

**Programme interdépartemental sur la privatisation,  
la restructuration et la démocratie économique**

**Le rôle des organisations d'employeurs  
dans la privatisation**

**Alan Wild**

Note: ce document de travail est distribué en un nombre restreint de copies afin de stimuler  
la discussion et la critique

Bureau international du Travail - Genève - février 1998

Copyright © Organisation internationale du Travail 1998

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

---

ISBN 92-2-210895-7

*Première édition 1998*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.  
Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.  
La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

---

---

## Préface

Faisant partie d'une série de publications du programme d'action et de recherche sur la privatisation, la restructuration et la démocratie économique initié par le BIT, ce document de travail a été préparé à l'intention des gouvernements, organisations de travailleurs et d'employeurs, agences de développement, conseillers, universitaires et gestionnaires. Le BIT s'intéresse tout particulièrement aux aspects sociaux de la privatisation, de l'adaptation structurelle et de la transformation économique. Il a également pour souci d'aider tous les partenaires à mieux comprendre et évaluer les conditions économiques, politiques et culturelles qui permettent une mise en œuvre fructueuse de ces réformes. L'expérience a démontré que c'est dans les domaines de la privatisation et de la transformation économique que les pays ont le plus de chances d'impliquer efficacement des partenaires importants dans le processus.

Les organisations d'employeurs peuvent jouer un rôle déterminant dans le processus de la privatisation, et ce document passe en revue le rôle empirique joué par les organisations d'employeurs dans 13 pays. L'auteur de ce document, M. Alan Wild, arrive à la conclusion que c'est plutôt dans le domaine des défis liés au changement de gestionnaires, que dans le domaine technique de changement de propriété, que le rôle des organisations d'employeurs a le meilleur potentiel de valorisation du processus de privatisation.

Des exemples d'activités entreprises par les organisations d'employeurs sont notamment: la promotion de la réforme des entreprises, l'influence exercée sur des propositions du gouvernement, la préparation des gestionnaires à la privatisation, l'amélioration des qualifications et des compétences des gestionnaires et la sauvegarde des intérêts légitimes des directeurs. Par ailleurs, l'établissement de liens entre les sociétés et les investisseurs internationaux, le recensement et le partage des meilleures pratiques nationales et internationales et la fourniture de conseils d'experts sur la privatisation de sociétés, sont d'autres exemples concrets de ce que certaines organisations d'employeurs ont fait.

Les activités entreprises par les organisations d'employeurs des pays couverts par cette étude varient, mais il y a une convergence de points de vue considérable en ce qui concerne les rôles généraux que ces organisations estiment devoir assumer. Étant donné l'importance que revêt le processus de privatisation pour les organisations d'employeurs, il ne fait pas de doute que les activités entreprises et l'influence exercée sur le processus auraient pu, et auraient dû, être plus considérables.

D'une façon générale, les organisations d'employeurs qui ont participé à cette étude, ont été critiques envers, et déçues par, l'attitude du gouvernement envers l'implication des employeurs dans l'élaboration de dispositions réglementaires sur la privatisation. Les organisations d'employeurs estiment que le processus de privatisation aurait pu être plus efficace, être mis en œuvre d'une manière plus harmonieuse ou avec un degré de transparence supérieur si elles avaient été impliquées dans le processus dès le début.

C'est là une confirmation des conclusions du programme d'action dans d'autres pays, à savoir que l'approche participative et consultative de la privatisation et de la restructuration a des effets positifs sur le processus de transition.

Ce document, tout comme les rapports des organisations d'employeurs sur lesquels il est basé, a pu être établi grâce à la collaboration entre le Département ENTREPRISE et le Bureau des activités des employeurs du BIT.

Max Iacono,  
Coordonnateur du Programme  
interdépartemental sur la privatisation,  
la restructuration et la démocratie économique  
du Bureau international du Travail, Genève.



---

# Table des matières

<b>Préface</b> .....	iii
<b>Résumé analytique</b> .....	vii
<b>1. Introduction</b> .....	1
<b>2. Les objectifs du processus de la privatisation</b> .....	2
<b>3. Questions se posant dans le cadre de la privatisation de l'industrie</b> .....	4
<b>4. Le rôle joué par les organisations d'employeurs</b> .....	6
i) Promouvoir la réforme des entreprises .....	6
ii) Influencer les propositions du gouvernement .....	7
iii) Préparer les gestionnaires à la privatisation et améliorer leurs qualifications et leurs compétences ..	8
iv) Sauvegarder les intérêts légitimes des directeurs .....	9
<b>5. Contraintes limitant la capacité des organisations d'employeurs à influencer le processus de privatisation</b> .....	12
i) Le niveau d'influence de l'organisation d'employeurs .....	12
ii) Ressources et qualifications dont les associations d'employeurs peuvent disposer .....	14
<b>6. Un «menu d'action» — Un modèle pour une implication efficace des organisations d'employeurs dans le processus de privatisation</b> .....	15



---

## Résumé analytique

Ce document passe en revue le rôle que les organisations d'employeurs ont joué dans le cadre des processus de privatisation entrepris dans 13 pays: Argentine, Cameroun, Chine, Fédération de Russie, Ghana, Lettonie, Mexique, Ouganda, Pakistan, République tchèque, Sénégal, Sri Lanka et Viet Nam. Ce document est basé sur les rapports soumis par les organisations d'employeurs de chaque pays au Bureau des activités des employeurs du Bureau international du Travail.

La privatisation d'entreprises gérées précédemment par l'Etat a probablement été le phénomène économique mondial le plus important des vingt dernières années. Le processus de privatisation a connu une accélération rapide à la fin des années quatre-vingt et durant les années quatre-vingt-dix en raison de la vaste restructuration économique provoquée par le rythme toujours plus rapide de la mondialisation de l'industrie et par l'effondrement du communisme.

D'assez grandes similitudes existent entre les raisons et les objectifs de la privatisation mentionnés dans les rapports des pays couverts par cette étude. Chaque rapport de pays relève que les modèles de planification/centralisation d'alors étaient à la fois inefficaces, inadéquats et incapables de s'adapter tant aux attentes du public qu'aux circonstances du marché; ces rapports notent également les contraintes que ces structures faisaient peser sur la capacité d'une nation à participer activement à une mondialisation croissante du commerce.

Dans presque tous les cas dont ce document rend compte, le processus de privatisation a été au cœur de la régénération économique, et des objectifs extrêmement exigeants lui ont par conséquent été assignés. Il n'est donc pas surprenant de constater que les organisations d'employeurs considéraient le processus de privatisation comme le fait le plus important qui soit intervenu dans l'histoire économique récente de leur pays et qu'elles aient souligné qu'il était important de veiller à ce que cela «se passe bien».

Le processus de privatisation est intervenu sous deux formes fondamentales ou sous l'une de ces deux formes — le transfert de petites affaires, dans les cas où elles n'étaient pas déjà détenues par le secteur privé, à des entrepreneurs et la restructuration d'affaires plus importantes en des activités exploitées sur une base commerciale. Le processus technique de la privatisation a été réalisé par des moyens très divers selon les circonstances et les priorités nationales.

Dans la plupart des pays, l'activité du gouvernement a été centrée sur les questions techniques qui s'articulent sur le transfert de propriété. En fait, les gouvernements ont souvent cherché à procéder au transfert de propriété du secteur public au secteur privé aussi rapidement que possible. Il est significatif qu'en général moins d'attention a été consacrée au processus global de la privatisation en tant que déplacement culturel important et initiative d'un changement massif impliquant des facteurs humains; ces facteurs humains requièrent l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de plans si l'on veut que les objectifs de la privatisation puissent être atteints de manière durable.

C'est dans le contexte des grands défis du changement de gestion, et non pas dans celui du processus technique de changement de propriété, que les organisations d'employeurs peuvent jouer un rôle et ont le plus grand potentiel de valoriser le processus de privatisation, et c'est aussi dans ce contexte que ce rôle est examiné dans ce document.

Bien que les activités des organisations d'employeurs varient considérablement d'un cas à un autre par la portée des activités déployées et l'influence exercée, il y a une convergence de points de vue considérable en ce qui concerne le rôle général que ces organisations estiment devoir assumer. Ces rôles et activités sont fondés sur une conception de la privatisation en tant que processus d'un changement de culture holistique et non pas en tant que programme relativement technique de changement de propriété. D'une façon générale, étant donné l'importance du processus de privatisation pour les organisations d'employeurs, il ne fait pas de doute que les activités entreprises et leur influence auraient pu, et auraient dû, être plus déterminantes.

---

Toutes les associations d'employeurs ont relevé combien il est important de promouvoir le développement de la réforme des entreprises, d'influencer les propositions du gouvernement, de préparer les gestionnaires à la privatisation, d'améliorer leurs qualifications et leurs compétences et de sauvegarder les intérêts légitimes des directeurs. Par ailleurs, les questions relatives à l'établissement de liens entre les sociétés et leurs partenaires/investisseurs, à l'identification et au partage des meilleures pratiques nationales et internationales et à la fourniture de conseils d'experts ont été recensées dans des pays particuliers. Ces questions sont examinées plus en détails dans la partie centrale de ce document.

Il ressort clairement des rapports que la portée et l'influence de l'activité d'une association d'employeurs, par rapport à la quantité et la qualité du travail entrepris, varient d'un pays à un autre. Ces différences sont dues principalement à deux facteurs: les ressources et les qualifications dont une association particulière peut disposer et l'influence dont elle jouit dans le pays.

Avec des exceptions notables, les organisations d'employeurs ont en général été critiquées envers, et déçus par l'attitude du gouvernement envers la participation des employeurs à la rédaction des dispositions réglementaires relatives à la privatisation. Plus d'un rapport estime que le processus de privatisation aurait pu être plus efficace, être réalisé plus harmonieusement et avec un degré de transparence supérieur si les organisations d'employeurs avaient été vraiment impliquées dès le début. La volonté du gouvernement d'adopter une attitude favorable à une telle implication est extrêmement utile pour les représentants des employeurs. Une attitude du gouvernement moins favorable à une telle implication n'empêche toutefois pas les organisations d'employeurs de faire connaître leurs points de vue ou d'entreprendre des activités de promotion et d'appui dans le cadre du processus de privatisation. Exprimée en des termes très simples, la privatisation de l'industrie est beaucoup trop importante pour que les organisations d'employeurs attendent une invitation du gouvernement pour s'impliquer dans le processus.

Les rapports nationaux signalent une pénurie de qualifications et/ou de ressources au sein des associations d'employeurs où que ces dernières pourraient utiliser pour jouer le rôle influent qu'elles voudraient assumer dans le processus de privatisation. Etant donné la complexité et la portée de certaines initiatives de privatisation, souvent prises dans des délais très courts et avec des échéanciers irrationnels, cette pénurie de capacités et de ressources n'est pas surprenante.

Fait important, il semble que l'on n'ait guère cherché à constituer un centre de connaissances spécialisées ou une banque de données sur les meilleures pratiques qui soient facilement accessibles aux organisations d'employeurs nationales. Les diverses organisations d'employeurs sont confrontées à des questions similaires à l'échelon national et elles sont en train de gaspiller des ressources dans un processus qui revient à réinventer la roue ou elles ne s'occupent pas du tout des problèmes les plus difficiles.

Les nouveaux propriétaires et gestionnaires de l'industrie seront forcément les principaux responsables de la réussite ou de l'échec de la privatisation. Les organes qui représentent les propriétaires et les gestionnaires — les organisations d'employeurs — ont par conséquent une obligation clé: faire tout leur possible pour contribuer à créer un environnement opérationnel positif et pour apporter constamment tout leur appui aux efforts qui doivent être déployés pour relever des défis énormes en des temps difficiles.

La partie centrale de ce document décrit comment des organisations d'employeurs ont saisi l'occasion d'influencer positivement le processus de privatisation — avec ou sans l'invitation et l'encouragement du gouvernement. Elle présente aussi à grands traits quelques-unes des mesures positives qui ont été prises par 13 associations d'employeurs qui ont participé à l'élaboration de ce rapport.

Sur la base de ces informations, le modèle d'organisation des activités des employeurs suivant a été conçu sous la forme d'un «menu d'action»:

- promouvoir la privatisation;
- préparer les gestionnaires à la privatisation;



- 
- procéder à des recherches et donner des conseils sur les «meilleures pratiques du monde»;
  - faire la clarté sur la stratégie et les objectifs de la privatisation;
  - concevoir le processus de transfert de propriété le plus adéquat;
  - porter le processus et les échéanciers à la connaissance de tous les partenaires;
  - assurer la formation et l'éducation des gestionnaires et entrepreneurs;
  - appuyer le changement de système de gestion;
  - trouver des investissements/investisseurs adéquats pour les activités privatisées;
  - passer en revue les premières privatisations et concevoir des processus qui permettent de tirer des enseignements des succès et des échecs;
  - suivi permanent des activités privatisées et de la gestion.

Bien qu'il y ait certains domaines de «meilleures pratiques» un peu particuliers, selon les rapports présentés, les activités entreprises par les organisations d'employeurs et leur influence sur l'amélioration du processus de privatisation des activités à ce jour ont en général été fragmentaires et moins importantes qu'elles auraient pu l'être. Il n'est toutefois pas trop tard pour que les employeurs exercent leur influence tant sur les nouvelles privatisations et, ce qui est encore plus important, sur l'évolution à long terme des activités nouvellement privatisées. Le succès durable des entreprises privatisées dépendra surtout de la formation/éducation offerte et de l'appui constant apporté aux propriétaires et aux gestionnaires.

Pour encourager et faciliter l'action des organisations nationales d'employeurs, il serait utile de mettre en place des systèmes d'appui adéquats pour les employeurs nationaux. Il faudrait notamment créer un centre de connaissances spécialisées et/ou une banque de données des meilleures pratiques qui puisse être facilement utilisé par les organisations d'employeurs nationales; une telle entité devrait notamment pouvoir offrir des conseils d'experts, un encadrement et des matériels et ressources de formation adéquats.



# 1. Introduction

Ce document passe en revue le rôle joué par les organisations de travailleurs dans les processus de privatisation récemment entrepris dans 13 pays: Argentine, Cameroun, Chine, Ghana, Fédération de Russie, Lettonie, Mexique, Pakistan, République tchèque, Sénégal, Sri Lanka, Ouganda et Viet Nam. Il est basé sur les rapports présentés par les organisations d'employeurs des divers pays au Bureau des activités des employeurs du Bureau international du Travail.

Ce document n'a pas pour objet d'analyser les divers rapports nationaux mais de se baser sur ces rapports pour décrire le rôle que les organisations d'employeurs ont réellement joué, pour évaluer leur efficacité et pour tirer des conclusions générales quant à la façon dont ces organisations auraient pu mieux se servir de leur influence pour améliorer le processus de privatisation. En réunissant des éléments pour élaborer un modèle des meilleures pratiques internationales qui permettent aux organisations d'employeurs de jouer un rôle utile dans le cadre du processus de privatisation, ce document répond à une des principales préoccupations relevées par la majorité des rapports nationaux — à savoir tirer profit des expériences faites par d'autres pays dans des situations similaires.

La privatisation d'entreprises précédemment contrôlées par l'Etat est probablement le phénomène économique mondial le plus important des vingt dernières années. Le processus de privatisation s'est accéléré rapidement à la fin des années quatre-vingt et durant les années quatre-vingt-dix avec le rythme de plus en plus rapide de la mondialisation de l'industrie et l'effondrement du communisme qui ont tous deux conduit à une vaste restructuration économique.

Dans la presque totalité des cas mentionnés dans ce rapport, le processus de privatisation a été au cœur de la régénération économique nationale, et des objectifs extrêmement exigeants lui ont par conséquent été assignés. De même, dans la majorité des cas, le processus de la privatisation n'a pas été, dans la réalité, une transition sans heurts d'une bureaucratie d'Etat inefficace au modèle recherché d'efficacité d'entreprises privées.

Une comparaison entre les objectifs idéologiques de la privatisation et les questions réelles qui se sont posées dans les pays sur lesquels porte ce document est le moyen qui permet le mieux d'examiner le rôle que les organisations d'employeurs ont joué pour influencer positivement le processus de privatisation.

C'est pourquoi ce document se penche sur:

- les objectifs du processus de privatisation;
- les questions qui se posent dans la privatisation de l'industrie;
- le rôle joué par les organisations d'employeurs;
- les contraintes qui entravent la capacité des organisations d'employeurs d'exercer une influence efficace;
- un modèle d'implication efficace des organisations d'employeurs dans le processus de privatisation.

Il convient de relever que ce document a été rédigé exclusivement en tenant compte des points de vue et des perspectives des organisations d'employeurs des divers pays qui sont l'objet de cette étude. Aussi les remarques sur les objectifs des processus de privatisation, sur les problèmes qui se sont posés, sur les contraintes qui entravent l'efficacité des activités des organisations d'employeurs et toutes les recommandations pour une amélioration sont basés directement sur, ou interprétés à partir des points de vue exprimés dans les rapports présentés par chaque organisation d'employeurs.

---

## 2. Les objectifs du processus de la privatisation

Des similitudes considérables existent entre les raisons et les objectifs de la privatisation qui ont été mentionnés par les divers pays. Chaque rapport relève que les modèles de planification/centralisation qui prévalaient étaient inefficaces et inadaptés pour faire face aux attentes du public et aux circonstances du marché et met l'accent sur les contraintes qui pesaient sur la participation active de la nation à un commerce de plus en plus mondialisé.

Les objectifs de privatisation mentionnés englobent toujours la recherche d'une exploitation efficiente, le transfert accru de la propriété de l'Etat au secteur privé, la volonté de désengager l'Etat des charges financières et administratives que représente la gestion de l'industrie, la mobilisation de fonds pour relancer l'économie ou pour rembourser la dette, la nécessité d'améliorer la productivité, le transfert dans le pays des meilleures technologies, la réduction de la demande et de la dépendance publique d'importations, un meilleur service à la clientèle, l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts de production, la suppression des rigidités institutionnelles, une gestion vraiment professionnelle, l'introduction d'une concurrence interne, la création et la promotion d'un esprit d'entreprise, la promotion par le système de marché d'une meilleure adaptation de l'offre à la demande, la nécessité d'offrir de meilleurs moyens d'évaluer le fonctionnement efficace de l'industrie et d'attirer des capitaux privés nationaux et internationaux dans l'économie.

Les divers objectifs peuvent être résumés sous les rubriques générales suivantes:

- Compétitivité — réduction des coûts, amélioration de la productivité, amélioration de la qualité, introduction d'une concurrence interne, mise au point de moyens efficaces pour évaluer les résultats des activités industrielles et commerciales.
- Finances — la nécessité de décharger l'Etat des problèmes de la gestion d'affaires gourmandes de ressources et souvent déficitaires, de réunir des fonds pour la régénération économique et/ou de rembourser la dette, d'attirer des capitaux nationaux et internationaux dans l'économie, de réduire la dépendance d'importations.
- Gestion — introduction de compétences et de techniques de gestion plus professionnelles, l'encouragement d'un esprit d'entreprise et d'une culture de gestion des risques financiers et commerciaux des affaires, une meilleure motivation et l'offre d'incitations pour les cadres supérieurs et le personnel.
- Politique — introduction d'un système de marché en tant que moyen d'adapter l'offre de ressources à la demande du public pour de telles ressources, promotion de l'acquisition d'actions en tant qu'un moyen de susciter une orientation basée sur les résultats et d'intégrer l'économie dans les marchés mondiaux.
- Technologie — encourager les particuliers et le monde des affaires à utiliser les procédés les plus efficaces, importation de solutions de technologies de pointe et des meilleures pratiques à l'échelon international.

Etant donné ces objectifs, il n'est pas étonnant que les organisations d'employeurs considéraient que le processus de privatisation était la chose la plus importante qui soit intervenue dans l'histoire économique récente de leur pays et qu'elles estimaient qu'il était particulièrement important que «cela se passe bien».

Le processus de privatisation, tel qu'il intervient dans la pratique, varie d'un Etat à un autre, ce qui n'est pas surprenant. Le processus est influencé par un certain nombre de facteurs, mais deux facteurs ont une influence déterminante — la structure initiale de l'économie et les échéanciers établis pour mener à bonne fin le processus de privatisation.

Dans le Fédération de Russie, par exemple, pratiquement toute l'économie était sous contrôle de l'Etat et on a estimé qu'il était impératif du point de vue économique d'achever le processus de privatisation aussi rapidement que possible. En revanche, les échéanciers pour le

---

processus de privatisation en Chine, avec une situation structurelle initiale similaire, ont été établies avec beaucoup plus de modération. Depuis les années soixante-dix, la réforme économique du pays a été basée sur un changement progressif avec Deng Xiaoping, qui décrivait le processus de la restructuration économique comme la «perception de la façon dont il fallait aller de l'avant».

Au Viet Nam, quand l'initiative de la privatisation a commencé à être transcrite dans la réalité, 85 pour cent des entreprises se trouvaient déjà dans le secteur privé. Néanmoins, les entreprises les plus grandes et les plus importantes, qui représentaient plus de 80 pour cent des capitaux du pays, étaient détenues par 6 400 entités exploitées par l'Etat. D'après l'organisation des employeurs (VCCI), le processus «était de portée limitée et devait conduire à des résultats modestes». Au Mexique, le processus de privatisation entrepris en 1982 a réduit le nombre d'entreprises contrôlées par l'Etat de 1 155 à 204 en dix ans. Au Ghana, 182 entreprises appartenant à l'Etat ont été privatisées sur une période de dix ans.

Le processus de privatisation est intervenu sous une des deux formes fondamentales suivantes ou sous les deux à la fois:

- transfert de petites affaires, non encore détenues par le secteur privé, dans des structures d'entreprises commerciales;
- restructuration d'affaires plus importantes en des activités exploitées sur une base commerciale.

Le processus du changement de propriété est intervenu sous des formes très diverses, en fonction des circonstances et des priorités nationales, et notamment sous les formes suivantes: ventes d'entreprises ou de parties d'entreprises, cessation d'activités pour laisser la place à des affaires privées, fusions et reprises, conclusion de contrats de gestion pour confier des éléments d'entreprises d'Etat à des sous-traitants, privatisation partielle de sociétés avec conservation d'une propriété d'Etat importante ou majoritaire; émission de titres en bourse, rachat de l'entreprise par des cadres, création de groupes d'entreprises et campagnes visant à attirer des fonds privés dans des activités déployées par l'Etat.

---

### 3. Questions se posant dans le cadre de la privatisation de l'industrie

La chapitre 3 ci-dessus décrit l'éventail de résultats extrêmement ambitieux que les gouvernements espéraient obtenir de la privatisation de l'industrie. Le processus de transfert du contrôle de l'industrie de la propriété de l'Etat à la propriété privée a été considéré comme une panacée universelle pour presque tous les maux économiques.

Dans la plupart des pays, l'activité gouvernementale a été essentiellement centrée sur les questions techniques liées au transfert de la propriété. Pour des raisons politiques et économiques urgentes, les gouvernements cherchent souvent à réaliser le transfert du secteur public au secteur privé aussi rapidement que possible. Il est significatif qu'une moins grande attention ait été accordée au processus global de la privatisation en tant que déplacement culturel important et en tant qu'initiative d'un changement massif impliquant des facteurs humains qui requièrent une planification, une mise en œuvre, puis un suivi, si l'on veut que les objectifs du processus soient atteints de façon durable.

L'Organisation des employeurs de l'Ouganda (FUE) a résumé un thème important que l'on retrouve dans un certain nombre de rapports nationaux en déclarant: «Il convient de relever que la privatisation ne commence pas et ne se termine pas avec le changement de propriété.»

Pour qu'une privatisation soit une réussite, il faut que les politiques et les décideurs obtiennent l'appui et l'engagement actifs de tous les partenaires principaux — la population du pays (les électeurs), les employés et leurs organisations représentatives, les directeurs, les clients et les consommateurs, les investisseurs potentiels et les fonctionnaires gouvernementaux. Chacun de ces groupes de partenaires a le pouvoir et l'influence potentiels pour réduire, voire anéantir, l'efficacité du transfert technique de propriété le mieux planifié.

Si l'on examine le processus de la privatisation du point de vue des principaux partenaires, il y a un certain nombre de préoccupations extrêmement importantes dont il faut tenir compte.

La population — doit être convaincue que la privatisation ne revient pas tout simplement à «vendre l'argenterie de la famille» à un petit groupe de propriétaires privés élitistes, exploités et souvent étrangers. Comme la plupart des pays ex-communistes ont mis des décennies à convaincre leur population des maux de la propriété privée, ce n'est pas une mince affaire.

Les employés et les syndicats — doivent être persuadés que les améliorations d'efficacité résultant de la privatisation et les changements de comportements et de pratiques subséquents ainsi que les pertes d'emplois sont réellement dans leur intérêt, à moyen et à long terme, c'est-à-dire que la «cure de privatisation» n'est pas pire que la maladie elle-même.

Les membres de la direction — doivent accueillir positivement l'introduction de changements massifs et générateurs de désorganisation et accepter d'assumer leurs responsabilités et les risques qu'ils prennent personnellement.

Clients et consommateurs — nécessité de croire que le changement est dans leur intérêt et conduira à un meilleur choix, à une meilleure qualité et à des prix moins élevés.

Les investisseurs (nationaux et internationaux) — doivent être persuadés qu'il est dans leur intérêt d'investir leur argent et leurs ressources dans le projet.

Les fonctionnaires publics — doivent accepter que le rôle adéquat qui incombe au gouvernement est de gérer l'économie à un niveau macroéconomique «d'environnement porteur» et non pas de contrôler toutes les parties constituantes de l'économie. Ce rôle doit être assumé, même si cela conduira inévitablement à un moins grand nombre de postes dans les services publics.

Tous les partenaires doivent être convaincus que la privatisation est la solution pour l'avenir de l'économie nationale et, ce qui est tout aussi important, que les processus de privatisation seront gérés d'une manière efficace, équitable et transparente.

---

Ce qui est peut-être vraiment d'une importance déterminante, c'est que les entrepreneurs et les directeurs individuels qui doivent prendre en mains l'industrie ont besoin de qualifications et d'appui pour pouvoir mener à bonne fin les principaux changements qui seront nécessaires pour que la privatisation soit un succès. Les rapports nationaux parlent assez longuement de la nécessité d'introduire des normes de gestion d'affaires occidentales. En fait, il y a probablement relativement peu de cadres supérieurs et d'équipes de gestionnaires occidentaux qui seraient à même de mettre en œuvre le genre de programmes de changements qui sont nécessaires dans nombre de sociétés privatisées récemment en respectant les échéanciers établis.

C'est face à ces grands défis, et non pas uniquement dans le cadre technique du changement de propriété, que le rôle des organisations d'employeurs pourrait être d'une très grande valeur pour le processus de privatisation.

---

## 4. Le rôle joué par les organisations d'employeurs

Bien que les activités entreprises par les associations d'employeurs dont il est question dans ce document aient une portée et une influence qui varient beaucoup, il y a une convergence de points de vue en ce qui concerne les rôles généraux que les associations d'employeurs pensent devoir assumer. Ces rôles correspondent assez bien à la conception de la privatisation exposée au chapitre 4 ci-dessus, c'est-à-dire un processus de changement de culture holistique, et non pas un programme structurel de changement de propriété plus limité. D'une façon générale toutefois, étant donné l'importance des processus de privatisation pour les organisations d'employeurs, il ne fait guère de doute que les activités qu'elles ont entreprises et l'influence qu'elles ont exercée auraient pu et auraient dû être plus significatives.

Toutes les associations d'employeurs ont relevé l'importance des rôles suivants:

- la promotion de la réforme des entreprises;
- l'influence exercée sur les propositions du gouvernement, dans l'intérêt des employeurs;
- la préparation des cadres supérieurs à la privatisation et l'amélioration de leurs qualifications et compétences;
- la sauvegarde des intérêts juridiques des directeurs.

En outre, les rôles importants suivants ont été recensés dans certain pays:

- établissement de liens entre les sociétés et les investisseurs/partenaires nationaux et internationaux (VCCI — Viet Nam);
- recensement et partage des meilleures pratiques nationales et internationales (CEDA — Chine, CNP — Sénégal);
- conseils aux sociétés — notamment pour les relations industrielles et le changement de gestionnaires (CEDA — Chine, FUE — Ouganda).

Les rapports font apparaître clairement que les activités déployées par les associations d'employeurs dans le cadre du processus de privatisation varient beaucoup d'un pays à un autre, tant en ce qui concerne la quantité et la qualité du travail effectué que de l'influence exercée.

Il y a un certain nombre de raisons à ces différences d'activités et d'influence. Les questions le plus fréquemment soulevées ont toutefois trait aux ressources et aux compétences dont les associations concernées peuvent disposer et à leur niveau d'influence dans le pays. Ces aspects sont abordés plus en détails au chapitre 6.

En ce qui concerne les quatre domaines recensés par toutes les organisations d'employeurs comme des composantes importantes de leur rôle visant à promouvoir et à assurer une transition harmonieuse vers une économie de marché, voici quatre exemples d'activités spécifiques qui ont été entreprises.

### i) Promouvoir la réforme des entreprises

On peut comprendre que toutes les organisations d'employeurs étaient en faveur des principes de privatisation et se considéraient comme des acteurs clés pour convaincre les gouvernements, les employés, les responsables d'entreprises et la population nationale dans son ensemble des avantages de la privatisation.

Beaucoup d'organisations d'employeurs ont effectué et publié des travaux de recherche importants démontrant les avantages de l'entreprise privée. Dans aucun autre cas il n'a été rendu compte de travaux aussi considérables que dans celui de CEDA, en Chine, et ces travaux sont examinés séparément ci-après sous la forme d'un résumé succinct d'étude de cas.

Au Viet Nam, VCCI se considère comme «la plus grande organisation représentative qui se consacre à la promotion d'activités visant à développer les entreprises non étatiques». VCCI a mis



en œuvre des projets de recherche dans le domaine de la privatisation et a organisé par la suite des forums publics, dont un sur le sujet de l'émission d'actions à Hanoi et à Ho Chi Minh City en mai 1996, qui a réuni 600 participants.

Au Sénégal, CNP a mis l'accent sur l'importance de pouvoir communiquer efficacement et prendre des engagements avec les partenaires nationaux et internationaux dans le processus de privatisation. Cette organisation a décrit le rôle joué par divers programmes de communication orientés, d'une part, vers le grand public et, d'autre part, vers les organisations et les agences impliquées directement dans la privatisation.

Au Sri Lanka, EFC a procédé à une étude spéciale sur l'efficacité d'entreprises privatisées, et démontré que, avant la privatisation, ces entités étaient gérées «un peu au hasard par des décisions d'une politique ad hoc cherchant à satisfaire les employés dans toute la mesure du possible».

En Fédération de Russie, RUIE a créé en 1991 un «institut d'experts», qui a été chargé d'analyser le processus de privatisation et les résultats obtenus afin de donner au public le moyen de se former une opinion sur la privatisation et d'influencer le processus de privatisation lui-même en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficacité. Parmi les publications de l'institut d'experts il y a notamment:

- «Entreprises russes: la vie en période de crise» (1992);
- «Les entreprises et le gouvernement: une façon difficile d'arriver à un compromis» (1992), «Réformes à la Gaidar: 500 jours après» (1993);
- «L'industrie textile russe: y a-t-il une chance de survie» (1994), «Industrie russe: un portrait au milieu de la crise» (1995);
- «La Russie vers l'an 2000» (1995).

## ii) Influencer les propositions du gouvernement

La majorité des rapports nationaux décrivent les processus techniques de la privatisation dans le pays et le rôle joué par l'organisation des employeurs pour influencer l'évolution du développement de ce processus.

Il y a des différences considérables entre les rôles que les organisations nationales d'employeurs ont joués et l'influence qu'elles ont exercée. Dans l'ensemble toutefois, la plupart des organisations d'employeurs ont estimé que les décisions relatives aux processus techniques de la privatisation étaient des décisions politiques pour lesquelles on ne cherchait pas à connaître, ou on ne le voulait pas vraiment, les points de vue des organisations d'employeurs. Les seules exceptions à cet égard ont été signalées par FCI au Mexique et UIA en Argentine et elles sont présentées plus en détails ci-après.

Dans la Fédération de Russie, RUIE a critiqué l'agence gouvernementale chargée de la privatisation (*Goskomimuschetvo*) qui a rejeté presque toutes ses propositions relatives à l'organisation de la privatisation. En fait, *Goskomimuschetvo* est critiqué pour avoir rejeté pratiquement toutes les propositions faites par des scientifiques et des organisations publiques, sauf celles qui correspondaient à ses propres idées préconçues.

Au Ghana, GEA, comme la totalité des autres organisations d'employeurs, a été exclue de toute participation au Comité chargé du transfert de la propriété (Divestiture Implementation Committee — DIC). En 1993, à la suite de réclamations indignées du public en raison du secret apparent qui entourait les travaux de DIC, le gouvernement a adopté une approche plus transparente et plus active de la privatisation. Néanmoins, en dépit du fait que les syndicats ont obtenu un siège au DIC nouvellement constitué, et comprenant huit personnes, aucun représentants des employeurs n'a été autorisé à participer à ces travaux.

En Lettonie, LDDK représente les employeurs lettons au Conseil tripartite de Lettonie, au Comité du Conseil des ministres, au Comité tripartite de protection du travail et au Comité

tripartite de la protection sociale. Au cours de ses réunions hebdomadaires, le Comité du Conseil des ministres examine régulièrement des questions de privatisation, y compris des décisions concernant des entreprises devant être privatisées et le processus juridique de la privatisation. Malgré cette coopération apparemment étroite et continue avec le gouvernement, LDDK signale que peu de progrès satisfaisants dans l'optique des employeurs ont été réalisés dans le cadre de la définition d'un programme de privatisation.

En République tchèque, SP rend compte d'une participation active à la première vague de privatisations qui a été possible grâce au rôle que cette organisation peut jouer par l'intermédiaire de ses représentants au Comité du ministère du Commerce et de l'Industrie en donnant des conseils sur la sélection des projets de privatisation et dans d'autres domaines, y compris la réforme du régime fiscal et des réglementations relatives à la sécurité sociale. Depuis 1992, toutefois, la nouvelle coalition au pouvoir ne serait guère ou pas disposée à rechercher ou à renforcer l'implication des partenaires sociaux dans les questions économiques.

Au Pakistan, EFP signale que le gouvernement n'a pas officiellement consulté la fédération sur la conception de son programme de privatisation — bien que le secteur privé ait demandé longtemps que l'industrie soit privatisée. Le gouvernement a d'ailleurs été critiqué au cours des premiers stades de la privatisation à cause de l'absence d'objectifs clairs et des doutes et soupçons qu'il a suscités avec un processus de privatisation manquant de transparence.

En Ouganda, FUE a en général d'assez bons liens formels et informels, mais cette organisation conserve une attitude critique en raison de son manque d'influence sur les dispositions légales relatives à la privatisation. Les lois sur la privatisation qui ont été adoptées suivent le modèle privilégié par le ministère de la Planification et du Développement économique et laissent peu de latitude pour des consultations adéquates avec n'importe quel partenaire social sur les questions sociales plus générales et les questions d'emploi apparentées à la privatisation. L'organisation FUE pense que son influence aurait été plus bénéfique si elle avait pu participer à l'élaboration des dispositions légales plutôt que de n'être autorisée qu'à participer à la mise en œuvre de décisions déjà prises.

Bénéficiant d'une situation plus positive, FCI au Mexique indique que sa participation à l'élaboration de dispositions légales relatives à la privatisation est tout à fait appropriée. Son rôle le plus significatif est son implication directe dans l'établissement de critères pour la sélection d'entreprises devant être privatisées et pour l'évaluation de ces entreprises. On trouvera plus loin un résumé de l'étude du cas du Mexique.

En Argentine, le processus de privatisation est exclusivement basé sur un accord formel entré le gouvernement et l'Organisation nationale des employeurs (UIA). L'«Accord sur la reconversion de la production industrielle argentine» a été signé le 2 septembre 1991. Au sujet de l'importance de l'accord, le Président de UIA a dit: «Je souhaite mettre l'accent sur le fait que cet accord est le premier document d'une importance historique signé entre le gouvernement et un secteur du monde des affaires.»

Dans le cadre de cet accord, UIA a collaboré étroitement et activement à l'élaboration et la mise en œuvre du processus de privatisation.

### **iii) Préparer les gestionnaires à la privatisation et améliorer leurs qualifications et leurs compétences**

Venant en deuxième place par son importance pour les organisations d'employeurs, après leur volonté de participer à la conception du processus de privatisation adopté par le gouvernement, la préparation des gestionnaires à diriger l'industrie sous ses nouvelles formes n'est pas seulement considérée comme une des activités importantes déployées jusqu'ici; les plans d'avenir de l'organisation des employeurs accordent également une grande place à la formation.

L'important investissement de formation effectué par CEDA en Chine est exposé dans le résumé ci-dessous; la reconnaissance de la formation des cadres supérieurs comme une question

vitale et la fourniture d'un appui important à la formation et à l'éducation est manifeste dans beaucoup de rapports de pays. Il a été relevé au chapitre 4 ci-dessus qu'il y a probablement peu d'équipes de gestionnaires et de cadres supérieurs occidentaux qui seraient en mesure de mener à bien le genre de programmes de changement qui sont nécessaires dans nombre des sociétés privatisées récemment, en respectant les échéanciers établis. Le rôle de l'organisation des employeurs en matière de formation et d'éducation est par conséquent capital.

Au Viet Nam, entre 1993 et 1996, 300 programmes à l'intention d'environ 2 000 cadres supérieurs ont été organisés chaque année. Le programme des cours était centré sur la gestion et l'administration d'affaires, le marketing, le financement, le service à la clientèle et la gestion des ressources humaines.

En Ouganda, FUE a mis en œuvre des programmes de formation à tous les niveaux de gestion depuis celui du conseil d'administration jusqu'à celui de superviseur, en ciblant le secteur des petites et moyennes entreprises, et a accru le volume de formation avec ses modules intitulés «Améliorez votre affaire» et «Lancez votre affaire».

#### **iv) Sauvegarder les intérêts légitimes des directeurs**

L'introduction et la garantie de nouveaux droits et disposition de protection pour les propriétaires d'entreprises privatisées sont considérées comme importantes pour le rôle de conseillers que les organisations d'employeurs d'un certain nombre de pays souhaitent jouer. Certaines organisations d'employeurs estiment qu'un nouvel environnement de travail mieux disposé envers les employeurs doit être conçu et faire ses preuves afin que les entrepreneurs puissent saisir les possibilités qui s'offrent à eux.

Il n'en reste pas moins qu'à part les déclarations selon lesquelles la sauvegarde des intérêts des entrepreneurs est une partie importante du rôle de l'organisation des employeurs peu de faits concrets et d'actions entreprises sont signalés pour faire face à des problèmes particuliers.

Un certain nombre d'activités spécifiques entreprises et signalées par des associations d'employeurs particulières méritent une attention toute particulière et d'être examinées séparément. Les résumés d'études de cas suivants présentent quelques-unes des caractéristiques les plus intéressantes et les moins courantes des activités déployées par l'organisation des employeurs dans quatre pays.

#### **Etude de cas 1**

##### ***CEDA — Chine: préparation à la privatisation***

En vue de préparer la Chine et, plus particulièrement, les directeurs chinois, à la privatisation, CEDA a déployé un volume d'activités considérable.

Des missions d'études ont été effectuées dans des entreprises chinoises pour familiariser les participants avec le système d'économie de marché et, afin d'entrer en contact avec un plus grand nombre de directeurs de divers milieux, des experts étrangers en gestion d'entreprises ont été invités en Chine. Huit centres de formation sino-étrangers ont été créés; ils utilisent les matériels pour l'étude de la gestion d'affaires élaborés par des instituts étrangers et traduits en chinois. A ce jour, environ 100 jeux de matériels de formation ont été élaborés et traduits. Plus de 50 ateliers internationaux ont été organisés et 150 000 cadres de gestion ont pris part à des programmes de formation au niveau local et/ou dans des pays d'outre-mer.

Dans le but d'atteindre une audience encore plus grande, quelque 60 nouvelles publications ont été éditées avec une diffusion de 140 millions d'exemplaires; parmi ces publications figurent notamment la revue «Gestion d'entreprise», le journal «Quotidien de l'entreprise en Chine» et l'«Encyclopédie sur la gestion d'entreprises en Chine». CEDA s'occupe également de la publication d'ouvrages relatant les premiers succès remportés par l'économie de marché en

---

Chine. Jusqu'ici, 98 comptes rendus ont été publiés sur la rentabilité de la production, les brevets, les équipements, la technologie et la protection de l'environnement.

En ce qui concerne l'importante question du partage des meilleures pratiques, CEDA a procédé à une «évaluation de la compétitivité des entreprises» et a conçu un système d'indice pour évaluer la compétitivité des entreprises chinoises. Une étude sur les problèmes communs résultant de la transformation des entreprises a été effectuée pour les 244 entités qui sont appelées à passer par une période de transition et cesseront d'être propriété publique.

Par ailleurs, CEDA a contribué à la création de sociétés de conseillers qui ont travaillé avec 700 organisations sur des sujets allant de la planification financière à la norme de qualité ISO 9000.

## Etude de cas 2

### *FUE — Ouganda: assurer des relations industrielles sûres*

En Ouganda, «la loi sur la réforme des entreprises publiques et le désengagement de l'Etat» exige que lors de la privatisation de la direction des entreprises l'on veuille à ne pas «prendre des mesures pouvant provoquer des troubles dans l'industrie». Le rapport de la FUE met en évidence l'évolution potentielle d'un mélange d'enthousiasme des gestionnaires pour la privatisation et d'inquiétudes et d'incertitudes parmi la main-d'œuvre qui pourraient conduire à des troubles dans les relations industrielles.

Entre 1993 et 1997 un certain nombre de programmes de formation et de services de consultations ont été mis en place pour les surveillants et les délégués du personnel qui encouragent l'harmonie dans les relations industrielles en tant que source d'efficacité et d'amélioration de la production.

Durant cette même période, le directeur exécutif de FUE et d'autres membres du personnel de haut rang ont pris part à d'importantes activités de règlement des conflits dans les secteurs des banques, des assurances et des industries du thé et du sucre.

## Etude de cas 3

### *VCCI — Viet Nam: accès des petites affaires aux sources de financement*

Bien que 31 000 affaires du secteur privé constituent les 85 pour cent du total des entreprises au Viet Nam, elles ne détiennent qu'un cinquième du capital du pays et n'emploient rarement plus qu'une poignée d'employés. Ces sociétés n'ont guère la possibilité d'obtenir des crédits de systèmes financiers traditionnels. Des statistiques récentes montrent qu'environ 90 pour cent de leurs fonds ont été réunis en dehors du marché des capitaux officiels. Cette source importante de croissance économique potentielle doit par conséquent faire face à certaines contraintes en matière d'emploi et de progrès technologique.

VCCI joue désormais un rôle en travaillant avec des sociétés sur des études de préinvestissement et en fournissant des garanties pour des projets de demandes de prêts. Depuis 1994, VCCI a participé à un grand nombre de projets d'investissement avec la CESAP (PNUD), l'ONUDI, PASIFICA (Etats-Unis) et ZDH (Allemagne).

## Etude de cas 4

### *Fédération des Chambres d'Industrie — Mexique: la justification technique de la privatisation*

Entre 1982 et 1993 le nombre des entreprises publiques au Mexique a passé de 1 155 à 258. Le processus de privatisation est également intervenu dans les secteurs d'industrie

---

stratégiquement importants de l'extraction du fer, de l'exploitation de gravières, du blé, du café, des boissons, du tabac, des textiles et de l'automobile.

Les domaines de privatisation sont sélectionnés d'après les critères de justification techniques suivants:

- l'entreprise ne répond plus aux objectifs pour lesquels elle a été créée ou son existence ne sert plus l'intérêt national ou public;
- l'activité de l'entreprise peut être fusionnée avec celle d'une autre entité pour améliorer l'efficacité et la productivité;
- l'activité de l'entreprise n'est pas centrée sur des domaines prioritaires et il n'y a pas de raisons d'intérêt économique ou public pour que l'entreprise reste sous contrôle de l'Etat.

Une des principales préoccupations des employeurs était que la privatisation soit menée à bonne fin en utilisant des critères clairs de sélection et de privatisation des entreprises. Les organisations d'employeurs ont mis l'accent sur la nécessité que la privatisation soit un processus totalement «transparent» de transfert de propriété équilibré et adéquat.

La Fédération des chambres d'industrie a participé étroitement à la définition des critères d'évaluation des entreprises d'Etat, d'évaluation technique ultérieure des affaires, d'identification de toutes les forces, faiblesses, occasions ou menaces potentielles de la privatisation et de détermination de la valeur de l'entreprise. La fédération a, de l'avis de ses membres, utilisé des données et des analyses objectives pour renforcer considérablement l'objectif et la qualité des décisions de privatisation.

---

## 5. Contraintes limitant la capacité des organisations d'employeurs à influencer le processus de privatisation

Le chapitre 4 relève que l'importance de l'activité de l'association d'employeurs dans le processus de privatisation du point de vue de la quantité et de la qualité du travail entrepris varie beaucoup d'un pays à un autre.

Ces différences sont liées principalement à deux facteurs: les ressources et les qualifications dont dispose l'association en question et son niveau d'influence dans le pays. Ces deux facteurs ne sont, bien entendu, pas indépendants l'un de l'autre.

### i) Le niveau d'influence de l'organisation d'employeurs

Dans chaque pays, le niveau d'influence de l'organisation des employeurs est, en partie, dépendant de la volonté du gouvernement de consulter les employeurs représentatifs et de tenir compte de leurs points de vue par la suite. En fait, la mesure dans laquelle les gouvernements ont cherché à connaître les points de vue des employés dans le cadre de la privatisation a été très différente selon le cas.

En Argentine, qui est un cas extrême, le processus de privatisation même était basé sur un accord entre le gouvernement et l'organisation nationale d'employeurs, UIA. Dans le cas extrême inverse, celui de la Fédération de Russie, l'autorité de privatisation (*Goskomimuschestvo*) ne s'est intéressée aux points de vue des employeurs russes, de l'avis de ces derniers, que lorsqu'ils correspondaient à ses propres points de vue.

Le tableau 1 reproduit ci-après illustre, sur une échelle allant d'un degré d'implication faible à un degré d'implication élevé, la volonté du gouvernement de faire participer l'organisation des employeurs dans les divers pays.

Le contenu des rapports porte à penser que les gouvernements n'ont pas été disposés à tenir compte des points de vue des organisations d'employeurs pour trois raisons: premièrement, parce qu'ils voulaient que la politique de privatisation reste exclusivement une affaire du gouvernement, deuxièmement parce qu'ils ne pensaient pas que les employeurs pouvaient apporter une contribution utile, et troisièmement parce que le pays n'avait aucune expérience passée de consultation des organisations d'employeurs.

Il est tout à fait clair que les gouvernements ont très peu encouragé une implication des employeurs dans les pays où les processus de consultation ou d'implication de l'un des deux partenaires sociaux, ou des deux à la fois, n'étaient pas bien établis.

**Tableau 1. Volonté dont les gouvernements auraient fait preuve pour impliquer l'organisation des employeurs dans le processus de privatisation**

Niveau d'influence	Pays
Faible	Ghana
	Fédération de Russie
	Lettonie
	Pakistan
	Sénégal
	République tchèque (moyen avant le changement de gouvernement en 1992)
Moyen	Cameroun
	Ouganda
	Viet Nam
	Sri Lanka (plus élevé par la suite en raison de difficultés de relations professionnelles)
Elevé	Argentine
	Mexique
	Chine

Dans le cadre de ce rapport, il y a un fait très intéressant; il semble en effet que les gouvernements aient le moins impliqué les organisations d'employeurs, d'après les rapports de ces dernières, dans les pays où le processus de privatisation a été considéré comme un processus politique ayant essentiellement pour objectif de transférer la propriété d'affaires du secteur public au secteur privé et où le gouvernement estimait que la privatisation devait être mise en œuvre aussi rapidement que possible. Tant la Fédération de Russie que la Lettonie sont de bons exemples à cet égard.

Au contraire, dans les cas où l'on a compris que la privatisation est un programme de changement culturel de grande portée et à long terme, le rôle de l'organisation des employeurs a été plus important. Cela est démontré par l'exemple du Sri Lanka, où le Président du EFC n'a été accepté comme membre de la Commission sur la réforme des entreprises publiques qu'à la suite de difficultés de relations de travail dues au programme de privatisation. De même au Pakistan, l'implication des employeurs ne s'est accrue qu'après que les dispositions réglementaires eurent été élaborés et que les complexités de la mise en œuvre devinrent manifestes.

Avec des exceptions notables, les organisations d'employeurs ont en général été critiques à l'égard de, et déçues par, l'attitude du gouvernement envers la participation des employeurs à l'élaboration des dispositions réglementaires sur la privatisation. Plus d'un rapport estime que le processus de privatisation aurait pu être plus efficace, être mis en œuvre d'une manière plus harmonieuse ou être assumé avec un niveau de transparence plus élevé si l'organisation des employeurs avait pu participer au processus dès le début.

Bien entendu, le fait que les gouvernements n'ont pas consulté les organisations d'employeurs ou n'ont pas voulu les écouter, n'est en lui-même pas une raison pour que les employeurs aient entrepris peu d'activités et/ou aient exercé peu d'influence sur le programme de privatisation dans son ensemble. Une attitude inclusive de la part du gouvernement rend certainement la vie du groupe des employeurs plus facile, mais une attitude négative ou ambivalente de la part des autorités ne rend pas les activités des employeurs moins pertinentes ou moins importantes.

Il est intéressant de relever que l'impact des activités réellement déployées et de l'influence exercée par des associations d'employeurs conduirait à un classement différent de celui du tableau 1 ci-dessus, qui est établi sur la base d'une attitude inclusive du gouvernement. Il ne sert

---

à rien de réunir les classements établis d'après les rapports des organisations d'employeurs sur les activités déployées et l'influence exercée. Il convient toutefois de noter que le fait que les autorités russes n'étaient guère disposées à écouter les points de vue des employeurs n'a pas dissuadé l'Institut d'experts RUIE de faire connaître ses points de vue. Le fait que le gouvernement pakistanais n'a pas consulté les employeurs sur des questions législatives n'a pas empêché EPF d'entreprendre des activités importantes pour soutenir la privatisation. Les efforts de formation déployés en Ouganda et au Viet Nam ne sont pas liés au manque d'empressement de leur gouvernement à les consulter directement sur des questions de droit relatives à la privatisation.

Ces faits sont importants pour les organisations d'employeurs de pays qui commencent à privatiser. Un gouvernement qui est disposé à adopter une approche favorable à l'implication des organisations d'employeurs est extrêmement utile. Il n'en reste pas moins qu'un gouvernement qui adopte une attitude moins inclusive ne dissuade pas les organisations d'employeurs de faire connaître leurs points de vue ou d'entreprendre des activités d'appui dans le cadre du processus de privatisation.

En résumé, la privatisation de l'industrie est beaucoup trop importante pour les organisations d'employeurs; ces dernières n'attendent pas des invitations du gouvernement pour s'impliquer elles-mêmes dans le processus.

## **ii) Ressources et qualifications dont les associations d'employeurs peuvent disposer**

La plupart des rapports nationaux signalent que les associations d'employeurs manquent de qualifications et/ou de ressources au sein de leur organisation ou auxquelles ils pourraient accéder; de telles qualifications et/ou ressources leur permettraient d'assumer le rôle influent qu'elles souhaitent jouer dans le processus de privatisation. Étant donné la complexité et la portée de nombre d'initiatives de privatisation, qui sont souvent prises à brève échéance et avec des échéanciers qui se télescopent, cette pénurie de qualifications et de ressources n'a rien de surprenant.

L'organisation des employeurs de la République tchèque a mis l'accent sur la nécessité spécifique d'«améliorer les connaissances spécialisées et la qualité du personnel disponible» afin de pouvoir servir ses membres efficacement à l'avenir. Au Ghana, l'organisation GEA a relevé qu'elle était affaiblie par l'insuffisance de qualifications de son personnel, le manque de finances, de ressources et d'équipement de bureau de base. Dans les rapports de la Chine, de la Lettonie, du Pakistan, du Sénégal, du Sri Lanka, de l'Ouganda et du Viet Nam, on retrouve des remarques similaires sur le besoin d'améliorer les qualifications et les ressources internes, les possibilités de tirer des enseignements des meilleures pratiques internationales et la nécessité de pouvoir obtenir l'assistance d'experts.

Face à ces besoins exposés clairement, il semble que l'on n'ait guère cherché à créer un centre de connaissances spécialisées ou une banque de données des meilleures pratiques facilement accessible aux organisations d'employeurs nationales. A l'échelon national, les organisations d'employeurs se heurtent à des problèmes similaires et elles gaspillent des ressources car elles sont engagées dans un processus qui revient à vouloir réinventer la roue ou elles ne s'occupent pas du tout des problèmes plus difficiles.



---

## 6. Un «menu d'action» — Un modèle pour l'implication efficace des organisations d'employeurs dans le processus de privatisation

Peu de sujets, s'il en est, devraient autant faire partie des activités de base des organisations d'employeurs que les récentes privatisations de masse. La privatisation est au cœur des plans de régénération économique d'une certain nombre de pays qui essaient de se faire une place dans l'économie mondiale. Le processus de privatisation implique des objectifs économiques extrêmement exigeants.

Les chapitres précédents ont montré qu'il existe des différences significatives, du point de vue quantitatif et qualitatif, entre les activités entreprises par les organisations d'employeurs pour influencer le processus de privatisation. Dans beaucoup de pays, les organisations d'employeurs ont fait part des préoccupations que leur cause le fait que le gouvernement n'est guère enclin à rechercher l'avis et les suggestions des employeurs et d'en tenir compte. Les associations d'employeurs sont aussi invariablement préoccupés par le manque de qualifications et/ou de ressources disponibles au sein de leur organisation ou auxquelles elles pourraient accéder; il s'agit de qualifications et/ou de compétences qui leur permettraient de jouer le rôle qu'elles voudraient assumer dans le processus de privatisation.

Bien qu'il y ait certains domaines de «meilleures pratiques» particuliers, les activités entreprises et l'influence exercée par les organisations d'employeurs pour améliorer le processus de la privatisation d'activités sont en général restées, jusqu'ici, fragmentaires et moins importantes qu'elles auraient pu l'être.

Indépendamment de l'attitude du gouvernement envers l'implication des employeurs dans la privatisation, ce sujet est beaucoup trop important pour les organisations d'employeurs pour que ces dernières ne cherchent pas à jouer un rôle central dans la préparation et la mise en œuvre du processus de privatisation et à en faire un succès. L'implication des organisations d'employeurs dans le processus total de privatisation est d'autant plus important si l'on tient compte du fait que dans bien des pays la préoccupation du gouvernement en matière de processus de privatisation se limite à veiller à ce que le processus de technique de transfert de propriété intervienne aussi rapidement que possible.

Le succès durable de la privatisation dépend dans une très large mesure de la préparation et la mise en œuvre d'un programme massif et à long terme de changement culturel, et moins de la simple réalisation du changement de propriété. Le processus de privatisation doit bénéficier de l'appui de tous les partenaires importants tant dans l'entreprise existante que dans les nouvelles activités privatisées: la population du pays, les employés et leurs organisations représentatives, les employeurs, les clients et les consommateurs, les investisseurs potentiels et les responsables gouvernementaux. Chacun de ces groupes de partenaires peut avoir le pouvoir et l'influence nécessaires pour réduire ou anéantir l'efficacité du transfert technique de propriété le mieux planifié.

Les nouveaux propriétaires et gestionnaires de l'industrie seront forcément les principaux responsables de la réussite ou de l'échec de la privatisation. Les organes qui représentent les propriétaires et les gestionnaires — les organisations d'employeurs — ont par conséquent une obligation clé: faire tout leur possible pour contribuer à créer un environnement opérationnel positif et pour apporter constamment tout leur appui aux efforts qui doivent être déployés pour relever des défis énormes en des temps difficiles.

Sur une toile de fond d'activités et d'influence limitées, les sections ci-dessus décrivent comment les associations d'employeurs des treize pays qui ont fait l'objet de cette étude ont saisi l'occasion d'influencer positivement le processus de privatisation — avec ou sans l'invitation et

l'encouragement du gouvernement. C'est sur la base de ces informations que le modèle d'activités des employeurs suivant a été conçu sous la forme d'un «menu d'action».

## MENU D'ACTION POUR LA PRIVATISATION

### 1. Promouvoir la privatisation

Au moyen d'activités de recherche nationales et internationales, en préparant et publiant des matériels qui cherchent à promouvoir les principes et la pratique de la privatisation parmi les partenaires clés du pays: le gouvernement, les employés et leurs organisations représentatives, les dirigeants des entreprises, les clients, les investisseurs nationaux et internationaux et la population en général.

### 2. Préparer les gestionnaires à la privatisation

Production et fourniture de matériels adéquats de formation et d'autre nature qui cherchent spécifiquement à faire comprendre aux dirigeants des entreprises le rôle qu'ils doivent accepter de jouer pour que la privatisation de l'industrie soit un succès. Le but de cet ouvrage est de transformer les directeurs d'entreprises en des activistes favorables à la privatisation plutôt qu'en des obstacles potentiels à la privatisation.

### 3. Conseiller sur les «meilleures pratiques du monde»

Faire de l'organisation des employeurs une source d'enseignements précieux pouvant être tirés des succès remportés par d'autres pays ainsi que des difficultés auxquels ils se sont heurtés.

### 4. Rendre la stratégie et les objectifs de la privatisation absolument clairs

Influencer le gouvernement en élaborant et publiant une stratégie et des objectifs clairs pour le processus de privatisation afin que les partenaires clés comprennent ce que l'on espère obtenir avec la privatisation et comment cette dernière sera mise en œuvre.

### 5. Développer le processus de transfert de propriété

Influencer le gouvernement afin qu'il accepte les moyens adéquats pour transformer l'entreprise en une entreprise de propriété privée, y compris les critères pour la sélection des entreprises devant être privatisées, les moyens d'établir la valeur des sociétés, les structures d'organisation qui résulteront du transfert et la sélection de nouveaux propriétaires adéquats.

### 6. Communiquer le processus et les échéanciers à tous les partenaires

Veiller à ce que tous les partenaires soient conscients, tout au long du processus de privatisation, de l'étape clé qui doit être atteinte et des progrès qui sont réalisés. Ce processus devrait être suffisant pour que les principaux partenaires, les directeurs, les employés et les investisseurs, travaillent dans un environnement de transparence et de certitude.

### 7. Formation/éducation des gestionnaires et des entrepreneurs

Offre d'une formation spécifique et appui aux gestionnaires d'entreprises et aux entrepreneurs afin qu'ils puissent acquérir des qualifications de gestionnaire «appréciées».

### 8. Appui en faveur du changement de management

Formation spécifique et appui sous la forme de conseils sur les moyens de lancer et de gérer avec succès des programmes de grands changements.

### 9. Trouver des investissements/investisseurs adéquats

Promotion du processus de privatisation et des possibilités d'investissement potentielles pour des investisseurs nationaux et internationaux. Cette activité pourrait également comprendre la fourniture de conseils aux propriétaires potentiels de petites et moyennes entreprises et la réunion de fonds pour l'acquisition et la gestion d'affaires.

### 10. Passer en revue les premières privatisations et concevoir des processus qui permettent de tirer des enseignements des succès et des échecs

Procéder à des travaux de recherche sur le processus de privatisation et sur les premières privatisations d'activités en transition afin de permettre aux nouvelles entreprises de tirer des enseignements des succès remportés et des difficultés qu'il a fallu surmonter.

### 11. Suivi permanent des activités privatisées et de la gestion

Il faut reconnaître que la privatisation des activités est un programme de changement de gestion complexe à long terme, et il convient de fournir aux entrepreneurs et aux gestionnaires un suivi continu de l'évolution de leurs activités.

Afin de permettre aux organisations d'employeurs nationales de s'impliquer plus facilement et d'exercer leur influence, il serait utile de mettre en place des systèmes d'appui pour les fédérations nationales. De tels systèmes pourraient notamment englober un centre de

---

connaissances spécialisées et/ou une banque de données sur les meilleures pratiques qui seraient facilement accessibles aux organisations d'employeurs. Un centre hautement spécialisé pourrait donner des conseils spécialisés et un encadrement «en ligne» et «sur le terrain» aux organisations d'employeurs nationales. Une banque de données sur les meilleurs pratiques pourrait fournir des renseignements utiles qui permettraient aux employeurs de tirer des enseignements des initiatives fructueuses et de disposer de moyens de communication et de matériels de formation modèles.