

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI



Décret n°2001-0191/PR/MEFPP portant adoption de la Stratégie de Privatisation.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DU GOUVERNEMENT

VU La constitution du 15 septembre 1992 ;

VU Le décret n°2001-0053/PRE du 04 mars 2001 portant
nomination du Premier Ministre ;

VU Le décret n°2001-0137/PRE du 04 juillet 2001 portant
nomination des membres du Gouvernement ;

SUR Proposition du Ministre de l'Économie, des Finances et de la
Planification, chargé de la Privatisation ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du Mardi 04 Septembre 2001.

DECRETE

Article 1er : La Stratégie Gouvernementale de Privatisation des Entreprises Publiques est adoptée.

Article 2 : Le présent décret sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Fait à Djibouti, le 23 septembre 2001.

Le Président de la République,

chef du Gouvernement

ISMAÏL OMAR GUELLEH

PROJET DE STRATEGIE GOUVERNEMENTALE
DE PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES

1. Ce document présente à l'intention du Gouvernement de Djibouti une proposition de stratégie globale de privatisation des quatre principales entreprises d'infrastructure encore gérées par l'État : Électricité de Djibouti (EDD), Office National des Eaux (ONED), Aéroport International de Djibouti (AID) et Djibouti Télécom. Il comprend aussi un plan d'actions indicatifs pour faciliter sa mise en oeuvre, établi sur la base d'un diagnostic préliminaire effectué et complété dans le courant de l'année 2000 à Djibouti conformément à la matrice de mesures arrêtée avec les institutions de Bretton Woods.

2. La première partie de ce document expose les objectifs pouvant être poursuivis et une stratégie préliminaire de privatisation tenant compte des principales caractéristiques des sociétés. La seconde partie présente les différentes phases du plan d'action et un dispositif institutionnel de suivi du programme à prévoir pour sa mise en oeuvre, ainsi qu'un calendrier indicatif.

I. Stratégie Préliminaire de Privatisation des Entreprises d'Infrastructure

3. Cette note de stratégie préliminaire de privatisation a été conçue en trois parties. Dans une première partie, les facteurs-clé affectant la performance des entreprises à privatiser ont été identifiés. Sur la base de ces contraintes, des objectifs ont été établis pour la participation du secteur privé dans la gestion et le capital des entreprises visant à améliorer leur compétitivité. Enfin, les caractéristiques de la stratégie recommandée pour assurer la mise en oeuvre du programme de privatisation ont été définies.

A. Une Situation Précaire des Entreprises au Gré des Conjonctures

4. L'analyse de la performance des entreprises d'infrastructure a permis de classer celles-ci en deux grands groupes : le groupe des entreprises en situation financière précaire et le groupe positionné sur des marchés futurs porteurs. Le premier groupe comprend les entreprises dans les domaines de l'électricité, de l'eau, et l'aéroport. Elles présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- * des conditions de marché moins favorables à la satisfaction des services de base,
- * des difficultés pour satisfaire la demande des utilisateurs de façon continue et selon des normes de qualité de service satisfaisantes,
- * un niveau élevé de pertes techniques (au niveau de la distribution) et commerciales pour les entreprises de réseaux,
- * des coûts d'exploitation trop peu élevés.

Ces facteurs affectent la compétitivité des entreprises, renchérissent leurs coûts de production et se répercutent sur le coût des services rendus à l'ensemble de l'économie Djiboutienne.

1. Dans le secteur de l'eau et l'électricité.

5. Les contraintes décrites ci-dessus ont aussi contribué pour une large part à une sérieuse dégradation ces dernières années des résultats financiers des sociétés.

Au niveau de l'électricité, l'EDD sort d'une période d'extrêmes difficultés techniques et commerciales puisque la compagnie ne pouvait pas satisfaire une grande partie de sa demande, suite à la mise hors service accidentelle en 1997 d'une part importante de sa capacité de production. Elle dessert 30 000 clients dans les centres urbains, soit une couverture approximative de 70% de la population urbaine, avec une consommation moyenne de 288kwh/an/habitant, la situant à un niveau relativement élevé par rapport à certains pays d'Afrique. Le taux de croissance de cette consommation est d'environ 3% par an.

Les coûts de production ont atteint un pic très élevé entre 1997 et 1999 (71 FDJ/kwh soit 0,42 \$US en 1998). Ils devraient revenir en 2001 à un niveau proche de celui constaté en 1994, soit 33 FDJ/kwh (0,20 \$US), mais ils restent relativement hauts en raison notamment des frais d'approvisionnement en produits pétroliers (y compris la taxe pétrolière), des frais de

personnel et des surcoûts d'investissement qui résultent des conditions climatiques difficiles. Les tarifs pour les consommateurs sont relativement stables depuis 1983 (0,37 \$US/kwh pour les usagers domestiques). Dans ce contexte, la facture l'électricité représente 25% du revenu moyen d'un ménage et peut monter à 50% durant la saison sèche, ce qui pose un problème d'accessibilité de la population aux services d'électricité.

6. L'EDD est actuellement dans une situation financière très critique, les créances à recevoir et les arriérés clients représentant approximativement 9 milliards de FDJ, soit 19 mois de chiffre d'affaires. Ces créances sont provisionnés à 50% environ, mais quelque gros clients, en particulier l'État, en représentent plus du tiers. D'autre part, les pertes totales de la compagnie (17% de l'électricité produite) dues aux pertes techniques (mauvais fonctionnement des installations) et commerciales (branchements frauduleux - 6%) constituent d'autres sources de difficultés que la compagnie doit chercher à résoudre.

7. En conséquence, la compagnie rencontre de grandes difficultés à entreprendre et financer de nouveaux programmes d'investissement. Néanmoins, grâce à des prêts mobilisés auprès de bailleurs de Fonds régionaux, l'EDD a pu cependant renforcer ces 2 dernières années sa capacité de production, et rénover ou remplacer la quasi-totalité de son parc de générateurs. A fin 2000, seuls 8 MW sur 107 restent ainsi à réhabiliter. D'ici 10 ans, la capacité de production devra néanmoins être accrue de 60 MW environ, soit par construction d'une nouvelle centrale, ou par interconnexion avec l'Éthiopie, ou en exploitant la géothermie si un tel projet s'avère viable.

8. Au niveau du secteur de l'eau, l'ONED n'arrive pas non plus à satisfaire la demande de la population en eau potable. La base des abonnés actuellement desservis est d'environ 20 000 connections. Bien que la production ait augmenté de plus de 13% en 1999 (pour atteindre environ 13 millions de m³), les pertes techniques et commerciales sont considérables (estimées à 43%, dont 11% suite à la fraude et au vol). Les arriérés de factures clients sont en hausse aussi, avoisinant 23 mois de chiffre d'affaires moyen mensuel, l'État étant redevable pour près de la moitié. Ces problèmes, ainsi que des frais de personnel élevés, ont entraîné à nouveau en 1999 un déficit d'exploitation de FDJ 160 millions pour un chiffre d'affaires de FDJ 1.460 millions, même s'il est en réduction.

L'ONED, dans le cadre de son plan d'assainissement, a engagé en 2000 sur dons externes plusieurs investissements pour sécuriser son alimentation en eau et en améliorer la qualité, sans augmenter toutefois sa capacité de production. Dans le moyen terme (horizon de 2 à 3 ans), la principale contrainte à résoudre est l'insuffisance des ressources en eau par rapport à une demande estimée à 20 millions de mètres cubes. Des investissements considérables seront donc nécessaires d'une part pour assurer les réparations courantes du réseau et d'autre part pour trouver d'autres points d'alimentation en eau.

2. S'agissant des infrastructures aéroportuaires.

9. La principale contrainte affectant l'aéroport international de Djibouti (AID) est le rétrécissement de ses principaux segments de marché : les voyageurs en transit et les passagers aussi bien internationaux que locaux. Ce rétrécissement de marché s'est illustré par une contraction du volume de trafic de passagers en transit de 120.000 en 1994 à 23.000 en 1999 qui s'explique principalement par deux phénomènes. Le premier, structurel, est lié aux changements du transport aérien international dans la région; l'avènement des gros porteurs long courrier, ainsi que l'accroissement de la concurrence des aéroports régionaux (la Réunion notamment) desservis désormais directement ont entraîné la réduction des escales techniques conduisant ainsi à une baisse des touchées de l'aéroport international de Djibouti (AID). Cette modernisation des flottes avec les gros porteurs long courrier a de fait affaibli le rôle de l'AID comme aéroport de transit vers l'Afrique Australe et l'Océan Indien.

10. Le second phénomène, conjoncturel, est dû à une réduction du trafic des passagers internationaux suite à la diminution des effectifs de militaires et de coopérants français. La conjugaison des deux phénomènes a contribué à la baisse des principales sources de revenus de l'AID, c'est à dire les redevances de handling et aéronautiques, et les recettes des parkings. Parallèlement, les difficultés économiques de Djibouti ont conduit à une érosion du trafic local qui a baissé à 95.000 passagers en 1999, soit une réduction de 10% par rapport à 1998.

11. En conséquence, l'AID est confronté à une situation financière très déséquilibrée. La compagnie dégage une perte d'exploitation depuis 1994, qui a atteint FDJ 200 millions en 1999 et le déficit cumulé est de FDJ 820 millions par rapport à un chiffre d'affaires de FDJ 900 millions. En l'absence de subvention d'équilibre (notamment budgétaire), l'AID devra recourir à l'augmentation de son endettement, qui pourrait atteindre environ FDJ 3 milliards. Parallèlement, les investissements indispensables au maintien en état des installations et à leur modernisation (des équipements de télécommunications pour la navigation aérienne et la réfection de la piste) pour rester conforme aux normes internationales ne peuvent être réalisés, sauf s'ils sont pris en charge par des pays tiers comme c'est le cas pour le renouvellement du balisage financé par la défense française. Face à la détérioration de sa situation financière, l'AID a entrepris une première phase de restructuration pour réduire ses charges d'exploitation : réduction d'effectifs, privatisation de l'entretien. Dans une seconde phase, l'aviation civile devrait être séparée de l'AID sur des bases qui restent à définir. Mais l'ampleur des difficultés nécessite des réformes plus profondes.

12. Le second groupe d'entreprises dont la privatisation est prévue, comprend les télécommunications et le Port. La privatisation du Port a déjà été engagée avec la passation en mai 2000 d'un contrat de gestion et d'exploitation des équipements portuaires, sur 20 ans, avec Dubaï Port International.

3. Le secteur des télécommunications.

13. Le secteur des télécommunications est positionné sur des secteurs en expansion, porteurs en termes tant de marché potentiel que de rentabilité financière immédiate. La fusion, dans Djibouti Télécom, de la société fournissant les services domestiques, et résultant de la séparation en 1999 des activités postales des télécommunications avec celles fournissant les services internationaux, «STID» devrait permettre à cette nouvelle société de rationaliser son organisation et sa gestion, et de se positionner globalement sur les marchés porteurs. Cependant, elle doit dans un premier temps achever sa constitution (apport des actifs, apurement des dettes) dans les meilleurs délais pour démarrer ses opérations sur une base saine. Au niveau des investissements, Djibouti Télécom a procédé avec un cabinet américain à l'informatisation de son système comptable permettant un meilleur contrôle et plus de transparence dans la gestion du système de facturation. De même, Djibouti Télécom a renouvelé sa centrale téléphonique saturé par l'augmentation des lignes. Enfin, la société a investi dans le système de téléphonie mobile (GSM) qui sera opérationnel dans le courant du 3ème trimestre 2001. Il faut noter que tous ces investissements ont été financés sur les fonds propres de la société Djibouti Télécom.

B. Objectifs de la Privatisation.

14. Les principaux objectifs du programme de privatisation sont de promouvoir la croissance de l'économie, en restaurant ou en améliorant la compétitivité des services publics d'infrastructure et en ramenant des coûts de transaction à des niveaux comparables à ceux des concurrents de la sous-région. Il vise aussi à éliminer ou réduire significativement les charges, effectives ou potentielles sur le budget de l'État résultant du déficit des entreprises publiques. La croissance et la modernisation des services d'infrastructure porteurs permettrait notamment de faciliter par un effet multiplicateur important l'émergence d'industries locales de biens et de services. L'élargissement de la base des consommateurs sera recherché pour multiplier les débouchés à même de créer un marché dynamique plus large et constituer une masse critique importante, avec une demande suffisamment stable pour amenuiser les fluctuations dues aux aléas d'un marché actuel restreint et pouvoir étaler ainsi les frais fixes propres aux secteurs d'infrastructures. L'amélioration de la compétitivité appelle enfin une meilleure intégration régionale pour assurer une diversification des sources d'approvisionnement.

15. Les objectifs spécifiques de la privatisation pour pallier les déficiences décrites ci-dessus sont les suivants :

* accroître l'accès de la population djiboutienne à des services de base de qualité et à des prix abordables,

* améliorer le rapport qualité-prix des services offerts, notamment en ramenant le coût des services à des niveaux comparables à ceux de la sous-région.

C. Stratégie Préliminaire de Privatisation.

16. Pour atteindre ces objectifs, différentes options sont envisageables selon les caractéristiques des entreprises et leur situation financière. S'agissant des entreprises du premier groupe, en situation financière difficile, l'approche suivante est recommandée:

1. Pour les sociétés d'Eau et d'Électricité.

Les objectifs spécifiques poursuivis par le Gouvernement est l'amélioration aussi bien de la qualité du service rendu aux usagers, que celui de la gestion financière, ce qui à terme conduira à une baisse des tarifs et/ou à un plus grand accès de la population aux services d'eau et d'électricité. Pour atteindre ces objectifs, deux options pourraient être envisagées, la concession des infrastructures d'eau et d'électricité ou la mise en gestion privée des sociétés. La mise en concession est la solution la plus appropriée car elle permettra l'apport d'investissement nouveaux dont les deux compagnies ont réellement besoin. Étant donné néanmoins la situation financière dégradée et précaire des sociétés, et la nécessité de clarifier et de régulariser la situation juridique de certains actifs avant de déterminer le périmètre de la concession, une mise en concession doit être précédée d'un minimum d'assainissement de la gestion et de clarification des comptes.

Il est possible en effet qu'un opérateur privé soit réticent à prendre la responsabilité complète de financer les investissements avant que ne soit assainie la situation financière courante. La mise en place d'une concession requiert aussi l'existence de données financières et techniques fiables et mises à jour, à partir desquelles seront calculées les investissements à financer par le secteur privé, les redevances et les indicateurs cible de performance.

L'objectif à poursuivre serait donc idéalement une mise en concession sans délais des activités en prévoyant que les concessionnaires assurent le financement des investissements lourds, tels que les rénovations et le remplacement des groupes de production d'électricité, l'extension des réseaux de distribution ou la recherche de nouvelles sources d'alimentation en eau. En parallèle, des projets d'investissement pour aussi bien l'amélioration de leurs services que l'augmentation de leurs capacités de production pourraient être développés, sans exclure la mobilisation de subventions ou financements bilatéraux, si l'importance des investissements ne permet pas leur amortissement sur la durée de la concession tout en maintenant les prix des services à des niveaux socialement acceptables. Les apports financiers initiaux des partenaires privés pourraient prendre la forme d'une recapitalisation des sociétés, afin que ces fonds contribuent à les renforcer. Il est aussi possible d'envisager la mise en

gestion ou concession conjointe de l'EDD et l'ONED pour créer une masse critique suffisante et permettre d'attirer des opérateurs réputés opérant déjà dans la sous-région. La privatisation groupée des deux entités devrait cependant être validée avant de s'engager dans cette voie.

En préalable à la mise en concession ou gestion des services d'infrastructure, une réforme de cadre juridique et réglementaire devrait être opérée très rapidement pour permettre la participation du secteur privé dans ces services publics, définir les modalités de révision des structures tarifaires en fonction de l'évolution des coûts d'exploitation et superviser les performances de l'opérateur privé par la mise en place d'un régulateur.

L'assainissement préalable de la situation financière et l'amélioration des performances des sociétés permettraient d'accroître la valeur des entreprises et d'optimiser les retombées pour l'État de cette mise en concession, notamment en accroissant l'intérêt de partenaires privés. L'EDD et l'ONED ont engagé depuis plusieurs mois des actions en ce sens, et il est important qu'elles soient accélérées et renforcées, dans le cadre par exemple d'un contrat d'objectifs passé avec le Gouvernement et relatif à l'assainissement de la situation financière ainsi qu'à l'amélioration des performances techniques, sur la base d'un calendrier prévisionnel de privatisation. Des indicateurs cibles de performance devraient en effet être assignés à la Direction de ces entreprises tant pour l'assainissement de la situation financière (en particulier par une réduction des pertes techniques au niveau de la distribution de l'eau et l'électricité), que pour une amélioration du taux de recouvrement des créances client.

Les financements pour les réparations courantes ou la remise à niveau des équipements qui seraient mobilisés auprès des bailleurs de fonds permettraient de couvrir les besoins immédiats. Il conviendra néanmoins de se rapprocher de ces institutions pour leur expliquer les objectifs poursuivis par les privatisations et convenir des modalités contractuelles à prévoir pour que les mises en concession puissent avoir lieu avant l'achèvement des investissements.

Si les tests de marchés recommandés plus loin en préalable au lancement de chaque privatisation concluent qu'une mise en concession de l'eau ou de l'électricité n'est pas faisable, une alternative pourrait être la mise en gestion privée pour une durée limitée (3 à 5 ans) suivie par une vraie concession. L'expérience internationale de mise en gestion privée ou affermage des services d'eau et d'électricité montre que ces contrats de gestion peuvent être très efficaces, notamment dans l'amélioration de l'exploitation courante, des performances techniques et commerciales, du recouvrement des créances (exemples de mise en gestion privée en Colombie, Sénégal, Gaza). La mise en concession resterait cependant l'objectif à terme à mettre en oeuvre à l'issue du contrat de gestion.

2. Pour l'Aéroport.

Une stratégie vigoureuse est à envisager pour résoudre les difficultés financières très préoccupantes auxquelles il est confronté et atteindre un objectif de réduction des déficits pesant sur les finances publiques et une amélioration de la qualité du service indispensable pour attirer de nouveaux trafics. La mise en oeuvre de la privatisation devrait reposer sur un ensemble d'actions, dont plusieurs sont de la responsabilité du Gouvernement ou dépendent du dynamisme des acteurs économiques djiboutiens. La mesure principale serait de mettre l'aéroport en gestion privé pour améliorer les performances et cette décision conjuguée avec la politique de ciel ouvert (libéralisation du secteur) adoptée par le Gouvernement dernièrement serait de nature à accroître de façon très significative le volume de trafic de l'aéroport. Des pays tels que Singapour, Chypre, la Jamaïque ont réussi à développer leur trafic et leur tourisme en recourant précisément à ce type de stratégie de ciel ouvert qui permet l'explosion du trafic. Cependant avant d'envisager cette dernière proposition, il serait indispensable que les autorités djiboutiennes envisagent un diagnostic du potentiel touristique du pays. L'augmentation attendue du trafic de passagers découlant de ces mesures complètera la stratégie engagée par l'aéroport jusqu'à présent, à savoir une réduction des coûts.

Un dernier volet concerne le trafic de fret. La position géographique de Djibouti lui donne l'opportunité de développer une fonction de redistribution régionale de fret, en synergie avec les activités portuaires et l'installation de facilités de stockage.

La mise en oeuvre de cette stratégie multifacettes requiert la révision du cadre réglementaire du transport aérien, la séparation des services de l'aéroport de l'administration de l'aviation civile et la transformation de cette dernière en véritable autorité de réglementation du secteur. Le Gouvernement aurait aussi à mettre en oeuvre une politique favorisant l'attractivité de Djibouti pour les activités touristiques et le transit de fret.

3. Pour les Télécommunications.

La privatisation devra contribuer à l'amélioration de la qualité du service, avec l'objectif de pouvoir satisfaire sans délai d'attente les demandes de lignes et de services adaptés au monde d'aujourd'hui, dans un contexte de forte baisse des tarifs.

Étant donné le potentiel de croissance et de rentabilité financière du secteur des télécommunications, la stratégie à considérer serait une vente d'actions qui permettra à l'entreprise d'avoir accès par l'intermédiaire de l'opérateur stratégique à tous les moyens technologiques et financiers nécessaires pour moderniser ses services et améliorer leur qualité. L'attribution d'une licence de téléphonie mobile devrait rendre la société plus attractive aux yeux des investisseurs privés.

La finalisation de la fusion et l'établissement des bilans d'ouverture de la nouvelle société sont aussi des préalables pour attirer de sérieux potentiels investisseurs. La seconde étape consisterait alors en une mise en vente d'une part majoritaire des actions de la société à un

opérateur stratégique du secteur, si possible en consortium avec des investisseurs locaux ou régionaux. Ce partenariat stratégique ouvrirait l'accès aux technologies et approches commerciales que tout opérateur téléphonique doit aujourd'hui maîtriser pour offrir un service répondant aux besoins de l'économie.

Selon la situation financière de départ de la nouvelle société, la vente par l'État des actions existantes pourrait apporter des recettes au budget de l'État ou, selon l'objectif poursuivi par l'État, il sera procédé à une augmentation du capital permettant une injection directe de capitaux dans la société, ou à une combinaison de vente d'actions et d'augmentation du capital. Comme pour les autres secteurs, une réforme organisationnelle et financière dont l'objectif stratégique sera la réduction des charges de fonctionnement, notamment des dépenses salariales, et la mise en place d'un cadre réglementaire de régulation (adoption d'un code des télécommunications) s'avère nécessaire.

Enfin, au regard du développement fulgurant des nouvelles technologies et pour permettre au Gouvernement de mieux maîtriser et conduire son appui au secteur des télécommunications, un plan de développement décennal (2003-2012) des potentialités djiboutiennes doit être mis en place. Ce plan doit prendre en compte les paramètres de globalisation de l'économie djiboutienne en matière de télécommunications.

4. Dispositif institutionnel de régulation.

Pour éviter la multiplication des organes de régulation et surtout pour créer une masse critique d'expertise et réduire les coûts de fonctionnement, il est recommandé d'envisager la mise en place d'une agence de régulation multisectorielle qui coordonnerait les activités de réglementation technique et économique. Pour tenir compte des spécificités sectorielles, des départements sectoriels techniques pourraient être établis à l'intérieur de l'agence multisectorielle.

II. PLAN D' ACTIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME.

Phase 1 : Mise en Place du Cadre Institutionnel.

Ces tâches seraient menées par une Unité de Privatisation, sous la direction d'un Coordonnateur National de haut niveau rapportant directement au Ministre des Finances, de l'Économie et de la Privatisation. Les décisions stratégiques et le suivi des activités de privatisation seraient assurées par un Comité Interministériel. Ces équipes devraient être renforcées par une expertise internationale.

Modalités : mettre en place une équipe disposant de compétences juridiques, techniques et financières. Le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Planification, chargé de la Privatisation ainsi que le coordonnateur désigné seront assistés dès l'engagement de la préparation des privatisations par un expert international de haut niveau en stratégie de privatisation provenant d'un cabinet international. Un chargé d'opérations est à prévoir pour chacune des transactions s'il est prévu d'engager toutes les transactions en même temps. L'expert en stratégie de privatisation agissant en tant que personne ressource séjournera à Djibouti pour des durées plus ou moins longues en concertation avec le Gouvernement. L'expert bénéficiera éventuellement de missions d'appui d'autres experts du même cabinet hautement spécialisés dans les secteurs des entreprises à privatiser. L'expert résidant serait en particulier chargé de :

- (i) développer un chronogramme détaillé des actions nécessaires pour mettre en oeuvre la stratégie de privatisation recourant à des appels d'offres pour l'ouverture du capital de Djibouti Télécom, et la mise en concession ou gestion privée des autres sociétés ;
- (ii) tester le marché pour voir si, et dans quelles conditions, une mise en concession globale ou partielle des systèmes de production de l'eau et de l'électricité est possible ;
- (iii) coordonner la finalisation des stratégies spécifiques par entreprise ;
- (iv) assister à la finalisation des transformations juridiques des sociétés en préalable à leur privatisation ;
- (v) développer le chemin critique du lancement des appels d'offres jusqu'à la clôture de chaque transaction ;
- (vi) identifier l'assistance spécifique nécessaire pour les préparer et les conduire, préparer les termes de référence (TDR) pour les experts recherchés à cet effet, les recruter et les coordonner, superviser l'accomplissement des missions dans les temps impartis par le calendrier d'exécution ;
- (vii) assister l'équipe de suivi et le Gouvernement dans le marketing des opérations auprès des investisseurs potentiels, dans l'évaluation et la négociation des transactions.

Phase 2 : Adaptation et mise en place du cadre réglementaire.

Modalités : afin d'harmoniser les différentes lois et créer un cadre réglementaire propice au développement du secteur privé, les juristes nationaux pourraient aussi bénéficier de l'assistance d'un expert international ayant une expérience reconnue en matière de privatisation. Ainsi l'unité de privatisation fera recours aux services d'un cabinet juridique international qui travaillera en étroite collaboration avec les juristes locaux pour :

- (i) revoir la loi de privatisation, proposer les modifications adéquates pour faciliter la participation du secteur privé et effectuer les amendements nécessaires ;

(ii) identifier les contraintes juridiques à la privatisation de chaque entreprise et proposer et rédiger les amendements nécessaires aux textes ou statuts pour résoudre les problèmes identifiés ;

(iii) développer le cadre réglementaire et les procédures de libéralisation des secteurs et assister à la mise en place de l'agence multisectorielle de régulation ;

(iv) assister si nécessaire l'équipe de suivi dans le recrutement d'experts en réglementation sectorielle ;

(v) fournir un appui à la conduite des transactions.

Phase 3 : Lancement des transactions.

Modalités : préparer et lancer les appels d'offres pour la sélection des opérateurs privés, avec l'aide de banques d'affaires ayant une expérience bien établie dans chaque secteur. Des efforts de marketing agressifs devront être déployés pour générer le maximum de réponse du secteur privé. Pour chaque secteur (transaction), l'unité de suivi fera recours aux services d'un groupement (consortium) comportant :

* Un conseiller financier (Banque d'affaires) qui sera chargé d'évaluer les sociétés ou l'activité de mise en concession et préparer le dossier d'appel d'offre sur les plans techniques et financiers. Ils devront notamment définir le processus d'appel d'offres, préparer le cahier des charges, identifier les critères de sélection, organiser les échanges avec les candidats incluant l'organisation des visites de site, et déterminer les critères d'évaluation.

* Un conseiller ou cabinet juridique pour préparer les documents juridiques de l'appel d'offres, y compris les projets de contrats de vente, de concession ou de gestion, et le cadre réglementaire (structure du secteur, politique tarifaire, service universel, etc.) à finaliser avant le transfert de responsabilité au secteur privé.

L'équipe de conseillers assistera aussi l'équipe de privatisation dans le test du marché sur l'attrait de la stratégie proposée, le marketing, les roadshows.

Phase 4 : Exécution et clôture des transactions.

Modalité : L'exécution des transactions avec le concours des experts internationaux et nationaux devra assurer aussi rapidement que possible la délégation de la gestion ou le transfert de propriété au secteur privé en optimisant les retombées pour le Gouvernement et la satisfaction des objectifs assignés aux privatisations.

III. PLAN SOCIAL

Un des principaux objectifs de la privatisation étant d'accroître l'efficacité et la productivité des entreprises publiques, il est fréquent que pour atteindre cet objectif, les entreprises procèdent à des réductions d'emplois. Ces dernières peuvent intervenir avant les privatisations, au moment où les entreprises s'y préparent, ou après quand les nouveaux investisseurs arrivent. Des pertes d'emploi peuvent aussi se produire quand une entreprise n'est pas privatisable en l'état et qu'il y a lieu de la restructurer en préalable ou de la liquider. Comme les créations d'emploi dans d'autres secteurs en croissance n'auront d'effets que dans le moyen terme, il sera nécessaire dans le court terme ou pendant la période de transition d'inclure très en amont des programmes de réformes un plan social garantissant un minimum de revenus aux travailleurs licenciés. Vu l'importance du taux de chômage à Djibouti, il est urgent qu'un plan soit mis en place pour éviter les conflits sociaux qui risqueraient de compromettre les programmes de réforme.

Plusieurs types de programmes d'assistance aux travailleurs licenciés sont envisageables et pourraient être considérés par le Gouvernement Djiboutien, tels que par exemple les programmes d'assurance chômage, les essaimages, le développement de travaux à haute intensité de main d'oeuvre, etc. Cependant, une étude approfondie du plan social devrait être envisagée au plus tôt afin de déterminer lesquelles de ces modalités sont appropriées au marché du travail Djiboutien, les adapter au contexte social de Djibouti, les chiffrer et prévoir leur financement.

Une campagne intensive de communication et de dialogue devrait aussi être envisagée pour trouver un consensus sur la résolution des problèmes sociaux liés à la privatisation.

IV. CONSULTATION, COMMUNICATION ET RELATIONS PUBLIQUES

Il est d'une importance vitale qu'un programme de communication soit engagé parallèlement au programme de réforme, afin de permettre à la population de comprendre pourquoi les réformes sont nécessaires. Instaurer un processus de dialogue (dialogue national) et de communication permanent avec les syndicats serait en outre une des clés permettant de réussir la restructuration et la privatisation des entreprises publiques. Le manque d'information sur les effets de la privatisation sur l'emploi, la non association des travailleurs et l'absence de prise en compte de leurs préoccupations assez tôt dans les réformes ne ferait qu'accentuer leurs craintes et inquiétudes et rendre la tâche du Gouvernement plus difficile. D'une manière générale, des efforts doivent être déployés dès la préparation du programme de privatisation pour l'expliquer et donner des assurances aux salariés des entreprises concernées que leurs intérêts seront équitablement pris en compte, par des plans sociaux compensant les conséquences de réductions d'effectifs et diverses mesures doivent alors être prises pour leur

permettre de partager les gains provenant de la privatisation. Un autre objectif du programme de communication serait de convaincre aussi bien l'opinion publique que les entreprises candidates à la privatisation, que les appels d'offres sont faits d'une manière transparente.

Le programme de communication est donc crucial pour réduire ces inquiétudes et il s'articulerait en conséquence autour de deux composantes :

* Une stratégie générale qui abordera l'ensemble des réformes et servira de plate-forme à l'ensemble du processus de réforme.

* Une autre spécifique se consacrant à des tâches particulières :

1. un secteur ou un groupe spécialement déterminé qui selon leur importance politique, sociale ou économique nécessite une attention particulière ;
2. le processus d'appel d'offre, par exemple.

Les programmes de communication devraient comprendre un ensemble de rencontres, réunions, séminaires, voyages d'étude, donnant des clarifications sur (i) les objectifs, coûts et bénéfices de la privatisation ; (ii) le planning, les procédures et méthodes de privatisation ; (iii) les plans et mesures sociaux prévus, tel que les indemnités de licenciement, les assurances chômage, les options de formation et de réorientation professionnelle, etc. ; (iv) les options d'achat d'actions par les employés dans les compagnies à privatiser.

ANNEXE 1 : MATRICE DES ACTIVITÉS

PRIVATISATION ET REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES			
Objectifs des politiques et activités	Progrès réalisés	Date de mise en oeuvre	Unité Responsable
1. Développer une stratégie de Privatisation			
* Engagement du Gouvernement sur une stratégie globale de privatisation reposant sur un processus transparent et une mise en concurrence.		* Septembre 2001	* Cabinet/MOF

2. Mettre en place l'organisation institutionnelle			
* Création d'un Comité Interministériel de haut niveau pour la privatisation et la réforme des entreprises publiques.		* Juillet 2001	* MOF
* Mise en place/confirmation d'une Unité de Privatisation et nomination d'un Directeur/Coordinateur de haut niveau (Employé du Ministère de l'Économie et des Finances ou du secteur privé).		* Juillet 2001	* MOF
* Renforcement de cette unité par un conseiller résidentiel disposant d'une expérience internationale en privatisation.		* Septembre 2001	
3. Établir un cadre légal pour la privatisation			
* Recrutement d'un conseiller juridique pour élaborer un cadre légal, les règles et la procédure dans lesquels les opérations de privatisation seront menées.		* Septembre 2001	* Unité de Privatisation
* Préparer, si nécessaire, une révision de la loi sur les privatisations qui favorisera une plus grande participation du secteur privé dans tous les secteurs de l'économie.		* Septembre 2001	*Conseillers/Unité

* Adoption des modifications législatives.		* Septembre 2001	* Parlement
4. Introduire les réformes du cadre de régulation des activités privatisées			
* Recrutement d'un conseiller/cabinet de conseil pour préparer un cadre réglementaire simple et multisectoriel pour la régulation des activités en séparant cette fonction de celle de Gestion, régulant les entreprises pour éviter les effets négatifs éventuels de situation de monopole.		* Juillet 2001	*Conseillers/Unité
* Adoption de la législation et des décrets nécessaires, l'option d'une agence multisectorielle étant actuellement considérée par le Gouvernement.		* Juin 2002	* Parlement
* Mise en place du dispositif institutionnel		* A déterminer	* Gouvernement
5. Adopter les stratégies et programmes de privatisation spécifiques à chaque activité			
* Analyse financière des comptes, établissement des bilans d'ouverture et valorisation des entreprises à privatiser avec le concours de conseillers locaux ou internationaux.		* Décembre 2001	* Experts financiers/comptables
* Définition par le Gouvernement, avec l'assistance de la Banque Mondiale des stratégies de privatisation spécifiques aux 4 activités, et d'un calendrier des opérations pour chaque entreprise.		* Décembre 2001	* Gouvernement/WB

* Recrutement des conseillers financiers, et conseillers techniques si nécessaire, pour assister l'unité de privatisation dans la préparation et l'exécution des opérations de privatisation.		* Novembre 2001	* Unité de privatisation
6. Plan social d'accompagnement			
* Préparer si nécessaire un plan social d'accompagnement des effets négatifs à court terme de la transition vers la privatisation.		* Janvier 2002	*Gouvernement/Conseillers

ANNEXE 2 : NOTE SUR LA MATRICE DES ACTIVITÉS

1) Développement et approbation par le Gouvernement de Djibouti d'une stratégie de Privatisation.

Calendrier : Septembre 2001.

2) Mise en place du dispositif Institutionnel de pilotage et de mise en oeuvre de la privatisation des infrastructures.

Un Comité Interministériel de Privatisation, présidé par le Représentant du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Planification, chargé de la Privatisation, et auquel participeront les représentants des Ministères de rattachement des activités à privatiser, sera mis en place pour fixer les grandes orientations des modalités de privatisation et suivre leur mise en oeuvre.

Une Unité de Privatisation sera chargée de la préparation et de la conduite de l'ensemble des opérations de privatisation. Son responsable devra disposer de l'autorité nécessaire à l'exercice de ses fonctions et avoir un accès direct au Ministre des Finances et aux Ministres de tutelle des secteurs à privatiser.

Cette Unité sera aussi renforcée au plus tôt par un conseiller résident, spécialiste international des questions de privatisation.

Calendrier : Août 2001.

3) Établissement d'un cadre légal pour la privatisation.

Le cadre légal et réglementaire établi par la loi de privatisation de 1997 sera révisé ou complété, si nécessaire afin qu'il soit bien adapté aux objectifs poursuivis par le Gouvernement avec la privatisation des infrastructures, à la politique de plus grande participation du secteur privé dans l'économie, et à la situation dans chacun des secteurs.

Un conseiller juridique international sera recruté par l'unité de privatisation pour préparer ce cadre en association avec des juristes locaux.

En cas de nécessité de révision de la loi de privatisation, une loi modificative sera votée par le parlement.

Calendrier :

- (i) Recrutement du conseiller : Septembre 2001.
- (ii) Préparation du cadre légal et réglementaire : Septembre 2001.
- (iii) Vote des textes légaux : Septembre 2001.

4) Réforme du cadre réglementaire pour la régulation des activités privatisées.

Un cadre réglementaire sera défini pour la régulation des activités privatisées. Il reposera sur la séparation des fonctions de régulateur de celles d'opérateur des activités, et la définition de règles de compétition pour éliminer les éventuels effets négatifs de positions de monopole. Les modalités de mise en oeuvre considérées par le Gouvernement sont la création d'une agence multisectorielle de régulation.

Le conseiller juridique visé plus haut ou un cabinet de conseil spécialisé assistera l'unité de privatisation dans la définition du cadre réglementaire, l'identification des responsabilités de l'agence de régulation et la préparation de sa mise en place.

Calendrier :

- (i) Définition du cadre réglementaire : Mars 2002.
- (ii) Vote des textes légaux et publication des dispositions réglementaires nécessaires à sa mise en oeuvre :
Juin 2002.

5) Adoption des programmes de privatisation propres à chaque secteur.

Les options définitives de privatisation de chaque Établissement ou Entreprise publics seront établies par le Gouvernement en accord avec la Banque Mondiale.

Des études détaillées de leur situation financière actuelle seront menées afin de les valoriser et de fournir les éléments nécessaires à cette décision. Ces éléments devront aussi prendre en compte les objectifs fixés par le Gouvernement ainsi que les contraintes du service à rendre et les plans de développement dans chaque activité.

Des équipes de privatisation propres à chaque opération seront constituées au sein de l'Unité de privatisation, en faisant appel à une banque et si nécessaires à des conseillers techniques pour les mener.

Elles seront aussi chargées de la préparation des dossiers de consultation, puis de la conduite des opérations conduisant à la privatisation de chaque activité.

Les opérations de sélection des partenaires privés seront menées en transparence et en recourant à une mise en concurrence.

Calendrier :

(iii) Mise en place des équipes opérationnelles et recrutement

des conseillers extérieurs : Novembre 2001.

(iv) Adoption des stratégies de privatisation pour chaque

entreprise : Décembre 2001.

Plan social d'accompagnement.

Un plan social sera préparé pour mitiger les effets négatifs liés aux programmes de privatisation. Ce plan devra prévoir le financement des droits de licenciements, des programmes de formation et de redéploiement des employés qui seront déclarés redondants dans les compagnies à privatiser.