

**REUNION DES MINISTRES  
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES  
DE LA ZONE FRANC**

**Rapport aux Ministres**

**LES PRIVATISATIONS EN ZONE FRANC**

**Rapport du groupe de travail animé par Monsieur le professeur Jean-Claude BERTHELEMY,  
professeur à l'Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne.**

**Libreville, les 12 et 13 avril 2006**



## Résumé du rapport

### **I. BILAN DES EFFETS DES PRIVATISATIONS DES SERVICES PUBLICS EN RESEAU**

#### **I-1- Un bilan globalement mitigé**

Par rapport aux objectifs assignés au processus de privatisation (objectifs d'allégement budgétaire, d'augmentation de l'efficacité économique des entreprises et d'amélioration du bien-être des populations), le bilan global est plutôt mitigé pour la Zone franc.

L'effet sur les finances publiques est relativement modeste à court terme (en raison du coût des restructurations et du soutien financier de l'Etat à l'entreprise nouvellement privatisée) même s'il peut s'avérer bénéfique à plus long terme lorsque les entreprises privatisées sont ou deviennent bénéficiaires (fin des subventions, contribution au budget national via les dividendes et les impôts).

L'effet sur les entreprises privatisées et le tissu économique est très dépendant de la définition d'obligations contractuelles réalistes entre l'Etat et le repreneur privé. Quand cela est le cas, les privatisations sont en général bénéfiques pour les entreprises (chiffre d'affaires, compétitivité, gestion, taux d'investissement et innovations technologiques en progression), mais aussi pour l'ensemble du secteur.

Les effets sociaux sont inégaux. L'effet sur l'emploi et les salaires est plutôt négatif au cours des années qui suivent la privatisation, sauf lorsque le contrat de cession comportait une clause de maintien d'effectifs et de salaires. Sur le plan tarifaire, les situations sont contrastées selon les secteurs, c'est pourquoi l'existence d'une régulation est déterminante. En ce qui concerne l'efficacité du service, la couverture et l'extension du réseau ont profité aux zones densément peuplées, l'incitation pour élargir l'accès aux zones éloignées et non couvertes n'étant pas suffisante. En conséquence, dans de nombreux pays, les objectifs de desserte n'ont pas été atteints, même si la qualité du service a été globalement améliorée (création de nouveaux services, baisses des ruptures d'approvisionnement et des pertes).

#### **I-2- Analyse sectorielle des effets des privatisations**

##### **i. Des performances globalement positives dans le secteur des télécommunications**

En raison de la forme concurrentielle du service et du marché des télécommunications (la privatisation étant souvent précédée ou accompagnée de la libéralisation du marché), les privatisations dans ce secteur ont produit des effets positifs. En particulier, on a constaté des effets significatifs sur le secteur privé, une amélioration des services de téléphonie, une extension du réseau, des baisses de tarifs et une hausse de l'emploi (exemples de tels succès au Cameroun, au Niger et au Sénégal).

##### **ii. Des performances plus mitigées dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, par nature peu concurrentiels**

Dans le secteur de l'eau, les effets des privatisations sont plus limités. L'effet sur les finances publiques peut être négatif à court/moyen terme compte tenu des coûts de restructuration significatifs et du maintien de la présence de l'Etat. C'est pourquoi les privatisations se traduisent le plus souvent par des baisses d'effectifs, des hausses de tarifs et des conflits fréquents entre l'opérateur privé et les pouvoirs publics pour réaliser les investissements relatifs à l'extension du réseau (cas du Congo et du Mali).

En conséquence, les autorités devraient envisager des formes de gestion innovantes (gestion décentralisée par des partenariats avec les collectivités locales) et prêter une attention particulière à la répartition de la charge de l'investissement entre les parties.

Dans le secteur de l'électricité, le processus de privatisation produit des effets très variables d'un pays à l'autre. Il existe des expériences de réussite (Côte d'Ivoire, Gabon) et des cas d'échecs (Mali, Sénégal, Togo). Les difficultés proviennent en général de l'absence d'un appareil de production moderne et de taille adéquate, de l'étroitesse des marchés nationaux, de la faible interconnexion des réseaux électriques nationaux. Les coûts de restructuration élevés et le maintien de la présence de l'Etat dans le cadre de l'extension du réseau pèsent sur les finances publiques. Les effets sociaux sont mitigés, les tarifs ont, en général, augmenté initialement et il n'y a que très rarement eu d'amélioration de service et d'extension du réseau vers les zones reculées.

### **II. RENFORCEMENT DES CAPACITES POUR LA MESURE DES EFFETS DES PRIVATISATIONS**

Le caractère partiel du bilan des privatisations en Zone franc souligne le manque d'informations, de données, de communication dans les processus de privatisations mis en œuvre, ce qui engendre des difficultés de mesure de leurs effets.

Ces difficultés proviennent également du fait que c'est un processus relativement récent et que l'on manque encore de recul pour appréhender ses effets de long terme, mais également parfois du manque de transparence autour du processus lui-même. Enfin, une difficulté supplémentaire vient de la faiblesse des appareils statistiques nationaux pour la collecte de données et du manque de centralisation des informations.

Les solutions à envisager doivent s'appuyer, d'une part, sur l'optimisation du système d'information existant en définissant au niveau régional des critères opérationnels de mesure de l'impact des privatisations (nécessité de critères macro et microéconomiques pour mesurer l'effet des privatisations sur l'utilité collective) et, d'autre part, sur le renforcement des capacités de production de l'information à tous les niveaux (sectoriels, nationaux et sous-régionaux) par l'augmentation des moyens qui y sont consacrés. Cette mesure de l'impact des privatisations doit appréhender non seulement des données quantitatives mais aussi des informations qualitatives, telles que la satisfaction des usagers des services publics.

### **III. LA REGULATION ET SES ENJEUX REGIONAUX**

L'existence d'une régulation nationale est essentielle dans la réussite du processus de privatisation des services publics, à condition qu'elle soit mise en place de manière progressive et qu'elle soit suffisamment indépendante et impartiale pour être à même de remplir son rôle.

Il s'agit, avant la privatisation, de clarifier les engagements des repreneurs (qualité de service, tarifs, gestion), de répartir les responsabilités entre l'Etat et le repreneur privé dans le financement des investissements et de définir les modalités de fourniture du service public universel. Pendant et après la privatisation, il faut veiller au respect du calendrier, du contrat et du cahier des charges établis entre l'Etat et le repreneur privé, arbitrer les conflits entre l'Etat et l'entreprise privatisée ou entre le repreneur et les usagers, protéger les intérêts des consommateurs et veiller au développement d'un service universel. A plus long terme, lors de la phase de libéralisation, l'organisme assurant la régulation doit veiller à ce que tous les éventuels nouveaux entrants aient accès au marché.

Malgré de grandes disparités sectorielles mais aussi nationales, on constate dans l'ensemble une faiblesse des agences de régulations nationales en Zone franc due souvent à une mise en place trop tardive, un manque de moyens (en particulier humains) et une forte dépendance par rapport au pouvoir politique.

Il faut à terme envisager une harmonisation régionale de façon à pallier certaines difficultés rencontrées au niveau national (dépendance face aux gouvernements, manque de crédibilité et de moyens) mais aussi pour créer des synergies au niveau sous-régional visant à favoriser les échanges des meilleures pratiques de régulation et, à terme, l'intégration des marchés et l'interconnexion des réseaux nationaux. En UEMOA comme en CEMAC, les réflexions sur la mise en place d'autorités régionales de régulation sont en cours, en particulier dans le domaine des télécommunications.

### **IV. LES NOUVEAUX TYPES DE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE (PPP)**

Au-delà des formes classiques de privatisation, il peut être utile d'envisager des formes innovantes de Partenariat-Public-Privé (PPP) comme moyen d'améliorer la gouvernance des services publics en Zone franc, en particulier à destination des populations pauvres et marginalisées.

Pour cela, il convient d'élargir le champ des PPP en dehors du schéma classique de gestion déléguée confiée à une grande entreprise privée étrangère, vers des secteurs non traditionnels et avec d'autres acteurs. Les entreprises locales peuvent apporter une réponse complémentaire à celle des opérateurs internationaux, grâce à leur plus grande flexibilité sur l'offre de service et à leur plus grande proximité des populations clientes. Les micro-entreprises doivent également pouvoir jouer un rôle en termes de service alternatif. D'une façon générale, le secteur privé national pourrait aussi être davantage consulté, préparé et associé aux processus de privatisations d'entreprises publiques.

Par ailleurs, le développement de multipartenariats associant administration centrale, collectivités territoriales, société civile et secteur privé est indispensable pour lutter efficacement contre la pauvreté en facilitant la fourniture de services publics décentralisés. Ces services concernent les infrastructures mais aussi les secteurs du développement humain comme la santé ou l'éducation. La société civile (ONG, syndicats professionnels, organisations confessionnelles, associations d'usagers, etc.) doit jouer un rôle important dans ces multipartenariats, notamment en termes d'intermédiation.

En renforçant la dimension participative de ces partenariats, qui s'ajoute aux dimensions contractuelles et institutionnelles, il est possible de construire des mécanismes équilibrés et robustes face aux conflits d'intérêts entre les parties, tout en assurant la pérennité de l'offre de services.

## **V. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

### **Sur les processus de privatisation**

- 1/ La phase préparatoire de formulation réglementaire, de restructuration de l'entreprise privatisée et des réseaux, et de définition avec le repreneur privé d'objectifs contractuels réalistes et mesurables conditionne le succès ou l'échec de l'opération.
- 2/ L'opération de privatisation doit être complémentaire des politiques publiques et donc séparer les objectifs économiques des objectifs sociaux qu'une entreprise privée n'a pas vocation à prendre en charge. Cette clarification des objectifs doit influencer la forme de la privatisation retenue.
- 3/ Dans le cadre d'objectifs de service universel, il importe de mettre en place des mécanismes pour concilier les objectifs de rentabilité économique du repreneur et ceux de développement social.
- 4/ Il faut veiller à encourager un partenariat entre les entreprises privées nationales et étrangères dans le cadre des opérations de privatisations.
- 5/ Il faut encourager le recours au marché financier et aux facilités de garantie existantes.
- 6/ Un effort plus grand de communication et de transparence en matière d'effets des privatisations est absolument nécessaire pour améliorer leur compréhension par les différentes parties prenantes.

### **Sur la mesure des effets des privatisations**

- 1/ Il convient d'élaborer au sein de la Zone franc un cadre minimal harmonisé de définition des informations appropriées pour mesurer et suivre ces effets. Les autorités de régulation ou les départements ministériels de tutelle devraient être chargés de la collecte des informations et de leur diffusion. Une banque de données harmonisée au niveau sous-régional pourrait être mise en place pour évaluer, comparer et capitaliser les expériences de privatisation.
- 2/ Un effort doit être mené pour réaliser des enquêtes de satisfaction des usagers des services publics (privatisés ou non). La coopération des agences de régulation ou des entreprises étrangères qui ont l'expérience des enquêtes sur la satisfaction des usagers des services publics devrait être recherchée.

### **Sur la régulation**

- 1/ La réussite des privatisations est souvent conditionnée par l'existence d'une régulation efficace avant, pendant et après le processus. Le cadre institutionnel dévolu à l'autorité de régulation (AR) doit donc être bien défini (rôle, attributions, moyens) de même que les compétences dont elle doit se doter (technique, économique, comptable et juridique).
- 2/ Il faudrait envisager au niveau régional des actions de formation de haut niveau pour les régulateurs, pouvant s'appuyer sur le partage d'expérience de bonnes pratiques dans les différents pays de la Zone franc et hors Zone franc.
- 3/ L'approche régionale ouvre un large champ d'action pour mutualiser les bonnes pratiques et les informations, mettre en place des politiques de convergence sectorielle et harmoniser les réglementations. Il faudrait prévoir au niveau régional des mécanismes de concertation des AR, entamer une réflexion sur une régulation régionale dans le respect des principes de subsidiarité et créer un comité *ad hoc* avec les associations patronales et de consommateurs.

### **Sur les multipartenariats**

- 1/ Le développement de multipartenariats entre administrations, collectivités territoriales, société civile et secteur privé est indispensable pour lutter efficacement contre la pauvreté. Seule la mobilisation des énergies de toutes les parties prenantes, s'appuyant notamment sur l'initiative privée et celle de la société civile chaque fois que cela est possible, peut répondre à ces défis.
- 2/ Ces multipartenariats doivent permettre d'associer les entreprises nationales au processus de privatisation, de faciliter le financement et la réalisation de nouvelles infrastructures de service public et de renforcer la stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau décentralisé dans les secteurs de l'éducation, de l'eau, de la santé et de l'électrification rurale.
- 3/ Afin de créer une dynamique de confiance entre les différents partenaires, les autorités nationales doivent établir une réglementation claire qui précise le rôle, les droits et les obligations de chacun des acteurs au sein de ces multipartenariats. Elles doivent se doter des moyens juridiques pour en assurer le suivi et l'application.
- 4/ Un renforcement de la capacité et des moyens de la société civile et des collectivités territoriales est souvent nécessaire, pour que ces acteurs participent efficacement à des multipartenariats.
- 5/ Pour progresser dans ce nouveau domaine, il est souhaitable de promouvoir les échanges et les bonnes pratiques par des contacts réguliers voire des séminaires impliquant les institutions concernées.



# **Table des matières**

I.	Bilan des effets des privatisations des services publics en reseau.....	10
I-1-	Un bilan globalement mitigé .....	10
I-2-	Analyse sectorielle des effets des privatisations : .....	12
I-3-	Conclusion et recommandations.....	22
II.	Renforcement des capacites pour la mesure des effets des privatisations.....	24
II-1-	La difficulté de mesurer les effets des privatisations .....	24
II-2-	Solutions envisagées .....	25
III.	La régulation et ses enjeux régionaux .....	27
III-1-	Les principes généraux du rôle d’une autorité de régulation (AR).....	27
III-2 -	Le constat en Zone franc.....	27
III-3-	Recommandations envisagées .....	34
IV.	Vers des partenariats public privé renouvelés .....	36
IV.1.	Les PPP classiques dans des secteurs non traditionnels.....	37
IV.2.	Les Partenariats Public-Privé avec le secteur privé local.....	38
IV-3-	Les multi partenariats associant la société civile.....	40
IV-3 –	Conclusions et recommandations.....	45
V-	RECOMMANDATIONS .....	46
Annexes:		
Annexe 1:	liste des membres du groupe de travail.....	49
Annexe 2:	liste des sigles et acronymes .....	51
Annexe 3:	termes de référence du groupe de travail .....	52

## INTRODUCTION

La réunion des Ministres des finances de la Zone franc qui aura lieu le 13 avril 2006 à Libreville (Gabon) aura parmi ses thèmes principaux la question des privatisations en Zone franc. Décidé par la réunion des Ministres du 20 septembre 2005 à Paris, un groupe de travail composé d'experts de chaque pays ou institution a été mis en place pour approfondir la réflexion déjà engagée sur ce sujet aussi bien à l'échelle de la Zone franc qu'à l'échelle sous-régionale ou dans chaque pays. Ses travaux doivent permettre d'apporter une réponse aux préoccupations des Etats membres de la Zone franc convaincus de la nécessité des privatisations et des partenariats public privé pour favoriser le développement.

Ces travaux paraissent d'autant plus opportuns que les Etats membres de la Zone franc ont été les premiers à engager le mouvement de privatisation en Afrique subsaharienne, les premières opérations ayant été conduites en Côte d'Ivoire dès 1960. Au total, l'Afrique de l'Ouest<sup>1</sup> a eu largement recours aux privatisations, avec 32% du total des transactions en Afrique subsaharienne (et l'UEMOA 10,6 %). L'Afrique centrale<sup>2</sup> représente 4 % du total des recettes de privatisation perçues en Afrique subsaharienne (et la CEMAC 3,7%)<sup>3</sup>.

Pour tenir compte de la diversité des opérations de privatisation, le concept de privatisation utilisé dans ce rapport est un concept étendu : privatisations au sens strict (cession de parts majoritaires), concession, affermage, contrat de gestion déléguée.

Aujourd'hui les privatisations font partie intégrante des programmes de réforme dans la plupart des économies des Etats membres de la Zone franc. Toutefois, elles restent souvent perçues comme imposées de l'extérieur et au seul bénéfice des entreprises étrangères. Leurs avantages pour les populations et leurs contributions réelles à l'émergence d'un secteur privé africain dynamique et au développement des marchés financiers sont rarement mis en avant. Après une première phase d'expansion marquée par le succès de nombreuses opérations, le processus marque aujourd'hui nettement le pas, en particulier depuis qu'il est question d'ouvrir à la gestion privée les secteurs stratégiques et les services publics. En se plaçant dans la perspective de ces nouveaux enjeux, et conformément aux termes de référence du groupe de travail, ce rapport sera consacré principalement à l'analyse des privatisations des services publics en réseau (eau, électricité et télécommunications<sup>4</sup>), tout en proposant une généralisation de la problématique dégagée sur ces secteurs à d'autres activités de service public où émergent des partenariats public-privé de nature comparable.

Alors que le secteur concurrentiel a été concerné par la première vague de privatisations initiée à l'orée des années 1990, le secteur des services publics en réseau n'a fait l'objet de réalisations abouties que dans quelques pays de la Zone franc. Dans les autres pays, les engagements concernant la privatisation des services en réseau existent mais les réalisations concrètes demeurent encore limitées, en raison notamment de la faiblesse des infrastructures existantes, du manque de solvabilité du pays nécessaire pour financer les investissements, de l'étroitesse du marché et du manque de repreneurs potentiels.

Par ailleurs, en raison notamment des difficultés à obtenir une estimation chiffrée globale, l'impact budgétaire des opérations de privatisation reste méconnu, même s'il semble significatif, permettant notamment la diminution des subventions publiques. Enfin et surtout, l'impact sur les populations fait l'objet de débats fréquents, en l'absence d'une mesure précise des effets des privatisations du point de vue social et de l'aménagement du territoire.

---

<sup>1</sup> Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Léone, Togo.

<sup>2</sup> Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tome et Principe, Tchad.

<sup>3</sup> « Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux », Jean-Claude Berthélemy, Céline Kauffmann, Marie-Anne Valfort et Lucia Wegner, Etudes du Centre de Développement, OCDE, 2004

<sup>4</sup> Le secteur des transports relève de la même logique, mais faute d'informations suffisantes il ne sera pas traité dans ce rapport.

Il y a donc aujourd'hui un double enjeu pour les Etats de la Zone franc à approfondir leurs travaux sur les privatisations :

- consolider l'appropriation du processus et en améliorer les modalités, en s'inspirant des meilleures pratiques ;
- reprendre l'initiative et relancer, sur des bases renouvelées, le processus de réformes qui risque sinon de s'essouffler.

Au-delà des opérations de privatisations elles-mêmes, il est apparu au groupe de travail que la question de la régulation est centrale. Les cas d'échecs de privatisation dans les secteurs des services publics en réseau sont parfois dus à l'insuffisance de la régulation et des structures chargées de la mise en œuvre et du suivi des privatisations, notamment pour faire respecter par le repreneur les termes du contrat.

Enfin, en complément des expériences de privatisation faisant appel à un opérateur étranger international, le groupe de travail a étudié les nouveaux types de partenariats, s'appuyant notamment sur des investisseurs africains et sur la société civile, qui se développent à la fois en milieu urbain et en milieu rural. Des exemples significatifs existent dans plusieurs pays qui peuvent servir de modèle pour l'ensemble de la région.

Le rapport du groupe de travail dresse tout d'abord un bilan des privatisations dans les services publics en réseau, du moins pour autant que les informations réunies par ses membres permettent de le faire; ce bilan est globalement mitigé (**partie I**). Le rapport définit ensuite les actions novatrices qui pourraient être conduites, notamment au niveau régional, sur la mesure des effets des privatisations des services publics en Zone franc (**partie II**). Il dresse une évaluation des dispositifs de régulation en place et des améliorations qui pourraient leur être apportées (**partie III**), dans l'esprit d'assurer un meilleur fonctionnement de ces services publics. Fort des expériences récentes sur les services publics en réseau qui montrent la nécessité, pendant et à l'issue des opérations de privatisations de services publics, de faire fonctionner un partenariat entre l'Etat et le secteur privé, il engage une réflexion sur l'extension des partenariats public privé à d'autres services publics et à d'autres acteurs, en développant en particulier l'analyse des nouveaux types de partenariats qui se nouent entre l'Etat, le secteur privé et la société civile (**partie IV**). Enfin, le rapport se termine par un rappel des recommandations proposées dans chacune des parties précédentes (**partie V**).

## I. BILAN DES EFFETS DES PRIVATISATIONS DES SERVICES PUBLICS EN RESEAU

Si les secteurs des entreprises publiques en réseaux ont longtemps été considérés comme stratégiques, il semble admis aujourd'hui qu'ils ne soient plus nécessairement gérés directement par l'Etat, d'autant que, si la production de biens et de services est transférée du secteur public au secteur privé, l'Etat maintient ses interventions dans des domaines tels que la régulation ou l'investissement en infrastructures.

Le processus de privatisation des entreprises de services publics en réseau dans la Zone franc répond à un objectif général d'amélioration de l'environnement économique des pays. Plus précisément, il vise à atteindre plusieurs objectifs pouvant varier d'un pays à l'autre :

- un objectif budgétaire, en termes de recettes (cession des actifs, redevances, recettes fiscales) et en termes de dépenses (élimination des subventions, diminution du nombre d'entreprises publiques endettées);
- un objectif d'augmentation de l'efficacité économique des entreprises, consécutive au changement de propriété ou de mode de gestion ;
- un objectif d'amélioration du bien-être des populations, en termes de baisse des prix, d'accès aux services publics et d'amélioration de ces services ;
- enfin, un objectif macroéconomique plus général, qui inclut le développement du secteur privé et du système financier.

La présente partie a pour objet de dresser un bilan des processus de privatisation dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications dans la Zone franc et de prendre la mesure de leurs effets. Ces processus sont inégalement avancés, selon les pays et les secteurs concernés, mais l'évaluation des expériences d'ores et déjà menées, - succès ou échecs-, doit permettre de proposer des pistes de travail aux autorités concernées.

### **I-1- Un bilan globalement mitigé**

La formulation de conclusions générales reste un exercice difficile, compte tenu de la diversité des objectifs, des contextes nationaux, des secteurs et des entreprises ainsi que de la conjoncture.

#### **I-1.a: Effets sur les finances publiques : modestes à court terme, plutôt bénéfiques à moyen terme**

Certains effets budgétaires immédiats sont visibles (Côte d'Ivoire, Sénégal, Cameroun), mais le plus souvent restent modestes. Le produit de la cession de l'entreprise publique abonde le budget de l'Etat et cette ressource provient, dans la plupart des cas, d'investisseurs étrangers. Toutefois, les recettes financières issues des privatisations, nettes des coûts de restructuration, notamment de l'apurement des dettes de la société et des coûts sociaux, sont souvent modestes par rapport au budget de l'Etat. Dans certains cas, l'Etat peut même être amené à financer une coûteuse restructuration voire à soutenir l'entreprise nouvellement privatisée.

A plus long terme toutefois, les effets des privatisations sur les finances publiques sont le plus souvent bénéfiques. L'Etat, en déléguant son rôle de gestionnaire au secteur privé, peut se recentrer sur ses fonctions essentielles. Ce retrait permet d'atténuer la charge annuelle que constituait la dotation de l'Etat à ces entreprises, qui lorsqu'elles sont ou deviennent bénéficiaires contribuent en retour au financement du budget national, par le biais de dividendes, en cas de participation résiduelle de l'Etat au capital de la société, ou d'impôts, en cas de privatisation totale.

### **I-1.b: Effets sur les entreprises privatisées et le tissu économique : bénéfiques lorsque des obligations contractuelles réalistes sont clairement définies**

Les effets des privatisations sont en règle générale bénéfiques pour les entreprises, dont le chiffre d'affaires et le résultat progressent, ainsi que la compétitivité et le taux d'investissement. Les innovations technologiques sont souvent favorisées. En terme de gestion, le désengagement de l'Etat permet, dans de nombreux cas, à l'entreprise d'acquiescer une plus grande autonomie. Enfin, dans certains cas, la privatisation est considérée comme un moyen de promouvoir le développement des marchés des capitaux via l'introduction en bourse des entreprises publiques.

En revanche, la participation des investisseurs privés locaux aux privatisations reste en général très modeste soit parce qu'ils n'en ont pas les capacités techniques ou financières, soit parce qu'ils en sont exclus.

Dans certains cas, au niveau des obligations contractuelles, les résultats sont mitigés notamment en ce qui concerne l'accroissement de la desserte et l'amélioration de la qualité du service (Mali). Les raisons sont diverses :

- un flou dans la définition des obligations contractuelles lors de l'opération de cession ou leur non-respect par le repreneur a pu conduire à une gestion moins efficace de l'entreprise ;
- une desserte de moindre qualité et des taux d'investissement faibles, voire inexistantes ;
- un surdimensionnement ;
- une défaillance des repreneurs ou de mauvais gestionnaires, lorsque le monopole public est remplacé par un monopole privé sans régulation, ou lorsque les repreneurs privés n'ont pas mesuré l'ampleur de l'enjeu (faible intérêt pour l'entreprise).

Certaines privatisations sont cependant parfois trop récentes pour permettre d'apprécier la rentabilité des investissements ou l'évolution des indicateurs microéconomiques.

### **I-1.c: Effets sociaux: emploi, tarifs, efficacité du service**

- i. Les effets sur l'emploi sont plutôt négatifs au cours des années qui suivent la privatisation.

L'emploi dans l'entreprise privatisée est parfois préservé, lorsque le contrat de cession comportait une clause interdisant le licenciement économique (cas de la CEET au Togo). Des créations ont également été observées (CIE en Côte d'Ivoire). Cependant, les effectifs des sociétés cédées, souvent surdimensionnés, sont en général réduits lors de la privatisation. Des systèmes d'indemnisation peuvent alors être mis en place : ainsi le gouvernement malien a-t-il créé un fonds d'indemnisation et de réinsertion des travailleurs licenciés dans le cadre du Programme d'Ajustement du secteur des Entreprises Publiques<sup>5</sup>.

Dans de nombreux cas, l'encadrement est renouvelé et les salaires diminués. Des filets de sécurité sont donc nécessaires pour des employés dont les ressources font vivre des familles entières.

En revanche, lorsque l'entreprise est pleinement restructurée, les salaires (AES-SONEL) et l'emploi peuvent progresser.

Enfin, la privatisation malgré quelques effets négatifs sur les emplois a tout de même contribué à l'amélioration du dialogue social. Les relations avec les partenaires sociaux se sont nettement améliorées par le versement régulier des pensions, la prise de participation (actionnariat), la mise en place des programmes de formation et le renforcement des capacités.

---

<sup>5</sup> Dans le cas du secteur du transport ferroviaire, une expérience intéressante est en cours au Sénégal et au Mali. Une cellule d'appui à la réinsertion des cheminots licenciés a été créée avec l'appui des bailleurs de fonds pour les aider à mieux gérer leur pécule. A cet effet des programmes de recyclage de formation en gestion en informatique et en création d'entreprise sont dispensés aux travailleurs ayant perdu leur emploi.

ii. Sur le plan tarifaire, les situations sont contrastées selon les secteurs.

Les privatisations des services publics en réseau se traduisent le plus souvent dans un premier temps par une progression des tarifs, ce qui pénalise en premier lieu les consommateurs les plus défavorisés, s'il n'a pas été convenu de clauses tarifaires explicites dans le contrat de cession.

Le principal facteur expliquant cette hausse des tarifs provient de la structure des comptes de l'entreprise publique lors de la cession. Une société publique très soutenue avant la privatisation ou en difficulté structurelle sera contrainte de procéder à une hausse de ses tarifs, dans un premier temps. Cette hausse peut être aussi nécessaire pour financer les investissements requis afin d'améliorer sa situation.

A moyen terme, dans le cadre d'un marché libéralisé et concurrentiel, les tarifs peuvent baisser, comme l'illustre l'évolution des prix dans le secteur des télécommunications dans la plupart des pays de la Zone franc. Les tarifs sociaux, s'ils existaient auparavant, sont en général préservés (SONEL).

Enfin, l'existence d'une autorité de régulation des tarifs, qu'elle soit contractuelle ou exercée par une autorité indépendante, est essentielle, notamment dans les pays où les entreprises privatisées demeurent en situation de monopole (cf. partie III).

iii. Efficacité du service

➤ *La couverture et l'extension du réseau ont profité aux zones densément peuplées*

La privatisation ne représente pas, à elle seule, une incitation pour élargir l'accès aux zones éloignées et non couvertes. Selon les observateurs, l'expansion des réseaux est restée limitée aux zones plutôt urbaines où la concurrence était présente, au détriment des zones rurales, phénomène particulièrement sensible dans les secteurs de l'eau et de l'électricité. Les repreneurs opposent en effet la rentabilité des investissements aux objectifs initiaux de couverture et d'extension du service, quelquefois trop ambitieux. Les objectifs de desserte n'ont pas été atteints dans de nombreux pays.

➤ *Les privatisations ont globalement amélioré la qualité du service dans les zones couvertes*

Les privatisations se sont en général accompagnées d'une amélioration, parfois très nette, de la qualité du service (création de nouveaux services, baisses des ruptures d'approvisionnement et des pertes). Ainsi, la privatisation de SONITEL au Niger a-t-elle permis de développer de nouveaux services de téléphonie et la SDE a réduit de manière significative les pénuries d'eau à Dakar.

Plus exceptionnellement, des cas de détérioration du service aux usagers ont été constatés, notamment en cas d'échec de la privatisation, consécutif au non-respect des obligations contractuelles ou à la défaillance du repreneur (EDM au Mali, SENELEC au Sénégal dans la 1<sup>ère</sup> phase).

**I-2- Analyse sectorielle des effets des privatisations : des performances globalement positives dans le secteur des télécommunications, plus contrastées dans les secteurs de l'eau et de l'électricité par nature peu concurrentiels.**

**I-2.a: Le secteur des télécommunications**

i. Tableau de synthèse: les privatisations dans le secteur des télécommunications

TELECOMS	Entreprise privatisée	Repreneur	Succès ou échec	Dates clés début-fin	Effectifs Moyens avant/après	Forme de la privatisation	Buts recherchés	Impact sur les finances publiques	Dont recettes Totales	Dont économie de subvention	Dont coût des restructurations	Impact social	Dont effets Sur l'emploi	Dont effets Sur les tarifs	Dont effets sur accès et qualité du service
Burkina Faso	ONATEL	-	-	1998 - (2006 en cours)	-	Cession 51% du capital	Améliorer la qualité du service Extension du réseau	-	-	-	-	-	-	-	-
Bénin	OPT	-	-	2000; en cours	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	CI TELECOM	France Câble Radio (FT)	-	03/02/1997: convention	2000: 7972 2004: 1667	Concession	- Extension du réseau - Amélioration qualité service - Création de nouveaux services	-	105 Mds	-	-	Mitigé	Négatif: réduction des effectifs	Baisse	Baisse des investissements
Guinée Bissau	1 entreprise privatisée	Marconi/PTI	Echec	1989: privatisation; 2001: rupture du contrat	-	Cession de 51% des actifs	Efficacité et compétitivité des services	-	-	-	-	Négatif	-	-	-
Mali	SOTELMA	-	-	En cours	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niger	SONITEL	ZTE/China Rail Com/LAAICO	Succès	1996: décision; 20/12/2001: mise en œuvre	1995: 1371 2004: 1057	Cession de 51% du capital	-Libéralisation - Amélioration qualité services	Positif	10, 3 Mds	-	4, 3 Mds	Positif	Positif: recrutement (111)	Baisse	Nouveaux services créés, amélioration qualité service, extension réseau
Sénégal	1 entreprise privatisée	FT/FCR Sénégal	Succès	29/08/1995: décision de privatisation	1994: 1854 1998: 1467	Vente d'actions	Modernisation du réseau	Positif	130 Mds	Nulle	Néant	Positif depuis concurrence	Négatif: baisse effectifs	Augmentation initiale, baisse seulement après ouverture à la concurrence	Extension du réseau, augmentation du parc téléphonique, création de nouveaux services
Togo	Néant	Néant	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cameroun	2 entreprises privatisées	MTN	Succès	06/1995: décision; 02/2000: fin	300-400	Cession du capital	-	-	50 Mds	-	-	Positif	Neutre: renouvellement du personnel à 100%	-	Amélioration de l'approvisionnement, nouveaux services créés
		ORANGE	Succès	06/1995: décision; 07/1999: fin	300-400	Concession	-	-	11 Mds	-	-	-	Positif	-	-
Congo	SOTELCO (issue dissolution de l'ONPT)	-	-	2000: décision; En cours	-	Cession des actifs ou ouverture du capital	Modernisation réseau	-	-	-	59,7 Mds	-	-	-	-
Gabon	Gabon Télécom SA (issu de la scission de l'OPT)	En cours	En cours	2001: décision; AO en cours	2005: 1661 1211	Ouverture de 51% du capital	- Baisse tarifs - Accès à un plus grand nombre	En cours	En cours	Nulle	14,2 Mds	En cours	Négatif: 450 licenciements	-	-
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	Sotel Tchad	-	-	-	-	Ouverture de 60% du capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comores	COMTEL	-	-	2004: décision; en cours	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : groupe de travail « Privatisation en zone franc »

## ii. Effets sectoriels

Le succès des privatisations des opérateurs des télécommunications provient notamment de la forme de service, concurrentiel, que revêt le secteur, dans le contexte du développement des technologies de l'information et de la communication qui ont rendu possible l'émergence de différents prestataires de services concurrents les uns des autres (téléphonie mobile, internet). La privatisation de l'opérateur historique est d'ailleurs souvent précédée, ou s'accompagne, d'une ouverture du marché à la concurrence, en général à des opérateurs de téléphonie mobile. Le succès des opérations de privatisations d'opérateurs comme SONATEL au Sénégal ou CI-TELECOM en Côte d'Ivoire l'attestent.

Les effets sur les finances publiques des cessions dans le secteur des télécommunications restent encore à déterminer, les opérateurs du secteur ne recevant en général plus de subventions de l'Etat avant leur privatisation, seuls les coûts des restructurations restent à évaluer.

Les effets sur le secteur privé sont significatifs; compte tenu des gains enregistrés en terme d'efficacité après l'ouverture du secteur à la concurrence et de l'attribution des licences GSM parallèlement à la privatisation.

Au plan social, après la privatisation, les effectifs du secteur ont en général baissé. En revanche, le service s'est grandement amélioré (nouveaux services créés pour les consommateurs et plus grande fiabilité, extension du réseau, plus grande fiabilité de l'opérateur). Les tarifs ont en général baissé mais de façon variable. Les impacts indirects sur le tissu économique et sur l'emploi sont également importants. La baisse des tarifs favorise la baisse des coûts de production et l'augmentation de la consommation de ce service par le secteur privé et la population.

Les privatisations couplées à la libéralisation ont également permis la création d'unités informelles de distribution de service de téléphonie mobile avec un effet important sur l'emploi.

## iii. Exemple de privatisation dans le secteur des télécommunications : le cas de la Côte d'Ivoire

Le principe de la privatisation de l'opérateur historique des télécommunications ivoiriennes s'est inscrit dans le cadre d'un programme de désengagement de l'Etat qui a démarré en 1991. La présence de la CI-TELECOM dans la liste des privatisations a crédibilisé la volonté politique d'allègement des participations publiques dans le secteur marchand de l'économie. La démarche a été d'autant mieux reçue par la communauté internationale qu'en 1990, la plupart des gouvernements africains étaient encore dans le doute quant à la pertinence de transférer au secteur privé des sociétés jugées « stratégiques » et de bonne rentabilité financière.

Le processus de privatisation ivoirien a été relativement long. Six années se sont en effet écoulées entre la loi n° 90-1610 du 28 décembre 1990, qui précise les modalités du transfert de la société publique, et le démarrage effectif de la nouvelle entité juridique privée. Dans l'intervalle, l'Etat s'est doté, en juillet 1995, d'un nouveau cadre juridique et institutionnel du secteur que définit le Code des télécommunications. Les 51% du capital ont été cédés à une filiale de France Télécom pour un montant payable au comptant de 105 milliards de francs CFA.

Les objectifs initiaux étaient de développer le réseau téléphonique en suscitant des efforts particuliers au niveau de la téléphonie rurale, d'améliorer la qualité technique des services, notamment par des investissements substantiels de nature à faire face à l'obsolescence des matériels repris par l'opérateur privé.

Parmi les points positifs, il convient de noter que la CI-TELECOM a modernisé de façon significative son outil industriel. Sur le plan technique, le taux de numérisation est quasiment de 100% en commutation comme en transmission. Le montant des investissements a été de l'ordre de 240 milliards

de francs CFA sur la période 1997-2001, soit un montant très important, même s'il est inférieur d'environ 5% aux 250 milliards prévus initialement.

L'objectif de couverture de 500 localités a été atteint puisqu'au cours de l'exercice 2001, le nombre de villes et villages ayant accès à la téléphonie est passé de 385 à 534.

Ces objectifs ont été obtenus avec des résultats d'exploitation toujours positifs, à l'exception de 1999 où l'entreprise a accusé un déficit de plus de 17 milliards, près de 10% du chiffre d'affaires, en relation avec une stratégie de lutte contre la fraude et de transparence sur ses créances clients qui l'a amenée à devoir faire d'importantes provisions pour créances irrécouvrables.

## **I-2.b: Le secteur de l'eau**

- i. Tableau de synthèse: les privatisations dans le secteur de l'eau (*cf. page suivante*)
- ii. Effets sectoriels

A la différence du secteur des télécommunications, le secteur de l'eau est un secteur où la concurrence joue peu. Le monopole, auparavant public, est donc, le plus souvent, devenu privé. Les effets positifs de la privatisation y sont, en conséquence et pour l'heure, beaucoup plus limités.

L'effet sur les finances publiques peut être négatif à court/moyen terme, compte tenu des coûts de restructuration significatifs, d'autant plus que l'Etat se désengage rarement complètement dans un secteur dont la composante sociale est très forte.

Les effets sur l'entreprise privatisée sont également mitigés. Le chiffre d'affaire progresse en général (le plus souvent en raison de la hausse des tarifs consécutive à la privatisation), mais les gains de productivité sont en général relativement modestes.

En termes d'emplois, les privatisations dans le secteur de l'eau se traduisent par des diminutions d'effectifs (une clause de préservation de l'effectif peut néanmoins exister).

Les effets sur les tarifs paraissent très variables selon les pays, mais en général ils augmentent sensiblement initialement. Cette hausse qui résulte d'un prix de l'eau fixé précédemment par les pouvoirs publics et souvent inférieur aux coûts réels, est également justifiée par la nécessité de réaliser de nouveaux investissements et rendre l'entreprise privatisée viable.

Dans le secteur de l'eau enfin, des conflits surgissent régulièrement entre l'opérateur privé et les pouvoirs publics, à propos de la réalisation des investissements relatifs à l'extension du réseau en milieu rural. Toutefois, en cas de succès de la privatisation, le service rendu aux usagers s'améliore notablement et les capacités de production progressent, comme c'est le cas au Sénégal.

Par ailleurs, la spécificité de ce secteur doit conduire les autorités à envisager des formes de gestion innovantes. Tout d'abord, compte tenu du caractère local du service public de l'eau en milieu rural ou semi urbain, des solutions originales de partenariat avec les collectivités locales peuvent être mises en place avec succès (voir partie IV). Le secteur des eaux est en effet, partout dans le monde (expérience des agences de bassin en France ou au Royaume-Uni), un secteur qui par nature doit être géré d'une manière décentralisée.

Enfin, dans ce secteur, l'une des clés du succès réside dans l'identification des besoins d'investissement et la répartition de sa charge entre les différentes parties, plus que dans les modalités de la privatisation. Cette répartition doit d'ailleurs déterminer le mode de privatisation lui-même, affermage ou concession. Parmi les éléments économiques de la répartition de la charge d'investissement, la capacité à payer des usagers doit être prise en compte pour parvenir à une solution réaliste.

EAU	Entreprise privatisée	Repreneur	Succès ou échec	Dates clés début-fin	Effectifs Moyens avant/après	Forme de la privatisation	Buts recherchés	Impact sur les finances publiques	Dont recettes totales	Dont économie de subvention	Dont coût des restructurations	Impact social	Dont effets Sur l'emploi	Dont effets Sur les tarifs	Dont effets sur accès et qualité du service
Burkina Faso	ONEA	-	-	2001-en cours	-	Affermage ou concession	Améliorer la qualité du service	-	-	-	-	-	-	-	-
Bénin	SBEE	-	-	2004- en cours	-	Affermage envisagé	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	SODECI	SAUR	-	30/05/1988: convention	1997: 1336 2004: 1501	Concession	- Extension du service - Réalisation d'investissements	-	-	-	-	-	Neutre	-	-
Guinée Bissau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mali	EDMSA	SAUR	Echec	22/03/1999: loi; 11/2000: fin; 2005: rupture contrat	1998: 1555 1999: 1559	Concession	- Optimiser utilisation réseau - Amélioration et extension SP	-	12 Mds	-	-	Mitigé	Neutre: maintien de l'effectif	Baisse et maintien tarifs sociaux	Amélioration services rendus aux clients mais non respect du plan d'investissements
Niger	SNE	VIVENDI	Succès	1996; décision; 2002: mise en œuvre	1999: 500	Affermage sur 10 ans pour la distribution d'eau potable en zone urbaine	- Amélioration de la qualité service - Extension réseau	-	-	-	-	-	-	Augmentation Tarifs sociaux conservés	Augmentation capacité de production et réalisation d'investissements
Sénégal	SDE	SAUR	Succès	07/1995: AO; 26/12/1995: fin + 1999: protocole d'accord	1994: 1394 2004: 1161	Affermage	Amélioration de la qualité du service et de l'eau	0	4, 9535 Mds	Null	null	Positif	Null, maintien des effectifs et avantages	Augmentation tarifs de 3% par an jusqu'à ce que l'Etat les bloque	Amélioration approvisionnement, réduction pénuries d'eau dans les villes, réduction des pertes d'eau, augmentation taux d'accès
Togo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cameroun	SNEC	-	-	2001- en cours	-	Concession envisagée	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Congo	SNDE	Biwater	-	2000: décision - 25/01/2002: adjudication; 2003: agrément retiré	700	Concession	- Amélioration qualité service - Redressement de l'entreprise - Extension réseau	-	-	-	16,2 Mds	-	Neutre: pas de licenciements massifs prévus	-	Retard pris par l'adjudicataire dans réalisation des investissements
Gabon	SEEG	Générale des Eaux + repreneurs privés gabonais	Succès	1996; décision; 1997: privatisation	1996: 1525 2004: 1478	Concession de 20 ans	- Baisse tarifs - Accès au plus grand nombre	Positif	15 Mds	0	0	Mitigé	Neutre	Baisse	Amélioration continuité, extension service et création de nouveaux services
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RCA	SNE	SAUR	-	1991: AO; 2002: retrait de SAUR; Processus au point mort	-	Affermage	- Amélioration service - Réhabilitation du réseau	-	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	STEE	-	-	2001- en cours	-	Gestion déléguée	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comores	CEE	Vivendi	Echec	1997: contrat; 2001: échec	-	Affermage	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : groupe de travail « Privatisation en zone franc »

### iii. Des exemples de privatisation significatifs dans le secteur de l'eau

#### ➤ *Exemple de succès: Sénégal*

En 1996, la SONEES a été privatisée par création d'une société de patrimoine SONES, et d'une société d'affermage, la Société des Eaux (SDE). La SONES est restée entièrement publique et sert de maître d'œuvre pour les Plans eau financés par les bailleurs de fonds à des conditions concessionnelles. La société d'affermage est contrôlée à 50,5% par la SAUR (groupe BOUYGUES), dont le contrat de dix ans est en cours de renouvellement. Il existe par ailleurs une société publique chargée de l'assainissement, l'ONAS, dont la privatisation n'est pas prévue à ce stade.

La réforme du secteur de l'hydraulique urbaine et de l'assainissement a permis la mise en œuvre d'un programme ambitieux de 200 milliards de F CFA. Le bilan après 8 ans est très satisfaisant. Le taux de couverture de la population desservie dans la région de Dakar est passé de 80,3% en 1995 à 96% en 2004 (76% de branchements et 20% par borne fontaine). Pour les autres centres urbains, le taux de couverture en 2004 est de 84% (54% par branchement, 18% par borne fontaine et 9% par puits modernes). La SDE, société privée d'exploitation a réduit sensiblement les pertes techniques et le taux de recouvrement des factures est passé de 85% à 96%. En outre la réforme a permis d'arriver à un équilibre financier du secteur.

#### ➤ *Exemple d'échec: Mali<sup>6</sup>*

Les autorités maliennes se sont engagées dès 1998 à ouvrir le capital d'EDM à un partenaire stratégique après une période transitoire de deux ans. En 2000, le groupement formé de SAUR et IPS W.A. (filiale sénégalaise du fonds de l'Aga Khan) a remporté l'appel d'offre international pour le rachat de 60% des parts de la société, et a signé deux contrats de concession pour 20 ans pour l'eau et l'électricité, tandis qu'un nouveau cadre institutionnel a été mis en place fin 2000 pour le développement de ces deux secteurs, avec notamment la création d'une commission de régulation de l'électricité et de l'eau (CREE).

Cependant, depuis la mise en œuvre en 2000 des contrats de concession des services publics de l'eau et de l'électricité, entre l'Etat malien et le partenaire stratégique (le groupement SAUR International/IPS WA), il a été notamment révélé le très faible niveau de réalisation des investissements contractuels, la non maîtrise des pertes dans les réseaux et le non respect de nombreuses dispositions majeures des cahiers de charge (insuffisance d'entretien du système électrique,...). La gestion des contrats a été, en outre, rendue particulièrement difficile en raison d'imprécision et de contradictions de certaines dispositions ainsi que de l'incohérence et de l'inadéquation avérées des formules d'indexation tarifaire.

Dans ce contexte, l'Etat malien a décidé de renégocier avec le partenaire stratégique un nouveau cadre contractuel, en vue d'assurer de façon durable et mutuellement avantageuse la gestion déléguée des services publics de l'électricité et de l'eau potable. IPS WA s'est proposé, avant la fin du processus de négociation, de racheter les actions détenues par SAUR International, et d'en rétrocéder une partie à l'Etat malien. Avec le retrait de SAUR International, la part de l'Etat dans le capital d'EDM SA est ainsi passée de 40 à 66 %.

Toutefois, malgré la modification de l'actionnariat d'EDM SA, le processus de réflexion sur la réforme institutionnelle des services publics de l'électricité et de l'eau potable sera poursuivi, et ce, dans la perspective d'un retour de l'Etat à une participation minoritaire dans un délai de deux à trois ans ou à un cadre partenarial adéquat, conformément aux principes de privatisation et de libéralisation du secteur.

---

<sup>6</sup> En revanche, au niveau de l'hydraulique villageoise et semi urbaine, le Mali a aujourd'hui une expérience prometteuse, qui s'inscrit dans le cadre d'un nouveau partenariat public-privé, collectivités locales et société civile (Voir partie IV).

## **I-2.c: Le secteur de l'électricité**

- i. Tableau de synthèse: les privatisations dans le secteur de l'électricité (cf. page suivante)
  
- ii. Effets sectoriels importants

Dans le secteur de l'électricité, les difficultés proviennent de l'absence d'un appareil de production moderne et de taille adéquate. Quand il est possible techniquement pour des producteurs indépendants de s'installer sur le marché, comme cela a été le cas en Côte d'Ivoire, l'introduction de la concurrence améliore les performances du secteur et les chances de réussite de la privatisation.

En revanche, dans plusieurs cas, les difficultés sont nombreuses (cas d'échec au Mali, au Sénégal, au Togo), en raison notamment de l'étroitesse des marchés nationaux (cas du Burkina-Faso et de la République centrafricaine), étroitesse aggravée par la faible interconnexion des réseaux électriques nationaux.

Malgré le manque de données précises, les effets des privatisations sur les finances publiques dans ce secteur seraient légèrement positifs. Les coûts de restructuration restent cependant élevés et l'Etat maintient en règle générale sa présence dans le cadre de l'extension du réseau.

Les résultats sont incertains en termes de productivité de l'entreprise privatisée. Cependant, la privatisation de la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE) est de ce point de vue une réussite : des gains d'efficience ont été enregistrés, même s'ils sont limités, compte tenu de la bonne gestion antérieure de l'entreprise quand elle était la propriété de l'Etat.

Les effets sur l'emploi sont variables d'un pays à l'autre. En Côte d'Ivoire, la privatisation s'est traduite par une progression de l'effectif global d'une entreprise d'ores et déjà compétitive lors de sa cession. A l'inverse, l'emploi a légèrement baissé au Gabon.

Les effets sur les tarifs, très inégaux selon les pays, ont en général été caractérisés initialement par une augmentation. Par ailleurs, en termes d'amélioration des services, les situations sont également contrastées : ils se sont nettement améliorés au Gabon et en Côte d'Ivoire, notamment ceux rendus aux usagers, alors qu'ils se sont détériorés dans d'autres pays, comme le Mali.

Enfin, les privatisations dans ce secteur ont, jusqu'à maintenant, rarement conduit à l'extension du réseau vers des zones reculées.

ELECTRICITE	Entreprise privatisée	Repreneur	Succès ou échec	Dates clés début-fin	Effectifs Moyens avant/après	Forme de la privatisation	Buts recherchés	Impact sur les finances publiques	Dont recettes totales	Dont économie de subvention	Dont coût des restructurations	Impact social	Dont effets Sur l'emploi	Dont effets Sur les tarifs	Dont effets sur accès et qualité du service
Burkina Faso	SONABEL	-	-	2001- encours	-	Affermage ou concession envisagée	Améliorer la qualité du service	-	-	-	-	-	-	-	-
Bénin	SBEE	-	-	2004- en cours	-	Concession envisagée	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	CIE	SAUR	Succès	25/10/1990: convention; 12/10/2005: renégociation contrat	3722	Concession	Amélioration de la production et du service	-	-	-	-	Positif	Positif	Mitigé (baisse kWh tranche modérée, hausse du tarif général dom. et ind.	Amélioration services de vente et de proximité
Guinée Bissau	1 entreprise privatisée	EDF/ LYSA	Succès	1992: AO; 1997: fin	-	Affermage	- Amélioration du service - Diminution des coûts	-	-	-	-	Négligeable	-	-	Amélioration de l'approvisionnement
Mali	EDMSA	SAUR	Echec	22/03/1999: loi; 11/2000: fin; 2005: rupture contrat	1998: 1555 1999: 1559	Concession	- Optimiser utilisation réseau - Amélioration et extension SP	-	12 Mds	-	-	Mitigé	Neutre: maintien de l'effectif	Baisse et maintien tarifs sociaux	Amélioration services rendus aux clients mais non respect du plan d'investissements
Niger	NIGEELEC	-	-	2002- au point mort	-	Ouverture de 51% du capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sénégal	SENELEC	ELYO/ HQI	Echec	1998- 2001: rupture du contrat.	1500	Vente d'actions	- Accroissement de la capacité de production - Modernisation des équipements	Nul	40 Mds	10 Mds	-	Négatif	-	Augmentation	Détérioration de la qualité du service
Togo	CEET	ELYO/ HQI	Echec	1998: AO; 2000: fin	871	Concession	- Amélioration de la gestion - Rentabilité du secteur	Nul	2,2mds en 2001 et 1,7 mds en 2002	0	0	Négatif	Neutre: licenciement interdit par convention de concession	Augmentation tarifs mais maintien tarif social	Négatif: dégradation de la continuité de l'approvisionnement, peu d'investissements réalisés, pas de nouveaux services créés
Cameroun	SONEL	AES Cameroonian Holding SA	Succès à terme	09/2000: AO – 07/2001: fin	2000: 3400 2006: 2934	Concession	- Désengagement de l'Etat - Amélioration service	Positif	53 Mds	-	75 Mds	Négatif	Politique de recrutement après plusieurs années de dégraissage réussies	Augmentation	Retard dans investissements et amélioration service mais changement actuellement
Congo	SNE	-	-	2000: décision; 2001: échec de l'AO; Relance du processus du processus actuellement	1385	Concession	- Améliorer qualité et accès service - Extension réseau - Réaliser des investissements	-	-	-	30,7 Mds	-	-	-	-
Gabon	SEEG	Générale des Eaux + repreneur privés gabonais	Succès	1996: décision; 1997: privatisation	1996: 15 25 2004: 1478	Concession de 20 ans	- Baisse tarifs - Accès au plus grand nombre	Positif	15 Mds	0	0	Mitigé	Neutre	Baisse	Amélioration continuée, extension service et création de nouveaux services
Guinée Equatoriale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RCA	ENERCA	-	-	Processus au point mort	-	Mise en concession	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comores	CEE	Vivendi	Echec	1997: mise en œuvre; 2001: échec	-	Affermage	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : groupe de travail « Privatisation en zone franc »

### iii. Des exemples de privatisation significatifs dans le secteur de l'électricité

#### ➤ *Exemple de succès au Gabon*

La privatisation de la SEEG (concession octroyée le 13 juin 1997 à la Compagnie Générale des Eaux) est intervenue après un contrat programme et un mandat de gestion dont les résultats étaient peu satisfaisants, notamment en ce qui concerne l'amélioration des performances de l'entreprise et la restauration de l'équilibre financier du service public. Elle est intervenue en juin 1997, mais reste le fruit d'un long processus de réformes amorcé en 1988. La libéralisation a été consacrée par la promulgation de la loi n° 8/93 fixant le régime juridique de la production, du transport et de la distribution de l'eau potable et de l'énergie électrique en République Gabonaise. Cette amélioration du cadre législatif et réglementaire s'est poursuivie en 1997 et 2003 pour tenir compte des avancées offertes par la privatisation.

Pendant toute la période de réformes et durant la mise en œuvre du processus de privatisation, l'entreprise toute entière s'est mobilisée, éliminant ainsi l'un des facteurs de défaillance, la résistance à la restructuration ou à la privatisation.

La SEEG ayant acquis la confiance des consommateurs et de ses différents partenaires tout au long de son existence, la privatisation a donc été portée par tout les acteurs parce que les objectifs recherchés par l'Etat au moment du désengagement ont été suffisamment vulgarisés. Par ailleurs, le professionnalisme de la Société Financière Internationale a rassuré.

Neuf ans plus tard, on peut dire que la privatisation de la SEEG a permis :

- Une baisse des tarifs de l'ordre de 17,3% consentie par le reprenneur dès l'entrée en vigueur du contrat de concession le 1er juillet 1997. Les tarifs de l'eau potable et de l'électricité applicables en janvier 2005 sont encore légèrement inférieurs à ceux du 30 juin 1997 (avant la baisse).
- Une amélioration significative des résultats permettant d'assurer l'autofinancement et l'équilibre financier des services concédés. A titre d'exemple, tous les investissements réalisés par la SEEG depuis juillet 1997, soit près de 150 milliards CFA (selon le Concessionnaire) ont été financés par des fonds propres de l'entreprise (objectif assigné au reprenneur : 300 MdCFA en 20 ans).
- Un accroissement progressif de la desserte des usagers en eau potable et en électricité<sup>7</sup>, avec cependant des insuffisances considérables en ce qui concerne les quartiers périphériques des centres urbains et les zones d'accès difficile ou à faible rentabilité, pour lesquelles l'Etat réalise encore des travaux de désenclavement importants. Ainsi, par exemple, le taux de desserte en eau potable des centres isolés était estimé à 48% en 2005. En électricité, ce taux se situait à 70% en 2005.
- Une évolution favorable de la qualité technique des services concédés et de leur gestion administrative et comptable, avec toutefois des manquements graves au niveau du renouvellement et de la maintenance des équipements et ouvrages, sources de baisses de pression et de coupures parfois très longues, ce qui suscite le mécontentement de la clientèle.
- Une gestion harmonieuse des ressources humaines, qui se traduit notamment par une relative stabilité des effectifs et une amélioration de la technicité et de la productivité du personnel, la baisse des emplois constatée ayant été réalisée à l'occasion de nombreux départs en retraite ou suite à des décès.
- L'introduction d'enquêtes de satisfaction de la clientèle qui ont apporté une amélioration importante de la gestion clientèle et de la qualité du service.

Par ailleurs, une spécificité intéressante de cet exemple est l'introduction d'une participation importante d'actionnaires gabonais au moment de la privatisation (cf. partie IV). L'engouement pour la privatisation de cette société qui jouissait d'une excellente image a été tel que les autorités ont du

---

<sup>7</sup> Le nombre d'abonnements ayant progressé de 51 500 à plus de 93 000 entre 1996 et 2004 dans le secteur de l'eau et de 100 000 à 156 000 dans le secteur de l'électricité

rationner l'achat des actions par les Gabonais, la demande d'actions représentant une fois et demi l'offre proposée. Aujourd'hui, les dividendes distribués sont importants (rendement annuel moyen de 22% pour les exercices de 1998 à 2004) et leur cotation prévue à la bourse des valeurs renforcera encore l'intérêt.

➤ *Exemple d'échec au Sénégal*

La première privatisation de la SENELEC a débuté en 1998 par l'octroi de 34% de ses parts au consortium franco-canadien mandaté pour la gestion, ELYO-HYDROQUEBEC, l'Etat du Sénégal conservant le reste du capital.

En novembre 2000, l'Etat a résilié le contrat. Les repreneurs s'étaient engagés à financer un important programme de réhabilitation et de renforcements des capacités. Les mésententes et conflits survenus entre les associés privés n'ont pas permis d'atteindre les objectifs assignés notamment en matière d'investissement. Par ailleurs, les difficultés rencontrées sont attribuables, en partie, à l'absence de cette restructuration avant la privatisation. La situation de blocage a finalement obligé l'Etat à rompre la convention de cession des actions, et à lancer en 2001 une nouvelle consultation sur la base d'une concession intégrale et d'une prise de participation majoritaire. Toutefois, cette initiative s'est soldée par un appel d'offre déclaré infructueux en juillet 2002, VIVENDI ayant fait valoir une préférence pour un affermage, compte tenu de la situation financière tendue de la SENELEC et des incertitudes sur la formule de révision tarifaire.

Depuis, il a été décidé que la création de nouvelles capacités serait confiée à des producteurs indépendants (deux opérations de ce type sont en cours actuellement : un contrat d'achat d'énergie électrique a été signé entre KOUNOUME POWER<sup>8</sup> et la SENELEC qui bénéficiera d'un concours financier de MITSUBISHI Heavy Industries Equipment), tandis que la privatisation de la SENELEC elle-même a été repoussée à 2006, en attendant de meilleures bases financières et une réflexion supplémentaire des autorités. Le schéma de la future privatisation n'est donc pas encore connu.

➤ *Exemple de privatisation produisant des effets positifs sur le moyen/long terme malgré des difficultés initiales importantes: le cas de l'AES-SONEL au Cameroun*

Dans le cadre de la réforme juridique, réglementaire et institutionnelle du secteur de l'électricité, la privatisation de la SONEL, opérateur historique, est intervenue le 18 juillet 2001 après une restructuration financière coûteuse pour l'Etat. A cette occasion, le groupe américain AES a acquis 56% du capital social, dont 5% destinés à être rétrocédés au personnel. L'Etat est resté actionnaire à hauteur de 44%. L'entreprise privatisée est désormais dénommée AES-SONEL. Dans un deuxième temps, le désengagement de l'Etat devrait se poursuivre par la cession aux privés nationaux d'une partie des actions qu'il détient.

La réforme susvisée a porté essentiellement sur l'adoption de la loi n°98/022 du 24 décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité et la prise en 1999 des décrets portant organisation et fonctionnement de l'Agence de régulation du secteur de l'électricité (ARSEL) et de l'Agence d'électrification rurale (AER). Ces textes ont été suivis en 2000 par le décret régissant les activités du secteur de l'électricité.

Le secteur de l'électricité revêt un caractère stratégique du fait de son impact socio-économique, notamment sur l'activité du secteur industriel. De ce fait, la privatisation de la SONEL visait:

- Le recours au secteur privé afin de dégager des financements pour la réalisation des investissements nécessaires au développement du secteur de l'électricité à court, moyen et long terme afin de bénéficier de l'expertise professionnelle d'opérateurs reconnus;
- L'amélioration de la qualité du service fourni et de la desserte selon un planning couvrant l'ensemble du territoire national, tant en zone urbaine qu'en zone rurale;
- L'amélioration de l'efficacité dans la production, le transport et la distribution d'électricité;

---

<sup>8</sup> Société anonyme de droit privé sénégalais

- La fourniture de l'électricité à des prix compétitifs aux industries et à la population camerounaise.

Pendant les trois premières années de la concession de l'AES-SONEL, on a pu constater d'importantes difficultés dans l'exécution du contrat, avec des répercussions négatives sur le service fourni. D'une part, l'Etat s'est montré très insatisfait s'agissant notamment de la qualité de service et du faible développement de la desserte par l'AES-SONEL. L'entreprise a en effet rencontré de réelles difficultés à lever les ressources nécessaires au financement de ses investissements. D'autre part, l'opérateur a fait remarquer que certaines augmentations tarifaires convenues contractuellement ont été réalisées avec retard et que les dispositions du contrat n'ont pas été activées à cause de la divergence d'interprétation des dites dispositions par les deux parties.

Ces difficultés, d'ordre contractuel, se sont traduites par une dégradation de la qualité et de l'efficacité de la fourniture d'électricité dans les années qui ont suivi la privatisation de la SONEL. Face à ces difficultés, l'Etat et l'AES-SONEL se sont engagés, au cours de la quatrième année de concession, dans un processus de révision du cadre contractuel sur le point d'être finalisé.

Néanmoins, la privatisation de la SONEL a déjà produit certains effets positifs qui devraient être renforcés dans le cadre d'une amélioration des relations entre l'Etat et le concessionnaire.

Dans un contexte de déficit structurel d'offre d'électricité, sur les 53 Mds de F CFA de recettes de la privatisation, 30 Mds de FCFA ont servi à l'augmentation du capital social par le repreneur afin de favoriser la réalisation des investissements urgents attendus dans le secteur de l'électricité. Ainsi, plus de 127 MW de capacité de production additionnelle ont pu être réalisés depuis la privatisation.

Si l'opération de privatisation a été suivie d'un ajustement de l'effectif de l'entreprise (par des départs volontaires négociés), l'AES-SONEL s'est engagée depuis peu dans une action d'envergure pour le recrutement de jeunes diplômés camerounais. Cette opération a déjà concerné plus de 200 cadres et agents de maîtrise et devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Par ailleurs, la privatisation a produit des effets positifs sur l'entreprise (chiffre d'affaire en hausse sous l'effet de l'augmentation des tarifs) et sur le budget de l'Etat par le paiement de divers impôts et taxes (environ 30 Mds de F CFA par an) et par ses dividendes (environ 3,5 Mds de F CFA en 2004 et 2005).

### **I-3- Conclusion et recommandations**

#### **i. Principaux problèmes à résoudre**

- Le cadre réglementaire n'est pas systématiquement défini préalablement. Le contrat de cession de l'entreprise publique au secteur privé peut être mal formulé ou doté d'objectifs trop ambitieux, compte tenu de l'état de l'entreprise.
- Les entreprises publiques et les infrastructures dont elles ont la charge peuvent être dans un état très dégradé, ce qui peut conduire à des hausses de tarifs.
- Les marchés nationaux sont souvent trop étroits, pour le secteur de l'électricité notamment. L'intérêt des repreneurs internationaux s'en trouve amoindri.
- Il subsiste, d'une manière générale, une hostilité de l'opinion publique.

#### **ii. Recommandations pré et post privatisation :**

- La phase préparatoire de formulation réglementaire et de restructuration de l'entreprise privatisée et des réseaux conditionne en général le succès ou l'échec de l'opération. La mise en place d'un cadre réglementaire adéquat et la définition avec le repreneur privé d'objectifs contractuels réalistes et mesurables participent à la réussite des privatisations.

- La restructuration des réseaux avant la privatisation est un autre facteur déterminant, en matière d'impact sur les prix, l'accès et la qualité des services.
- L'opération de privatisation doit être complémentaire des politiques publiques. A cet effet, il faut prendre soin de séparer les objectifs de renforcement de l'efficacité économique des entreprises de service public et les objectifs sociaux de développement de l'accès des populations pauvres à ces services publics, qu'une entreprise privée ne peut prendre totalement en charge. Cette clarification des objectifs et leur pondération relative doivent influencer la forme de la privatisation retenue par les autorités.
- Dans le cadre d'objectifs de service universel il importe que les gouvernements mettent en place des incitations et des mécanismes permettant de concilier les objectifs de rentabilité économique du repreneur et ceux de développement social tout en permettant à l'Etat de continuer à jouer un rôle dans le cadre d'un partenariat avec les repreneurs.
- Il faut veiller à encourager un partenariat entre les entreprises privées nationales et les entreprises privées étrangères dans le cadre des opérations de privatisations.
- Là où c'est possible, les opérations de privatisation doivent venir en appui au développement des marchés financiers. Il faut, dans la mesure du possible, encourager dans le cadre des opérations de privatisations le recours au marché financier et aux facilités de garantie existantes.
- Pour les marchés nationaux trop étroits, une approche régionale des privatisations visant à rechercher les complémentarités entre opérateurs pourrait être envisagée : interconnexion de réseaux, développement de capacités de production d'envergure régionale par des producteurs indépendants dans le cas de l'électricité.
- La libéralisation du marché, via la dérégulation et l'ouverture à la concurrence doivent permettre de rendre le secteur plus compétitif.
- Des actions de coopération pourraient être menées, sur la base de l'expérience tirée des bonnes pratiques. Dans ce sens, l'expérience des privatisations d'entreprises dans les pays développés, mais aussi de certains pays de la Zone franc, dans des secteurs comme l'eau et l'électricité, doit servir. Des fonctionnaires français et des pays ayant enregistré des succès de privatisations pourraient participer à des missions de formation pour la préparation des cahiers des charges lors de privatisations futures.
- Le suivi des privatisations doit gagner en efficacité par un meilleur contrôle au niveau des agences de régulation (cf. partie III), au niveau des ministères de tutelle technique et financière, et d'une façon générale au niveau de l'administration qui doit faire appliquer aux entreprises privatisées les lois et règlements en vigueur.

## **II. RENFORCEMENT DES CAPACITES POUR LA MESURE DES EFFETS DES PRIVATISATIONS**

Le bilan des privatisations dans la Zone franc souligne le manque, quelquefois significatif, d'informations, de données, et de communication dans les processus de privatisations mis en œuvre.

Or, la diffusion d'informations relatives aux privatisations, tant qualitatives que quantitatives, et la mesure de leurs effets est indispensable pour clarifier les objectifs poursuivis, atténuer les préventions des usagers locaux et de la société civile et parvenir à un dialogue constructif avec toutes les parties prenantes sur les mérites et inconvénients de ces opérations. Disposer d'informations comparables dans le temps et dans l'espace sur les effets des privatisations est également nécessaire pour aider à l'identification des meilleures pratiques, pour parvenir à une amélioration des performances de l'ensemble des pays de la Zone franc.

La mesure des effets des privatisations apparaît également particulièrement nécessaire compte tenu de l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par la communauté internationale dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il est nécessaire de parvenir à une bonne évaluation des performances des entreprises dont l'activité concoure à la réalisation de ces objectifs. Il s'agit donc d'évaluer les effets des privatisations non seulement en termes d'efficacité économique et d'assainissement des finances publiques, mais aussi en termes d'impact sur le bien-être des populations concernées, avec un accent particulier mis sur les populations les plus pauvres.

Le renforcement des capacités de collecte, de traitement et de diffusion de l'information des structures en charge des privatisations et des systèmes d'information statistiques nationaux constitue donc un enjeu à court terme. En effet, l'accès aux données relatives aux effets des privatisations, leur agrégation et leur diffusion constitueraient un instrument précieux d'aide à la décision pour les gouvernements et les autorités de régulation dans le cadre d'opérations de privatisation à venir ou pour la mise en œuvre de partenariats public privé.

### **II-1- La difficulté de mesurer les effets des privatisations**

#### **II-1.a : Un processus relativement récent**

Les effets des privatisations sont encore difficilement quantifiables, compte tenu du peu de recul dont nous disposons dans de nombreux cas. Les effets de court terme peuvent en outre fortement différer des effets de long terme, ce qui rend les conséquences de ces opérations souvent difficile à analyser.

Par exemple (cf. partie précédente), l'entreprise publique camerounaise SONEL, dont la privatisation a été très contestée à l'origine, a traversé une phase post privatisation délicate (hausse des tarifs, qualité du service en baisse, repreneur n'ayant pas intégré la dimension culturelle de l'entreprise) avant de devenir, depuis 2004, une entreprise dont l'efficacité économique progresse régulièrement, s'appuyant dorénavant sur une équipe de dirigeants camerounais complètement renouvelée. Le taux d'investissement est en constante progression, avec des effets bénéfiques sur la qualité du service.

#### **II-1.b : Manque de transparence et de communication**

Le manque de transparence dans certaines opérations de privatisation est un problème crucial pour l'évaluation et la mesure de leurs effets. C'est de surcroît l'une des principales sources d'inquiétude et de mécontentement de l'opinion publique. Des actions de communication autour des processus de privatisation sont donc un impératif, que les opérations de privatisation réussissent ou non.

### **II-1.c : Faiblesse des appareils statistiques nationaux et manque de centralisation des informations.**

La difficulté des Etats à mettre en place un mécanisme de suivi efficace des processus de privatisation provient en grande partie de la faiblesse des systèmes statistiques nationaux et de la dispersion des données entre les différents services des ministères, les instituts de statistique et les entreprises. Ce système de collecte de données lacunaire et parcellaire pénalise l'agrégation de l'information au niveau central.

### **II-2- Solutions envisagées<sup>9</sup>**

Compte tenu de la faiblesse des appareils statistiques existants et afin de définir des critères opérationnels pour mesurer le plus justement l'impact des privatisations, il est proposé de :

#### **II-2.a : Optimiser le système d'information existant**

Sur le modèle du cadre minimal de suivi des indicateurs défini par AFRISTAT en matière d'évaluation de la pauvreté, il pourrait être envisagé de doter les pays de la Zone franc de systèmes d'information appropriés, cohérents et efficaces permettant de répondre aux besoins de production d'indicateurs pertinents nécessaires au suivi et à l'évaluation des privatisations.

La création de structures légères – des autorités d'observation indépendantes nationales, voire régionales – chargées de la collecte de ces informations et de leur diffusion auprès du public, de la société civile, des autorités de régulation et des gouvernements concernés pourrait être envisagée. Quand il existe une autorité de régulation fonctionnelle et indépendante, celle-ci pourrait utilement jouer ce rôle, étant donné qu'elle a besoin de ces informations pour remplir ses missions. Le contrat de cession de l'entité publique devrait également prévoir d'associer l'investisseur privé à cette collecte d'information, dont il est, dans bien des cas, la principale source primaire.

Une banque de données harmonisée au niveau sous-régional pourrait être mise en place pour évaluer et capitaliser les expériences de privatisation. Dans son rapport de 2003, la BOAD<sup>10</sup> avait recommandé la création d'un observatoire régional pour la collecte et la centralisation des informations. Cette recommandation est toujours d'actualité.

#### **II-2.b : Définir des critères opérationnels de mesure de l'impact des privatisations**

En matière d'évaluation des privatisations, il convient tout d'abord de considérer une opération de privatisation non plus seulement sous l'angle financier mais aussi comme une mesure permettant d'améliorer la performance économique et d'atteindre des objectifs sociaux, visant notamment à la réduction de la pauvreté.

Le critère théorique global, qui permettrait de mieux mesurer l'impact des privatisations, serait dans ce contexte le niveau d'utilité obtenu par la collectivité (Etat, secteur privé, notamment l'acquéreur, et ménages ruraux comme urbains) après la privatisation. L'évaluation devra donc être menée sous deux angles, macroéconomique, par l'analyse des impacts sur la croissance et les finances publiques, et microéconomique, en évaluant l'impact sur l'entreprise privatisée, les entreprises clientes et les ménages.

---

<sup>9</sup> Voir "Critères opérationnels de mesure de l'impact des privatisations", Contribution d'AFRISTAT au groupe de travail privatisation, février 2006.

<sup>10</sup> Rapport de la BOAD d'avril 2003 intitulé "Etude sur le bilan des processus de privatisation des services publics collectifs"

Le respect des engagements contractuels entre les différentes parties en présence constitue également un critère opérationnel de mesure dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de privatisation.

Le cadre contractuel doit créer un consensus autour des objectifs à atteindre ainsi que des mécanismes de suivi et de régulation. Ainsi, le cahier des charges de la privatisation pourrait inclure la nécessité pour l'opérateur privé reprenneur de fournir des rapports d'activité annuels, clairs et compréhensibles, sur les impacts de cette privatisation.

### **II-2.c : Renforcer les capacités de production d'informations**

Ce renforcement doit se faire à tous les niveaux : sectoriels, sous-régionaux et centraux, ce qui suppose une optimisation des effectifs et des moyens de collecte de l'information. L'impact global d'une mesure de privatisation ne peut être appréhendé qu'à moyen ou long terme. Le dispositif doit donc être pertinent, réactif et cibler les entreprises, vis-à-vis desquelles la collecte d'information est encore largement déficiente. L'Institut national de la statistique pourrait être associé plus étroitement, comme partenaire technique, aux travaux des organismes de régulation.

Un programme de renforcement des capacités de production d'information en vue d'une meilleure contribution à l'évaluation et au suivi des impacts des privatisations consiste en :

- la mise en place, quand cela est pertinent, d'une cellule statistique au sein des autorités de régulation ;
- le renforcement des capacités de collecte et de traitement des cellules statistiques des autorités de régulation ou à défaut des services statistiques des ministères techniques concernés ;
- le renforcement des capacités de collecte et traitement des statistiques d'entreprise (documentations administratives et fiscales) ;
- un effort de décentralisation des services statistiques, au moins dans les centres urbains principaux en vue de collecter régulièrement les informations dans les zones urbaines et périurbaines sur l'accès des populations aux services publics;
- la mesure par voie d'enquêtes de la satisfaction des usagers de ces services publics;
- la budgétisation dans les services concernés de l'organisation régulière des enquêtes statistiques, les données collectées n'étant véritablement utiles que si elles font l'objet d'un suivi périodique;
- la coopération des agences de régulation de pays développés qui ont l'expérience de l'utilisation des résultats d'enquêtes sur la satisfaction des usagers des services publics pourrait également être recherchée, de même que la coopération avec les pays de la Zone franc (exemples du Gabon et du Sénégal) qui ont déjà menées des enquêtes analogues;
- un renforcement des capacités de diffusion des informations visant à améliorer la qualité des opérations de privatisations.

### **III. LA REGULATION ET SES ENJEUX REGIONAUX**

L'une des conditions essentielles de la réussite des privatisations est l'existence d'une régulation efficace avant, pendant et après la privatisation pour accompagner et contrôler le processus à toutes ses étapes. La régulation est indispensable pour s'assurer que les obligations contractuelles de chacune des parties seront respectées et que les intérêts de la population seront préservés, notamment dans l'hypothèse de la privatisation d'un monopole public.

#### **III-1- Les principes généraux du rôle d'une autorité de régulation (AR)**

Il y a une grande diversité de situation en ce qui concerne la préparation et le suivi de la privatisation mais la tendance générale est à la mise en place d'autorités de régulation.

##### **i. Rôle dans le contexte qui précède la privatisation**

L'Etat, le repreneur et la société ont tous les trois des intérêts dans la privatisation : les tarifs, par exemple, doivent à la fois permettre au repreneur d'améliorer la rentabilité de l'entreprise et de réaliser les investissements nécessaires tout en n'étant pas prohibitifs pour les consommateurs (dont les intérêts sont protégés par l'Etat). L'autorité en charge du suivi de la régulation doit clarifier les engagements des repreneurs (qualité de service, tarifs, gestion) et la répartition des responsabilités entre l'Etat et le repreneur privé dans le financement des investissements.

Il faut donc qu'une autorité indépendante et impartiale tranche entre ces différents intérêts et décide des termes du contrat et des obligations de chaque partie avant le début de la privatisation, de façon à ce qu'elle puisse être menée rapidement et sans remises en cause. Elle doit aussi contribuer à établir les règles du jeu pour la mise en œuvre d'un service public universel, comprenant l'objectif de fournir ce service dans les zones enclavées ou peu rentables, ce qui suppose l'établissement de règles, de normes et de procédures permettant l'établissement d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

##### **ii. Rôle pendant et après la privatisation**

L'autorité de régulation doit également participer au processus de privatisation en veillant au respect du calendrier, du contrat et du cahier des charges établi entre l'Etat et le repreneur privé (il apparaît que plusieurs privatisations ont échoué car le repreneur ne respectait pas ses engagements). L'autorité de régulation est le seul arbitre en cas de conflit entre l'Etat et l'entreprise privatisée ou entre le repreneur et les usagers. Elle veille à protéger les intérêts des consommateurs en contrôlant la qualité et les tarifs. Elle veille au développement d'un service universel dans un cadre réaliste où le repreneur privé et l'Etat doivent chacun prendre leurs responsabilités. Enfin, elle joue un rôle au côté du Comité de Privatisation en tant qu'expert technique et collecte les informations nécessaires (structures de coût,...).

##### **iii. Rôle à long terme :**

La suite logique de la privatisation est l'introduction d'une logique de marché dans les secteurs concernés. L'autorité de régulation doit alors veiller à ce que tous les éventuels nouveaux entrants aient accès au marché. Parallèlement, elle doit continuer à faire appliquer la réglementation, à s'assurer de l'amélioration de la qualité des prestations de service, à protéger les intérêts du service universel et à régler les conflits.

#### **III-2 - Le constat en Zone franc**

##### **III-2.a: Etat des lieux des régulations nationales**

Les trois tableaux suivants montrent par secteur que les régulations n'en sont pas au même stade dans tous les pays et que la situation des autorités de régulation (AR) est très différente selon les pays et selon les secteurs.

## Etat des régulations dans le secteur de l'eau

Pays	Etat du processus de privatisation/libéralisation	Existence d'une autorité de régulation	Forme de la régulation	Indépendance	Période d'intervention	Evaluation qualitative
<b>Burkina Faso</b>	-	NON	-	NON	-	-
<b>Bénin</b>	Privatisation en cours	NON mais prévue	Autorité sectorielle	Prévue	-	-
<b>Côte d'Ivoire</b>	Secteur privatisé	NON toutefois une certaine forme de régulation est assurée par la DHH <sup>11</sup>	-	-	-	Mise en place du Contrat de Concession du Service Public de Distribution d'Eau Potable a permis de résoudre toutes les difficultés par la négociation
<b>Guinée Bissau</b>	-	OUI	Une DG rattachée à l'administration centrale	NON	Avant	Attributions, moyens et compétences inadéquats
<b>Mali</b>	Echec de la privatisation	OUI	Autorité administrative indépendante: Commission de Régulation de l'électricité et de l'eau (CREE)	OUI	Après privatisation	- Pouvoirs d'enquête, d'investigation, d'injonction et de sanction - Rôle défini de façon floue, prérogatives en concurrence avec celles de l'opérateur, à l'origine de nombreux conflits de pouvoir - Faible indépendance de fait
<b>Niger</b>	Succès de la privatisation	OUI	Autorité administrative indépendante: Autorité de Régulation Multisectorielle	OUI	Après privatisation	- Bonne adéquation moyens, attributions, compétences - Pouvoir à la fois décisionnel et consultatif - Moyens de sanction à finaliser (textes d'application) - Difficultés à résoudre diffèrent entre opérateur et Etat au sujet du paiement de ses factures de consommation - Gestion technique et financière de l'exploitant difficile
<b>Sénégal</b>	Succès de la privatisation	NON	-	-	-	-
<b>Togo</b>	-	NON	-	-	-	-
<b>Cameroun</b>	Privatisation en cours	NON	-	-	-	-
<b>Congo</b>	Secteur privatisé	OUI	Agence	NON	Après privatisation	-
<b>Gabon</b>	Succès de la privatisation	NON	Autorité concédante Régulation par le contrat	NON	Après privatisation	- Malgré défaillance de l'opérateur, rappels à l'ordre sont restés largement inefficif - Grande asymétrie d'information
<b>Guinée Equatoriale</b>	-	-	-	-	-	-
<b>RCA</b>	Processus de privatisation au point mort	NON	-	-	-	-
<b>Tchad</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Comores</b>	Echec de la privatisation	-	-	-	-	-

<sup>11</sup> Direction de l'Hydraulique Humaine

## Etat des régulations dans le secteur de l'électricité

Pays	Etat du processus de privatisation/libéralisation	Existence d'une régulation	Forme de la régulation	Indépendance	Période d'intervention	Evaluation qualitative
<b>Burkina Faso</b>	Privatisation en cours	NON	Non définie	-	-	Pas encore mise en service
<b>Bénin</b>	Privatisation en cours	NON mais prévue	Autorité sectorielle	Prévue	-	-
<b>Côte d'Ivoire</b>	Succès de la privatisation	OUI	Autorité sectorielle	NON	Après privatisation	Absence d'adéquation entre les attributions et les ressources
<b>Guinée Bissau</b>	Succès de la privatisation	OUI	Une DG rattachée à l'administration centrale	NON	Avant privatisation	Attributions, moyens et compétences inadéquats
<b>Mali</b>	Echec de la privatisation	OUI	Autorité administrative indépendante: Commission de Régulation de l'électricité et de l'eau (CREE)	OUI	Après privatisation	- Pouvoirs d'enquête, d'investigation, d'injonction et de sanction - Rôle défini de façon floue, prérogatives en concurrence avec celles de l'opérateur, à l'origine de nombreux conflits de pouvoir - Faible indépendance de fait
<b>Niger</b>	Processus de privatisation au point mort	OUI	Autorité administrative indépendante: Autorité de Régulation Multisectorielle	OUI	Avant et pendant processus	- Bonne adéquation moyens, attributions, compétences - Pouvoir à la fois décisionnel et consultatif - Moyens de sanction à finaliser (textes d'application) - Difficulté à relancer processus de privatisation de la NIGELEEC
<b>Sénégal</b>	Echec de la privatisation	OUI	Autorité sectorielle: CRE	OUI	Pendant processus	- Bonne adéquation moyens, attributions, compétences - A adopté une démarche participative intéressante - Dispose d'un pouvoir décisionnel - Doit s'imposer
<b>Togo</b>	Echec de la privatisation	OUI	Autorité sectorielle: ARSE	OUI	Après privatisation	- Insuffisance de ressources humaines - Pouvoir à la fois consultatif et décisionnel - Interventions efficaces lors de difficultés entre parties
<b>Cameroun</b>	Succès de la privatisation	OUI	Agence	OUI	Avant	Suite à des manquements et retards de l'opérateur, rôle de l'agence de régulation en cours de renforcement
<b>Congo</b>	Secteur privatisé	OUI	Agence	NON	Après privatisation	-
<b>Gabon</b>	Privatisé	NON	Autorité concédante Régulation par le contrat	NON	Après privatisation	- Malgré défaillance de l'opérateur, rappels à l'ordre sont restés largement inefficaces - Grande asymétrie d'informations
<b>Guinée Equatoriale</b>	-	-	-	-	-	-
<b>RCA</b>	Processus de privatisation au point mort	OUI	-	OUI	Après libéralisation	En phase de démarrage (création en 2005)
<b>Tchad</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Comores</b>	Echec de la privatisation	-	-	-	-	-

## Etat des régulations dans le secteur des Télécoms

Pays	Etat du processus de privatisation/libéralisation	Existence d'une régulation	Forme de la régulation	Indépendance	Période d'intervention	Evaluation qualitative
<b>Burkina Faso</b>	Secteur libéralisé, en cours de privatisation	OUI	Autorité sectorielle: ARTEL	NON (2 tutelles)	Après privatisation	- Organe récent, acquisition progressive des compétences nécessaires - Véritables pouvoirs décisionnels dans domaines de compétences reconnus par la loi - Pouvoir de sanction limité - Confrontée à de nombreux litiges liés à libéralisation
<b>Bénin</b>	Privatisation en cours	OUI	Autorité sectorielle	OUI	-	Non opérationnelle
<b>Côte d'Ivoire</b>	Succès de la privatisation	OUI	Autorité sectorielle: ATCI	NON	Pendant et après privatisation	- Insuffisance des moyens matériels, financiers et humains - Insuffisance des textes - Conflit avec le concessionnaire sur certaines obligations
<b>Guinée Bissau</b>	Echec de la privatisation	OUI	Institut des Télécommunications	OUI mais pas effective	Avant	- Attributions, moyens et compétences inadéquats
<b>Mali</b>	Privatisation en cours	OUI	CRT	NON	-	Faible autonomie: rattachement au Ministère pose problèmes
<b>Niger</b>	Succès de la privatisation	OUI	Autorité administrative indépendante: Autorité de Régulation Multisectorielle	NON mais autonomie	Après privatisation	- Bonne adéquation moyens, attributions, compétences - Pouvoir à la fois décisionnel et consultatif - Moyens de sanction à finaliser (textes d'application) - Difficulté à régler litiges entre opérateurs
<b>Sénégal</b>	Succès de la privatisation	OUI	Autorité sectorielle: ART	OUI	Pendant et après privatisation	- Faiblesse du cadre juridique - Peu d'autonomie de décision
<b>Togo</b>	Attribution de 2 licences en téléphonie mobile	OUI	Autorité sectorielle: ART	OUI	Avant, début et après	- Faiblesse du cadre juridique - Peu d'autonomie de décision
<b>Cameroun</b>	Succès de la privatisation	OUI	Agence	OUI	Avant, pendant, après	-
<b>Congo</b>	Secteur libéralisé, en cours de privatisation	OUI	DGACPT <sup>12</sup> sous la tutelle du Ministère des Postes et des télécoms	NON	Après libéralisation	- Nomination et révocation membres par la puissance publique - Faible indépendance - Rôle surtout consultatif - Faible pouvoir de sanction
<b>Gabon</b>	En cours de privatisation	OUI	Régulation par le contrat	Indépendance mais non effective	Avant, pendant et après privatisation	- Missions confuses, attente des textes d'application - Impact négatif sur la gestion du secteur et les revenus des consommateurs - Rôle surtout consultatif
<b>Guinée Equatoriale</b>	-	-	-	-	-	-
<b>RCA</b>	-	OUI	Autonome	OUI	-	- Autorité intervient pour régler problèmes d'interconnexion et de tarification - Pouvoir décisionnel - Dispose des moyens d'appliquer ses sanctions
<b>Tchad</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Comores</b>	En cours de privatisation	-	-	-	-	-

<sup>12</sup> Direction Générale de l'Administration Centrale des Postes et Télécommunications

Les tableaux qui précèdent font état de beaucoup de différences selon les sous régions, les pays et les secteurs:

- en zone UEMOA dans le secteur des télécommunications, tous les pays disposent d'une autorité de régulation, mais toutes ne sont pas indépendantes. Dans le secteur de l'électricité, six pays ont une régulation, dont deux ne sont pas indépendantes. Dans le secteur de l'eau, seuls le Mali et le Niger ont une régulation indépendante ;
- en zone CEMAC, les autorités de régulation sont plus développées dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications que dans ceux de l'eau et des transports, mais avec des disparités en termes de moyens, d'indépendance, etc. ;
- aux Comores, il n'existe pas d'autorité de régulation.

On constate que, dans les deux sous régions, les lois de privatisation ont omis de mentionner la régulation et son rôle.

Parfois, l'absence de régulateur n'est pas due à un retard mais au choix d'un modèle différent. Ainsi, au Gabon dans le secteur de l'eau et de l'électricité, une régulation de qualité est assurée par le contrat et la tutelle du ministère même si désormais on observe une volonté de passer à un modèle de régulation indépendante.

Il existe également des problèmes de concepts dans la mise en place d'un régulateur : le droit en Zone franc est souvent d'inspiration française; dans cette logique, la protection des intérêts des consommateurs doit être assurée par le respect d'un contrat passé entre l'Etat et le repreneur qui stipule les conditions, notamment tarifaires, dans lesquels le repreneur exerce son activité. Les mentalités restent attachées à cette régulation par le contrat, d'où la réticence à passer à une logique 'anglo-saxonne' souvent préconisée par les institutions financières internationales. Dans cette dernière logique, c'est l'esprit du contrat de concession ou de privatisation qui prévaut, et seul un régulateur fort et indépendant de l'Etat peut veiller à ce que les intérêts des consommateurs soient préservés à l'issue de la privatisation.

Cette situation de conflit entre deux logiques juridiques différentes s'est produite au Mali dans les secteurs de l'électricité et de l'eau, créant par la suite d'importantes difficultés pour la mise en œuvre d'une régulation efficace. Le système juridique n'a pas fait de choix clair entre les deux modèles qui l'ont inspiré<sup>13</sup>.

Le régulateur apparaît beaucoup plus puissant dans le modèle anglo-saxon pour contrebalancer le fait que l'entreprise porte une plus grande responsabilité (importance de son engagement financier et durée quasi infinie) car elle a souvent racheté les actifs au cours d'une privatisation. Ces deux modèles ne sont pas les seuls mais illustrent la difficulté de trouver un juste dosage entre contrat et régulation, de façon à équilibrer au mieux les intérêts entre les deux parties.

En outre, il existe un problème de capacité des autorités de régulation, qui doivent disposer de compétences techniques, économiques, comptables et juridiques, pour être à même d'assumer leurs fonctions.

Enfin, le mode de financement des autorités de régulation diffère selon les zones. Dans la zone UEMOA, il s'agit d'un prélèvement d'une redevance sur les activités des opérateurs. Certaines autorités

---

<sup>13</sup>Le modèle « français » repose sur une logique contractuelle : c'est le contrat de concession qui fixe les obligations entre l'administration et l'opérateur à qui est confiée l'exploitation du service public. L'opérateur reçoit le droit d'exploiter les actifs pendant une durée limitée et se rémunère principalement sur les recettes d'exploitation.

Le modèle « anglo-saxon » repose sur une logique de régulation sectorielle par un organisme indépendant : le régulateur, fortement personnalisé, est garant de la qualité du service et de l'introduction et de la promotion de la concurrence dans le secteur. Il détermine au quotidien toutes les caractéristiques du service que doit fournir l'opérateur, notamment le tarif, et il a en outre une mission de nature juridictionnelle. Le contrat, cahier des charges qui ne fait que préciser le rôle de l'opérateur, est secondaire dans ce type d'organisation.

de régulation bénéficient d'autres contributions diverses notamment la subvention de l'Etat, comme c'est le cas au Burkina-Faso.

Au final, la régulation constitue bien un élément clé du succès des privatisations. C'est elle qui permet, après la mise en place préalable d'un cadre réglementaire, de faire appliquer la réglementation et de régler les éventuels conflits. *A contrario*, l'absence de régulateur fiable peut être un facteur d'échec des privatisations, comme le souligne l'étude sur les privatisations réalisée par la BOAD<sup>14</sup> en coopération avec la Commission de l'UEMOA et la BCEAO.

Or, dans de nombreux pays, l'efficacité de l'autorité de régulation est loin d'être optimale, soit parce qu'elle ne joue pas son rôle en raison d'une mise en place trop tardive, par manque de moyens, en particulier humains, soit parce qu'elle est trop dépendante du pouvoir politique.

Le rapport de la BOAD de 2003 sur les privatisations insistait avec justesse sur les défauts suivants :

- *«les règles du jeu entre institutions ne sont pas suffisamment claires et définies ;*
- *l'Agence de régulation est souvent mise en place trop tardivement ;*
- *les moyens mis à disposition du Régulateur sont souvent insuffisants (Mali) pour exercer ses missions ;*
- *l'indépendance du Régulateur, indispensable au bon fonctionnement du nouveau régime sectoriel, n'est pas toujours garantie (Côte d'Ivoire, même formellement) ;*
- *les moyens de contrôle des autres institutions ou services gouvernementaux sont souvent insuffisants et la formation des agents à leurs nouvelles missions quasi-inexistante. »*

### **III-2.b: Etat des lieux de la régulation régionale**

Dans un certain nombre de domaines, les autorités nationales se trouvent dans l'incapacité de réglementer ou de réguler le fonctionnement d'un segment de marché, par exemple celui, sensible, des mobiles. Ainsi, en République centrafricaine, le réseau VODACUM, installé sur l'autre rive du fleuve Oubangui en République Démocratique du Congo, est aisément accessible à Bangui. Les opérateurs GSM de République centrafricaine ont dénoncé cette concurrence illégale sans que les autorités de régulation aient trouvé le moyen de faire cesser la fraude, en dépit d'un arrêté interdisant le commerce de puces et cartes prépayées VODACUM à Bangui. Cet exemple a un double intérêt. Il montre d'une part la limite des actions des autorités nationales de régulation et, d'autre part, la nécessité pour les Etats de disposer, dans certains cas, d'une autorité au niveau régional.

#### **i. Conditions préalables**

L'idée d'une autorité de régulation pour une sous-région n'est pas envisageable tant que le marché sous-régional n'est pas vraiment unifié, et tant que les réglementations nationales ne sont pas harmonisées. Toutefois, il peut être très bénéfique, au préalable, de coordonner la régulation au niveau sous-régional, de créer les conditions d'une concertation entre les différentes autorités de régulation nationales, afin d'échanger les expériences et de renforcer l'harmonisation des textes et des pratiques.

#### **ii. Secteurs concernés**

Les secteurs concernés sont évidemment ceux à caractère régional, c'est-à-dire dans lesquels l'intensité des échanges communautaires ou la typologie des réseaux justifient à priori une régulation régionale. Il s'agit des télécommunications, de l'électricité, voire des transports.

En ce qui concerne les champs d'application, la fixation et le contrôle des tarifs doivent rester de la responsabilité de l'autorité de régulation nationale. A cela s'ajoute la nécessité de respecter le principe de subsidiarité.

---

<sup>14</sup> Rapport de la BOAD en coopération avec la Commission de l'UEMOA et la BCEAO sur les privatisations dans les services publics collectifs (eau, électricité, télécommunications) dans les pays de l'UEMOA, 2003.

### iii. Réflexions actuelles par zone :

En UEMOA comme en CEMAC, les réflexions sur la mise en place d'une autorité sous-régionale de régulation sont en cours, en particulier dans le domaine des télécommunications.

#### ➤ *En UEMOA:*

La réflexion sur une telle coordination est déjà très avancée, en particulier dans le secteur des télécommunications. Le rapport de la BOAD de 2003, préconisait ainsi la mise en chantier de réflexions sur le financement des investissements d'interconnexion, l'élaboration de programmes communautaires d'investissement (en particulier dans le secteur de l'électricité), et la création d'un observatoire régional pour la collecte et la centralisation des informations (cf. partie II).

A cet effet, la mise en œuvre des politiques sectorielles communes, notamment énergétique et des télécommunications doit donner l'occasion de créer au niveau sous-régional, des comités de réflexion pour appuyer les structures nationales, réaliser des études et assurer le pilotage des différents chantiers d'harmonisation et de coordination d'intégration.

#### ➤ *En CEMAC:*

Un organisme de coordination sous-régionale des télécommunications a été mis en place, l'« Association des régulateurs de télécommunications des pays d'Afrique Centrale » et un projet de création d'une association des régulateurs africains des télécommunications est en cours de réalisation, mené par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT).

### iv. Utilité d'une régulation régionale par rapport à une réglementation nationale unique :

Plusieurs arguments peuvent être pris en compte en faveur d'autorités de régulation régionales. De l'avis des experts du groupe de travail, les arguments les plus importants sont les suivants :

- les bénéfices à attendre d'une intégration du marché et les obstacles aux échanges susceptibles d'être levés ou réduits par une régulation communautaire ;
- l'opportunité pour un organe de régulation communautaire de représenter et de défendre en commun les intérêts des Etats ;
- un contrôle des régulations nationales pourrait à la fois les inciter à jouer leur rôle efficacement et de façon indépendante et leur donner une plus grande crédibilité auprès des investisseurs privés.

D'autres arguments peuvent être également mentionnés :

- la prise de conscience collective des avantages de la privatisation des services publics en réseau ;
- la consolidation des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits au niveau sous-régional, qui, même s'ils ne sont pas indispensables, favorisent la réalisation des projets d'interconnexion dans de bonnes conditions;
- la possibilité de résoudre un certain nombre de carences actuelles, notamment techniques, au niveau national.

### v. Les freins encore présents

Plusieurs obstacles s'opposent souvent à la mise en place de régulations régionales :

- les différences d'avancement des autorités de régulation et dans le processus de privatisation ;
- le manque d'harmonisation des textes et des pratiques, des systèmes techniques (mutation complexe des réseaux, en particulier dans les télécommunications), condition préalable à toute intégration ;
- l'état peu avancé de l'intégration régionale : cloisonnement des marchés nationaux ; absence d'opérateurs transfrontaliers ; faiblesse de l'interconnexion des réseaux ;

- la régulation, en particulier le contrôle de la qualité et des tarifs se fait au quotidien; un organe de régulation trop éloigné serait donc peut-être moins à même d'assurer ce suivi. Si une autorité de régulation régionale était créée, il faudrait mettre en place des antennes nationales pour en assurer le suivi ;
- les réticences à l'évolution (de la part des opérateurs historiques, des populations, des gouvernements) ;
- la volonté légitime des Etats de garder leur souveraineté dans un certain nombre de domaines stratégiques, sur la tarification et les infrastructures en particulier ;
- le maintien d'emplois pléthoriques dans certaines autorités de régulation (100 personnes pour l'autorité de régulation des télécommunications au Gabon).

### **III-3- Recommandations envisagées**

#### **i. Au niveau national**

L'indépendance de l'autorité de régulation doit être garantie. Il faut pour cela définir en droit et en pratique des règles de fonctionnement qui garantissent toute impossibilité d'ingérence politique ou économique, des modes de nomination et une composition particulière de ses membres qui empêche toute révocation pendant un mandat, sauf en cas de faute grave ou d'incompétence avérée. Il faut enfin un moyen de financement qui garantisse leur indépendance (sur le modèle, par exemple, d'une rémunération par redevances).

Toutefois, compte tenu de la difficulté de la mise en place d'une autorité de régulation, il faut aussi que sa prise de responsabilités soit progressive en débutant par une participation au comité de suivi, des missions d'information et une étape d'entretiens avec des consommateurs.

#### ➤ *Un rôle clair et des attributions précises:*

Il faut définir clairement le rôle et les attributions (domaine d'application, moyens, sanctions, etc.) de l'autorité de régulation.

Même dans les situations où la loi garantit théoriquement l'indépendance du régulateur, des difficultés peuvent aussi se poser dans la mise en œuvre de la régulation. Comme l'indique le rapport de la BOAD : « *En pratique, l'indépendance de l'autorité de régulation, même lorsqu'elle est affirmée dans la loi, n'est pas vraiment garantie dans les faits (en particulier, dans la plupart des pays, les membres de l'autorité de régulation sont révocables par décret). Dans plusieurs pays, la loi contient des dispositions ambiguës au sujet des attributions respectives des ministres de tutelle et des régulateurs. Le seul pays où la loi garantit entièrement l'indépendance du régulateur est le Niger, ce qui n'est peut-être pas étranger au fait que le régulateur n'a pas encore été créé, trois ans après la promulgation de la loi (en 2003) »*

#### ➤ *Un renforcement de l'indépendance et de la capacité des autorités de régulation :*

Pour une autorité de régulation, l'efficacité est à la fois la condition nécessaire et la conséquence de sa légitimité et de sa crédibilité. Pour pouvoir jouer son rôle, l'autorité de régulation doit être crédible auprès de l'Etat, du repreneur privé et des usagers et pouvoir imposer le respect de ses décisions à l'Etat comme au repreneur privé. Il lui faut pour cela lui garantir des moyens financiers et des capacités dans divers domaines (technique, économique, comptable, juridique) pour résoudre les conflits et faire appliquer des sanctions le cas échéant, tout en assurant la protection des usagers (qualité, tarifs).

#### ➤ *Renforcer le rôle des associations de consommateurs au sein des autorités de régulation :*

Un dernier point est qu'il est indispensable de prendre en compte les intérêts des usagers au niveau de la régulation nationale. En effet, l'Etat a parfois tendance à prendre surtout à cœur son rôle d'actionnaire. Or, la mise en place d'une autorité de régulation signifie que l'on passe d'un modèle de

régulation par l'Etat, avec deux acteurs (Etat, opérateur), où il est supposé que l'intérêt général est pris en compte par l'Etat, à un modèle à quatre acteurs (opérateur privé, Etat, usagers, autorités de régulation) où la prise en compte des intérêts des particuliers par l'autorité de régulation devient indispensable. Celle-ci devrait donc procéder de manière régulière à des enquêtes auprès de consommateurs des secteurs concernés par les privatisations pour que leurs intérêts et opinions soient relayés au niveau central et qu'ils soient mieux considérés dans les processus de privatisation.

➤ *Renforcer les échanges entre les autorités de régulation et les moyens de les contrôler :*

Pour assurer que ses membres ont la volonté de s'imposer et de réguler le secteur privatisé et pour lui donner une légitimité auprès des investisseurs ou repreneurs privés, il faut que l'autorité de régulation soit elle-même contrôlée. Jusqu'à présent, les autorités de régulation ne font l'objet d'aucun contrôle par un organisme sous-régional ou international. De nombreux investisseurs ou bailleurs doivent faire directement appel au jugement d'organismes internationaux, notamment le CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements), pour régler les litiges. Au Togo par exemple, la mise en concession du secteur de l'électricité a connu des dysfonctionnements importants. Le partenaire privé, ELYO, a refusé d'investir comme cela était prévu dans la convention de concession. L'intervention de l'autorité de régulation est restée sans suite et l'affaire est actuellement en cours de traitement par le CIRDI.

Le rôle de l'autorité de régulation est ainsi souvent cantonné au règlement des différends pour les affaires que les investisseurs estiment mineures. Passer à l'échelon sous-régional permettrait ainsi de renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation par rapport aux autorités politiques nationales tout en étant en phase avec l'intégration des marchés.

ii. Vers une approche régionale

Il apparaît que, dans la plupart des domaines, l'existence d'une autorité de régulation nationale est utile. Toutefois, les difficultés actuelles de certaines de ces structures et l'échec de certaines privatisations montrent que les autorités de régulation peuvent être améliorées et leur rôle renforcé. Une des voies de cette amélioration réside dans une approche régionale.

Même si les privatisations n'ont pas fait partie des thèmes prioritaires de la coopération régionale en Zone franc, la BOAD, la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat Exécutif de la CEMAC ont engagé des réflexions sur ce thème. L'approche régionale ouvre en effet un large champ d'action pour mutualiser les bonnes pratiques et les informations, faire progresser la régulation, mettre en place des politiques de convergence sectorielle ou encore partager les investissements en matière d'interconnexion des réseaux électriques et de télécommunications.

Une approche régionale pourrait également permettre d'envisager une harmonisation des réglementations (normes techniques, environnement juridique, etc.) en matière de privatisation et d'investissement. Elle pourrait, le cas échéant, déboucher sur la création de nouveaux outils dans le cadre de l'OHADA.

Parallèlement, il faudrait mettre en place au niveau sous-régional des mécanismes de concertation des autorités de régulation, qui pourraient mener à terme à des autorités de régulation sous-régionales (avec des antennes nationales et en respectant le principe de subsidiarité). A cette fin, il est important de travailler à l'harmonisation des réglementations.

Il faudrait aussi envisager des actions de formation de haut niveau pour les régulateurs, pouvant s'appuyer sur l'expérience des agences de régulation de pays développés et d'autres pays africains ainsi que sur le partage des expériences et des bonnes pratiques des pays de la Zone franc. Ces actions de formation pourraient grandement faciliter l'émergence ultérieure de concertations voire d'harmonisations au niveau sous-régional.

#### IV. VERS DES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE RENOUVELES

Les parties précédentes ont montré que les privatisations réalisées en zone franc dans les services publics étaient plutôt des Partenariats Public Privé que des privatisations au sens strict du terme, ces dernières étant souvent non souhaitables dans les secteurs où les Etats souhaitent conserver une part de responsabilité. Le modèle de « Partenariat Public Privé » (PPP), qui ne suscite pas la même réaction idéologique négative que celui de privatisation, repose sur une logique de communauté d'intérêts et de partage des risques entre les parties, et est apparu comme une approche particulièrement adaptée et prometteuse. L'état des lieux de la première partie montre que dans la plupart des cas, ces PPP ont été noués avec un opérateur étranger au pays, avec un bilan mitigé.

Le concept de PPP conçu comme un moyen d'améliorer la gouvernance des services publics à destination des populations présente entre autres l'intérêt d'élargir la réflexion à d'autres secteurs que les infrastructures (tels la santé, l'éducation ou la formation professionnelle) ou avec d'autres acteurs comme les secteurs privés locaux, la société civile et les collectivités territoriales. La pénurie d'offre de services publics dans les zones rurales ou semi-urbaines, ou même dans les quartiers précaires des grandes villes, dans lesquelles vit la grande majorité des populations pauvres, suggère en particulier que ce type de montages doit être exploré pour améliorer la fourniture de services publics décentralisés. Le modèle de partenariat doit cependant être adapté dans ces contextes, étant donné qu'il est souvent problématique de transférer à des entreprises privées la responsabilité de produire de tels services à destination des populations pauvres, aux moyens limités.

Des travaux de recherche sont actuellement en cours sur ces sujets et donnent lieu à des débats au sein des institutions de développement (Banque Mondiale, OCDE, AFD, etc.). Cette réflexion s'appuie sur des pratiques de partenariats avec la société civile qui existent depuis longtemps en Afrique, notamment avec les organisations confessionnelles et les ONG dans le domaine de la santé et de l'éducation. Pour mieux prendre en compte ces problématiques dans un objectif de lutte contre la pauvreté, les pays de la Zone franc travaillent avec les partenaires techniques et financiers, en particulier par le biais de la rédaction des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ces nouveaux types de partenariats seront d'autant plus nécessaires si la hausse annoncée de l'aide publique au développement se confirme, dans la perspective de la réalisation des OMD, car des ressources importantes<sup>15</sup> alimenteront les budgets des pays (notamment dans la santé et l'éducation) et les administrations concernées seront de plus en plus confrontées aux limites de leurs capacités d'absorption et à leurs difficultés à mettre en œuvre des programmes d'action concrets.

Les formes de partenariat à retenir dépendent des pays dans lesquels ils sont mis en place, selon leur niveau de développement et la performance de leurs entreprises publiques. Ils dépendent aussi des secteurs auxquels on s'intéresse, et il convient d'identifier les activités dans lesquelles un partenariat a le plus de sens, celles-ci pouvant parfois être limitées à des niches (équipement ou exploitation, création d'un réseau ou extension/renouvellement, etc.). Le succès d'un partenariat dépend enfin du cadre institutionnel dans lequel il s'inscrit, du rapport de force entre le secteur public et le secteur privé dans le pays considéré, et plus généralement du rapport au droit et à l'Etat, car la forme et la durée du partenariat dans lequel des agents privés vont accepter de s'engager. En somme, les partenariats doivent apparaître attractifs, réalisables, et crédibles.

Nous présenterons dans cette partie trois catégories de PPP observés en Zone franc qui diffèrent du modèle de l'opérateur international intervenant dans la réalisation d'infrastructures de réseaux : le premier concerne des PPP classiques dans des secteurs non traditionnels ; le second s'intéresse au secteur privé local ; et le troisième met en valeur les modes de gestion participatifs avec la société civile.

---

<sup>15</sup> par exemple le Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.

## **IV.1. Les PPP classiques dans des secteurs non traditionnels**

### **i. Gestion déléguée des hôpitaux au Gabon**

Dans le cadre des réformes initiées au sein de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) au Gabon, la gestion déléguée de trois hôpitaux a été retenue pour réduire le fort déficit structurel engendré par leur fonctionnement (11 milliards de F CFA par an, pour une capacité de 500 lits). Une fondation regroupant les trois hôpitaux a été créée et un appel d'offres international a été lancé afin de recruter un opérateur privé ayant des capacités techniques et managériales.

Deux offres ont été reçues, provenant des consortiums Hospitalia-Vamed (avec le groupe allemand Hospitalia comme chef de file), et Sogec-Ogar-Ogarvie (chef de file Sogec, filiale gabonaise du groupe Bouygues). Devant la complémentarité de leur expertise technique (Sogec dans la maintenance hospitalière et la réhabilitation de bâtiments ; Hospitalia dans les soins de santé et la gestion hospitalière proprement dite), les deux soumissionnaires ont manifesté leur volonté de travailler en synergie pour la reprise des activités hospitalières. Cette fusion de compétences s'est traduite par la mise en place d'une convention cadre qui répartit les activités entre les deux soumissionnaires, et par la signature de deux contrats séparés : un contrat de gestion déléguée avec Hospitalia-Vamed et un contrat d'externalisation de la maintenance avec Sogec. Le contrat de gestion déléguée des hôpitaux a été signé le 11 mai 2004 pour 5 ans. Des questions restent encore à l'étude, comme le paiement par la CNSS des salaires du personnel de la fondation des hôpitaux.

Il s'agit ici d'un PPP classique mais dans un secteur différent de celui des infrastructures classiques de réseaux. Les services non médicaux autres que la maintenance (cuisine, cafétéria, espaces verts, buanderie) feront par ailleurs l'objet d'appels d'offres séparés organisés par la Fondation, avec la volonté affichée des autorités d'impliquer des entreprises gabonaises.

### **ii. Développement local et concessions forestières au Congo**

Au Congo, dans le cadre du nouveau code forestier qui s'attache à introduire une gestion durable de la forêt, le gouvernement a défini des Unités Forestières d'Aménagement qui font l'objet de contrats de transformation industrielle bien encadrés et de conventions de développement avec les sociétés concessionnaires, dans des régions où l'Etat n'assume pas cette responsabilité.

La Congolaise Industrielle des Bois (CIB), société anonyme de droit congolais à capital allemand (groupe Hinrich Feldmeyer), a une présence historique au Congo et a en 1980 racheté plusieurs autres sociétés forestières pour former l'unité industrielle et forestière la plus importante du Congo. Active dans l'exploitation forestière, la transformation des bois (avec 4 scieries) et la commercialisation des grumes, elle emploie 1250 personnes et est attributaires de 3 concessions forestières sur 5 dans le Nord du Congo (Pokola, Kabo et Loundougou), avec plus d'un million d'hectares concédés.

Outre des efforts pour améliorer la qualité de sa production et prendre en compte des préoccupations écologiques, la CIB assure un certain nombre de missions de service public dans la ville de Pokola qui s'est agrandie avec l'augmentation de l'activité forestière (13 000 habitants) et est très enclavée. Ainsi, la société assure la fourniture de bureaux et de logements pour l'administration locale, et le paiement des salaires de certains agents : Eaux et Forêts, douane, police, agence phytosanitaire, Poste et Télécommunications. Des bâtiments sont également fournis et équipés pour les écoles et les infirmeries, et le personnel médical est embauché et payé par la CIB. Enfin, la CIB construit chaque année 250 km de routes, en entretient 600 km, et a le projet de construire un second aéroport à l'extérieur de Pokola.

Cette expérience de participation du secteur privé local (ici à capital étranger) à la fourniture de services publics est intéressante, car même si elle relève en grande partie d'une initiative de l'entreprise qui cherche à la fois à améliorer son image et à fournir des conditions de vie acceptables à ses propres employés, il y a une démarche de contractualisation avec l'Etat. La signature de conventions qui obligent la société à réaliser des investissements d'intérêt régional ou local, en limitant

les possibilités pour cette dernière de soudainement remettre en cause sa participation, garantit une certaine pérennité au partenariat et place l'action de l'entreprise dans une véritable logique de production de services publics inscrite dans le temps et encadrée par l'Etat.

D'autres initiatives de ce type existent en Zone franc, comme en RCA où un accord de partenariat existe entre le Ministère de l'Équipement et les opérateurs forestiers locaux (IFB, SEFCA : secteur privé à capital local) pour la restauration du réseau routier et d'ouvrages d'art du Sud-ouest du pays.

## **IV.2. Les Partenariats Public-Privé avec le secteur privé local**

Une première piste pour renouveler le modèle du PPP est que le secteur privé national ou sous-régional, peut apporter une réponse complémentaire à celle des opérateurs internationaux, eu égard à sa plus grande flexibilité sur l'offre de service (technologies alternatives moins onéreuses, niveau de service moindre mais mieux adapté, possibilité de servir une consommation réduite, périodicité de la facturation), à sa plus grande proximité des populations clientes (choix des emplacements des services, possibilité de crédits ou mise en place de fonds de roulement pour les frais de connexion, etc.), et à son absence de risque de change.

Le développement d'un secteur privé moderne connaît certes des niveaux variables en Zone franc, et selon les pays, il est plus ou moins réaliste que celui-ci noue des partenariats de grande échelle, comme par exemple pour des services publics dans une capitale. Néanmoins, à un niveau décentralisé, l'intervention d'opérateurs internationaux n'est souvent pas rentable et les entreprises locales ont certainement un rôle à jouer. Ainsi les PME et même les micro-entreprises, eu égard à leur importance, représentent une offre intéressante en termes de service alternatif et il convient de veiller à ne pas les évincer du marché lors de l'instauration de PPP avec un opérateur étranger.

En outre, le secteur privé local peut être aidé par les autorités à se renforcer et plus généralement être amené à s'inscrire dans une véritable politique publique pour le pays, plutôt que de suivre un développement autonome et anarchique comme c'est souvent le cas aujourd'hui (le secteur de la santé africain par exemple est déjà très largement privatisé).

Ainsi, dans les études préalables à l'introduction d'une participation privée, le secteur privé local pourrait être consulté formellement selon un processus de « dialogue public-privé » structuré de façon à briser le cercle vicieux de la méfiance réciproque et à construire progressivement un équilibre coopératif qui pourrait être favorisé par les bailleurs de fonds, médiateurs et garants de la sincérité des engagements de chacun.

Lors des appels d'offres eux-mêmes, les entrepreneurs privés locaux devraient également être mieux informés et associés au moins pour certains lots. On observe en effet souvent une certaine exclusion de fait des acteurs locaux dans les processus de privatisations d'entreprises publiques, par exemple lorsque les spécifications techniques imposent une expérience qu'aucun d'eux ne possède. Même si ces critères peuvent être justifiés pour la sélection d'un partenaire stratégique, il conviendrait de favoriser la formation de Joint Venture avec des opérateurs locaux, et de renforcer la transparence de ces processus.

Nous reviendrons ici sur l'exemple de la SEEG pour examiner la répartition de l'actionnariat, et exposerons ensuite deux exemples dans le secteur des transports.

### **i. Cession d'entreprise publique associant le secteur privé local au Gabon.**

Un exemple intéressant comme premier pas vers une participation locale à une cession d'actifs est celui de la SEEG, société nationale d'eau et d'électricité au Gabon, où un schéma de concession a été mis en place en 1997 (voir partie I). A côté des 51% du capital détenus par Vivendi (à l'époque, la

Générale des Eaux), 19% ont été cédés à des personnes morales (entreprises gabonaises, dont certaines réalisaient ainsi un investissement stratégique dans le secteur de l'électricité qui est un intrant important de leur activité), 5% au personnel de l'entreprise et 15% aux personnes physiques. L'engouement pour la privatisation de cette société qui jouissait d'une bonne image a été tel que les autorités ont dû rationner l'achat des actions par les Gabonais. Aujourd'hui, les dividendes distribués sont importants (6000 FCFA bruts par action en 2003 et 5 000 FCFA en 2004, soit un total distribué de 7,5 milliards de FCFA en 2004, soit la quasi totalité du résultat de l'exercice). La généralisation de ce type de modèle, lorsque cela est possible, peut contribuer à la fois à développer le secteur privé local en l'associant à des opérateurs étrangers, et à intéresser les salariés aux résultats de leur entreprise. La réussite de l'opération de privatisation en sera sans doute grandement facilitée. Le développement des bourses de valeurs, encore limité en zone franc, pourrait être un des moyens pour favoriser ce type d'opération et assurer la liquidité des participations minoritaires.

Un certain nombre de difficultés existe cependant, notamment la faible autonomie financière des actionnaires minoritaires pour financer les programmes d'investissement de l'entreprise privatisée, et la menace que leur participation soit diluée en cas d'augmentation de capital. Une stratégie pourrait consister pour l'Etat à conserver des parts au moment de l'introduction du partenaire stratégique, et à ne les céder qu'après une période de restructuration au sein de l'entreprise et d'organisation du secteur privé local. Cette cession, au cours d'une deuxième phase, pourrait alors être réservée aux acteurs locaux, par des mécanismes de « discrimination positive » qui leur permettraient de s'insérer dans les marchés. C'est la stratégie qui a été choisie par le Cameroun pour la privatisation de la SONEL intervenue en 2001 (56% du capital ont été cédés à l'américain AES, dont 5% destinés à être rétrocédés au personnel, et 44% ont été conservés par l'Etat pour une cession future).

La possibilité que le secteur privé local devienne suffisamment performant pour prendre des participations majoritaires dans les privatisations, solution qui paraît la plus à même de garantir la pérennité de l'opération, reste donc malheureusement encore éloignée dans la plupart des pays de la Zone Franc.

## ii. Concession ferroviaire au Gabon (privé local filiale d'un opérateur étranger)

Dans certains cas, des sociétés de droit local, filiales d'opérateurs étrangers, réalisent des PPP. Ainsi, au Gabon, le gouvernement a décidé en 2003 d'améliorer l'exploitation du chemin de fer Transgabonais et de déchoir le concessionnaire (SNBG, la Société Nationale des Bois du Gabon, associée à des forestiers) après des litiges importants. Un mandat de gestion pour assurer l'exploitation du chemin de fer a été signé avec la SETRAG, Société d'Exploitation du Transgabonais, entreprise majoritairement possédée par COMILOG, elle-même filiale gabonaise du groupe français ERAMET qui exploite des mines de manganèse dans le pays. Ce mandat de gestion a été renouvelé deux fois eu égard aux bons résultats observés : résultat de 2.5 milliards de FCFA ; investissements de 1.3 milliards de FCFA notamment pour l'installation d'un réseau VSAT, la délimitation d'un domaine ferroviaire et la commande de cinq locomotives).

En 2004, des études ont été lancées pour étudier un nouveau schéma de privatisation de l'entreprise. A la suite d'un appel d'offres, la SETRAG a été déclarée adjudicataire (2ème semestre 2005). La SETRAG, à qui a été octroyée une concession de 30 ans, a la responsabilité de l'entretien, du renouvellement et de l'exploitation commerciale du chemin de fer. L'Etat participe aux investissements de remise à niveau des infrastructures ferroviaires et en reste propriétaire (sauf pour les investissements réalisés par la SETRAG). L'Etat consent par ailleurs à l'entreprise une exonération fiscale pendant les cinq premières années de la concession. Le management de la SETRAG est entièrement gabonais.

Ce partenariat entre l'Etat gabonais et la SETRAG est intéressant car le groupe ERAMET n'est pas impliqué directement dans le PPP, et en cas de litige, c'est la société de droit gabonais seule qui est responsable devant les juridictions (à la différence de la concession de Vivendi dans la SEEG par exemple). L'étape suivante dans cette logique d'implication du secteur privé local serait de nouer des partenariats avec des entreprises d'origine locale, même si dans le secteur ferroviaire gabonais cette

expérience n'a pas encore réussi puisque la première concession avec la SNBG n'a pas été satisfaisante.

### iii. Financement privé local dans le secteur aéroportuaire au Sénégal

La volonté de construire un nouvel aéroport international à Dakar a conduit le gouvernement sénégalais à examiner différents schémas pour en assurer le financement et la gestion. Le modèle de la concession a été choisi pour la gestion de l'aéroport et un opérateur privé doit être sélectionné prochainement. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un BOT classique (*Build Operate Transfer*, analogue de la concession pour la construction d'infrastructures nouvelles) puisqu'un mécanisme de financement particulier a été mis en place, à l'initiative des bailleurs de fonds.

Ainsi, l'Etat a créé une société à participation privée locale majoritaire, dénommée Société du Nouvel Aéroport, dont la répartition du capital est la suivante: 55% privé local (groupes sénégalais ayant des activités dans la construction automobile et dans la gestion d'activités aéroportuaires); 45% Etat. C'est cette société privée qui a la maîtrise d'ouvrage de la construction du nouvel aéroport et le mandat pour contracter des emprunts sur les marchés financiers afin d'assurer son financement. Par ailleurs, il a été décidé d'introduire une redevance aéroportuaire (RDIA) de 30 Euros sur tous les vols internationaux en provenance de Dakar, qui sera facturée aux passagers par les compagnies aériennes et versée dans un compte séquestre géré par l'IATA (International Air Transport Association). Ce compte séquestre sera logé dans une banque de premier rang hors zone UEMOA, et une instruction irrévocable lui sera donnée par la Société du Nouvel Aéroport pour le paiement du service de la dette. Les montants attendus de la RDIA sont estimés à 20 millions d'Euros par an. La modification du Code de l'aviation civile et des lois correspondantes a permis de mettre en place la RDIA.

Ainsi, la définition d'un cadre institutionnel adapté et l'instauration d'un mécanisme de financement original a permis de répondre à un besoin de construction d'une infrastructure nouvelle, tout en s'appuyant sur le secteur privé local et les marchés financiers.

### **IV-3- Les multi partenariats associant la société civile**

Une autre piste de renouvellement des partenariats public-privé suppose que la société civile serve d'intermédiaire entre les partenaires public et privé et de relais avec les populations pauvres (intermédiation sociale, réalisation d'enquêtes de terrain sur les besoins des groupes à bas revenus, représentation des communautés faiblement éduquées, collecte et planification de la demande locale, participation à des comités de pilotage locaux, associations d'utilisateurs, etc.). On entend ici par société civile un 'tiers secteur' entre le public et le privé, ne relevant pas de l'Etat ni de ses démembrés (collectivités territoriales), mais étant à but non lucratif, c'est-à-dire : les ONG internationales ou locales, les associations de quartiers ou d'utilisateurs, les églises, les syndicats professionnels, etc.

Les PPP sont généralement analysés sous l'angle de dimensions contractuelles et institutionnelles, mais la dimension participative des partenariats est embryonnaire. La participation des populations, pauvres en particulier, est pourtant de plus en plus mise en avant dans les discours, mais, dans la pratique, elle reste souvent limitée à certaines phases des projets, telles que l'identification de la capacité de payer.

Cette logique participative, qui a pour but de faire émerger des compromis entre les intérêts de l'ensemble des parties prenantes peut revêtir plusieurs modes : participation passive (information, communication, création de la demande) lorsque l'opérateur concède plus de transparence sur ses tarifs, ou lorsqu'il doit faire accepter une convention marchande aux usagers ; participation qui modifie certains éléments du contrat (participation « en nature » aux travaux initiaux par les usagers, co-définition du service et des tarifs) ; participation des usagers à un dispositif institutionnel de pilotage du contrat aux côtés de l'opérateur et/ou de la collectivité ; voire délégation du service à un comité de gestion.

C'est la prise en compte de cette dimension participative dans les partenariats qui permet de construire des mécanismes équilibrés et robustes aux conflits d'intérêts entre les potentiels gagnants et perdants des réformes, et de définir un modèle de gouvernance renouvelé.

Il est proposé de donner à ces nouvelles formes de PPP le nom de *multipartenariats*, pour bien les distinguer des partenariats entre l'Etat et les entreprises privées qui ont été étudiés dans les sections précédentes.

Ces multipartenariats sont particulièrement adaptés pour la fourniture de services publics décentralisés dans les zones rurales, semi-urbaines ou dans les quartiers précaires des grandes villes, zones où les difficultés sont renforcées par l'absence d'économies d'échelle. Dans un contexte de décentralisation croissante en Afrique, ces multipartenariats peuvent constituer des solutions intéressantes en associant collectivités locales et, le cas échéant, administration centrale, secteur privé et société civile.

### ➤ **Les multipartenariats dans le secteur de l'eau :**

#### i. Les bornes-fontaines : renforcement des logiques marchande et participative

Jusqu'aux années 1980, l'utilisation des bornes-fontaines selon un mode de service gratuit était pour les ménages à faibles revenus le mode d'approvisionnement en eau le plus courant. Mais, progressivement, les sociétés d'eau ont accumulé les déficits du fait de leur incapacité à couvrir leurs coûts et les bornes-fontaines publiques gratuites ont disparu, alors qu'il existe en Afrique une volonté de payer un tel service.

Ainsi, dans certaines zones de desserte difficile, les sociétés gestionnaires du réseau d'eau ont délégué la gestion de bornes-fontaines à des opérateurs extérieurs (ONG, Comités d'eau, petits opérateurs privés), tandis qu'ailleurs, d'autres initiatives émanant des usagers ou des opérateurs extérieurs ont conduit à une diversification des formes de gestion.

En outre, une plus grande participation des populations locales à la gestion des bornes fontaines se développe peu à peu à la faveur d'un processus de décentralisation, même si celui-ci reste encore peu avancé en Zone Franc<sup>16</sup>. La décentralisation risque néanmoins d'accentuer les disparités entre les services des villes du fait des compétences et des ressources limitées et inégales au sein des municipalités, aussi est-il pertinent de rechercher des modes de gestion innovants et le cas échéant de prévoir le recours à de l'assistance technique.

#### ii. Bornes fontaines à Dakar : action de l'opérateur national avec délégation de gestion aux groupes d'usagers

A Dakar, étant donné le nombre limité de branchements privés, les bornes-fontaines sont considérées comme un élément central de la stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, en particulier dans les nouveaux quartiers et les zones densément peuplées (revenus faibles et irréguliers, quantités consommées réduites). Afin de mieux prendre en compte la desserte des quartiers pauvres, la SONES et la SDE, les deux sociétés issues de la réforme du secteur de l'eau de 1995, ont conclu en 1999 un accord de partenariat avec ENDA, une ONG dotée d'une solide expérience en matière d'«intermédiation sociale», pour élaborer des stratégies ciblant les ménages à faibles revenus. La SDE a ainsi installé 1 300 bornes-fontaines qui desservent 500 000 clients.

La stratégie élaborée nécessite une forte participation communautaire, traduite par la mise en place des comités de gestion qui représentent les habitants de toutes les zones concernées par le projet d'extension du réseau et qui doivent établir un contrat d'affermage avec la SDE. La mobilisation des communautés est un élément clé de la stratégie dans la mesure où les populations locales contribuent à

---

<sup>16</sup> L'organisation des services d'eau est majoritairement centralisée en Afrique francophone alors qu'elle est davantage locale en Afrique anglophone.

25 % des coûts d'extension du réseau et d'installation des bornes-fontaines, et où une mauvaise procédure d'implantation d'une borne-fontaine peut conduire à son abandon.

iii. Adduction d'eau potable à N'Djamena : opérateurs indépendants en zone périurbaine

Le projet d'adduction d'eau potable à N'Djamena, mis en place en 2002, est focalisé sur des quartiers périphériques de la capitale pour lesquels le service en réseau est défaillant, et vise à assurer, à un prix socialement acceptable, un approvisionnement en eau de qualité pour des populations défavorisées.

L'organisation du mini-réseau de distribution d'eau potable repose sur un contrat d'affermage entre la Mairie (maître d'ouvrage délégué par la STEE, la société publique nationale, sur les cinq sites desservis via une convention qui vient d'être renouvelée jusqu'en 2010) et les entrepreneurs exploitants privés de cinq mini-réseaux (fermiers). Les infrastructures (forages, châteaux d'eau, mini-réseaux) et les équipements (groupes électrogènes et pompes) constituent un réseau autonome par rapport au réseau de la STEE et demeurent propriété de la mairie (ils ont été financés par les bailleurs). A la Direction des Services Techniques de la Mairie, c'est le Service d'Appui aux Projets d'Aménagement de Quartier (SAPAQ), qui exerce un contrôle technique et financier des mini-réseaux : suivi de la qualité de l'eau, des niveaux de production et de distribution, et des redevances acquittées par le fermier.

Pour les usagers, il existe deux systèmes de prix de l'eau potable produite par les mini-réseaux :

- un prix administré aux réseaux, fixé dans le contrat d'affermage et identique pour tous les acheteurs, revendeurs ou particuliers ;
- un prix de l'eau « colportée » par les revendeurs, déterminé par le marché.

Le contrat d'affermage fixe le niveau des différentes redevances dues par les fermiers à la SAPAQ : redevance pour le suivi technique et financier, pour l'entretien et le renouvellement des groupes, mais aussi pour un fonds de développement local. Le marché de l'eau colportée est quant à lui monopolistique, dominé par la « corporation » informelle mais solide des revendeurs.

Des Groupes Locaux de Développement, instances représentatives des quartiers, rassemblent des représentants locaux de l'administration et des associations, gèrent le Fonds de Développement Local alimenté par la redevance des fermiers (6,3 M FCFA en 2004), et décident d'investissements d'intérêt public.

Les résultats de ce projet sont satisfaisants puisque le mini-réseau de distribution d'eau est en phase d'expansion dans les quartiers Est et Nord de N'Djamena. On peut estimer entre 170 000 et 180 000 le nombre de personnes qui s'approvisionnent grâce aux mini-réseaux. Certaines familles ont par ailleurs exprimé le souhait d'un branchement individuel sur leur concession, et se disent prêtes à payer si le service est régulier.

iv. Alimentation en eau potable et assainissement au Sud Mali : gestion collective en zone rurale

Au Mali, en dehors du périmètre d'EDM, une approche élargie traite de l'approvisionnement en eau pour les populations défavorisées en milieu rural et semi urbain. La Direction Nationale de l'Hydraulique (DNH) a élaboré, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, une « Stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement en milieu rural au Mali », qui constitue depuis mars 2002 le cadre de base pour tous les programmes. C'est dans ce cadre que s'inscrit un projet financé par l'AFD pour la réalisation d'infrastructures d'adduction en eau potable (AEP) et d'assainissement pour 13 centres semi-urbains et la ville de Fana. Il permettra de consolider les réformes en cours à travers le renforcement des collectivités locales et la promotion des opérateurs privés. Il s'agit donc là encore de développer des réseaux autonomes par rapport au réseau d'EDM (financement des équipements par les bailleurs via l'Etat, et de façon marginale par la Mairie et les usagers) et d'en confier la gestion à des opérateurs indépendants.

Le projet comprend trois grands axes :

- Un programme d'actions visant à instaurer une gestion de l'eau impliquant les collectivités locales, des opérateurs privés ou associatifs, l'Etat et les usagers,
- La réalisation de 14 réseaux d'AEP et le développement de dispositifs d'assainissement autonomes ou semi-collectifs ;
- La consolidation du système de régulation par un dispositif d'audit technique et financier des exploitations, ainsi que le renforcement des capacités des communes dans la perspective d'un transfert accru des compétences en leur faveur.

Ce projet est un véritable multipartenariat, comprenant :

- l'adoption d'une politique de contractualisation des services impliquant l'Etat, les collectivités locales, les associations d'usagers et le secteur privé ;
- La mise en place de mécanismes de régulation appropriés afin de garantir la transparence et la fiabilité des mécanismes contractuels, notamment par la promotion de l'audit des exploitations à un niveau régional ;
- La généralisation du principe de paiement du service de l'eau pour couvrir au moins les coûts d'exploitation de maintenance à moyen terme ;
- Le développement d'une approche « par la demande » assurée par une maîtrise d'œuvre sociale renforcée.

Il est trop tôt pour faire un bilan de son fonctionnement effectif mais on peut noter que ce multipartenariat tente d'intégrer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives, afin de rechercher la plus grande efficacité possible.

#### ➤ **Les multipartenariats dans d'autres secteurs :**

##### i. Comités de Gestion dans les centres de santé et les hôpitaux en RCA.

En République Centrafricaine (RCA), l'Etat a entrepris de déléguer une partie de ses responsabilités dans la gestion des hôpitaux et centres de santé à des Comités de Gestion locaux jouissant d'une certaine autonomie. Ces Comités, logés dans les centres de santé ou les hôpitaux, regroupent les dignitaires, notables et habitants de la localité. Ils veillent sur le fonctionnement des centres et gèrent leurs pharmacies. Ainsi, une dotation initiale (via un fonds de 200 millions de FCFA) leur est octroyée pour acheter des médicaments auprès d'une Unité de Cession et les revendre aux malades de la localité avec une marge contrôlée. L'Unité de Cession se procure les médicaments génériques à bas coût au niveau centralisé.

Un contrat de partenariat est signé entre les Comités de Gestion et l'Unité de Cession des Médicaments d'une part, et avec le Ministère de la santé d'autre part. L'objectif est l'implication des localités dans la gestion des centres de santé et un désengagement progressif de l'Etat. La marge dégagée sur la vente des médicaments devrait servir à financer des équipements pour les centres de santé, et des écoles ou autres équipements publics pour les localités.

Malgré des difficultés observées dans la gestion des stocks de médicaments et dans la comptabilité, ou les possibilités d'interférence des autorités locales, cette expérience est positive et a permis de fournir des médicaments aux populations avec une meilleure accessibilité et une bonne appropriation du service par les bénéficiaires. Elle devrait en outre permettre de financer davantage de projets sociaux au niveau local dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires de l'Etat. La dimension participative est centrale dans ce mode de gouvernance, même si la question de la représentativité des membres des Comités de Gestion pourrait être approfondie.

##### ii. Modernisation des écoles coraniques au Sénégal

Au Sénégal, depuis les années 1960, les associations communautaires villageoises ou urbaines ont construit des salles de classe et les ont équipées pour faire face à la forte demande en scolarisation, l'Etat complétant l'effort d'équipement et les dotant d'un personnel enseignant. De nombreuses écoles

ou collèges secondaires ont été créés selon un partenariat de ce type, en particulier dans les zones périphériques des villes ou dans des quartiers à forte population immigrée.

Plus récemment, un partenariat s'est établi avec les écoles coraniques (ou daaras) pour lutter contre la profonde misère des enfants des rues, communément appelés les talibés, et dont la pratique originelle de la mendicité pour apprendre l'ascétisme et l'humilité prônées par la religion musulmane s'est muée en véritable exploitation par les Marabouts. Dans le but d'améliorer le quotidien des talibés, plusieurs initiatives ont été lancées avec l'appui d'ONG, de personnalités et d'organisations internationales.

Un projet initié par le FNUAP vise à sensibiliser les maîtres coraniques et les populations à quelques thèmes essentiels, et à améliorer les conditions de vie et d'étude des enfants, sur un périmètre de 10 daaras localisés dans 6 régions du Sénégal (soit 80 maîtres coraniques, 1500 talibés, et 5000 parents d'élèves). L'Etat fournit un appui matériel aux daaras (nattes, brouettes, chaussures, matelas, produits pharmaceutiques) et effectue une action de sensibilisation ciblée sur la santé de la reproduction, la préservation de l'environnement et les droits de l'enfant. Des outils didactiques ont été élaborés en français, en arabe et en wolof. Ce projet a rencontré l'adhésion des parents d'élèves, ce qui a amené l'Etat à l'étendre à 33 daaras dans le cadre du budget 2006 (150 millions CFA).

Dans une étape ultérieure, le partenariat pourrait se focaliser sur le contenu et la qualité de l'enseignement dispensé, et promouvoir une modernisation de l'enseignement des daaras par l'introduction d'une initiation au français et de cours de formation professionnelle, en échange du concours de l'Etat. Il s'agit ici aussi d'un PPP dans un secteur non traditionnel entre l'Etat et une institution religieuse (société civile), avec une participation des parents d'élèves.

### iii. Dialogue Public-Privé au Cameroun pour l'offre de formation professionnelle

Malgré les évolutions techniques qui entraînent parfois une réduction de la main-d'œuvre, la ressource humaine demeure essentielle pour les entreprises et elles sont à ce titre particulièrement intéressées par la politique publique de formation professionnelle. La formation professionnelle est donc un bon exemple de secteur où les associations professionnelles ou syndicales, acteurs à l'interface entre la société civile et le secteur privé, peuvent jouer un rôle déterminant à travers la construction de partenariats.

Par exemple, le Groupement Inter-Patronal du Cameroun (GICAM) a noué un partenariat avec l'Etat pour la définition de l'offre de formation à travers la participation à des groupes de travail et la signature de conventions.

Ainsi, une convention de partenariat a été signée en 2000 avec le Ministère de l'Education Nationale pour créer les conditions d'un enseignement technique et professionnel adapté aux besoins du marché du travail, et une Commission Paritaire statue sur les stages et la formation par alternance, la révision des programmes de formation, la création et la suppression des spécialités, la formation des formateurs, et la redéfinition de la politique d'acquisition des équipements.

Une autre convention entre le GICAM et l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales (ESSEC) a pour objectif, dans le cadre du développement institutionnel entre l'Université de Douala et le GICAM, de développer leurs relations dans le sens d'une plus forte implication du secteur privé dans les programmes de formation en management offerts par l'ESSEC.

Le GICAM participe également à de nombreuses commissions et projets aux côtés de l'Etat. Ceux-ci sont souvent financés par l'Etat ou par un bailleur de fonds, et le secteur privé apporte son expertise. Par exemple, le projet d'appui à la réforme de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (PARETFOP) est financé à la fois par le Fonds Africain de Développement et le gouvernement camerounais. Une étape ultérieure pourrait envisager la participation plus grande encore du secteur privé.

Même si la mise en œuvre des dispositions contenues dans ces conventions et programmes reste encore faible, ces initiatives multiples témoignent d'une inflexion des pratiques vers une plus grande

coopération entre l'ensemble des acteurs impliqués et la construction progressive d'une confiance réciproque fructueuse. Là encore, le secteur privé peut être peu à peu amené à participer activement à la production d'un service public, ici la formation professionnelle, et ce, de façon encadrée par les autorités du pays.

### **IV-3 – Conclusions et recommandations**

- Les résultats mitigés en zone Franc des Partenariats Public-Privé classiques, conçus entre l'Etat et un grand groupe international, imposent d'élargir le concept à des acteurs et à des secteurs nouveaux.
- La dimension participative des partenariats, au même titre que les dimensions contractuelles et institutionnelles, doit permettre de construire des modes de gouvernance équilibrés et robustes en cas de conflits d'intérêts entre les parties, et assurer la pérennité des services concernés.
- Le secteur privé national doit être plus systématiquement consulté, préparé et associé de façon transparente lors des processus de privatisations d'entreprises publiques. Les modalités de participation du secteur privé local doivent être diversifiées en s'inspirant des exemples observés (actionnariat salarié, filiales locales d'entreprises étrangères, financement sur les marchés via des structures mixtes, etc.). Un dialogue public-privé structuré doit être encouragé car c'est la première étape de la construction d'une confiance réciproque entre les acteurs.
- Le développement de multipartenariats entre administration centrale, collectivité territoriales, société civile et secteur privé est indispensable pour lutter efficacement contre la pauvreté en facilitant la fourniture de services publics décentralisés. Ces services concernent les infrastructures mais aussi des secteurs du développement humain comme la santé ou l'éducation. La société civile (ONG, syndicats professionnels, organisations confessionnelles, associations d'usagers, etc.) a un rôle important à jouer dans ces multipartenariats, notamment en termes d'intermédiation.
- Dans les secteurs d'activité où l'offre de services privés s'est déjà largement développée de façon autonome et anarchique, l'Etat doit mettre en place les incitations et contrôles nécessaires pour la faire s'inscrire dans le cadre des politiques publiques du pays.
- Pour l'offre de services décentralisés, un renforcement de la capacité et des moyens de la société civile et des collectivités territoriales est souvent nécessaire. Pour progresser dans ce nouveau domaine, il est souhaitable de promouvoir les échanges et les bonnes pratiques par des contacts réguliers voire des séminaires impliquant les différentes institutions concernées.
- Dans ce domaine comme dans les précédents, l'identification et le partage des bonnes pratiques au sein de la Zone Franc vont faire faire des progrès considérables en permettant aux gouvernements d'identifier les voies selon lesquelles ils peuvent initier des partenariats conduisant à l'émergence de services publics efficaces et pérennes.

### **V-1- Sur les processus de privatisation**

1/ La phase préparatoire de formulation réglementaire et de restructuration de l'entreprise privatisée et des réseaux conditionne en général le succès ou l'échec de l'opération. La mise en place d'un cadre réglementaire adéquat et la définition avec le repreneur privé d'objectifs contractuels réalistes et mesurables participent à la réussite des privatisations.

2/ L'opération de privatisation doit être complémentaire des politiques publiques. A cet effet, il faut prendre soin de séparer les objectifs de renforcement de l'efficacité économique des entreprises de service public et les objectifs sociaux de développement de l'accès des populations pauvres à ces services publics, qu'une entreprise privée n'a pas vocation à prendre en charge. Cette clarification des objectifs doit influencer la forme de la privatisation retenue.

3/ Dans le cadre d'objectifs de service public universel il importe que les gouvernements mettent en place des incitations et des mécanismes permettant de concilier les objectifs de rentabilité économique du repreneur et ceux de développement social.

4/ Il faut veiller à encourager un partenariat entre les entreprises privées nationales et les entreprises privées étrangères dans le cadre des opérations de privatisations.

5/ Il faut, dans la mesure du possible, encourager dans le cadre des opérations de privatisations le recours au marché financier et aux facilités de garantie existantes.

6/ Un effort plus grand de communication et de transparence en matière d'effets des privatisations est absolument nécessaire pour améliorer leur compréhension par les différentes parties prenantes.

7/ Il est nécessaire de rendre efficient le suivi des privatisations sur le plan contractuel à travers les organes de régulation et les tutelles techniques et financières

8/ Pour les marchés nationaux trop étroits, une approche régionale des privatisations visant à rechercher les complémentarités entre opérateurs pourrait être envisagée : interconnexion de réseaux, développement de capacités de production d'envergure régionale par des producteurs indépendants dans le cas de l'électricité.

### **V-2- Sur la mesure des effets des privatisations**

1/ Compte tenu de la faiblesse des données disponibles sur les effets des privatisations, il pourrait être envisagé d'élaborer au sein de la Zone franc un cadre minimal harmonisé de définition des informations appropriées pour mesurer et suivre ces effets. Les autorités de régulation ou les départements ministériels de tutelle devraient être chargés de la collecte des informations et de leur diffusion. Une banque de données harmonisée au niveau sous-régional pourrait être mise en place pour évaluer, comparer et capitaliser les expériences de privatisation.

2/ Un effort pourrait être mené pour réaliser de manière régulière des enquêtes sur la satisfaction des usagers des services publics (privatisés ou non); la coopération des agences de régulation ou des entreprises étrangères qui ont l'expérience des enquêtes sur la satisfaction des usagers des services publics devrait être recherchée.

### **V-3 – Sur la régulation**

1/ L'une des conditions essentielle de la réussite des privatisations est l'existence d'une régulation efficace avant, pendant et après le processus de privatisation. A cet égard il est indispensable que le cadre institutionnel soit bien défini, en particulier le rôle, les attributions, les moyens et les compétences nécessaires (technique, économique, comptable et juridique) dévolus à l'AR pour lui permettre d'assumer progressivement ses fonctions de façon indépendante.

2/ Il faudrait envisager au niveau régional des actions de formation de haut niveau pour les régulateurs, pouvant s'appuyer sur le partage d'expérience de bonnes pratiques dans les différents pays de la Zone franc ou hors Zone franc.

3/ En matière de régulation, l'approche régionale ouvre un large champ d'action pour mutualiser les bonnes pratiques et les informations, faire progresser la régulation, mettre en place des politiques de convergence sectorielle et harmoniser les réglementations. Il faudrait prévoir au niveau régional des mécanismes de concertation des autorités de régulation et entamer une réflexion sur une régulation régionale dans le respect des principes de subsidiarité. Il semble souhaitable de créer un comité ad hoc avec notamment la participation des associations patronales et de consommateurs.

### **V- 4 – Sur les multipartenariats**

1/ Le développement de multipartenariats entre administrations, collectivité territoriales, société civile et secteur privé est indispensable pour lutter efficacement contre la pauvreté. Seule la mobilisation des énergies de toutes les parties prenantes, s'appuyant notamment sur l'initiative privée et celle de la société civile chaque fois que cela est possible, peut répondre à ces défis.

2/ Ces multipartenariats devraient notamment permettre d'associer les entreprises nationales au processus de privatisation, de faciliter le financement et la réalisation de nouvelles infrastructures de service public et de renforcer la stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau décentralisé dans les secteurs de l'éducation, de l'eau, de la santé et de l'électrification rurale.

3/ Afin de créer une dynamique de confiance entre les différents partenaires, il faut établir une réglementation claire qui précise le rôle, les droits et obligations de chacun des acteurs au sein de ces multipartenariats. Il faut également se doter des moyens juridiques pour en assurer le suivi et l'application.

4/ Un renforcement de la capacité et des moyens de la société civile et des collectivités territoriales est souvent nécessaire.

5/ Pour progresser dans ce nouveau domaine, il est souhaitable de promouvoir les échanges et les bonnes pratiques par des contacts réguliers impliquant les différentes institutions concernées.

# Annexes

## **Annexe 1: liste des membres du groupe de travail**

### **AFRISTAT:**

M. Djoret BIAKA TEDANG , expert macro économiste

### **BCEAO:**

M. Bassambié BATIONO, Chef du service des Etudes Economiques

### **BENIN :**

M. Martin GBEDEY, Conseiller Technique à l'Economie du MFE

M. Epiphane ADJOVI Directeur Général de l'Economie

### **BEAC:**

M. Antoine NKODIA, Directeur des Etudes

M. Alexandre RENAMY-LARIOT e, 2ème Adjoint au Directeur des Etudes

M<sup>elle</sup> Félicité Marie Noëlle NADO, Chef de service de la Conjoncture à la Direction des Etudes

M. Barthélemy KOUEZO, COBAC

### **BDEAC :**

M. Jeannot Christophe GOUGA III, Macro-économiste

### **BOAD:**

M. Yoro DIAKITE, chef de la division de l'intégration régionale et des études

### **BURKINA FASO:**

M. Lassané KABORE, Directeur des Affaires Monétaires et financières à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

### **CAMEROUN:**

M. AMINOU BASSORO, Président de la Commission Technique de Privatisation et des Liquidations

Mme Agnès Solange ONDIGUI OWONA, Analyste financier au ministère de l'économie et des finances

### **CEMAC :**

M. Jean-Claude AWAMBA, Chef du bureau extérieur de la CEMAC

### **CONGO :**

M. Pascal BOBASSA-EBALE, Conseiller aux Privatisations du Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget

### **COTE D'IVOIRE:**

M. Oussou KOUASSI, Directeur général de l'économie

M. Kouadio Pierre Narcisse N'DRI, Directeur des Participations et de la Privatisation à la Direction Générale de l'Economie

### **GABON :**

M. Emmanuel EYEGHE NZE, Chargé d'études au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation

M. Patrick Hervé BIGNOUMBA, Assistant du Secrétaire du Comité de Privatisation, Responsable de la Composante Secteur Financier et Parts Minoritaires

M. Dieudonné MAGANGA M'VOU, Responsable de la Composante Régulation et Dimension Sociale des Privatisations

### **GUINEE BISSAU :**

M. Carlos CASIMIRO

**FRANCE:**

M. Jean-Claude BERTHELEMY, Professeur à la Sorbonne - Président du groupe de travail  
M. Eric VIDAUD, Adjoint au bureau MF2 (MINEFI)  
M. Yves –Laurent MAHE, Adjoint au bureau EURAMO2 (MINEFI)  
M<sup>elle</sup> Sylvaine HEROLD, stagiaire (MINEFI)  
M<sup>elle</sup> Laure WEYMULLER, stagiaire (MINEFI)  
M. Aymeric BLANC (AFD)  
M. Anselme IMBERT (Banque de France)  
M<sup>elle</sup> Lucia WEGNER (OCDE)  
M<sup>me</sup> Céline KAUFFMAN (OCDE)

**MALI :**

M<sup>me</sup> Zamilatou SIDIBE CISSE  
M<sup>me</sup> Assitan KOUYATE

**NIGER:**

M. Ousmane MAMAN, Directeur général de l'épargne, du crédit et des assurances

**RCA :**

M. Marcel NGAÏSSIO, Délégué général au Comité de privatisation des entreprises publiques  
M. Honoré TCHETCHARE, Expert Economiste et financier

**SENEGAL:**

M. Amadou KEBE, Adjoint au Chef de division à la CGCPE au Ministère de l'Economie et des Finances  
M. Amadou Tidiane DIA, Economiste Planificateur à la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP/MEF)

**TCHAD:**

M. Atidjani ABDERAN, Commission Technique chargée du Désengagement de l'Etat

**TOGO:**

M. Don'Djah WOROU, Directeur du Portefeuille

**UEMOA:**

M. Saidou ABDOU, cadre en charge des dossiers relatifs au secteur privé

## **Annexe 2: liste des sigles et acronymes**

AEP : adduction en eau potable

AES-SONEL : Applied Energy Services- Société Nationale d'Electricité

AFD : Agence Française de Développement

AFRISTAT : Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne

ARSE : Autorité de Régulation du Secteur de l'Electricité (Togo)

ART : Autorité de Régulation des Télécoms (Sénégal et Togo)

ARTEL : Autorité de Régulation des Télécoms (Gabon)

ATCI : Autorité de régulation des Télécommunications de la Côte d'Ivoire

BCEAO : Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest

BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement

CECF Transgabonais : opérateur historique de transport ferroviaire au Gabon

CEE : Comorienne des Eaux et de l'Electricité

CEET : Compagnie d'Energie Electrique du Togo

CEMAC: Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CIE : Compagnie Ivoirienne d'Electricité

CIRDI : Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements

CI-TELECOM : Compagnie Ivoirienne des Télécoms

CNSS : Caisse de Sécurité Sociale au Gabon

CRE : Commission de Régulation de l'électricité (Sénégal)

CREE : Commission de Régulation de l'Electricité et de l'Eau au Mali

CRT : Commission de Régulation des Télécoms (Mali)

DGACPT : Direction Générale de l'Administration Centrale des Postes et Télécommunications (Congo)

DSRP : Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté

EDMSA : Energie Du Mali SA (dans les secteurs de l'eau et de l'électricité)

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONAS : société publique chargée de l'assainissement des eaux au Sénégal.

ONPT : Office National des Postes et Télécommunications (Congo)

PPP : Partenariat Public-Privé

SDE : Société Des Eaux (Sénégal), société d'affermage issue de la scission de la SONEES en deux entités.

SEEG : Société d'Energie et d'Eau du Gabon

SENELEC : Société Nationale d'Electricité du Sénégal

SETRAG : Société d'Exploitation du Transgabonais

SNDE : Société Nationale de Distribution de l'Eau (Congo)

SNE : Société Nationale des Eaux (République Centrafricaine)

SNE : Société Nationale d'Electricité (Congo)

SNEC : Société Nationale des Eaux du Cameroun

SONATEL : Société Nationale des Télécoms (Sénégal)

SONEL : Société Nationale d'Electricité du Cameroun

SONES : Société Nationale des Eaux du Sénégal.

SONEES : Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal

SONITEL : Société Nigérienne des Télécommunications

STEE : Société Tchadienne d'Electricité et d'Eau

UCM : Unité de Cession des Médicaments (République Centrafricaine)

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

### Annexe 3: Termes de références du groupe de travail

#### **TERMES DE REFERENCE GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PRIVATISATIONS EN ZONE FRANC**

#### **1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISE EN PLACE D'UN GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PRIVATISATIONS**

##### a) CONTEXTE

La réunion des Ministres des finances de la Zone franc qui aura lieu au printemps prochain à Libreville (Gabon) aura parmi ses thèmes principaux la question des privatisations en Zone franc. Comme il avait été prévu lors la réunion d'avril 2005 à Cotonou, la réunion du 20 septembre 2005 à Paris a en effet permis d'engager ces travaux et de mettre en place un groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion déjà engagée sur ce sujet aussi bien à l'échelle de la Zone franc qu'à l'échelle régionale ou nationale.

Ces travaux devraient permettre d'apporter une réponse aux préoccupations des Etats membres de la Zone franc convaincus de la nécessité des privatisations pour favoriser le développement. Ils devraient permettre ainsi un dialogue enrichi avec les bailleurs de fonds, au moment où ces derniers préconisent la privatisation des entreprises des secteurs productifs concurrentiels, mais aussi des services publics en réseau. Ces privatisations prennent bien entendu des formes diverses, de la cession pure et simple à la mise en place d'un partenariat entre l'Etat et le secteur privé.

Aujourd'hui les privatisations font partie intégrante des programmes de réforme dans la plupart des économies africaines. Toutefois, les privatisations y restent souvent perçues comme imposées de l'extérieur et au seul bénéfice des entreprises étrangères. Leurs avantages pour les populations et la contribution réelle qu'elles apportent à l'émergence d'un secteur privé africain moderne et au développement des marchés financiers sont rarement mis en avant. De plus, après une première phase d'expansion marquée par le succès de nombreuses opérations contribuant notamment à la montée en puissance d'un secteur privé local moderne, le processus marque aujourd'hui nettement le pas, en particulier depuis qu'il est question de privatiser les secteurs stratégiques (coton en particulier) et les services publics (eau, électricité, télécommunications)

Il y a donc aujourd'hui un double enjeu pour les Etats de la Zone franc :

- consolider l'appropriation du processus et en améliorer les modalités, en s'inspirant des meilleures pratiques ;
- reprendre l'initiative et relancer, sur des bases renouvelées, le processus de réformes qui risque sinon de s'essouffler.

Un groupe de travail, composé d'experts des différentes institutions de la Zone franc (Banques centrales, Unions économiques et monétaires, Ministères des finances...), devra préparer une liste de propositions concrètes qui sera présentée aux Ministres des finances et Gouverneurs au printemps prochain.

##### b) CONSTAT

Les Etats membres de la Zone franc ont été les premiers à engager le mouvement de privatisation en Afrique subsaharienne, les premières opérations ayant été engagées en Côte d'Ivoire dès 1960. L'Afrique de l'Ouest a eu largement recours aux privatisations, avec 32% du total des transactions en Afrique subsaharienne (et 10,2% des recettes pour la Zone UEMOA), mais le processus y rencontre aussi des difficultés. L'Afrique centrale en revanche est la région qui a réalisé le moins d'opérations de privatisation. La CEMAC ne représente en effet que 4.2% seulement du total des recettes de privatisation perçues en Afrique sub-saharienne entre 1991 et 2002 et 9% du total des transactions. Ces indications devront être complétées par le groupe de travail au cours des travaux qu'il mènera.

Alors que le secteur concurrentiel a été principalement concerné par la première vague de privatisations initiée à l'orée des années 1990, le secteur des services et infrastructures publics en réseau (eau, électricité et télécommunications) n'a fait l'objet de réalisations abouties que dans quelques pays. Dans les autres pays de la Zone franc, les engagements concernant la privatisation des services en réseau existent mais les réalisations concrètes demeurent encore limitées, en raison notamment de la faiblesse des infrastructures existantes, du manque de solvabilité du pays permettant de financer les investissements nécessaires, de l'étroitesse du marché et du manque de repreneurs potentiels.

Même s'il est difficile d'obtenir une estimation chiffrée globale, l'impact budgétaire semble significatif pour des pays dont les privatisations se sont déroulées dans un contexte de réformes structurelles et de bonne gouvernance. Dans certains cas, la diminution des subventions publiques y a déchargé l'Etat d'un réel fardeau budgétaire.

Par ailleurs, bien que modestes, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) se sont dirigés vers les pays où le périmètre du programme de privatisation était vaste et ne se limitait pas à quelques sous-secteurs et où l'environnement juridique était favorable.

L'impact sur les populations est parfois très significatif (disparition des pénuries, baisse de la tarification, meilleure accessibilité). Mais dans la plupart des pays de la Zone franc, la majorité de la population se trouve dans l'incapacité économique d'avoir recours à des services publics payants, ce qui limite cet impact, en particulier pour les couches les plus pauvres de la population.

Enfin, la question de la régulation est centrale. En effet, les cas d'échecs des privatisations sont souvent dus à l'insuffisance de la régulation et des structures chargées de la mise en œuvre et du suivi des privatisations (par exemple pour faire respecter par le repreneur un contrat raisonnable).

## **2. OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS**

Conformément à la demande des ministres, le groupe de travail définira les actions novatrices qui pourraient être conduites, notamment au niveau régional, et précisera le rôle que devrait jouer chacun des acteurs concernés (Etats, banques centrales, institutions régionales, bailleurs de fonds internationaux, entreprises privées locales, etc.) pour atteindre les objectifs suivants :

- Repréciser la problématique des privatisations dans le cadre de la stratégie de développement.
- Mieux évaluer le processus des privatisations.
- Mieux mesurer les résultats des privatisations dans un pays en liaison avec les instituts statistiques nationaux ou régionaux, et définir des critères opérationnels permettant de mieux apprécier ces résultats ;
- Identifier de bonnes pratiques qui permettent de mieux réussir les privatisations ;
- Déterminer le rôle de l'échelon régional dans le processus, concernant en particulier les modes de régulation et de suivis post privatisation ;
- Etudier les nouveaux types de partenariats possibles dans la Zone.

Les travaux du groupe de travail devront déboucher sur des conclusions opérationnelles, au service du développement des pays de la Zone franc. Ils pourront s'inspirer des principales conclusions et recommandations des études déjà réalisées.

### 3. CONTENU DES TRAVAUX

Le groupe de travail s'attachera à approfondir les pistes de réflexion suivantes :

- Un état des lieux des privatisations dans les services publics de réseaux

Le groupe de travail pourra se pencher sur :

- les causes principales des difficultés rencontrées et les raisons des échecs des privatisations (en particulier dans la signature du contrat avec le repreneur), et les erreurs à éviter
- les divers obstacles au succès des privatisations, notamment ceux liés au respect des différents accords ; le groupe de travail pourra proposer des solutions
- l'examen et la proposition, par secteur, des options alternatives (suspension, arrêt des privatisations...)
- l'analyse critique et comparative des modalités de libéralisation et de privatisation adoptées dans chaque Etat membre.

- La mesure des effets économiques et sociaux des privatisations :

La diffusion d'informations et la mesure des résultats des privatisations aideraient à surmonter la méfiance que ces opérations inspirent aussi bien aux gouvernements qu'aux populations et permettrait de mieux contrôler leur mise en œuvre. La création de structures nationales ou régionales d'observation et d'action permettant à la fois de collecter, suivre et relayer l'information relative au processus de privatisation pourrait en particulier y contribuer. De telles informations amélioreraient également l'exercice de la régulation, souvent défaillant en Afrique subsaharienne.

Cette question pose toutefois une question plus large, dont la communauté internationale prend actuellement pleinement conscience sans y apporter encore de réponse globale : le renforcement des capacités des structures en charge de privatisation et des systèmes d'information statistiques nationaux et la disponibilité des statistiques à temps et à moindre coût. En effet, il est difficile aux systèmes d'information régionaux et/ou nationaux d'avoir accès aux données relatives aux effets des privatisations. La diffusion insuffisante des informations pénalise notamment les processus de privatisation.

- La régulation et ses enjeux régionaux:

Même si les privatisations n'ont pas fait partie des thèmes prioritaires de la coopération régionale en Zone franc, la BOAD, la Commission de l'UEMOA et la CEMAC ont engagé des réflexions sur ce thème. L'approche régionale ouvre en effet un large champ d'action pour mutualiser les bonnes pratiques et les informations, faire progresser la régulation, mettre en place des politiques de convergence sectorielle ou encore partager les investissements en matière d'interconnexion des réseaux électriques et de télécommunications.

Une approche régionale pourrait permettre également d'envisager une harmonisation des réglementations (normes techniques, environnement juridique, etc.) en matière de privatisation et d'investissement. Elle pourrait, le cas échéant, déboucher sur la création de nouveaux outils dans le cadre de l'OHADA.

- Les nouveaux partenariats entre autorités publiques, société civile et secteur privé local susceptibles d'aider à atteindre les objectifs du développement :

En complément des expériences de privatisation faisant appel à un opérateur étranger international (concessions, baux, contrats de gestion), de nouveaux types de partenariats s'appuyant sur des entrepreneurs et investisseurs africains pourraient se développer, à la fois dans le milieu urbain mais aussi dans le milieu rural. Cela reviendrait à monter un partenariat public privé local, sans pour autant exclure le recours à l'expertise étrangère. Une autre solution pourrait consister à ouvrir le capital de l'entreprise en ayant recours à la Bourse régionale des valeurs, à attribuer des titres à ses salariés et

retraités et à avoir recours à un partenaire « stratégique » minoritaire, tout en gardant une part publique.

Par ailleurs, une réflexion est actuellement engagée, au sein de la Banque mondiale en particulier, pour imaginer les nouveaux types de partenariats entre l'Etat, le secteur privé et la société civile qui seront nécessaires si la hausse annoncée de l'aide publique au développement se confirme, dans la perspective des ODM. En effet, les services publics actuels, surtout lorsqu'ils sont assurés par des administrations aux moyens limités, comme dans les secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé, auront sans doute de grandes difficultés à absorber les volumes d'aide envisagés. Un partenariat entre le public et le privé, sous des formes à définir, pourrait permettre d'y faire face, au moins de façon temporaire.

Enfin, certains services publics (distribution de l'eau, électrification rurale) bénéficieraient à être gérés en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations d'usagers (le secteur de l'eau au Mali constitue un bon exemple de ce que l'on peut faire dans ce domaine).

#### **4. COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL ET MODE DE FONCTIONNEMENT**

Le groupe de travail impliquera les différents acteurs de la Zone franc. Le 20 septembre, les ministres de la Zone franc se sont concertés et ont décidé qu'il sera présidé par M. Berthélemy, Professeur à l'Université de Paris 1 et co-auteur, en 2004, d'un rapport du centre de développement de l'OCDE sur les privatisations en Afrique subsaharienne.

Un soin particulier devra être apporté à ce que les experts de la Zone franc soient pleinement associés au travail du groupe. Les Unions régionales et les Banques centrales, ainsi que les délégations nationales de la Zone franc, ont été invitées à désigner des représentants pour y siéger. AFRISTAT et le centre de développement de l'OCDE seront également invités à y participer, pour les domaines qui les concernent.

Pour la partie française, la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) a accepté d'assurer le secrétariat de ce groupe de travail, en liaison avec l'Agence française de développement (AFD). La Banque de France et le Ministère des Affaires Etrangères français seront également associés à ces travaux.

Le groupe de travail se réunira deux fois, les 15 et 16 décembre 2005 à Bamako et les 22 et 23 février à Douala. Il invitera les organisations patronales régionales de l'UEMOA et la CEMAC et les associations régionales de régulateurs à participer à la réunion des 22 et 23 février.