de privatisation, sur la base de ce rapport, donne un avis favorable à la proposition d'attribution directe, un contrat de cession, sous condition suspensive de l'intervention d'un décret pris en conseil des Ministres, est établi entre le Ministre chargé des entreprises publiques et l'attributaire pour déterminer les droits et obligations de ce dernier, ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement aux engagements pris par lui. Le contrat détermine, en outre, un délai de validité de l'offre de l'attributaire.

Le contrat de cession devient exécutoire, dès notification à l'attributaire du décret prévu à l'alinéa précédent. Le décret, accompagné de l'avis conforme de la commission de privatisation, est publié au journal officiel.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 25 : - La commission de privatisation dresse un rapport au Ministre chargé des entreprises publiques. Celui-ci présente ledit rapport au conseil des Ministres.

Article 26 : - Aucune opération de désengagement ne peut être retenue, si elle a pour conséquence, de créer un monopole au profit d'une personne ou d'un groupe de personne représentant les mêmes intérêts.

Article 27 : - Le Ministre chargé des entreprises publiques est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au journal officiel.

Fait à Lomé, le 10 Juin 1994

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Général GNASSINGBE EYADEMA

LE PREMIER MINISTRE

Edem KODJO