

CHANGEMENT CONSERVATEUR OU PROGRESSISTE ?

En 1992, le Commissaire sénégalais à la réforme du secteur parapublic ne doutait pas un instant que toutes les entreprises publiques nationales fussent privatisables à l'exception des « intouchables », les « 4S » comme on se plaît à les désigner, Place de l'Indépendance à Dakar. Ni la gestion, ni, a fortiori, la propriété des quatre grands services publics ne semblaient alors devoir échapper à la mainmise de l'État.

Les faits en auront pourtant décidé autrement. Pour le transport urbain, la part de marché de la SOTRAC régresse constamment au bénéfice des artisans du secteur privé dont le mode de fonctionnement est plus flexible et les prestations moins onéreuses. Privatisation informelle, diront certains, ou privatisation « bonsaï » pour reprendre l'expression de Mallon [1994], mais privatisation quand même, d'une activité où l'entreprise publique est encore censée détenir un monopole institutionnel en centre ville ! Le traitement et la distribution de l'eau viennent parallèlement d'être concédés au secteur privé via un contrat d'affermage. Un arrangement institutionnel de même nature est envisagé pour la société de production et de distribution de l'électricité (SENELEC), tandis que le désengagement de l'État de la société nationale de télécommunications est en cours de finalisation : 33 % du capital de la SONATEL devrait être alloués à un consortium piloté par le suédois Telia Overseas.

Inscrites dans un cadre national, ces prédictions ministérielles contrariées n'auraient qu'une valeur toute anecdotique si elles n'étaient le reflet plus général d'un scénario que l'on a vu se répéter bien au-delà de l'Afrique. La représentation classique de l'entreprise publique est évanescence, y compris pour les services publics que les rationalisations sectorielles du milieu des années quatre-vingt prévoient de maintenir dans le portefeuille de l'État, en raison de leur caractère stratégique. Les politiques font désormais volte-face et adoptent l'idée que la privatisation doit s'étendre à des activités aussi stratégiques que les services publics qui conditionnent le développement à long terme. Ce ralliement est-il le fruit de nouvelles convictions économiques ou le révélateur de l'opportunisme de classes dirigeantes condamnées à réformer pour durer ?

Les privatisations nous apparaissent plutôt comme le résultat des

contraintes conjuguées de l'environnement interne et externe. Ce faisant, le désengagement de l'État serait davantage dicté par des sentiments de résignation que par une adhésion de cœur. Le déroulement des expériences montrera cependant que, dans ces conséquences concrètes, le vécu de la privatisation diffère d'un pays à l'autre. Comme partout, la probabilité de l'échec existe, mais la réussite n'est pas une utopie, si elle est fondée sur des engagements crédibles, sur l'émergence d'une coopération intelligente entre l'État et l'entreprise, entre le management privé et les salariés. Nous voulons voir dans cette conclusion positive un signe du renouveau économique possible dans un continent dont la désolation n'a été que trop décrite.

LA PRIVATISATION COMME RÉSULTAT DE CONTRAINTES

Les privatisations africaines ont été influencées par trois facteurs lourds d'évolution : l'étroitesse structurelle des financements publics disponibles, les innovations technologiques et organisationnelles, l'exigence, enfin, d'une meilleure qualité des prestations dans la perspective d'une certaine accélération de la croissance économique.

Le resserrement des contraintes budgétaires

Le constat n'est pas original. L'état se resserre partout sur les capacités financières du secteur public. En Afrique, le durcissement de la contrainte budgétaire est plus sévèrement ressenti qu'ailleurs. Confrontés à des niveaux de déficit importants, souvent supérieurs à 5 % du PIB, les gouvernements révèlent leur incapacité à accompagner le redressement financier et, a fortiori, à développer ces activités de base. Facteur d'aisance, la marge que conférait l'endettement extérieur est désormais consommée. Le stock de dettes de certains pays a déjà franchi la côte d'alerte : 450 % pour le Mozambique et le Congo, 349 % pour la Côte d'Ivoire et la Guinée-Bissau. Les flux concessionnels au titre de l'aide publique au développement se contractent d'une manière hélas structurelle ; et rien ne laisse espérer qu'une redistribution géographique des flux pourrait être favorable à l'Afrique.

Dans cette épreuve de mobilisation des ressources, les dirigeants politiques sont donc dans l'obligation de composer avec le secteur privé local et, surtout, international. Pour la seule électricité, les experts de la Banque mondiale considèrent que,

ÉDITORIAL

Les privatisations, ce grand scandale

par Blaise-Pascal Toula

Les hauts faits de ce présent que nous les journalistes se doivent parfois de l'adresser à ces quelques institutions qui dominent le monde, sont tout juste perçues, parmi nous, ne font à défaut d'être scandales. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les responsables du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale ont pris une place si importante, à l'abri de toute élection démocratique, qu'ils sont devenus incontournables.

Quelques années d'attente à attendre l'écroulement économique dans son pays ont permis d'acquiescer aux missions d'experts spécialement déployés par ces institutions qui tiennent la dragée haute aux grandes puissances de ce monde, et compris la première d'entre elles, les États-Unis.

Au sud du Sahara, nos États ne peinent pas à se faire face à ces Messieurs de Washington, qui les menent volontiers - un peu trop à mon sens - à genoux. Et quand nos dirigeants prennent une décision, forcés et contraints le plus souvent (la diminution de 60 % des salaires dans la fonction publique, le départ de 17 000 fonctionnaires, etc.), son application est suivie à la lettre par ceux-là mêmes qui en sont les initiateurs : les institutions de Bretton Woods. La confiance régresse...

voir que celle que nous avons connue, certes, mais surtout plus pénible. En réalité à l'origine une technique qui a permis de limiter dans les pays riches depuis le début des années quatre-vingt-dix, ces technologies occidentales qui étaient venues régler des problèmes de mauvaise gestion ne s'appliquent même pas qu'on ne voit même qu'une seule chose : obtenir ce que des milliers de sacrifices, dans la foulée des indépendances, furent parvenus à conquérir. Car quel qu'en soit le résultat, qui est parvenu à développer le potentiel de nos pays, dans des secteurs aussi stratégiques que l'eau, l'électricité, les télécommunications, pour n'en citer que quelques-uns, sinon les sociétés nationales ? Il faut privilégier parce que l'État a permis qu'il était un pilier institutionnel, explicitement ces Messieurs du FMI et de la Banque mondiale. Mais nous nous sommes aperçus qu'un tel privilège que ce qui est véritablement (ou presque) profitable à court terme ? La route, y compris ce qui serait resté à plus longue échéance, n'aurait pas grand intérêt et doit être liquidé. Et puis, faut-il penser que la gestion publique a été défectueuse, obligé l'État à se défaire obligatoirement et intégralement d'une société potentiellement rentable ? Pourquoi ne pas demander à nos États de ne plus s'occuper dans la gestion de ces sociétés, et d'attendre que...



d'ici à 2005, il faudra investir pas moins de 17 milliards de dollars US. Les États africains ne pourront participer qu'à hauteur de 5 milliards et les bailleurs de fonds ne contribueront que pour 2 milliards supplémentaires. Seul un partenariat renforcé avec le secteur privé peut permettre de combler le gap de 10 milliards. Cela implique une mutation juridique des sociétés publiques, parfois même, une refonte de la législation et des réglementations locales.

LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES ET ORGANISATIONNELLES

Des innovations technologiques et organisationnelles ont pris naissance, dans les années quatre-vingt, dont la diffusion a pour conséquence de restreindre le nombre des cas de figure où l'objectif de minimisation des coûts peut légitimer l'argument du monopole naturel public. L'exemple le plus évocateur est sans doute celui des télécommunications. Une large gamme de nouveaux services peut désormais se greffer sur les infrastructures et, le cas échéant, remettre en cause l'organisation du réseau existant. Les circuits à faisceau hertzien permettent de s'affranchir en partie de l'utilisation du réseau de base constitué par les câbles physiques. Les ressortissants de la nouvelle république démocratique du Congo le savent, qui s'affranchissent d'un monopole public défaillant (un appel sur cinq parvient à son destinataire), par le recours à la téléphonie cellulaire.

Au surplus, à la représentation d'un monopole en un seul bloc qui internalise toutes les transactions le long d'un processus d'intégration verticale, on préfère aujourd'hui une représentation néo-institutionnelle éclatée de l'entreprise. Une distinction s'impose alors, qui amène à opposer l'infrastructure centrale, c'est-à-dire le réseau support dont la duplication expose à une perte d'efficacité économique, de l'infrastructure, encore dénommée réseau de services à valeur ajoutée, qui se prête à une configuration de marché libéralisé et concurrentiel [cf. Curien et Gensollen, 1992]. La réforme institutionnelle impliquera d'identifier les « maillons de la chaîne » où la fonction de coût est sous-additive et où le marché n'est pas contestable [cf. Bouttes et Haag, 1993] (1). Pour l'électricité comme pour l'eau, le système de distribution participe évidemment de ces « maillons ». Pour le che-

RÉALITÉS MÉCONNUES

min de fer, il s'agira des rails. Autour de ces éléments de monopole naturel, la concurrence peut s'organiser.

Jusqu'ici, l'Afrique subsaharienne a boudé ces innovations organisationnelles, en partie pour des raisons subjectives qui sont analysées dans le paragraphe suivant de cette section, mais aussi pour des raisons objectives qui reflètent les difficultés techniques de coordination d'un ensemble d'activités juridiquement séparées. Dans un contexte d'instabilité de la production comme de la demande, l'incomplétude du contrat crée des potentialités de litige [cf. Cremer, 1995]. En l'absence d'un système judiciaire alliant efficacité et neutralité, ces litiges ne seront pas forcément résolus dans l'équité. Les pays africains, peu familiers des « règles du jeu réglementaire », sont dans cette situation en même temps que leur appareil judiciaire demeure embryonnaire. C'est donc logiquement qu'ils ont préféré l'intégration verticale. On se souvient avec Chandler [1977] que, dans un autre contexte historique, au XIX^{ème} siècle, les compagnies américaines ont également opté pour l'intégration verticale [cf. Williamson, 1985]. Au fur et à mesure de la démocratisation politique et du renforcement de l'État de droit, les perspectives de la privatisation africaine s'affirmeront davantage.

L'exigence d'une plus grande efficacité de fonctionnement

Il n'est pas besoin de longs discours pour décrire l'inefficacité technique des services publics africains. Les coupures de téléphone, les pertes de réseau entre la production et la distribution, de l'électricité comme de l'eau, sont révélatrices de ces dysfonctionnements notables [cf. Lesueur et Plane, 1994a, 1994b]. Les institutions internationales dans la mouvance du système des Nations unies ont d'ailleurs fait état de ces insuffisances, souvent à travers un réexamen critique plus général de la gestion publique.

Au Nigeria, où la désorganisation du secteur de l'électricité est plus particulièrement connue, une étude la Banque mondiale de Kerf et Smith (1996) fait état d'une perte sèche de plus de 800 millions de dollars par an, soit approximativement 2,5 % du Produit national brut. Une évalua-

(1) Une fonction de coût est sous-additive lorsqu'il revient moins cher de faire produire par une seule firme la production totale de l'industrie que par plusieurs. Un marché est contestable lorsque l'entrée peut s'y effectuer de manière parfaitement libre et que la sortie n'implique pas de coûts irrécupérables. Dans ces conditions, le monopoleur est toujours sous la menace d'un concurrent potentiel et doit se comporter comme si ce concurrent existait effectivement sur le marché.

RÉALITÉS MÉCONNUES

tion analogue, mais relative cette fois-ci au Pakistan, mentionnait un manque à gagner de l'ordre de 1,8 % du PNB pour la seule année 1985. En d'autres termes, le dysfonctionnement d'un service public essentiel comme l'électricité pourrait coûter davantage à la collectivité que la perte d'efficacité allocative occasionnée par des monopoles privés non réglementés. D'aucuns y verront un argument pour ne plus refuser la privatisation, d'autant que, dans bien des cas, les services publics africains n'ont que partiellement réalisé leurs objectifs de redistribution sociale. La pratique de bas tarifs pour des niveaux de consommation élevés et le rééquilibrage de l'exploitation des entreprises par le budget général ont concouru à faire endosser à tous les contribuables le surcoût de la consommation en eau, en électricité ou en transport des ménages figurant dans les tranches de revenus souvent supérieures à la moyenne nationale.

A quels facteurs convient-il d'imputer ce sombre diagnostic ? La situation de crise financière vécue par ces pays à faible revenu a sans doute une part de responsabilité prééminente. Les services publics africains ont souffert du report de la crise financière de l'agent État, souvent leur unique actionnaire et leur principal client débiteur. Le face-à-face a été redoutable de conséquences, avec des accumulations d'arriérés de paiement à l'endroit des entreprises, des obligations de subventions croisées pour des missions sociales mal définies, des captations de trésoreries ou de bénéfices non affectés sans lesquelles les tensions financières sur les administrations auraient été ingérables.

On a évoqué ailleurs, le cas de cette société de télécommunication dont la trésorerie était accessoirement mobilisée, hélas sans retour, afin de respecter l'échéancier d'apurement des arriérés de paiement de l'État [cf. Plane, 1993]. Par myopie, peut-être aussi par complaisance, le FMI ne voulait voir que l'amélioration du budget général et prenait le risque de faire l'impasse sur la consolidation financière du secteur public.

Aussi sévère que la crise eût été, elle

n'explique pas à elle seule l'inefficacité des services publics africains. Aller plus loin dans l'analyse nécessiterait de construire une théorie positive du comportement étatique. On montrerait alors qu'à travers ces organisations, les machines politiques ont parfois cherché à satisfaire les clientèles de nature à conforter le pouvoir par l'élargissement de l'infrastructure économique. Surinvestissements et sureffectifs ont été les maux communs à la plupart des pays africains. Ces gaspillages de ressources ont été en eux-mêmes l'expression d'une inefficacité productive qui apparaît aujourd'hui comme un argument supplémentaire légitimant la privatisation.

UNE REVUE CRITIQUE DES EXPÉRIENCES DE PRIVATISATION

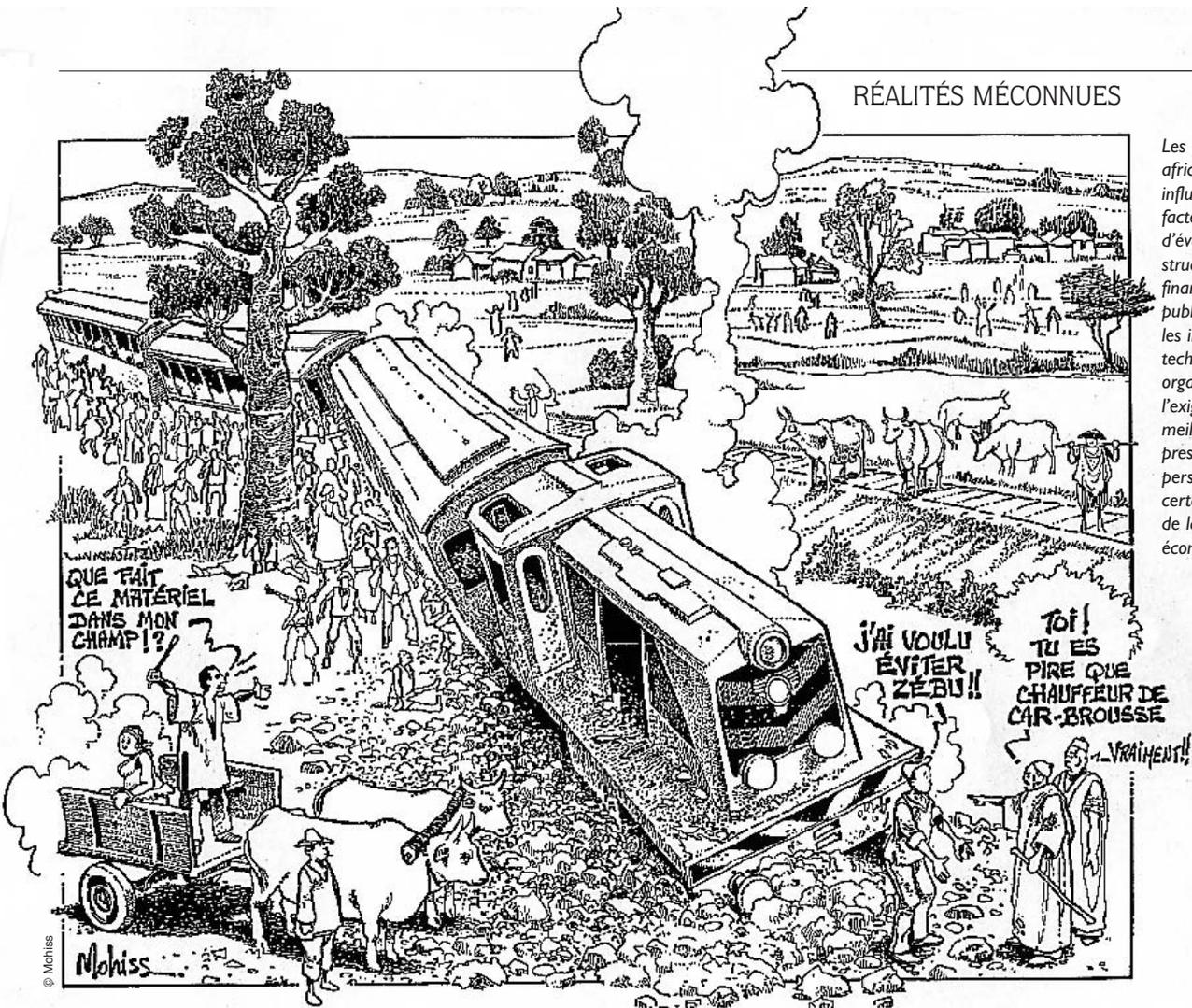
Si l'on considère les programmes de privatisation dans leur globalité, on peut dire que le transfert des droits de propriété au secteur privé a été handicapé par le sous-développement des marchés financiers. Au début des années quatre-vingt-dix, on ne dénombrait que quatre places boursières au sud du Sahara, dont une seule en Afrique francophone. L'ensemble représentait alors moins de 1 % du total de la capitalisation des marchés émergents.

Pour les services publics, cette quasi inexistence du mécanisme boursier n'a toutefois pas constitué un obstacle rédhibitoire à la privatisation, dans la mesure où le vrai frein à une démarche de désengagement a été d'ordre politique. Dans les prochaines années, le problème pourrait se poser en d'autres termes. C'est la raison pour laquelle la communauté internationale soutient la création ou le renforcement de bourses à vocation régionale. Nairobi remplit déjà cette fonction en Afrique de l'est. Abidjan s'apprête à faire de même en Afrique de l'ouest où la bourse a déjà été sollicitée dans le cadre d'une privatisation de la gestion de l'électricité sous la forme d'un contrat de concession. Une partie du capital de la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE) y fut introduit, en 1992, à hauteur de 20 %.

Bien qu'ailleurs la bourse n'ait joué aucun rôle dans le désengagement des activités de service public, le schéma institutionnel ivoirien mérite l'attention dans la mesure où il a inspiré d'autres expériences. Le principe consiste à structurer l'activité autour de deux pôles : le premier est formé par une société de patrimoine défendant les intérêts de l'État propriétaire. Le second est constitué d'une société d'exploitation dont le capital est majoritairement détenu par un repreneur privé. Il s'agit le plus souvent d'un petit nombre d'opérateurs internationaux jouissant d'une réputation reconnue. Hormis Hydro Québec (HQI), ces groupes sont pour la plupart



RÉALITÉS MÉCONNUES



Les privatisations africaines ont été influencées par trois facteurs lourds d'évolution : l'étréitesse structurelle des financements publics disponibles, les innovations technologiques et organisationnelles, l'exigence, enfin, d'une meilleure qualité des prestations dans la perspective d'une certaine accélération de la croissance économique.

français (SAUR, Compagnie générale des eaux, Lyonnaise des eaux, EDF). Ils entretiennent entre eux des relations ambiguës, dominées, selon le cas, par la concurrence ou la coopération. Ces relations pourraient préfigurer des collusions dans un partage négocié du marché africain. Et dans ce cas, on voit peu de différence entre des marchés passés de gré à gré ou par appels d'offres. On observera cependant, qu'en économie industrielle, la coopération horizontale ou coopération "entre rivaux" est chose fréquente. La gestion du risque est souvent le moteur d'un partenariat de circonstance entre des groupes aux cultures d'entreprise très différentes et entre lesquels les relations de concurrence finissent par prévaloir à long terme.

Dans la présentation de cette section, on procédera à un rapide survol des options institutionnelles de privatisation. On s'arrêtera ensuite sur l'évocation de deux cas particuliers. Le premier est un contrat d'affermage classique relatif à une société d'eau de Guinée. A ce jour, selon que l'on voudra voir la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine, les résultats feront apparaître cette contractualisation comme un demi-échec ou un demi-succès. Le second est un contrat plus proche de la concession et concerne la société d'électricité ivoirienne. D'ores et déjà l'expérience fait figure de réussite par ses conséquences tant économiques que sociales.

LES OPTIONS

Les contrats de gestion

Par ces contrats, les pouvoirs publics transfèrent la totalité des actes de gestion au secteur privé, mais conservent la propriété des actifs. En contrepartie de ses prestations, le gestionnaire reçoit des honoraires forfaitaires ou variables en fonction de paramètres de résultat. Dans la recherche de l'efficacité, il va de soi que le contrat sera d'autant plus incitatif que la base de rémunération de l'opérateur privé sera davantage assise sur le niveau de sa performance. Avec ce type de contractualisation, l'État continue à assumer les risques commerciaux de l'activité. L'agent privé apparaît ainsi comme le détenteur d'un *know-how* auquel il est fait appel pour une durée déterminée, généralement de deux à cinq ans. Sa responsabilité dans la conservation des actifs physiques est limitée à l'entretien des matériels. Les charges de maintenance et de renouvellement ou d'extension des investissements incombent à l'État.

RÉALITÉS MÉCONNUES

Le déséquilibre dans le partage du risque favorise des immixtions politiques dans une gestion que l'on voudrait exclusivement privée. La rémunération n'étant que partiellement conditionnée par les résultats, le mandataire n'oppose pas forcément de réelles résistances à ces ingérences. Le manque d'incitations en présence d'une répartition inégale de l'information sur les coûts débouche sur la manifestation de coûts de fonctionnement qui peuvent prendre la forme d'un gonflement des frais généraux. Autre écueil, qui nous ramène aux difficultés financières de l'État et à l'échec, tout au moins partiel, du mécanisme des contrats de plan, le propriétaire tend à s'exonérer des travaux d'entretien et de renouvellement des matériels. Cette défaillance a parfois conduit l'opérateur privé à dénoncer un contrat dont on peut dire qu'en général, l'efficacité n'a pas été à la hauteur des contraintes d'ajustement structurel auxquelles sont confrontés les services publics.

Les contrats d'affermage

Dans l'éventail des arrangements contractuels, l'affermage a une portée économique plus prometteuse. Le locataire prend en charge la gestion et l'entretien des équipements, mais il supporte la totalité du risque attaché à son exploitation. De surcroît, il finance le capital circulant et procède au remplacement du petit matériel qui se prête à un amortissement rapide, compatible avec la durée du contrat (de 5 à 10 ans). A l'échéance, l'opérateur retourne les actifs loués à la puissance concédante. L'affermage peut être attribué au travers d'une procédure d'appel d'offres ou négocié de gré à gré avec l'État. L'adjudication se fera dans le premier cas sur la base du mieux disant, sous réserve que celui-ci offre la réputation et la technicité requises. Une formule de révision des tarifs publics sera le plus souvent introduite

dans le contrat en fonction d'une évolution des coûts de production et de distribution qui pourra être diminuée d'un paramètre de gain de productivité.

Les contrats de concession

Ils vont au-delà des affermagés. En effet, sous cette forme d'arrangement juridique, le concessionnaire réalise et finance des investissements. Cela justifie que l'échéance contractuelle soit généralement portée à plus de dix ans avec possibilité de renouvellement de la convention. Compte tenu de la situation financière des États africains, l'engagement privé sur des investissements confère un intérêt tout particulier à cette modalité de privatisation. En contrepartie, le besoin de réglementation s'y révèle plus sensible puisque le champ d'activité de l'opérateur privé est plus étendu. Par ailleurs, les salariés doivent être plus étroitement associés à la négociation de l'arrangement juridique. La concession induit, en effet, un changement de nature du contrat de travail. Le personnel abandonne un statut souvent proche de celui de la fonction publique pour un statut de droit qui régit le code du travail. De ce fait, il est davantage exposé au risque de licenciement et de remise en cause du système de rémunération antérieur.

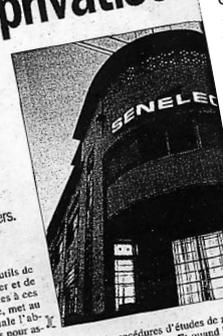
A côté de la concession classique de l'ensemble d'un service public, des acceptations plus restrictives se sont développées ces dernières années. Elles portent sur un investissement particulier. Avec les BOO (Build, Own, Operate) ou les BOT (Build, Operate, Transfer), le secteur privé prend l'initiative du financement, de la réalisation et de l'exploitation d'un projet avec, éventuellement, un transfert à l'État en pleine propriété au terme d'une période durant laquelle les installations auront été amorties. Ce type de concession est beaucoup plus proche de la culture anglo-saxonne que la précédente modalité contractuelle, largement imprégnée par le droit français.

L'objet de la concession n'est plus l'entreprise, mais un projet d'investissement à réaliser sur lequel un mécanisme de concurrence pour le marché s'établira par appel d'offres. Les avantages de ces projets de production indépendante sont connus. BOO et BOT sont en adéquation avec les raisons sous-jacentes au besoin de privatisation d'infrastructures (cf. supra I). Les candidats soumissionnaires dans le cadre d'appels d'offres internationaux sont à la fois plus nombreux et plus variés que pour la concession globale d'un service public impliquant le transfert d'activités d'une entreprise. Il s'ensuit un renforcement du jeu concurrentiel qui atténue la probabilité que surviennent des phénomènes de collusion. Les risques supportés par le secteur privé sont par ailleurs

Le Sénégal va-t-il privatiser

PAR MOUSSA PATE

Pour répondre à la demande, et notamment accompagner l'électrification rurale, le secteur de l'électricité s'appuie sur de grands changements au Sénégal. La Société nationale d'électricité (Sénélec), qui jouit du monopole de la distribution, va devoir se mettre à l'heure libérale. Sous quelle forme? Difficile à dire, tant les avis divergent du côté de l'Etat, de la direction de l'entreprise nationale, des syndicats et des usagers.



INITIÉE par le Groupe de réflexion sur la compétitivité et la croissance (GRCC), et présidée par l'ancien ministre Alioune Diagne Comba Alta, la Journée d'étude du 30 octobre 1996 s'est terminée sans aboutir à des solutions applicables au secteur de l'énergie au Sénégal. Aussi, les grandes orientations de l'Etat en matière d'énergie restent-elles à définir clairement. Faut-il libéraliser le secteur par l'absence des opérateurs privés et de la production, de transport et de distribution? Si cette option est retenue, le rôle de la Société nationale d'électricité (Sénélec), qui a le monopole de la distribution de l'électricité au Sénégal, devra être redéfini.

Pour le secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNASAS) et du Syndicat unique des travailleurs de l'électricité (Sutélec), Mademba Sock, il n'est pas nécessaire de modifier la structure de l'entreprise. L'Etat et les Cadres et syndicalistes de la Sénélec identifient ainsi comme facteur de baisse de performance la faiblesse du management, marquée par l'incapacité de l'ancienne direction à mobiliser les ressources de développement d'objectifs précis de développement, et par l'absence d'outils de gestion capables de mesurer et de suivre les performances liées à ces objectifs. La direction, elle, met au pas des investisseurs pour assurer les investissements d'entretien et de renouvellement des ouvrages, et de renouvellement des syndicats qui auraient dans le passé, provoqué des mouvements de personnel et des promotions injustifiées.

CRITIQUES. L'Etat est de son côté épinglé pour ses interventions excessives dans le programme d'investissement de la Sénélec, notamment par le biais du fonds de préférence qui a accusé jusqu'à un déficit de 1,4 milliard de F CFA. Les pouvoirs publics sont également coupables de prosaïsmes et « personnalités ». L'Etat est également responsable de la détérioration de la société industrielle de recouvrement et l'Hôtel Méridien Dakar Marine et l'Hôtel Méridien Président ont ainsi été négligés. Il est aussi responsable de certaines ambassades et « personnalités ». L'Etat est également responsable de la détérioration de l'Administration autonome de l'énergie et de l'Administration autonome de l'eau et de l'assainissement. Mais ce sont les bailleurs de fonds qui sont l'objet des critiques les plus acerbes de la part de la Sénélec, à cause des conditionnalités multiples qu'ils imposent et aussi de la lourdeur des procédures d'études de requêtes de financement. Et quand les projets sont entendus, c'est la mobilisation ou la mise en place des fonds qui se font attendre, alors que l'entreprise a commencé à en supporter les coûts par ses fonds propres.

Malgré un tableau assez sombre, la Sénélec refuse la libéralisation, sinon une nouvelle équipe installée en juillet 1997, avec le directeur général Abdourahmane Ndir, a mis en place un plan d'action qui devrait assurer la gestion, qui devrait aboutir à de meilleurs résultats financiers et au relèvement des performances techniques. Pour le nouveau directeur, la panne de la société sur la période 1996-2005, consistant en la réhabilitation de deux centrales en 1997 (celle du cap des Biches et celle de production de 20 à 30 MW) et en la mise en service d'une centrale de 50 MW en 1998 et d'une turbine en 2001. En 2002, le programme prévoit l'activité de l'énergie hydroélectrique fournie par le barrage Manantali sur le fleuve Sénégal. Le rendement (actuel) devrait atteindre 81 % à l'heure en 2005 (81 % à l'heure d'étude du 30 octobre 1996). Le Syndicat professionnel D.R.

moindres, bien qu'encore non négligeables. Le concessionnaire n'a pas à réformer l'ensemble d'une organisation dotée d'un personnel installé dans des habitudes. La « culture d'entreprise » peut se constituer plus facilement à la faveur du recrutement, des actions de formation et du système de rémunération en regard desquels l'opérateur privé a d'emblée une entière liberté. L'Afrique s'est laissée gagner tardivement à cette forme de privatisation, de sorte que les projets y sont encore peu nombreux. Mais la déréglementation des télécommunications et l'essor récent de la téléphonie cellulaire, la construction ou l'extension et l'exploitation de centrales thermiques, à Jorf Lasfar (Maroc) ou à Abidjan (CIPREL) font déjà pressentir une accélération du processus.

ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DE DEUX EXPÉRIENCES

En matière de changement institutionnel, il n'existe pas de formule contractuelle magique. En témoignent les deux cas suivants dans lesquels le désengagement de l'État a revêtu des formes assez comparables avec des conséquences économiques et financières pourtant différentes.

L'eau en Guinée : rémanence des problèmes institutionnels

En Guinée, la privatisation de l'eau est devenue effective en 1990 au travers d'un contrat d'affermage. Les résultats observés à ce jour sont mitigés. Non seulement l'équilibre d'exploitation reste fragile mais, de surcroît, après avoir fortement augmenté au cours des premiers exercices de gestion privée, la productivité apparente du travail telle que mesurée par le nombre de m³ ou d'abonnés par agent est en recul. La non-prise en compte au numérateur des activités de travaux et d'entretien n'explique qu'en partie le repli de l'efficacité productive. Les vraies raisons sont ailleurs, qui tiennent notamment à l'augmentation du prix réel de l'eau et à l'effort de recouvrement des factures déployé par l'opérateur privé. Cette double démarche a eu pour conséquence d'inscrire davantage l'eau dans la sphère des biens marchands dont le prix est destiné à couvrir le coût économique du traitement et de la distribution. Il en est résulté une moindre progression des abonnements et une contraction de certaines demandes de consommation.

La gestion des effectifs, c'est-à-dire le dénominateur des ratios de productivité précités,

s'est elle-même améliorée, dans un premier temps, pour connaître ensuite des relâchements qui ont révélé, en partie, l'existence de problèmes institutionnels rémanents, illustrés par la relation entre la société d'exploitation (SEEG) et la société de patrimoine (SONEG). Avec le transfert de la gestion au secteur privé, la diminution initiale de l'effectif a été d'autant plus prononcée que la précédente structure publique s'était refusée à ajuster l'emploi au niveau requis compte tenu de l'activité. L'idée, largement répandue dans la littérature, qu'à court terme la privatisation est une source de destruction d'emplois et de tensions au sein de l'organisation, s'est donc vérifiée [cf. Van Der Hoeven et Sziraczki, 1995].

Entre 1993 et 1996, le nombre d'agents a de nouveau augmenté jusqu'à retrouver son niveau de 1989. Le coût social de transition aurait-il pu être évité en maintenant l'effectif de départ tout en compensant financièrement l'opérateur privé à concurrence du coût financier d'un sur-effectif temporaire (1993 - 1995) ? Cette démarche aurait eu l'avantage de réduire les crispations internes et de susciter une ambiance plus coopérative entre les partenaires sociaux. L'adhésion du personnel révèlerait l'importance des

contraintes de participation, autrement dit, l'acceptation des investissements humains dans des routines de production efficaces. Une plus grande confiance des agents concourt à un niveau supérieur de qualifications spécifiques à l'entreprise [cf. Milgrom et Robert, 1992]. En contrepartie de cet avantage qui n'est pas mince, l'absence de « délestages » des personnels excédentaires aurait impliqué de renoncer à une baisse du taux d'encadrement qui semblait nécessaire en raison des promotions clientélistes passées. En outre, l'entreprise aurait perdu sa capacité à recruter des collaborateurs mieux sélectionnés et plus en rapport avec la promotion d'un nouveau schéma organisationnel.

Sur cette toile de fond faite de considérations théoriques, force est d'ajouter que l'augmentation de l'effectif observé entre 1993 et 1996 n'a pas été entièrement souhaitée par l'entreprise privée (SEEG). Pour bien comprendre le déroulement du scénario, il convient de revenir un instant sur le partage concret des responsabilités entre la SEEG et la SONEG. La première a certes vocation à



RÉALITÉS MÉCONNUES

assumer la totalité du risque commercial, mais avec une présence à double tranchant de l'État dans son capital d'exploitation à hauteur d'une participation minoritaire de 49 %. Cette participation ne manquera pas d'apparaître comme un facteur d'atténuation du risque privé. Par la même occasion, elle

est également un facteur de restriction potentielle de l'autonomie de gestion. Le fait est que l'État guinéen est, au conseil d'administration de la SEEG et via les responsables de la SONEG, le concédant officiel et le signataire du contrat d'affermage. Par ailleurs, l'État a

implicitement obtenu de l'opérateur privé que la gestion des ressources humaines soit confiée à un haut fonctionnaire. En jouant « astucieusement » sur les subtilités juridiques d'un marché du travail très réglementé, l'abandon de cette

fonction a favorisé une certaine dérive des recrutements sous la forme d'une transformation, non désirée par le concessionnaire, de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée.

On touche ici au problème de la confusion des rôles qui existait sous l'ancienne structure publique unifiée (DEG), mais à laquelle la privatisation était censée apporter une solution définitive. La SONEG contrôle et réglemente l'activité privée, tout en s'impliquant dans le fonctionnement de la SEEG. A priori, ce mélange des responsabilités, cette situation de juge et partie de la société de patrimoine ne prédisposait pas à l'efficacité de l'articulation institutionnelle. D'où l'idée, préconisée par certains économistes de la Banque mondiale, de remplacer la société de patrimoine par une structure de réglementation légère placée auprès du Ministère de tutelle technique et assistée par des cabinets d'audit internationaux garants des intérêts de l'ensemble de la collectivité [cf. Brook Cowen, 1996]. La probabilité, toujours possible, de collusion avec la société privée d'exploitation, serait atténuée par la sensibilité de ces cabinets aux

effets de réputation qui concourent à la maximisation de leurs profits. Si un tel schéma n'a pas eu jusqu'ici les faveurs de l'État, c'est en grande partie parce que la privatisation a été vécue comme un diktat de la communauté des bailleurs de fonds. Face à des dispositions comminatoires, les gouvernements africains se sont exécutés, mais avec des arrière-pensées qui ont parfois dénaturé le projet.

Personnage central du roman de Giuseppe Tomasi, Tancredi a été entendu : « *Tout changer pour que tout reste pareil* ». Le guépardisme aura effectivement été l'ambition première de certains dirigeants africains qui nous ramènent à une théorie positive du comportement étatique. Les « machines politiques », pour reprendre l'expression de Richard Sandbrook [1987], ne sont pas enclines à une réduction du secteur parapublic qui concourt à leur confisquer l'usage de ressources matérielles. Pour faire bref, disons que ces organisations remplissent moins une fonction économique qu'elles ne permettent des redistributions politiquement utiles [cf. Lafay, 1993]. Indépendamment de cette importante question éthique, qui écorne passablement le mythe d'un État bienveillant envers la collectivité, l'efficacité du dispositif contractuel guinéen a également souffert du caractère multiproduit de la nouvelle société privée d'exploitation.

La critique étant de portée générale, elle peut être formulée en des termes applicables à la plupart des contrats d'affermage ou de concession. A côté des activités principales de production ou de distribution du service public, ces sociétés privées d'exploitation réalisent des produits accessoires tirés notamment des activités de réhabilitation ou d'extension des réseaux pour le compte du concédant. Négociés de gré à gré, ces travaux laissent augurer d'éventuelles collusions au détriment des consommateurs, et surtout, des mécanismes de substitution d'activités qui renvoient aux phénomènes du hasard moral et de l'anti-sélection [cf. Perrot, 1992] (2).

En règle générale, le concessionnaire privé dispose de plus d'informations que le concédant sur le coût économique des tâches à effectuer. Que le risque commercial vienne à s'élever (arriérés de paiement) ou que le régulateur repousse une demande de réajustement de tarifs, et le concessionnaire favorisera une restructuration de son chiffre d'affaires. Un glissement vers les activités secondaires de travaux sera en l'occurrence observée là où le taux de marge est plus confortable et les possibilités de surfacturation plus évidentes. Cette évolution n'en sera que facilitée si le payeur en dernier ressort est une agence publique d'aide au développement peu encline à contester la sincérité des coûts rapportés par le maître d'œuvre. Au total, l'expérience de privatisation de l'eau en Guinée n'est qu'en partie concluante. On est loin des discours enthousiastes qui caractérisent l'évaluation rétrospective de l'exploitation privatisée de l'électricité en Côte d'Ivoire.

ÉCONOMIE ET AFFAIRES

La privatisation à mi-parcours.

JOSIANE DOMINIQUE ZÉKA

Après l'accès à l'indépendance, en 1960, la Côte d'Ivoire a opté pour le libéralisme économique. Mais, l'absence d'entreprises privées, le développement a été construit autour du secteur public. Ce capitalisme d'État a donné des résultats remarquables jusqu'au début des années quatre-vingt, où, avec l'effondrement des cours des deux principaux produits d'exportation, le café et le cacao, le pays a plongé dans une crise aiguë. De 1981 à 1993, les entreprises d'État ont enregistré une perte cumulée de plus de 100 milliards de F CFA. Les pouvoirs publics ont alors décidé de se désengager de la production de biens et services marchands. Lancé en 1991, le programme de privatisation porte sur une soixantaine d'entreprises. Au 31 décembre 1996, 37 d'entre elles sont sorties du secteur public.

C'est pour examiner les premiers résultats de ce processus que le gouvernement a organisé, du 29 au 31 janvier dernier, des « journées portes ouvertes » sur la privatisation. Placées sous le haut patronage du chef de l'État Henri Konan Bédié et effectivement présidées par le Premier ministre Daniel Kablan Dangré, ces journées avaient également pour objectif de confronter l'expérience de la Côte d'Ivoire avec celle de pays engagés dans un processus similaire. Derniers en date des sociétés privatisées, Côte d'Ivoire-Télécommunications (CI-Télecom), qui relève d'un secteur considéré comme stratégique, a été au

centre des discussions. L'État a cédé 51 % de ses parts à France Télécom, quatrième opérateur mondial, pour un montant de 103 milliards de francs CFA, auxquels s'ajoutent 69 milliards de francs CFA de dettes. La société française est toutefois engagée à verser 10 % à 14 % de ses parts, soit environ 5 % du capital, à des privés ivoiriens. Le problème de l'emploi a été aussi longuement évoqué. Le niveau des effectifs à la Société ivoirienne des chemins de fer (SICF), où le personnel pléthorique a été réduit. L'emploi dans les entre-



prise privatisées a aussi globalement progressé de 6 %. Sur le plan économique, on relève une nette réaffectation de ces sociétés. Les investissements ont augmenté. Les représentants se sont engagés pour cinq ans et ont déjà investi 77,473 milliards de F CFA, dans des conditions, peut-être meilleures, que les missions traditionnelles. L'État, dans ces missions traditionnelles, notamment l'éducation, la santé, la sécurité, les infrastructures, la prestation de services de l'État a été financé par plus de 100 milliards de F CFA au 31 décembre 1996. Ce qui contribue à l'amélioration du budget spécial d'investissement (RSB), dont la dotation globale atteint 292 milliards de F CFA pour l'année 1997. Sur les 37 entreprises déjà privatisées, 19 appartiennent au secteur agro-industriel et ont rapporté près de 80 milliards de F CFA, hors dettes. Les Ivoiriens ont participé activement au processus en souscrivant des actions et moyens porteurs se sont distingués. Leurs achats représentent plus de 80 % des souscriptions à l'occasion de chaque introduction à la Bourse des valeurs d'Abidjan (BVA). Le montant global des privatisations réalisées à travers la BVA depuis 1991 s'élève à 12 milliards de F CFA. Pour attirer de nouveaux investisseurs, le gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale de baisser la valeur nominale des actions de 2 500 à 400 F CFA. Nieuw, un fonds d'aide à la privatisation a été créé en 1996 et a reçu une dotation de 5 milliards de F CFA au titre de 1997. Financé par l'État, il est destiné exclusivement aux personnes physiques ivoiriennes. Le montant annoncé au cours des cinq dernières années. A titre de comparaison, la Bourse de Casablanca, au Maroc, réalise, en une semaine, le chiffre d'affaires de la Bourse ivoirienne sept fois celle de la BVA. Une évaluation plus large des privatisations en Côte d'Ivoire est prévue pour 1998. D'ici là, quatre nouvelles entreprises auront été cédées au secteur privé : deux complexes hôteliers, une société sucrière, la Sodasour, ainsi que le CIDT (Compagnie ivoirienne des télé-

D.R.

L'ÉLECTRICITÉ EN CÔTE D'IVOIRE : LA PRIVATISATION EXEMPLAIRE ?

Le schéma institutionnel est assez comparable au précédent. Depuis 1990, les droits du propriétaire sont séparés de ceux du gestionnaire. L'État, propriétaire des actifs de production, s'est replié sur une société de patrimoine (EECI) tandis que l'exploitation a été affermée à une société privée (CIE) dont la majorité du capital est revenue à deux opérateurs internationaux : SAUR, filiale du groupe Bouygues, et EDF.

En comparaison du cas guinéen, le principe contractuel s'apparente toutefois à celui d'une concession, dans la mesure où il n'est pas exclu que l'opérateur privé participe à l'effort de renouvellement et d'extension des équipements productifs. Le risque encouru est donc potentiellement plus important, qui concerne l'exploitation, mais peut s'étendre à une partie du capital.

La privatisation de l'électricité ivoirienne est considérée comme une réussite à maints égards. La revue rétrospective à laquelle se livrent Deniau et Henry [1995] apporte des éléments de preuve convaincants. Dans une réévaluation plus récente, on partage ce point de vue positif en procédant à une exploration des principaux effets économiques et sociaux ayant accompagné le désengagement de l'État [cf. Plane, 1997]. De manière elliptique, disons que la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE) enregistre une exploitation bénéficiaire que ne connaissait plus la précédente structure publique. Cette amélioration a été le fruit d'une mobilisation interne contre toutes les formes de gaspillages de ressources.

En d'autres termes, l'organisation a été efficace dans la poursuite de son objectif de gains de productivité. Et si la réalisation de ce surplus a contribué à une rentabilité positive du service public, son mode de distribution a également permis la baisse du prix réel de l'électricité et l'amélioration de la qualité des prestations que l'on peut appréhender à travers la baisse du temps de coupure.

Par la négociation, l'allègement des effectifs a été compatible avec l'absence de recours à des licenciements en dehors des cas de sanction pour faute grave. Si le personnel a supporté des coûts sociaux de restructuration, sans doute inévitables — avec ou sans redistribution des droits de propriété — par leur surface financière et leur possibilité de conduire graduellement l'opération d'ajustement, les partenaires privés en ont assurément limité l'ampleur.

Confortés par un projet d'assainissement crédible, les bailleurs de fonds internationaux ont par ailleurs été plus disponibles pour appuyer l'action de réforme. Leur démarche a été d'autant moins hésitante qu'à l'inverse de ce qui s'est passé

© Dumont - REA

(2) Le hasard moral a trait à des situations où un côté du marché, l'acheteur ou le vendeur, ne peut pas observer le comportement de l'autre côté. On parle alors de comportement caché. C'est, par exemple, le gestionnaire qui n'aura pas un comportement zélé parce que son contrat de travail le protège contre de mauvais résultats. L'anti-sélection a trait à des situations où un côté du marché ne peut pas observer le type ou la qualité des biens situés de l'autre côté du marché. Lors d'un recrutement, par exemple, l'employeur a moins d'informations sur les aptitudes réelles d'un candidat que n'en détient ce dernier. Dans les deux cas de figure, hasard moral ou sélection contraire, le marché ne donne pas la même information aux échangistes. Sur ces questions, on se reportera à l'article de Perrot dans le n° 26 de *Gérer et Comprendre*, 1992.

La privatisation de l'électricité ivoirienne est considérée comme une réussite à maints égards. La Compagnie ivoirienne d'électricité enregistre une exploitation bénéficiaire, fruit d'une mobilisation interne contre toutes les formes de gaspillages de ressources.

RÉALITÉS MÉCONNUES

en Guinée, les dirigeants politiques ont internalisé le processus de privatisation. Le Président Houphouët Boigny s'est personnellement investi dans l'opération en menant une large concertation avec les syndicats et les représentants du personnel de l'entreprise publique, de manière à dissiper les craintes légitimes et à susciter la confiance dans les effets à long terme de ce changement institutionnel. L'élaboration du cahier des charges entre le repreneur privé et l'État a donc clarifié, *ex ante*, la plupart des points de nature à contrarier l'expérience de gestion privée.

CONCLUSION

La privatisation est désormais au cœur de l'ajustement structurel africain. Sous la pression des bailleurs de fonds, mais également des exigences économiques et financières, cette réforme à la fois institutionnelle et organisationnelle touche désormais l'ensemble des services publics. Compte tenu de l'importance des risques économiques et politiques qui s'attachent au rachat d'infrastructures, on comprend aisément que le mouvement ait plutôt concerné, jusqu'ici, le transfert partiel des droits de propriété. Dans la forme institutionnelle courante, la privatisation a impliqué le passage au secteur privé de l'ensemble des actes de gestion : avec ou sans responsabilité sur les résultats d'exploitation ; avec ou sans obligation de réaliser des travaux et investissements nécessaires au développement du service.

En comparaison des autres modalités, les contrats d'affermage, mais plus encore de concession, ont l'avantage de s'attaquer simultanément aux trois problèmes qui donnent de l'actualité aux politiques de privatisation et sur lesquels la première partie de cet article s'est arrêtée longuement. En même temps, ces contrats contribuent à désamorcer l'hostilité intérieure de ceux qui ne voudraient voir dans la privatisation par vente d'actifs qu'une « braderie » des intérêts nationaux. Rappelons que, dans certains pays, ce qui relève des infrastructures procède constitutionnellement du domaine réservé de l'État.

Obstacle de taille par les contrats évoqués ci-dessus, le secteur privé doit en venir à accepter les risques qu'il ne veut pas forcément assumer dans le contexte actuel des économies africaines. C'est par exemple le risque, toujours possible, d'une expropriation « prématurée » d'investissements à rentabilité lointaine. Pour être comprise et efficace, la privatisation doit être soutenue par une démarche d'internalisation qui commande la plus large concertation entre les repreneurs privés de l'activité publique et l'État, mais également les représentants des salariés. La concertation permettra de dissiper les doutes et les

inquiétudes. Elle favorisera l'émergence des valeurs de coopération au sein du collectif de travail et, par suite, l'efficacité de cette coalition de long terme que constitue la firme. •

BIBLIOGRAPHIE

- BOUTTES J.P., HAAG D. : « L'électricité, l'intégration européenne d'une industrie de réseau », *Économie et Statistique*, n° 266, 1993, p. 21-30.
- BROOK COWEN P. : « The Guinea Water Lease, Five Years in, Lesson in private Sector Participation », *Viewpoint*, the World Bank, may 1996.
- CHANDLER A. D. : *The Visible Hand, The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1977.
- CREMER J. : « Intégration verticale : vers un guide pour le praticien », *Revue d'économie industrielle*, numéro hors-série, 1995, p. 193-224.
- CURIEN N., GENSOLLEN M. : *Économie des télécommunications*, Economica, 1992.
- DENIAU P., HENRY A. : *La privatisation d'un service public : l'exemple de l'électricité en Côte d'Ivoire*, Caisse française de développement, Départ. des politiques et des études, sept. 95.
- KERF M., SMITH W. : « Privatizing Africa's Infrastructure, Promise and Challenge », *World Bank technical paper n° 337*, Africa Region Series, Washington, 1996.
- LAFAY J. D. : « Les apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes de développement », *Revue d'économie du développement* n° 3, sept. 1993, p. 103-123.
- LAFFONT J. J., TIROLE J. : « Access Pricing and Competition », *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*, janvier 1994.
- LESUEUR J. Y., PLANE P. : *Les services publics africains à l'épreuve de la réhabilitation : une évaluation économique et sociale*, L'Harmattan, collection Les cahiers du développement, Paris, 314 p, 1994a.
- LESUEUR J. Y., PLANE P. : « La gestion des ressources humaines et la restructuration des services publics : l'eau et l'électricité en Afrique », *Revue intern^e du Travail*, vol. 133, n° 3, 1994b.
- MALLON R.D. : « State-Owned Enterprise Reform Through Performance Contracts, the Bolivian Experiment », *World Development*, vol. 22, n° 6, pp. 925-934, 1994.
- PERROT A. : « Asymétries d'information et contrats », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, n° 26, mars 1992.
- PLANE P. : « La réhabilitation des services publics au Sénégal : modalités du processus et implications économiques et sociales », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. XIV, n° 3, 1993, p. 431, 448.
- PLANE P. : « La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne, enjeux et incertitudes », *Revue économique*, vol. 47, n° 6, novembre, 1996, p. 1409-1421.
- PLANE P. : « La privatisation de l'électricité en Côte d'Ivoire : évaluation et interprétation des premiers résultats », *Revue Tiers Monde*, oct-déc 1997, n° 152, p. 859-878.
- SANDBROOK R. : « Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste », *Politique africaine*, vol. 24, 1987, p. 15-41.
- VAN DER HOEVEN R., SZIRACZKI G. : *Lessons from Privatization : Labor Issues in Developing and Transition Economies*, BIT, Genève, 1995 (à paraître).
- WILLIAMSON O. E. : *The Economic Institutions of Capitalism*, Macmillan, The Free Press, New York, 1985.