

Pour un tiers contrôleur extérieur

Dans les pays en développement, l'amélioration du service et le besoin de capitaux neufs constituent les deux motivations de la libéralisation des réseaux d'infrastructures. Si le processus de réforme est aujourd'hui engagé, il tarde cependant à s'étendre. Dans le contexte africain, la méfiance est grande quant aux appétits et à l'opportunisme des acteurs. Là plus qu'ailleurs, plutôt qu'une régulation juridique à l'américaine ou professionnelle à la française, il faudrait concevoir un régulateur régional, de stature internationale, ayant un fort pouvoir de contrôle.

**par Alain Henry
Agence française
de développement**

En Afrique subsaharienne, après plusieurs années d'expectative – reflétant une profonde méfiance des acteurs [1] – le rythme des privatisations commence à s'accélérer. Dans le secteur de l'électricité, plusieurs années se sont écoulées entre la première privatisation en Côte d'Ivoire (1991), et les exemples plus récents du Gabon et du Sénégal (à l'exception du

cas ancien de la Guinée, qui s'est déjà soldé par une rupture de contrat). Le plus gros des opérations reste à faire, notamment avec les réseaux du Cameroun, de Madagascar, de nombreux pays plus petits, un jour peut-être de l'important Congo démocratique... Malgré les difficultés déjà expérimentées et la persistance de la méfiance, la question de la régulation, en particulier celle du régulateur, reste pourtant largement dans l'ombre (1).

Jusqu'à présent, les objectifs du régulateur, le contenu de ses missions et ses moyens n'ont encore été nulle part précisés. Pourtant, dans ce contexte, la subjectivité des relations sociales et politiques, ainsi que l'opportunisme marqué des acteurs devraient inviter les bailleurs de fonds à une réflexion approfondie sur la régulation des services publics. L'idée d'un tiers contrôleur externe serait propre, en effet, à accroître la crédibilité du système. A cet égard, nous allons commencer par observer la seule expérience en peu ancienne de privatisation d'un service public, l'électricité en Côte d'Ivoire.

L'exemple ivoirien

En 1991, face aux besoins financiers de l'Etat ivoirien et devant une crise prévisible du secteur de l'énergie, le Président Houphouët-Boigny accorde la « concession » (en fait, un contrat d'affermage élargi) à la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE), société filiale de Bouygues et d'EDF. En 1994, confronté à un déficit de production d'énergie lié à une longue absence d'investissements, le pays confie à ces partenaires la réalisation d'une centrale thermique de 170 MW, sous la forme d'un contrat de BOT (*Build-operate-transfer*). Avec le recul du temps, il intéressant de regarder les enseignements de cette double opération de concession, généralement considérée comme un succès [2]. Il faut tout d'abord souli-

gner les trois grandes conditions qui ont présidé au lancement réussi de ces deux opérations :

- une situation d'urgence créant une obligation de réussir, qui a crédibilisé les intentions des dirigeants ivoiriens ;
- la présence d'un opérateur privé puissant, capable de soutenir une négociation difficile ;
- la présence des bailleurs de fonds, garantissant l'opération et le respect futur des engagements (dans la création de la CIE, cette troisième condition n'était qu'indirectement réalisée – à travers la pression du FMI – mais elle est de plus en plus souvent souhaitée dans les opérations actuelles).

Ces trois conditions constituent un ensemble convergent : elle ont permis de réduire une incertitude jugée généralement trop grande par les acteurs quant au respect, dans ce contexte, des engagements contractuels.

On peut alors souligner les acquis et les limites de ces concessions.

Du côté des résultats positifs, la gestion privée s'est traduite par des gains d'efficacité spectaculaires : croissance de la productivité, motivation de la main d'œuvre, amélioration de la maintenance, réduction des durées d'interruption de service, accroissement du rendement de distribution, etc. La performance la plus incontestable concerne les taux de recouvrement sur la clientèle des particuliers, pour lesquels la CIE obtient des résultats particulièrement élevés – parfois bien supérieurs à ce qui se fait dans certaines métropoles européennes – alors même qu'il s'agit d'un domaine réputé relever en Afrique de la « mission impossible ». Ce bilan positif s'analyse comme étant, d'une part, le fruit d'une gestion privée (motivée par l'optimisation des gains), d'autre part, comme le résultat d'une

(1) Dans les projets en cours - au Cameroun et à Madagascar - la Banque mondiale a admis le principe d'un régulateur. Mais il ne s'agit encore au niveau des lois votées que d'une coquille vide.

solide connaissance du contexte local par les acheteurs : le président directeur général ivoirien de la CIE peut être considéré comme « l'inventeur » d'un modèle de management moderne et néanmoins original, adapté au contexte africain, modèle qu'il a mûri pendant de longues années passées à la tête de la société des eaux [3].

Toutefois, au-delà de ces aspects lumineux, des zones d'ombres demeurent, qui sont également significatives.

Une première déficience concerne l'impuissance de l'exploitant à recouvrer normalement les créances de l'administration. La théorie – admise notamment par la Banque mondiale – selon laquelle un opérateur privé « indépendant » doit couper le courant aux administrations en impayé relève de l'utopie (au sens propre). Dans la pratique, la CIE préserve ses intérêts en procédant à une compensation financière entre les consommations dues par l'Etat et la part du chiffre d'affaires qu'il doit lui reverser au titre du renouvellement des équipements. Cette méthode, peu orthodoxe d'un point de vue économique, pourrait constituer une hypothèque – assez peu visible – sur l'équipement des générations futures.

La seconde déficience concerne l'optimisation des prix à la clientèle et de la programmation des investissements. Le plan d'investissement a été confié, après un long conflit, à l'exploitant (qui cependant n'en assume pas la responsabilité financière).

La faible taille du marché est un trait caractéristique de nombreux pays en développement, conduisant régulièrement à des situations de monopole privé. Dans le contexte d'un monopole public, le calcul au coût marginal se substituait aux mécanismes du marché pour amener l'entreprise publique à s'équiper comme si elle était soumise à la concurrence (en renonçant ainsi à la rente du monopole). La question ne se posait donc pas de la répartition de la rente entre contribuables, consommateurs et actionnaires. Par contre, dans la situation d'un monopole privé, aucun mécanisme ne garantit plus l'optimisation des tarifs ; ceux-ci résultent logiquement d'un choix politique, sans toutefois que la programmation des investissements n'y soit nécessairement

prise en compte ; quant à la rémunération de la société fermière, elle découle d'une estimation heuristique, dans laquelle l'entreprise jouit d'une asymétrie considérable de l'information.

La privatisation semble ainsi constituer une réponse efficace à la mauvaise gestion persistante des services publics dans les pays en développement. Elle devrait permettre de réduire l'essentiel des inefficacités du service public et, du même coup, les ponctions budgétaires effectuées pour soutenir les sociétés d'Etat. Elle permet aussi de mobiliser des capitaux complémentaires en direction des infrastructures. Les besoins de ce

côté restent considérables (en Afrique, la consommation moyenne d'électricité est de 418 kWh par habitant, contre 1 035 kWh dans les pays à revenu intermédiaire).

Cependant, jusqu'à présent, la privatisation n'a guère apporté de progrès sur la question de l'opacité des administrations publiques. Elle laisse entières deux difficultés :

- une incapacité relativement persistante des Etats africains à incarner l'intérêt général et à jouer un rôle d'arbitre neutre et raisonnable ;
- la non-transparence des marchés qui sont largement soumis, dans ce contexte, aux pressions politiques.

L'institution d'un régulateur

Cependant, les relations entre les autorités politiques et les opérateurs privés de service public relèvent d'un jeu permanent de séduction et de répulsion. Dans un schéma monopolistique – inévitable – ce type de relations ouvre sur un risque important de capture de la collectivité par des intérêts privés.

La privatisation de la CIE s'est effectuée dès le départ dans une atmosphère lourde d'hostilité, ponctuée d'action de sabotages sur les installations et de menaces personnelles à l'encontre des dirigeants. Simultanément, les relations personnelles au plus haut niveau de l'Etat ont été un critère déterminant

dans l'attribution des contrats. Par la suite, les négociations périodiques pour la révision du cahier des charges et du montant de la redevance se sont déroulées dans des jeux relationnels complexes d'une nature très politique. Aujourd'hui, la CIE occupe une position dominante, avec un risque non nul d'expulsion politique (sur l'agitation éventuelle du soupçon de « recolonisation »). Toutefois, un acte de rejet aurait un impact désastreux sur la crédibilité de l'Etat auprès des opérateurs économiques internationaux.

D'une manière générale, dans le contexte ivoirien, un Bureau national de contrôle (le BNETD, rattaché au

premier ministre et anciennement connu comme Direction du contrôle des grands travaux) exerce un rôle relativement positif de tiers indépendant entre les ministères concédants et les concessionnaires privés. Toutefois, avec le temps, sa neutralité tend à s'éroder. Surtout, cette structure n'a pas d'équivalent dans les autres pays africains. Au niveau régional, la nature fluctuante des relations et l'opportunisme des acteurs se traduit par une grande imprévisibilité des marchés. A titre d'exemple, la compagnie ghanéenne d'électricité (Volta River Authority), qui admettait jusqu'à ces dernières années le principe du transport pour le compte d'un tiers (en prenant le transit sur son réseau du courant ivoirien à destination du Togo), a récemment décidé de s'imposer comme intermédiaire commercial obligé, montrant ainsi une volonté de mainmise.

L'institution d'une régulation, visant au respect des engagements et à l'existence d'un marché ouvert, constitue dans ce contexte une condition de viabilité des politiques de libéralisation. L'idée d'un régulateur extérieur aux jeux relationnels locaux s'impose notamment dans les pays où la taille du marché entraîne des situations de monopole. Ailleurs, notamment à l'échelon régional – dans le cas de réseaux interconnectés – il faudra veiller à assurer une concurrence effective. Dans tous les cas, il faudrait concevoir l'institution d'un pivot régulateur, capable de faire

respecter les concurrences, d'accroître la transparence de l'information et des marchés, et de contrôler l'application des règles et des contrats. Tandis que la question n'est pas débattue explicitement, chaque bailleur de fonds tend à développer sa propre conception, laquelle reflète la culture politique implicite de chacun.

Cependant, lorsque les bailleurs de fonds envisagent l'institution d'un régulateur, ils semblent procéder par projection inconsciente de leur propre modèle, plutôt que par adaptation aux comportements constatés localement.

Du côté de l'aide française, les préconisations institutionnelles renvoient spontanément à l'idée d'un Etat soucieux d'incarner l'intérêt général. Nous tendons à défendre une forme de régulateur, dont, en matière de service public, Marcel Boiteux et Pierre Massé sont des figures emblématiques. Les économistes reconnaissent volontiers que la concurrence n'a jamais fait aussi bien que l'action incitative fine de la théorie marginaliste, qui a fait l'histoire d'EDF [5]. Dans cette logique, les grands corps de l'Etat jouissent d'un statut qui les protège des dérives politiques ; leur sens du devoir leur prescrit de ne pas profiter « de la vie tranquille du monopole » ; grâce à de savants calculs (ayant reçu l'onction sacrée du prix Nobel), de haut ils garantissent le juste équilibre du service public. Ils incarnent la tradition française d'un Etat « éclairé et bienveillant » [6].

Du côté de la Banque mondiale, ce modèle n'a guère de chance d'être entendu. Celle-ci oppose au modèle français celui, d'inspiration américaine, d'un « marché bienfaiteur », dans lequel la régulation est assurée par la concurrence, conduisant à une société où les échanges sont équitables, où l'effort et l'innovation sont récompensés de façon juste, et où nul n'abuse d'une position dominante. Pour les services publics – indispensables mais enclins de ce fait à l'abus – il faut instituer des commissions de contrôle ; l'administration doit veiller à l'égalité de tous devant la loi ; des procédures complexes permettent de veiller à la neutralité des juges. L'application de cette conception institutionnelle repose sur

un système judiciaire complexe et sur un vaste tissu dense de jurisprudences. Cependant, ni l'une ni l'autre de ces deux philosophies politiques ne s'applique vraiment aux réalités africaines : pas de corps technique s'imposant à lui-même des règles contraignantes pour assurer un service de qualité ; pas de magistrats indépendants, issus d'un système judiciaire complexe, agissant au nom d'un impartialité sacrée.

L'Etat n'est pas perçu comme un « arbitre *fair* »

(pour parler à la manière d'un espéranto institutionnel où se mêleraient les deux conceptions précédentes). Il apparaît plutôt comme le représentant d'intérêts particuliers puissants, complice de certains pouvoirs économiques, en lutte contre d'autres, mais toujours en compétition pour une mainmise sur les rentes présentes et à venir ; presque partout, les services publics font des performances médiocres (au Nigeria, le taux de recouvrement sur les consommations d'électricité serait de l'ordre de 50 % des kWh produits).

Un contexte éminemment politique

L'Afrique offre bien des atouts économiques, notamment de souplesse et de dynamisme, qui justifient l'intérêt qu'on lui porte. Mais le revers de cette souplesse apparaît dans une gestion souvent complaisante, fondée sur des logiques éminemment politiques. Les relations entre acteurs sont fondées sur l'idée implicite des « vrais amis » (par opposition aux « inexpugnables ennemis »), comme le rappelle d'ailleurs le récent témoignage du président directeur général de la Compagnie ivoirienne d'électricité [3]. C'est à partir de cette logique qu'il faudrait concevoir la forme institutionnelle du régulateur.

La qualité d'une relation personnelle tend à l'emporter sur l'objectivité des faits. Le devoir de rendre des services à ses « amis » constitue une manière d'être socialement obligatoire. Un impératif de réciprocité envers ses alliés se substitue à celui, prévalant dans les

pays occidentaux, d'un respect désintéressé des règles : rendre service, c'est acquiescer des obligés ; refuser de le faire, c'est se rendre suspect de ne rechercher que ses intérêts personnels. Les règles sont souvent détournées sous la pression des clientélismes et des jeux politiques. Au point que la stigmatisation de la corruption, qui revient dans tous les propos, paraît parfois déconnectée

Au Nigeria, le taux de recouvrement sur les consommations d'électricité serait de l'ordre de 50 % des kWh produits

de la réalité : l'opprobre vise ceux qui refusent de céder aux demandes des

proches, plutôt que ceux qui y succombent. Simultanément, les acteurs semblent n'avoir guère intériorisé les barrières culturelles qui, dans les pays occidentaux, font que les risques d'appropriation de la chose publique restent peu ou prou limitées [7]. Le respect d'une règle technique ou administrative ne saurait découler d'un sacrifice librement consenti par un individu quelconque. La capacité à agir dépend des relations que chacun peut solliciter. Toute initiative est essentiellement déchiffrée comme le résultat d'un système d'alliances et d'intérêts.

D'un point de vue local, il n'est guère imaginable que les acteurs puissent agir gratuitement, au nom d'une règle abstraite. Les obligations de contrepartie et la dénonciation des intérêts sont au cœur des logiques d'interprétation, énoncées avant même que les faits ne soient constitués. Les dirigeants sont suspects d'appétits occultes, à moins de se montrer redevables envers les leurs. On a là une sorte de logique autoréalisatrice : le pouvoir, qu'il accapare ou qu'il redistribue, est insatiable.

La fragilité de ce système, c'est sa sensibilité aux intérêts latents et aux effets nocifs des réciprocités. C'est elle qui fait affleurer ces craintes de vénalité et la méfiance qui en découle ; elle qui, dans la vie politique, donne aux alliances et aux adversités cette force capable de l'emporter sur le respect des règles démocratiques ou d'une ligne idéologique (au Bénin, on a vu un président libéral, ancien haut fonctionnaire du FMI, s'allier seul contre tous avec le Parti communiste). Cette trame suppose en réalité l'institution de contrôles réguliers afin de se prémunir contre les

abus de réciprocité. Selon une opinion communément admise, la responsabilisation des acteurs passe par l'exercice de contrôles systématiques et inopinés. Faut de quoi, les partenaires se considèrent comme pris mutuellement dans des jeux d'intérêts et de séduction.

Dans ce contexte, l'Etat ne peut guère incarner la neutralité d'un intérêt général. La régulation reste la résultante d'un débat d'experts qui, du consultant local à la mission d'observateurs internationaux, bénéficient d'une triple vertu : une exterritorialité relative par rapport aux jeux d'intérêts locaux ; une clairvoyance technique éprouvée ; et une sérénité par rapports aux luttes d'influence. Ceux qui sont chargés du contrôle doivent, par définition, agir avec neutralité, en dehors des règles de réciprocité.

C'est un aspect paradoxal et néanmoins central : en raison d'un même principe, le rôle du contrôleur est essentiel à l'équilibre du tout, en même temps qu'il est difficile à légitimer.

L'institution d'une mission d'audit régionale

Dans le contexte africain, on n'échappera guère au comportement, tantôt complaisant et complice, tantôt opportuniste et agressif, de l'Etat à l'égard des intérêts privés. L'objectif premier du régulateur serait d'introduire ici un minimum d'objectivité dans les relations économiques, dont le cas de la Côte d'Ivoire souligne la nécessité. Son rôle se rapprocherait alors plus d'un travail d'audit, consistant notamment à vérifier le respect des procédures par les acteurs (par exemple, le paiement par l'administration de ses consommations).

L'idée proposée est celle d'un « tiers contrôle extérieur », agissant au niveau régional, doté essentiellement des pouvoirs d'une mission d'audit. Une mission permanente d'audit, pouvant associer les principaux bailleurs de fonds de la région, serait constituée d'une structure légère, capable essentiellement de déclencher à la demande des audits techniques et financiers. Elle aurait :

- un large pouvoir d'investigation, et d'exposition, auprès des pouvoirs publics nationaux ou régionaux et des institutions financières internationales, de ses vues concernant les conditions d'exercice de la concurrence, les normes de productivité dans le secteur, la compétence technique des opérateurs, l'allocation des éventuelles subventions, le contenu des missions de service public, leur réalisation, et l'évolution du secteur en général ;

- des pouvoirs d'enquête et de contrôle importants quant au respect des règles et des procédures, que ce soit lors des opérations de privatisation ou, une fois passée cette étape, pour le respect des règles et des engagements des acteurs (application des cahiers des charges et des procédures de travail, recouvrement des consommations publiques, transparence de la concurrence, etc.).

Une telle mission n'aurait pas le pouvoir de fixer les prix, sauf dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de la concurrence. Elle n'aurait pas le pouvoir de formuler une politique sectorielle.

Au-delà des contrôles existants à l'échelon national (audits financier des sociétés, ministères de tutelle, etc.), elle constituerait un échelon supplémentaire, doté d'une exterritorialité supérieure. En particulier, seul ce niveau permettrait de veiller au recouvrement des consommations des administrations. Le niveau régional, outre qu'il contribuerait à son indépendance, s'impose par la configuration des réseaux régionaux à gérer, notamment pour garantir leur transparence commerciale et technique. Il serait également utile pour réaliser des comparaisons de coûts et de productivité, assurer l'existence d'un marché élargi, et y faire jouer la concurrence. Une telle mission d'audit aiderait à échapper à l'emprise des intérêts occultes et des rumeurs malveillantes.

Cette mission pourrait éventuellement fonctionner à l'image des commissions bancaires de la zone franc : les audits

seraient déclenchés selon des procédures similaires. Son pouvoir et sa neutralité seraient accrus par une participation à son conseil des principaux bailleurs de fonds régionaux, ou, au moins, par son pouvoir d'exposition auprès de ces derniers.

La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne – avec des formes de concession plus ou moins poussées – paraît désormais acquise. Parallèlement, une libéralisation accrue doit favoriser une indispensable réduction des coûts et une amélioration des services. Cependant, elle bute encore aujourd'hui sur la question de la régulation. Celle-ci n'est pas propre à l'Afrique. Elle fait partout

La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne - avec des formes de concession plus ou moins poussées - paraît désormais acquise

dans le monde l'objet d'un débat : aux Etats-Unis, les commissions fédérales sont remises

en cause ; en Europe, pendant que la Grande-Bretagne fait le bilan des succès et des bévues de ses régulateurs, la France découvre les vertus d'un régulateur indépendant de l'Etat. Dans le contexte africain, on n'échappe guère au comportement, tantôt complaisant et complice, tantôt opportuniste et agressif, de l'Etat à l'égard des entreprises. Il serait possible d'instituer, à un niveau régional, un tiers contrôle extérieur, doté des pouvoirs d'un audit. ●

BIBLIOGRAPHIE

- [1] A. Henry, "Les privatisations, nouvelles sorcellerie des Blancs", *Afrique contemporaine*, n° 165, Documentation française, 1^{er} trimestre 1993.
- [2] P. Plane, "Privatization, technical efficiency and Welfare Consequences : The Case of the Côte d'Ivoire Electricity Company", *World Development*, Vo ; 27, n° 2, pp. 343-360, 1999.
- [3] A. Henry, "Chronique d'un management africain", *Annales des Mines, série Gérer et Comprendre*, juin 1999.
- [4] J.P. Olivier de Sardan, "L'économie morale de la corruption", *Politique africaine*, Septembre 1996.
- [5] C. Henry, *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, PUF, 1997.
- [6] M. Berry, in "Services publics et concurrence, les leçons des expériences européennes", M. Boiteux, C. Henry, débat animé par M. Berry, *Annales des Mines, série Gérer et Comprendre*, septembre 1998.
- [7] Malick Ndiaye, *Le Goorgi*, Presses Universitaires de Dakar, 1996.