

Leçons d'expériences de privatisation dans le cadre du développement rural



Leçons d'expériences de privatisation dans le cadre du développement rural

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205579-7

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques
Division de l'information, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie
ou, par courrier électronique, à:
copyright@fao.org

© FAO 2006

Table des matières

Avant Propos	vii
Introduction	1
Première partie: Analyse des causes et des formes de privatisation et de transfert d'activités et de responsabilités du secteur public au secteur privé, à travers quelques cas de restructuration d'institutions publiques de développement rural	5
I Principaux rappels sur la période de centralisation et d'étatisation	5
1 Les raisons de l'étatisation	5
2 Les formes les plus fréquentes d'étatisation en agriculture et développement rural	6
2.1 La gestion directe par les Services centraux administratifs	6
2.2 Les EPA et les EPIC et les Offices publics (par branche ou filière ou de mise en valeur)	8
2.3 La «tutelle» de l'administration sur les OPA et leur subordination aux EPIC	15
II Raisons et contexte de la privatisation	18
III Les formules et processus de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités mis en œuvre dans quelques cas représentatifs	20
1 Les principales approches proposées:	20
1.1 L'approche libérale, influencée par des préoccupations «idéologiques»	20
1.2 L'approche pragmatique et réaliste proposée dans les cas de restructuration	22
2 Les cas d'application concrète de la privatisation et du transfert d'activités vers les acteurs privés	22
Deuxième partie: Les formules et processus de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités	31
I Les formes et formules institutionnelles envisageables de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités	31
1 Les préalables à la privatisation et aux transferts des activités et des responsabilités:	31
1.1 Les entreprises ou activités de type industriel et commercial	
1.2 Les transferts de responsabilités	32
2 Les méthodes de privatisation	33
2.1 Cas des activités industrielles et commerciales	33
2.2 Cas des activités d'appui technique et de conseil	33

II	Les étapes de la privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités	34
1.	Première étape: Préparation du plan détaillé de privatisation	34
1.1	Les opérations de mise en place des instruments de la privatisation	35
1.2	Les opérations de transfert des activités	37
1.3	Les opérations sur le personnel	38
1.4	Les opérations sur le patrimoine	39
1.5	Les opérations sur la reprise et la création d'activités	39
2.	Deuxième étape: La mise en œuvre du processus	39
2.1	Orientation et suivi du processus de privatisation	39
2.2	Exécution de la privatisation	41
3.	L'appui et le suivi de la mise en œuvre du processus de privatisation	45
3.1	Appui financier	45
3.2	Appui technique	45
	Troisième partie: Les précautions à prendre et les mesures d'accompagnement	47
1.	Les précautions à prendre	47
2.	Les mesures d'accompagnement	48

Avant Propos

Les orientations économiques, marquées par une plus grande libéralisation, qui ont été suivies depuis plus de deux décennies dans les pays en développement ou en transition, ont conduit à la redéfinition du rôle de l'Etat et à son retrait de certaines activités économiques qui ne font pas partie de sa mission de service public mais qui doivent être assurées par les acteurs de la société civile. Ces activités ont une importance stratégique car elles sont destinées à procurer tous les biens et services indispensables aux productions agricoles et à leur valorisation sur les marchés. Elles utilisent un patrimoine public important et emploient un personnel nombreux.

Leur transfert au secteur privé ne doit donc être envisagé que s'il améliore la fourniture des biens et services de production aux agriculteurs, en termes de quantité, de qualité, de prix et de date de livraison. Il doit également permettre une meilleure affectation et utilisation du patrimoine public lié à ces activités et prévoir les appuis nécessaires à la reconversion dans le secteur privé, du personnel perdant son emploi dans le secteur public.

Après un bref rappel des raisons qui ont conduit d'abord à une étatisation puis à la privatisation, ce rapport identifie les activités et les responsabilités à transférer du secteur public aux différents acteurs économiques du secteur privé. Il définit les étapes et les activités qui composent le processus de préparation, de mise en œuvre et de suivi de la privatisation et des autres formes de transferts, dans le cadre de la restructuration des institutions publiques. Il décrit différentes variantes appliquées dans un certain nombre de pays. Il définit les conditions et les précautions à prendre pour assurer le succès du processus en particulier par la recherche de solutions locales avant tout, répondant mieux aux besoins des producteurs et faisant appel au maximum aux capacités des producteurs et de leurs organisations et aux acteurs les plus proches d'eux sur le terrain.

L'intérêt de ce rapport est qu'il fait une analyse de cas pratiques et variés dans différents pays et contextes. Il en tire une approche et une méthode concrètes pour procéder à de tels transferts et signale les recommandations à suivre et les précautions à prendre pour éviter des erreurs déjà faites par certains endroits et réussir le processus dans l'intérêt à la fois des producteurs, de l'Etat et des acteurs privés intéressés. Pour cela, il est d'une utilité certaine pour les décideurs politiques des pays et pour leurs partenaires extérieurs qui appuient leurs efforts dans ce processus.

Maximiliano Cox
Directeur,
Division du développement rural,
Département du développement
durable de la FAO

Introduction

Les orientations, marquées par une plus grande libéralisation, entreprises depuis deux décennies dans les pays en développement ou en transition, ont conduit à la redéfinition du rôle de l'Etat et à son retrait de certaines activités économiques ne relevant pas de sa mission de service public et devant être assurées par les acteurs de la société civile.

C'est ce qui a conduit, dans le cadre de la restructuration des institutions publiques notamment à ce qui est appelé ici la privatisation et le transfert d'activités et de responsabilités du secteur public au secteur privé pris au sens large. Dans tous les cas rencontrés, ce sujet s'est révélé très complexe à traiter aussi bien dans la définition de solutions et de formules pouvant avoir l'adhésion de toutes les parties concernées que dans leur mise en œuvre une fois acceptées. Cette complexité vient de ce que ce sujet recouvre, sous une même dénomination, des situations très diverses et qu'il touche à des choix politiques et sociaux et à des intérêts qui le rendent très sensible.

Dans les cas de restructuration des institutions publiques avec l'appui de la Division SDA de la FAO, la privatisation et le transfert d'activités et de responsabilités avec les patrimoines correspondants se sont effectués du secteur public vers le secteur privé, et en priorité vers le personnel quittant la fonction publique et les organisations professionnelles d'agriculteurs. Les activités à transférer ont une importance stratégique pour le secteur agricole, dans la mesure où elles sont destinées à procurer tous les biens et services indispensables à l'obtention et à la valorisation des productions agricoles. Elles représentent toutes les fournitures de biens et services en amont et en aval des productions agricoles mais également des activités destinées à améliorer la gestion, comme le conseil et les conditions physiques de productions comme les infrastructures agricoles et hydro-agricoles.

Ces activités peuvent être classées en quatre catégories:

- activités de production végétale ou d'élevage, dans les fermes et les ranchs d'Etat;
- activités de fourniture de biens et services de production (intrants, crédit, etc.) et de commercialisation, y compris de transformation, de conservation et de stockage;
- exécution de travaux d'infrastructure et d'équipement agricole et hydro-agricole, d'entretien des infrastructures et de réparation de matériel;
- activités de conseil technique et de gestion, d'information économique et commerciale, etc..

Le défi de cette privatisation est d'une part, de satisfaire les besoins croissants en biens et services des producteurs, en termes de quantité, de qualité, de calendrier de livraison et de prix et d'autre part, d'améliorer l'efficacité économique des structures privatisées et d'alléger la charge financière supportée par le budget de l'Etat. Le secteur public s'est en effet montré incapable d'y faire face en raison de ses méthodes et règles de gestion bureaucratiques, inadaptées et tout à fait incompatibles avec les exigences des fonctions commerciales ou de production.

Les organisations professionnelles agricoles, qui se multiplient et se diversifient et dont les capacités de gestion s'accroissent en même temps qu'elles gagnent en autonomie par rapport à l'administration publique et aux différents organismes qui les soutiennent, sont certainement les plus indiquées pour assurer, à la place de l'Etat, un service offrant les meilleures conditions à leurs membres qui sont les producteurs eux-mêmes. Ce type d'organisation est donc tout désigné pour être choisi en priorité pour prendre la relève des structures d'Etat dans un tel processus de privatisation, mais il doit recevoir les appuis nécessaires pour renforcer ses capacités et être en mesure de satisfaire dans les meilleures conditions la demande des producteurs agricoles. Il est cependant à distinguer des collectivités locales et associations

villageoises qui, en tant qu'institutions publiques locales n'ont pas vocation de prendre la relève des structures de l'Etat dans ce domaine mais de contribuer plutôt à promouvoir et à renforcer le rôle et les capacités des organisations professionnelles de producteurs agricoles et de populations rurales.

Cette tendance nouvelle vers une plus grande libéralisation impose aux institutions publiques agricoles de se restructurer pour recentrer leurs activités et devenir plus performantes. Elle impose aux gouvernements des pays en développement et des pays en transition de solliciter des financements extérieurs pour d'une part, réformer les institutions publiques et les rendre plus performantes et moins coûteuses dans leur mission de service public et, d'autre part, les aider à se désengager des activités de type industriel et commercial non rentables en renforçant les capacités des acteurs privés, en particulier les organisations professionnelles, chargés de les assurer à leur place. En ce sens, la restructuration précède et est indissociable de la privatisation. Dans ce processus de privatisation lié à la restructuration, il importe de distinguer trois grandes sortes d'activités gérées jusqu'ici par les institutions publiques:

- les activités exclusivement de Service Public relevant de la responsabilité de l'Etat et dans une certaine mesure des collectivités locales, comme les orientations et politiques de développement, la réglementation, le contrôle réglementaire, la recherche, l'enseignement agricole, etc.;
- les activités commerciales ou de production qui relèvent du secteur privé et dont l'Etat doit se désengager par un transfert vers des organisations professionnelles ou une privatisation;
- les activités dont la réalisation demande une collaboration entre acteurs du secteur public et de la société civile avec une forte participation des organisations professionnelles agricoles et qui conduit à la création d'institutions de types nouveaux, avec représentation significative des agriculteurs et leur participation effective à l'orientation et au contrôle de leur gestion.

L'objectif premier de la privatisation qui a lieu dans le cadre des restructurations d'institutions publiques auxquelles SDA apporte un appui n'est pas l'abandon par l'Etat d'activités trop coûteuses pour lui et ne correspondant plus à ses prérogatives. Il vise à promouvoir et à renforcer de nouveaux acteurs, plus indiqués pour mener ces activités à la place des structures étatiques, avec une satisfaction plus assurée et dans de meilleures conditions des besoins des agriculteurs en moyens de production. Elle exige, au préalable, une définition et un partage clair des rôles et des fonctions des différents acteurs publics et privés et, dans ce cadre, doivent viser à renforcer les capacités de chaque catégorie d'acteurs tels que Ministères, établissements publics, institutions mixtes, Autorités locales, organisations professionnelles (à différents niveaux comme les groupements, coopératives, chambres d'agriculture ou de pêche, etc.), ONG, et autres associations et acteurs privés pour jouer efficacement leurs rôles respectifs dans un nouvel esprit de partenariat et de complémentarité.

La restructuration et la privatisation ont donc pour objectif général d'adapter les institutions aux nouvelles missions redéfinies, à améliorer les performances des institutions restructurées ou nées de la restructuration et de réduire les charges financières de l'Etat et déficits publics en grande partie dus à une gestion déplorable d'activités commerciales par des structures bureaucratiques. A cet égard, il n'existe pas de «pratiques optimales» mais plutôt toute une gamme de «bonnes pratiques» à adapter dans les différentes situations. Dans tous les cas cependant, les facteurs sociaux et politiques et certains intérêts économiques ont une influence déterminante sur le mode de restructuration, et sur le processus et le choix des formules de privatisation.

Le présent rapport examine les tendances et méthodes concernant la privatisation et la restructuration des services publics agricoles et ruraux. A partir de certaines expériences de privatisation entrant dans la restructuration d'institutions publiques rurales, il propose des approches et des mesures pouvant contribuer à éviter certaines erreurs et à faciliter les processus de privatisation et de transfert des activités en leur assurant plus de succès.

PREMIÈRE PARTIE

Analyse des causes et des formes de privatisation et de transfert d'activités et de responsabilités du secteur public au secteur privé, à travers quelques cas de restructuration d'institutions publiques de développement rural

I. Principaux rappels sur la période de centralisation et d'étatisation

1. Les raisons de l'étatisation

Pendant les décennies des années soixante à quatre-vingts, les pays du Tiers Monde se sont attachés à la réalisation du développement rapide de leurs économies. Pour cela, chacun a choisi son propre modèle inspiré des nombreuses théories qui étaient en cours sur le développement accéléré. Compte tenu de la faiblesse du secteur privé, tous ces choix ont eu en commun de privilégier le rôle de l'Etat, considéré comme seul capable de mettre en œuvre le développement recherché et à minimiser celui de la société civile. Ils ont tous abouti aux mêmes conséquences:

- d'une part, à un dirigisme d'Etat dans tous les domaines, avec un interventionnisme allant jusqu'à une gestion directe par l'Etat de secteurs dits stratégiques de l'économie;
- et d'autre part, à des institutions publiques centralisées, dotées de pouvoirs et de moyens importants, avec une faible place aux acteurs de la société civile.

Le contrôle plus ou moins direct et étroit de l'économie par l'Etat, s'est exercé en utilisant des voies et des formes institutionnelles variées selon les secteurs:

- *Dans le développement rural*, elles vont de la gestion directe d'activités par l'administration publique ou ses établissements publics spécialisés, jusqu'à l'exercice à des degrés plus ou moins forts par les Ministères, de ce qui est communément appelé «la tutelle», sur les organisations professionnelles;
- *En agriculture*, le contrôle par l'Etat, à travers ses Services administratifs et ses établissements publics ou par l'exercice de sa «tutelle» sur les organisations professionnelles, s'applique sur les biens et services de production comprenant la fourniture de crédits et d'intrants, la vulgarisation, l'exécution de travaux d'infrastructure, le transport, la transformation et la commercialisation des produits agricoles destinés à l'exportation. La tendance pour l'Etat et ses établissements publics est d'étendre leur monopole, en marginalisant les acteurs privés et en exerçant une tutelle laissant très peu d'autonomie aux organisations professionnelles.

L'analyse comparative entre pays où la FAO a eu à intervenir, révèle la similitude des choix politiques économiques fondamentaux et des modèles institutionnels suivis durant la période allant de leur indépendance jusqu'aux premiers ajustements structurels. Ces similitudes se reflètent dans le rôle et l'organisation des Ministères chargés de l'agriculture et du développement rural et dans leurs relations avec les producteurs agricoles et les autres acteurs privés. Les différences relevées tiennent surtout aux formes et aux degrés d'application en fonction des spécificités de chaque pays. Ces choix sont caractérisés par:

- un objectif de développement accéléré, basé sur l'agriculture comme secteur clé;
- une priorité aux filières agro-industrielles, sources de devises, au détriment des cultures vivrières et une exploitation inconsidérée et sans contrôle des ressources naturelles;
- un Etat omniprésent, reléguant le secteur privé dans un rôle d'exécutant secondaire;
- une planification centralisée élaborée et dictée par l'Etat, sans participation des agriculteurs et des acteurs économiques privés, accompagnée d'un fort interventionnisme et un dirigisme centralisé de l'Etat sur l'économie, avec un renforcement des responsabilités et l'extension des prérogatives de l'administration publique chargée de l'agriculture et des ressources naturelles, une concentration de son pouvoir de décision, de ses activités et de ses moyens au niveau central au détriment des échelons régionaux et locaux;
- l'exercice de monopole et une gestion directe de secteurs stratégiques de l'économie (banques, commerce extérieur, agro-industrie, fourniture d'intrants agricoles, exploitation forestière, etc.) et la création à cette fin, sous la tutelle des Ministères de l'agriculture et des ressources naturelles, d'établissements publics ou sociétés d'Etat pour la gestion ou le contrôle des filières agricoles d'exportation, du crédit, de l'importation d'intrants, de travaux ruraux, hydrauliques et forestiers, d'exploitation forestière et de commerce du bois, etc., et même d'exploitation de fermes et de ranchs d'élevage d'Etat;
- une étatisation des services d'appui technique aux producteurs agricoles (recherche, vulgarisation, santé animale et protection des végétaux).

2. Les formes les plus fréquentes d'étatisation dans l'agriculture et le développement rural (Tableau n°1)

2.1 La gestion directe par les Services centraux administratifs, en général de Ministères:

Les institutions de l'agriculture et du développement rural, à l'instar de celles des autres secteurs, ont été dictées par les orientations politiques et économiques exposées précédemment et visant à donner aux structures de l'Etat les pleins pouvoirs d'intervention et de contrôle sur l'économie et la possibilité de gestion directe d'activités jugées stratégiques.

C'est ce qui a conduit à donner des pouvoirs et des moyens démesurés à l'Administration publique et à la multiplication de sociétés d'Etat et autres établissements publics exerçant de véritables monopoles en ne donnant au secteur privé qu'un rôle d'exécution secondaire sans possibilité de participation au choix des politiques et mesures de développement.

Cette gestion directe par l'administration d'activités à caractère économique et commercial, s'est traduite sur le plan institutionnel par la mise en place de plusieurs Ministères intervenant dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural et la multiplication de leurs Services dont le nombre et les prérogatives changent très souvent et n'ont que très peu de rapports avec les besoins du développement.

Ces Services de Ministères sont caractérisés par:

- une forte centralisation des pouvoirs, des ressources humaines, en particulier des cadres supérieurs et des moyens matériels en grande majorité concentrés dans la capitale;
- une définition peu précise des prérogatives qui créent des duplications et des conflits d'attributions;
- un cloisonnement des services empêchant toute circulation de l'information et de collaboration entre Services;
- une faiblesse des capacités sur le terrain et leur relatif isolement par rapport au niveau central;

- des méthodes directives et des relations uniquement de type hiérarchique;
- une vision sectorielle des problèmes empêchant une approche intégrée du développement;
- l'absence de participation des acteurs concernés aux processus de choix des actions et des priorités et de prise en compte des réalités locales et de la diversité des situations et des besoins des agriculteurs;
- la gestion irrationnelle des ressources humaines et financières, les conditions démotivantes de travail et l'inadéquation qualitative et quantitative des moyens aux besoins du développement.

Ce mode de gestion d'activités économiques et commerciales soumis aux règles de l'administration publique, s'est révélé inadapté et incompatible avec les exigences des activités en question et a eu des effets désastreux, sur les productions agricoles qui ont stagné faute de moyens de production et les finances publiques qui ont dû éponger des déficits croissants d'année en année, occasionnés par une mauvaise gestion. Cette situation et ses résultats ne pouvaient pourtant pas surprendre si l'on considère l'organisation et les règles et attitudes bureaucratiques qui caractérisaient le fonctionnement des Services concernés, leur personnel sans qualification aucune avec les tâches à effectuer et leurs conditions de travail peu encourageantes, l'absence de programmation, de suivi et d'évaluation des activités et du personnel, l'opacité du processus décisionnel et l'absence de contrôle et enfin les nombreuses interventions et interférences externes dans l'utilisation des moyens. Selon les pays, cette gestion directe par l'administration publique, de fourniture de biens et services de production s'est appliquée à des activités plus ou moins étendue, mais qui ont concerné en général l'approvisionnement en intrants, la vulgarisation, les travaux ruraux y compris hydrauliques, les soins vétérinaires et les actions phytosanitaires.

Ses résultats ont été en général, que les services fournis ne répondaient pas aux besoins des producteurs ni en quantité et qualité, ni en termes de calendrier et qu'ils se caractérisaient par d'énormes pertes dues à une gestion défectueuse des stocks et des moyens de transport, et des détournements fréquents. Tout ceci se traduisait par une indisponibilité, un coût élevé et une qualité non satisfaisante des intrants avec des conséquences négatives sur les productions agricoles et des charges de plus en plus insupportables pour le budget public.

Au Cambodge, l'analyse-diagnostic du MAFF (Ministry of Agriculture, Fishery and Forestry) en 1996 dans le cadre du projet TCP/CMB/4558 a identifié les activités menées par les services tels que la COCMA, les unités de pêche, les parcs de génie rural, les véhicules de transport, etc. relevant de services administratifs (tableau 1).

Il existe aussi des services à caractère autonome, comme les stations de recherche et les laboratoires, qui, de par leur nature juridique, leur organisation, leurs programmes d'activités, leurs relations avec les producteurs agricoles, sont assimilables à des établissements publics sous tutelle du MAFF. Il en va de même de l'Université Royale d'Agriculture (qui est une direction du Ministère) et des établissements d'enseignement agricole. Cette confusion entre le caractère de service du Ministère chargé de l'orientation et de l'évaluation de la formation et celui d'établissement public chargé de l'exécution crée un mélange dans les attributions et ne permet pas à ces structures de fonctionner efficacement et de façon impartiale.

Dans le système d'économie planifiée, les institutions publiques sont engagées dans des responsabilités de production, plutôt que de s'orienter vers des rôles législatif, administratif et d'appui afin de promouvoir et renforcer l'environnement des affaires.

Au Vietnam par exemple, la Direction Générale des Pêches (DGP) avait des responsabilités importantes et très étendues. Au niveau central et provincial elle fonctionnait non seulement comme une structure administrative mais aussi comme propriétaire et manager des moyens de production et des canaux de distribution. De plus, au niveau du district et même au niveau des communautés, la DGP supervisait les entreprises de pêches et secteurs associés à travers les Comités Administratifs.

Dans certains pays à économie centralisée, comme le Cambodge ou le Vietnam, les services régionaux ayant statut d'administration publique ont pris directement en charge les activités commerciales. En raison de la forte centralisation de l'administration publique en général, ces services avaient un rôle d'exécution des décisions prises au niveau central souvent sans leur consultation. Leurs moyens limités, le niveau modeste des agents, sans formation, l'organisation centralisée ont vite rendu ces structures inadaptées dans les processus de transition vers une économie de marché caractérisée par la libéralisation des échanges, la privatisation et la restructuration des économies.

2.2. Les EPA et les EPIC et les Offices publics (par branche ou filière ou de mise en valeur)

Parallèlement à cette forme de gestion directe par l'administration qui s'est montrée inadaptée, inefficace et coûteuse, la plupart des pays ont eu recours aux établissements publics, qui conservent une gestion par l'Etat mais offre un cadre institutionnel plus souple et une autonomie de gestion permettant les adaptations que l'administration ne pouvait faire compte tenu des règles rigides qui régissent son fonctionnement.

Selon les pays, l'organisation institutionnelle correspondant à cette nouvelle forme de gestion étatique des activités économiques de l'agriculture et du développement rural se présentent sous différentes formes (voir Tableau N°1):

Dans certains pays comme au Bénin, avec les CARDER ou au Burkina Faso, avec les CRPA, par exemple, ce sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui gèrent à la fois des activités de service public répondant aux critères d'intérêt général sans considération de la rentabilité financière et des activités commerciales soumises aux critères d'efficacité financière:

- les activités d'intérêt général comme la vulgarisation, l'appui à l'organisation des groupements, la lutte contre les épizooties et contre les ennemis des cultures, etc., devaient en principe être couvertes par la part du budget public qui leur est réservé sous forme de salaires et de frais de fonctionnement;
- les activités commerciales de vente d'intrants, de travaux ruraux, de transport, de soins vétérinaires, etc., devaient être payées par le client et leurs recettes pourraient être utilisées directement sans reversement au trésor public, ni programmation initiale.

Dans l'exemple de l'Algérie, des établissements publics à caractère administratif (EPA), ont été créés pour développer la recherche pratique et apporter un appui technique à la production, en particulier à travers la vulgarisation. Il s'agit d'instituts spécialisés dans des productions végétales et animales comme les céréales et les grandes cultures, le maraîchage, l'arboriculture, la viticulture et le vin, etc., et pour l'élevage dans les bovins, les ovins, les petits élevages et la santé animale.

Ces EPA, étaient organisés en établissements autonomes, avec un statut à caractère administratif qui les soumettait aux mêmes règles de fonctionnement que l'administration publique, en ce qui concerne leur personnel et leurs budgets. Leurs directeurs étaient nommés par le Ministre et leurs programmes d'activités soumis et suivis par le Ministère de tutelle. En fait, ce type d'établissements, mis à part une très relative autonomie leur conférant une faible marge d'adaptation, n'apportaient aucun avantage nouveau par rapport aux services administratifs. Leur seul avantage était de décharger l'administration de certaines tâches qui ne lui laissaient pas de temps pour sa mission principale. Le recours à ce genre d'institutions ayant statut d'EPA a été fréquemment utilisé quand il s'est agi d'activités à caractère technique prononcé, comme la recherche agronomique et très peu pour les activités commerciales. Dans tous les cas, les avantages obtenus en termes de résultats scientifiques et techniques et en ce qui concerne les coûts ont été très décevants. Au vu de ces faibles performances, il a été créé parfois, comme en

Algérie, un nouveau type d'établissement à mi-chemin conciliant certaines caractéristiques de l'établissement public à caractère administratif et de l'établissement public à caractère industriel et commercial, pour donner plus de souplesse dans la gestion et dans le processus de gestion afin d'adapter les activités aux exigences des fonctions techniques à remplir.

A côté de ces EPA, ont été créés, en grand nombre parfois, des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Ces établissements appartiennent à l'Etat et ont été créés pour être des instruments de sa politique en étant organisés pour assurer des activités dites industrielles et commerciales consistant à produire, acheter et vendre en relation avec leur objet en assurant non seulement leur autofinancement mais en dégagant des excédents financiers pour alimenter les finances publiques. Ils sont appelés diversement Sociétés d'Etat, publiques ou nationales, offices publics nationaux ou régionaux, banques ou caisses nationales, etc.

Leur objet est diversifié. Il peut aller de celui d'établissement spécialisé dans une branche ou filière agro-industrielle, comme le lait, l'aliment de bétail, les céréales, les oléagineux, le cacao, le coton, etc., jusqu'à celui d'organisme polyvalent aux activités variées pouvant couvrir les approvisionnements en facteurs de production, le crédit, les travaux d'infrastructures agricoles et hydro-agricoles, la maintenance et la gestion des équipements et des ressources en terre et en eau et même la vulgarisation et l'organisation des producteurs comme c'est le cas des offices de mise en valeur en Algérie, au Maroc, en Tunisie et dans certains pays sub-sahariens.

En Algérie, à titre d'exemple, des offices spécialisés par branche étaient l'Office National du Lait (ONALAIT), l'Office Algérien Interprofessionnel des Céréales et Légumes Secs (OAIC), l'Office National des Vins (ONCV), etc. L'Office national d'approvisionnement et de services agricoles (ONAPSA) était polyvalent dans la fourniture de biens et services de toutes sortes comprenant l'importation, la distribution et certaines formes de crédit en nature pour une gamme très large de produits tels que fertilisants et produits chimiques de traitement, produits vétérinaires, plants, semences et animaux géniteurs, etc. Tous ces offices publics coiffent des réseaux de coopératives de grande taille fonctionnant en réalité comme leurs antennes. Les offices de mise en valeur ont en général une portée géographique limitée au périmètre de mise en valeur officiellement délimité. A l'intérieur de ce périmètre ils cumulent les fonctions et les pouvoirs des services administratifs agricoles et réalisent toutes sortes d'activités relevant de l'Etat et du secteur privé, allant des intrants et crédit, aux travaux ruraux et à la vulgarisation et organisation des producteurs.

Au Maroc comme en Algérie et en Tunisie, c'est dans le domaine du développement et de la gestion de périmètres irrigués qu'ont été créés des Offices de Mise en Valeur ou de Développement. Au Maroc, par exemple, les Offices de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) conservent à l'Administration son caractère interventionniste dans les domaines d'activités comme:

- les travaux de génie rural, les haras, la production de semences et plants, les centres d'insémination artificielle, les activités de laboratoire, de gestion des parcs;
- la vulgarisation, la recherche adaptative, le conseil de gestion, la formation professionnelle et l'information des agriculteurs.

Ces établissements dits autonomes sont les instruments de l'administration dont ils appliquent les directives sans la moindre consultation ou participation des producteurs agricoles concernés. Leur organisation, souvent calquée sur l'administration ou soumise aux critères et au découpage administratif de l'organisation territoriale du pays, entraîne une large confusion entre activités de service public et activités commerciales et de grandes difficultés de gestion (absence de critères d'évaluation, de contrôle et de sanctions, Conseil d'administration de fonctionnaires peu fonctionnel, influence politiques, centralisation, absence totale de participation des agriculteurs dans les organes d'orientation et de contrôle, relations de domination sur les OPA, prolongement des EPIC et EPA).

Dans d'autres pays, ces établissements publics (EPIC) ont pris la forme de Sociétés d'Etat chargées de la gestion ou du contrôle de filières agro-industrielles, par une mainmise sur les circuits d'import export, la fourniture du crédit et sur certains travaux ruraux, avec des fonctions non commerciales, comme la recherche appliquée et la vulgarisation financées par prélèvement direct sur les recettes d'exportation.

C'est le cas des Sociétés d'Etat par filière comme les Sociétés de Développement (SODE) en Côte d'Ivoire: SATMACI, SODESUCRE, SODEPRA, CIDV, au Bénin, la SONAPRA ou au Togo, la SOTOCO et la SAFICC. Ces établissements publics, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, ont des attributions de Service Public et en même temps des activités industrielles et commerciales et d'appui technique qui sont incompatibles entre elles.

Ces Offices publics ou Sociétés d'Etat qui ont le statut d'EPIC, appartiennent à l'Etat mais leur gestion est régie par les règles de droit privé, ce qui leur confère une grande autonomie de décision et une large marge d'adaptation. Elle sont cependant tenues à la fois de répondre aux besoins du développement de la filière ou du domaine d'activités objet de leur intervention et de dégager des excédents financiers ou au minimum assurer leur équilibre financier. Dans la plupart des cas, ces établissements se voient confier par l'administration de tutelle des activités de service public qui ne sont pas génératrices de rentrées financières et qui leur occasionnent des pertes que les recettes commerciales ne peuvent pas couvrir. Il s'agit en particulier de la vulgarisation, de la recherche pratique ou recherche-développement, de l'organisation des producteurs et parfois de la gestion directe de fermes ou ranchs publics. De plus, dans le cas des offices, ils assurent la maintenance des équipements et la gestion de la ressource en eau par exemple. En plus des problèmes signalés pour les EPA, tels que les ingérences et interférences extérieures dans la gestion, les embauches et les prélèvements financiers décidés par l'administration sans considération des déséquilibres qu'ils entraînent, etc., ces EPIC sont chargés d'activités relevant de l'administration sans contre partie financière de la part du budget public, ce qui accroît leur déficit et les amène à les négliger au profit des activités commerciales plus rémunératrices. C'est ce qui explique en grande partie leur échec en matière de vulgarisation, d'appui aux organisations de producteurs, de soins vétérinaires en principe gratuits mais en réalité payés de façon occulte par les bénéficiaires, etc. Ces activités non rémunératrices n'ont dans certains cas pu se maintenir que grâce à des apports financiers extérieurs, dans le cadre de projets comme les projets nationaux de vulgarisation (PNVA). Elles ont cessé aussitôt que le projet les appuyant a pris fin.

Même en délaissant les activités non ou peu rémunératrices, relevant normalement de l'administration publique ou devant être financées par le budget public, et en se concentrant sur les activités commerciales génératrices de recettes et en principe plus profitables, les EPIC, quelle que soit l'appellation donnée et le champ de leur action, n'ont donné des résultats satisfaisants ni sur le plan de l'efficacité commerciale, ni sur le plan financier et encore moins en ce qui concerne l'appui au renforcement des capacités des agriculteurs et au développement de la production. En effet, les besoins des producteurs en biens et services sont restés insatisfaits et leurs capacités n'ont pas connu de renforcement notable, pendant que les résultats financiers négatifs ont conduit au surendettement et dans la majorité des cas à la dissolution de l'établissement et la liquidation de son patrimoine.

Dans le secteur financier, l'approche est identique avec la création des Banques nationales agricoles comme la Banque de l'Agriculture et du Développement Rural (BADR) en Algérie ou les Caisses de Crédit Agricole au Bénin ou au Togo. Ce sont en réalité des établissements publics qui n'ont pas pu mettre en place un système de crédit agricole capable de mobiliser l'épargne rurale en faveur de l'investissement agricole, du fait de leur éloignement ou méconnaissance des agriculteurs, des critères et conditions imposées et auxquelles les agriculteurs ne peuvent pas répondre et des formules inadaptées aux besoins des différentes catégories de bénéficiaires.

Tableau 1: Types d'entités ou de structures privatisables étudiées dans le cadre de projets de restructuration réalisés par la FAO (SDA)

PAYS	Types de structures ou activités au sein des services administratifs	Statut	Type d'activités		
			Services publics	Ind. & Comm.	Appui Technique
Burkina Faso Projets TCP/BKF/4554	1. Ministère de l'Agriculture	Services administratifs	■	■	■
	2. Etablissements de formation: ENESA, CAP Matourkou, CFFA, CPR, CFJA dépendant du Ministère		■		■
	3. Laboratoires		■		
	4. Stations d'élevage: Loumbila, Samandéni Banankélédaya			■	■
	5. Fermes semencières, pépinières, centres de production de matériel végétal,			■	
	6. Unités de transformation (abattoirs, laiterie, etc.)			■	
	7. DIMA (Burkina phosphate)			■	
	8. Unités de Réparation, Entretien et Génie Rural			■	
	9. Services Intrants (agriculture et élevage)			■	■
	10. Activités Vétérinaires		■		
	1. Centres Régionaux de Promotion Agro-pastorale (CRPA)	EPIC	■	■	■
	2. INERA	EPA	■		■
	3. Office National Aménagement des Terroirs (ONAT)	EPA	■		■
	4. SOFIVAR	EPIC		■	■
	5. Office National d'Approvisionnement et de Distribution des Intrants Zootechniques et Vétérinaires (ONAVET)	EPIC		■	
	6. Société de Financement et de Vulgarisation de l'Arachide (SONACOR)	EPIC		■	■
	7. Société des Fibres textiles (SOFITEX)	EPIC		■	■
Niger TCP/ NER/8823	1. Institut National de Recherche Agronomique du Niger (INRAN)	EPA	■		■
	2. Le Centre de Multiplication du Bétail (CMB)	EPA	■	■	■
	3. L'Institut Pratique de Développement Rural (IPDR) de Kollo.	EPA	■		■
	4. L'Office National des Aménagements Hydro agricoles (ONAHA).	EPIC	■	■	■
Togo TCP/ TOG/4451	1. Société Togolaise du Coton (SOTOCO)	EPIC		■	■
	2. SAFICC (Café/Cacao)	EPIC		■	■
	3. Recherche Agronomique	EPA	■		■
	4. INFA de Tové et autres établissements de formation	EPA	■		■

Tableau N° 1 (suite): **Types d'entités ou de structures privatisables étudiées dans le cadre de projets de restructuration réalisés par la FAO (SDA)**

PAYS	Types de structures ou activités au sein des services administratifs	Statut	Type d'activités			
			Services publics	Ind. & Comm.	Appui Technique	
	5. Laboratoires	Services administratifs	■	■	■	
	6. Parcs nationaux et réserves naturelles		■	■		
	7. Ranchs de l'Adélé et de Namiélé			■		
	8. Intrants agricoles et d'élevage			■	■	
	9. Centres de production de plants fruitiers ou de plantations cacaoyères, fruitières et de champs de la DRDR ou SAFICC hérités de l'OPAT ou de l'ancien TOGOFRUIT.			■	■	
	10. Rizerie dans la Région des Savanes hérité de la SORAD des Savanes				■	
	11. Hôtels ou auberges gérés par la DRDH				■	
	12. Les Activités de Réparation, de Maintenance et de génie rural				■	
	13. Les Activités Vétérinaires (Pharmacie, médecine vétérinaire privée)				■	
Guinée Bissau TCP/ GBS/0065	Le MDRRNA est encore impliqué dans: <ul style="list-style-type: none"> ■ des activités de production: 20 fermes d'État ou granjas, réparties dans tout le pays avec une superficie comprise entre 3 et 55 hectares, + 2 de 1 500 ha) ■ des activités de commercialisation des intrants importés presque exclusivement par le projet KR2; ■ des activités de transformation des produits: le projet KR2 assure la gestion directe de 6 décortiqueuses installées dans les régions de Biombo, Bafata et Tombali; ■ des activités de prestations de service: location de magasins d'une capacité de stockage comprise entre 25 et 100 tonnes et de matériel agricole lourd (directions régionales et UG KR2), traitements phytosanitaires (DPV), travaux de génie rural (DER), traitement vétérinaires (DGP). 					
Mali	1. Etablissements de formation		EPA ou assimilés	■	■	■
	2. Institut d'Economie Rurale			■		■
PNUD/ FAO	3. Laboratoires			■	■	■
	4. Activités vétérinaires, semences, etc.			■		
MLI/91/005	5. Opérations de Développement Rural	■		■	■	
	6. Compagnie Malienne du textile			■	■	
	7. Office du Niger + organismes assimilés			■	■	

Tableau N° 1 (suite): **Types d'entités ou de structures privatisables étudiées dans le cadre de projets de restructuration réalisés par la FAO (SDA)**

PAYS	Types de structures ou activités au sein des services administratifs	Statut	Type d'activités		
			Services publics	Ind. & Comm.	Appui Technique
Mauritanie	Etablissements sous tutelle du Ministère du Développement Rural:	EPA ou assimilé			
	Centre National de Recherches Agronomiques et du Développement Agricole (CNRADA)		■		■
	Centre National d'Elevage et de Recherches Vétérinaires (CNERV)		■	■	■
	Ecole Nationale de Formation et de Vulgarisation Agricole (ENFVA)		■	■	■
	Centre de Formation des Producteurs Ruraux (CFPR) de Bogué		■	■	■
	Parc National de Diawling		■	■	
	Société Nationale de Développement Rural (SONADER)		■	■	■
	Ferme M'Pourié			■	
	Société Mauritanienne d'Elevage et de Commercialisation du Bétail (SOMECOB)			■	
	Centre de Formation de Bogué (CFB)		■	■	■
Haïti TCP/ HAI/4551	I - Organismes rattachés aux Directions Départementales de l'Agriculture:		Exécution de travaux et d'entretien des ouvrages, cadastre, recensement de la population, appui technique aux agriculteurs et à leurs organisations, perception des taxes d'eau et des droits de fermage dus par les propriétaires, détermination et diffusion des prix de vente et de location des terres		
	Organisme de Développement de la Vallée de l'Artibonite (ODVA)	EPA			
	Organisme de Développement du Nord (ODN)	EPA			
	Organisme de Développement du Département du Nord-ouest (ODNO)	EPA			
	Organisme de Développement de la Plaine des Gonaïves (ODPG)	EPA			
	Organisme de Développement du Bassin du Fleuve Artibonite (ODBFA)				
	II - Organismes sous tutelle du MARNDR				
	CRDA, recherche agronomique	Services administratifs			
	DFPC direction du Ministère, formation				
	<p>BCA établissement public, sous tutelle du MARNDR, faciliter l'accès au crédit agricole. CEM activités commerciales: location de matériel, vente des intrants. Existence d'une trentaine de fermes d'état couvrant environ 25.000 hectares</p>				

Tableau N° 1 (suite): **Types d'entités ou de structures privatisables étudiées dans le cadre de projets de restructuration réalisés par la FAO (SDA)**

PAYS	Types de structures ou activités au sein des services administratifs	Statut	Type d'activités		
			Services publics	Ind. & Comm.	Appui Technique
Côte d'Ivoire PNUD/ FAO IVC/91/001 IVC/92/005 IVC/93/002	Ministère + DRA	Services administratifs	■	■	■
	Compagnie Ivoirienne pour le Développement des Textiles (CIDT)	EPIC		■	■
	Compagnie Ivoirienne pour le Développement des Cultures Vivrières (CIDV)	EPIC		■	■
	Société d'Assistance Technique pour la Modernisation Agricole de la Côte d'Ivoire (SATMACI)	EPIC		■	■
	Société pour le Développement de la Production des Fruits et des Légumes (SODEFEL)	EPIC		■	■
	Société pour le Développement de la Production Animale (SODEPRA)	EPIC		■	■
	Office des Semences et Plants (OSP)				
	Exploitation du palmier à huile et du coton (PALMINDUSTRIE)	EPIC		■	■
	Société Africaine de Plantations d'Hévéa (SAPH)	EPIC		■	■
	Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA)			■	
Sénégal TCP/ SEN/6612	1. <i>Dépendant de la direction de l'Agriculture:</i> Stations agricoles de Mboro et de Diorbivol; stations fruitières de Passy et de Djibelor; centre de Richard Toll; stations semencières de Séfa, de Boulel et de Darou	Etablissements spécialisés	■	■	■
	2. Dépendant de la direction de l'Elevage: Centre de quarantaine des Almadies, Centre National d'Aviculture de Mbao, Centre de Makhana		■	■	■
	3. Dépendant de la direction de la Protection des Végétaux: Station de désinfection du Port de Dakar, Groupe de lutte anti acridienne de Saint Louis, Centre de Formation Phytosanitaire, 4 Laboratoires (nématologie, phytopharmacie, phytopathologie et malherbologie, zoologie agricole)	Etablissements spécialisés	■	■	■
	4. Sociétés Régionales de Développement Rural (SRDR): Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal (SODAGRI) SODESP Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta (SAED) Société de Développement des Fibres Textiles (SODEFITEX)	Etablissements spécialisés SEM EPIC EPIC SA		■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■
	5. Institut Sénégalais de Recherche Agronomique (ISRA)	EPIC (vers EPST)	■		■

Tableau N° 1 (suite): **Cambodge - Projet TCP/CMB/4558 - Activités Industrielles et Commerciales gérées par les Services du Ministry of Agriculture Fishery and Forestry (MAAF)**

DIRECTIONS DU MAFF	TYPES D'ACTIVITÉS	MOYENS DISPONIBLES
Département de l'Agronomie	Production agricole sur les terrains destinés à la recherche.	Terrains: 400 ha - 20 bâtiments - 14 Camions - 6 voitures
COCMA	Vente et distribution d'engrais et de matériel agricole.	Terrains: 60.000 m ² - 8 bâtiments. 12 Camions
Département des Pêches	- 3 lots de pêche - Société de Congélation de poisson - Compagnie d'import - export (KAMFIMEX)	18 bâtiments- Divers matériels de pêche- Divers équipements de congélation
Département des Forêts	- Entreprise de transport des productions forestières - Scieries - Compagnie d'import - export (KAMFOREXIM)	35 ha de terrain - 88 camions - 5 tracteurs - divers équipements et outillages
Direction Générale de l'Hydraulique, de l'Hydrologie et de la Météorologie	- Unité de génie civil, terrassement et construction de bâtiments - Garage mécanique - Unité de fabrication de pièces mécaniques	Terrain 8 ha - 37 camions - 13 bulldozers - 16 excavateurs - Divers matériels et outillages d'atelier
Département de Production et de Santé Animale	- Station d'élevage bovin	9 bâtiments - 4 Camions
Département du Machinisme Agricole	- Bâtiments à usage de garage ou industriel (fabrication mécanique)	11 Bâtiments - 12 tracteurs - 1 élévateur
Direction Générale des Plantations d'Hévéa	- 7 plantations + usines - Compagnie d'import - export - 1 hôpital	51,000 ha.

2.3 La "tutelle" de l'administration sur les OPA et leur subordination aux EPIC

De par leur statut et les relations avec l'Etat et ses institutions, les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) ont été utilisées comme outil pour renforcer le contrôle de l'Etat sur l'agriculture et les activités rurales. Les coopératives au Maroc ou en Algérie et les groupements professionnels en Afrique sub-saharienne par exemple, ne sont rien moins que des établissements publics gérés directement par l'administration. Le meilleur exemple est celui des coopératives de céréales au Maroc qui sont des outils du Ministère de l'agriculture, pour l'exercice du monopole de l'Etat sur les céréales. L'Etat pour les maintenir supporte les pertes et déficit de ces pseudo coopératives.

En Algérie par exemple, les coopératives sont rattachées à des degrés différents aux Offices nationaux spécialisés par branche ou filière, comme les offices du lait, des céréales, du vin, du matériel agricole, de l'aviculture, etc. Tout en restant autonomes en ce qui concerne leur gestion interne, les programmes qu'elles exécutent sont dictés par ces offices, dont elles prolongent les activités. Dans le cas du Maroc plus particulièrement, les coopératives sont très dépendantes de l'administration responsable de leur secteur d'activités, comme les coopératives de céréales ou de lait qui dépendent du Ministère de l'agriculture. En outre, elles dépendent sur le plan réglementaire et de leur gestion financière et comptable de l'Office national de développement des coopératives (ODCO).

Enfin les coopératives situées dans les périmètres irrigués sont dépendantes de l'Office de mise en valeur du périmètre où elles se trouvent.

Plus particulièrement dans les pays sub-sahariens, les organisations professionnelles d'agriculteurs n'ont pas bénéficié de conditions favorables pour se structurer d'avantage, renforcer leurs capacités et jouer un rôle de plus en plus important dans la fourniture des biens et services aux producteurs et la gestion locale des ressources naturelles, en particulier dans le cadre de périmètres irrigués et d'exploitations forestières. Les seuls groupements économiques agricoles qui ont pu se maintenir et continuer une activité de services en faveur de leurs membres étaient ceux destinés à soutenir des cultures agro-industrielles ou d'exportation et qui constituaient dans la filière, le dernier maillon reliant les producteurs à la société d'Etat chargée de ladite filière (groupements cotonniers de la SONAPRA au Bénin, de la SOTOCO au Togo, de la CMDT au Mali, de la CIDT en Côte d'Ivoire, etc.)

En amont, les groupements agissent au dernier stade de la distribution à crédit des intrants qui sont destinés uniquement à la culture intéressant la société d'Etat et en aval, ils sont chargés pour le compte de la société de ramasser la production et ensuite de distribuer aux producteurs leurs parts de recettes diminuées des montants correspondants aux intrants reçus. Les autres groupements, en particulier pour les cultures vivrières et l'élevage n'ont jamais connu une réelle activité et n'ont jamais attiré les adhérents en raison de leurs capacités limitées et du peu d'intérêt que les agriculteurs pouvaient y trouver.

D'une manière générale ce qui a le plus empêché le développement des organisations d'agriculteurs était la main mise de l'administration qui, suivant les textes en vigueur, décidait de tout, depuis la création et la composition des groupements jusqu'aux plus petits actes de gestion, sans même demander l'avis des membres. La seconde raison est l'appui insuffisant, sous forme de formation, d'information et de conseil, de la part de l'administration aux agriculteurs pour les mettre en situation de suivre la gestion de leurs organisations. La législation très contraignante et les procédures centralisées et extrêmement lentes ont été également un frein sérieux au développement des organisations professionnelles agricoles. Enfin l'absence de financement adéquat et un environnement économique défavorable dominé et taillé à la mesure des sociétés d'Etat ont fini par effacer toute chance de développement de ces organisations si ce n'est que pour agir en sous-traitants primaires pour le compte des établissements publics et de l'administration.

Soumis aux mêmes contraintes, sinon plus, le secteur privé s'est réfugié en majorité dans l'informel et s'est développé de manière souvent spéculative et éphémère, en marge des circuits officiels.

Cette tendance négative s'est accentuée au fur et à mesure que l'Etat a étendu son influence à d'importants secteurs de l'économie comme l'agriculture et les ressources naturelles. Dans la plupart des pays, il a été démontré que l'Etat, et en son nom les Ministères chargés de l'agriculture, ont géré directement ou à travers des sociétés d'Etat et autres établissements publics les filières agro-industrielles ou d'exportation en excluant les opérateurs privés et en

réduisant les organisations professionnelles de producteurs à un rôle d'exécutant chargé de prolonger leurs activités au niveau local conformément à leurs instructions.

C'est ainsi que l'Etat à travers les Ministères concernés et les établissements publics dépendant d'eux a géré ou fortement contrôlé selon les cas l'importation et la distribution des intrants, le crédit, la vulgarisation et la commercialisation pour ces filières génératrices de ressources financières en devises.

Les cultures vivrières et l'élevage en général qui constituent la base de l'alimentation n'ont pas reçu la même attention de la part des Ministères concernés dont le rôle s'est limité à une vulgarisation inopérante et à la fourniture de quelques intrants sans commune mesure avec les besoins à satisfaire.

Les ressources naturelles, plus particulièrement les forêts, ont été livrées à une exploitation destructrice qui s'est soldée par leur dégradation dans des proportions insupportables et souvent de façon irréversible. Il en a été de même pour les parcours, non aménagés, soumis au surpâturage et aux brûlis et dont le potentiel fourrager s'est trouvé considérablement réduit, avec des dégradations souvent irréversibles.

L'hydraulique n'a pas reçu une attention suffisante, si bien que les réalisations d'irrigation ou de distribution d'eau potable dans les centres ruraux ont été très timides et loin de répondre aux besoins de l'agriculture surtout dans les cas de sécheresses sont toujours plus graves et face auxquelles les agriculteurs et les éleveurs sont toujours démunis. Les périmètres irrigués gérés par des établissements publics, sous des appellations diverses et changeantes, mais toujours suivant les mêmes règles et approches présentent des situations de déficit financier, d'utilisation peu rationnelle de la ressource et de défauts de maintenance se traduisant par un mauvais état des infrastructures et des équipements. La présence de ces établissements publics qui, outre la gestion de l'eau et des équipements hydrauliques, exerçaient dans leurs périmètres un quasi-monopole sur les services agricoles (crédit, intrants, vulgarisation, travaux ruraux, etc.) a empêché les usagers de l'eau de s'organiser pour gérer eux-mêmes la ressource et les équipements hydrauliques ainsi que les services liés à leurs productions. Ils ont maintenu les producteurs agricoles en situation de dépendance vis à vis d'eux sans avoir pour autant assuré une gestion rationnelle de la ressource, une maintenance correcte des équipements et une fourniture satisfaisante des services aux agriculteurs. Bien au contraire, leur gestion s'est généralement révélée peu performante et coûteuse et a eu pour effet d'empêcher l'initiative et la mobilisation des usagers.

A l'instar de l'ensemble de l'économie, le quasi monopole de l'administration publique sur les activités économiques et les institutions du secteur agricole et son interventionnisme allant d'une réglementation des marchés jusqu'à la gestion de filières par des établissements publics, ont été un frein au développement des initiatives et à la mobilisation des capacités des agriculteurs et des acteurs privés.

Après quelques succès enregistrés durant les premières années d'indépendances, souvent grâce à des conjonctures favorables de marchés internationaux, cette tendance a conduit à une stagnation si ce n'est à une baisse des productions, à une fragilisation de la sécurité alimentaire, à une baisse des revenus agricoles et à une extension du chômage et de la pauvreté rurale.

De façon plus générale, elles ont conduit à une baisse des performances de l'administration et des établissements publics malgré une très forte augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, à la détérioration des termes des échanges extérieurs. Après plusieurs années de détérioration constante de l'économie et des institutions publiques, cette situation a abouti à la crise économique et financière et à la nécessité de recourir aux ajustements structurels des années 80 et 90, dictés par les Agences financières internationales.

II Raisons et contexte de la privatisation

Les institutions publiques et leur planification centralisée et la gestion étatique de l'économie ont été les causes majeures de l'échec des politiques de développement qui a conduit inexorablement à la crise économique, financière et sociale qui a affecté la quasi-totalité des pays en développement et les a contraint à se plier aux programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 80 et 90.

Les nouvelles orientations introduites au nom de la libéralisation, à l'occasion des PAS ont considéré la privatisation à la fois comme une condition et un objectif prioritaire à réaliser. Au départ, les PAS étaient concentrés sur l'objectif préalable d'assainissement des finances publiques et de rétablissement des équilibres macro-économiques notamment par la réduction des dépenses publiques et de la dette extérieure. Au plan économique, ils sont basés sur l'abandon de l'interventionnisme de l'Etat, l'encouragement du secteur privé et le passage à l'économie de marché. Sur le plan institutionnel, ils visent à renforcer le rôle et les responsabilités des acteurs de la société civile, à mettre en place une véritable décentralisation des pouvoirs de décisions et des moyens et à renforcer les organisations professionnelles, les associations et les collectivités locales afin de favoriser la participation des populations au choix et à la mise en oeuvre des actions de développement qui les concernent.

Le rôle de l'Etat en économie a été redéfini de façon à intervenir le moins possible, et plutôt pour faciliter l'activité économique des acteurs de la société civile. Sa mission de service public consiste à définir les orientations de politiques économiques, à faciliter leur mise en oeuvre par les acteurs de la société civile au moyen de mesures incitatives appropriées et à préparer et faire respecter les législations et réglementations indispensables dans les différents secteurs. En outre, il a été retenu que pendant longtemps, il aura un important rôle à jouer dans l'appui aux petits producteurs et aux catégories démunies ou défavorisées en les aidant à s'organiser de façon volontaire et autonome afin de mieux mobiliser et gérer leurs ressources.

Suivant les orientations des PAS, dans les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, ces orientations ont été inscrites dans les programmes d'ajustement structurel agricole (PASA).

Elles ont conduit à la nécessité pour les Ministères et leurs établissements publics, de se retirer de la gestion de toutes activités commerciales ou de production pour se concentrer sur les fonctions d'orientation, de suivi et de coordination des actions de développement, de législation, de réglementation et contrôle et de leur respect et application dans les différents domaines, phytosanitaire et vétérinaire, ressources naturelles, qualité des facteurs de production et des produits agricoles, institutions rurales, foncier agricole, etc.

En plus de ces fonctions, ces Ministères ont conservé un rôle important dans les fonctions d'appui technique mais qu'ils doivent mener désormais avec la participation des acteurs de la société civile et en premier lieu avec la collaboration de plus en plus poussée des organisations professionnelles d'agriculteurs et des ONG et autres associations. Il s'agit essentiellement de la vulgarisation, du conseil en organisation et en gestion, de l'information et de la formation des agriculteurs et de la recherche agronomique. Cette contribution des Ministères à l'appui technique sous différentes formes est en effet indispensable pour aider les agriculteurs démunis qui ne peuvent pas accéder au conseil, à la formation et à l'information par leurs propres moyens.

Le recentrage des activités de ces Ministères sur de telles fonctions leur commande d'être réorganisés de façon à renforcer leurs capacités d'information sur leurs secteurs, d'analyse de leur évolution et de prévisions et propositions des mesures à prendre pour faciliter leur développement. Ce renforcement doit également concerner les capacités de suivi et de contrôle pour préserver le patrimoine agricole et les ressources naturelles et pour faire respecter les règles et les normes de qualité exigées pour protéger l'intérêt général.

Les fonctions d'appui technique devraient quant à elles être assumées de moins en moins par les Ministères ou les établissements publics dépendant d'eux pour laisser de plus en plus place aux acteurs de la société civile et en premier lieu aux organisations professionnelles d'agriculteurs. Dans ce cas elles doivent s'accompagner de le part de ces Ministères d'un effort en faveur du renforcement des capacités et de l'autonomie des organisations professionnelles agricoles et de l'encouragement des acteurs privés et des ONG pour les assurer de plus en plus. A terme, le rôle de ces ministères se réduirait à appuyer ces acteurs, en leur facilitant l'accès aux résultats de recherche, en procurant la formation à leurs formateurs et en les aidant à mettre au point les outils pédagogiques adaptés aux besoins en formation des agriculteurs.

Après l'indépendance, le Mali préconise une politique d'industrialisation qui doit être financée par les surplus agricoles et les recettes d'exportation provenant des cultures commerciales (arachide, coton) et de l'élevage. Cependant, si l'essor de la culture du coton et les programmes hydro agricoles ont abouti à quelques résultats appréciables et favorisé l'implantation de certaines agro-industries, cette expérience se soldera par un échec, du point de vue de l'augmentation des productions et de l'industrialisation du pays, due à la faiblesse des investissements agricoles et au désintéressement des paysans face aux mesures de type collectiviste. Tirant les leçons de cette expérience, les pouvoirs publics décident, à partir de 1969, d'organiser les actions de développement rural dans les différentes régions agricoles du pays sous la forme d'opérations intégrant les aspects de production et de commercialisation et centrées sur la culture principale de la zone. C'est la période des «Programmes» puis des «Opérations de Développement Rural» (ODR) qui, par la prise en charge des principales fonctions du développement rural, à travers la mobilisation par l'Etat d'importants moyens financiers extérieurs, visent un développement intégré. Les années 70 et le début des années 80 voient la création d'une trentaine d'ODR et d'organismes assimilés, couvrant l'essentiel des zones agroécologiques du pays mais bien qu'ils disposent d'une autonomie financière et de gestion pour remplir leurs missions, cette étape ne sera pas non plus couronnée de succès. En effet, ces structures se voient confier des tâches multiples qui alourdissent leur fonctionnement et grèvent leur budget. Comme corollaire, les services aux producteurs et la maintenance des équipements se dégradent, sans que les organisations de producteurs, les collectivités locales ou le secteur privé soient en mesure d'assurer le relais.

Malgré les décalages constatés entre les objectifs inscrits et les résultats atteints, les ODR permettent, néanmoins, presque partout la réalisation d'infrastructures, la formation, l'équipement des paysans et un début de structuration du milieu. Parallèlement aux ODR, d'autres projets ont évolué selon des approches similaires. Mais, dès mi-80, les mesures de restructuration imposées par les programmes d'ajustement structurel, le bilan controversé des ODR et les disparités régionales et locales constatées ont abouti à un véritable changement de stratégie de développement du secteur rural. Cette stratégie est traduite dans le Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural, adopté par le Gouvernement en 1992 qui a pour options fondamentales:

- le désengagement de l'Etat des activités productives et commerciales et la promotion du secteur privé et associatif;
- la décentralisation des décisions et des actions de développement;
- la responsabilisation accrue des collectivités villageoises notamment dans la gestion de leurs terroirs;
- la solidarité avec les populations les plus démunies.

En même temps, un Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) et un Programme d'Ajustement du Secteur des Entreprises Publiques (PASEP) ont été élaborés afin de poursuivre la restructuration des ODR dont le nombre doit être réduit et la privatisation ou la liquidation des entreprises chargées de valoriser les produits agricoles.

III Les formules et processus de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités mis en œuvre dans quelques cas représentatifs

1. Les principales approches proposées

1.1 L'approche libérale, influencée par des préoccupations «idéologiques»

Elle a pour principe de tout privatiser et tout de suite et de supprimer tout support à la production et toute barrière de protection faisant obstacle à la concurrence notamment internationale, en s'en remettant au marché qui fera bien les choses.

Cette approche peut avoir des conséquences économiques et sociales très graves dans la mesure où la privatisation globale et rapide qu'elle préconise, sans évaluer ses effets négatifs et sans prévoir les mesures correctives indispensables à mettre en œuvre, peut créer des préjudices voire des crises aux effets incalculables sur le plan social, en ce qui concerne le personnel menacé de licenciement et sur le plan économique, en termes de ruptures d'approvisionnement des producteurs et de renchérissement des facteurs de production, avec une accentuation de l'appauvrissement des populations vulnérables et des risques de crise et d'instabilité politiques. Le retrait total et rapide de l'Etat de la commercialisation dans le secteur agricole risque de priver les producteurs les plus faibles des facteurs de base de leurs productions, contribuant à accroître leur insécurité alimentaire et leur pauvreté. La situation des producteurs et leurs problèmes ne sont pas les seuls à courir des risques sérieux, dans la mesure où certaines activités rurales indispensables peuvent disparaître faute d'approvisionnement ou de faibles capacités à affronter le marché libre auquel elles n'ont pas été préparées.

Ce fut le cas au Sénégal en 1987/1988, où le transfert aux privés d'une partie des opérations de commercialisation et de fournitures d'intrants de la SAED a créé des difficultés aux coopératives de la zone qui n'ont pu mettre en culture une grande partie des superficies antérieurement cultivées. Du fait d'un transfert de services mal préparé, elles n'ont pu obtenir de crédits auprès de la Caisse Nationale de Crédit Agricole et trouver la totalité des produits auprès des fournisseurs privés comme elles le faisaient auparavant via le système de commercialisation de la SAED.

L'utilisation des intrants est une des conditions nécessaires à l'amélioration du coefficient d'intensification de l'exploitation agricole de plus en plus inévitable dans les régions où la pression démographique est particulièrement forte. Pour les agriculteurs, l'accès aux intrants au bon moment et à de bonnes conditions financières (prix, crédit) est un facteur important pour augmenter leur revenu. Jusqu'aux années 90, ce sont des institutions de l'Etat qui ont eu le monopole de l'importation et de la distribution des intrants et qui ont souvent octroyé le crédit aux paysans pour leur approvisionnement.

Dans la perspective du désengagement de l'Etat, de l'approvisionnement des intrants, il est difficile pour le secteur privé, même s'il dispose de garanties financières suffisantes d'assurer directement au niveau du paysan le relais des institutions publiques dans l'approvisionnement et surtout pour l'octroi de crédit.

Les modalités de transfert doivent donc garantir la disponibilité des intrants et l'accès des paysans à ces intrants d'une part et d'autre part, garantir aux privés importateurs ou distributeurs, l'assurance de rentrer dans leurs fonds. La privatisation du secteur s'impose dans le cadre de la restructuration des Ministères et du désengagement de l'Etat et de la responsabilisation des agriculteurs pour leur autopromotion.

Compte tenu de l'importance vitale que revêt l'utilisation des intrants pour l'accroissement de la production agricole (vivrière et industrielle) et dans l'exploitation durable des ressources

naturelles d'une part et d'autre part, des risques techniques et économiques que peuvent faire courir un désengagement brutal, l'Etat dans le processus de désengagement doit renforcer ses capacités pour continuer d'assurer plus efficacement les fonctions ci-après:

- la définition et le suivi d'une politique de privatisation qui assure un développement des activités économiques et qui prend en compte les problèmes des populations directement concernées, en particulier parmi les salariés des institutions à privatiser;
- le contrôle de la qualité des intrants;
- le suivi du marché et la formulation d'une politique adéquate d'approvisionnement et de commercialisation favorisant le développement des productions et protégeant les intérêts des petits exploitants;
- le contrôle du respect des normes et réglementations, la recherche de formules efficaces et leur introduction sur le marché;
- l'élaboration d'une réglementation souple, permettant une concurrence ouverte et évitant la constitution de monopoles privés ayant la main mise sur les intrants agricoles à la place de l'Etat.

Ce genre d'approche comporte en outre le risque de la liquidation à très court terme des entités qui jusqu'ici assuraient pour le compte de l'Etat, la fourniture de biens et services aux producteurs, si un travail de préparation de leur privatisation n'était pas effectué (réaffectation du patrimoine et recapitalisation, réorganisation, ajustement des personnels aux postes, reconversion du personnel excédentaire, capacité managériale du ou des repreneurs, existence d'un produit ou service concurrentiel) et si l'environnement économique n'est pas favorable (structuration efficace des organisations professionnelles existantes et capacités réelles de reprendre les activités, existence d'une demande, infrastructures appropriées, système financier moderne, etc.).

De la privatisation découleraient alors davantage de problèmes que de solutions, avec une situation plus défavorable que par le passé, avec le risque de voir les activités reprises accaparées par quelques groupes d'intérêts attirés par des positions de rente sans souci des besoins vitaux des producteurs. Cette façon de considérer la privatisation sous couvert d'ententes entre partenaires publics et privés conduit à sacrifier les intérêts des producteurs et en premier lieu des plus pauvres et n'apportent aucune solution aux suppressions d'emplois occasionnées dans le secteur public. La mise en application d'une idéologie devient alors le seul objectif et le facteur clef pour la promotion de la privatisation.

Le critère décisif de choix pour toute opération de privatisation ou de transfert d'activités vers des opérateurs privés, doit être dictée, à court terme par le souci de préserver les intérêts des producteurs de tout risque de rupture des services de base dont ils ont besoin et à long terme, par les effets qu'elle peut avoir en termes de développement économique et social et d'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations rurales et en premier des plus pauvres et vulnérables.

Les opinions varient entre les différentes parties prenantes dans ce processus. Les bailleurs de fonds ne manifestent en général que peu d'intérêt à l'égard des conséquences de la privatisation sur les emplois. Les nationaux qui sont les plus favorables à la privatisation sont ceux qui comptent en tirer le meilleur bénéfice par le biais de profits garantis d'avance. Néanmoins, il n'y a encore que peu d'entrepreneurs et encore moins d'organisations professionnelles ayant les capacités nécessaires pour prendre rapidement la place du secteur public. Un programme de renforcement de leurs capacités de gestion est alors à envisager ainsi que des aides financières appropriées et des mesures d'accompagnement facilitant leurs activités.

1.2 L'approche pragmatique et réaliste proposée dans les cas de restructuration

Elle part de l'analyse de la situation existante et des intérêts à préserver de toutes les parties prenantes à savoir, l'Etat, les producteurs et les opérateurs privés décidés à jouer le jeu.

Elle est mise en œuvre dans un cadre institutionnel spécifique prenant en compte différents aspects:

(1) les aspects juridiques qui comprennent:

- la création d'organes chargés de gérer la privatisation, dotés d'attributions précises, de ressources financières et techniques suffisantes et capables de coordonner l'orientation et la mise en œuvre des plans et programmes de privatisation;
- La mise en place de procédures et conditions de la privatisation;
- La mise en œuvre des opérations et la préparation des techniques à employer, notamment le statut des entreprises, le problème des fonctionnaires touchés par la privatisation, etc.

(2) les aspects sociaux qui sont un élément essentiel des processus de privatisation et qui, pour en assurer le succès, doivent prendre en compte dès le départ:

- Les problèmes de ressources humaines, de façon à trouver le juste équilibre entre sécurité d'emploi et viabilité économique des structures privatisées (réduction des effectifs, licenciements, départ volontaire, affectation à d'autres postes, formation reprise/création d'activités, etc.);
- L'analyse des besoins des producteurs et du développement rural sur la base d'une évaluation des potentialités existantes dans le but d'appliquer les formules les plus adaptées qui répondent le mieux aux besoins des producteurs en mettant en œuvre les capacités existantes. Ceci afin d'assurer des prix cohérents, la fiabilité de l'approvisionnement et la qualité des biens et services fournis.

Le succès de cette approche repose sur:

- une définition claire du nouveau rôle de l'Etat de réglementation et de contrôle, et sa séparation des activités relevant du privé, sur la participation la plus large et la plus poussée possible des organisations de producteurs et sur un programme conséquent de renforcement de leurs capacités et de celles des opérateurs privés locaux;
- des mesures d'accompagnement nécessaires pour atténuer les effets sociaux négatifs qui peuvent résulter des privatisations. Ils sont destinés à aider ceux pour qui la transition est difficile en matière d'emploi mais aussi de formation, de recherche de financement, etc.

2. Les cas d'application concrète de la privatisation et du transfert d'activités vers les acteurs privés

Dans la majorité des pays où la FAO est intervenue, la restructuration des Ministères de l'agriculture et du développement rural a été inscrite parmi les mesures prioritaires des programmes d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA). Partout, elle a été guidée par les mêmes principes:

- de désengagement de l'Etat des activités à caractère commercial ou de production;
- d'encouragement du secteur privé;
- de renforcement des organisations professionnelles agricoles;
- de décentralisation et de participation des agriculteurs et des populations concernées au choix et à la mise en œuvre des politiques et des actions de développement agricole.

Son objectif est d'adapter les Ministères et les institutions qui dépendent d'eux, à leurs nouveaux rôles et aux exigences de l'économie de marché, d'améliorer leurs performances dans leur mission de service public et de diminuer leur coût de fonctionnement dans des limites supportables pour les finances publiques.

Cette restructuration suppose donc le transfert au secteur privé des activités économiques devant faire l'objet de désengagement de l'Etat, la privatisation ou la dissolution des établissements publics à caractère industriel et commercial, la réorganisation des services de ces Ministères et leur décentralisation avec redéploiement du personnel et des moyens matériels et financiers vers le terrain, le renforcement des organisations professionnelles d'agriculteurs pour prendre la relève de l'Etat et la transformation des relations de services agricoles avec les agriculteurs et le secteur privé, dans le but d'élargir la participation de toutes les capacités aux efforts de développement.

Dans certains pays, ces restructurations ont été préparées avec l'appui de projets¹. Dans tous les cas leur mise en oeuvre a fait partie des programmes d'ajustement structurel agricole ou d'appui au secteur agricole (PASA) qui, comportent en outre d'autres volets complémentaires de la restructuration.

La nouvelle définition des rôles des Ministères souligne la nécessité de leur désengagement des activités commerciales ou de production et la concentration de leurs capacités sur les fonctions d'analyse et de prévision macro-économiques, de réglementation et de contrôle de son application et pendant un certain temps de vulgarisation et conseil aux agriculteurs mais avec une participation et une responsabilisation de plus en plus poussées des organisations professionnelles agricoles, des ONG et des acteurs privés fournisseurs de services en amont et en aval de la production agricole.

La différence relevée entre pays à ce sujet, tient dans la formule et la vitesse de retrait progressif des services de ces Ministères de la fonction de vulgarisation et de conseil et dans le rôle que l'Etat devra continuer à jouer pour contribuer à améliorer les performances de ces fonctions, notamment à partir de la recherche agronomique et pour aider les agriculteurs démunis, isolés ou n'intéressant pas les commerçants privés, à en bénéficier.

La similitude entre pays concernant la définition des rôles des Ministères est moins nette quand il s'agit de décomposer les fonctions correspondantes en activités à mener par les différents services. Certains Ministères ont en effet essayé de conserver certaines activités relevant plus du secteur privé, sous prétexte que celui-ci n'est pas en mesure de les assurer. D'autres Ministères ont préféré accélérer leur transfert en songeant à mettre en place un système de contrôle de qualité et de conformité aux normes, pour protéger aussi bien les producteurs que les consommateurs de produits agricoles contre les abus dont ils ont été et peuvent être encore plus souvent victimes, avec la libéralisation.

Dans les pays où la FAO est intervenue, comme ailleurs, les processus de restructuration sont toujours en cours, à des stades d'exécution plus ou moins avancés selon les cas. Certains pays comme le Bénin et la Côte d'Ivoire, ont engagé ce processus depuis plus de sept ans pendant que d'autres comme le Niger ou la Guinée Bissau, en sont à la fin de la phase de préparation et beaucoup d'autres en début d'application. Même si le processus de restructuration n'est nulle part achevé, il a à ce stade introduit d'importants changements même dans les pays où il est récemment engagé.

¹ Pour sa part, la FAO a contribué à la préparation de la restructuration des Ministères de l'agriculture dans de nombreux pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Togo, Mali, Burkina Faso, Niger, Sénégal, Guinée Bissau, Soudan, Haïti, Cambodge, Vietnam, Maroc, Liban), à partir de fonds de son programme de coopération technique (PCT), du PNUD ou de la Banque Mondiale.

Les réformes les plus marquantes appliquées partout, ont trait à l'abandon des monopoles d'Etat, là où ils existaient, sur les importations et la distribution des intrants agricoles, la suppression des banques agricoles ou de développement rural d'Etat, la privatisation ou la dissolution des établissements publics à caractère commercial comme les sociétés d'Etat agro-industrielles ou d'exportation des produits agricoles ainsi que celles chargées des travaux d'infrastructures et de constructions rurales comme au Mali, Bénin, Côte d'Ivoire, Togo et Burkina Faso (Tableau n°1).

Sans être encore nulle part achevés, ces changements se trouvent à des stades de réalisation avancés dans tous les pays. Les formules de privatisation suivies sont parfois différentes selon les pays. Elles vont du transfert pur et simple aux opérateurs privés nationaux ou étrangers qui se sont proposés, avec des conséquences négatives pour les producteurs démunis ou isolés et sur la qualité des fournitures, jusqu'aux formules privilégiant la cession aux organisations professionnelles agricoles d'une partie des activités d'une filière et leur prise de participation au capital de la société agro-industrielle et d'exportation pour les autres activités de la filière.

En Côte d'Ivoire, le projet s'inscrivait dans le cadre du Plan de Stabilisation et de Relance Economique et visait la réorganisation des services extérieurs du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MINAGRA) et la restructuration des structures d'encadrement (SATMACI, CIDV, SODEPRA, OSP, CIDT, SODEFEL, SODEFOR, SAPH, PALMINDUSTRIE, OSP) en tant qu'institutions chargées principalement de l'appui technique aux paysans. L'Analyse diagnostic des Services Extérieurs du MINAGRA et des Sociétés d'Encadrement a permis de révéler que:

- le conseil apporté, tant par les Directions Régionales de l'Agriculture, que par les sociétés de développement, ne présente pas aux agriculteurs les solutions à leurs problèmes et les réponses à leurs besoins en étant basées sur une approche globale du développement local (les activités du paysan concernant généralement, à la fois, et de façon intégrée, l'agriculture, l'élevage et les eaux et forêts);
- la multiplicité des institutions diminue l'efficacité des services fournis aux agriculteurs et accroît la duplication des moyens, donc des coûts de fonctionnement;
- l'absence de coordination entre les institutions accentue la redondance des interventions, quand elle ne soumet pas les agriculteurs à des orientations et à des conseils quelquefois contradictoires; de plus, elle limite la collaboration qui devrait exister entre la vulgarisation, la recherche et la formation;
- la très grande centralisation des pouvoirs et des moyens au niveau des sièges des administrations et des sociétés, entrave les initiatives au niveau local, déresponsabilise et démotive le personnel de terrain et allonge les circuits et les temps de prise de décisions qui ne cadrent pas souvent avec les réalités locales;
- enfin le peu de place fait aux opérateurs privés, la faible attention et l'appui insuffisant apportés aux organisations professionnelles agricoles ne contribuent que peu à la promotion d'initiatives privées et à l'émergence de capacités locales en mesure de prendre la relève de l'Etat pour certains services et d'en étendre la portée au bénéfice des agriculteurs; ces facteurs entravent, en particulier, la participation réelle des agriculteurs à la gestion de leurs services et au contrôle progressif des institutions chargées précisément de leur apporter l'appui dont ils ont besoin aussi bien en amont qu'en aval de leurs exploitations.

En ce qui concerne la vulgarisation et le conseil aux agriculteurs, deux formules ont été suivies. La plus répandue, a consisté à garder cette fonction dans les structures des Ministères mais avec une certaine décentralisation et une participation des agriculteurs et en essayant d'instaurer une collaboration avec les ONG et les acteurs privés fournisseurs d'intrants ou agro-industriels.

Une seconde formule mise en pratique depuis plus de cinq ans en Côte d'Ivoire avec l'Agence Nationale de Développement Rural (ANADER) est en train d'être appliquée au Sénégal avec la mise en place de l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR). Elle part de l'idée

que cette fonction ne peut être valablement assurée que dans le cadre d'une collaboration entre les Ministères et établissements publics concernés comme les instituts de recherche, les organisations professionnelles d'agriculteurs et leurs partenaires privés. Elle est également basée sur la nécessité de donner aux agriculteurs en tant que bénéficiaires de cette fonction, la possibilité d'exprimer leurs problèmes et leurs priorités et faire entendre leur appréciation sur le service reçu et sur les changements à lui apporter. Cette formule s'est traduite par la mise sur pied d'une institution mixte à laquelle participent les Ministères et établissements publics concernés, les organisations d'agriculteurs et les opérateurs privés intéressés. Cette institution est chargée de la fonction de vulgarisation et de conseil. Elle est organisée de façon décentralisée pour adapter ses programmes et méthodes aux particularités locales. Ses programmes et l'utilisation de ses moyens sont gérés suivant les orientations et sous le contrôle de son conseil d'administration ou de gestion, composé en grande partie par les représentants d'organisations d'agriculteurs aux côtés des représentants des Ministères et établissements publics concernés et des acteurs privés.

La restructuration des services des Ministères de l'agriculture est engagée dans tous les cas étudiés. Son degré d'avancement varie d'un pays à l'autre. Les cas les plus avancés dans l'exécution comme le Bénin, la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure le Burkina Faso ont bénéficié d'un appui technique et financier de la part de la FAO pour la préparation et de la Banque Mondiale et d'autres partenaires pour la mise en oeuvre. Dans d'autres cas comme la Guinée Bissau et la République Démocratique du Congo la phase de préparation n'est pas loin de se terminer, cependant des mesures liées au désengagement des Ministères et à un début de décentralisation ont déjà été prises sans attendre la fin de cette préparation.

Sauf dans les cas avancés, il est prématuré de tirer des conclusions définitives sur la restructuration des Ministères et leurs effets sur les opérations de privatisation. Cependant, il convient de noter que même à leurs stades actuels, ces restructurations/privatisations ont apporté des améliorations dans la définition des rôles et fonctions des Ministères et dans leur organisation. Elles ont également contribué à leur désengagement des activités relevant du secteur privé et à la libéralisation des marchés agricoles.

Elles ne sont cependant pas parvenues à leur imprimer les changements nécessaires pour les adapter complètement aux exigences des nouvelles orientations politiques et économiques et les rendre capables de remplir pleinement et efficacement leur mission de service public et de créer pour tous les acteurs existants et potentiels, les conditions de mobilisation de leurs ressources en faveur du développement rural.

En effet, tous les projets menés par la FAO ont montré que la défense des positions et des avantages acquis, la force de l'habitude et la crainte du changement, les alliances politiques et les liens personnels au sein des institutions publiques, la vision sectorielle et cloisonnée, l'esprit de corps, etc., ont limité la portée des restructurations et réduit les changements recommandés à leur minimum.

Ces changements ont permis une certaine déconcentration sinon un début de décentralisation des structures, une privatisation des activités commerciales et industrielles au profit d'un recentrage sur les activités de service public et une certaine rationalisation de l'organisation du travail. Mais elles n'ont que rarement changé l'esprit de travail et la nature des relations avec les agriculteurs et les autres acteurs, et entre services à l'intérieur des Ministères, qui sont restés directifs, autoritaires, sectoriels et cloisonnés et opposés au dialogue, à la concertation, au partage des responsabilités, à la collaboration entre acteurs et entre secteurs et à la participation effective des agriculteurs au choix et à la mise en oeuvre des actions de développement.

Les restructurations préparées par les Ministères seuls se sont révélées incomplètes et proposent des changements légers souvent limités à de simples aménagements d'organigrammes donnant un peu plus d'importance à l'échelon régional. La timidité des

Au Bénin:

La mise en œuvre de la Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR) en 1991-92 avec l'appui du Projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) ont conduit à la redéfinition du rôle de l'Etat et à son désengagement de plusieurs domaines d'activités au profit d'opérateurs privés et d'organisations d'agriculteurs. La plupart des entreprises agro-industrielles, fermes, unités et régies de travaux ou de transport, appartenant à l'Etat, ont été dissoutes ou privatisées. Les seules qui ont été maintenues, avec un rôle et une organisation allégés, sont la SONAPRA pour la commercialisation du coton, l'ONAB pour le bois, et l'ONASA pour les céréales. Dans ce cadre les fonctions précédemment assurées par les CARDER et la SONAPRA, en rapport direct avec les productions agricoles (production de semences, fourniture d'intrants, commercialisation primaire) ont été transférées aux opérateurs privés et en priorité aux organisations paysannes. Le crédit agricole s'est reconstitué progressivement sur la base de caisses locales et régionales alimentées par les producteurs agricoles et gérées par eux.

Cette restructuration a favorisé un partenariat facilité par le retrait de l'Etat de certaines activités au profit des opérateurs privés et de la profession agricole. De nouvelles relations se sont ainsi développées, basées sur des rapports contractuels clarifiant les responsabilités et facilitant la collaboration entre acteurs de différents secteurs et de différents niveaux. Le meilleur exemple est celui du secteur cotonnier avec: (i) l'amélioration sensible de la production et l'installation d'usines privées; (ii) l'ouverture du capital social de SONAPRA aux agriculteurs et aux travailleurs de la société; (iii) le transfert de la fourniture d'intrants aux distributeurs privés et aux organisations de paysans.

Le rôle et les domaines d'intervention des ONG se sont considérablement étendus. Plusieurs d'entre elles sont devenues prestataires de services dans un cadre contractuel avec le Ministère. Les comités installés dans divers cadres (vulgarisation, suivi d'exécution de projets, etc.) ont des prérogatives reconnues officiellement et comprennent des représentants d'organisations de paysans et d'ONG. La médecine vétérinaire a été privatisée et les vétérinaires privés mis à contribution par le Ministère pour les campagnes de vaccination et le contrôle sanitaire.

Malgré ses résultats et ses effets jugés positifs, la restructuration telle que réalisée n'a pas donné tout ce qui en était attendu. La raison est que certaines actions de restructuration n'ont pas été menées jusqu'au bout, c'est le cas par exemple des fonctions de planification de la ressource humaine et de formation continue qui ont été occultées ainsi que celui des fonctions de programmation, de suivi et d'évaluation qui n'ont pas connu le renforcement souhaité.

Les changements proposés est le résultat de compromis obtenu entre les Directeurs et autres responsables, dans le but de maintenir les positions et avantages acquis et les types de relations et méthodes de travail qui leur donnent l'ascendant sur les autres acteurs. Pour les mêmes raisons, les aspects touchant au personnel des Ministères n'ont pas été traités comme il se devait pour adapter le personnel aux besoins des services restructurés.

Les restructurations préparées et mises en œuvre avec l'appui de partenaires extérieurs (Banque Mondiale, AFD, BAD, etc.) ont bénéficié d'expertises et de moyens d'études et d'investigations importants et ont abouti à des propositions plus complètes et plus impartiales. Cependant, leur application n'a pas pu être complète à cause des réticences, des lourdeurs et de certaines décisions politiques inattendues, contraires aux objectifs de la restructuration.

C'est ainsi par exemple que dans certains cas, des Ministères et des structures ont été créés dans ces secteurs alors que le regroupement des Ministères et des services existants était recommandé. Les services chargés de l'analyse et de la prévision sectorielles et du suivi et de l'évaluation des actions de développement des Ministères au niveau central et régional n'ont pas été renforcés comme prévu et continuent de travailler suivant les méthodes anciennes sans prise sur les réalités. L'approche par filière, l'organisation par secteur, le cloisonnement des

Le personnel des services du Ministère et des CARDER devait être réduit de 6870 à 2600 agents environ. Malgré les aides à la reconversion dans le secteur privé, 3200 départs ont eu lieu soit 1000 de moins que prévu. De plus, l'adéquation des profils, aux postes a été dans certains cas impossible en raison des départs volontaires et du gel des recrutements. En outre, seule la formation opérationnelle a été assurée et a empêché d'obtenir l'amélioration qualitative recherchée. La restructuration avait prévu que chaque structure devait être considérée comme un centre de responsabilité relativement autonome et responsable de son budget et de ses activités. Cette nouvelle façon de travailler n'a pas été mise en œuvre comme prévu, ce qui n'a pas diminué la centralisation et n'a pas permis une meilleure répartition des responsabilités et des moyens. Malgré les recommandations de renforcement des fonctions réglementaires et de contrôle, les efforts accomplis n'ont pas été suffisants et de nombreux vides persistent en ce domaine, dans l'élaboration et l'adaptation des textes et dans leur application.

Le désengagement de l'État et la restructuration ont favorisé l'émergence d'une multitude d'organisations paysannes avec leurs unions, de plus en plus structurées et actives, souvent en relation avec des ONG, dans des domaines d'activités où l'État s'est retiré. C'est le cas de la gestion des ressources forestières, de l'amélioration de la santé animale et de la gestion rationnelle des plans d'eau pour la pêche. La fourniture d'intrants y compris les semences et la commercialisation des produits agricoles sont pris en charge par les organisations d'agriculteurs en partenariat avec les acteurs privés. La création de la Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA) par les unions de producteurs sous l'égide de la FUPRO en est un exemple. Il en est de même pour les travaux d'aménagement et de construction rurale qui sont assurés par des PME créées et gérées par d'anciens agents du Ministère. Avec l'aide à la reconversion, environ 300 petites exploitations agricoles ou d'élevage ont été créées par d'anciens agents des services agricoles. Enfin les créations de petites unités de transformation se sont multipliées avec une compétition sur la qualité.

La réhabilitation des caisses locales et régionales de crédit agricole (CLCAM et CRCAM) et leur mise en réseau avec leur fédération nationale (FECECAM) ont favorisé l'accès des producteurs agricoles au crédit. La création de nouveaux systèmes d'épargne crédit villageois (CREP, CAVECA) a amélioré le financement des activités rurales en particulier au bénéfice des femmes. Le réseau FECECAM représente l'action la plus cohérente et stable d'intermédiation financière gérée par les paysans. Dans ce réseau, de 1989 à 1996 les dépôts sont passés de 2,5 à 13,3 milliards FCFA et l'encours de crédit de 245 millions à 9 milliards FCFA avec un taux de recouvrement de 98%. Malgré les progrès réalisés, il reste beaucoup à faire, en particulier en faveur des cultures vivrières, de l'élevage, du crédit à la commercialisation et du crédit d'équipement à moyen et long terme.

services, l'esprit de corps, l'absence de système rationnel d'information interne, etc., se sont maintenus en rendant difficile l'unité et la cohérence dans les choix de politiques agricoles, les équilibres et l'harmonisation interrégionale et l'intégration intersectorielle. Ils diminuent les performances des services et accroissent leur coût de fonctionnement.

La ressource humaine, facteur déterminant d'efficacité des institutions, n'a pas été traitée comme il se doit. Malgré parfois une sérieuse évaluation des compétences existantes et des nouveaux besoins, son redéploiement, bien que constituant un grand effort de rationalisation, n'a pas été jusqu'à assurer sa bonne adéquation aux profils des postes des Ministères après restructuration. En outre, le redéploiement ne s'est pas accompagné des formations nécessaires de mise à niveau ou d'adaptation des profils aux postes nouveaux. Le résultat est que le personnel redistribué n'est pas toujours à la place qu'il faut ou n'a pas été préparé aux nouvelles tâches et méthodes et continue donc à travailler, comme par le passé, de façon inadaptée et avec une efficacité amoindrie.

Une des recommandations essentielles de la restructuration était de créer dans les Ministères, une unité chargée de l'évaluation des besoins en personnel et des compétences et d'assurer l'adéquation des profils aux besoins évolutifs par des mouvements appropriés et la formation

continue du personnel. Cette recommandation n'a jamais été prise en considération et appliquée ou ne l'a été que de façon formelle en limitant la gestion de la ressource humaine à celle purement administrative traditionnelle.

Le personnel contraint de quitter les Ministères n'a pas, sauf dans de rares cas comme au Bénin et dans une moindre mesure en Côte d'Ivoire, bénéficié d'une aide à la reconversion par la création d'activités correspondant aux capacités de chacun, dans le secteur privé, comme cela a été recommandé et même planifié dans les propositions de restructuration préparées avec l'appui de la FAO. Ceci a eu pour conséquences d'une part, d'accroître l'inquiétude du personnel et leur opposition à la restructuration et d'autre part, de perdre des compétences utilisables dans le secteur privé et d'augmenter le nombre des diplômés sans emplois et le malaise social.

C'est pourquoi, la privatisation et en général, le transfert d'activités vers les acteurs privés, même dans les cas où il y a eu une préparation poussée, ont toujours été freinés par des réticences des pouvoirs publics, de peur d'affronter des problèmes sociaux ou de remettre en cause certains intérêts ou parfois par immobilisme ou conservatisme politique. La conséquence est qu'ils se sont faits par à coups, sous la pression des bailleurs de fonds et uniquement pour satisfaire les conditions posées au déblocage des fonds. Dans ces cas, il n'a pas toujours été tenu compte des préparations faites et les privatisations ont été menées dans la précipitation et une certaine confusion sans tenir compte des intérêts des producteurs, de l'Etat ou des personnels des établissements à privatiser. Certains de ces processus de privatisation ont entraîné des années sans apporter de solutions définitives acceptables. Les producteurs agricoles ont dû rechercher d'autres canaux pour obtenir les biens et services dont ils ont besoin, en étant livrés au bon vouloir de commerçants spéculateurs, sans aucun contrôle technique, de qualité ou réglementaire de l'Administration.

Outre la formation qui a manqué à leur personnel pour le préparer aux nouvelles activités et méthodes, ces Ministères n'ont pas bénéficié dans le cadre de leur restructuration des équipements et des budgets de fonctionnement nécessaires, comme prévu dans les propositions, pour décentraliser leurs actions et se redéployer sur le terrain afin d'apporter un conseil quasi-quotidien aux producteurs agricoles, d'effectuer les contrôles vétérinaires, phytosanitaires, de qualité, etc., faisant partie de leur mission et d'assurer la surveillance des ressources naturelles et le suivi de leur exploitation en respect des normes de préservation. Cette absence sur le terrain n'a pas permis non plus aux nouveaux opérateurs privés de trouver le contexte favorable au développement de leurs activités. Les services restructurés et leurs personnels se trouvent dans les situations passées, c'est à dire sans relations autres que de type hiérarchique, sans formation continue ni information assurées, sans moyen de se déplacer pour mener leurs activités sur le terrain au contact et avec la participation des populations, sans motivation ni incitation à l'initiative et à l'amélioration des performances.

Le désengagement des Ministères n'est pas achevé partout. Dans ce cadre, le transfert des activités de production ou commerciales au secteur privé a eu des effets très différents selon les cas. Dans les cas où ce transfert s'est effectué sans préparation suffisante, avec pour seul objectif le désengagement des Ministères, il a abouti à des situations très défavorables, bien plus que par le passé, pour les producteurs agricoles les plus démunis. Dans ces cas, les acteurs privés qui ont repris ces activités à la place des Ministères et de leurs établissements publics, avaient pour objectif de courir le moindre risque pour faire le meilleur profit. Ils ne pouvaient être intéressés par les agriculteurs pauvres ou isolés qu'ils ont ignoré et qui se sont retrouvés dans l'impossibilité d'assurer leurs productions de base, faute de disposer de semences et de fertilisants. D'autre part, le désengagement précipité et sans préparation des Ministères, n'a pas été accompagné d'un renforcement suffisant de leurs capacités de contrôle dans tous les domaines, phytosanitaire, vétérinaire, de qualité des intrants et des produits agricoles, de respect des normes et des seuils d'exploitation des ressources naturelles sans

dégradation, etc. Ceci a laissé le champ libre à l'abus et à la fraude de la part de certains acteurs privés qui n'ont pas hésité à tromper les producteurs agricoles en leur livrant des intrants non conformes aux normes exigées et à exploiter les ressources naturelles de façon destructrice face à une administration impuissante.

Dans certains cas, dont le Bénin est un excellent exemple, le désengagement s'est basé sur une évaluation des besoins des différents agriculteurs dans les différentes régions et d'une évaluation des capacités existantes et potentielles susceptibles de prendre la relève des Ministères. Ces évaluations ont été faites depuis le niveau local et souvent par des entretiens avec les acteurs intéressés en particulier les organisations d'agriculteurs et les cadres des Ministères désireux de mener ces activités pour leur compte dans le secteur privé. Les solutions ont été choisies de façon à garantir la disponibilité des services aux agriculteurs, en essayant de faire participer le plus possible, les organisations d'agriculteurs et de maintenir une certaine compétition entre les acteurs. Ces transferts se sont accompagnés d'actions de renforcement des acteurs retenus pour la reprise des activités que ce soient des organisations d'agriculteurs ou des acteurs privés.

Le cas du Bénin où les groupements de producteurs de coton ont pris la relève des CARDER, services régionaux du Ministère du développement rural, est une réussite dont les effets se sont traduits par plus du doublement de la production de coton en quelques années.

La restructuration des Ministères et des établissements publics qui en dépendent, ne pouvait donner ses résultats que si le rôle, l'autonomie et les capacités des organisations professionnelles agricoles en sortaient renforcés au plus haut point, pour permettre la professionnalisation de l'agriculture et avec elle, la participation effective des agriculteurs à tous les niveaux de décisions, au choix et à la mise en oeuvre des actions de développement et des mesures de politiques agricoles.

Certains des pays étudiés, comme le Burkina Faso et le Niger, à l'instar d'autres pays de la région comme le Mali, le Togo et la Guinée, ont mis en place, avec l'appui de la FAO, un réseau de Chambres régionales d'agriculture décentralisées et représentatives de toutes les catégories d'agriculteurs. Leur rôle est de participer à l'élaboration des politiques et programmes de développement agricole et de renforcer l'organisation, l'information et les capacités de gestion des agriculteurs et de leurs organisations pour qu'ils soient présents sur les marchés et accèdent aux circuits commerciaux et financiers dans de meilleures conditions. Cette action indiscutablement excellente n'a malheureusement pas eu les faveurs des partenaires financiers extérieurs. Elle n'a pour cela pas eu le développement souhaité par les agriculteurs qui se voyaient pour la première fois représentés pour faire entendre leurs voix et par le Gouvernement qui a trouvé dans ces nouvelles institutions un précieux partenaire capable de donner à la participation des agriculteurs tout son sens et d'aider à promouvoir et à mobiliser les capacités du monde rural.

Mis à part cette action particulière à un nombre limité de pays de la région, les organisations professionnelles d'agriculteurs n'ont pas reçu les appuis suffisants pour devenir les partenaires économiques qu'ils devraient être. Des efforts ont été faits et des progrès enregistrés dans ce sens, mais ils restent modestes au vu du travail à faire. Le plus délicat et urgent à faire reste le problème des organisations d'agriculteurs dans les secteurs des productions vivrières et de l'élevage où les expériences passées ont été partout des échecs, à cause de l'attention et de l'intérêt accordés aux seules filières agro-industrielles ou d'exportation.

La restructuration n'a pas été complétée de mesures d'accompagnement indispensables pour rendre le contexte institutionnel et juridique plus favorable. Dans certains cas, la recherche agricole a fait l'objet de restructurations plus ou moins poussées, mais il n'y a pas eu dans tous les cas des réformes en profondeur de la législation sur les coopératives et associations agricoles, sur le crédit agricole et surtout sur la formation professionnelle et l'enseignement agricole.

En conclusion, dans tous les cas étudiés, les rôles des Ministères chargés de l'agriculture et du développement rural ont été redéfinis compte tenu des principes de non-intervention dans les activités commerciales ou de production et des exigences de l'économie de marché.

Les Ministères et les établissements publics dépendant d'eux ont transféré leurs activités ne relevant pas de la mission de service public aux opérateurs privés, y compris les organisations d'agriculteurs. Ces transferts ont pris différentes formes et ne sont pas partout terminés. Les restructurations des Ministères se trouvent à des stades d'avancement différents selon les cas. Partout, à cause de réticences internes pour divers motifs et en raison d'appuis externes insuffisants, elles ont été partielles. De ce fait elles n'ont pas permis les changements profonds souhaités en particulier en faveur de la ressource humaine et n'ont pas donné aux institutions en question les capacités de s'adapter par elle-même pour être de façon durable des instruments efficace du développement. A l'extérieur des Ministères restructurés, elles n'ont pas été accompagnées des réformes complémentaires indispensables pour rendre le contexte favorable au développement.

DEUXIÈME PARTIE

Les formules et processus de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités

I Les formes et formules institutionnelles envisageables de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités

1. Les préalables de la privatisation et des transferts d'activités et de responsabilités

Pour répondre aux objectifs précédemment cités, de mieux satisfaire les besoins des producteurs et servir le développement en minimisant les problèmes induits notamment sur le plan social, les opérations de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités, ne peuvent pas être envisagées sans être incluses dans un plan de restructuration des institutions publiques préparé sur la base d'une définition et d'un partage clairs des rôles de l'Etat et des acteurs privés y compris les organisations professionnelles de producteurs.

Sur cette base, il doit identifier avec précision les entreprises et activités à privatiser et indiquer clairement les critères de sélection des organisations professionnelles et des acteurs privés existants ou à promouvoir qui sont susceptibles de prendre la relève de l'administration ou de ses établissements publics avec l'assurance de meilleurs résultats. Etant donné la faiblesse des capacités de ces «preneurs», ce plan doit comporter un programme spécifique, destiné à renforcer leurs capacités et à promouvoir de nouveaux opérateurs privés. Il doit être accepté par les autorités du pays et intégré ou au moins harmonisé avec la politique de réforme administrative d'ensemble et faire l'objet d'une information très large auprès de tous les acteurs concernés autant les producteurs agricoles et leurs organisations, que les acteurs privés et que les salariés que le secteur public ne peut plus employer.

Le succès de ces opérations de privatisation et de transfert va dépendre de leur préparation, en particulier quand il s'agira de procéder à l'évaluation de leur objet et de leurs effets et quand il faudra sélectionner les «preneurs» et les conditions de transfert. Parmi les préalables, il est nécessaire de prévoir les fonds nécessaires à la mise en œuvre des privatisations et des transferts, calculés sur la base des évaluations effectuées en cours de préparation. L'obtention de ces fonds nécessaires d'une part, pour assainir les entreprises à privatiser et d'autre part, pour assurer le suivi du processus de privatisation et renforcer les capacités des acteurs privés et des organisations professionnelles sélectionnés pour prendre le relais de l'Etat conduit à faire appel aux apports des partenaires financiers extérieurs. Aussi, ces partenaires doivent-ils être associés à la préparation de ces privatisations et transferts et de manière plus générale à la préparation du plan de restructuration des institutions publiques dont ces privatisations et transferts doivent être une composante.

Dans le cadre du désengagement de l'Etat des activités qui ne sont pas des services publics deux aspects sont à considérer:

- Le premier concerne les activités de type industriel ou commercial pour lesquelles nous employons le terme de privatisation ou transfert d'activités;
- Le second concerne des activités dites «mixtes» (vulgarisation, conseil de gestion, appui aux organisations professionnelles agricoles) dont l'Etat ne se désengage que partiellement afin de continuer à apporter un appui utile tout en donnant aux producteurs et à leurs organisations professionnelles la possibilité de participer de façon effective aux choix, au suivi et à l'évaluation des actions d'appui au développement qui les concernent. Ces actions sont traitées sous le terme de *transferts de responsabilités*.

1.1 Les entreprises ou activités de type industriel et commercial

La sélection des entreprises à privatiser ou des activités à transférer se basent sur des critères généraux s'assurant qu'elles sont (i) effectivement ou potentiellement rentables, (ii) déjà soumises à la concurrence, (iii) exemptes de problèmes de sureffectif et (iv) qu'elles ne remplissent pas une fonction de service public.

La réorganisation des entreprises ou entités à privatiser nécessite parfois une réorganisation et des assainissements préalables qui demandent parfois un laborieux travail d'investigation et de clarification comptable et financière notamment. C'est le cas des garages, unités de travaux en régie, de transport, rizeries, usines diverses. Ces unités sont localisées au sein de l'administration, sans distinction claire de leurs personnels, de leurs moyens matériels et de leurs ressources financières propres. Leur privatisation ou transfert nécessite des opérations préliminaires pour les rendre autonomes et distinguer leurs ressources et moyens par rapport à l'administration, afin de pouvoir évaluer ce qu'il y a à céder avant leur transfert.

L'évaluation commerciale des entreprises ou entités à privatiser est souvent difficile à réaliser dans les pays en développement du fait de l'inexistence ou de la portée très limitée des marchés financiers et surtout du fait qu'il s'agit de très petites entreprises. La procédure d'appel d'offres peut être un moyen d'y remédier, dans la mesure où elle fait intervenir la concurrence pour situer un prix de marché des entreprises à vendre. Elle offre l'avantage de la transparence et est aisément applicable aux petites et moyennes entreprises, mais exige certaines précautions et une vigilance, tout au long du processus de l'appel et du dépouillement des offres, qui n'ont souvent pas toujours cours.

1.2 Les transferts de responsabilités

Il s'agit des activités d'appui technique et de conseil, jusqu'ici exécutées par les services publics et devant l'être dans un cadre institutionnel nouveau de collaboration entre les opérateurs publics, la profession agricole et les acteurs privés.

La réorientation de ces activités conduit à concevoir et à créer des institutions d'un type nouveau, souvent de statut mixte, qui peuvent offrir un cadre de dialogue et de concertation entre les différents partenaires. Elle nécessite en même temps de revoir l'ensemble du processus d'appui aux producteurs et de son environnement en particulier en termes de réforme de la législation de base des coopératives, de mécanismes de financement de l'appui technique et du conseil, de relations avec la recherche et l'enseignement agricole, d'établissement de relations contractuelles avec différents acteurs, etc.

Les nouveaux cadres de partenariat qui peuvent être ainsi conçus entre l'Etat et les acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la fonction d'appui technique et de conseil aux producteurs, sont rendus nécessaires, du fait d'une part du caractère inadapté et de l'incapacité démontrée et reconnue de l'administration publique à les réaliser de façon satisfaisante même avec des appuis importants de projets comme les PNVA, et d'autre part de la faible capacité des

acteurs privés et des organisations professionnelles non préparés à les réaliser. Dans ce cas en effet, il apparaît à l'évidence que la solution ne réside pas dans les aménagements d'organigrammes, de postes, de procédures de travail et de méthodes. Elle passe par la nécessité à la fois de repenser les approches d'appui technique et de conseil aux producteurs, de redéfinir le rôle et les responsabilités des acteurs concernés et de leurs relations entre eux et surtout le cadre institutionnel et les mécanismes financiers qui assurent une collaboration entre tous, la participation de plus en plus forte des bénéficiaires aux décisions et à leur suivi et évaluation et comme conséquence une efficacité accrue et une durabilité des résultats et de leurs effets sur le développement et l'amélioration des conditions de production des plus faibles. Dans cet esprit, par exemple il a été mis en place une structure mixte Côte d'Ivoire (ANADER), au Togo et au Sénégal (ANCAR) dont la mission essentielle est d'assurer la fonction d'appui technique et de conseil rural (conseil technique, économique et de gestion aux exploitations agricoles et aux organisations de producteurs; formation des producteurs et des gestionnaires d'organisations professionnelles; suivi et évaluation des programmes de développement).

2. Les méthodes de privatisation

Les modalités de privatisation et de transfert des activités peuvent selon les cas, revêtir plusieurs aspects:

2.1 Cas des activités industrielles et commerciales

(a) *La privatisation de la gestion*: Elle est considérée comme une opération destinée à rétablir la viabilité commerciale des entités sans que cela conduise, à court terme, à un transfert de propriété. Elle peut prendre les formes suivantes:

- Contrats de gestion ou de management, de cession à bail (location d'immeuble ou de terrain) ou de concessions d'exploitation;
- Application de critères de gestion commerciale ou constitution en sociétés;
- Création de co-entreprises associant entreprises publiques et privées;
- Sous-traitance de services publics.

(b) *La privatisation du capital*: Elle peut être très diverse et peut être précédée d'une privatisation de la gestion. Elle a pris les formes suivantes dans divers projets où la FAO était impliquée:

- Vente directe à des investisseurs/repreneurs, en priorité le personnel intéressé et les organisations professionnelles agricoles en leur accordant un crédit approprié, de tout ou partie du capital suivant une procédure de gré à gré ou d'appel à la concurrence; vente ouverte aux enchères publiques;
- vente directe aux salariés ou à l'équipe de cadres;
- crédit-bail;
- la liquidation avec vente des actifs.

2.2 Cas des activités d'appui technique et de conseil

La participation paritaire de l'Etat, des organisations d'agriculteurs, des projets et des opérateurs privés dans une institution de statut mixte, permet d'associer les capacités de l'Etat avec celles des autres opérateurs et de permettre aux producteurs d'orienter le service à fournir en fonction de leurs besoins. Il permet, en outre, de préparer les agriculteurs à la gestion par leurs seuls moyens, des services d'appui technique.

Le dispositif d'ensemble proposé se présente donc sous forme de structure de conseil et d'appui technique décentralisée et autonome, dont la proximité avec la base, constituée des exploitants agricoles à qui elle se réfère pour les prises de décisions, est une garantie de mieux répondre aux besoins diversifiés des producteurs. Ces structures forment un réseau destiné à faciliter entre elles les échanges d'informations et d'expériences et à harmoniser les positions vis-à-vis de leurs partenaires publics et privés. Ce réseau est animé et géré au niveau national, par une structure nationale qui est leur émanation, qui dépend d'elles et qui, de ce fait, ne peut avoir aucun pouvoir hiérarchique sur elles.

Dans le cas de l'Agence Nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER), en Côte d'Ivoire l'appui de la FAO a permis de:

- finaliser les projets de statuts de l'ANADER et les textes d'organisation et d'attributions permettant sa création le 29 septembre 1993;
- élaborer une notice présentant sa mission, son organisation et le contexte de sa création pour informer les actionnaires potentiels (paysans, privés) identifiés;
- participer aux diverses opérations de constitution de l'ANADER, notamment les travaux avec le notaire, les commissaires au compte et aux apports, les futurs actionnaires et l'organisation des assemblées générales constitutives de la société;
- finaliser le manuel de procédures administratives, financières et comptables de l'ANADER, validé par un cabinet d'audit international, qui pose les principes de gestion retenus en matière budgétaire, comptable et administrative (responsabilisation des échelons les plus proches du terrain pour gérer leurs moyens matériels et financiers, création de centres de responsabilité, sous ensembles de l'ANADER, permettant à la direction générale de définir les délégations d'autorité et donc le niveau de décentralisation;
- mettre en pratique les systèmes de gestion préconisés, notamment les comités locaux et régionaux d'orientation pour améliorer progressivement les performances de gestion de l'ANADER, à tous les niveaux, grâce à des processus de préparation et de négociation mieux formalisés;
- participer à la présentation de divers logiciels de gestion susceptibles d'être utilisés pour les opérations comptables et financières de l'ANADER et adaptés au manuel de procédures validés.

II Les étapes de la privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités

Le processus de privatisation peut se décomposer en trois grandes étapes (voir tableau N°2 et schéma N°1):

- l'étape de préparation comprenant les analyses institutionnelles et les évaluations de base des institutions publiques et l'élaboration du plan de restructuration dont découle le plan détaillé de privatisation;
- l'étape de mise en oeuvre du processus de privatisation;
- L'étape de suivi et d'appui au processus de privatisation et de transferts d'activités et de responsabilités.

1. Première étape: Préparation du plan détaillé de privatisation

Durant cette première étape un plan est présenté qui définit le champ, les formes et les conditions du processus de privatisation, dans les phases de préparation détaillée et de mise en oeuvre des opérations qui lui sont définies à partir du plan de restructuration.

Ces opérations obéissent à certains principes consistant à :

- Concevoir un programme national définissant les constantes à respecter, quelles que soient la région et l'institution, tout en permettant par ailleurs, une certaine souplesse dans l'exécution;
- Assurer une cohérence entre les actions (privatisation, restructuration, reconversion) menées dans les différentes régions, et leur harmonisation au niveau national, ainsi qu'une coordination et un suivi de leur mise en oeuvre et la concertation entre les parties prenantes (Gouvernement, Bailleurs de Fonds, Producteurs etc.);
- Concevoir la privatisation des institutions comme un ensemble comprenant de façon inséparable le transfert d'entités ou d'activités, l'organisation des structures et le renforcement des capacités;
- Agir dans un esprit de décentralisation et de déconcentration, d'encouragement des initiatives et des performances, et dans un but d'économie et des entités nouvelles.

Le processus de privatisation et de transfert d'activités et de responsabilités est une opération transitoire et particulièrement sensible qui exige une concentration d'attention et d'efforts et qui doit être terminée en un minimum de temps pour éviter l'immobilisation prolongée de capacités de production, l'arrêt d'approvisionnement des producteurs et la montée des mécontentements parmi les salariés. Pour cela, elle exige une préparation fine, avec un choix clair des solutions évitant toutes discussions ou contestations, la disponibilité des fonds pour sa mise en oeuvre, des règles et des procédures spéciales, différentes de celles en vigueur dans l'administration classique, et le contrôle de leur respect et l'appui politique nécessaire pour minimiser les risques de conflits. Il est donc nécessaire d'envisager la mise sur pied pour le temps qu'elle durera, de structures ad hoc efficaces et légères, assurant la concertation entre tous les partenaires et leur participation aux prises de décisions et au suivi de leur mise en oeuvre.

Ces structures doivent pouvoir agir à deux niveaux :

- Au niveau national, qui a un rôle d'orientation, d'harmonisation, de suivi et de contrôle;
- Au niveau sectoriel, qui a un rôle d'exécution conformément aux orientations définies au niveau national.

Les actions à mener, à ces deux niveaux, avec le Ministère de l'Agriculture et ses structures sous tutelle, appuyés par des équipes légères composées de personnel sélectionné, doivent permettre d'effectuer les opérations de transfert d'activités, d'audit du personnel et du patrimoine et de reconversion du personnel excédentaire.

L'exécution de la privatisation doit relever d'instances et de responsables nationaux, compte tenu des problèmes humains qu'elle soulève. Mais elle nécessite aussi d'importants apports extérieurs de la part des bailleurs de fonds. Ceux-ci seront associés, avec les Autorités Nationales, les producteurs et leurs organisations, à la définition des orientations et des programmes d'actions, à la coordination des efforts, au suivi et à l'appréciation de l'état d'exécution de la privatisation.

Les opérations concourant à la privatisation et au transfert d'activités et de responsabilités du secteur public au secteur privé sont présentées ci-dessous. Elles sont décomposées en activités, ordonnées les unes par rapport aux autres et situées dans le temps :

1.1 Les opérations de mise en place des instruments de la privatisation

(a) Définition et mise en place des organes

Afin de suivre et de coordonner toutes les actions de privatisation, des activités préalables à ces actions doivent être effectuées et visent à créer et organiser les activités des organes chargés de la privatisation aux différents échelons et mettre en place leurs moyens de fonctionnement.

Il s'agit de mettre en place:

- les organes chargés, à différents niveaux, des opérations de privatisation et leurs moyens de fonctionnement;
- les règles et procédures des opérations de privatisation;
- les moyens financiers nécessaires à la privatisation.

Les actions de privatisation seront conduites suivant deux volets et à deux niveaux:

- suivant deux volets:
 - le premier volet concerne le transfert des actifs des structures à privatiser vers les opérateurs privés ainsi que la reconversion du personnel repris ou excédentaire, à traiter par des organes ad hoc;
 - le deuxième volet a trait à la création, la réorganisation et le renforcement des unités reprises à traiter par les repreneurs eux mêmes, avec l'appui logistique des organes de la privatisation.
- à deux niveaux:
 - le niveau national, définit les orientations, les règles et les procédures d'exécution de la privatisation communes à tous, assure le suivi et l'harmonisation des opérations et conduit les opérations de redéploiement et de reconversion des structures situées au niveau national;
 - le niveau régional plus proche des réalités exécute les opérations suivant les règles et procédures définies au niveau national.

Il est nécessaire d'envisager la mise sur pied d'instances et d'organes ad hoc pouvant assurer l'exécution de la privatisation, en échappant aux lenteurs des procédures administratives et aux influences et interférences. Le dispositif à mettre en place serait composé d'une instance politique et d'organes techniques ad hoc.

L'instance politique a un rôle d'orientation aux différentes phases de la mise en oeuvre de la restructuration, et c'est elle qui, au niveau national dans le cadre de la privatisation, définit les orientations et les règles de privatisation, en adopte les programmes d'action et en apprécie l'état d'exécution. Cette instance peut avoir la forme d'un comité national de restructuration ou d'un comité d'orientation et de suivi, comprenant les représentants des ministères concernés par les prises de décision relatives à la restructuration, des représentants du personnel des institutions à restructurer et des représentants de la profession agricole.

Les organes techniques d'exécution ont pour rôle d'informer l'instance politique du déroulement de la restructuration en général et des opérations de privatisation en particulier, de lui préparer les éléments de prises de décisions et de veiller à leur application par les acteurs concernés. Ces organes sont constitués d'une cellule centrale et de cellules régionales d'exécution, dotées des capacités nécessaires pour une application décentralisée de la privatisation et pour une résolution, au niveau local d'abord, des problèmes qu'elle entraîne, en particulier pour le personnel. Dans la plupart des pays où la FAO est intervenue dans des programmes d'appui à la mise en oeuvre de la restructuration/privatisation, deux sortes d'organes ont été mis en place:

- Une cellule «d'exécution» chargée de définir et de mettre en place les conditions de la privatisation, d'en exécuter certains volets et d'en suivre l'exécution, appuyée aux niveaux régional par des équipes chargées de l'exécution des opérations de privatisation en application des orientations définies au niveau national en fonction des besoins identifiés;
- Une cellule «d'information» chargée de l'orientation des agents licenciés par la mise à disposition d'une banque de projets agricoles constituée par elle, de conseils et d'assistances

en création et reprise d'activités, secondée au niveau régional par des structures extérieures identifiées et formées par elle, chargées de l'appui, du conseil et de la formation aux repreneurs et aux agents licenciés des institutions restructurées.

Ces cellules constituent un réseau où l'information doit circuler facilement et rapidement, ce qui nécessite une unité de conception des méthodes et des procédures et une standardisation des documents de travail. Des correspondants sont désignés dans les services à restructurer aux niveaux national et régional, ils ont pour rôle d'établir et de faciliter les liaisons entre leurs services et les équipes de la Cellule d'Exécution ou les cabinets extérieurs et les ONG.

(b) Elaboration du cadre d'orientation réglementaire et des procédures

En même temps que la mise en place des organes chargés de la mise en oeuvre de la privatisation, il s'agit d'élaborer les orientations et rédiger les procédures de la privatisation constituant le cadre réglementaire et méthodologique de référence et d'harmonisation des actions de privatisation à travers toutes les régions et pour chaque entité à restructurer. L'élaboration de tels instruments à caractères juridiques et méthodologiques se résume, pour l'essentiel, à ce qui suit:

- Elaboration et adoption des textes créant et organisant les organes de la privatisation;
 - Instance politique Nationale d'Orientation et de Concertation;
 - Cellule d'Exécution de la Privatisation;
 - Cellule d'Information et de Reconversion;
- Elaboration des règles, procédures et documents standardisés (fiches, dossiers, registres, etc.) et du système d'information à utiliser par les organes de la privatisation;
- Elaboration des cahiers de charges en vue des opérations de privatisation ou de transfert d'activités.

(c) La préparation de la ressource humaine

Il s'agit ensuite de sélectionner et de préparer les personnes chargées à tous les échelons de mettre en oeuvre la privatisation, en leur donnant par une action de formation - information, une bonne connaissance du cadre réglementaire et méthodologique de la privatisation et en les dotant des moyens et équipements de travail nécessaires.

(d) L'information

Il est important d'informer les agents des structures concernées par la privatisation sur le schéma de privatisation, ses implications, ses incidences et les appuis qui seront apportés afin d'éviter les résistances au changement.

Une fois la préparation de la privatisation effectuée, les instruments de la privatisation doivent être mis en place et les activités préparatoires réalisées dans un délai restreint et être menées avec le plus grand soin car elles constituent un préalable à la privatisation proprement dite.

1.2 Les opérations de transfert des activités

Il s'agit des activités de type industriel et commercial, des institutions à restructurer, qui seront transférées à des agents partants (en priorité), à des organisations professionnelles agricoles ou à des opérateurs privés du monde agricole qui en feront la demande. Il s'agira de:

(a) faire les études sur les capacités existantes dans chacune des régions et des possibilités de promotion d'opérateurs spécialisés publics, privés, coopératives, individuels en vue de leur céder certaines activités au fur et à mesure qu'ils peuvent les prendre en charge avec les meilleures chances de réussite.

Pour cela, sur la base des résultats des évaluations et audits nécessaires, il s'agit d'identifier localement les candidats potentiels pour la reprise des activités, analyser leurs besoins en

conseils et en crédits et proposer les formules de transferts ou de privatisation les plus appropriées.

La recherche des formules de privatisation doit se faire de façon décentralisée, en favorisant les solutions locales et en faisant appel au maximum aux organisations professionnelles qui doivent être renforcées. Cette organisation décentralisée de l'exécution de la privatisation permet de prendre des décisions rapides et adaptées aux différents cas de personnes et aux réalités existantes. Elle prend en compte en même temps, les critères de satisfaction des besoins des agriculteurs et favorise la promotion et le renforcement des capacités locales.

La cellule d'information a un rôle de coordination des actions d'information et de conseil et de suivi/évaluation des structures qui en sont chargées au niveau de chaque région. Pour accomplir sa mission, elle se charge dans chaque région de:

- procéder à une évaluation du marché potentiel des biens et services utiles au développement rural;
- déterminer les possibilités, les conditions et les formules les plus appropriées de création d'activités dans les régions;
- mettre en place une banque de projets d'activités artisanales et d'entreprises à créer, d'activités transférées à reprendre, de catalogues et de coûts localement adaptés, de fiches de formation appropriées;
- élaborer et éditer un guide de création d'entreprises agricoles et un manuel de formation à l'usage des structures chargées d'orienter, de conseiller, d'aider et de suivre les agents licenciés;
- identifier, au cours de ces travaux et si possible en réaliser une partie avec eux, les cabinets, ONG et autres institutions capables de fournir à toute personne intéressée par une activité répertoriée, le conseil l'aidant soit à reprendre une activité transférée, soit à créer une entreprise. Cette assistance peut consister en élaboration de statut, en conseil d'investissement, en constitution de demande d'aide financière ou de prêt, en conseil de gestion, en crédit d'installation et d'équipement initial, en formation, etc.;

(b) identifier le personnel et les moyens matériels de ces activités en vue des transferts éventuels;

(c) proposer un calendrier et les modalités et les procédures de transfert, notamment l'organisation de la gestion des activités durant la période intermédiaire de cession;

(d) préparer les méthodes de suivi-évaluation des actions de mise en place de privatisation et de transfert des activités.

1.3 Les opérations sur le personnel

Il s'agit des activités de recensement et d'identification du personnel permettant de déterminer:

- le personnel restant dans les structures administratives ou désireux d'être affecté aux institutions créées;
- le personnel partant dont la fonction ne répond plus à la nouvelle mission des institutions restructurées ou créées et qui, ne bénéficiant pas du transfert d'activités sera reconverti à d'autres métiers;
- le personnel bénéficiant du transfert des activités des structures actuelles qui sera encadré et conseillé jusqu'à la cession finale des activités. La priorité de reprise sera donnée aux agents qui en sont chargés et qui possèdent les qualités requises pour les poursuivre à leur propre compte. De cette façon, la compétence professionnelle de ces agents continuera à servir et leur problème social sera réglé.

Cette opération nécessite l'examen et la résolution de problèmes au cas par cas et devra être traitée avec la plus grande célérité de façon à assainir rapidement le climat social.

La vitesse avec laquelle l'opération sera menée dépendra des capacités qui seront mises en place pour le traitement des dossiers de personnel aux niveaux national et régional.

1.4 Les opérations sur le patrimoine

Il s'agit des actions de recensement, d'évaluation et d'identification du patrimoine permettant de déterminer:

- le patrimoine restant dans les structures administratives ou dans les institutions créées;
- le patrimoine excédentaire ne répondant plus aux besoins des nouvelles structures et non lié à une activité qui sera cédé en priorité aux agents partants;
- le patrimoine lié aux activités industrielles et commerciales qui devra être transféré. Il pourra faire l'objet de la mise en place d'une organisation et d'une gestion autonomes dans l'attente de son transfert à des opérateurs clairement identifiés, en priorité les partants des structures. Son dégagement devrait être entamé au plus vite afin de libérer les structures et éviter la détérioration des moyens.

A cette opération sont liées toutes les actions relevant de la réalisation des actifs et de l'apurement des passifs, ainsi que la préparation anticipée des appels d'offres en vue de la reprise rapide des moyens au moment du lancement des actions de transfert.

1.5 Les opérations sur la reprise et la création d'activités

Il s'agit des actions d'assistance et de conseil aux agents partants des structures publiques afin de les informer sur les activités à reprendre ou à créer, de les recevoir et de les orienter vers les structures chargées de les appuyer, de les conseiller, de les former et de les suivre.

2. Deuxième étape: La mise en œuvre du processus

Une fois définis et créés les organes chargés de la privatisation, le cadre réglementaire de leurs activités tracé, les procédures, normes et documents standardisés nécessaires à l'harmonisation de leurs actions élaborés, il s'agit d'assurer le respect des règles et normes de la privatisation et du suivi-évaluation des opérations sur le terrain ainsi que de l'organisation des échanges d'informations et de services entre les organes de la privatisation. Les responsabilités des différents organes sont alors les suivantes.

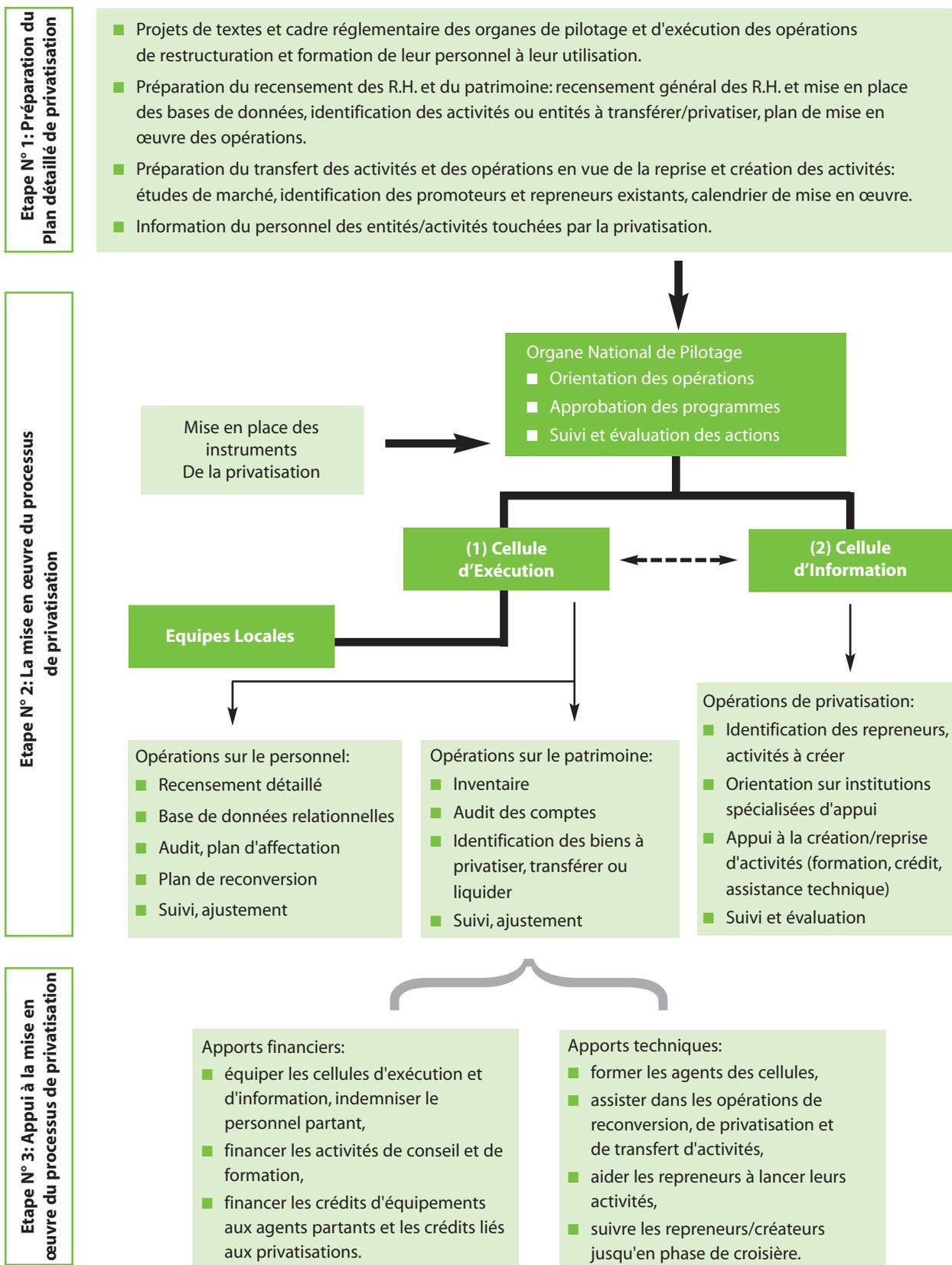
2.1 Orientation et suivi du processus de privatisation

L'instance politique centrale, cadre institutionnel d'élaboration des décisions servant à orienter, à suivre et à harmoniser les opérations de privatisation:

- approuve les programmes d'action, décide de l'affectation des moyens de privatisation et des ajustements nécessaires en cours d'exécution;
- suit et apprécie l'exécution de la privatisation;
- définit les orientations, les règles et procédures à respecter dans la privatisation;
- oriente et suit les actions d'assistance à la reconversion du personnel.

Les décisions sont prises sur la base des informations et des propositions élaborées par les organes d'exécution qui constituent son outil de préparation des mesures à prendre et de suivi de leur application.

Schéma N°1: Les Etapes de la privatisation



2.2 Exécution de la privatisation

(1) Les cellules d'exécution

L'organe d'exécution de la privatisation, une fois créé, est chargé de définir et de mettre en place les conditions techniques et matérielles pour mener à bien la privatisation des institutions rurales, pour en suivre et en évaluer l'exécution et leur apporter l'appui nécessaire.

Il doit pour cela:

- élaborer et mettre au point les projets de textes, documents de base, manuels et guides de règles et procédures nécessaires aux opérations de privatisation et permettant la formation - information des agents qui en sont chargés;
- établir, en référence aux propositions des équipes de terrain, à ses propres travaux et aux orientations reçues de l'instance nationale d'orientation, le programme général de la privatisation et procéder au cours de son exécution aux réajustements nécessaires, le tout en termes d'actions, de calendriers et de moyens à mettre en place;
- apporter aux différents organes chargés à divers niveaux de l'exécution de la privatisation, l'appui nécessaire, en particulier en information - formation et consultations;
- exécuter les opérations au niveau national et suivre les équipes d'exécution au niveau régional, chargées des mêmes travaux, dans les domaines concernant:
 - *les ressources humaines:*
 1. recensement du personnel des structures privatisées et des activités transférées;
 2. mise en place des équipes d'audit des ressources humaines conformément aux méthodes définies;
 3. proposition de liste du personnel partant des structures et celle concernée par les opérations de transfert;
 4. réception des travaux et contrôle puis présentation, à l'instance d'orientation nationale, des résultats des évaluations des ressources humaines permettant d'identifier le personnel affecté aux nouvelles entités ou celui désireux de créer une activité;
 5. transmission des dossiers des agents partants ou désireux de reprendre une activité à l'organe chargé des opérations de reconversion;
 6. coordination des opérations de redéploiement et de reconversion au niveau national et régional, en liaison avec les opérations liées au patrimoine.
 - *le patrimoine:*
 1. travaux d'inventaire du patrimoine;
 2. audit des activités de type industriel et commercial;
 3. évaluation des biens et activités;
 4. identification des biens à privatiser, à transférer ou à liquider;
 5. proposition de liste du patrimoine partant des structures et celle concernée par les opérations de transfert;

Modalités pratiques

Recensement et Identification du personnel: Les équipes de terrain dépendant de l'organe d'exécution de la privatisation à partir du recensement général du personnel du Ministère et des structures sous tutelle détermine le personnel utilisé dans le cadre des activités de type productif et qui peut bénéficier s'il le souhaite des opérations de transfert des activités, en priorité. Ce travail est effectué sur la base des méthodes et des critères définis par l'organe national d'exécution et après avis de l'instance nationale d'orientation.

Redéploiement et Reconversion: Le personnel retenu à titre transitoire, dans le cadre des activités industrielles ou commerciales est suivi par l'organe d'exécution jusqu'au transfert définitif des activités. Ce personnel exprime ses intentions de reprise d'activités à l'organe d'information et de reconversion. Au fur et à mesure de la cession des activités, le personnel concerné reçoit ses droits et acquiert auprès de l'organe d'exécution (assisté d'un liquidateur) les biens nécessaires au démarrage de ses activités. Le personnel partant qui ne bénéficie pas des transferts d'activités est pris en charge par l'organe d'exécution qui au vu des dossiers individuels (audit) et des intentions exprimées par les intéressés, fait régler leurs droits et les oriente selon les cas vers l'organe d'information et de reconversion.

6. réception des dossiers et contrôle et présentation à l'instance d'orientation nationale, des résultats des évaluations du patrimoine permettant d'identifier les biens affectés aux nouvelles entités ou destinés à la création de nouvelles activités;
7. transmission des dossiers du patrimoine à céder ou repris à l'organe chargé des opérations de reconversion et préparation, de concert, des dossiers d'appels d'offres des entités à reprendre en vue de les céder aux repreneurs le plus rapidement possible;
8. coordination des opérations d'affectation aux nouvelles structures des patrimoines conservés, de cession aux opérateurs privés et de transfert aux agents partants en priorité, en liaison avec les opérations de reconversion.

Modalités pratiques

L'organe d'exécution de la privatisation fait procéder, avec ses équipes ou avec l'appui d'un cabinet d'audit ou d'expertise, à l'inventaire physique et à la valorisation du patrimoine des structures concernées. Sont ensuite identifiées, sur la base des méthodes définies, en relation avec l'instance nationale de coordination:

- les biens liés aux activités industrielles et commerciales, gérés de façon transitoire par l'organe d'exécution jusqu'au transfert total des activités en liaison avec l'organe de reconversion;
- les biens excédentaires qui seront cédés en priorité aux agents partants des structures selon les modalités définies, sur la base d'un document précisant le type de biens demandés et leur situation.

Les appels d'offres seront lancés afin d'éviter des retards préjudiciables à la bonne marche des opérations. L'évaluation des dettes des structures avec l'appui d'un cabinet d'audit sera aussi effectué. L'instance nationale donne, pour toutes ces opérations (identification, évaluation, affectation, cession) son avis sur les listes qui lui sont transmises et les méthodes employées par la Cellule et joue un rôle d'arbitrage en cas de désaccord entre les Institutions.

- contribuer à la mise en place des nouvelles entités/activités transférées ou à créer;
- suivre, durant une période transitoire, la gestion des activités de type industriel et commercial non encore transférables en attente de leurs cessions à des opérateurs privés.

Au Niveau Régional: des équipes légères ad hoc, participent à l'exécution des opérations de restructuration. Elles se répartissent en (i) équipes d'exécution des opérations sur le personnel, chargées d'exécuter les opérations de recensement, de suivi des audits du personnel et d'assister le redéploiement du personnel; (ii) équipes d'exécution des opérations sur le patrimoine, chargées d'exécuter les opérations d'inventaire, de suivi des audits et d'assister les activités d'affectation des biens.

(2) La cellule d'information et de reconversion

Description: C'est l'organe de préparation et d'exécution des décisions de l'instance nationale d'orientation en liaison permanente avec les organes d'exécution national et régionaux pour traiter de la reconversion du personnel et de l'appui aux transferts d'activités.

Elle a pour tâches essentielles, avec le support des Chambres professionnelles, les cabinets d'études et de formation nationaux, les ONG et les Ministères concernés, d'informer et de faciliter l'insertion dans le secteur privé des agents quittant les institutions rurales et de préparer la privatisation des activités, en les aidant:

- soit à reprendre des activités transférées des structures existantes;
- soit à créer des activités nouvelles sous une forme individuelle ou sous forme de société ou d'association.

Elle suit, grâce à des procédures rigoureuses, les opérations de transfert en s'assurant que les agents liés à l'activité soient contactés en priorité ainsi que la création et le développement des activités ainsi créées, de leur phase de démarrage jusqu'à leur phase de croisière.

Les agents partants bénéficient, pour engager leurs activités, de lignes de crédit à la reconversion qui se font à des taux réels d'intérêt comparables à ceux observés sur le marché normal de crédit et contre un apport des intéressés provenant de leurs indemnités de départ.

Une offre de formation pour les partants peut aussi être envisagée; ce type de formation peut être classé en 3 catégories:

- acquisition nouvelle ayant pour but de permettre la reconversion ou la création d'une entreprise;
- maintien, dans le temps, des connaissances et compétences déjà acquises en attendant un emploi fixe ou pour assurer la régularisation des flux;
- sensibilisation des intéressés à la création d'entreprises par l'information.

Les deux premiers types de formation peuvent être engagés dans des établissements ou des centres de formation ou en entreprise (secteur formel ou informel); le troisième est mené directement par l'organe de reconversion; dans tous les cas, c'est lui qui est chargé d'orienter et de coordonner les actions, en liaison avec des ONG ou des cabinets spécialisés au niveau régional.

Ces formations seront:

- *soit de recyclage*: permettre aux partants qui n'ont pas occupé dans l'Institution les postes de travail correspondant à leur profession, de pouvoir se remettre à niveau;
 - *soit de perfectionnement*: acquisition d'un complément de connaissances ou de compétences professionnelles en vue d'assurer la réussite d'un projet;
 - *soit sur le tas*: cette formation qui est assurée en milieu actif doit être retenue comme la meilleure solution pour préparer les intéressés à occuper les postes de travail prévus dans le cadre des projets sélectionnés: elle peut également être assurée dans une unité de production artisanale du secteur informel.
- Reprise d'activités:

A partir des dossiers reçus des agents: (i) dossiers des agents partants et montant de leurs droits; (ii) liste des activités à transférer et évaluation des biens qui y sont relatifs; (iii) liste des biens excédentaires et évaluation, une répartition est effectuée par région.

Les dossiers des repreneurs éventuels après approbation de l'instance de coordination, sont:

- soit transmis directement à l'organe d'exécution pour accomplir avec l'appui du liquidateur les formalités de cession du patrimoine, si les repreneurs ont les fonds nécessaires;
- soit transmis aux structures (ONG, Cabinets, Projets, etc.) qui ont été identifiées auparavant par la cellule et sont chargées d'appuyer les repreneurs en vue d'accomplir les formalités bancaires auprès des établissements retenus et toutes les actions d'assistance et de conseil à l'installation et au démarrage jusqu'à la phase de croisière.

Les modalités de transfert des activités peuvent prendre plusieurs aspects (voir précédemment): vente de gré à gré, par appel à la concurrence, location d'immeuble, de terrain, contrat de gestion, crédit-bail, concession d'exploitation.

Modalités pratiques

Tous les agents partants désireux de créer une activité et les candidats à la reprise d'une activité, reçoivent de la cellule de reconversion des informations et des orientations sur les structures régionales (ONG, Projets, Cabinets) auxquelles ils doivent s'adresser afin de recevoir des conseils ou une assistance en matière de création d'entreprise, de gestion, de financement et de formation. A partir de l'analyse du personnel concerné par la reconversion, des caractéristiques des divers secteurs agricoles et ruraux et sur la base de trois critères essentiels (existence d'un marché potentiel, niveau des prix aux producteurs et résultats d'exploitation attendus), des créneaux seront identifiés sur la base d'études approfondies engagées par la cellule d'Information et de Reconversion.

- Création d'activités

Sur la base d'un travail accompli durant la phase de la préparation des actions de privatisation, la cellule peut proposer des projets d'activités aux agents sans idées d'activités, fournir un guide de création d'entreprise ainsi que la liste des aides potentielles et des modules de formation à la création d'entreprise.

Les structures régionales identifiées apporteront alors des aides et des conseils pour:

- le montage du projet dans ses aspects techniques, commerciaux, humains, juridiques et financiers;
- la recherche de financement en liaison avec la ou les banques détentrices de lignes de crédit spécialisées pour ces opérations de création;
- l'assistance au démarrage, formation, appui technique;
- le conseil en cours d'exploitation.

En Côte d'Ivoire, le PNUD/FAO ont appuyé diverses actions de reconversion dans le projet IVC/93/002 ayant pour objet:

- (1) d'informer le personnel des cellules d'exécution, pour cela un manuel de préparation de projets a été préparé et édité qui a permis de les informer et de les former sur les méthodes d'accueil des agents partants, l'évaluation des projets qui leur sont soumis et de suivre et évaluer l'impact des bureaux régionaux ou des structures régionales identifiées pour effectuer le travail. Un plan des opérations de mise en place des cellules a été établi afin que les études soient finalisées, les agents formés et les procédures de fonctionnement clarifiées au moment du départ des agents.
- (2) de faciliter l'insertion dans le secteur privé des agents quittant les institutions en les aidant:
 - soit à reprendre les activités transférées: à partir d'une étude sur les activités des EPN à céder aux agents partants (CBC, Ranchs, Pépinières, Unités de production, garage, etc.) qui comprend la description physique des moyens, la rentabilité actuelle des opérations et les modalités de transfert. Selon les demandes exprimées par les agents désireux de reprendre ces activités, des études plus poussées seront faites par les agents des cellules;
 - soit à créer des activités nouvelles: un travail de terrain impliquant plus de 20 cadres nationaux, formés préalablement par la cellule aux méthodes à utiliser, a été effectué pour préparer les outils d'intervention nécessaires. Il a permis d'identifier les activités ou spéculations génératrices de revenus réguliers et pouvant offrir aux partants les meilleures chances de succès en fonction des conditions agro climatiques et économiques et des marchés potentiels propres à chaque zone.

Dans le même temps, un guide du créateur d'entreprise a été édité et distribué aux agents partants, qui met en relief les points clés et les phases principales du processus de création d'entreprise permettant de prendre une décision motivée de création c'est à dire partir de l'idée de produit et de service, faire une étude de marché, définir les moyens techniques et l'équipe de travail nécessaire, évaluer les besoins financiers et choisir la structure juridique la plus adaptée.

L'ensemble de ce travail a donné lieu à de fréquents contacts avec les bailleurs de fonds bilatéraux, multilatéraux et certaines banques afin d'étudier les différentes aides qu'ils étaient susceptibles d'apporter sous formes de dons, de prêts à des taux privilégiés, les conditions de mise en vigueur et les activités concernées. Cette enquête a fait l'objet d'un document annexé au guide du créateur d'entreprise, qui doit être remis à jour trimestriellement par la cellule et qui servira à orienter les partants vers des financements privilégiés pour créer des activités.

Dans tous les cas l'organe chargé de la reconversion/privatisation s'assurera, par la mise au point de procédures de contrôle simple, en accord avec les structures d'appui choisies (ONG, cabinets, etc.):

- de la compétence technique des candidats et de leur volonté d'entreprendre;
- de l'existence de conditions de base assurant au futur entrepreneur la meilleure probabilité de réussite;
- de la fourniture d'informations suffisantes pour maîtriser les différents aspects de la vie future de l'entreprise;
- de la mise en relief des points clés et des phases principales du processus de création d'entreprise permettant de prendre une décision motivée de création (idée de produit et de service, étude de marché, définition des moyens techniques, de l'équipe, évaluation des besoins financiers, approche de la structure juridique);
- de l'établissement périodique et de la présentation d'un bilan des opérations de reprise/ création d'activités.

3. Troisième étape: l'appui et le suivi de la mise en œuvre du processus de privatisation

La mise en œuvre de la privatisation nécessite deux sortes d'appuis:

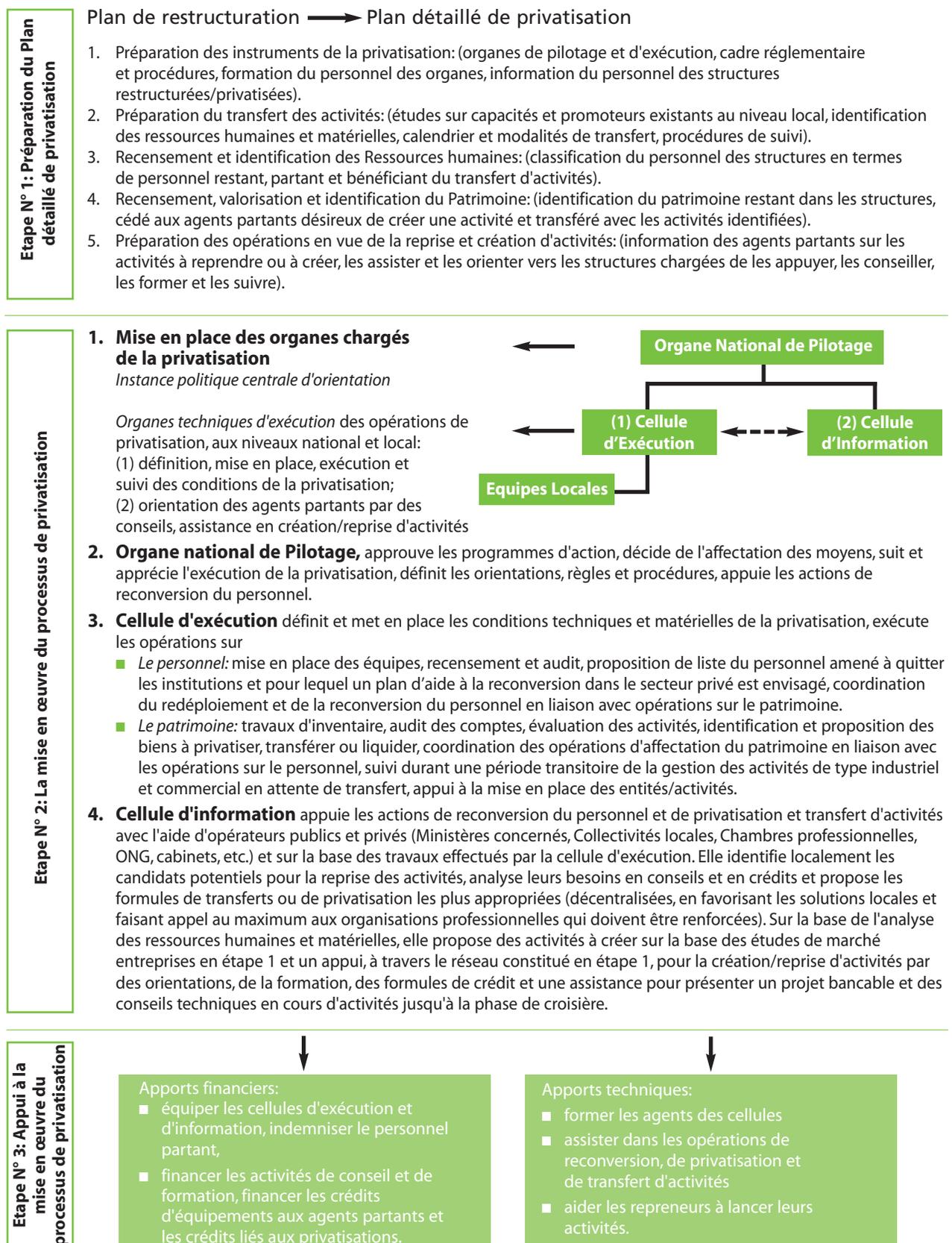
3.1 *Un apport financier* qui sert à financer:

- les indemnités de départ du personnel;
- les frais de conseil de formation et les crédits d'équipements aux agents partants;
- les crédits liés à la privatisation;
- les fonds nécessaires à l'équipement complémentaire des services restructurés, à la formation de leur personnel et à leur assistance technique durant leur phase de démarrage.

3.2 *Un appui technique* destiné:

- d'une part, à équiper les cellules d'exécution et de reconversion et à les aider dans les opérations de restructuration/privatisation;
- et d'autre part, à aider les repreneurs des activités issues de la restructuration ou privatisées à mettre en place leur nouvelle organisation, à préparer et à exécuter les plans de formation requis et à maîtriser les nouvelles méthodes et règles de travail.

Tableau N° 2: Les étapes de la privatisation



TROISIÈME PARTIE

Les précautions à prendre et les mesures d'accompagnement

1. Les précautions à prendre

La privatisation garantit la pérennité de l'entreprise ou de l'unité concernée à travers l'amélioration de son efficacité et de sa compétitivité, la mobilisation des capitaux, la flexibilité de gestion et le transfert de technologie nécessaires à son développement.

Elle permet aussi de consolider l'équilibre des finances publiques en réduisant, d'une part, les dépenses prises en charge par le budget de l'État au titre de certaines activités/entreprises publiques et en lui procurant, d'autre part, des ressources additionnelles permettant de soutenir l'effort de l'État dans d'autres domaines.

Elle relaie l'Etat dans la fourniture de certains services jusque là assurés par le secteur public et responsabilise les organisations de producteurs tout en dynamisant le marché par l'introduction de nouveaux acteurs soucieux d'une plus grande efficacité de leurs interventions.

Mais les organes chargés de la mise en œuvre de la privatisation et du transfert d'activités et de responsabilités du secteur public au secteur privé doivent tenir compte prioritairement à travers divers critères, de l'intérêt des producteurs et des populations rurales.

- Le premier critère concerne la préservation de l'intérêt général. La privatisation ne se limite pas, en effet, à un simple transfert de propriété du secteur public au secteur privé. Les motivations sont à cet égard multiples et dépassent l'unique souci d'obtenir le meilleur résultat financier. L'État doit rester soucieux de l'intérêt des producteurs agricoles et en particulier des plus faibles d'entre eux et en même temps de la pérennité de l'entreprise ou de l'activité à transférer. Il doit accorder également une importance particulière à la préservation du plus grand nombre d'emplois compatible avec les critères d'efficacité et de rentabilité de l'entreprise. C'est pourquoi lors des opérations de cession et de reprise, la priorité doit être donnée aux OPA et aux personnels spécialisés appartenant à l'entité cédée.

L'intérêt de l'État porte également sur la situation du marché dans lequel évolue l'entreprise afin d'assurer le bon fonctionnement des mécanismes de marché et d'éviter les situations de monopole, préjudiciables aux populations rurales concernées.

- Le second critère a trait à la transparence du processus de privatisation. En effet les règles établies au départ du processus de privatisation sont mises en œuvre dans un cadre institutionnel clair (organes de restructuration) évitant les confusions et l'opacité des règles et consacrent l'appel à la concurrence, la publicité, essentiellement par le biais de l'appel d'offres et l'évaluation effectuée par des professionnels impartiaux extérieurs à l'administration.

Les procédures d'évaluation, de dépouillement des offres effectuées à travers un processus décentralisé auquel contribuent des intervenants externes à l'administration permettent par conséquent de garantir la transparence totale.

Tous les intervenants concernés doivent être directement impliqués dans le processus de prise de décision. Cette décentralisation et participation des bénéficiaires dans la recherche de solutions et le suivi et évaluation de leur application permet de minimiser les échecs et d'assurer la durabilité des solutions mises en place.

2. Les mesures d'accompagnement

La privatisation ne peut donner, à elle seule, les résultats escomptés sur le développement agricole. Son efficacité dépend d'autres mesures complémentaires à prendre par ailleurs, visant suivant les mêmes principes, à transformer le cadre juridique et institutionnel d'ensemble et l'environnement économique pour le rendre plus favorable au développement agricole. Parmi ces mesures qui doivent accompagner la restructuration, il importe de citer en particulier:

- (1) La réforme de la législation sur les organisations et associations professionnelles agricoles, dans le sens de leur diversification, de l'élargissement de leur liberté d'initiative et de leur autonomie de gestion. Dans cet esprit, il est important de donner à la profession agricole la possibilité d'exprimer son point de vue:
 - sur la situation de l'agriculture et des agriculteurs et sur sa participation à la définition des politiques agricoles et au choix des actions de développement, à tous les niveaux. Pour cela elle doit pouvoir être représentée suivant un modèle institutionnel décentralisé, reflétant la diversité des agriculteurs et géré par eux de façon autonome et démocratique, à l'abri de toute ingérence. Le modèle de réseau de Chambres d'Agriculture, semblable à celui adapté avec succès au Mali, répond à cette préoccupation qui est déjà prise en considération dans un certain nombre de pays du Maghreb et au sud du Sahara;
 - sur les services répondant le mieux aux besoins du développement agricole et sur sa participation à leur définition, mise en place et suivi. Pour cela, la FAO a suggéré un cadre institutionnel approprié sous forme d'une institution de statut mixte, associant les capacités de l'Etat avec celles des organisations d'agriculteurs et les autres opérateurs. Il permet l'adaptation aux diversités locales, l'approche globale de développement, la décentralisation avec déconcentration du pouvoir de décision au sein de l'institution et décentralisation des structures les plus proches du terrain, la responsabilisation des agriculteurs à la base, et la prise en compte des capacités existantes de conseil agricole en recherchant avec elles le meilleur moyen d'harmoniser ses interventions.

Un mouvement associatif paysan est en cours de constitution avec de fortes inégalités régionales (coutumes locales, politiques menées par les anciens projets, etc.) dans la plupart des pays étudiés. Il s'agit le plus souvent de petits groupements informels, visant l'approvisionnement, l'entraide ou la commercialisation. Les seules actions pour amplifier ce mouvement sont menées par les diverses ONG ayant des implantations en milieu rural et quelques projets.

L'absence d'une politique globale de promotion et de législation en faveur de la structuration du milieu rural notamment par la création d'entreprises rurales économiquement viables constitue un handicap sérieux à son développement. Cependant et bien que de nombreuses organisations paysannes aient été créées artificiellement selon des critères n'assurant pas leur durabilité, leur existence offre, pour le développement rural, un potentiel qui gagnerait à être mieux connu et exploité. Les organisations paysannes constituent en effet, pour la vulgarisation, un public privilégié et pourront être à l'origine des premières initiatives d'auto-développement local afin d'assurer elles-mêmes un certain nombre d'appuis à l'agriculture.

Les organisations paysannes ont de gros besoins en formation, en particulier dans le domaine de l'organisation interne de la gestion, de l'approvisionnement, de la commercialisation. Mais la principale mesure à prendre en complément des actions d'accompagnement, est la reconnaissance légale et dans les faits de l'autonomie des groupements et des coopératives.

- (2) La réforme de l'enseignement et de la formation agricoles qui doivent adapter continuellement les contenus de leurs programmes et les formules et méthodes de formation à la diversité et à l'évolution des besoins en cadres du développement rural, notamment pour le secteur privé.

Il s'agit pour l'Etat d'élaborer des programmes de formation adaptés au développement d'activités ou d'entreprises en zones rurales sous formes d'entreprises ou coopératives (évaluation des besoins en formation, élaboration du matériel et des méthodes de formation adaptés aux différents besoins, établissement de relations contractuelles avec les opérateurs pour l'exécution de la formation et de manuels d'information et de formation des organisations de producteurs, etc.).

- (3) Des réformes à vocation économique et sociale permettant le développement d'activités en milieu rural par la mise en place:
- d'un régime fiscal incitatif pour les entreprises en milieu rural (organisations de producteurs, entreprises coopératives, etc.);
 - d'un fonds de garantie de développement d'entreprise destiné à faciliter le financement des entreprises rurales en activités et de celles en création auprès des banques présentes;
 - La mise en place d'un système d'assurance économique et sociale et d'un régime de couverture économique et sociale adaptée aux entreprises rurales et à leurs membres;
 - La mise en place d'un réseau d'appui à la comptabilité, à la gestion et au conseil financier, adapté aux différentes catégories d'entreprises en milieu rural.

Leçons d'expériences de privatisation dans le cadre du développement rural

La série Institutions pour le développement rural rassemble divers documents (Note conceptuelle, Directives, Etude de cas, Document de travail) visant à appuyer les efforts des pays et de leurs partenaires au développement en matière d'amélioration des institutions publiques ou privées, centrales ou décentralisées. Les orientations économiques, marquées par une plus grande libéralisation, qui ont été suivies depuis plus de deux décennies dans les pays en développement ou en transition, ont conduit à la redéfinition du rôle de l'Etat et à son retrait de certaines activités économiques qui ne font pas partie de sa mission de service public mais qui doivent être assurées par les acteurs de la société civile. Ces activités ont une importance stratégique car elles sont destinées à procurer tous les biens et services indispensables aux productions agricoles et à leur valorisation sur les marchés. Elles utilisent un patrimoine public important et emploient un personnel nombreux. Leur transfert au secteur privé ne doit donc être envisagé que s'il améliore la fourniture des biens et services de production aux agriculteurs, en termes de quantité, de qualité, de prix et de date de livraison. Ce transfert doit également permettre une meilleure affectation et utilisation du patrimoine public lié à ces activités et prévoir les appuis nécessaires à la reconversion dans le secteur privé, du personnel perdant son emploi dans le secteur public. L'intérêt de ce rapport est qu'il fait une analyse de cas pratiques et variés de privatisation dans le secteur rural dans différents pays et contextes. Il en tire une approche et une méthode concrètes pour procéder à de tels transferts et signale les recommandations à suivre et les précautions à prendre pour éviter des erreurs déjà faites par certains endroits et réussir le processus dans l'intérêt à la fois des producteurs, de l'Etat et des acteurs privés intéressés.

