

**Études du Centre  
de Développement**

**Privatisation en  
Afrique subsaharienne :  
un état des lieux**

**DÉVELOPPEMENT**



**OCDE** 

Par Jean-Claude Berthélemy,  
Céline Kauffmann, Marie-Anne Valfort  
et Lucia Wegner

Études du Centre de Développement

# Privatisation en Afrique subsaharienne

Un état des lieux

*Sous la direction de*

Jean-Claude Berthélémy, Céline Kauffmann,  
Marie-Anne Valfort, Lucia Wegner



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION  
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-deux pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Suède, la Suisse, ainsi que le Chili depuis novembre 1998 et l'Inde depuis février 2001. La Commission des Communautés européennes participe également au Comité Directeur du Centre.

Le Centre a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre fait partie du « Pôle développement » de l'OCDE et bénéficie d'une indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. En tant que membre du « Pôle développement », avec le Centre de Coopération avec les Non-Membres, la Direction de la Coopération pour le Développement et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, le Centre de Développement peut pleinement tirer parti de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE LEURS PAYS MEMBRES.

\*  
\* \*

Also available in English under the title:

**Privatisation in Sub-Saharan Africa**  
WHERE DO WE STAND?

© OCDE 2004

---

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

---

## Avant-propos

Le projet *Perspectives économiques en Afrique*, qui a donné lieu à cet ouvrage, est mené conjointement par la Banque africaine de développement et le Centre de développement de l'OCDE, avec le concours financier de l'Union européenne. Un rapport est publié chaque année et développe un thème central à partir de recherches et d'analyses originales effectuées par des correspondants locaux formés dans le cadre de ce projet, ainsi que par des experts des deux institutions partenaires. Cet ouvrage, publié grâce à l'appui financier du gouvernement suisse, est basé sur le thème du rapport 2002/2003 des *Perspectives économiques en Afrique*.



## Table des matières

Préface .....	7
Synthèse .....	11
Introduction .....	19
<i>Chapitre 1</i> Les informations recueillies à ce jour .....	25
La base de données .....	25
Opérations de privatisation jusqu'à la fin 2002 : approche continentale et régionale .....	28
Opérations de privatisation jusqu'à la fin 2002 : approche sectorielle .....	41
Méthodes de privatisation .....	46
<i>Chapitre 2</i> Les objectifs de la privatisation ont-ils été atteints ? .....	69
Impact budgétaire .....	71
Gains d'efficacité .....	75
Impact sur le bien-être de la population : un aspect crucial de la privatisation des services publics .....	88
Impact sur les tarifs, l'accès et la qualité/fiabilité .....	90
Échec des privatisations par manque d'engagement politique et insuffisance du cadre réglementaire : leçons à tirer des études de cas .....	109
Développement des marchés financiers et processus « d'indigénisation du capital » .....	114
<i>Chapitre 3</i> Conclusions pour l'action publique : quel impact sur les populations pauvres ? .....	127
Aperçu général du processus de privatisation en Afrique .....	127
Impact sur le budget .....	129
Impact sur les prix .....	131
Impact sur le marché du travail .....	132
Services publics et pauvreté .....	133
<i>Annexe 1</i> La base de données .....	137
<i>Annexe 2</i> Extrapolation des données manquantes : méthodologie .....	143
<i>Annexe 3</i> Services publics : privatisations en préparation .....	151
Bibliographie .....	161



## Préface

Les privatisations sont un élément central de l'agenda des réformes dans les pays en développement. En Afrique comme ailleurs, les gouvernements ont commencé à mener de telles privatisations, mais ces politiques sont récentes et dans une large mesure inachevées. De plus, ces politiques font encore l'objet de débats, sans que se dégage véritablement de consensus, notamment en raison de leurs implications sociales.

Un examen des programmes de privatisation en Afrique est aujourd'hui particulièrement nécessaire, à un moment où les privatisations des services publics, qui constituent des secteurs stratégiques, sont en cours ou prévues dans les années à venir. Il l'est d'autant plus que les politiques de privatisation menées jusqu'à présent en Afrique ont fait l'objet de peu d'analyses approfondies. L'une des raisons du caractère limité des analyses sur les privatisations en Afrique réside dans la faiblesse des informations disponibles, qu'il s'agisse de données sur les entreprises privatisées ou de renseignements plus qualitatifs sur les méthodes employées ou préconisées pour parvenir à un désengagement de l'Etat.

Dans le cadre de la préparation du rapport annuel sur les *Perspectives Economiques en Afrique*, conjointement avec la Banque Africaine de Développement, le Centre de développement rassemble et analyse les principales données disponibles sur un grand nombre de pays africains, de manière à élaborer régulièrement un diagnostic de la situation économique et sociale de ces pays. Cet instrument est un outil idéal pour mener des analyses comparatives bien documentées sur les politiques menées en Afrique. A l'occasion du rapport 2002/2003, paru en mars 2003, un effort particulier a été porté sur l'analyse des privatisations, pour répondre à des interrogations soulevées à l'occasion des précédents travaux. Il paraissait dès lors naturel d'approfondir ce travail, qui a conduit à la rédaction de la présente étude.



Une motivation importante de la résistance de larges couches de l'opinion publique nationale et internationale aux privatisations en Afrique réside dans la crainte qu'elles défavorisent les pauvres. Pour une bonne partie, ce débat est biaisé car, autant il est facile de mettre en évidence la suppression de subventions associées aux politiques de privatisation, autant il est difficile d'évaluer précisément l'impact budgétaire de ces privatisations. Souvent, seules les recettes directes, en général minimes, associées à la vente des entreprises publiques, sont mises en avant, tandis que les économies budgétaires qui leur sont associées ne sont pas chiffrées. Il y a donc un risque de sous-estimation des marges de manœuvre budgétaires dégagées par les privatisations, qui constituent en principe autant de ressources disponibles pour financer la lutte contre la pauvreté. Que les gouvernements utilisent ou non ces ressources pour lutter contre la pauvreté dépend évidemment des choix politiques faits par ailleurs, et non des politiques de privatisation elles-mêmes, à moins que ces ressources soient clairement identifiées et réservées à cette fin.

Un autre aspect du problème réside dans le fait que les entreprises publiques fournissent, grâce aux subventions qu'elles reçoivent, des services publics à coût réduit, et que leur privatisation peut avoir un effet d'accroissement de la pauvreté en renchérissant ces services ou en diminuant leur offre. Là encore, le débat risque d'être faussé si l'on ne tient pas compte de toutes les données du problème. Tout d'abord, il est rare que les couches les plus pauvres de la population aient largement accès aux biens et services produits par les entreprises publiques – notamment en ce qui concerne les services publics. Ensuite, les privatisations peuvent aussi – c'est du moins l'un des objectifs visés – conduire à une amélioration de l'efficacité productive des entreprises privatisées, et ces gains d'efficacité sont favorables à une diminution des coûts et à un élargissement de l'offre.

Ce rapport met en évidence plusieurs exemples de réussites de privatisations en Afrique au regard de ces critères. Il arrive cependant aussi, notamment dans le cas des services publics, que des échecs se produisent. Il en va ainsi quand la privatisation n'a pas été accompagnée ou précédée de la mise en place d'un cadre de régulation suffisant, destiné à s'assurer que les concessionnaires ou repreneurs respectent les engagements pris au moment de la privatisation et, le cas échéant, garantissant que les entreprises privatisées adoptent des pratiques concurrentielles. En fin de compte, la réussite ou l'échec des privatisations en Afrique réside essentiellement dans l'existence ou l'absence d'une bonne gouvernance, sur laquelle les autorités publiques peuvent s'appuyer, à l'occasion des privatisations, pour renforcer les initiatives

qu'elles prennent en faveur de la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de politiques publiques transparentes, participatives et équitables. Les exemples de réussite et d'échec commentés dans cette étude montrent que la clé de la réussite réside dans l'appropriation des réformes de privatisation, qui nécessite à la fois une grande volonté politique de la part des gouvernements et de bonnes capacités de mise en œuvre au sein du secteur public.

Louka T. Katseli  
Directrice  
Centre de développement de l'OCDE

janvier 2004



## Synthèse

La privatisation est un sujet largement controversé, dans les pays développés comme dans les pays en développement, car elle met en question le rôle de l'État dans les économies modernes. En Afrique, c'est un phénomène assez récent qui a débuté en Côte d'Ivoire en 1960, mais qui s'est accéléré de façon spectaculaire dans les années 1990 sous la pression des institutions de Bretton Woods. Les programmes de privatisation concernent aujourd'hui 38 pays d'Afrique subsaharienne et suivent le processus amorcé dans les pays de l'OCDE au milieu des années 1980, adoptant le même schéma sectoriel : la plupart des petites et moyennes entreprises du secteur ouvert à la concurrence ont été privatisées au début des années 1990, les plus grandes entreprises rejoignant le mouvement dans la seconde moitié de la décennie, y compris, ces dernières années, les sociétés de services publics de réseau. La similitude entre ces deux régions ne va évidemment pas plus loin, puisqu'elles ont chacune entamé ce processus pour des raisons différentes : les pays de l'OCDE cherchaient à réduire les coûts de production dans un contexte de stagnation de la demande, tandis que les pays africains voulaient améliorer l'offre et, grâce à la cession d'actifs, dégager rapidement des ressources financières à l'usage des pouvoirs publics.

### Nécessité d'une étude approfondie

Bien que des recherches utiles aient déjà été consacrées à la privatisation dans le contexte africain (notamment Campbell et Bhatia, 1998 ; Makalou, 1999, 2001, et Nellis, 2003), une analyse plus détaillée se justifie par deux raisons principales. D'une part, les statistiques disponibles sur les privatisations en Afrique sont plutôt sommaires, et la plupart des études reposent sur des informations très partielles. Aussi, l'établissement d'une base de données fiable

constitue un préalable essentiel à toute évaluation du processus. D'autre part, la discussion sur le processus de privatisation en Afrique doit tirer les enseignements des expériences récentes afin de dégager les conditions préalables et les moyens de surmonter les obstacles rencontrés. Évaluer les résultats de la privatisation reste toutefois une tâche complexe, non seulement du fait de la faible qualité des données, mais surtout de la mise en œuvre récente et du caractère multidimensionnel du processus. Dans le contexte africain, le débat est compliqué également par la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté. Les résultats de la privatisation doivent donc être évalués en termes d'efficacité économique bien sûr, mais également en termes de bien-être social (avec la question sous-jacente de la stabilité politique) et des aspects à long terme tels que le développement des capacités locales.

Une telle analyse se révèle particulièrement utile dans le cas des services de réseau. La privatisation de l'électricité, de l'eau, des transports et, dans une certaine mesure, des télécommunications, soulève en effet des problèmes sectoriels spécifiques, liés à la nature stratégique de ces entreprises : elles sont de grande taille, fournissent à la fois des facteurs de production et une part essentielle de la consommation des ménages ; elles déterminent en grande partie le bien-être des populations et représentent un instrument essentiel de la politique de redistribution, puisque l'État peut les exploiter pour servir soit des politiques qui vont dans le sens du progrès social (dans lesquelles les tarifs sont bien inférieurs aux coûts réels, au moins pour les consommateurs à bas revenu), soit, au contraire, des objectifs clientélistes (en accordant des privilèges aux agents de la fonction publique, par exemple par des sureffectifs). Les services de réseau présentent également des caractéristiques très spécifiques en termes d'organisation. Compte tenu des économies d'échelle possibles et de l'ampleur des coûts fixes, ils génèrent naturellement une concentration du marché. Ce statut de « monopole naturel » implique que leur privatisation a un impact considérable sur les consommateurs, puisqu'elle influence fortement les tarifs, la production et l'accès.

Cette étude s'appuie sur une base de données de la Banque mondiale complétée par des calculs des auteurs, ainsi que par des recherches visant à combler les lacunes de l'information et à repérer les erreurs de collecte des données. À partir de là, l'étude dresse un vaste panorama des processus de privatisation en Afrique, en termes d'ampleur, d'évolution, de répartition sectorielle et de méthodes jusqu'à la fin de 2002. Le processus de privatisation est évalué à la lumière de quatre objectifs, déterminés en fonction des bénéficiaires potentiels :

- i)* Tout d'abord, adoptant le point de vue de l'État, l'étude se penche sur les objectifs budgétaires : sont analysés à la fois l'impact direct, immédiat, de la privatisation sur les recettes budgétaires, par le flux du produit des cessions, et l'effet indirect, à long terme, qui découle de coupes dans les subventions, de renflouements moins nombreux d'entreprises publiques endettées et d'une hausse des recettes fiscales.
- ii)* Ensuite, en observant la privatisation sous l'angle du marché, est évaluée l'amélioration de l'efficacité économique qui suit le changement de propriété .
- iii)* Troisièmement, du point de vue du consommateur, sont étudiées les conséquences du transfert de propriété sur les prix et l'accès aux services.
- iv)* Enfin, sur le plan macro-économique, l'étude examine si les Bourses africaines ont tiré profit des programmes de privatisation et si la privatisation en général a suscité un développement du secteur privé local.

Il ressort des études de cas menées en Afrique subsaharienne que la question principale, transversale à toutes les autres dimensions mentionnées, est celle de l'impact de la privatisation sur les pauvres. Ce dernier est extrêmement variable, en fonction de l'existence d'un cadre réglementaire et de l'implication de l'État dans la mise en œuvre des politiques de privatisation. Par rapport à d'autres régions du monde, les privatisations se déroulent beaucoup plus lentement en Afrique subsaharienne et le processus est loin d'être achevé. Nous proposons ci-après des éléments d'interprétation des résultats limités obtenus jusqu'à présent et mettons en lumière quelques faits stylisés, en insistant notamment sur les effets possibles des politiques de privatisation sur la pauvreté.

## **La privatisation en Afrique subsaharienne : les goulets d'étranglements**

Dans l'ensemble, la médiocrité des résultats obtenus par rapport à l'objectif tient aux difficultés de planification et d'exécution du programme de privatisation. En premier lieu, il faut du temps pour définir un cadre réglementaire approprié, garant d'une transition en douceur. Dans bien des cas, le programme pâtit également de l'incompétence des agences de privatisation. Dans d'autres, les groupes d'intérêts ont joué un grand rôle dans le maintien des entités dites « stratégiques » dans le giron de l'État, ce qui a

différé le processus de cession au privé. Du fait de la réticence des pouvoirs publics à se défaire de sociétés opérant dans des secteurs clés ou dans les services publics, on a souvent fermé les yeux sur la situation économique des entreprises d'État. Celles-ci sont devenues de plus en plus improductives, inefficaces, surdimensionnées, mal administrées et corrompues. Couplé à cette dégradation, le report de la privatisation a incité les investisseurs locaux et étrangers à l'attentisme, lequel a fini par exacerber les difficultés des autorités nationales à attirer l'investissement.

L'opinion publique constitue un autre facteur important de report de nombreuses privatisations. Son hostilité générale tient à la crainte de licenciements et de hausses des prix, ainsi qu'au sentiment que les avantages et les effets de redistribution mettront du temps à se concrétiser. Dans beaucoup de pays, le lancement du processus de privatisation a déclenché des émeutes et un très long débat politique.

### **Les privatisations rationalisent le rôle de l'État et peuvent dégager des ressources pour financer les objectifs de lutte contre la pauvreté**

Les privatisations sont souvent considérées comme préjudiciables aux pauvres, car elles entraînent la suppression de subventions aux biens et services dont cette catégorie de population a besoin, tels que l'eau, l'électricité ou les transports publics. Il s'agit néanmoins de déterminer si leur fourniture par l'État constitue la meilleure des subventions possibles.

L'expérience montre que les subventions versées aux entreprises d'État ne sont pas toutes destinées à faire reculer la pauvreté, principalement parce que ce sont les plus riches qui ont accès aux services concernés. Dans bien des cas, les entreprises publiques servent à verser une rente à une clientèle relativement restreinte, soit en faisant bénéficier leurs employés d'une rémunération supérieure à celle du marché du travail, soit en faisant profiter leur clientèle d'un prix de faveur pour le service fourni.

Qui plus est, même lorsque le marché officiel est fortement subventionné, beaucoup de pauvres sont contraints d'acheter sur le marché parallèle (par manque d'accès légal au service), et ce sont là encore les catégories sociales aisées qui bénéficient de tarifs officiels artificiellement bas.

A l'inverse, l'argent public épargné grâce à la privatisation peut être investi dans des projets ciblés de lutte contre la pauvreté. Le principal acquis de la privatisation est ainsi une clarification du rôle de l'État. En conséquence, les gouvernements, et les organisations internationales qui les soutiennent dans leurs réformes, doivent redoubler d'efforts pour bien identifier les ressources budgétaires économisées grâce à la privatisation et pour les orienter vers des dépenses en faveur des pauvres. La tâche est ardue en l'absence d'une évaluation précise des ressources budgétaires supplémentaires résultant de la privatisation (produit de la cession, élimination des subventions et élargissement de l'assiette fiscale, notamment), ainsi que du volume des subventions dont bénéficiaient les pauvres avant la privatisation.

### **Un impact peu clair de la privatisation sur le marché du travail : licenciements à court terme et incertitudes à long terme**

Bien que l'effet de la privatisation sur l'emploi soit difficile à évaluer, par manque de chiffres précis sur le marché du travail avant et après la privatisation, l'impression générale est que le transfert au privé aboutit à des compressions de personnel, d'où des protestations massives de la part des syndicats, les plus farouches opposants à la privatisation.

La réalité est toutefois moins tranchée. À court terme, la restructuration d'entreprises d'État aux effectifs pléthoriques engendre habituellement des licenciements. À long terme, l'impact est incertain. Dans les secteurs ouverts à la concurrence, on constate qu'après avoir reculé, parfois significativement, pendant la première année de privatisation, l'emploi se stabilise généralement, puis commence à remonter dans les deux années qui suivent le lancement du programme de cession au privé. Toutefois, dans les services publics, on a assisté à des licenciements à grande échelle du fait d'une main-d'œuvre en considérable surnombre et insuffisamment formée qui limitait fortement les gains d'efficacité. Les licenciements ont donc été très nombreux dans le secteur de l'électricité, celui de l'eau restant pour sa part soumis à un fort contrôle public.

Sous la pression de l'opinion publique, et dans le souci de limiter le chômage, certaines autorités nationales accordent désormais davantage d'attention aux mesures de sauvegarde de l'emploi au cours du processus de privatisation. En Zambie et au Burkina Faso par exemple, les investisseurs privés doivent s'accommoder d'un critère explicite de maintien du personnel. Lors de la privatisation de la compagnie d'approvisionnement en eau de la



Guinée, les employés ont été transférés dans les entreprises sous-traitantes. Dans certains pays d'Afrique australe, les pouvoirs publics ont négocié avec les entreprises et les syndicats des indemnités de licenciement afin d'amoin­drir l'impact social négatif.

Quant à la main-d'œuvre conservée dans les entreprises privatisées, il semble bien que la privatisation ait amélioré les conditions de travail et se soit accompagnée d'une hausse des salaires, comme le montre l'exemple de CI-Telecom en Côte d'Ivoire.

## **La privatisation et les prix : compléter la concurrence par la régulation**

La réduction des subventions ne risque-t-elle pas d'être socialement dommageable, en faisant augmenter les tarifs ? Les faits montrent cependant que les hausses de prix ne sont pas systématiques et dépendent en réalité des caractéristiques sectorielles. Dans le cas des télécommunications, les prix peuvent même baisser, car le transfert de propriété s'accompagne souvent d'une intensification de la concurrence, suite à l'attribution simultanée d'une ou de plusieurs licences de téléphonie mobile et, parfois, d'une seconde licence de téléphonie fixe. En revanche, la privatisation de l'électricité et de l'eau se traduit généralement par des hausses tarifaires, l'ampleur des coûts fixes faisant obstacle à la libéralisation de ces secteurs. De plus, en raison de la pratique courante qui consistait à subventionner les prix de l'électricité et de l'eau, nombre de titulaires d'une concession ou d'un bail ont dû réajuster leurs tarifs afin de les faire correspondre aux coûts après la privatisation. Dans un grand nombre de pays, ce relèvement a été décidé avant la cession au privé, de façon à réduire le déficit de financement et à attirer des acquéreurs stratégiques.

Dans d'autres cas, les augmentations de prix sont imputables à des carences du système de réglementation. C'est notamment en instaurant des règles pour l'octroi de contrats de concession ou de baux, grâce auxquelles le marché est attribué au moins-disant, que l'on peut remédier au problème de l'asymétrie de l'information (situation dans laquelle l'autorité de réglementation ne dispose pas d'informations précises sur les coûts de fourniture).

Il convient toutefois de noter que, malgré l'impact négatif des augmentations de prix, la privatisation se traduit en principe par une meilleure qualité du service. Dans les activités de réseau, on constate en effet que les

relèvements tarifaires sont largement compensés par la réduction des pertes subies lors du transport et de la distribution, ainsi que par l'élimination des pannes générales ou partielles.

Enfin, certaines techniques de privatisation peuvent parfaitement cadrer avec une politique de subventions si la mise à disposition des services collectifs à un prix raisonnable ne peut être pleinement rentable. Dans les services collectifs, cela passe par des contrats de concession clairs et exécutoires, qui obligent le concessionnaire à desservir les populations pauvres en échange de subventions explicites ou implicites. Bien entendu, il faut en même temps instaurer une procédure de privatisation transparente et un cadre réglementaire assorti de sanctions.

### **Privatisation et accès : des partenariats public-privé pour relever le défi de la fourniture du service aux pauvres**

En résumé, il apparaît que la privatisation couplée à une réglementation appropriée se révèle une solution de rechange intéressante à la gestion étatique des services collectifs, assurant un accès à un nombre accru de consommateurs et une augmentation globale de la qualité du service. Les télécommunications sont un bon exemple de la manière dont la privatisation améliore la fourniture des services publics. Il apparaît en particulier que la privatisation permet alors d'élargir l'accès aux services lorsqu'elle s'accompagne d'une concurrence et d'une réglementation adéquates.

Un environnement réglementaire crédible, appuyé par un engagement politique résolu, est également essentiel pour améliorer l'accès à l'électricité et à l'eau. Faute d'un tel cadre, la recherche du profit maximal dissuade les entreprises privatisées d'investir massivement, ce qui empêche encore davantage les communautés rurales et les citoyens pauvres d'accéder aux réseaux d'électricité et d'eau. L'un des moyens de surmonter les difficultés liées à la marginalisation de certaines catégories de consommateurs consisterait à fixer, dans les contrats des concessionnaires et des distributeurs d'électricité privés, des objectifs spécifiques pour l'électrification des zones rurales et des quartiers urbains pauvres. Ces objectifs pourraient faire partie des exigences minimales ouvrant droit à la reconduction du contrat. Dans les pays

développés, une autre solution s'est révélée efficace pour élargir l'accès des communautés rurales et des pauvres urbains à l'électricité : céder le pôle distribution en petites entités plutôt qu'en intégralité des prestations.

Il n'en demeure pas moins que l'élargissement de l'accès exige des investissements conséquents, tant dans les moyens de production que dans l'extension de l'infrastructure. Il s'agit d'efforts à long terme, dont la viabilité dépend en partie du pouvoir d'achat des ménages. Pour développer l'accès et concevoir des stratégies destinées à étendre les services aux pauvres, il faut déterminer combien les usagers sont réellement prêts à déboursier, ainsi que les obstacles qu'ils rencontrent (notamment dans l'accès au crédit). Une stratégie globale s'impose pour coordonner les politiques et programmes favorisant les solutions de micro-financement, la pénétration des technologies et l'établissement ou le renforcement de capacités. Un partenariat bien équilibré entre opérateurs privés, pouvoirs publics, consommateurs et bailleurs de fonds internationaux peut contribuer à améliorer l'accès pour les pauvres.

En conclusion, le processus de privatisation en Afrique est encore loin d'être achevé, étant donné qu'il n'a débuté que récemment et qu'il rencontre une hostilité importante dans certains pays. La présente évaluation est donc d'autant plus utile que les leçons tirées des dix dernières années peuvent être exploitées dans le but d'améliorer les méthodes de transfert de propriété pour les entreprises restant à privatiser, qui, dans un certain nombre de pays, comptent parmi les plus grandes et les plus stratégiques. En outre, la manière dont est gérée la privatisation a un impact considérable sur l'opinion publique et sur ses réactions à des programmes de privatisation ultérieurs, et plus généralement à tout programme d'ajustement structurel. Les résultats de la privatisation doivent retenir l'attention des économistes du développement, ainsi que des bailleurs internationaux qui sont les principaux promoteurs des initiatives de privatisation dans les pays d'Afrique.

## Introduction

La privatisation est un sujet largement controversé, que ce soit dans les pays développés ou en développement, car elle remet en question le rôle de l'État dans les économies modernes. C'est un phénomène relativement récent en Afrique, qui a débuté en Côte d'Ivoire en 1960 avec la signature, entre le gouvernement ivoirien et le groupe français SAUR, d'un contrat de concession débouchant sur la privatisation partielle de la SODECI (société d'approvisionnement en eau). Ce phénomène s'est accéléré de façon spectaculaire dans les années 1990 sous la pression des institutions de Bretton Woods. Le processus de privatisation dans les pays africains a suivi de près le mouvement lancé dans les pays de l'OCDE au milieu des années 1980. Il en a également copié l'organisation sectorielle, en commençant par la vente d'entreprises opérant dans le secteur concurrentiel, suivie de la cession des actifs d'entreprises en réseau telles que les télécommunications, le transport, l'électricité ou l'eau. Aujourd'hui, les services publics représentent encore une part substantielle des projets de privatisation dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne<sup>1</sup>. La similitude entre les deux régions s'arrête bien évidemment là, la raison d'être des privatisations étant différente : les pays de l'OCDE cherchaient à réduire les coûts de production dans un contexte de stagnation de la demande, tandis que les pays africains voulaient améliorer l'offre et, grâce à la cession d'actifs, lever rapidement des fonds pour renflouer les finances publiques.

Cette étude rassemble et analyse des données sur le processus de privatisation en Afrique. Il ne s'agit ni de justifier ni de rejeter ce type d'opérations, mais plutôt d'en souligner les composantes clés, à la lumière des expériences passées et indépendamment de leur réussite ou de leur échec. Si des travaux utiles ont déjà été consacrés à ce sujet (notamment Campbell et Bhatia, 1998 ; Makalou, 1999, 2001 ; et Nellis, 2003), une analyse plus détaillée de la privatisation dans le contexte africain s'imposait néanmoins, pour deux raisons : tout d'abord, les statistiques disponibles sont plutôt sommaires et la

plupart des études reposent sur des informations très partielles, ce qui rend indispensable l'établissement d'une base de données fiable avant même de tenter une évaluation du processus ; ensuite, les éléments disponibles étant essentiellement descriptifs, il est impératif d'explorer au plus vite cette question des privatisations, en intégrant les conclusions de récents travaux analytiques sur les conditions nécessaires à leur réussite.

Une telle analyse se révèle particulièrement utile dans le cas des entreprises de services publics. La privatisation de l'électricité, de l'eau, des transports et, dans une certaine mesure, des télécommunications semble en effet soulever des problèmes sectoriels spécifiques liés à la nature stratégique de ces sociétés : de grande taille, elles fournissent à la fois des facteurs de production et des composantes cruciales de la consommation des ménages ; elles déterminent en grande partie le bien-être des populations et elles représentent un instrument essentiel de la politique de redistribution, puisque l'État peut les exploiter pour servir soit des politiques qui vont dans le sens du progrès social (dans lesquelles les tarifs sont bien inférieurs aux coûts effectifs, au moins pour les consommateurs à bas revenu), soit au contraire dans un objectif clientéliste (en accordant des privilèges aux agents de la fonction publique, par exemple par des sureffectifs). Étant donné l'importance de ces entreprises pour le bien-être général, leurs modalités de gestion exercent un impact considérable sur l'opinion publique ainsi que sur l'attitude de la population face aux privatisations ultérieures et, plus généralement, à tout programme d'ajustement structurel. Le résultat des privatisations des entreprises de services publics devrait donc faire partie des préoccupations essentielles des économistes du développement mais aussi des bailleurs internationaux, principaux instigateurs des mouvements de privatisation dans les pays africains.

Les services publics présentent également des caractéristiques très spécifiques en termes d'organisation. Compte tenu des économies d'échelle possibles et de l'ampleur des coûts fixes, ils débouchent naturellement sur une concentration du marché. Ce statut de « monopole naturel » implique que leur privatisation a un effet important sur les consommateurs, puisqu'elle influence fortement les tarifs, le rendement et l'accès.

La conjonction de ce statut de monopole naturel et de cette importance stratégique impose de recourir à des méthodes spécifiques de privatisation. D'une part, une réglementation forte est indispensable afin de veiller à ce que la position monopolistique de ces entreprises n'induisse pas une tarification inappropriée ou un sous-investissement lorsqu'elles sont cédées à des investisseurs privés en quête d'un profit maximal. D'autre part, on sait

aujourd'hui que les services publics en réseau ne sont pas des monopoles monolithiques, mais qu'ils comportent des activités capables d'affronter la concurrence. Le segment « exploitation » des entreprises monopolistiques est potentiellement le plus rentable et, en tant que tel, c'est celui qui se prête le plus facilement à un transfert de propriété. Les infrastructures en revanche, qui requièrent traditionnellement des investissements lourds, restent sous le contrôle de l'État. D'où le problème de la « forme » optimale des contrats (concession, bail, etc.) entre les pouvoirs publics et les investisseurs privés, qui doivent conduire à un partage des risques adéquat et donc créer les incitations appropriées pour faire coïncider la privatisation avec des investissements substantiels de remise à niveau et d'expansion du réseau. Cet ouvrage analyse ces questions en profondeur et démontre que les pays africains doivent avancer de toute urgence dans l'établissement d'une réglementation adaptée.

Cependant, l'évaluation du résultat des privatisations est loin d'être aisée, étant donné le manque de données fiables et, plus important encore, la jeunesse et la nature multidimensionnelle du processus de transfert de propriété. Dans le contexte africain, ce débat est en outre compliqué par la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté. Le résultat des privatisations doit donc être évalué non seulement en termes d'efficacité économique, mais aussi de bien-être social (et, question sous-jacente, de stabilité politique) et d'aspects à plus long terme comme le renforcement des capacités locales. En outre, dans les pays où la situation d'avant la privatisation favorisait des segments restreints mais puissants de la population (les fonctionnaires ou les élites politiques par exemple), la privatisation implique nécessairement un clivage entre « gagnants » et « perdants » potentiels. Nous considérons alors que la privatisation est un « échec » lorsque les perdants sont nettement plus nombreux que les gagnants, mais qu'elle est une « réussite » lorsque les gagnants sont nettement plus nombreux que les perdants.

A partir d'une base de données de la Banque mondiale (*Africa Region Privatisation Database*), cette étude dresse un vaste panorama des processus de privatisation en Afrique, en termes d'ampleur, d'évolution, de répartition sectorielle et de méthodes. Une description détaillée, fondée sur des données précises, est un préalable pour qui veut déterminer si la privatisation en Afrique est une réussite et dans quelle mesure. Cependant, la base de données de la Banque mondiale ne recense que les noms des entreprises, le secteur, la méthode de privatisation et le produit de chaque transaction ; elle s'arrête en outre à l'année 1999. Il a donc fallu vérifier les informations disponibles et prolonger la couverture des données jusqu'en 2002. Cet ouvrage repose sur de nouvelles estimations des privatisations pour lesquelles sont fournies, dans un souci de transparence, toutes les informations et hypothèses nécessaires.

Dans une première partie, il ressort de l'analyse des données actualisées que le processus de privatisation en Afrique n'est devenu significatif en nombre de transactions et valeur des cessions qu'à compter de la seconde moitié des années 1990. Le produit cumulé de ces opérations reste en effet modeste : 8.8 milliards de dollars entre 1990 et 2000, contre 46 milliards pour les économies en transition<sup>2</sup> et 177 milliards en Amérique latine<sup>3</sup>. Quant à la répartition sectorielle, les secteurs concurrentiels représentent aujourd'hui encore la majeure partie des cessions, bien que de nombreux pays africains aient commencé à privatiser leurs services publics, notamment les télécommunications. L'ordre retenu – les secteurs concurrentiels étant privatisés avant les entités plus importantes – est essentiellement à mettre au compte des difficultés rencontrées lors de la privatisation des services publics. Ce constat nous a conduits à privilégier la question de la privatisation des infrastructures en réseau.

L'évaluation du processus de privatisation mis en œuvre jusqu'à présent en Afrique, à la lumière de quatre objectifs considérés sous l'angle des différents bénéficiaires potentiels, constitue la pierre angulaire de cet ouvrage. Tout d'abord, adoptant le point de vue de l'État, l'étude se penche sur les objectifs budgétaires : elle analyse à la fois l'impact direct, immédiat, de la privatisation sur les recettes budgétaires, par le flux du produit des cessions, et l'effet indirect, à long terme, qui découle de coupes dans les subventions, de moindres renflouements d'entreprises publiques endettées et d'une hausse des recettes fiscales. Même si les données disponibles sont sommaires, on constate que les recettes fiscales indirectes peuvent être substantielles, dépassant dans certains cas le produit direct des transactions qui revient au gouvernement.

Ensuite, en observant la privatisation sous l'angle du marché, l'étude évalue l'amélioration de l'efficacité économique induite par le changement de propriétaire. Des progrès significatifs sont observés dans les secteurs concurrentiels, mais ils se révèlent moins évidents dans les services publics, où les mécanismes de réglementation des monopoles naturels ont rarement été bien utilisés en Afrique. Les télécommunications constituent néanmoins une exception de taille, car la concurrence introduite par les opérateurs de téléphonie mobile entraîne des gains d'efficacité considérables. Une étude des conséquences sociales de cette efficacité accrue vient compléter l'analyse, étant donné que la privatisation provoque très souvent des licenciements et accroît le chômage à court terme. Le résultat final reste incertain mais il convient, une fois de plus, de distinguer les conséquences à court terme de celles à long terme.

Troisièmement, du point de vue du consommateur, l'étude s'intéresse aux résultats des transferts de propriété dans les services publics, en termes de prix et d'accès. Les effets de répartition de la privatisation demeurent un problème crucial, puisque les services publics sont une composante essentielle de la consommation et de la production nationales. L'impact sur les prix et l'accès varie considérablement selon la capacité des secteurs considérés à supporter la concurrence. Des études de cas suggèrent néanmoins que, même lorsque l'ouverture à la concurrence est réussie, le cadre réglementaire reste un facteur déterminant de l'amélioration de l'accès et de la qualité. L'étude relève un certain nombre de cas en Afrique où les privatisations ont échoué à cause d'une mauvaise gouvernance et de l'absence de cadre réglementaire sain.

Enfin, sur le plan macro-économique, la privatisation est censée encourager l'expansion des marchés financiers et le processus de leur indigénisation. Cet ouvrage s'appuie sur des études de cas afin de déterminer si les places boursières africaines ont ou non tiré parti des programmes de privatisation. Le développement du secteur privé local est ensuite analysé, en recensant les principaux obstacles que rencontrent les acteurs locaux désireux de prendre part aux réformes.

Contrastant avec la situation observée ailleurs dans le monde, le processus de privatisation en Afrique est encore loin d'être achevé, étant donné qu'il n'a débuté que récemment et qu'il a rencontré (et continue de rencontrer) une forte hostilité dans certains pays. Cette évaluation est d'autant plus utile que les leçons tirées des dix dernières années peuvent être exploitées dans le but d'améliorer les méthodes de transfert de propriété pour les entreprises à privatiser : dans un certain nombre de pays, celles-ci comptent parmi les plus importantes et les plus stratégiques.



## Notes

1. Cette organisation sectorielle des privatisations diffère du processus observé en Amérique latine, où 57 pour cent des entreprises privatisées entre 1986 et 1999 faisaient partie des services publics.
2. Bulgarie, Fédération de Russie, Hongrie, Pologne, Turquie, République tchèque.
3. Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Pérou, Venezuela.

## Chapitre 1

# Les informations recueillies à ce jour

### La base de données

L'analyse statistique s'appuie sur la base de données de la Banque mondiale sur les privatisations en Afrique (*Africa Region Privatisation Database*), ainsi que sur des calculs et recherches destinés à combler les lacunes et à détecter d'éventuelles inexactitudes. La base de données a ainsi été actualisée jusqu'en 2002 (elle couvrait initialement le processus de son origine à 1999), en mettant l'accent sur les privatisations dans les services publics (électricité, eau et télécommunications). Pour cela, l'équipe du projet *Perspectives économiques en Afrique* du Centre de développement de l'OCDE a recueilli sur le terrain, en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAfD), les résultats de questionnaires relatifs à la privatisation. La base de données qui en résulte entend donner la vision la plus à jour possible du processus de privatisation.

Les données concernent 48 pays d'Afrique subsaharienne – dont dix n'avaient encore entrepris aucun programme de privatisation au moment de l'enquête – et couvrent la période 1979-2002. Elles renseignent également sur les privatisations en préparation, recouvrant un total de 2 867 opérations (2 535 privatisations effectives, 332 en préparation). Pour chaque pays, la base de données rapporte la date des transactions, les entreprises concernées, leur secteur, la méthode utilisée, la part détenue par l'État avant et après la privatisation et le produit de la cession. Le tableau 1.1 recense, pays par pays, la date de lancement du programme de privatisation, le nombre total de transactions et leur produit. Les annexes 1 et 2 donnent des informations complémentaires sur la compilation de la base de données (en comparant notamment les résultats avec d'autres sources), ainsi que sur la méthodologie utilisée pour extrapoler les données manquantes.

Tableau 1.1. Privatisations dans 48 pays d'Afrique subsaharienne : date, nombre et produit

Région	Pays	Date de la première privatisation	Nombre total de privatisations jusqu'en 2002	Privatisations en préparation en mars 2003	Produit cumulé (millions de \$)	
Afrique centrale	Burundi	1988	38	2	19.8	
	Cameroun	1994	29	10	227.4	
	Congo	1992	66	59	0	
	Gabon	1997	8	14	65.2	
	Guinée équatoriale	Aucune	3.			
	RD Congo	1987		21		52.5
	Rép. centrafricaine	1986	25	18	18.5	
	Rwanda	1997	4	4	4.2	
	São Tomé et Príncipe	1989	6		3.4	
	Tchad	1993	35	5	9.9	
Afrique de l'Est	Comores	Aucune	Aucune	Aucune		
	Djibouti					
	Érythrée					
	Éthiopie	1995	10	1	203.3	
	Kenya	1992	187	4	248.9	
	Madagascar	1984	65	49	49.7	
	Maurice	2000	1		261	
	Ouganda	1991	106	9	228.5	
	Seychelles	Aucune				
	Somalie	Aucune				
	Soudan	1992	33	8	111.4	
	Tanzanie	1992	202	2	554.3	
	Afrique de l'Ouest	Bénin	1986	37	10	43.8
		Burkina Faso	1992	28		26.1
Cap-Vert		1993	41	17	101.8	
Côte d'Ivoire		1979 <sup>a</sup>	80	2	423.6	
Gambie		1987	19	3	13.6	
Ghana		1989	180		946.2	
Guinée		1985	109	13	80.7	
Guinée-Bissau		1989	23	8	5.6	
Libéria		Aucune				
Mali		1979	71	17	90.9	
Mauritanie		1989	35	2	56.1	
Niger		1983	28	6	25.2	
Nigeria		1989	63	12	672.4	
Sénégal		1986	36	14	217.1	
Sierra Leone		1993	8		0	
Togo		1984	60	19	103.9	
Afrique australe		Afrique du Sud	1996	14	2	2 510.1
	Angola	1996	56	1	33	
	Botswana	Aucune				
	Lesotho	1995	10		37.2	
	Malawi	1989	46	12	57	
	Mozambique	1986	487	7	324.1	
	Namibie	Aucune				
	Swaziland	Aucune				
	Zambie	1992	255	3	717.5	
	Zimbabwe	1994	13	7	272.6	
<b>Total</b>			<b>2 535</b>	<b>332</b>	<b>8 816.2</b>	

a. La première privatisation en Côte d'Ivoire date en fait de 1960, mais la base de données ne commence qu'en 1979.

Tableau 1.2. Afrique subsaharienne : répartition régionale des privatisations

	Part du PIB total (%)	Part de la population totale (%)	Nombre total de pays	Pays ayant recouru à la privatisation		
				Nombre	Part du PIB régional (%)	Part de la population régionale (%)
Afrique australe	47	19.7	10	7	93.1	96.8
Afrique centrale	9	14.5	10	9	93.6	99.5
Afrique de l'Est <sup>a</sup>	18	32.1	12	7	96.4	93.4
Afrique de l'Ouest <sup>b</sup>	26	33.7	16	15	100 <sup>c</sup>	98.7

a. Soudan compris.

b. Mauritanie comprise.

c. PIB du Libéria non disponible.

Afin de pouvoir procéder à une analyse région par région, nous avons compilé les données en quatre groupes, selon la classification de la BAfD : Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique de l'Ouest et Afrique australe. Pour les besoins de cette étude, la Mauritanie et le Soudan, pays d'Afrique subsaharienne classés par la BafD en Afrique du Nord, ont été intégrés respectivement à l'Afrique de l'Ouest et de l'Est. Aussi, l'Afrique centrale et l'Afrique australe représentent chacune 21 pour cent de l'échantillon (nombre de pays), tandis que l'Afrique de l'Est en représente 25 pour cent et l'Afrique de l'Ouest 33 pour cent. La répartition de la population entre ces quatre régions suit un schéma analogue, l'Afrique centrale représentant 14.5 pour cent de l'ensemble de la population subsaharienne, l'Afrique australe 20 pour cent, l'Afrique de l'Est 32 pour cent et l'Afrique de l'Ouest 34 pour cent. En revanche, le schéma diffère complètement pour la répartition du PIB : l'Afrique australe compte pour près de la moitié du PIB total, l'Afrique de l'Ouest pour 26 pour cent, l'Afrique de l'Est pour 18 pour cent et l'Afrique centrale pour 9 pour cent. En Afrique centrale et de l'Ouest, tous les pays sauf un ont engagé un processus de privatisation, alors qu'en Afrique australe et de l'Est, respectivement 30 et 58 pour cent des pays n'ont pas encore débuté ce processus.

## Opérations de privatisation jusqu'à la fin 2002 : approche continentale et régionale

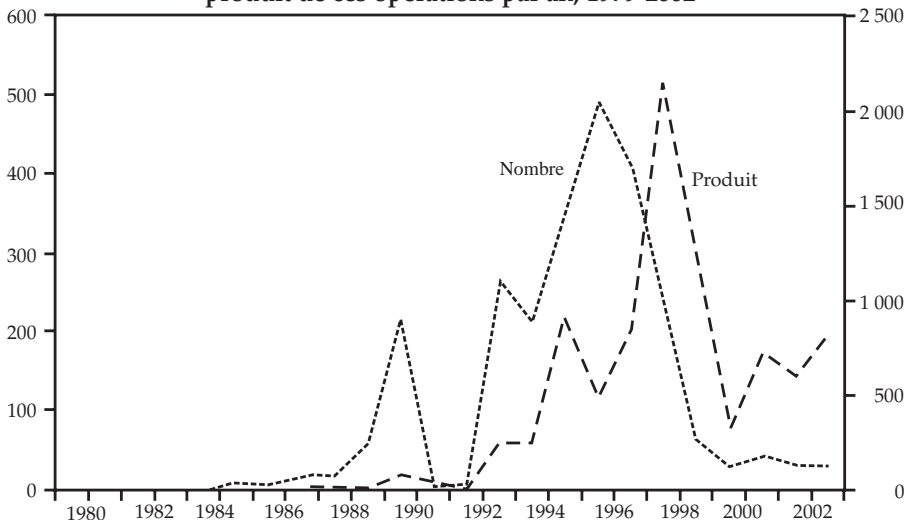
### *Vue d'ensemble du continent*

#### Nombre de transactions

Le nombre total de privatisations réalisées en Afrique subsaharienne jusqu'à la fin 2002 s'élève à 2 535. Les premiers à s'être lancés dans un tel processus furent des pays francophones, la toute première privatisation ayant eu lieu en Côte d'Ivoire en 1960, lorsqu'un contrat de concession a été signé dans le secteur de l'eau entre le gouvernement ivoirien et la société française SAUR. Ensuite, en 1979 et 1982, deux entreprises maliennes du secteur manufacturier (SEBRIMA) et commercial (SCAER) ont été liquidées et restructurées par le gouvernement. De 1983 à 1986, la prédominance des pays francophones dans le processus de privatisation est indéniable, avec des opérations au Bénin, en Guinée, à Madagascar, au Mali, au Niger, en République centrafricaine, au Sénégal et au Togo. A partir de 1987 cependant, les pays anglophones et lusophones les rejoignent, avec deux opérations enregistrées en Gambie et six au Mozambique, suivies en 1989 par le Ghana (six), la Guinée-Bissau (une), le Nigeria (15) et São Tomé et Príncipe (une). Des motivations budgétaires ont poussé ces pays à lancer les privatisations, le gouvernement cherchant à lever rapidement des fonds *via* la cession d'actifs et à remédier ainsi à l'incapacité de l'État de dégager les budgets nécessaires pour les nouveaux investissements et/ou l'entretien des infrastructures. Ils étaient également animés par la nécessité de supprimer certaines subventions aux services publics afin de libérer des enveloppes pour d'autres dépenses publiques urgentes, ainsi que d'améliorer les performances des entreprises de services publics qui se caractérisaient par des coûts élevés, une desserte inadéquate des populations pauvres et/ou une offre aléatoire.

Fin 2002, seuls onze pays subsahariens n'avaient pas encore entrepris d'opération de privatisation (ou seulement quelques-unes) : le Botswana, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, la Guinée équatoriale, le Libéria, Maurice, la Namibie, les Seychelles, la Somalie et le Swaziland. Dans les cas du Botswana, de Maurice et de la Namibie, les principales entreprises publiques étaient exploitées de manière efficiente et ne pesaient donc pas sur les dépenses du gouvernement central et/ou l'État ne rencontrait pas de réel problème de déséquilibre budgétaire. Ces pays n'avaient donc pas de raison pressante de privatiser. D'autres, comme l'Érythrée, le Libéria ou la Somalie, n'étaient pas assez stables politiquement pour pouvoir entreprendre des réformes économiques.

Figure 1. Afrique subsaharienne : nombre de privatisations et produit de ces opérations par an, 1979-2002



Sources : Données d'auteurs.

Néanmoins, certains d'entre eux ont récemment lancé des programmes de privatisation. Ainsi, Maurice a entrepris la cession partielle de Mauritius Telecom en 2000, avec l'entrée de France Télécom à hauteur de 40 pour cent du capital, dans l'objectif de préparer le terrain pour la libéralisation du secteur, qui a finalement eu lieu début 2003 après la restructuration de l'entreprise. La récente adoption d'un plan de privatisation au Botswana obéissait principalement à la volonté d'encourager la diversification économique et de renforcer les capacités du secteur privé local.

La communauté des bailleurs, en particulier la Banque mondiale et le FMI, a joué un rôle très actif dans la promotion de la privatisation. D'après Ariyo et Jerome (1999), une majorité de pays africains avaient reçu à la fin des années 1980 une aide de la Banque mondiale pour des programmes de privatisation et 67 pour cent des prêts d'ajustement étaient conditionnés par la réforme des entreprises publiques. Harsch (2000) indique qu'en 1998, 34 pays africains avaient signé un accord de financement avec la Banque mondiale prévoyant un transfert de propriété. Si la privatisation était ainsi au cœur des programmes d'ajustement structurel lancés par les institutions de Bretton Woods dans les années 1980, sa mise en œuvre n'a véritablement commencé qu'au début des années 1990. Cela tient notamment au fait que la réforme des entreprises publiques était considérée comme relevant d'une deuxième phase

de l'ajustement structurel, après les programmes de stabilisation macro-économique, car plus délicate sur le plan politique (se heurtant à l'hostilité locale) et pratique (nécessité de disposer d'un cadre d'action réglementaire adapté). Comme le montre de fait la figure 1, le nombre annuel de privatisations n'a pas connu de hausse significative avant le début des années 1990, culminant à 495 opérations en 1995 avant de décliner progressivement jusqu'à la fin de la période étudiée. Jusqu'en 1995, la principale préoccupation était de se désengager des petites et moyennes entreprises qui, la plupart du temps, étaient viables et donc plus attrayantes pour le secteur privé.

Le secteur financier constitue un autre cas particulier. Dans plusieurs pays africains, les faillites enregistrées dans ce secteur au cours des années 1990 ont imposé la liquidation, la fusion ou la privatisation de certains établissements. Il fallait avant tout réformer les institutions financières afin de parvenir à une réglementation mieux adaptée et à un meilleur contrôle du secteur par les autorités monétaires, dans un contexte de libéralisation financière. L'examen de ce secteur demandant une analyse des politiques de libéralisation financière, il dépasserait largement le champ de notre étude.

La vente des entreprises dites stratégiques dans les secteurs cruciaux ou sensibles de l'économie, tels que les services publics, a rencontré des difficultés considérables, à la fois structurelles et politiques. Ces obstacles ont ralenti le processus : il a fallu attendre la seconde moitié des années 1990 pour que la privatisation atteigne les plus grandes entreprises et notamment, ces dernières années, les services publics. De nombreux pays s'y sont résolus sous la pression des institutions de Bretton Woods, qui conditionnent toute aide à une cession substantielle d'actifs. Toutefois, cette tâche est loin d'être achevée, puisque des transactions importantes (332 au total) sont encore en préparation dans la plupart des pays subsahariens.

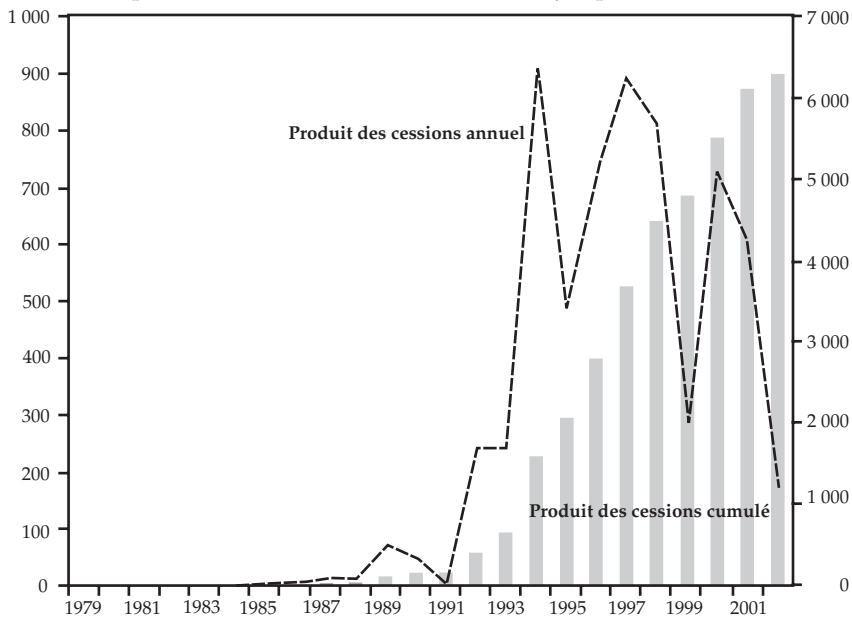
La chronologie des privatisations en Afrique (secteurs concurrentiels puis services publics en réseau) suit de près le schéma observé dans les pays de l'OCDE au milieu des années 1980. Là aussi, ces opérations se sont heurtées à l'hostilité de l'opinion publique et à des obstacles structurels. Cependant, l'adoption de ces réformes dans les pays de l'OCDE était motivée par la stagnation de la demande et la crise pétrolière de 1973, qui a incité à baisser les coûts de production. Dans les pays en développement, la situation était diamétralement opposée : capacités pratiquement inexistantes et inefficaces aboutissant à de fréquentes pénuries.

## Produit de la privatisation

Illustrant les différentes phases du processus de privatisation, la figure 1 montre que la répartition de la valeur des cessions est très différente de celle du nombre de transactions. En effet, si les premières privatisations ont été nombreuses, elles ont relativement peu rapporté. En revanche, lorsqu'il s'est agi de privatiser des services publics et des secteurs stratégiques, le nombre de transactions a baissé mais, du moins au début, elles ont été plus lucratives. L'infléchissement du produit des cessions en fin de période s'explique par le fait que les opérations des trois dernières années ont porté essentiellement sur des entreprises de services publics en réseau et que ce produit n'a pas été extrapolé dans la base de données (à l'exception des télécommunications). Aussi, ce déclin pourrait révéler un problème de sous-évaluation.

La valeur totale des cessions à la fin 2002 est estimée à 8.8 milliards de dollars. La figure 1 suggère que cette valeur a suivi une tendance à la hausse jusqu'en 1997 (date à laquelle le total des cessions s'est élevé à 2.16 milliards de dollars), avant de redescendre peu à peu jusqu'à 834 millions en 2002 (192 millions si l'on ne comptabilise pas l'Afrique du Sud). Depuis 2000, le produit cumulé des cessions ne s'établit qu'à 2.2 milliards de dollars (dont 1.5 milliard hors Afrique du Sud).

Figure 2. Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud) :  
produit des cessions annuel et cumulé jusqu'à fin 2002



Sources : Données d'auteurs.



Encadré 1. Apprendre à privatiser

Volume des ventes (\$)	Important	C. Résistance en train de céder	D. Plein régime
	Faible	A. Point mort	B. Voie de la facilité
		Lente	Rapide
		Vitesse de la transaction	

Source : Kayizzi-Mugerwa, 2002

« **A. Le point mort** décrit une situation de mouvement minimal, avec une privatisation lente et un faible volume de ventes. Ce cas est représentatif de nombreux pays africains à la fin des années 1980, avant que la dynamique ne s'enclenche véritablement. Mais étant donné les conflits intérieurs et les difficultés politiques, certains pays n'ont guère évolué depuis.

« **B. La 'voie de la facilité'** se réfère au scénario, assez fréquent en Afrique subsaharienne, qui a vu les pouvoirs publics se lancer dans la privatisation rapide de petites entreprises, mais hésiter ensuite à en céder de plus grandes. Tel a été le cas en Zambie où, de 1990 à 1995, le gouvernement a cédé près de 200 entreprises, ce qui lui a valu les éloges des bailleurs et des agences multilatérales, pour avoir mis en œuvre l'un des processus de privatisation les plus rapides et les plus transparents d'Afrique. Le gouvernement zambien affirmait alors que, lorsqu'il s'agissait de la privatisation, il n'y avait pas d'entité intouchable. Toutefois, l'ensemble des sociétés cédées alors n'équivalait qu'à une fraction des actifs de la Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM), le conglomérat minier dont la privatisation, sujette à controverse, a longtemps été repoussée et n'a pas abouti avant la fin des années 1990.

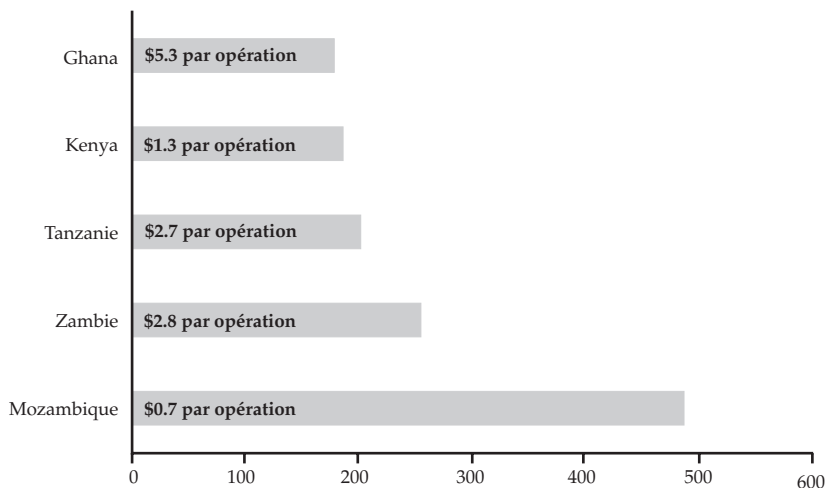
« Au bout d'un moment, la réserve de petites entreprises à céder durant cette phase de 'facilité' finit par s'épuiser et les pouvoirs publics se voient contraints d'en privatiser de plus grandes. C'est alors que le processus de privatisation commence à produire sa propre dynamique, notamment grâce aux leçons tirées des erreurs passées et au renforcement des aspects administratifs et financiers, ce qui comprend souvent l'introduction de nouveaux codes législatifs visant à éliminer les échappatoires.

« C. La troisième phase de la privatisation est celle où la **'résistance est en train de céder'**. Elle est caractéristique de la majorité des pays d'Afrique subsaharienne durant la première moitié des années 1990. A ce stade, le principe de la privatisation est accepté et les moyens institutionnels et législatifs pour sa mise en œuvre sont disponibles ; mais le processus se trouve ralenti par des contraintes politiques et culturelles (ainsi en Afrique, les grandes entreprises ont une valeur symbolique considérable car elles sont associées à l'indépendance nationale). L'opinion politique n'est pas encore favorable à la cession des grandes entreprises. Certains gouvernements ont néanmoins pu privatiser une ou deux grandes entreprises, comme Kenya Airways au milieu des années 1990 ou le conglomérat électrique CIE en Côte d'Ivoire en 1990. Même si le processus n'avance guère par ailleurs, la privatisation d'une grande entreprise contribue alors à faire céder les résistances.

« D. La dernière étape, que seule une poignée de pays africains a atteint à ce jour, implique une **'privatisation à plein régime'**, qui porte aussi sur des entreprises jusque là considérées comme stratégiques, telles que les télécommunications, l'électricité ou l'eau et d'autres services publics. Cette phase est atteinte lorsque les freins politiques et culturels aux privatisations ont pu être desserrés, permettant des cessions rapides de grandes entreprises à une cadence relativement élevée et à des investisseurs étrangers, sans que cela soulève de véritable controverse. Dans cette phase, les gouvernements ont gagné en expérience et sont mieux à même de réaliser les ajustements nécessaires, surtout en ce qui concerne la consolidation du cadre juridique. Habituellement, les discussions sur la justification de la privatisation ont été dépassées à cette étape et l'accent est alors placé sur la manière d'utiliser les fonds dégagés. »

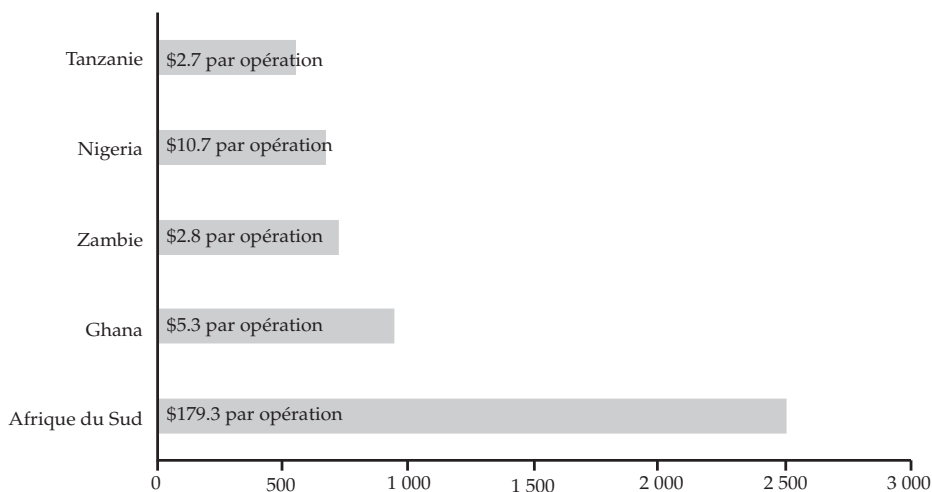
Source : Kayizzi-Mugerwa, 2002.

Figure 3. Privatisations en Afrique subsaharienne :  
les cinq pays les plus performants, par nombre d'opérations  
(valeur moyenne relative par opération, en millions de dollars)



Sources : Données d'auteurs.

Figure 4. Privatisations en Afrique subsaharienne :  
les cinq pays les plus performants, selon la valeur des cessions  
(valeur moyenne relative par opération, en millions de dollars)



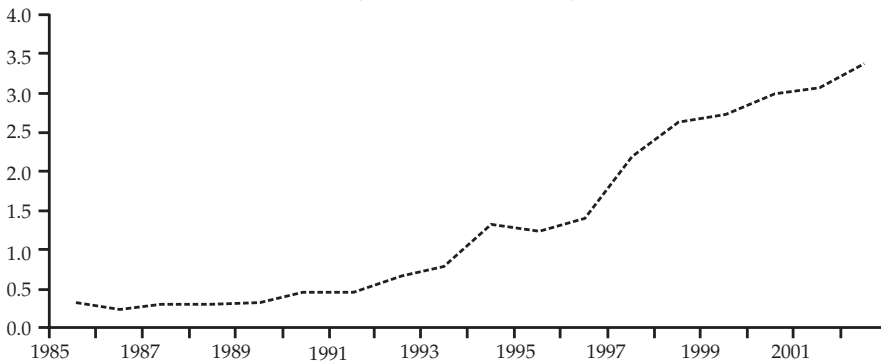
Sources : Données d'auteurs.

Le pic de 1994 s'explique notamment par d'importantes opérations au Ghana : l'introduction sur les places de Londres et du Ghana d'un quart des actions détenues par l'État (55 pour cent au total) dans Ashanti Goldfields Corporation et la cession des actifs de Ghana Consolidated Diamonds Ltd., la plus grande exploitation de mines de diamant du pays. Le résultat le plus spectaculaire apparaît en 1997, avec la vente de 30 pour cent de Telkom, la compagnie sud-africaine de télécommunications, pour 1.26 milliard de dollars, chiffre qui explique la prédominance de l'Afrique du Sud cette année-là dans le processus de privatisation.

### Les pays les plus performants

La comparaison des cinq pays les plus performants met également en lumière l'absence de corrélation entre le nombre d'opérations et le produit des cessions. Notons cependant que le récent intérêt dont font l'objet les grandes entreprises a progressivement conduit à une augmentation générale de la valeur moyenne<sup>1</sup> par transaction (figure 5).

Figure 5. Afrique subsaharienne : valeur moyenne par opération, 1979-2002  
(millions de dollars)



Sources : Données d'auteurs.

Bien que le Mozambique arrive en tête pour le nombre de privatisations, la valeur moyenne par opération n'y est que de 0.7 million de dollars si l'on ne tient pas compte des 117 millions accordés aux autorités par les bailleurs en 1999 pour la vente de 73 pour cent de Aguas de Moçambique (ADM). La plupart des privatisations avait jusqu'alors concerné de petits établissements de distribution, ce qui explique pourquoi le Mozambique ne fait pas partie des cinq pays les plus performants en termes de produit des cessions. La Zambie, au deuxième rang pour le nombre des opérations, affiche une valeur unitaire moyenne de seulement 2.8 millions de dollars et qui serait encore inférieure si les récentes privatisations du secteur minier n'avaient pas été incluses. Le nombre élevé de transactions dans ce pays à la fin des années 1990 est la conséquence du démantèlement de grandes entreprises non stratégiques dans l'immobilier résidentiel, qui a donné naissance à plusieurs petites unités privatisées. Des milliers de Zambiens ont pu alors accéder à la propriété grâce à la vente, à des conditions favorables, du parc de logements publics. Au Mozambique comme en Zambie, la privatisation, caractérisée par la vente d'immobilier ou de petites sociétés commerciales, a conduit dans de nombreux cas à un démembrement des entreprises. En Zambie, les 150 entreprises concernées ont été scindées en près de 300 entités alors qu'au Mozambique, d'après l'unité technique pour la restructuration des entreprises (UTRE), 1 248 entreprises sont nées du processus de privatisation alors que la Banque mondiale ne recensait qu'environ 500 entreprises à privatiser. Le Kenya s'inscrit dans un schéma analogue, avec un produit par transaction de seulement 1.3 million de dollars.

L'Afrique du Sud constitue un cas particulier : le nombre de privatisations enregistrées est l'un des plus faibles d'Afrique subsaharienne mais le produit total des cessions et la valeur moyenne des transactions sont de loin les plus élevés. Cela tient pour l'essentiel à ce que, jusqu'à présent, le processus s'est focalisé sur le démantèlement des entreprises d'État les plus importantes et les plus stratégiques : Eskom (électricité), Transnet (transport routier, ferroviaire, maritime et aérien, y compris Spoornet qui gère les réseaux ferrés et Portnet, pour les infrastructures portuaires), Telkom (télécommunications) et Denel (défense). Ces quatre entreprises représentent 91 pour cent des actifs totaux (estimation), 86 pour cent du chiffre d'affaires et 77 pour cent de l'effectif global des 30 premières entreprises publiques<sup>2</sup>.

## Résultats régionaux

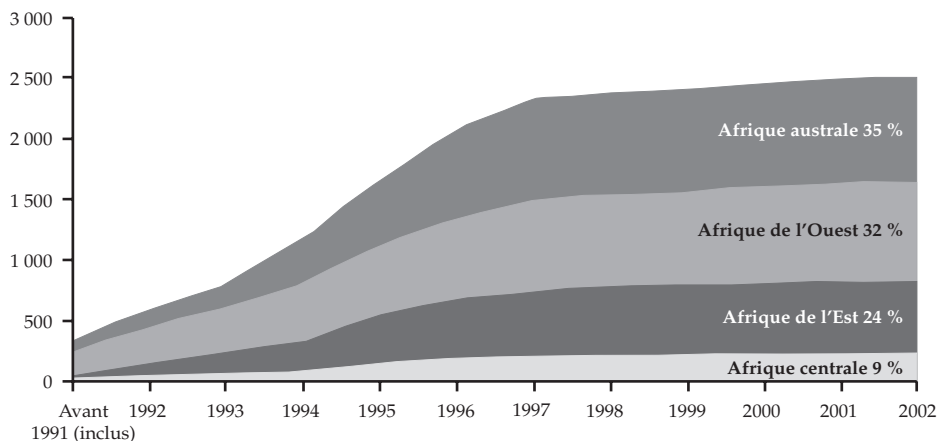
Les figures 6 et 7 illustrent la répartition régionale annuelle du nombre de privatisations et du produit de ces transactions en Afrique subsaharienne jusqu'à la fin 2002.

L'Afrique de l'Ouest et l'Afrique australe sont les régions les plus dynamiques de l'Afrique subsaharienne si l'on en juge par le nombre de transactions, avec respectivement 32 et 35 pour cent de l'ensemble des privatisations mises en œuvre jusqu'en 2002 (y compris celles en cours). L'Afrique de l'Est vient en troisième position, avec 24 pour cent des opérations enregistrées et l'Afrique centrale reste très à la traîne, avec 9 pour cent. Cependant, ce classement est considérablement bouleversé lorsque le nombre d'opérations est rapporté au nombre de pays de chaque région (avec ou sans ceux qui n'ont entrepris aucune privatisation) : l'Afrique australe prend alors la tête, suivie de l'Afrique de l'Est, et l'Afrique de l'Ouest n'arrive qu'en troisième position. Ce constat n'a rien de surprenant dans la mesure où le Mozambique et la Zambie ont été très actifs du point de vue du nombre de transactions, comme le confirme la figure 3.

On observe un schéma analogue pour la valeur de ces cessions. La sous-région dominante est à nouveau l'Afrique australe, qui réalise près de la moitié du produit total des privatisations jusqu'à la fin 2002. Ce résultat remarquable est essentiellement à mettre au compte de l'Afrique du Sud, qui totalise plus de 2,5 milliards de dollars, soit les deux tiers du montant total des privatisations en Afrique australe et près d'un tiers de celles comptabilisées pour l'ensemble des pays subsahariens (figure 9). En valeur absolue, l'Afrique de l'Ouest se classe au deuxième rang, avec un tiers de l'ensemble des transactions enregistrées, mais l'Afrique de l'Est affiche un niveau plus élevé si l'on considère le produit en fonction du nombre de pays engagés dans le processus.

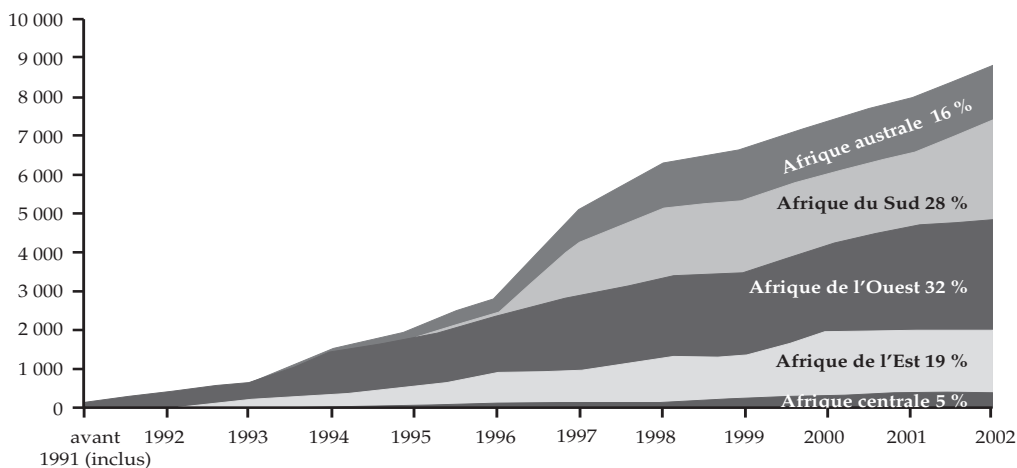
L'Afrique centrale se retrouve loin derrière les autres régions, tant pour le nombre total de transactions que pour le produit de ces opérations. Au sein de cette région, la place de tête dévolue à la République du Congo (Brazzaville) doit toutefois être interprétée avec précaution. En effet, ce rang ne reflète pas des opérations significatives mais plutôt des liquidations, à l'exception de la cession en 1996 de 67 pour cent des parts de l'entreprise nationale de télécommunications, pour 50 millions de dollars. Comme le montre la figure 10 cependant, l'Afrique centrale est la deuxième région en ce qui concerne le nombre de privatisations en préparation, juste après l'Afrique de l'Ouest : elle entend en effet rattraper son retard par rapport aux autres sous-régions africaines.

Figure 6. Afrique subsaharienne : répartition régionale des opérations de privatisation par année



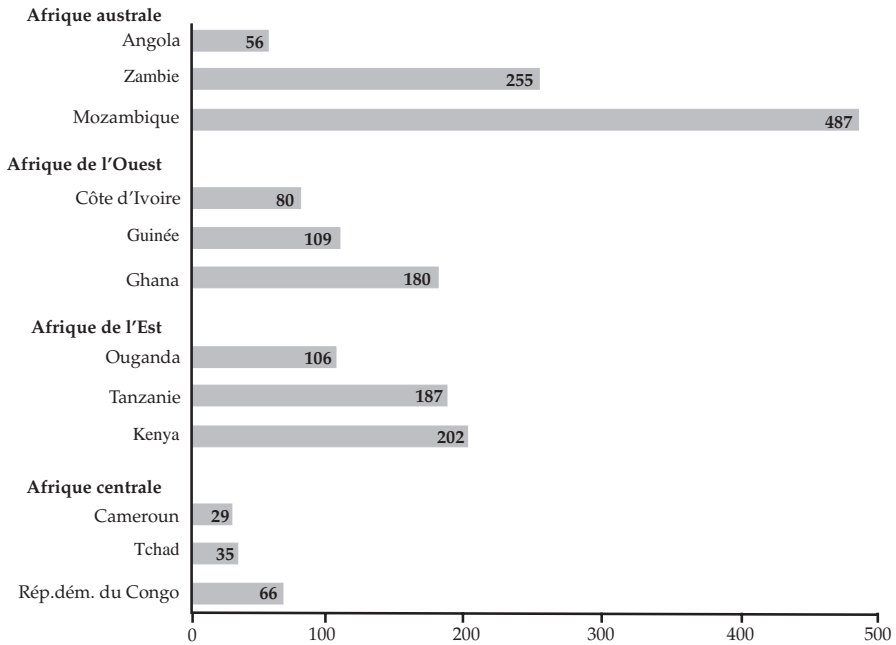
Sources : Données d'auteurs.

Figure 7. Afrique subsaharienne : répartition régionale du produit des privatisations (millions de dollars, Afrique du Sud comptabilisée séparément de l'Afrique australe)



Sources : Données d'auteurs.

Figure 8. **Privatisations en Afrique subsaharienne : les trois pays les plus performants en nombre de transactions, par région, jusqu'à la fin 2002**



Sources : Données d'auteurs.



Figure 9. Privatisations en Afrique subsaharienne : les trois pays les plus performants selon le produit des transactions, par région, jusqu'à la fin 2002 (en millions de dollars)

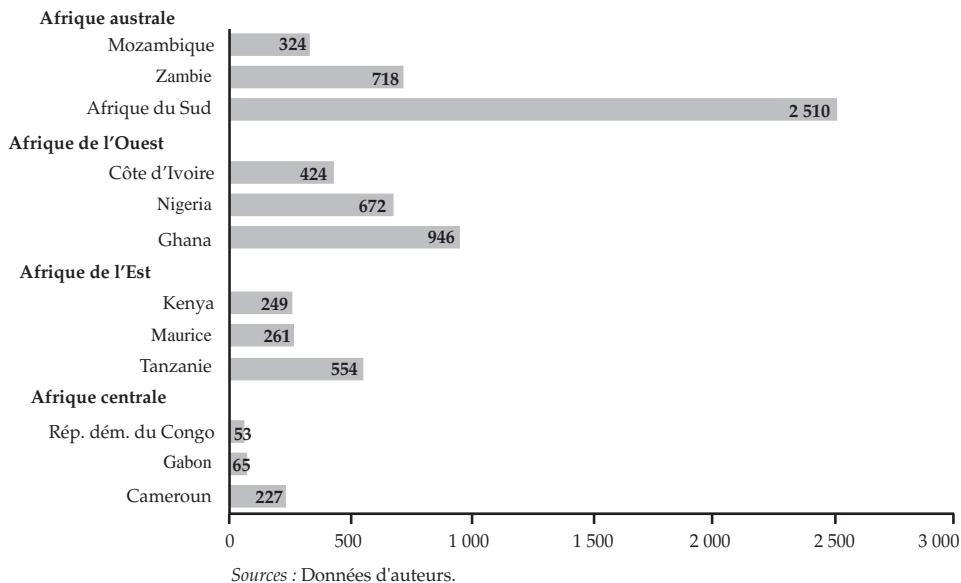
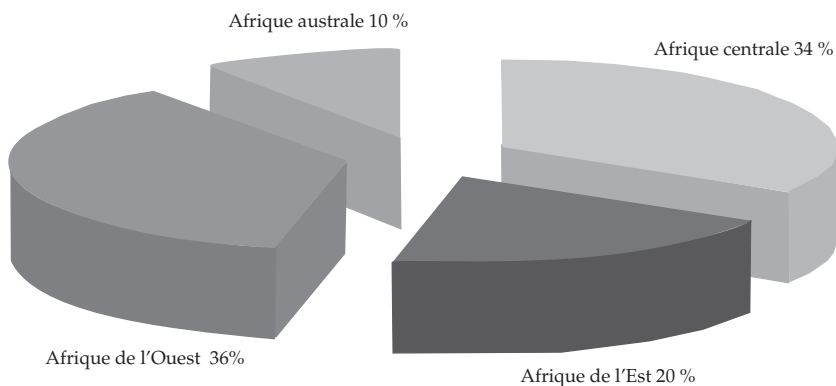


Figure 10. Afrique subsaharienne : répartition par région des privatisations en préparation



Sources : Données d'auteurs.

Cette analyse descriptive du nombre et de la valeur des cessions est peu révélatrice de la réussite du processus de privatisation, puisqu'il peut recouvrir des situations très différentes selon les stratégies adoptées par les pouvoirs publics. En conséquence, la deuxième partie de cette étude s'efforcera d'évaluer le succès des privatisations à la lumière de quatre objectifs principaux : assainissement des finances publiques, efficacité économique, amélioration du bien-être et expansion des marchés financiers.

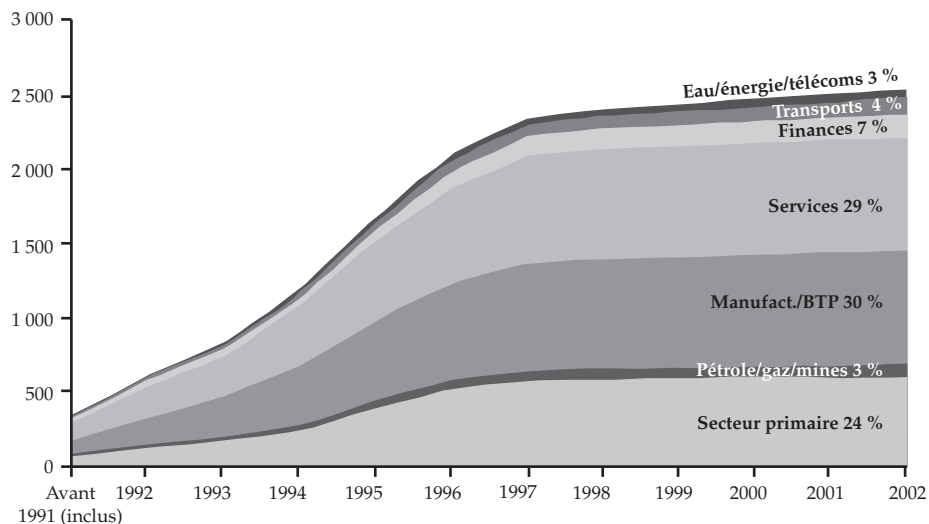
## Opérations de privatisation jusqu'à la fin 2002 : approche sectorielle

### *Nombre d'opérations*

Jusqu'en 1998, l'activité de privatisation en Afrique subsaharienne a été particulièrement intense dans les secteurs concurrentiels. Les transactions dans le secteur primaire (agriculture, agroalimentaire, foresterie et pêche), dans le secteur manufacturier et le BTP ainsi que dans les services commercialisables (tourisme et commerce par exemple) ont représenté près de 70 pour cent du nombre total des privatisations enregistrées jusqu'à la fin 2002. Notons cependant que de nombreuses entreprises du secteur concurrentiel restent dans le giron de l'État, qu'elles soient ou non destinées à la privatisation. Cette situation, propre au continent africain, résulte des stratégies de développement volontaristes adoptées dans de nombreux pays au cours des deux premières décennies qui ont suivi l'indépendance, lorsque les pouvoirs publics, y compris certains considérés comme ouverts au marché (Côte d'Ivoire), ont cherché à amorcer des politiques de « croissance concentrée ». Ces dernières reposaient essentiellement sur des politiques industrielles actives, qui ont conduit à la création d'entreprises publiques dans de nombreux secteurs concurrentiels. Les années 1980 – celles de l'ajustement structurel – ont mis en évidence l'énormité des stocks de dette publique ou garantie par l'État générés par ces politiques, sans que cela n'aille véritablement de pair avec un développement industriel.

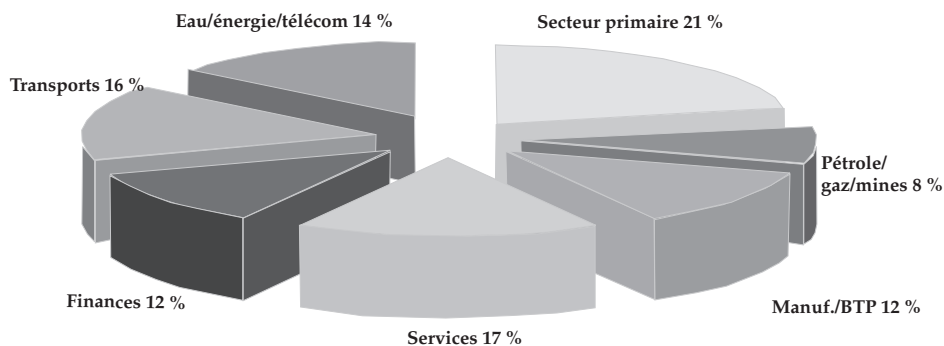
L'attention ne s'est focalisée que depuis peu sur les services publics en réseau (électricité, eau, télécommunications) et le transport, ce qui explique pourquoi seuls 7 pour cent des privatisations réalisées à ce jour concernent ces secteurs (ce chiffre chute à 3 pour cent si l'on exclut le transport). Ce faible pourcentage s'explique également par le fait que les services dans ces secteurs sont habituellement fournis par un opérateur historique unique en situation de monopole.

Figure 11. Afrique subsaharienne  
nombre de privatisations par secteur, jusqu'à la fin 2002



Sources : Données d'auteurs.

Figure 12. Afrique subsaharienne : privatisations en préparation, par secteur



Sources : Données d'auteurs.

Depuis 2000, les privatisations des services publics et du secteur des transports représentent 30 pour cent du nombre total d'opérations. Ces secteurs entrent en outre à hauteur de 30 pour cent dans les opérations en préparation, avec 46 entreprises dans les domaines de l'eau, de l'électricité et des télécommunications et 53 dans le secteur des transports. La majorité de ces transactions concernera les télécommunications, avec notamment le projet concernant Camtel (Cameroun), Rwandatel (Rwanda), Socatel (République centrafricaine), l'Office national des postes et télécommunications (Tchad) et Gabon Télécom. L'annexe 3 reprend l'ensemble des privatisations en préparation dans ces différents secteurs.

Cette organisation chronologique, également observable dans d'autres régions, reflète la nature particulière de ces secteurs et son impact sur le processus de privatisation. Les entreprises du secteur concurrentiel produisent généralement des biens et services en réponse à des signaux émis par le marché et tendent par conséquent à être relativement petites et nombreuses sur le même segment. En revanche, les services publics produisent des biens et des services stratégiques qui non seulement sont cruciaux pour la consommation des ménages, mais qui interviennent également en amont dans le processus de production. Les entreprises de services publics sont de grandes entités, organisées en monopoles étant donné la dimension des infrastructures nécessaires (pour l'eau, l'électricité et la téléphonie fixe), ce qui induit d'importants coûts fixes et l'existence d'économies d'échelle.

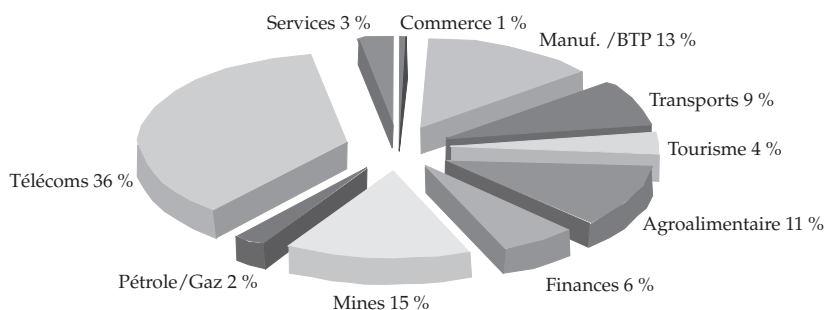
On a d'abord considéré que la meilleure solution pour éviter la fixation de tarifs monopolistiques et compenser les défaillances du marché tout en faisant œuvre de justice sociale consistait à faire appel à la propriété publique. Les données de nombreux pays subsahariens suggèrent néanmoins que le caractère public de ces entreprises a au contraire nui à leur productivité et induit inefficiences, sureffectifs, mauvaise gestion, sous-investissements et prévarication. La corruption et le clientélisme de certains gouvernements ont rendu difficiles l'application de tarifs permettant de couvrir les prix de revient et la mise en œuvre d'investissements substantiels. Il en a résulté une charge considérable sur les soldes budgétaires et une iniquité croissante des systèmes (se traduisant par une inégalité d'accès aux services publics accrue par des infrastructures limitées et déficientes et par une mauvaise répartition des dépenses publiques). Cette situation a conduit les institutions de Bretton Woods à proposer la privatisation comme « solution » aux pays rencontrant ces difficultés, dans le contexte des programmes d'ajustement structurel. Toutefois, le démembrement des services publics reste un sujet délicat : parce qu'elles impliquent des réformes difficiles, les privatisations ont souvent été reportées, si bien que ce processus n'en est qu'à ses débuts.

Les services publics présentent des particularités qui justifient le recours à des méthodes spécifiques de privatisation, qui seront recensées dans la section suivante en mettant l'accent sur les approches adoptées dans les cas étudiés.

## Produit de la privatisation

La répartition sectorielle du produit des cessions jusqu'à la fin 2002 conduit à des conclusions très différentes. Malheureusement, cette valeur n'est pas incluse dans la figure 13 pour les secteurs de l'eau et de l'électricité, faute de données et du fait de la difficulté de l'extrapolation dans ces secteurs où les termes des contrats dépendent essentiellement de l'état général de l'entreprise considérée.

Figure 13. Afrique subsaharienne : produit des privatisations par secteur

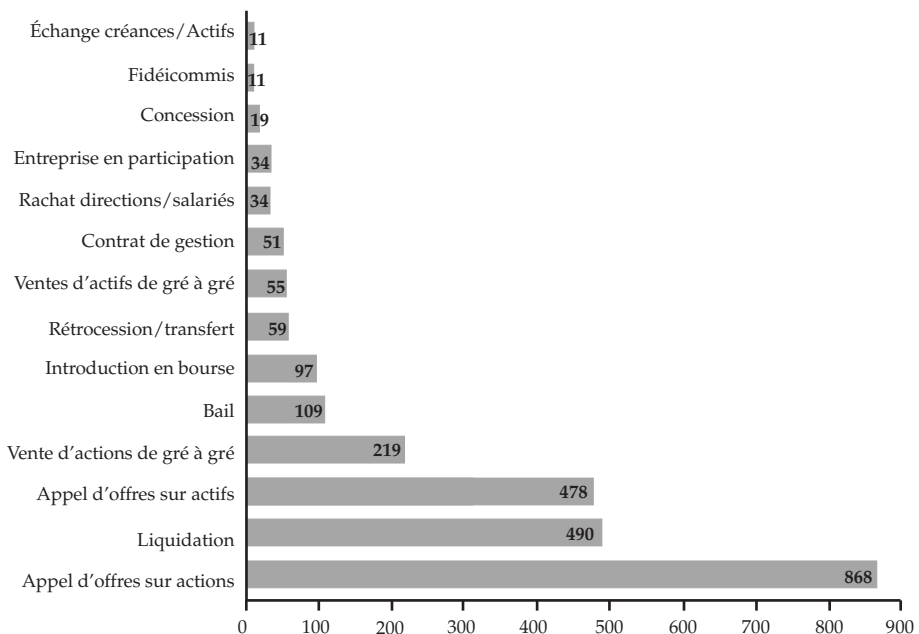


Sources : Données d'auteurs.

Les transactions dans les télécommunications représentent seulement 1 pour cent du nombre des privatisations, mais plus d'un tiers du produit total de ces opérations jusqu'à la fin 2002 (surtout sous l'effet de la privatisation de Telkom en Afrique du Sud). Ce montant est supérieur à la valeur combinée de toutes les transactions dans le secteur primaire, manufacturier/du BTP et les services. Ce constat confirme le fait que les privatisations réalisées dans le secteur concurrentiel visent le plus souvent de petites entités avec, en général, un faible prix de vente. Il existe cependant quelques exceptions. Dans le secteur manufacturier/du BTP par exemple, l'une des opérations les plus importantes reste la vente par appel d'offres en 1995, pour 55 millions de dollars, de 51 pour cent des parts de Tanzania Cigarette Company. Des exceptions ont également été notées dans le secteur agroalimentaire, notamment pour le sucre et le caoutchouc : en 1995,

la Côte d'Ivoire a ainsi privatisé Sodesucre pour 47.86 millions de dollars et, en 1996, le Cameroun a vendu l'entreprise publique de caoutchouc Hevecam pour 32.43 millions. En 2002, le Ghana a cédé 25 pour cent de ses parts dans Cocoa Processing Company *via* une introduction en bourse s'élevant à 27.95 millions de dollars. Le produit des cessions dans le domaine minier est lui aussi conséquent, représentant 16 pour cent du total, avec deux grandes transactions dans l'extraction de l'or : l'introduction en bourse entre 1994 et 1996 de 35 pour cent de Ashanti Goldfields Corporation au Ghana (416 millions de dollars) et, en 1998, l'appel d'offres pour les actifs de Lega Dembi Gold Mines en Éthiopie (172 millions de dollars). En ce qui concerne la Zambia Copper Mining, le montant de la transaction révèle une sous-évaluation considérable des actifs cédés, puisque le prix d'acquisition en mars 2000 était d'environ 90 millions de dollars, alors que les actifs de la société avaient été évalués à 165 millions deux ans auparavant. Le produit des cessions dans le pétrole et le gaz reste relativement bas parce que les privatisations concernent les activités de distribution et non d'extraction. De plus, les entreprises de distribution de gaz sont peu nombreuses en Afrique subsaharienne, si bien qu'il y a peu de privatisations à attendre sur ce segment<sup>3</sup>.

Figure 14. Afrique subsaharienne : méthodes de privatisation



Sources : Données d'auteurs.

## Méthodes de privatisation

### *Terminologie*

#### Aperçu des méthodes de privatisation

Les méthodes de privatisation les plus couramment utilisées en Afrique subsaharienne sont la cession d'actions (de gré à gré ou par appel d'offres), suivie de près par les liquidations et la cession d'éléments d'actifs. D'autres modes opératoires sont employés beaucoup plus rarement : les contrats de bail, l'introduction en bourse, les transferts, les contrats de gestion, le rachat, la constitution d'une société en participation, les concessions, les fidéicomis et les échanges. L'encadré 2 présente des définitions de toutes ces méthodes. Dans notre analyse, nous nous sommes efforcés de combler les lacunes relatives aux méthodes utilisées, en mettant systématiquement à jour notre base de données grâce à des sources locales et internationales.

Jusqu'à la fin de 2002, la majorité des privatisations en Afrique a consisté en des ventes d'actions (868) ou d'actifs (478) par appels d'offres. Les cessions d'actions de gré à gré (219) résultent habituellement de l'exercice de droits de préemption par les actionnaires. Les liquidations (ou plutôt les restructurations financières) sont également très courantes (490 opérations), si l'on considère à la fois les cessions partielles et totales d'actifs. Enfin, la privatisation par introduction en bourse est peu usitée : les 97 opérations enregistrées ne représentent que 3.8 pour cent de l'ensemble des privatisations. Bien que ce type de transactions contribue parfois à « lancer » des places boursières en Afrique, leur rareté prouve que les marchés financiers ne sont pas encore développés dans la plupart des pays de ce continent. Cette situation a considérablement gêné l'expansion d'un actionnariat local qui aurait dû résulter de l'élargissement de l'accès du public aux marchés dynamiques de valeurs mobilières. C'est là que réside la principale différence entre le processus de privatisation en Afrique et ailleurs, notamment dans les pays de l'OCDE.

## Encadré 2. Définitions des méthodes de privatisation<sup>4</sup>

La **cession d'actions** et la **cession d'éléments d'actif** sont les méthodes les plus couramment utilisées en Afrique subsaharienne. Elles peuvent être conduites *via* un appel d'offres ou par des négociations directes. Les privatisations par « **cession d'actions/d'actifs de gré à gré** » recouvrent aussi les « **droits de préemption** » qui renvoient aux opérations dans lesquelles l'État vend des parts à des actionnaires privés existants, qui exercent leur droit de préemption pour acquérir ces actions conformément aux dispositions spécifiques figurant dans les statuts de l'entreprise. Dans certains cas, la somme à acquitter par action ou la formule permettant de calculer cette somme est précisée dans les statuts ; sinon, elle fait l'objet de négociations.

Il existe d'autres méthodes moins classiques – l'introduction en bourse, le rachat par les salariés/la direction, les sociétés en participation, les fidéicommiss et les échanges de créances contre actifs.

« **L'introduction en bourse** » consiste à vendre des actions aux particuliers, aux institutions financières ou aux entreprises du secteur privé ; les titres peuvent ensuite être négociés sur le marché des valeurs mobilières.

Le « **rachat par les salariés/la direction** » consiste à vendre l'entreprise à ses dirigeants et/ou son personnel, laissant ainsi ces derniers décider de l'orientation à venir de l'activité.

Les « **fidéicommiss** » se réfèrent aux privatisations effectuées par transfert des actions d'une entreprise publique à un mandataire chargé de la revente, à une date ultérieure ou sur une période donnée, au public ou à certains segments du public.

Un « **contrat d'échange de créances contre actifs** » est une transaction au cours de laquelle une entreprise cède des titres en échange de ses créances. L'opération qui s'est déroulée au Mali en 1994 illustre bien cette méthode : des investisseurs chinois, COVEC et CLETC, ont acquis 80 pour cent des parts de Comatex SA, pour une valeur de 1.2 milliard de francs CFA (1.69 million de dollars) et 60 pour cent des parts de Sukala, pour une valeur de 3 milliards de francs CFA (4.23 millions de dollars) en échange d'une réduction, d'un montant équivalent, de la dette du Mali envers la Chine.

Un troisième ensemble de méthodes, pourtant regroupées sous le terme « privatisations », n'implique pas la vente effective des titres ou actifs détenus par l'État, mais plutôt la diminution des parts en sa possession par dilution ou transfert des actifs de l'entreprise. Il s'agit des **liquidations, rétrocessions, sociétés en participation, baux, concessions et contrats de gestion**.



En général, au cours d'une **liquidation**, l'État vend l'ensemble des actifs de l'entreprise, ce qui lui permet de régler les impayés ; après quoi, l'entreprise cesse toute activité. Ce type d'opération entraîne très rarement un retour sur investissement (les entreprises liquidées sont le plus souvent lourdement endettées par rapport à la valeur de leurs actifs). Dans certains cas cependant, le terme « liquidation » se rapporte plutôt à une **restructuration financière** de l'entreprise dont on prépare ainsi la privatisation, en tablant ainsi sur une augmentation de sa valeur à la suite de ces réformes. La restructuration financière implique souvent la restructuration des activités de l'entreprise ou de son organisation, habituellement couplée à la liquidation des installations déficitaires et à la cession des actifs correspondants. Bien que ces opérations soient consignées comme des « liquidations », il faut les différencier de la liquidation globale des actifs d'une entreprise. Généralement, la restructuration financière est préférable à la liquidation globale parce qu'elle évite aux créanciers et aux actionnaires les inconvénients considérables, en frais, temps et efforts, liés à la liquidation à proprement parler d'une entreprise en faillite, leur offrant même la possibilité de quelques retours sur investissement en cas de privatisation ultérieure.

Les « **rétrocessions** » sont des transactions dans lesquelles une entreprise est rendue à son ancien propriétaire, qui avait été exproprié. Nous avons groupé cette méthode avec les « **transferts** », dans lesquels le gouvernement fait don d'une entreprise aux communautés locales.

Dans une « **société en participation** », une entreprise détenue conjointement par les secteurs privé et public est établie dans le but de mener à bien un projet qui bénéficie aux deux parties. La société fictive restante peut alors continuer d'exister de droit ou être liquidée (dans ce dernier cas, elle n'est pas comptabilisée dans les liquidations afin d'éviter des doublons).

Aux termes d'un « **contrat de gestion** », une entreprise privée est désignée par l'État pour fournir des services de gestion, souvent à un prix forfaitaire.

Un « **contrat de bail** » est un accord écrit par lequel le propriétaire d'un bien permet à un locataire d'utiliser ce bien contre paiement d'un loyer déterminé pendant une période donnée.

Dans le cadre d'un « **contrat de concession** », l'État fixe les règles auxquelles l'entreprise devra se conformer pour opérer localement.

Ces trois derniers types de contrats (gestion, bail et concession) sont très fréquents dans les services publics et seront détaillés dans la section suivante.

Les transactions qui constituent clairement une vente ou une cession d'actions ou d'actifs représentent donc 70 pour cent de l'ensemble des opérations enregistrées (contre 22 pour cent pour les liquidations et les rétrocessions), alors que les méthodes permettant à l'État de conserver certaines de ses prérogatives sont choisies dans 8 pour cent des cas seulement. Comme nous le verrons par la suite cependant, l'approche censément « concurrentielle » de la plupart des transactions en Afrique se révèle très ambiguë et contestable, ce qui a sans doute amoindri l'efficacité des privatisations en Afrique par rapport aux autres régions.

### Services publics

L'analyse de la répartition sectorielle des méthodes de privatisation aboutit à des conclusions intéressantes étant donné la spécificité des contrats signés entre l'État et les investisseurs stratégiques pour les entreprises de services publics en réseau. Les données semblent indiquer que les accords auxquels les pouvoirs publics ont le plus souvent recours pour se désengager des entreprises d'électricité et d'eau sont les concessions, les baux et les contrats de gestion (respectivement 26, 24 et 25 pour cent des transactions). En ce qui concerne les télécommunications, la vente d'actions par appel d'offres correspond à 68 pour cent des transactions. Les différentes formes de participation proposées aux investisseurs privés sont définies dans l'encadré 3, d'après Guislain et Kerf (1996). Les différences entre ces options tiennent à l'ampleur des droits et obligations transférés au secteur privé.

Les contrats de gestion ont la faveur des investisseurs, car ils leur permettent de tirer profit de l'entreprise qu'ils reprennent sans avoir à supporter l'engagement financier que nécessite une privatisation intégrale. Grâce à ce type de contrat, les investisseurs mettent le pied dans une entreprise de services publics, ce qui leur procurera un avantage en cas de privatisation ultérieure. Ainsi, grâce au contrat de gestion qu'il a signé avec Société tchadienne d'eau et d'électricité (STEE) en janvier 2000, Vivendi sera vraisemblablement choisi lorsque STEE sera privatisée, ce qui devrait avoir lieu d'ici 2005.

### Encadré 3. Définition des options de participation proposées aux investisseurs privés pour les entreprises de services publics

Avec un **accord de sous-traitance**, l'acteur privé n'est pas directement responsable de la fourniture du service mais il doit, en contrepartie, mener à bien des tâches spécifiques, telles que l'apport des facteurs de production, la construction des installations, la maintenance des actifs ou la facturation aux clients, ce qui se fait habituellement à un tarif forfaitaire. Dans la base de données sur les privatisations, ces accords de sous-traitance ne sont pas comptabilisés comme des transactions de privatisation. Le cas d'Ondeo (filiale de Suez), qui a obtenu pour un montant total de 32 millions de dollars deux contrats au Sénégal pour finaliser deux projets d'alimentation en eau potable, illustre bien ce type d'accord : le premier contrat portait sur la construction d'une usine de pompage et d'épuration d'eau dans la ville de Keur Momar-Sarr (15 millions de dollars) et le second sur la construction d'une usine d'épuration d'eau dans la ville de Ziga (environ 17 millions de dollars).

Dans le cas d'un **contrat de gestion**, une entreprise privée est désignée par l'État pour fournir des services de gestion, souvent à un prix forfaitaire. D'ordinaire, le contrat requiert que le partenaire privé gère et procure un service public à la population pendant une période donnée. La rémunération de l'opérateur privé peut être fixée dès le départ, auquel cas le risque commercial de l'exploitation est entièrement supporté par le secteur public ; elle peut également être liée au rendement du service apporté, auquel cas c'est l'opérateur privé qui supporte le risque commercial. Les contrats de gestion sont une pratique courante en Afrique subsaharienne.

Un **bail** est un accord écrit par lequel le propriétaire d'un bien permet à un locataire d'utiliser ce dernier pendant une durée donnée et en échange d'un loyer déterminé. L'opérateur privé est responsable de la fourniture du service à ses propres risques, notamment pour la gestion et l'entretien des infrastructures, pour une période déterminée. Il n'est toutefois pas chargé du financement des investissements tels que le remplacement des principaux actifs ou l'expansion du réseau. Si les sommes versées par les utilisateurs sont supérieures à la rémunération de l'opérateur, celui-ci est généralement censé restituer la différence aux pouvoirs publics de manière à couvrir les coûts des investissements que ces derniers ont dû assumer. Ainsi en février 2002, l'entreprise britannique Biwater aurait obtenu un contrat de bail pour reprendre la Société nationale de distribution d'eau (SNDE) du Congo.

La **concession** est similaire au bail, à ceci près que l'opérateur privé est également responsable du remplacement des actifs et de l'expansion du réseau. On peut citer, pour exemple, la conception, la construction et la gestion d'une usine de traitement des eaux usées par Vivendi à Durban (Afrique du Sud). Le sigle CET (construire-exploiter-transférer) renvoie souvent à des concessions entièrement nouvelles. À l'expiration du CET, les actifs reviennent au secteur public. Les contrats CPE (construire-posséder-exploiter) sont analogues aux CET, mais ils n'impliquent pas le transfert des actifs au secteur public à une échéance prédéterminée. L'opérateur privé reste donc responsable de l'ensemble des investissements nécessaires pour remplir ses obligations de service. Les CPE sont les formes de contrats de « concession » les plus répandues dans les transports, l'eau et l'électricité (même si dans ces deux derniers secteurs les contrats sont dans les faits plus proches des contrats d'affermage, comme le montre l'exemple des pays francophones). Dans les systèmes CPET (construire-posséder-exploiter-transférer), le secteur privé se procure les capitaux nécessaires à la construction, construit et gère l'infrastructure pendant une période donnée (entre 15 et 30 ans) la propriété est restituée à l'État. Ces formules sont de plus en plus populaires pour le financement du développement d'infrastructures à grande échelle comme les routes, les ponts ou les barrages hydroélectriques. Le **désengagement** signifie que la propriété des actifs existants, la responsabilité de leur futur entretien et leur développement sont transférés au secteur privé. C'est la méthode utilisée pour les privatisations des entreprises de télécommunications et de transport aérien.

Source : Guislain et Kerf (1996).

Les contrats de gestion sont également souhaitables du point de vue des pays africains, puisqu'ils peuvent contribuer à assurer une transition en douceur vers la privatisation. En effet, bien que n'impliquant pas la cession d'actions, ils aboutissent généralement à des réformes structurelles du secteur, qui permettent à l'entreprise publique concernée de devenir « rentable », ce qui la rend nettement plus intéressante aux yeux des investisseurs privés potentiels lorsque la véritable privatisation intervient. Ces réformes ouvrent également la voie à vrai processus d'appel d'offres, dont on sait qu'il facilite la régulation ultérieure. En outre, la période sous gestion privée contribue habituellement à la transmission du savoir-faire et de l'esprit d'entreprise au personnel. Ce point est crucial en Afrique, où le manque de savoir-faire des investisseurs locaux constitue un obstacle majeur au développement du secteur privé. En Zambie par exemple, la plupart des petites et moyennes entreprises ont rencontré de sérieuses difficultés une fois sur le marché, bien que leur privatisation ait été facile, et ont fait faillite à cause d'un manque de compétences de gestion. Enfin, les contrats de gestion semblent être un moyen efficace d'accorder aux pouvoirs publics et aux investisseurs privés plus de temps pour nouer un partenariat étroit et donc rendre plus vraisemblable la réussite d'une privatisation dans l'éventualité où l'opérateur sous contrat de gestion obtient effectivement une part majoritaire dans l'entreprise.

Des exemples et les caractéristiques des contrats de bail et de concession sont détaillés plus bas dans la section consacrée à la privatisation du secteur de l'eau et de l'électricité, puisque le désengagement dans ces secteurs s'est principalement appuyé sur ces méthodes.

### Le processus de privatisation des entreprises de services publics

Étant donné la nature particulière des services publics, leur privatisation présente des caractéristiques qu'il est intéressant de souligner.

Tout d'abord, quels que soient le type de service public en réseau considéré et la méthode utilisée, le désengagement d'une ancienne entreprise publique est toujours partiel : l'État conserve un certain nombre de parts, bien qu'il en vende généralement la majorité à l'investisseur privé, comme le montrent les tableaux qui suivent. Leroy *et al.* (2002) avancent quatre explications possibles au fait que l'État préfère une privatisation partielle dans ces secteurs :

*motif stratégique* : comme nous l'avons vu, les services publics sont souvent considérés comme trop essentiels au bien-être national pour pouvoir être intégralement mis entre les mains du secteur privé ;

*motif politique* : la population estime que ces services publics font partie du patrimoine national. Transférer leur entière propriété à des étrangers serait donc extrêmement impopulaire, puisque cela remettrait en question à la fois l'identité et la souveraineté de l'État. Ces sentiments nationalistes sont exacerbés par le passé colonial des pays considérés, en ce sens que la cession de secteurs stratégiques à des compagnies de l'ancienne puissance coloniale est perçue comme une tentative de re-colonisation ;

*motif administratif* : la privatisation partielle permet à l'État de conserver un certain contrôle sur le secteur ;

*motif économique* : la privatisation partielle permet à l'État de continuer de détenir des actifs dans les entreprises, actifs qu'il pourra revendre ultérieurement à un meilleur prix.

Dans le cas des monopoles naturels tels que l'eau et l'électricité, une *cinquième* raison peut être mentionnée : la nécessité d'un encadrement plus poussé dans ces secteurs après leur privatisation partielle, afin d'empêcher les comportements abusifs de la part des investisseurs privés, notamment en ce qui concerne les tarifs et l'accès. Cela explique pourquoi la cession de la majorité des parts du pôle « opérationnel » (l'État conserve habituellement la propriété des infrastructures) coïncide toujours avec la signature d'un contrat de bail ou de concession censé établir des règles claires que le régulateur comme l'opérateur doivent respecter. La sous-section suivante, consacrée à la privatisation dans le secteur de l'eau et de l'électricité, explore ce cas en étudiant l'approvisionnement en eau potable des villes de Conakry et d'Abidjan.

Un second trait distinctif de la privatisation des services publics en réseau est que, à la demande des bailleurs internationaux, ces transactions doivent passer par un appel à la concurrence, supposé engendrer un produit de cession plus élevé et inciter plus fortement les différents soumissionnaires à communiquer leurs coûts d'exploitation. Lorsque tel n'est pas le cas et que les institutions de Bretton Woods détectent un manque flagrant de transparence, ces transactions non concurrentielles peuvent conduire à une suspension immédiate des programmes de financement des bailleurs. Au Ghana par exemple, un contrat octroyé à Azurix (filiale d'Enron) pour un projet CPET d'approvisionnement en eau a été annulé en 2002, après que la Banque mondiale a suspendu un programme de financement d'une valeur de 100 millions de dollars parce que les conditions d'adjudication du contrat

manquaient de transparence. L'application de règles de concurrence dans les opérations de privatisation va aussi naturellement dans l'intérêt des pays africains, et les entreprises qui suivent des procédures non concurrentielles d'appels d'offres sont parfois poursuivies par les autorités nationales. Au Lesotho, les filiales d'une dizaine de multinationales (d'Allemagne, du Canada, de France, d'Italie, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse) ont été poursuivies pour avoir versé des pots-de-vin afin d'obtenir des contrats d'approvisionnement en eau potable (projet Lesotho Highlands).

Néanmoins, le niveau réel de concurrence des appels d'offres est très discutable puisque, vu l'ampleur des investissements requis dans le secteur des services publics, les investisseurs privés sont généralement des multinationales. Comme le montrent les tableaux suivants, sur un total de 17 transactions, six ont été conclues avec SAUR, quatre avec Vivendi, trois avec Suez, deux avec Biwater et deux avec Aguas de Portugal. Le fait que les entreprises françaises travaillent parfois en association dans les pays d'Afrique subsaharienne jette encore plus de doutes sur l'existence d'une concurrence véritable.

De plus, la corruption est loin d'être systématiquement condamnée, ce qui peut expliquer les résultats moins que satisfaisants de certaines opérations portant sur les infrastructures et les services publics. Dans le cas des infrastructures, la privatisation de SONACOP (Société nationale de commercialisation des produits pétroliers) au Bénin a ainsi provoqué un immense scandale en 1999. D'après les médias, non seulement le choix de l'investisseur stratégique local a été imposé par le président Mathieu Kérékou, mais en outre l'investisseur a pu obtenir l'entreprise gratuitement, puisqu'il a utilisé plus de 26 millions des actifs de la SONACOP pour la racheter.

Même lorsque l'appel d'offres est visiblement concurrentiel, il s'apparente parfois largement à une simple « cession d'actions ou d'actifs de gré à gré » à cause des conditions de soumission qui restreignent considérablement les possibilités de participation. La privatisation d'Air Tanzania constitue un exemple patent de cette limitation de la concurrence. Initialement, huit compagnies aériennes s'étaient déclarées intéressées par un partenariat stratégique avec Air Tanzania Corporation Limited (ATCL) : South African Airways (SAA), Comair et Nationwide (Afrique du Sud), Kenya Airways, Gulf Air Falcon (Émirats arabes unis), Aero Asia International (Pakistan), Air Consult International (Irlande) et Precision Air (Tanzanie). Sur ces huit sociétés, quatre seulement – SAA, Kenya Airways, Comair et Nationwide – ont respecté les délais impartis et, à la date de clôture des soumissions en septembre 2002, seule SAA avait présenté une offre en bonne et due forme. Les autres se sont

retirées, rendant l'opération bien moins concurrentielle que prévu. De telles ambiguïtés sur le niveau réel de concurrence dans les appels d'offres n'ont rien d'exceptionnel.

Cependant, tous les services publics ne présentent pas exactement les mêmes caractéristiques, de sorte que des méthodes de privatisation distinctes sont nécessaires. Si, à l'évidence, l'eau et l'électricité sont des biens publics qui demandent un solide encadrement pour que la tarification soit raisonnable et l'accès adéquat, certains segments des télécommunications constituent des services commerciaux viables, qui tireraient avantage d'une concurrence ouverte. Le cas de la privatisation de ces deux activités est exploré ci-dessous.

### La privatisation dans les télécommunications

La privatisation dans les télécommunications prend habituellement la forme d'un désengagement partiel de l'État *via* une vente d'actions par appel d'offres mais, contrairement aux secteurs de l'eau et de l'électricité, il s'ensuit rarement la signature d'un contrat sous conditions tel qu'un accord de concession ou de bail (la privatisation de Côte d'Ivoire Télécom en 1997 fait exception, qui a assorti la vente de 49 pour cent des parts à France Télécom à un contrat de concession de 20 ans). Cette caractéristique tient principalement à l'évolution technologique (téléphonie mobile ou Internet), qui favorise la concurrence et donc transforme les télécommunications, ancien monopole naturel, en un secteur concurrentiel. D'après l'Union internationale des télécommunications (UIT), 30 pays d'Afrique subsaharienne avaient davantage de téléphones mobiles que de combinés fixes en 2001.

Le cadre réglementaire apparaît donc bien moins essentiel dans ce secteur que dans celui de l'eau ou de l'électricité, puisque c'est la concurrence qui joue de plus en plus le rôle de régulateur, amenant automatiquement les opérateurs à abaisser leurs tarifs (et donc leurs coûts) et à étendre leurs réseaux par des investissements (afin de pouvoir gagner des parts de marché). Comme le fait remarquer Smith (1997), le secteur des télécommunications, jusque-là statique, monopolistique et mono-produit, est devenu dynamique, multi-produits et multi-opérateurs, tout en affichant une grande ouverture au progrès technologique, ce qui le rend bien plus apte à faire face à la concurrence. En conséquence, si tant est que la réglementation demeure nécessaire, son rôle est passé de la limitation du prix de l'abonnement à un service de téléphonie locale ou du maintien des subventions croisées à la gestion de multiples problèmes relatifs à la concurrence, à l'entrée sur le marché, à la tarification et

Tableau 1.3. Afrique subsaharienne : privatisations dans les télécommunications

Pays	Sociétés	Année	Méthode		Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
			(% vendu)	(% offert)		
Afrique du Sud	Telkom	1997	Appel d'offres sur actions (33)	SBC Communications : 18 % Telekom Malaysia : 12 % Bourse de Johannesburg : 3 % (émancipation des populations noires)	SBC Communications : 18 % Telekom Malaysia : 12 % Bourse de Johannesburg : 3 % (émancipation des populations noires)	15 % des actions restantes ont été cotées à la bourse de Johannesburg le 4 mars 2003.
Cameroun	Cantel Mobile	2000	Bail (95)	Mobile Telephone Network (Afrique du Sud)		Cette transaction résulte d'un appel d'offres couplé à un contrat de concession de 15 ans.
Cap Vert	Cabo Verde Telecom	1995, 1996, 1999	Appel d'offres sur actions (86,6)	Portugal Telecom		Portugal Telecom : 40 % National Social Prov. Institute : 27,9 % Autres entreprises issues du secteur privé national : 13,7 % État du Cap Vert : 13,4 % Salariés : 5 %
Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire Télécom	1997	Concession (49)	France Câble & Radio		Cette transaction est un appel d'offres couplé à un contrat de concession de 20 ans, accordant à CI-Télécom un monopole sur les communications nationales pour une période non extensible.
Ghana	Ghana Telecommunications	1997	Appel d'offres sur actions (30)	G-Com, filiale de Telekom Malaysia à 85 %		En 2002/03, un contrat de gestion de 3 ans a été signé avec Telecom Management Partner (TMP), filiale (à 100 %) du groupe de télécommunications norvégien Telenor ASA, chargé de l'installation d'au moins 400 000 lignes fixes dans les trois années suivantes. Ce contrat fait suite au non-renouvellement du contrat de gestion de cinq ans signé avec Telekom Malaysia, ainsi qu'à la vente de 30 % des parts en 1997.
Guinée	Sotelgui	1995	Appel d'offres sur actions (60)	Consortium emmené par Telekom Malaysia		Telekom Malaysia a ensuite réduit sa participation à 30 %.
Guinée-Bissau	Guinée Telecom	1989	Appel d'offres sur actions (51)	Portugal Telecom		Des négociations sont en cours avec Portugal Telecom pour une augmentation de sa participation.



Pays	Sociétés	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
Lesotho	Lesotho Telecom	2000	Appel d'offres sur actions (70)	Consortium emmené par Econet Wireless International (Zimbabwe)	Vente en préparation à des investisseurs locaux des 30 % restants (dont 5 % dans le cadre d'un plan d'actionnariat par les salariés)
Maurice	Mauritius Telecom	2000	Appel d'offres sur actions (40)	France Télécom	Privatisation visant à restructurer la société et préparer la libéralisation qui a eu lieu début 2003.
Mauritanie	Mauritel	2001	Appel d'offres sur actions (46)	Maroc Telecom	En mai 2002, Maroc Telecom a vendu 20 % de ses parts à Abdallaï Ould Nougued (AON), groupe privé mauritanien.
Niger	Sonitel	2001	Appel d'offres sur actions (64)	ZTE Corporation China Right Company	ZTE Corporation China Right Company : 51 % Investisseurs privés nationaux : 11 % État : 34 % Salariés : 3 % France Câble & Radio : 0.89 %
Nigeria	Nitel	2003	Contrat de gestion	Pentascopie International	
Ouganda	Uganda Telecom	2000	Appel d'offres sur actions (51)	Un consortium emmené par le fonds d'investissement de l'Union internationale des télécommunications, WorldTel, et Detecon, filiale de Deutsche Telekom	Ce consortium était le seul soumissionnaire sur cet appel d'offres international.
République centrafricaine	Socatel	1990	Appel d'offres sur actions (40)	France Câble & Radio	Vente des 60 % restants en préparation.
République du Congo	Office national des postes et télécommunications (ONPT)	1996	Appel d'offres sur actions (67)	US Atlantic Tele Network	Vente des 33 % restants en préparation (dont 5 % dans le cadre d'un plan d'actionnariat des salariés). L'entreprise a été rebaptisée Société d'exploitation des télécommunications.
São Tomé et Príncipe	Companhia Santomense de Telecomunicacoes (CST)	1989	Cession d'actions de gré à gré (51)	Marconi (aujourd'hui fusionnée avec Portugal Telecom)	Cession de gré à gré.

Pays	Sociétés	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
Sénégal	Sonatel	1997, 1998	Appel d'offres sur actions (33.3)	France Télécom	En 1999, une recapitalisation a permis de porter la part détenue par France Télécom à 42 %. Lors de la cession initiale, 10 % des actions ont été vendues à des salariés de Sonatel à un prix très intéressant. En 1998, 17 autres pour cent ont ensuite été mis en vente <i>via</i> la BRVM ; les deux tiers étaient réservés à des nationaux et aux institutions sénégalaises. L'ensemble des parts a rapidement été acheté. Parmi les investisseurs, on compte quelque 9 000 Sénégalais, qui ont déboursé un total de 17 milliards de francs CFA (30 millions de dollars).
Soudan	Sudatel	1994, 2001	Appel d'offres sur actions (50)	Un large éventail d'investisseurs privés	L'entreprise est cotée à la bourse de Khartoum et dispose d'un capital social de 250 millions de dollars. En 2001, Sudatel fut la première entreprise n'appartenant pas au Conseil de coopération du Golfe à être cotée à la bourse de Bahreïn. C'est aussi la première société soudanaise à être cotée sur un marché extérieur.
Tanzanie	Tanzania Telecommunications Company Limited (TTCL)	2000	Appel d'offres sur actions (35)	Consortium MSI (Pays-Bas)/Detecon (Allemagne)	En février 2001, MSI/Detecon a réglé la première de 60 millions de dollars, mais la seconde tranche, qui devait être versée au 31 décembre 2001, n'a pas été payée, en raison d'une controverse sur la qualité des comptes de TTCL. En juin 2002, l'Etat a finalement décidé de restituer la première tranche à MSI/Detecon dans le cadre de la recapitalisation de TTCL.

Source : Calculs des auteurs d'après différentes sources.

aux subventions croisées. Néanmoins, la réglementation par les agences publiques est devenue moins indispensable dans ce secteur et elle pourrait bien, à long terme, céder en partie la place à des autorités antitrust multi-sectorielles.

Comme le souligne Smith, cela ne signifie pas que la réglementation n'a plus de rôle à jouer. Au contraire, elle reste encore indispensable pour protéger les consommateurs notamment des abus de position dominante résultant de collusions entre opérateurs. En outre, certains segments du secteur des télécommunications restent difficiles à ouvrir à la concurrence, soit parce qu'ils n'intéressent pas les investisseurs privés, soit parce qu'ils nécessitent un encadrement fort pour pouvoir se développer convenablement. Ainsi, la téléphonie locale n'est sans doute pas un marché suffisamment vaste pour être rentable pour une entreprise privée. De même, un opérateur de télécommunications risque de ne pas donner la priorité au développement des infrastructures de téléphonie fixe, étant davantage intéressé par les bénéfices rapides qu'il peut réaliser avec un investissement minimal dans la téléphonie mobile.

### Privatisation des secteurs de l'eau et de l'électricité

Contrairement au secteur des télécommunications, les désengagements partiels dans les secteurs de l'eau et l'électricité s'inscrivent dans un cadre contractuel plus spécifique, qui recourt principalement à des contrats de bail ou des accords de concession. Comme le soulignent Sheshinski et López-Calva (1998), les concessions induisent une « concurrence pour le marché » lorsque « la concurrence sur le marché n'est pas possible ». En effet, les accords de concession conviennent parfaitement à la privatisation de secteurs présentant des caractéristiques monopolistiques, car ils permettent à l'État de conserver certains pouvoirs. Un contrat énonce clairement les modalités et les conditions auxquelles l'entité privée, sélectionnée à l'issue d'un processus d'appel d'offres, doit gérer l'entreprise et dans quelle mesure elle se charge des investissements.

Pour attirer les investisseurs privés vers les entreprises publiques en réseau opérant dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, l'État peut également proposer des contrats aux termes desquels l'entreprise privée n'acquiert une participation que dans les activités liées à la prestation de services (« l'exploitation »), dans le but de réaliser des bénéfices relativement

rapidement, les aspects financièrement moins intéressants – en général les infrastructures – restant aux mains des pouvoirs publics. Ces contrats, largement répandus en Afrique subsaharienne, s'apparentent sensiblement à ce que l'on appelle en français « l'affermage », à mi-chemin entre bail et concession. Le poids de chacun de ces éléments dans la transaction finale dépend de la répartition des risques entre l'investisseur privé et l'État. Dans une concession, l'investisseur privé supporte davantage de risques, car il est entièrement responsable de tout ou partie des investissements. Les contrats d'affermage sont spécifiques aux pays d'Afrique francophone, tels que la Côte d'Ivoire, la Guinée, la République centrafricaine ou le Sénégal. Il s'agit de contrats de gestion dans lesquels un bail (comportant parfois des éléments de concession) est accordé à une entreprise privée (qui acquiert une participation dans l'entreprise « exploitante ») pour gérer un réseau pendant plusieurs années. Contrairement à ce qui se passe dans les contrats de gestion classiques, le concessionnaire perçoit l'ensemble des recettes, supporte l'intégralité des coûts d'exploitation et bénéficie en général d'une plus grande marge de manœuvre pour définir la stratégie commerciale. Les contrats d'affermage sont en principe conclus pour une longue durée (jusqu'à 20 ans). L'État reste propriétaire du patrimoine et les prix sont encadrés. Enfin, ces contrats aboutissent souvent à la création de ce que Kerf (2000) appelle des « holdings d'État », dont le capital est détenu à 100 pour cent par les pouvoirs publics. De telles holdings d'État ont ainsi été constituées en Gambie, en Guinée, en République centrafricaine et au Sénégal.

Ces contrats présentent des avantages évidents. Étant donné qu'à la signature du contrat de bail ou de l'accord de concession, l'investisseur privé acquiert en général une participation majoritaire dans la partie la plus rentable de l'entreprise, il est censé être fortement incité à dégager des recettes et à les pérenniser, même s'il doit se plier à la réglementation des tarifs imposée par les pouvoirs publics. En outre, le concessionnaire n'étant en général pas responsable des investissements très lourds (qui restent du ressort de l'État), il est plus facile pour l'instance de réglementation d'évaluer les coûts d'exploitation réels de l'entreprise privée afin de mettre en place les bons mécanismes de fixation des prix.

#### Encadré 4. Le contrat d'affermage et les holdings d'État

Les tâches suivantes incombent aux entités privées :

- i) exploitation et maintenance du réseau de distribution (adduction d'eau dans la plupart des cas, un seul contrat d'affermage étant en effet pour l'instant répertorié dans le secteur de l'électricité) ;
- ii) recouvrement des factures des usagers (et transfert d'une partie de ces recettes aux entités publiques) ;
- iii) dans certains cas, réalisation de quelques investissements (remplacement de certains actifs et expansion du réseau).

Les tâches suivantes incombent toujours aux autorités publiques (souvent *via* une « holding d'État ») :

- i) définition de la politique et de la stratégie du secteur ;
- ii) propriété des infrastructures ;
- iii) planification et financement de tout ou partie des investissements ;
- iv) encadrement des activités de l'exploitant privé ;
- v) sensibilisation de l'opinion publique aux réformes pour la participation du secteur privé aux infrastructures.

Source : Kerf (2000).

Mais ces contrats ne sont pas dénués d'un certain nombre d'inconvénients. Le fait que l'État reste propriétaire des actifs et continue de procéder aux investissements lourds, conjugué à la longue durée du contrat, peut entraîner des déséquilibres dans la répartition des risques qui, bien qu'attrayante pour l'investisseur privé, ne l'incite pas à comprimer ses coûts ni, par conséquent, à réaliser des gains d'efficacité. Un autre problème peut naître de la scission de l'ancien opérateur historique en deux entités détenues par des propriétaires différents : à moins que le contrat ne définisse clairement les rôles et les responsabilités des différentes parties, une grande confusion peut apparaître entre les opérateurs publics et privés. Celle-ci risque d'amplifier l'asymétrie de l'information et conduire, *in fine*, à l'inefficacité des mécanismes de réglementation, à des tarifs élevés et à un sous-investissement. La structure de réglementation de l'eau en Côte d'Ivoire illustre bien l'ambiguïté inhérente à un contrat d'affermage.

En Côte d'Ivoire, un nouveau contrat de 20 ans est entré en vigueur dans le secteur de l'eau en juillet 1988. La planification et le financement des investissements étaient autrefois du ressort de deux entités publiques : la Direction

de l'eau (DE) et le Fonds national de l'hydraulique. Le nouveau contrat transfère la fonction de planification à SODECI, qui s'occupait déjà de l'exploitation et de la maintenance de tous les réseaux urbains, notamment du relevé des compteurs, de la facturation et du recouvrement des factures de tous les consommateurs privés et publics. Il a également été décidé que les investissements seraient dans la mesure du possible autofinancés. Par conséquent, le contrat concède à SODECI, déjà responsable de la planification, un droit de regard sur les décisions d'investissement, mais cette société ne supporte aucun risque lié à l'investissement. Ce dernier est en effet supposé être financé sur la différence entre les montants acquittés par les consommateurs et la redevance. Ces sommes sont transférées au Fonds de développement de l'eau (FDE), qui finance les dépenses d'investissement et qui est également responsable des « raccordements sociaux » pour les consommateurs à bas revenu, ainsi qu'au Fonds national de l'eau (FNE), qui finance le service de la dette. A compter de 1995 toutefois, les responsabilités de SODECI en matière d'investissement se sont accrues. Cette dernière a été autorisée à réaliser des investissements inférieurs à 220 000 dollars sans avoir à respecter un processus d'appel d'offres. Le nouveau contrat a également réduit la rémunération de SODECI, les pouvoirs publics ayant menacé d'autoriser d'autres entreprises à soumissionner. Cette diminution a non seulement dégagé davantage de fonds pour les investissements, mais aussi entraîné une baisse des tarifs de l'eau. Enfin, le nouveau contrat ne reprenait pas les clauses d'achat ferme présentes dans l'ancien, l'État ayant à nouveau brandi la menace de la sous-traitance. Avant la réforme, la rémunération de SODECI était fonction des prévisions de ventes d'eau de la DE, et lorsque les ventes réelles étaient inférieures aux projections, SODECI recevait une indemnisation. Aux termes du nouveau contrat, la rémunération de SODECI dépend du montant véritablement encaissé.

L'impact en termes d'investissement et de baisse des tarifs (ou plutôt de réduction des coûts d'exploitation) est mitigé. Le nouveau contrat a renforcé l'efficacité de la stratégie d'investissement et comprimé les dépenses d'investissement. Avant la réforme, la DE avait en effet surinvesti dans de grandes installations de production et négligé le réseau de distribution. Cette évolution positive a, à son tour, entraîné une amélioration du taux de couverture (en particulier à Abidjan). Cependant, le contrat conclu entre les autorités ivoiriennes et SAUR a fait l'objet de critiques. Il reprenait en effet des éléments de concession et de bail, qui permettaient à l'opérateur privé de réaliser la plupart des investissements sans en supporter le coût ou le risque financier. Ménard et Clarke (2000) ont donc analysé les avantages et les inconvénients respectifs des contrats de bail et des accords de concession dans le contexte ivoirien (encadré 5).

### Encadré 5. La privatisation de l'eau en Côte d'Ivoire : avantages et inconvénients des contrats de bail et des accords de concession

« La **concession** a pour avantage fondamental de conférer à l'entreprise l'entière responsabilité des investissements, de la gestion et de l'endettement pendant toute la durée du contrat. Étant donné que les bénéfices de l'entreprise dépendent de sa capacité de recouvrement, l'opérateur est fortement incité à étendre le réseau, à relever les compteurs et à facturer ses services aux usagers. Cependant, si certaines conditions ne sont pas remplies, les concessions peuvent se révéler inefficaces.

**Premièrement**, le contrat doit être attribué à la suite d'une procédure d'appel d'offres. Toutefois, en raison des incertitudes qui planent sur l'exploitation d'une entreprise d'eau dans un pays en développement, il n'est pas toujours facile de procéder ainsi. En outre, la concurrence risque d'être encore moins efficace lors des renouvellements de contrat, car l'entreprise en place possède un avantage informationnel significatif. En Afrique, en raison du petit nombre d'entreprises opérant dans le secteur de l'adduction d'eau en milieu urbain, il est encore plus difficile de faire en sorte que les appels d'offres soient concurrentiels.

**Deuxièmement**, les obligations de la partie contractante (investissement et développement du réseau par exemple) doivent être clairement précisées, faciles à mettre en œuvre et à contrôler. Là encore, cette tâche peut être ardue dans les pays en développement, car nombre des facteurs qui affectent l'évolution optimale du système sont imprévisibles (comme l'urbanisation « sauvage »). **Troisièmement**, les entreprises d'eau s'apparentant fortement à des monopoles naturels, il existe un risque que l'opérateur veuille sans cesse renégocier le contrat, une fois que celui-ci a été attribué. Par conséquent, les mécanismes de règlement des différends doivent être clairement définis et efficaces, ce qui suppose l'existence d'institutions particulièrement sophistiquées et crédibles. **Quatrièmement**, l'instance de réglementation qui surveille la concession doit avoir accès aux informations pertinentes, ainsi que la capacité technique d'évaluer ces informations (sur les coûts et la maintenance du réseau par exemple). Par conséquent, le contrat doit prévoir des mécanismes adéquats de communication de l'information, et l'instance de réglementation doit disposer des compétences techniques et managériales nécessaires pour évaluer ces données. **Cinquièmement**, l'entreprise peut sur-utiliser l'équipement et sous-investir dans la maintenance, en particulier à l'approche du terme du contrat, si ce dernier risque de ne pas lui être renouvelé. Pour éviter ce problème, la seule solution consiste à mettre en place une instance de réglementation crédible et efficace, dotée de moyens d'application et de sanctions suffisants. Les fonctionnaires chargés de cette mission doivent être très qualifiés et pouvoir agir en toute indépendance. **Enfin**, le problème principal tient à la nécessité de procéder à d'importants investissements fixes qui ne peuvent être réutilisés à d'autres fins. Ces investissements sont risqués dans les pays présentant des marchés financiers restreints et un cadre institutionnel instable. Même si [...] la Côte d'Ivoire dispose d'institutions plus solides que celles de nombreux autres pays en développement, les observateurs estiment souvent que les risques y sont encore trop grands pour permettre la mise en place d'une véritable concession, d'autant que le contrat porte aussi sur les réseaux d'approvisionnement des centres secondaires.

« Le principal avantage d'un **bail** est d'offrir plus d'attraits aux yeux des opérateurs privés qui risquent, sinon, de se montrer peu enclins à s'engager dans des environnements risqués. Si le contrat est bien conçu (c'est-à-dire s'il incite l'exploitant à développer le réseau d'eau et à rechercher l'efficacité), les opérateurs privés seront en mesure d'améliorer significativement la gestion du système. Des programmes d'incitation adaptés doivent définir les recettes de l'opérateur en fonction des règlements encaissés, mais aussi encourager ce dernier à réduire le volume « d'eau non facturée » et à étendre le réseau. Si l'entreprise peut tirer profit de la compression des coûts, le contrat la poussera aussi à réduire ses coûts. C'est la solution adoptée à Abidjan et qui explique sans aucun doute en partie le succès de cette opération. Cependant, les contrats de bail présentent également des inconvénients. **Premièrement**, étant donné que l'opérateur n'est pas responsable de l'investissement, il aura fortement tendance à sur-utiliser les actifs physiques. **Deuxièmement**, n'étant chargées ni de gérer ni de participer à la gestion de l'endettement, les entreprises seront naturellement tentées d'investir. Ce travers est aggravé par les relations qu'entretiennent nombre de grandes sociétés de distribution d'eau avec des entreprises de BTP (ainsi, SAUR est une filiale de Bouygues). **Troisièmement**, à moins que le contrat ne soit très clair sur ce point, étant donné que l'opérateur tire son revenu des règlements encaissés, le preneur à bail sera fortement incité à ne développer le réseau que dans les zones les plus rentables. En présence d'externalités de santé publique ou pour des questions d'équité, les contrats de bail peuvent entraîner des sous-investissements, notamment dans les zones pauvres. Si l'on oblige l'opérateur à facturer le même prix sur l'ensemble du territoire ou un « tarif social » inférieur pour les pauvres, ce risque ne s'en trouvera qu'amplifié. **Quatrièmement**, pour les raisons évoquées ci-dessus, la concurrence émanant du processus d'appel d'offres risque d'être très limitée, en particulier pour les renouvellements de contrats.

« Plusieurs facteurs atténuent les difficultés liées aux contrats de bail et aux accords de concession. **D'une part**, les réseaux d'eau s'appuyant sur des technologies bien établies, les facteurs de production sont facilement identifiables et les coûts plus simples à évaluer. Par conséquent, une instance de réglementation relativement compétente aura moins de difficultés à estimer la validité des demandes de l'opérateur que pour d'autres secteurs d'infrastructures. Ainsi en Côte d'Ivoire, les ingénieurs expérimentés de BNEDT ont réussi à déterminer si l'opérateur devait changer une pompe ainsi que le coût de cette opération, en s'appuyant sur les prix internationaux. **D'autre part**, étant donné le faible nombre d'opérateurs sur le marché international des services d'adduction d'eau, et la vive concurrence qui les oppose, la réputation a un poids considérable. Si l'opérateur désire se développer et remporter des contrats ailleurs, il cherchera à éviter les problèmes sur les contrats existants. »

Source : Ménard et Clarke (2000).



Tableau 1.4. Afrique subsaharienne : privatisations dans le secteur de l'eau

Pays	Société	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
Afrique du Sud	Dolphin Coast	1999	Concession (58)	Siza Water (filiale de SAUR)	Dolphin Coast a été adjugée à Siza Water (filiale de SAUR), avec une concession de 30 ans portant sur des services d'adduction d'eau et de retraitement des eaux usées.
Afrique du Sud	Nes pruit	1999	Concession (40)	Biwater	Accord de concession sur 30 ans.
Afrique du Sud	Johannesburg Water	2001	Contrat de gestion	Ondeo/Northumbrian	Contrat de gestion sur 5 ans pour Johannesburg, qui couvre les six installations municipales d'adduction d'eau et de retraitement des eaux usées, ainsi que les 3 millions d'habitants de cette agglomération.
Burkina Faso	Office national de l'eau (ONEA)	2001	Contrat de gestion	Vivendi	En partenariat avec le cabinet Mazars et Guérard, Vivendi est l'adjudicataire d'un contrat d'assistance et de service pour 5 ans (financé en partie par la Banque mondiale) qui couvre la gestion des activités de service aux consommateurs et de financement. Il est épaulé par une équipe permanente sur site composée de trois experts.
Côte d'Ivoire	Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire (SODECI)	1988	Contrat de bail (51)	SAUR	La privatisation de SODECI a été la première dans le secteur de l'eau en Afrique. « Dès 1959, avant l'indépendance, un appel d'offres international avait été lancé afin de sélectionner un opérateur privé qui serait chargé de la fourniture d'eau potable à Abidjan. L'entreprise française SAUR a remporté l'appel d'offres et une nouvelle société, SODECI, a donc été constituée avec SAUR pour principal actionnaire » (Keaf, 2000). En 1987, les pouvoirs publics ont décidé de réorganiser la distribution de l'eau, ce qui a débouché sur un nouveau contrat à mi-chemin entre la concession et le bail. Bien qu'aucune holding d'État n'ait été constituée pour détenir les actifs, ce rôle a été assumé par le ministère compétent, ce qui apparente fortement ce contrat à de l'affermage.
Mozambique	Services d'adduction d'eau dans 5 centres urbains : Maputo, Beira, Quelimane, Nampula et Pemba	1999	Concession (70)	Consortium emmené par Aguas de Portugal	Aguas de Moçambique est une entreprise en participation issue de la fusion des services des eaux de cinq centres urbains. En 1999, ce consortium a remporté une concession sur 15 ans pour Maputo et Motola, ainsi qu'une autre sur 5 ans pour les trois autres villes, devant Suez et Vivendi. Au départ, SAUR détenait 38,5 % d'Aguas de Moçambique, Aguas de Portugal 31,5 % et les investisseurs locaux les 30 % restants. En 2002, SAUR s'est retirée, cédant ses parts à Aguas de Portugal, qui est devenu le principal actionnaire d'Aguas de Moçambique.

Pays	Société	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
Ouganda	Ugandan National Water and Sewerage Corporation (NWSC)	2002	Contrat de gestion	Ondeo (filiale de Suez)	En janvier 2002, Ondeo, filiale de Suez, a remporté face à Vivendi un contrat sur deux ans portant sur la gestion et l'exploitation des services d'adduction d'eau et de retraitement des eaux usées pour la zone de Kampala, prenant la suite d'une équipe d'assistance technique allemande.
République centrafricaine	Société nationale d'eaux (SNE)	1991	Contrat de bail (75)	SAUR	En 1995, un contrat de bail/concession sur 15 ans a été signé avec SAUR. Cependant, ce contrat s'apparente plus à de l'affermage qu'à de la location. En effet, l'ancienne entreprise publique a été scindée en deux entités : - SNE, détenue à 100 % par l'État et propriétaire des actifs, - SODECA, entreprise d'exploitation privée (avec SAUR comme actionnaire principal).
République du Congo	Société nationale de distribution d'eau (SNDE)	2002	Contrat de bail	Biwater	En février 2002, le briannique Biwater a obtenu un contrat de bail pour l'activité distribution de SNDE, l'emportant sur SAUR et Vivendi.
Sénégal	Société nationale des eaux du Sénégal (SONES)	1996	Contrat de bail (51)	SAUR	Plus qu'un contrat de bail/concession sur 10 ans, il s'agit ici d'un contrat d'affermage qui a débouché sur la création de deux entités distinctes : - SONES, détenue à 100 % par l'État. Selon Kerf (2000), elle devait encaisser la différence entre les paiements des usagers et la rémunération de SDE et devenir, entre autres, propriétaire des équipements, responsable de la planification et du financement des investissements (à l'exception des remplacements, effectués par SDE) ainsi que de la surveillance des activités de SDE ; - Sénégalaise des Eaux (SDE), l'exploitant, dont le principal actionnaire est SAUR.

Source : Calculs des auteurs, à partir de différentes sources.

Tableau 1.5. Afrique subsaharienne : privatisations dans les secteurs de l'eau et de l'électricité

Pays	Société	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
Cap Vert	Electra	1999	Concession (51)	Consortium portugais emmené par Aguas de Portugal	Le consortium portugais a acquis une participation de 49 % à la signature d'un contrat de concession sur 50 ans.
Gabon	Société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG)	1997	Concession (51)	Vivendi	La nouvelle structure de son actionariat a permis à SEEG, dont les performances étaient médiocres avant son rachat en 1997, de devenir bénéficiaire.
Gambie	Gambia Utility Corporation (GUC)	1992	Contrat de bail	Management Service Gambia (filiale du français SOGEA)	Management Service Gambia (MSG) a été choisi comme preneur à bail à l'issue d'un appel d'offres. Cette société a commencé l'exploitation et la maintenance du réseau, en procédant notamment au remplacement des petites conduites et en formulant des propositions d'investissement. Toutefois, ce contrat s'apparentait moins à une location qu'à de l'affermage. Les pouvoirs publics ont en effet décidé de mettre en place une holding d'État chargée de prendre les décisions relatives à la planification et au financement des travaux de remplacement des infrastructures ainsi que des nouveaux investissements, et de surveiller les activités de MSG. Cependant, les relations entre la holding d'État et MSG étaient très tendues et elles se sont encore dégradées après le coup d'État militaire de 1994. Pour finir, les pouvoirs publics ont unilatéralement résilié le contrat en février 1995 lorsque MSG a lancé une offensive qui consistait à cesser d'approvisionner les mauvais payeurs.
Mali	Énergie du Mali (EDM)	2000	Concession (60)	Consortium emmené par SAUR	L'entreprise en participation issue de SAUR et de IPS West Africa (filiale du Fonds Aga Khan pour le développement économique) a obtenu une concession sur 20 ans portant sur 60 % du capital d'EDM. SAUR détient 65 % de cette nouvelle entité et IPS les 35 % restants. Autrefois, SAUR faisait partie d'un consortium au sein d'EDM, dans le cadre d'un contrat de gestion datant de 1994.
São Tomé et Príncipe	Empresa da Água e Electricidade (EMAE)	1992	Contrat de gestion	Safège (filiale de Lyonnaise des Eaux-Dumez)	Le contrat de gestion a pris fin en 1995. EMAE fait partie des neuf entreprises publiques devant être privatisées selon le FMI. Depuis 2000, ce dernier tente donc de convaincre les pouvoirs publics de Sao Tomé de procéder à ces privatisations.
Tchad	Société tchadienne d'eau et d'électricité (STEE)	2000	Contrat de gestion	Vivendi	En janvier 2000, Vivendi s'est vu attribuer un contrat de gestion sur 30 ans pour STEE, qui doit être privatisée d'ici 2005 à l'issue d'une phase de transition durant laquelle la société doit améliorer ses performances financières et techniques. Au cours de la deuxième phase, Vivendi entrera majoritairement dans le capital de STEE (participation d'au moins 51 %).

Source : Calculs des auteurs, à partir de différentes sources.

Tableau 1.6. Afrique subsaharienne : privatisations dans le secteur de l'électricité

Pays	Société	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Commentaires
Cameroun	Société nationale d'électricité (Sonel)	2001	Concession (51)	AES-Sirocco	Un contrat de concession sur 20 ans a été accordé en juillet 2001, confiant à cette société le monopole de la production, du transport et de la distribution de l'électricité.
Côte d'Ivoire	Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE)	1990	Concession (51)	SAUR/EDF	En 1990, un contrat de bail a été signé avec CIE, accordant à cette dernière une concession sur la gestion de la production, du transport et de l'exportation de l'électricité pour 15 ans, renouvelable deux fois pour trois ans (six ans au total). EECI, entreprise publique chargée de la gestion du secteur, reste propriétaire des installations et des décisions d'investissement, tandis que la structure du capital de l'exploitant, CIE, se répartit comme suit : SAUR 33 %, EDF 18 % et l'État ivoirien 49 %.
Guinée	Société nationale d'électricité (SNE)	1995	Contrat de bail (66)	EDF/SAUR/ Hydro-Québec International	Le contrat de bail sur 10 ans est en réalité un contrat d'affermage. En 1995, SNE a été scindée en deux entités : - ENELGIJ, entreprise publique propriétaire des équipements, - SOGEL, entreprise exploitante privée. Cependant, le contrat a été rompu en 2002, entraînant la re-nationalisation de SOGEL et sa fusion avec ENLEGUI afin de former une nouvelle entreprise publique : Électricité de Guinée (EDG).
Ouganda	Uganda Electricity Generation Company (UEGC)	2002	Concession	Eskom Uganda Ltd (filiale d'Eskom Enterprises South Africa)	En 2002, Eskom Uganda Ltd. a signé avec l'État un accord de concession de 500 000 dollars portant sur la gestion de l'activité de production d'électricité des centrales de Kiira et Nalubale, à Jinja.
Tanzanie	Tanzania Electricity Supply Company (Tanesco)	2002	Contrat de gestion	NETGroup Solutions (société d'ingénierie sud- africaine)	NETGroup Solutions recevra une commission de gestion de 2,6 millions de dollars pour la prestation de services de base pendant deux ans. Un immense scandale a éclaté à propos de ce contrat à la suite des révélations du quotidien <i>The East African</i> . Selon ce dernier, le partenaire tanzanien de l'entreprise sud-africaine était une société détenue par le beau-frère du président Benjamin Mkapa. Depuis, l'État a rejeté la demande du parlement, qui proposait que soient rendus publics les détails du contrat de gestion de Tanesco, expliquant que le processus de privatisation se poursuivrait en secret.
Togo	Compagnie d'énergie électrique du Togo (CEET)	2000	Concession	Elyo/Hydro- Québec	Selon l'unité de recherches de Public Services International (PSIRU), « Hydro-Québec International et Elyo ont remporté l'appel d'offres portant sur la gestion de l'entreprise nationale d'électricité du Togo, CEET. Le groupe a proposé 31,7 millions de dollars (21,74 milliards de francs CFA) pour un contrat de 5 ans renouvelable, devant les offres des français Vivendi et SAUR. HQI et Elyo s'engagent à rembourser les dettes de CEET (7,5 milliards de francs CFA) envers le producteur d'électricité CEB et verseront également 350 millions de francs CFA chaque année à une instance de réglementation de l'électricité, qui n'existe pas encore ».
Zambie	Zambia Electricity Supply Company (ZESCO)	1999	Contrat de gestion	Elyo/Lysa, filiales du groupe Suez/Lyonnaise	Le contrat de gestion a été accordé dans la perspective d'un projet pilote visant à améliorer la situation financière de ZESCO, et ce afin de préparer le terrain à la privatisation hypothétique de cette entreprise.

Source : Calculs des auteurs, à partir de différentes sources.

## Notes

1. La valeur moyenne est obtenue en divisant la valeur totale des cessions par le nombre d'opérations, hormis les liquidations, contrats de gestion, rétrocessions, baux et contrats de concession dès lors que leur valeur est égale à 0. Notons cependant que cette méthode de calcul de la valeur par transaction, qui a l'avantage d'être plus réaliste, peut conduire à une surévaluation.
2. Sur ces quatre entreprises, la moitié de Telkom et respectivement 10 pour cent de Denel et de Transnet avaient été effectivement privatisés en juin 2003.
3. A l'heure actuelle, seules les entreprises gazières du Cap Vert et de Guinée-Bissau ont été privatisées ; deux autres opérations sont en préparation (Gaz de Côte d'Ivoire et Togogaz).
4. D'après la classification de la base de données de la Banque mondiale sur les privatisations en Afrique.

## Chapitre 2

# Les objectifs de la privatisation ont-ils été atteints ?

Comme le note Makalou (1999, 2001), les programmes de privatisation obéissent à trois grandes motivations :

1. les avantages budgétaires à court terme générés par le produit des recettes de la privatisation, la réduction des subventions massives qui étaient accordées à des entreprises publiques souvent déficitaires, et l'élargissement de l'assiette fiscale lorsque ces entreprises deviennent bénéficiaires et que le nombre de transactions augmente sur la durée ;
2. l'impact économique et social positif de la concurrence : on attend de la concurrence qu'elle encourage l'efficacité des entreprises, fasse baisser les prix et améliore l'accès aux services autrefois fournis par l'État ;
3. le développement des marchés financiers et une participation accrue des acteurs locaux afin d'attirer les investissements directs étrangers et de stimuler le développement du secteur privé.

Les programmes de privatisation sont toutefois très souvent motivés par un quatrième facteur : les mécanismes de conditionnalité de la Banque mondiale et du FMI, qui subordonnent l'aide financière à la réalisation du programme de privatisation. Ainsi en Guinée, l'État a reçu 102.6 millions de dollars à investir dans le secteur de l'eau à la suite de la conclusion, en 1989, d'un contrat de bail avec une entreprise privée portant sur la gestion du réseau d'adduction d'eau pour la capitale. Fin 1999, avec le soutien de la Banque mondiale, le gouvernement du Mozambique a signé un contrat avec la multinationale Bouygues portant sur l'approvisionnement en eau de sept centres urbains du pays. Par la suite, la Banque mondiale et d'autres bailleurs ont accordé au pays un prêt de 117 millions de dollars pour la remise en état des infrastructures du réseau d'eau. Ces exemples témoignent clairement de la forte corrélation entre la privatisation et l'aide internationale.

Inversement, l'expérience montre que les réticences vis-à-vis des privatisations peuvent entraîner des sanctions de la part des bailleurs. En novembre 2000, la Banque mondiale a averti le Kenya qu'il ne recevrait qu'une partie du prêt d'urgence de 72 millions de dollars qui lui avait récemment été accordé, si l'État ne privatisait pas les entreprises de production et de fourniture d'électricité comme il s'y était engagé. En décembre 2002, le représentant du FMI à Lusaka a annoncé que la Zambie ne bénéficierait pas du milliard de dollars prévu d'allègement de sa dette dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés), si Zambia National Commercial Bank (ZNCB) n'était pas privatisée.

Si ces pressions sont parfois justifiées (les responsables du FMI ont vivement insisté sur la privatisation de ZNCB, qui devait permettre de réorienter les fonds des bailleurs et des contribuables vers le secteur social – enseignement et santé – plutôt que de servir à subventionner la banque), elles peuvent accroître le risque d'échec grave. Cela a souvent été le cas lorsque les contraintes de temps ont conduit à l'instauration d'un cadre réglementaire mal conçu. Dans certains pays (le Zimbabwe par exemple), le processus s'est même amorcé sans qu'il existe de loi sur la privatisation pour l'étayer. Dans bien d'autres cas, il a commencé avant que le secteur privé n'ait pu préparer une transition en douceur. L'absence d'incitations visant à encourager la participation du secteur privé et à limiter le niveau de concurrence sur le marché a exposé les entreprises privatisées à de graves difficultés financières, qui ont conduit bon nombre d'entre elles tout droit à la faillite. Ce risque a été clairement énoncé début avril 2003, lors d'une conférence à Washington. Le vice-président de la Banque mondiale chargé de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique a annoncé à cette occasion que les pays pouvaient renégocier leurs programmes de privatisation. Cette déclaration a ouvert de nouvelles perspectives, car le respect strict du programme constituait jusque-là une condition incontournable de l'accès aux fonds PPTE. Elle pourrait inaugurer une approche plus réaliste de la mise en œuvre des programmes de privatisation, qui tienne compte des caractéristiques propres à chaque pays et permette d'harmoniser les programmes des bailleurs, parfois contradictoires au niveau des délais et des objectifs.

La section suivante examine la littérature et les études de cas existantes dans le but d'évaluer dans quelle mesure les grands objectifs énoncés ci-dessus (avantages budgétaires, gains d'efficacité, amélioration du bien-être de la population et élargissement de la participation locale) ont été atteints. Cette analyse nous permettra de tirer quelques conclusions et d'identifier certains des aspects essentiels à la réussite de la privatisation, mais qui restent à ce jour en grande partie négligés.

## Impact budgétaire

Le FMI et les autres bailleurs poussent souvent à la privatisation, qu'ils considèrent comme un moyen d'améliorer l'équilibre budgétaire tant à court terme, via le produit des cessions (effet direct), qu'à long terme, grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale et à la disparition des entreprises déficitaires qui ponctionnent le budget de l'État (effet indirect).

Même s'il est difficile d'évaluer l'impact budgétaire direct de la privatisation – parce que, comme le notent Davis *et al.* (2000), les sommes qui alimentent in fine le budget sont fortement incertaines –, cet effet était jusqu'à fin 2000 généralement faible en Afrique subsaharienne, bien qu'inégalement réparti entre les pays de la région. Toutefois, pour en donner une idée partielle, nous avons calculé pour chaque pays le rapport annuel des recettes brutes de la privatisation sur le PIB (tableau 2.1). Ces ratios sont pratiquement toujours inférieurs à 1 pour cent, avec une moyenne de 0.35 pour cent pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Seuls 12 pays ont obtenu des résultats supérieurs à cette moyenne. Les pays présentant les pourcentages les plus élevés se caractérisent par un niveau de PIB relativement bas (inférieur à 6.5 milliards de dollars) et par des opérations de privatisation de grande ampleur : cession de 65 pour cent de Cabo Verde Telecom en 1995-96 pour un montant estimé à 30 millions de dollars (Cap Vert) ; privatisation, en 1997-98, de plusieurs unités de Zambia Copper Mining (entreprise zambienne d'extraction du cuivre) pour plus de 500 millions de dollars ; et introduction en bourse d'Ashanti Goldfields Corporation en 1994 (Ghana). Bien qu'aucune transaction majeure n'ait eu lieu au Malawi, ce pays affiche un ratio relativement élevé par rapport au reste de la région, principalement parce que son PIB moyen dépassait à peine le milliard de dollars pour la période 1990-2000.

L'ensemble des recettes de la privatisation à la fin 2002 était estimé à 8.8 milliards de dollars, un chiffre très bas par rapport à celui des pays développés. Ainsi, rien qu'en Italie, les privatisations ont rapporté quelque 108 milliards de dollars sur la période 1985-2000 (Mahboobi, 2002). En pourcentage du PIB, le produit de la privatisation en Italie ne représente plus que 0.6 pour cent, chiffre toutefois nettement supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (0.4 pour cent). A des fins de comparaison, notons que sur la période 1985-2000 pour l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>1</sup>, le ratio moyen du produit de la privatisation sur le PIB s'établit à 0.5 pour cent, le Japon se classant en haut du tableau (170 milliards de dollars), avec un ratio produit/PIB égal à 0.4 pour cent. Avec moins de 4 millions d'habitants et une 18e place dans le classement des pays de l'OCDE pour les recettes des



privatisations, la Nouvelle-Zélande a engrangé sur la même période davantage à elle seule (11.5 milliards de dollars) que l'ensemble des 36 pays africains considérés ci-dessus, avec un ratio produit/PIB de 1.5 pour cent. La faiblesse du chiffre global pour l'Afrique subsaharienne est d'autant plus frappante que, comme le souligne Nellis (2003), les recettes des privatisations en Afrique sont probablement largement surestimées, car les acquéreurs n'effectuent pas toujours le règlement d'opérations réputées terminées. En fait, la privatisation rapporte peu parce que de nombreuses entreprises publiques candidates sont lourdement endettées. Même dans le cas d'une liquidation, l'État doit entièrement éponger les dettes. Lors d'un transfert de propriété où intervient un rachat de la dette de l'entreprise par les investisseurs privés, l'État est souvent contraint de vendre à un prix réduit.

Néanmoins, le ratio du produit de la privatisation sur le PIB ne constitue certainement pas le meilleur indicateur pour l'évaluation de l'impact budgétaire de la privatisation, car les chiffres du PIB minimisent les statistiques relatives à la privatisation et le ratio qui en résulte ne tient pas compte de la taille du budget. La faible signification de ce ratio a conduit Campbell et Bhatia (1998) à privilégier l'utilisation de la valeur annuelle moyenne des cessions pour la période de privatisation active, en pourcentage des recettes publiques annuelles moyennes (hors dons). Selon les résultats présentés au tableau 2.1, le ratio moyen pour l'Afrique subsaharienne s'établit à 2.2 pour cent, dix pays (sur les 36 répertoriés) affichant des chiffres supérieurs à cette moyenne globale. La privatisation exercerait donc un effet direct considérable sur le budget dans environ un tiers des pays d'Afrique subsaharienne. Dans cette région en outre, le ratio moyen du produit de la privatisation sur les recettes publiques est supérieur à celui des pays de l'OCDE, où il se situe à environ 1.6 pour cent, le Portugal arrivant en tête avec 5 pour cent, la Nouvelle-Zélande en deuxième position avec 4.1 pour cent, et 18 pays enregistrant des ratios inférieurs à la moyenne OCDE. Le ratio de l'Afrique subsaharienne est toutefois faible comparé à celui des autres pays en développement. Sur la période 1990-2000, le ratio du produit de la privatisation sur les recettes publiques s'établissait à 8.4 pour cent pour l'Amérique latine et à 5.5 pour cent pour les économies en transition (et à respectivement 1.3 et 1.9 pour cent pour le ratio du produit de la privatisation sur le PIB).

Sur le long terme, la privatisation présente des avantages budgétaires plus évidents : économies de subventions (suppression des transferts budgétaires directs visant à subventionner des entreprises non viables ou à dédommager celles qui, pour des raisons politiques, sont obligées de sous-facturer leurs services ou leurs produits) et accroissement des recettes fiscales.

Selon la Commission de privatisation du Burkina Faso, les subventions versées par l'État aux entreprises publiques ont été ramenées, à la suite des privatisations, de 28 millions de dollars (1.42 pour cent du PIB) en 1991 à 2 millions (0.08 pour cent du PIB) en 1999. Les pouvoirs publics peuvent donc réaliser d'importantes économies grâce à la privatisation. L'élargissement de l'assiette fiscale peut lui aussi rapporter beaucoup à l'État, même si les entreprises nouvellement privatisées mettent un certain temps à devenir rentables. En 1998, les recettes fiscales issues de la privatisation de 16 entreprises (dont deux étaient exonérées d'impôts) atteignaient déjà un chiffre prometteur de 10 millions de dollars (0.4 pour cent du PIB), même si la rentabilité de ces entreprises restait faible (Commission de privatisation, 2000).

L'impact budgétaire, s'il est potentiellement significatif dans les secteurs concurrentiels, peut intervenir avec un décalage considérable dans le secteur des entreprises de services publics en réseau. Cela tient surtout à la poursuite des interventions de l'État dans un secteur qui, par nature, nécessite d'importants programmes d'investissement. En l'absence de subventions, ces investissements conséquents inciteraient les investisseurs privés à relever leurs tarifs à court terme, ce qui est politiquement inacceptable dans un contexte de lutte contre la pauvreté. Ainsi en Guinée, l'État a continué de subventionner massivement l'entreprise nationale de distribution d'eau (DEG) après la signature d'un contrat de bail avec SAUR et Vivendi en 1989 (Ménard *et al.*, 2000). Même s'il était politiquement difficile de relever immédiatement les prix, d'importants investissements étaient nécessaires pour étendre le réseau d'adduction d'eau. La Banque mondiale a donc accordé un prêt à l'exploitant (SONEG) pour éviter une hausse brutale des tarifs. Cependant, étant garanti par l'État guinéen, ce prêt représentait en fait une subvention publique déguisée en cas de non-remboursement par SONEG (éventualité bien réelle, car le partenariat entre l'État et SONEG était difficile et a fini par entraîner le retrait de SAUR et de Vivendi en 2001).

En conclusion, même si les recettes issues de la privatisation représentent moins de 0.4 pour cent du PIB dans la majorité des pays, les avantages budgétaires indirects restent potentiellement élevés. Ils sont toutefois à mettre au regard des conséquences potentiellement néfastes des privatisations sur le plan social. L'interruption des subventions dont bénéficiaient les entreprises de services publics sensibles et stratégiques (eau, électricité, chemins de fer et télécommunications) peut exercer un impact délétère sur les ménages pauvres, si elle se traduit par le passage de services sous-facturés à des tarifs permettant de couvrir les coûts de production. Néanmoins, comme l'avancent Birdsall et Nellis (2003), « les subventions financées par l'impôt bénéficient en premier

Tableau 2.1. **Afrique subsaharienne : valeurs de cession en pourcentage du PIB et des recettes publiques**

	Produit annuel moyen des cessions au cours de la période de privatisation active, en % du PIB moyen, 1990-2000	Produit annuel moyen des cessions au cours de la période de privatisation active, en % des recettes publiques annuelles moyennes (hors dons), 1990-2000
Afrique du Sud	0.12	0.42
Angola	0.04	0.09
Bénin	0.22	2.16
Burkina Faso	0.09	0.67
Burundi	0.18	1.12
Cameroun	0.20	1.29
Cap Vert	1.71	6.97
Côte d'Ivoire	0.37	1.73
Éthiopie	0.29	1.61
Gabon	0.13	0.48
Gambie	0.20	0.95
Ghana	1.44	7.73
Guinée	0.15	1.37
Guinée-Bissau	0.10	0.80
Kenya	0.25	0.93
Lesotho	0.37	0.92
Madagascar	0.04	0.31
Malawi	0.11	0.76
Mali	0.31	2.05
Maurice	0.54	2.48
Mauritanie	0.07	0.30
Mozambique	1.02	8.76*
Niger	0.00	0.04
Nigeria	0.06	0.17
Ouganda	0.38	4.41
République centrafricaine	0.12	1.23
République du Congo	0.18	0.67
Rwanda	0.02	0.20
São Tomé et Príncipe	0.47	2.71
Sénégal	0.43	2.56
Soudan	0.12	1.34
Tanzanie	0.80	6.78
Tchad	0.06	0.92
Togo	0.59	3.76
Zambie	1.92	9.99*
Zimbabwe	0.16	0.55
<b>Moyenne Afrique subsaharienne</b>	<b>0.36</b>	<b>2.20</b>

\* Le ratio relativement élevé du produit de la privatisation par rapport aux recettes publiques (hors dons) pour le Mozambique et la Zambie s'explique par le fait que les dons représentent en général 20 à 30 pour cent des recettes.

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2002).

lieu aux non-pauvres sous la forme d'emplois à des salaires supérieurs à ceux du marché ou d'une sous-facturation des services pour ceux qui sont raccordés au réseau ». Une étude menée par Kebede (2001) montre par exemple qu'en 1996, dans les zones urbaines d'Éthiopie, environ 86 pour cent des subventions sur le kérosène bénéficiaient aux populations non pauvres. En effet, plus les individus sont aisés, plus ils consomment de kérosène. De plus, même lorsque le marché officiel est lourdement subventionné (les subventions sur le kérosène et l'électricité s'établissaient à cette époque dans le pays à respectivement 19 et 46 pour cent du prix de ces produits), nombre de pauvres sont contraints de se tourner vers le marché secondaire, et le faible niveau des prix officiels profite essentiellement aux riches. Selon Kebede (2001), les subventions ne semblent pas jouer un rôle fondamental dans l'accès des pauvres à l'électricité, car les nouvelles ressources énergétiques (en particulier l'électricité) entraînent des coûts fixes payés au démarrage, généralement non subventionnés, et que les pauvres vivant en zone urbaine ne peuvent supporter que s'ils ont accès à des lignes de crédit ou si ces coûts sont répartis sur la durée de vie des infrastructures en question.

## Gains d'efficience

L'accroissement de l'efficience économique est l'un des objectifs clés que réitèrent la plupart des bailleurs dans leurs déclarations politiques sur les programmes de privatisation. La privatisation vise à améliorer les performances des entreprises en les exposant à un environnement concurrentiel, en les obligeant à réaliser d'importants retours sur investissements et à optimiser l'organisation de leur production. L'adoption de cet objectif nécessite un changement de cap radical de la part des pays qui avaient adhéré aux principes de l'économie planifiée et contrôlée et de l'intervention de l'État. Par conséquent, Andreasson (1998) avance que cette volte-face nécessite du temps et est encore fortement tributaire de la nature et des moyens d'action des gouvernements en place. Ainsi en Tanzanie, lors d'une phase de privatisation antérieure, le parti au pouvoir (CCM) n'a pas inscrit le renforcement de l'efficience économique dans ses priorités. Plus récemment cependant, le président Mkapa a décidé de renforcer cette efficience via la privatisation, ce qui montre que les autorités tanzaniennes ont peu à peu admis la nécessité du désengagement de l'État pour des raisons économiques. Cet exemple corrobore la thèse de la « courbe d'apprentissage » qu'applique Kayizzi-Mugerwa (2002) au processus de privatisation en Afrique subsaharienne (encadré 1).

Cette réserve initiale a également été observée dans les pays francophones d’Afrique de l’Ouest, où le pouvoir politique est resté aux mains de ceux qui avaient autrefois prôné l’intervention de l’État – cas de figure particulièrement répandu dans cette région de par la persistance d’un héritage colonial de type interventionniste (Cogneau, 2002). En revanche, l’arrivée de nouveaux régimes politiques en Ouganda et en Zambie a permis à ces pays d’adopter plus facilement des politiques de privatisation visant à accentuer l’efficacité économique. C’est ce que déclare clairement l’Agence de privatisation zambienne : « les entreprises publiques se caractérisaient par une sous-capitalisation, un endettement élevé, des effectifs pléthoriques et des inefficiences. Ces facteurs les empêchaient de dégager des bénéfices et ont compromis la viabilité de la plupart d’entre elles. Elles pesaient par ailleurs lourdement sur un budget public déjà limité, du fait des subventions versées et des impôts non acquittés. La plupart d’entre elles affichaient une faible productivité et auraient été incapables de résister à la concurrence internationale »<sup>2</sup>. Lorsqu’il est arrivé au pouvoir, le Mouvement pour la démocratie multipartite (MMD) a placé la privatisation au centre de son programme de réformes économiques. Celles-ci ont surtout servi à recapitaliser les entreprises publiques et à leur permettre de fonctionner de manière efficace et viable.

La privatisation présente également des avantages économiques dans le cas des monopoles naturels, même si les économistes ont commencé par préconiser que ces secteurs restent dans le giron de l’État. Cette préférence était justifiée par le fait qu’elle résolvait le problème de la concurrence imparfaite, de l’information incomplète et des contrats lacunaires. Depuis, plusieurs économistes, et notamment Sheshinski et López-Calva (1998), ont toutefois fait observer que cette solution pouvait engendrer d’importantes pertes d’efficacité, supérieures dans bien des cas aux gains issus de la résolution de ces dysfonctionnements du marché. La question clé n’est donc plus celle de la propriété du monopole naturel, mais celle du mode de régulation de l’activité des investisseurs privés sur le marché afin de les empêcher d’abuser de leur position dominante. De nombreux pays d’Afrique subsaharienne ont encore beaucoup de progrès à faire pour mettre en place un cadre réglementaire approprié qui incite les entreprises privées à améliorer leur efficacité sans décourager l’innovation. Dans ces cas, les avantages attendus de la privatisation des monopoles naturels n’apparaissent pas clairement, car ces pays ne disposent pas d’autorités de réglementation et de contrôle adéquates, capables d’empêcher tout abus de la part des investisseurs privés. Les gains d’efficacité dans les secteurs de l’eau, de l’électricité, des transports et des télécommunications pourraient exercer une influence déterminante sur le reste de l’économie via

l'amélioration des processus de production et la réduction des coûts d'usage. C'est pourquoi la privatisation de ces services, où les infrastructures jouent un grand rôle, figure au coeur des priorités des pays d'Afrique subsaharienne.

Les sections suivantes présentent des données empiriques sur les gains d'efficacité obtenus en Afrique subsaharienne grâce aux privatisations.

### *Secteurs concurrentiels*

Seules quelques études examinent les performances opérationnelles et financières des entreprises récemment privatisées dans les pays en développement. Boubakri et Cosset (1998) présentent ainsi 79 entreprises entièrement ou partiellement privatisées sur la période 1980-92 et situées dans 21 pays en développement (le Nigeria est le seul pays d'Afrique subsaharienne représenté). Sur la base de cet échantillon, diversifié sur le plan géographique et en termes de niveaux de développement, ces auteurs sont parvenus à la conclusion que, durant la période post-privatisation, les anciennes entreprises publiques ou parapubliques ont accru leur rentabilité, leur efficacité opérationnelle, leurs dépenses d'investissement et leur production, même si les résultats sont moins spectaculaires dans les pays en développement. Pour confirmer les résultats obtenus pour les pays à très bas revenu, Boubakri et Cosset (2002) ont mené une deuxième enquête sur 16 entreprises privatisées au début des années 1990 dans cinq pays africains à bas revenu et à revenu moyen-inférieur (Ghana, Maroc, Nigeria, Sénégal et Tunisie). Sur la base d'une analyse « avant-après », ils concluent que les performances opérationnelles et financières ne se sont pas significativement améliorées après la privatisation dans ces pays. Ils constatent même une légère détérioration de l'efficacité commerciale (rapport des ventes sur le total des actifs) ainsi que de la production. L'efficacité des dépenses d'investissement semble néanmoins avoir considérablement progressé.

Cependant, si l'on considère les études de cas nationales, les résultats globaux paraissent plus prometteurs. Andreasson (1998) tente de mesurer l'efficacité économique en évaluant les variations de productivité et de valeur ajoutée après la privatisation en Tanzanie. Ces résultats montrent que les entreprises privatisées tanzaniennes ont plus que doublé leur productivité (nombre d'unités produites par salarié) au cours de la première année, principalement sous l'effet d'une meilleure utilisation des capacités et des compressions d'effectifs. Selon cet auteur, la valeur ajoutée totale des entreprises privatisées a progressé de plus de 400 pour cent. Deux autres études citées par Nellis (2003) font état de résultats positifs analogues pour le Ghana (Appiah-Kubi, 2001) et la Tanzanie (Temu et Due, 1998).

Cela ne signifie pas pour autant que la privatisation a toujours un impact économique positif, quels que soient l'entreprise concernée et l'indicateur de performance considéré. Comme le montre le tableau 2.2, il peut y avoir des différences significatives d'une entreprise à l'autre, même lorsque l'effet global est jugé « positif ».

Il est difficile d'évaluer l'impact économique de la privatisation au Burkina Faso, car celle-ci a coïncidé avec la dévaluation du franc CFA. Les problèmes liés à la dévaluation et susceptibles de fausser les statistiques en monnaie locale sont toutefois limités ici par l'utilisation du taux de change courant par rapport au dollar. Le tableau 2.2 fait apparaître de grandes disparités entre les entreprises. SBCP, SBMC et SOBCA ont vu leur valeur ajoutée progresser de respectivement 19, 157 et 133 pour cent entre 1992 et 1995. Pour CIMAT et SN-CITEC, aucune donnée n'était disponible pour la période précédant la privatisation, mais ces deux entreprises ont affiché des performances spectaculaires après leur cession au privé (1995-97). Leur valeur ajoutée s'est accrue de respectivement 390 et 276 pour cent. En revanche, trois des huit entreprises présentées au tableau 2.2 ont enregistré des reculs sur la même période : GMB (-56 pour cent), SIFA (-50 pour cent) et SONAPHARM (-52 pour cent). En 1997 néanmoins, la valeur ajoutée de six des huit entités était nettement plus élevée qu'avant la privatisation. On peut donc en conclure que, même s'il intervient avec un décalage temporel, l'impact global de la privatisation sur la valeur ajoutée est positif.

Enfin, même si elles masquent d'importantes variations de performance d'une entreprise et d'un pays à l'autre et si elles reposent souvent sur des échantillons trop restreints pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions définitives, les données empiriques ont tendance à montrer que, dans l'ensemble, la privatisation des secteurs concurrentiels en Afrique subsaharienne a en partie rempli ses objectifs d'efficacité.

### *Monopoles naturels*

Les données empiriques disponibles sur les gains d'efficacité sont moins prometteuses pour les entreprises de services publics, à l'exception des télécommunications. Même si le chiffre d'affaires et les bénéfices de ce secteur augmentent généralement après la privatisation (principalement en raison des hausses de prix qui font suite à l'adoption de stratégies de récupération des coûts), la productivité peut rester assez faible, en particulier pour l'eau et l'électricité.

Tableau 2.2. Burkina Faso : performances financières de huit entreprises avant (1992) et après (1995-97) la privatisation  
(en milliers de dollars courants)

	Investissements			Chiffre d'affaires			Valeur ajoutée			Résultat net		
	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997	1992	1995	1997
CIMAT	-	1 132.7	614	-	9 466.2	27 404.4	-	-1 770.2	5 133.4	-	1 619.8	644.9
GMB	-	1 453.4	548.8	24 660.6	19 144.9	19 228.3	4 873.1	2 135	2 339.4	-	589.4	588.3
SBCP	15.9	230.5	188.2	1 703.9	5 001.7	6 135	424.1	503.2	946.8	515	110.3	286.4
SBMC	75.7	92.2	1.7	757.3	858	4 320	223.4	573.3	430.5	-31.8	88.2	-106.3
SIFA	185.5	136.3	211	24 543.3	12 256.7	19 607.4	4 130.9	2 064.8	4 167.8	-371.1	613.4	1 921
SN-CITEC	-	1 810.2	3 370.2	-	4 600.8	18 494	-	1 415.3	5 322.1	568	-2 888.8	2 766.5
SOBCA	46.2	90.2	65.5	1 480.5	1 152.7	674	227.9	531.3	308.7	-	84.2	12
SONAPHARM	34.1	306.7	199	9 651.5	5 581.1	4 473.1	1 348	647.50	627.7	-817.9	96.2	-236.7

Source : Commission de privatisation du Burkina Faso.



Dans le secteur de l'eau, la privatisation de DEG en Guinée a donné des résultats globalement satisfaisants, tant pour le chiffre d'affaires que pour les bénéfices. Après la signature du contrat en 1989, le chiffre d'affaires total a fortement progressé en termes réels, passant de 8 millions de dollars en 1990 à 20 millions en 1996 (soit une hausse de 160 pour cent). La rentabilité s'est également améliorée : alors que DEG perdait de grosses sommes avant la réforme, le bénéfice d'exploitation de SEEG a commencé à s'étoffer en 1993, pour atteindre 6.8 millions de dollars en 1996.

On observe cependant des progrès beaucoup moins nets pour les indicateurs de productivité (« nombre de branchements par salarié » et « rendement par travailleur »). Si le nombre de branchements par salarié a immédiatement augmenté à la signature du contrat de bail, cette hausse s'explique toutefois par les fortes compressions de personnel qui ont suivi la privatisation. Avant la réforme en effet, DEG comptait 504 salariés – après, les deux nouvelles entités issues de la privatisation (SEEG et SONEG) n'employèrent plus respectivement que 312 et 43 personnes. Après l'augmentation initiale, le nombre de branchements par salarié s'est stabilisé et a même reculé entre 1994 et 1996.

Juste après la privatisation, le rendement par salarié a grimpé en flèche (là encore sous l'effet des importantes compressions d'effectifs), puis il a continué à progresser régulièrement. L'explication de ce phénomène tient moins aux ventes d'eau, qui ont augmenté relativement lentement à la suite de la réforme, qu'aux recettes tirées des travaux de BTP et des activités connexes. La productivité totale des facteurs s'est accrue de 325 pour cent entre 1987 et 1990, avant de baisser lentement de 38 pour cent sur la période 1990-96.

Enfin, même si le taux de recouvrement des factures des consommateurs privés (qui était très bas avant la réforme) s'est considérablement amélioré après la privatisation, il est resté faible par rapport aux autres réseaux gérés par le secteur privé. En 1989 et 1990, 75 pour cent seulement des montants facturés aux consommateurs privés étaient réellement encaissés (contre 98 pour cent à Abidjan en Côte d'Ivoire, selon Ménard et Clarke, 2000). Ce taux est tombé sous la barre des 50 pour cent en 1991 et 1992 avant de remonter à 60 pour cent en 1996. Ces fluctuations s'expliquent principalement par des problèmes de gouvernance : même si, sous la pression des bailleurs, les administrations publiques ont régulièrement acquitté leurs factures pendant les deux premières années du contrat de bail, elles ont payé moins de 50 pour cent du montant facturé en 1991 et 10 pour cent en 1993.

Dans le secteur de l'électricité, l'amélioration de l'efficacité opérationnelle ne semble pas non plus spectaculaire. La privatisation de la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE) constitue toutefois un bel exemple de réussite. En 1990, un contrat de bail a été signé entre CIE et le consortium EDF/SAUR (qui a acquis 51 pour cent de CIE), ainsi qu'une concession portant sur la gestion de la production, du transport et de l'exportation d'électricité pour une période de 15 ans, renouvelable deux fois pour trois ans. La propriété du patrimoine et la responsabilité de l'investissement sont restées aux mains de l'ancienne entreprise publique, EECI, qui était chargée de la gestion du secteur avant la réforme. L'impact positif en termes d'efficacité opérationnelle est relativement mineur : on observe une réduction d'environ 0.3 pour cent des déperditions, une progression du même ordre du ratio des divers facteurs de production intermédiaires sur la production ainsi que de l'efficacité de la main-d'œuvre et une amélioration de la qualité des services annexes. Selon Leroy *et al.* (2002), la modestie des gains n'est toutefois pas imputable à une mauvaise gestion, mais au fait qu'EECI était une entreprise publique plutôt bien gérée. En outre, l'État a conservé non seulement le patrimoine et les dettes, mais aussi la responsabilité de l'investissement, laissant peu de marge de manœuvre à l'investisseur privé.

Leroy *et al.* (2002) insistent toutefois fortement sur le fait que la privatisation a indirectement considérablement renforcé l'efficacité. La privatisation du secteur de l'électricité en Côte d'Ivoire a favorisé l'émergence de producteurs indépendants et donc accentué la concurrence au niveau de la production. Les producteurs indépendants sont des entreprises d'électricité (appelées à accroître les capacités de production futures) qui ne sont pas détenues par l'entreprise de distribution, mais qui vendent leur électricité aux distributeurs d'électricité ou directement aux gros consommateurs. Ils sont issus de la vente des centrales existantes à un nouveau propriétaire ou de la concession d'une licence de construction et d'exploitation pour une nouvelle centrale. Les producteurs indépendants constituent une forme importante de participation du secteur privé au secteur de l'électricité en Afrique. Depuis peu, ils représentent la principale nouvelle source de production d'électricité dans plusieurs pays africains (tableau 2.3). Selon Kerekezi et Kimani (2002), la capacité des producteurs indépendants est supérieure à la capacité installée des entreprises publiques au Ghana, en Namibie, en Ouganda et au Zimbabwe. Des projets de ce type ont été lancés en Côte d'Ivoire en 1990 : un projet dans le secteur de l'électricité a ainsi été sous-traité à CIPREL (autre consortium dirigé par SAUR et EDF), en relation avec le contrat de bail conclu avec CIE. Ces projets ont rapidement été suivis par d'autres en Côte d'Ivoire et ailleurs en Afrique subsaharienne.

Tableau 2.3. **Afrique subsaharienne : principaux producteurs indépendants, août 2000**

Pays	Capacité/localisation	Année de signature du projet	Entreprises
Côte d'Ivoire	210 MW à Vridi	1990	CIPREL (entreprise en participation SAUR/EDF)
	210 MW (Phase VII)	1994	SAUR/EDF
	288 MW à Azito (contrat CPET – construire-posséder-exploiter-transférer)	1998	EDF/ABB
Ghana	110 MW à la centrale de Takoradi	1997	CMS-VRA
	110 MW Takoradi II	1999	CMS-VRA
	220 MW près de Tema	1998	KMR Power, EPDL et Marubeni
	80 MW Tema	1999	Union Fenosa
Kenya	74 MW Kipevu II, Mombasa	2000	Cinergy, IFC, CDC
Namibie	750 MW à Oranjemund (Kudu)	1996	National Power, Shell, Nampower et Eskom
Nigeria	548 MW (construction-exploitation)	1999	Enron
Ouganda	276 MW au sud du Nigeria	2000	Siemens
	250-300 MW à Bujugali (contrat CPET – construire-posséder-exploiter-transférer – sur 30 ans)	1999	Nile Independent Power (entreprise en participation regroupant AES et une entreprise ougandaise, Madhivani International)
	200 MW aux chutes de Karuma	à l'étude	Entreprise en participation regroupant Sole Craft (Norvège) et Packwatch Power (Ouganda)
Sénégal	60 MW	1999	General Electric
	37 MW	1998	HQI
Tanzanie	100 MW à Dar-es-Salaam (différend à propos du contrat, actuellement en cours d'arbitrage à la Banque mondiale)	1997	Independent Power Tanwat : entreprise regroupant des Tanzaniens et une entreprise de Malaisie
	110 MW région de Songo-songo	à l'étude	Consortium emmené par Ocelot (Canada)
Zimbabwe	660 MW à Hwange	1996	YTL Power (Malaisie)
	1 400 MW à Gokwe North	1998	Consortium regroupant National Power, ZESA et des investisseurs privés minoritaires

Source : Bayliss et Hall (2000).

Selon Leroy *et al.* (2002), la privatisation de CIE a accéléré l'arrivée des producteurs indépendants, car elle a permis de mettre en place les conditions du développement de cette activité annexe. Mais ces projets ne sont pas nécessairement liés à la privatisation et peuvent être lancés indépendamment, dans le cadre d'une stratégie d'ouverture du marché. Tel a été le cas en Angola où, en mars 2002, l'État a autorisé la création d'une entreprise d'électricité privée, Hydrochicapa (dont 55 pour cent sont détenus par l'entreprise russe Alrosa), aux côtés de l'entreprise publique Empresa Nacional de Energia (ENE). Hydrochicapa est chargée de construire un barrage hydroélectrique afin d'alimenter en électricité la mine de diamants de Catoca et les habitants de la région d'Unda Sul, dans le Nord-Est du pays.

Si les gains d'efficacité directs sont modestes dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, ils semblent nettement plus conséquents dans celui des télécommunications, où de profondes réformes ont été menées depuis le milieu des années 1990 (Plane, 2001). Ces résultats plus spectaculaires sont principalement dus à l'ouverture croissante de ce secteur à la concurrence induite par les licences GSM. Ainsi en Côte d'Ivoire, l'opérateur historique CI-Télécom a été privatisé en 1997 et s'est vu accorder l'exclusivité sur les lignes fixes pendant sept ans, tandis qu'une « concurrence encadrée » était introduite sur le marché de la téléphonie mobile et que les services à valeur ajoutée étaient entièrement libéralisés. En mars 2001, trois opérateurs de téléphonie mobile et un certain nombre de prestataires de services à valeur ajoutée ont pénétré sur le marché, bouleversant le paysage des télécommunications en Côte d'Ivoire et entraînant une amélioration vertigineuse des performances de ce secteur (Laffont et N'Guessan, 2002). Le nombre de lignes par salarié a progressé de plus de 50 pour cent en moins de deux ans après la réforme, sous l'effet des compressions d'effectifs et d'une multiplication des lignes : entre janvier 1997 et décembre 1998, le nombre de lignes est passé de 130 000 à 180 131, soit une augmentation de près de 40 pour cent. Dans le même temps, les coûts d'exploitation par ligne ont fortement reculé, de 528 422 francs CFA (745 dollars) en 1995 à 330 237 francs CFA (466 dollars) en 1997 et même à 286 136 francs CFA (403 dollars) en 1998, soit un recul global de 47 pour cent entre 1995 et 1998. Les résultats financiers de l'entreprise se sont eux aussi considérablement améliorés, le chiffre d'affaires total enregistrant une progression de 70 pour cent sur la période 1995-98 et le résultat net devenant positif après 1994 pour atteindre 6 millions de dollars en 1998. Ces bonnes performances ne sont pas imputables à d'importantes hausses des tarifs, mais à de considérables gains d'efficacité, sous l'effet de la diminution des coûts de connexion (-60 pour cent) entre 1990 et 1999.

La privatisation de Sonatel au Sénégal, en 1997, a produit des résultats tout aussi impressionnants. Une filiale de France Télécom a acquis 33.3 pour cent du capital de cette entreprise puis, en 1998, 17 pour cent de Sonatel ont été proposés à la bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) d'Abidjan. Depuis, Sonatel enregistre d'excellentes performances (Azam *et al.*, 2002) : en 1999, son chiffre d'affaires avait quasiment été multiplié par deux par rapport à la moyenne enregistrée en 1994-96 et sa valeur ajoutée avait progressé de plus de 50 pour cent. Dans le même temps, cet opérateur a baissé ses tarifs et amélioré la qualité de ses services. En 2000, il a enregistré un bénéfice net remarquable : 42.5 milliards de francs CFA (60 millions de dollars), sous l'effet conjugué de la croissance de l'activité et d'une bonne gestion des coûts.

En Ouganda, un consortium regroupant le fonds d'investissement de l'Union internationale des télécommunications, WorldTel et Detecon (filiale de Deutsche Telekom) a été invité en 2000 à engager des négociations pour l'acquisition de 51 pour cent d'Uganda Telecom Limited (UTL), l'opérateur national, avec l'aide de la Société financière internationale. Unique soumissionnaire de l'appel d'offres international, ce consortium a proposé 23 millions de dollars. Cette cession de parts représentait l'étape finale d'un programme public de restructuration bien géré, qui prévoyait entre autres la création d'une agence de réglementation indépendante et le début de la libéralisation, avec l'attribution d'une licence à un deuxième opérateur de téléphonie mobile (le sud-africain MTN). La réussite de cette phase préparatoire explique les bons résultats financiers d'UTL : en 1999, l'opérateur historique ougandais a réalisé un bénéfice net de 6.2 millions de dollars, après avoir longtemps été déficitaire. Le coût des appels locaux et nationaux a fortement baissé : entre 1989 et 2001, la minute de communication est respectivement passée de 0.20 à 0.05 dollar et de 1.45 à 0.10 dollar.

Les bons résultats obtenus dans le secteur des télécommunications s'expliquent principalement par l'introduction de la concurrence avec l'attribution de licences GSM parallèlement à la privatisation (ou, comme en Ouganda, en préparation de cette privatisation). Comme le soulignent Rosotto *et al.* (1999), « l'introduction de nouveaux opérateurs de téléphonie mobile, capables de proposer des services nouveaux et d'attirer des abonnés, a tendance à faire globalement augmenter les investissements et les recettes dans le secteur des télécommunications ». Cette question sera analysée plus en détail dans la section consacrée à l'impact sur le bien-être de la population, qui traitera de l'amélioration des tarifs, de l'accès et de la couverture.

## Impact sur l'emploi

Étant donné l'insuffisance des données sur les performances des entreprises privatisées, on ne dispose généralement pas de chiffres précis sur les niveaux d'emploi avant et après la privatisation, ce qui place le débat sur un terrain très idéologique. Des données fiables et une analyse solide du sujet font cruellement défaut, car ce sont essentiellement les syndicats qui s'opposent avec le plus d'acharnement et d'organisation aux projets de privatisation en Afrique. Les programmes de privatisation ont suscité de nombreuses grèves au cours des dernières années. Ainsi en juillet 2002, des milliers de travailleurs burkinabè ont cessé le travail et manifesté à Ouagadougou pour protester contre le programme de privatisation et les 5 200 suppressions d'emploi dont il est responsable selon les syndicats. Cependant, les sommaires données disponibles se révèlent quelque peu ambiguës quant à l'effet sur l'emploi, en fonction du secteur et de l'horizon temporel considérés.

A court terme, la privatisation a tendance à provoquer des suppressions d'emploi immédiates, car les entreprises publiques sont largement en sureffectif, mais la situation varie d'un secteur à l'autre. Dans les huit entreprises du secteur concurrentiel privatisées au Burkina Faso entre 1992 et 1995, le nombre total de salariés s'est accru de près de 20 pour cent. Le tableau 2.4 montre toutefois que cette hausse s'explique intégralement par un grand nombre d'embauches chez CIMAT, SBMC et, dans une moindre mesure, SBCP, tandis que les autres entités ont enregistré une légère baisse d'effectifs.

Tableau 2.4. Burkina Faso : nombre de salariés avant et après la privatisation

Entreprise	Nombre de salariés	
	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
CIMAT	11	169
GMB	156	126
SBCP	41	58
SBMC	62	170
SIFA	200	160
SN-CITEC	342	307
SOBCA	49	40
SONAPHARM	52	48
<b>Total</b>	<b>913</b>	<b>1 078</b>

Source : Commission de privatisation de Burkina Faso.

D'autres données statistiques révèlent que sur les 22 entreprises privatisées au Burkina Faso jusqu'en 1999, les 16 vendues via une cession d'actions par appel d'offres ont enregistré une augmentation nette de 135 emplois ; les 1 047 licenciements imputables au processus de privatisation fin 1999 sont dus à quatre liquidations. De plus, les travailleurs concernés étaient déjà au chômage technique, car ces entreprises avaient suspendu leurs activités.

Les données empiriques ci-dessus montrent qu'au Burkina Faso, la privatisation n'a pas eu, du moins dans le secteur concurrentiel, l'impact catastrophique sur l'emploi que dénoncent les syndicats.

Le cas de la Zambie est, si l'on en croit la Banque mondiale, plus complexe. Encensée dans un premier temps, la privatisation a été décrite ultérieurement comme beaucoup plus problématique en termes d'impact sur l'emploi (Nellis, 2003). Même si la cession au privé de quelque 280 entreprises n'a pas conduit à de nombreuses liquidations, elle a entraîné des licenciements massifs, en particulier dans le secteur de l'exploitation du cuivre, qui ont eu des conséquences graves sur l'économie locale. Cependant, ces privatisations ont également permis de créer des emplois via le développement d'initiatives privées. Il est donc difficile de dresser un bilan global. Plus généralement, nombre d'études indiquent qu'après avoir reculé, parfois significativement, au cours de l'année suivant la privatisation, l'emploi dans les secteurs concurrentiels se stabilise avant de grimper en flèche et de dépasser les niveaux antérieurs à la privatisation. Ainsi, Andreasson (1998) démontre qu'au Mozambique et en Tanzanie, la courbe de l'emploi repart à la hausse quelques années seulement après la phase de privatisation.

Il est plus difficile d'évaluer l'effet de la privatisation sur l'emploi dans les entreprises de services publics, où le statut monopolistique des entités s'est souvent accompagné d'effectifs pléthoriques. L'Organisation internationale du travail (1998) insiste sur les licenciements massifs, atteignant parfois 50 pour cent des effectifs, qui ont suivi les privatisations dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et du gaz. La compression des effectifs est considérée comme un impératif (au moins au départ) afin d'abaisser les coûts et de stimuler la productivité. En effet, la conjonction de sureffectifs considérables et d'un niveau de formation insuffisant pour permettre au personnel de s'adapter aux évolutions technologiques et à celles des méthodes d'organisation du travail pèsent lourdement sur l'efficacité. L'étude de l'OIT montre que ces coupes claires n'ont pas été suivies d'embauches à long terme.

Cela dit, l'impact sur l'emploi varie en fonction de l'entreprise de services publics considérée. Toujours selon l'OIT (1998), les licenciements dans le secteur de l'eau ont été globalement moins importants que dans l'électricité car, dans bien des cas, l'État conservait un réel contrôle sur l'adduction d'eau. Ainsi, la privatisation de l'eau en Guinée, qui s'est concrétisée par la signature d'un contrat de bail en 1989, n'a quasiment pas modifié les niveaux d'emploi (l'entreprise est passée de 506 salariés en 1988 à 503 en 1996). En revanche, les licenciements ont été beaucoup plus lourds dans le secteur de l'électricité. La privatisation de l'électricité en Côte d'Ivoire, via un contrat de concession sur 15 ans signé en 1990, a entraîné une suppression progressive d'emplois : le nombre de salariés est passé de 3 930 à 3 068 en 1995, soit un recul de 22 pour cent. La restructuration d'Eskom, grande entreprise publique de production, distribution et commercialisation d'électricité en Afrique du Sud, a conduit à une réduction de 40 pour cent de la main-d'œuvre, qui est passée de 65 000 à 39 000 salariés sur la période 1992-98. Il s'agissait d'une mesure préparatoire à la privatisation.

Les statistiques des syndicats relatives aux licenciements, aussi justifiées soient-ils, ont conduit les dirigeants africains à prêter plus d'attention au maintien des postes lors des privatisations, mais aussi à sensibiliser l'opinion publique aux avantages de ces opérations. Gupta *et al.* (1999) soulignent que, lors du processus de sélection des investisseurs privés, le maintien du personnel en place constitue de plus en plus un critère explicite, voire une considération essentielle. Au Burkina Faso, la Société sucrière de la Comoé (SOSUCO), dont la privatisation en 1998 est considérée comme une réussite, a été cédée au soumissionnaire proposant l'offre la plus basse des quatre en lice, mais qui s'engageait à conserver l'intégralité de la main-d'œuvre et à réaliser d'importants investissements. Ce choix n'a pas empêché SOSUCO d'afficher des résultats financiers excellents l'année suivante.

Des filets de protection sociale sont également négociés entre les pouvoirs publics, les entreprises et les syndicats avant la privatisation. Ils servent à amortir les effets sociaux délétères des licenciements. Dans certains cas, ils prévoient des indemnités de départ ou de renvoi, des plans de retraite anticipée, ainsi que des programmes de formation, de recyclage et de ré-affectation. Eskom, qui envisageait de céder 30 pour cent de son capital au privé d'ici fin 2003, proposait quatre possibilités différentes pour atténuer l'impact de la restructuration. La plus généreuse est celle des indemnités de départ volontaire auxquelles les salariés dont l'unité va subir une restructuration peuvent prétendre et qui ont parfois une influence considérable sur le revenu des



travailleurs. Ainsi, Bayliss (2002) souligne le cas des fonctionnaires qui n'ont pas perçu de rémunération pendant une longue période et qui considèrent ces indemnités comme des « sources temporaires de revenu ».

Dans certains pays, les pouvoirs publics combinent même indemnités de départ et aides au recyclage et à la ré-affectation (conseils, aide à la recherche d'emploi, soutien aux petites entreprises) afin de faciliter la réinsertion des travailleurs licenciés ou une installation à leur compte. Dans le secteur des entreprises de services publics, les salariés licenciés sont épaulés pour former des coopératives ou de petites entreprises qui serviront de sous-traitants à la nouvelle entité privatisée pour assumer des activités autrefois gérées par l'entreprise publique (pour certains types d'emplois, la sous-traitance de services renforce les incitations à la performance). En Guinée, la société des eaux privatisée (SEEG) a ainsi aidé les quelque 250 personnes dont elle s'était séparée à former des coopératives de services (nouveaux branchements, entretien des canaux et terrassement). Dans l'ensemble, une vingtaine de petites entreprises ont ainsi vu le jour et toutes sont des sous-traitantes de SEEG (Kikeri, 1999).

Concernant les salariés qui demeurent dans l'entreprise après la réforme, la privatisation peut entraîner une redistribution plus judicieuse et peut-être plus progressive de la masse salariale, mais aussi améliorer les pratiques de travail. Selon Leroy *et al.* (2002), la privatisation partielle de CIE en Côte d'Ivoire a débouché sur une augmentation générale des salaires et une appréciation nette de 5 pour cent du capital social distribué aux salariés au moment de la privatisation. De même, dans son enquête sur huit entreprises au Bénin en 1996, la Banque mondiale observe une amélioration des conditions de travail et des possibilités de formation dans la phase post-privatisation. Ainsi, SONAEC (pièces détachées et accessoires pour l'automobile) a mis en place des programmes de formation en ingénierie et maintenance automobiles, tandis que la Société béninoise de textiles a instauré des horaires de travail flexibles et un système de primes destiné à récompenser le salarié du mois (Campbell et Bhatia, 1998).

### **Impact sur le bien-être de la population : un aspect crucial de la privatisation des services publics**

Dans le contexte des stratégies de lutte contre la pauvreté, l'évaluation du résultat des privatisations en Afrique ne peut pas se borner aux avantages budgétaires et aux gains réalisés par les entreprises. Il faut également envisager

L'impact de ces privatisations sur les consommateurs et du point de vue du bien-être général de la population, particulièrement lors de l'évaluation de la cession de services publics stratégiques. Cependant, il est difficile de juger de l'impact global des privatisations des entreprises de réseau puisque, comme l'observe Ayogu (2001), elles fournissent des services qui entrent dans le panier de consommation de toute la population et qui servent également de facteurs de production. La privatisation de ces entreprises touche donc l'ensemble des acteurs – le secteur privé, les pouvoirs publics et la population – dont les intérêts sont évidemment différents.

Dans le but d'appréhender les intérêts contradictoires en jeu, Ménard et Shirley (1999) opèrent une distinction entre les « gagnants » et les « perdants » potentiels des réformes du secteur de l'eau. Parmi les éventuels gagnants, ces auteurs mentionnent tout d'abord le segment de la population qui n'avait auparavant qu'un accès rationné, voire pas d'accès du tout, à l'eau ou qui recevait un service de qualité médiocre. Ainsi en 1990, la population de Conakry a résolument appuyé la privatisation du secteur de l'eau, car elle souffrait de graves insuffisances dans l'approvisionnement (qualité et accès). Les investisseurs privés désireux de reprendre l'entité privatisée constituent la deuxième catégorie de gagnants potentiels, tant que leurs droits de propriété sont préservés. Enfin, les hommes politiques peuvent tirer parti d'un accroissement des recettes publiques et réaffecter ces fonds sur les mesures réclamées par leurs électeurs.

Ménard et Shirley (1999) définissent également trois catégories de perdants potentiels. La première se compose des personnes qui étaient raccordées illégalement au réseau ou bénéficiaient de tarifs préférentiels avant la réforme (et généralement enregistrées dans le poste « eau non facturée ») et qui se retrouvent contraintes de payer leurs factures une fois les systèmes de relevé et de facturation mis en place ou modernisés. La deuxième catégorie regroupe les fonctionnaires et les hommes politiques qui profitaient du système existant. En Guinée par exemple, les politiciens et les hauts fonctionnaires disposaient d'un accès quasiment gratuit à l'eau et pouvaient se servir des branchements pour gagner les faveurs de leurs administrés ou de leurs électeurs. Enfin, un troisième pan de la population s'oppose traditionnellement à la réforme : les salariés, particulièrement s'ils sont affiliés à un syndicat, qui refusent les licenciements consécutifs à la privatisation. A long terme, ces compressions sont généralement suivies de créations d'emplois mais, comme nous l'avons vu, ces nouveaux postes concernent parfois des catégories de personnel différentes, qui ne sont pas forcément adhérentes aux mêmes syndicats. Comme nous le verrons dans les sections suivantes, toutefois, les gagnants potentiels (les

ménages à bas revenu en particulier) ont paradoxalement plus à perdre de la réforme si le cadre réglementaire et les moyens d'application et de sanction sont très insuffisants car alors, les améliorations attendues des tarifs et de l'accès ne se concrétisent pas.

Étant donné ces divergences d'intérêts, la privatisation des entreprises de services publics est extrêmement controversée. Les polémiques qui entourent la privatisation du secteur de l'eau, unanimement considérée comme le bien public le plus « stratégique » dans les pays en développement, semblent particulièrement révélatrices du statut spécial de ces services. Selon Mookherjee et McKenzie (2002), la privatisation des entreprises publiques constitue souvent une source de mécontentement social. Ces auteurs analysent l'impact distributif de la privatisation en Amérique latine et en dressent un bilan plutôt positif, qui contredit la déception communément observée dans l'opinion publique. Les raisons de cette « divergence de perceptions » sont exposées dans l'encadré 6.

## **Impact sur les tarifs, l'accès et la qualité/fiabilité**

Selon Birdsall et Nellis (2002), le processus de privatisation peut produire des effets de redistribution positifs à longue échéance, qui se traduiront par des tarifs et des conditions de fourniture plus équitables. A court terme néanmoins, l'impact des privatisations peut varier considérablement selon le secteur étudié, comme le montrent les paragraphes suivants.

### ***Impact sur les tarifs***

Les données indiquent que les privatisations peuvent influencer de deux manières sur les prix. D'un côté, les prix peuvent être comprimés par l'intensification de la concurrence qui accompagne souvent le changement de propriété. C'est habituellement le cas dans les télécommunications, lors de l'attribution d'une (deux) licence(s) de téléphonie mobile ou, parfois, d'une deuxième licence de téléphonie fixe ; cette pression à la baisse peut être renforcée par un gain de rentabilité. D'un autre côté, il arrive souvent que les prix augmentent après une privatisation, surtout ceux de l'électricité et de l'eau. Ces majorations sont fréquemment justifiées par le fait que les pouvoirs publics ont l'habitude de fixer un prix inférieur aux coûts, ce qui impose une correction après la privatisation pour que l'activité soit rentable.

### Encadré 6. Origines de la méfiance de l'opinion publique vis-à-vis des privatisations : le cas de l'Amérique latine

« Les divergences entre l'opinion publique et les résultats des études peuvent également s'expliquer par la manière dont se forment les perceptions de la population, ainsi que par des conceptions implicites de l'équité qui diffèrent de celles des économistes. Parmi les nombreuses causes possibles de ces distorsions, le manque d'information adéquate constitue probablement la plus importante. L'opinion publique est façonnée par des cas extrêmes qui suscitent l'attention des médias, tandis que des bienfaits largement répandus passent fréquemment inaperçus. Bien souvent, ces bienfaits profitent à un grand nombre de clients, mais de manière limitée à chaque fois. L'amélioration apportée par ces réformes est souvent éclipsée par la perte spectaculaire de quelques emplois ou l'impact négatif sur quelques clients... Ce type de distorsion reflète les tensions existant entre l'évaluation statistique des effets économiques et la manière dont l'opinion dominante se forge sur les questions de politiques publiques, ce que Tom Schelling décrit avec éloquence comme la tension entre vie personnelle et statistique (ou, dans ce cas, entre quelques tragédies individuelles et les vastes bienfaits statistiques, que l'on calcule en agrégeant l'effet pour divers individus au sein d'une catégorie de revenu ou de dépense donnée).

« Les biais psychologiques sont également omniprésentes dans l'opinion publique. Premièrement, le phénomène psychologique d'aversion pour la perte incite les individus à réagir plus vivement au risque de préjudices qu'aux bénéfices possibles. Les individus se focalisent sur les conséquences immédiates (par exemple les suppressions d'emplois) sans pousser le raisonnement à moyenne échéance (lorsque les salariés licenciés pourront être réembauchés). Deuxièmement, dans la perception populaire, la privatisation est habituellement assimilée aux autres réformes favorables au marché, telles que les restrictions budgétaires et la libéralisation des échanges, dont l'ensemble forme ce que l'on appelle le consensus de Washington. Dissocier le rôle spécifique de chacun de ces éléments constitue déjà un exercice rébarbatif pour les experts, et plus encore pour le citoyen ordinaire. Il est également difficile d'isoler les effets de la privatisation de ceux des chocs macro-économiques ou d'autres mutations technologiques de l'économie, qui ont abondé pendant les années 1990. Ces associations négatives peuvent conduire les citoyens à ignorer les bienfaits de la privatisation. Enfin, il existe un tiraillement entre des principes idéologiques profondément enracinés (par exemple celui qui veut que les besoins fondamentaux, d'eau ou d'électricité notamment, soient à l'abri de la quête de profit des multinationales) et la réalité de la satisfaction de ces besoins essentiels par les entreprises publiques. Le fait que la vindicte populaire s'attaque le plus fortement à la privatisation de l'eau corrobore cette opinion. Ce mécontentement a probablement été alimenté par des soupçons : certains pensent en effet que les participations dans les entreprises publiques ont été cédées à des proches de l'élite politique ou que les recettes des privatisations n'ont pas été utilisées dans l'intérêt collectif. Enfin, l'opinion est globalement pessimiste quant à la capacité du marché, des médias et des instances de supervision à faire pression sur les entreprises privées pour les contraindre à satisfaire l'intérêt général. Bien que justifié dans certains cas, ce pessimisme est exagéré dans beaucoup d'autres. »

Source : Mookherjee et McKenzie, 2002.

Dans le cas des entreprises de services publics en réseau cependant, il n'est pas nécessaire d'augmenter les tarifs pour financer la modernisation, la maintenance et l'extension des infrastructures, en raison du type de contrats de privatisation utilisés. Comme nous l'avons vu, l'investisseur privé ne se charge en général que des activités opérationnelles et se tient à l'écart des lourds investissements nécessaires à la construction des infrastructures, qui reste dans le giron et sous le contrôle de l'État. Dans ce cas, des relèvements de tarifs ne sont pas justifiés, car les coûts de l'investissement sont supportés par les autorités.

Afin d'empêcher les investisseurs privés de capter une rente de monopole, la réglementation se concentre essentiellement sur un encadrement très strict des prix. Ces mesures consistent souvent à fixer un « prix plafond » avant la privatisation, qui est censé inciter les investisseurs privés à réduire leurs coûts et à élargir leur base de clientèle grâce à une amélioration de la qualité, et donc une demande accrue de raccordements. Le prix plafond est souvent déterminé de manière à couvrir les coûts d'exploitation et semble être des plus efficaces lorsqu'il est imposé par les pouvoirs publics et les autorités de réglementation avant la privatisation. Ainsi au Zimbabwe : alors qu'il prévoyait de réformer l'entreprise nationale d'électricité (ZESA) au début 2000, le gouvernement a clairement mentionné la nécessité de relever les tarifs dans son projet de livre blanc : « Il est nécessaire d'accélérer les hausses de tarifs. Ces augmentations devraient contribuer à la stabilité financière de la ZESA, qui doit être restaurée avant le début du processus de réforme ». Une fois le prix plafond correctement fixé, il doit être appliqué par les autorités et renégocié uniquement si nécessaire et sur une base rationnelle, par exemple pour tenir compte de l'inflation.

Enfin, la « récupération des coûts » n'est pas forcément synonyme de relèvement des tarifs et peut aussi passer par une meilleure gestion des coûts. C'est ce qui s'est produit en Côte d'Ivoire lors des préparatifs de la privatisation de CI-Télécom. En décembre 1990, le comité de privatisation a été créé et chargé d'élaborer une approche stratégique pour la privatisation des télécommunications, avec notamment pour objectif de fixer des tarifs équitables et concurrentiels. Alors que les tarifs des communications locales, longue distance et internationales ont stagné entre 1990 et 1997, une fois que CI-Télécom a été privatisée, les coûts de raccordement au réseau ont reculé, passant de 98 100 francs CFA (360 dollars) à 46 700 francs CFA (65 dollars)<sup>3</sup>.

Les entreprises privatisées disposent d'autres moyens d'accroître leurs recettes sans relever leurs tarifs, par exemple en cherchant à lutter contre les raccordements illégaux et à élargir leur base de clientèle ce qui, à long terme, répartit les coûts sur une population plus nombreuse et donc réduit les tarifs.

Les augmentations de tarifs ne sont donc pas systématiques. Leur mise en œuvre dépend de la volonté des dirigeants politiques et des caractéristiques propres au secteur considéré. Dans les télécommunications par exemple, la concurrence introduite par l'arrivée de la téléphonie mobile a suffi à comprimer les tarifs. Dans les secteurs moins ouverts, la réglementation joue un rôle important dans la fixation des prix.

## Télécommunications

Les relèvements de tarifs ont été rares dans les télécommunications, car dans ce secteur, les privatisations se sont accompagnées souvent d'une ouverture à la concurrence, qui tend à compenser les hausses de tarifs de la téléphonie fixe locale, jusqu'alors fortement subventionnée. Cela permet de rééquilibrer les tarifs afin de rendre ceux des communications internationales plus abordables.

En Côte d'Ivoire, la baisse des coûts de raccordement amorcée en 1990 s'est poursuivie après la privatisation de CI-Télécom en 1997, passant de 46 700 francs CFA à cette date à 38 900 francs CFA en 1999. Cette baisse s'explique par l'ouverture à la concurrence. Avant 1997, l'opérateur public était le seul prestataire sur le marché, tandis qu'entre 1997 et 2001, il a été rejoint par 18 concurrents (trois opérateurs mobiles, deux opérateurs de messagerie vocale, trois opérateurs de taxiphone et dix fournisseurs d'accès à Internet).

Au Sénégal, la privatisation de Sonatel en 1997 a été suivie par des minations de tarifs. Les droits de raccordement ont reculé de 50 pour cent en juillet 1998, passant de 87 700 francs CFA à 43 900 francs CFA pour les lignes ordinaires. Le coût des appels entre deux départements de la même région administrative a été ramené de 133 francs CFA à 50 francs CFA la minute. Le prix des appels internationaux a été révisé à la baisse à cinq reprises entre février 1998 et juin 2000, de respectivement 10, 15,5, 10, 8 et 25 pour cent. Les tarifs internationaux en vigueur au Sénégal sont depuis plus faibles que ceux des pays voisins. En 2000, le coût d'un appel au Sénégal depuis la Côte d'Ivoire et le Mali s'établissait respectivement à 535 et 700 francs CFA la minute, contre seulement 283 francs CFA en sens inverse. Le coût d'un appel vers la France depuis le Sénégal était inférieur de moitié à ceux facturés depuis la Côte d'Ivoire, tandis que les appels vers les États-Unis étaient trois fois moins chers. Ces performances s'expliquent essentiellement par l'ouverture à la concurrence, qui a coïncidé avec l'attribution par les autorités sénégalaises d'une deuxième licence GSM à Sentel (filiale de l'américain Millicom International) en juillet 1998. Fait révélateur, cette chute des prix a commencé en juillet 1998 et pris fin en

2000, lorsque la licence a été retirée à Sentel par le deuxième gouvernement d'Abdoulaye Wade, sept mois après son élection de mars. Cet épisode intéressant reflète non seulement un changement de gouvernement, mais aussi une évolution dans le jugement porté sur les performances de l'opérateur privé, qui a conduit le président Wade à rejeter la politique de privatisation de l'ancienne coalition socialiste. Le contrat a été résilié en raison d'un respect des engagements perçu comme insuffisant de la part de l'investisseur privé, ce qui témoigne de la méfiance du gouvernement actuel vis-à-vis du cadre réglementaire instauré par ses prédécesseurs. Le cas du Sénégal montre à quel point il est nécessaire de disposer d'un cadre réglementaire solide, afin d'éviter autant que possible les interprétations et les perceptions erronées.

La concurrence ne constitue donc pas forcément une condition suffisante pour que la privatisation soit un succès (c'est-à-dire pour qu'elle conduise à des baisses de tarifs et à une amélioration de l'accès) dans les télécommunications. Un cadre réglementaire et une volonté politique solides sont nécessaires avant d'ouvrir le secteur à la concurrence. Les paragraphes consacrés à l'impact de la privatisation sur la qualité et l'accès, notamment pour les réseaux d'eau et d'électricité, confirment cet impératif.

## Électricité et eau

Contrairement aux télécommunications, la privatisation dans les secteurs de l'électricité et de l'eau est décevante en termes de tarifs, car il est difficile d'ouvrir ces secteurs à la concurrence. En raison de leur statut de « monopole naturel », il est moins aisé d'élaborer des contrats de privatisation fixant de bonnes incitations pour les prix. En outre, les opérations ratées de privatisation dans ce secteur conduisent les bailleurs internationaux à préférer que toute tentative de cession au privé soit précédée par l'instauration d'un système de réglementation et de moyens d'application et de sanction solides, par une restructuration et des réformes de grande ampleur concernant la gestion de ces réseaux et, surtout, par un relèvement des tarifs afin de couvrir les coûts.

### *Électricité*

Le projet de privatisation de l'entreprise d'électricité ougandaise illustre bien cette évolution. En janvier 2002, la société indienne Tata Power et l'américain Cinergy Global Power, les deux candidats retenus pour l'attribution de la concession de 20 ans sur les pôles production et distribution (UEGC et UEDC) de l'ancienne entreprise publique d'électricité, ont décidé de retirer

leur offre à la suite de la baisse de tarifs imposée par le parlement. Cet événement a conduit le gouvernement (avec l'appui de la Banque mondiale, qui avait insisté depuis longtemps pour une baisse des tarifs) à adopter une nouvelle stratégie de privatisation fondée sur la restructuration de cette entreprise publique, via essentiellement des hausses de tarifs de nature à accroître sa viabilité et à séduire davantage les investisseurs potentiels. Une majoration de tarifs a été décidée en mai 2002. En contrepartie de cet effort, on a demandé aux investisseurs dans UEDC d'injecter au moins 70 millions de dollars sur cinq ans afin de renforcer et d'étendre le réseau de distribution existant – considéré alors comme la principale limitation de capacité. Cette façon pragmatique de préparer la privatisation a porté ses fruits puisque, à la fin août 2002, Eskom Uganda, filiale de Eskom Enterprises (Afrique du Sud), a offert 38.5 millions de dollars pour UEGC.

Ces relèvements de tarifs ne sont guère appréciés de la population et peuvent, dans certains pays, donner lieu à des émeutes et à des échauffourées politiques, comme ce fut le cas au Ghana et en Ouganda. Au Kenya, de nombreuses entreprises ont affirmé avoir été contraintes de fermer leurs portes et de s'orienter vers d'autres secteurs à la suite de ces majorations. La question centrale consiste dès lors à savoir dans quelle mesure les privatisations du secteur de l'électricité et les hausses de tarifs qui s'ensuivent nuisent aux consommateurs pauvres. S'il est généralement admis que le renchérissement de l'électricité leur porte préjudice, des études empiriques (Kerekezi et Kimani, 2002) montrent que ce n'est le cas que si le réseau dessert relativement bien le pays, ce qui suppose que les pauvres, comme les autres, sont raccordés. Dans le cas de l'Ouganda, où seulement 5 pour cent de la population ont accès à l'électricité, seuls les foyers extrêmement riches sont raccordés et les subventions ne peuvent donc pas se justifier pour des raisons d'équité. La situation est différente dans les pays où la couverture est plus dense. En Afrique du Sud par exemple, 70 pour cent des ménages ont accès à l'électricité, ce qui signifie que près de la moitié des pauvres sont connectés au réseau. Dans ce cas, Karekezi et Kimani (2002) montrent qu'une majoration des tarifs et la suppression des subventions portent considérablement atteinte aux pauvres. De manière générale néanmoins, la plupart des pays d'Afrique sont faiblement électrifiés, ce qui implique que les hausses de tarifs et l'élimination des subventions n'auront qu'un faible impact sur les pauvres. Par conséquent, les tentatives visant à « sous-facturer » les services dans le secteur de l'électricité ne peuvent pas être motivées par une volonté d'équité, contrairement à ce qui se passe dans le secteur de l'eau, où le « service universel » (et donc les « tarifs sociaux ») est absolument nécessaire. En outre, les recettes tirées des ménages aisés peuvent servir à étendre les infrastructures afin de desservir les



populations rurales. Enfin, ces majorations s'accompagnent généralement d'une amélioration de l'accès et de la qualité du service (avec moins de pannes) qui, si elle peut passer inaperçue pour le consommateur dans un premier temps, finit en fait par compenser largement ces augmentations.

### *Eau*

Les hausses de tarifs dans ce secteur sont moins systématiques en raison de la nécessité absolue d'approvisionner autant de ménages que possible. La tarification progressive, qui consiste à facturer davantage aux riches pour un service analogue, constitue un moyen d'y parvenir. Dans le cas du Gabon, l'attribution d'un contrat de concession en 1997 à Veolia (alias Vivendi Water) pour la gestion de la SEEG s'est traduite par une diminution des tarifs de l'électricité et de l'eau.

Globalement, la variation des tarifs dépend essentiellement de la réglementation en vigueur et du degré d'asymétrie de l'information. Les systèmes d'encadrement des prix les plus fréquents sont le prix coûtant majoré et le plafonnement des prix. La règle du prix coûtant majoré (appelé aussi « taux de rendement ») est largement utilisée lorsque l'on veut parvenir à un traitement équitable des opérateurs et des particuliers. Elle consiste à fixer des prix équivalant aux coûts tels que communiqués par l'entreprise, en les majorant d'une marge destinée à assurer un bénéfice pour cette dernière, tout en protégeant le consommateur contre les hausses arbitraires de tarif. L'expérience montre néanmoins qu'une telle réglementation est très difficile à appliquer, car rien n'incite l'entreprise à comprimer ses coûts et elle est même souvent tentée de les surestimer. Sa popularité tient au fait que les pouvoirs publics souhaitent attirer les investisseurs privés. Cependant, cette forme de réglementation se traduit souvent par de fortes hausses de tarif. En Guinée, cette règle du prix coûtant majoré n'a pas pu être correctement appliquée car SONEG, chargée de superviser l'exécution du contrat de bail, était incapable de vérifier correctement les coûts effectivement supportés par l'entreprise exploitante, SEEG, ce qui a donné lieu à des augmentations excessives de tarif. Avant la privatisation en 1988, le prix au mètre cube était le plus faible de la région, à 0.10 dollar (contre 0.45 dollar au Bénin et au Togo, 0.85 dollar en Côte d'Ivoire et 1.25 dollar au Sénégal sur la même période). Les tarifs ont été relevés en 1989 et portés à environ 0.25 dollar pour couvrir tous les coûts supportés par SEEG et SONEG en monnaie locale (la rémunération du personnel). En raison de la règle du coût majoré, les prix ont augmenté davantage qu'initialement prévu et avaient atteint en 1996 des niveaux supérieurs d'un tiers aux objectifs préalablement fixés.

Une mauvaise gestion de l'encadrement des prix s'explique essentiellement par une asymétrie de l'information. Il est possible d'y remédier en organisant des enchères et, plus précisément, par des appels d'offres pour les concessions ou les baux. Ces méthodes permettent aux pouvoirs publics d'identifier les coûts d'exploitation effectifs des soumissionnaires et donc de sélectionner l'entreprise privée qui fournira le service au moindre coût. Les enchères sont de plus en plus fréquentes en Afrique subsaharienne pour la privatisation du secteur de l'eau. Ainsi en Côte d'Ivoire, où les prix sont encadrés sur la base du prix coûtant majoré, une reconduction du contrat de bail pour la distribution de l'eau en 1988 s'est effectuée sous la « menace d'un appel d'offres ». SODECI a en effet été menacée d'être confrontée à d'autres soumissionnaires si elle ne révisait pas ses tarifs. Les prix réels ont ainsi été fortement abaissés pour les usagers résidentiels (-20 pour cent) comme pour les entreprises (-23 pour cent) et SODECI s'est retrouvée contrainte de respecter une discipline de tarifs bien plus stricte, ce qui a contribué à atténuer l'effet de la dévaluation du franc CFA en 1994. De manière générale, le prix moyen de l'eau s'établissait en 1997 à 0.54 dollar le mètre cube, contre une moyenne de 0.85 dollar avant la réforme.

Une procédure d'enchères ne sera « équitable » cependant que si les soumissionnaires sont en nombre suffisant ce qui, comme nous l'avons constaté plus haut (méthodes de privatisation), n'est pas toujours le cas. Au Cameroun par exemple, un seul repreneur (Ondeo) s'est manifesté pour la concession sur les services des eaux en 2000. Cette situation prouve une fois de plus la nécessité de restructurer les entreprises avant de les privatiser, afin d'en assurer la viabilité financière. En outre, lutter contre l'asymétrie de l'information n'est pas toujours une tâche facile, même lorsque la volonté politique existe. Ainsi, les réformes engagées en 1988 en Côte d'Ivoire imposaient à SODECI d'assumer davantage de responsabilités en termes d'investissement puisque SODECI, bien que chargée de la planification et de l'exécution des investissements, n'en supportait aucun des risques financiers. Il a donc été décidé que pour les investissements supérieurs à 120 millions de francs CFA (environ 220 000 dollars en 1996), il faudrait organiser un appel d'offres. SODECI a cependant contourné cette règle en scindant les gros investissements en plusieurs entités de moindre ampleur, afin d'éviter l'appel d'offres. Cette manœuvre explique pourquoi aucun gros investissement n'a été entrepris entre 1988 et 1998.

Il est possible de remédier à l'asymétrie de l'information liée à la règle du prix coûtant majoré en recourant à une seconde méthode d'encadrement des prix : celle du plafonnement. Cela consiste à protéger le consommateur en

limitant le prix que peut facturer une entreprise en position de force sur le marché. Dans le même temps, cette pratique incite l'entreprise à devenir de plus en plus compétitive. Ce système n'est guère utilisé en Afrique subsaharienne. Même s'il induit davantage d'incitations que la règle du prix coûtant majoré et convient mieux aux pays ayant des moyens d'application insuffisants, il peut néanmoins conduire les entreprises à se concentrer exclusivement sur les zones les plus rentables (les centres urbains en général). Ainsi, même avec un plafonnement des prix, il faut pouvoir compter sur un cadre réglementaire solide capable de faire appliquer les dispositions (et précisant par exemple le nombre de nouveaux branchements à effectuer par l'investisseur privé en milieu rural).

La privatisation de l'eau joue également sur les prix via l'amélioration des systèmes de relevé, de facturation et de recouvrement, susceptible de réduire le volume de « l'eau non facturée ». Bien que difficile à évaluer, ce volume était habituellement incroyablement élevé avant la privatisation – il est ensuite retombé à un niveau faible à l'échelle internationale (en dessous de 20 pour cent). Tous les pays n'ont cependant pas enregistré le même succès. Si en Côte d'Ivoire, l'entreprise responsable de la maintenance (SODECI) est parvenue à un taux de recouvrement de 98 pour cent, en Guinée, le partage des responsabilités de maintenance entre une entité publique (SONEG) et une entité privée (SEEG) a semé la confusion et provoqué des différends entre les deux. Résultat : le taux de recouvrement a fait une chute spectaculaire, passant de 75 pour cent en 1989 à moins de 50 pour cent en 1992. Ces situations sont emblématiques des privatisations engagées sans une volonté politique suffisante. Malgré les efforts déployés par SEEG pour couper l'eau aux clients qui ne payaient pas leurs factures et pour mettre un terme aux remises et aux privilèges accordés aux fonctionnaires, le taux de recouvrement ne s'est pas amélioré. Lorsque la pression des bailleurs s'est relâchée en 1991, les administrations publiques ont cessé de payer leurs factures, ce qui a fortement fait reculer le taux de recouvrement des factures d'eau du secteur public, qui a dégringolé à 10 pour cent du total en 1993.

L'amélioration du recouvrement des factures d'eau qui suit habituellement une privatisation a conduit les adversaires de ces cessions au privé à affirmer que le seul objectif des investisseurs privés était de facturer la consommation d'eau sans faire d'efforts pour revoir leurs prix, la couverture du réseau et la qualité du service. Comme nous le verrons dans la sous-section

suivante, les améliorations de la couverture et de la qualité sont réelles mais fortement tributaires de la capacité des pouvoirs publics à faire respecter le contrat. En ce qui concerne les tarifs, lorsque la volonté politique de fournir un « service universel » et de protéger les ménages les plus pauvres existe, la progressivité des tarifs est généralement assez équitable. En Côte d'Ivoire par exemple, outre la mise en œuvre d'un tarif binôme, des droits de raccordement et des tarifs unitaires « sociaux » ont été introduits grâce aux subventions croisées entre zones urbaines et rurales, ainsi qu'entre entreprises et clients résidentiels. Plus précisément, les droits d'accès des petits consommateurs (souvent à bas revenu) sont subventionnés et rien n'est facturé pour les canalisations d'un diamètre inférieur à 15 mm pour le branchement des clients privés non commerciaux. En 1997, les abonnés à bas revenu ont payé en moyenne 2.5 fois moins que les gros clients pour leur branchement, l'installation d'un compteur et l'acompte sur la consommation à venir. Les tarifs unitaires pour les clients à bas revenu sont également subventionnés, via une discrimination qui est fonction du volume consommé (ce qui permet de faire une distinction entre les clients non commerciaux petits, moyens et gros) et du type de clients (non commerciaux, entreprises et administrations, c'est-à-dire des organismes publics) (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Côte d'Ivoire : tarifs de l'eau, 1983-99  
(en francs CFA au mètre cube)

	1983	1984-sept. 1987	Oct. 1987- jan. 1994	Jan. 1994- mai 1996	Mai 1996- 1999	Variation en % en termes réels, 1987-97
Tarif « social » (jusqu'à 18 m <sup>3</sup> )	187	187	159	159	184	-36.1
Tarif « résidentiel » (19 à 90 m <sup>3</sup> )	261	261	209	230	286	-25.7
Tarif « normal » (91 à 300 m <sup>3</sup> )	300	330	307	368	464	-16.5
Tarifs « entreprises » (supérieur à 300 m <sup>3</sup> )	525	458	350	424	532	-28.7
Tarif « administrations »	261	261	261	311	390	-17.5

Source : Ménard et Clarke (2000).

L'engagement politique des autorités et des instances réglementaires ivoiriennes en faveur de la progressivité des tarifs pour les clients à bas revenu s'est traduit par l'instauration d'un programme de différenciation des tarifs, mais aussi par une baisse continue des prix en termes réels, le recul le plus spectaculaire intervenant dans le segment des tarifs « sociaux ». Là encore, comme dans le cas du secteur de l'électricité, la mise en place d'un cadre réglementaire solide, appuyée par la volonté politique nécessaire à l'exécution du contrat, a joué un rôle déterminant dans le succès de la privatisation. Ce constat est d'autant plus évident si l'on considère l'impact de la privatisation sur l'accès et la qualité/fiabilité.

### *Impact sur l'accès et la qualité/fiabilité*

#### *Les secteurs de l'électricité et de l'eau*

##### *Impact sur l'accès*

La privatisation est censée élargir l'accès aux services via une extension des réseaux que les anciennes entreprises publiques étaient incapables de financer correctement. Un problème surgit néanmoins lorsque les propriétaires privés, attachés à la maximisation de leurs profits, décident au contraire d'abandonner les marchés que le précédent propriétaire, l'État, s'était engagé à desservir, pour n'investir que dans des activités rentables dans l'espoir d'y gagner commercialement, surtout s'ils bénéficient d'une position dominante comme dans les secteurs de l'eau et de l'électricité. C'est particulièrement vrai des contrats de concession, dans lesquels le risque financier de l'investissement est supporté par le propriétaire privé. Dans de telles conditions, si le retour sur investissement n'est pas sûr, l'investisseur privé peut se retirer du projet. Ainsi en décembre 1999, l'entreprise britannique Biwater s'est retirée d'un projet au Zimbabwe, car les usagers n'avaient pas les moyens de payer un tarif suffisamment élevé pour permettre à l'entreprise de dégager la marge bénéficiaire qu'elle souhaitait (Bayliss, 2002). Richard Whiting, directeur de Biwater pour le Zimbabwe, a résumé en ces termes la contradiction qui existe parfois entre les objectifs privés et publics : « les investisseurs doivent être convaincus qu'ils vont obtenir un rendement raisonnable... Nous regardons notamment qui seront les utilisateurs finals et s'ils ont les moyens de payer l'eau au prix demandé... Si ces projets sont viables d'un point de vue social, ils ne le sont malheureusement pas du point de vue de l'entreprise. »

Les études de cas le montrent cependant, la privatisation dans les secteurs de l'électricité et de l'eau est souvent suivie par un élargissement de l'accès, surtout dans les zones urbaines. Avec la signature du contrat de bail en Guinée, le nombre de branchements s'est accru en termes réels (mais bien plus lentement que prévu) et la couverture est restée faible, surtout en dehors de Conakry. Fin 1997, à l'issue du deuxième projet d'approvisionnement en eau, on dénombrait au total environ 31 000 branchements, dont 25 000 à Conakry (pour une population de 1.7 million d'habitants) alors qu'à la même époque, Abidjan comptait 180 000 branchements (pour une population de 2.7 millions d'habitants).

Certaines mesures peuvent contribuer à améliorer la couverture des réseaux d'eau et d'électricité dans les zones rurales. Il s'agit notamment des subventions croisées et de l'introduction de petits fournisseurs. Les subventions croisées constituent le principal outil utilisé dans le secteur de l'eau pour favoriser l'expansion du service en zone rurale, car il traite les consommateurs de manière égale, en facturant aux usagers des campagnes le même tarif que celui acquitté par les citadins. Selon Trémolet (2002), aucune des agglomérations secondaires en Côte d'Ivoire ne serait intrinsèquement rentable et ces zones ne pourraient être approvisionnées en eau sans les excédents dégagés à Abidjan. En 2001, Abidjan totalisait 48 pour cent des branchements, 65 pour cent du chiffre d'affaires et seulement 52 pour cent des coûts de production, en raison de la proximité de la source d'eau. Cependant, la réforme de 1987 a transféré la responsabilité des points d'eau aménagés dans les campagnes de SODECI aux autorités ivoiriennes, suggérant que les opérateurs privés n'appliquaient pas correctement le système des subventions croisées. SODECI estimait que l'entretien et l'exploitation des points d'eau ruraux lui avaient coûté environ 10 pour cent de son chiffre d'affaires sur la période 1982-87, mais c'est principalement la médiocrité du service fourni par SODECI dans ces zones reculées qui a incité les bailleurs internationaux à la relever de cette responsabilité. Selon une enquête réalisée par les instances de réglementation ivoiriennes en 1986, seulement la moitié des 13 500 points d'eau contrôlés étaient en état de marche.

Deuxième instrument en mesure d'améliorer la couverture après la privatisation : l'ouverture à la concurrence via l'arrivée de petits fournisseurs qui rivalisent avec l'opérateur principal pour l'obtention de marchés. Certains pays ont déjà fait l'expérience de la libéralisation de la production d'électricité, en scindant l'ancien producteur public en plusieurs entités concurrentes ou en organisant des appels d'offres destinés à attirer des producteurs indépendants. Cette dernière solution devrait fortement accroître la couverture dans les zones rurales, d'autant que les pouvoirs publics l'utilisent de plus en plus du fait de la

modestie des restructurations qu'elle impose par rapport à un processus de privatisation. Notons néanmoins que si la concurrence convient bien à certains segments du secteur énergétique, elle est moins facile à introduire dans celui de l'eau.

Enfin, un cadre réglementaire adapté et bien appliqué peut être déterminant dans l'amélioration de l'accès, particulièrement lorsque l'opérateur privatisé se trouve en situation de monopole et qu'il pourrait être tenté de ne desservir que les segments les plus rentables du marché (les zones urbaines), en l'absence de réglementation. L'Afrique du Sud et le Ghana, où les instances de réglementation autonomes ont su faire avancer l'électrification de leur pays, illustrent ce cas de figure. En Afrique du Sud, les programmes d'électrification mis en avant par l'autorité de réglementation du secteur de l'électricité et ciblant les ménages urbains pauvres et les populations rurales ont porté le niveau d'électrification à 50 pour cent dans les campagnes et à 80 pour cent en ville. Au Ghana, l'activité de la commission de réglementation des services publics a contribué à faire progresser le niveau d'électrification, de 15 pour cent il y a dix ans à environ 45 pour cent aujourd'hui.

### *Impact sur la qualité/fiabilité*

Pour améliorer la qualité dans le secteur de l'électricité et de l'eau, il faut mettre en place un cadre réglementaire et disposer des outils nécessaires d'application des contrats pour contraindre l'investisseur privé à tenir ses engagements. Ces éléments doivent néanmoins être instaurés sur une base réaliste, ce qui suppose un réel engagement politique pour restructurer l'opérateur en place avant sa privatisation (l'échec de la privatisation de Sonel au Cameroun est très révélateur à cet égard). Lorsque ces impératifs ne sont pas satisfaits, l'impact sur la qualité risque d'être pratiquement nul, voire négatif. C'est particulièrement vrai dans le secteur de l'électricité, où le non-respect de ces exigences peut se traduire par des délestages récurrents. Dans le secteur de l'eau cependant, les opérateurs privés ont souvent une expérience suffisante de la gestion de l'eau et du traitement des eaux usées, ce qui améliore généralement la qualité du service. Les travaux de Galiani *et al.* (2002), l'une des rares études économétriques à envisager l'impact de la privatisation du secteur de l'eau sur la qualité, s'intéressent à la privatisation des entreprises d'eau locales en Argentine, qui desservent environ 30 pour cent des communes du pays. Dans leur étude de la variation temporelle et spatiale de la propriété des sociétés de services des eaux induite par le processus de privatisation, les auteurs constatent que la mortalité infantile causée par des « maladies infectieuses ou

parasitaires » (habituellement liées à une eau et des infrastructures sanitaires médiocres) ainsi que des « maladies périnatales » a reculé de cinq à 7 pour cent en moyenne dans les zones où les services des eaux ont été privatisés. De plus, ce sont les segments les plus pauvres de la population qui ont bénéficié de la plus forte augmentation de la qualité du service, avec un recul de 24 pour cent de la mortalité infantile. Des tests de robustesse confirment que la privatisation serait la seule raison de cette amélioration.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les données empiriques laissent à penser que la privatisation a un impact positif sur la qualité. En Guinée par exemple, il est généralement admis que la qualité de l'eau courante s'est nettement améliorée après la réforme, avec des taux de contamination chimique et bactériologique conformes aux normes de l'OMS. Cependant, pour que l'ensemble de la population puisse bénéficier de cette amélioration, il faut introduire des « tarifs sociaux » permettant aux ménages pauvres de continuer à consommer cette eau courante. Si des prix élevés évincent ces ménages, l'impact sur la santé publique peut se révéler désastreux, quelle que soit l'importance du bond qualitatif. Selon Bayliss (2002), ce scénario s'est produit en Afrique du Sud, où une tentative de restructuration du secteur via une politique de récupération des coûts a déclenché une épidémie de choléra en août 2000 au Kwazulu Natal, qui a coûté la vie à 260 personnes. Les habitants de la zone où le choléra est apparu bénéficiaient auparavant de subventions des pouvoirs publics alors qu'avec la politique de récupération des coûts, ils ont dû acquitter un droit d'accès de 51 rands.

## Télécommunications

La privatisation des télécommunications débouche en général sur un élargissement de l'accès au réseau. En Côte d'Ivoire, la cession de CI-Télécom a amélioré la télé-densité de la téléphonie fixe, qui est passée de 1.03 personne raccordée sur 100 en 1997 à 1.80 en mars 2001 (ce taux de pénétration reste néanmoins faible), tandis que la généralisation de la téléphonie mobile s'est faite à pas de géant, passant de 0.26 à 4.46 personnes sur 100. Cependant, les droits exclusifs accordés à l'investisseur privé freinent la progression de l'accès. CI-Télécom a reçu ces droits pour la téléphonie fixe jusqu'en 2004 afin de pouvoir concrétiser les objectifs du gouvernement ivoirien – élargissement de la couverture et amélioration de la qualité du service sans recourir aux subventions publiques ni à l'endettement. Mais les données montrent qu'en mars 2001, l'opérateur n'avait pas atteint les objectifs relatifs à la téléphonie rurale et à la qualité du service (tandis que ceux concernant les lignes fixes et



les taxiphones l'avaient été). En revanche, la pénétration de la téléphonie fixe<sup>4</sup> s'est accrue dans les zones où l'opérateur était confronté à la concurrence des prestataires de téléphonie mobile.

L'amélioration des performances de CI-Télécom en termes de téléphonie fixe face à la concurrence des opérateurs mobiles confirme les constats de Wallsten (1999) qui étudie les effets conjugués de la concurrence, de la privatisation et de la réglementation sur les performances des opérateurs de télécommunications dans 31 pays africains et latino-américains (dont 15 pays africains, tous situés en Afrique subsaharienne, à l'exception du Maroc) entre 1984 et 1997. Ces performances se mesurent par la pénétration de la téléphonie fixe, le nombre de taxiphones par habitant (qui permet d'évaluer l'ampleur du service universel), la capacité de connexion (que l'UIT définit comme « le nombre maximal de lignes fixes qui peuvent être raccordées »), le nombre de salariés par ligne fixe (indicateur de l'efficacité de la main-d'œuvre) et le prix de trois minutes de communication. Wallsten (1999) montre que si la concurrence (mesurée par le nombre d'opérateurs mobiles dans le pays qui ne sont pas détenus par l'opérateur historique) est positivement corrélée à la pénétration de la téléphonie fixe, aux taxiphones et à la capacité de connexion, elle est négativement corrélée au prix des appels locaux. Ce résultat est intéressant, puisque la privatisation seule (c'est-à-dire sans l'ouverture à la concurrence) affiche une corrélation négative avec la pénétration de la téléphonie fixe et la capacité de connexion. Les résultats de Wallsten indiquent donc que l'introduction de la concurrence constitue une composante nécessaire de la privatisation. L'impact positif de la concurrence peut être accentué par la mise en place d'une instance de réglementation indépendante, dans la mesure où la conjonction de la privatisation et d'une instance indépendante atténuerait significativement les effets négatifs sur la télé-densité. On voit alors que pour élargir l'accès aux services de télécommunications, il faut associer privatisation et concurrence au sein d'un cadre réglementaire approprié.

C'est le choix qu'avait opéré le Sénégal, où la privatisation des télécommunications est considérée comme un succès. Cette réussite s'explique par l'ouverture à la concurrence entre 1998 et 2000 et l'instauration d'un cadre réglementaire dès les premières phases du processus. Dès 1985, le gouvernement sénégalais a entrepris de réformer en profondeur le secteur des télécommunications, en fusionnant les activités intérieures et internationales et en séparant ce secteur de celui de la poste. Même si Sonatel a obtenu le monopole des télécommunications au Sénégal, une liste d'objectifs à atteindre (sur une période de trois ans à compter de 1996) a été dressée, privilégiant l'extension du réseau et la qualité du service. Cette restructuration a permis à Sonatel

d'enregistrer des performances records, bien supérieures aux exigences initiales. Grâce à ces résultats, le gouvernement a pu amorcer sa privatisation en douceur à partir de février 1995, avec le vote de la loi sur la privatisation par l'Assemblée nationale, jusqu'à la cession effective de Sonatel, en 1997.

Dans le cas de CI-Télécom comme dans celui Sonatel, la qualité s'est également améliorée, même si les indicateurs restent en deçà des normes internationales de l'Union internationale des télécommunications. Ainsi, CI-Télécom affichait avant la privatisation l'un des taux de défaillance les plus élevés de toute l'Afrique de l'Ouest (88 pour cent en 1994 et 75 pour cent en 1995, alors que l'UIT fixe un taux de 30 pour cent), en raison du piètre état de son réseau. Un an après la privatisation et malgré de réels progrès, les taux de défaillance pour les appels locaux, longue distance et internationaux sont toujours supérieurs à la norme. Il semble cependant que les efforts déployés par CI-Télécom pour améliorer la qualité aient porté leurs fruits ; ils ont en tout cas été perçus par la population. Selon une enquête réalisée par l'Agence des télécommunications de Côte d'Ivoire (ATCI), 83 pour cent des clients de CI-Télécom estiment que la qualité s'est améliorée depuis la privatisation et 75 pour cent ont observé un mieux dans la qualité du service à la clientèle. Au Sénégal, le taux des appels locaux aboutis est passé de 50 pour cent en 1996 à 64.79 pour cent en 1999 (ce qui est proche des 70 pour cent définis par la norme UIT).

En revanche, lorsque le cadre réglementaire est très insuffisant, la situation peut rapidement devenir intenable et l'échec de la privatisation est alors flagrant. Dans ce cas d'insuffisance et de manque de crédibilité du cadre réglementaire – et malgré l'ouverture à la concurrence (dans la téléphonie mobile, fixe ou les deux) – les opérateurs privés ne sont soumis à aucune pression. On a pu l'observer au Ghana, dont les performances en termes d'accès et de qualité étaient très mauvaises et ce malgré l'instauration d'une instance de réglementation indépendante (NCA). La NCA a été créée en 1996 par une loi votée par le parlement (NCA Act 524), dans le cadre de la réforme des télécommunications engagée par le pays en vue d'une privatisation, d'une libéralisation et de l'introduction d'une concurrence encadrée dans le secteur. Quelques mois plus tard, en février 1997, Ghana Telecom a été partiellement privatisé par la cession d'une participation de 30 pour cent à G-Com Ltd. (consortium de quatre entreprises dont 85 pour cent étaient détenus par Telekom Malaysia), pour 38 millions de dollars. Ce consortium a obtenu un contrat de gestion sur cinq ans aux termes duquel l'État ghanéen, qui détenait pourtant une participation majoritaire de 70 pour cent dans l'entreprise, confiait la gestion de Ghana Telecom à Telekom Malaysia. Ce projet de privatisation a nécessité un cadre réglementaire très solide afin d'empêcher Telekom Malaysia d'exploiter sa position dominante

pour en tirer une rente de monopole ; mais l'intervalle entre la création de la NCA et la privatisation partielle de Ghana Telecom a été trop bref pour que la NCA puisse accumuler un savoir-faire réglementaire suffisant. Même l'État n'a pas eu la volonté de se faire entendre : lorsque ses représentants au conseil d'administration ont démissionné fin 2000, ils n'ont pas été remplacés. Avec une structure réglementaire si sommaire, il n'est pas étonnant que Telekom Malaysia n'ait pas réalisé l'investissement prévu dans le contrat signé avec l'État – la fourniture d'un minimum de 400 000 lignes fixes supplémentaires. A l'expiration du contrat, le pays ne comptait au total que 240 000 lignes pour une population d'environ 20 millions d'habitants, et la fiabilité du service était très médiocre.

L'absence de cadre réglementaire n'a pas été compensée par la concurrence, alors même que les marchés de la téléphonie fixe et mobile ont été ouverts très tôt et que la concurrence y est particulièrement intense. Le pays compte à l'heure actuelle quatre opérateurs de téléphonie mobile. Sur le marché de la téléphonie fixe, le gouvernement envisageait de créer un duopole en accordant en 1997 une seconde licence d'exploitation nationale à Westel (Western Telesystems), entreprise en participation entre l'américain Western Wireless International et la compagnie pétrolière nationale ghanéenne (GNPC). Là encore pourtant, l'absence de cadre réglementaire s'est révélée fatale, car rien n'obligeait Westel à tenir ses engagements. Tandis que la NCA s'attendait à ce que Westel installe et exploite au moins 50 000 lignes fixes jusqu'à la fin 2001, en août de cette année-là l'opérateur n'avait posé que 2 636 lignes et implanté 166 taxiphones, réduisant ainsi son champ d'action aux agglomérations d'Accra et de Tema où se concentre l'activité économique. La presse a progressivement compris que cette privatisation était un échec lorsqu'il est devenu évident que les améliorations de l'accès et de la fiabilité escomptées par les consommateurs ne se concrétiseraient jamais avant l'expiration du mandat de gestion. Les journalistes n'ont pas ménagé leurs critiques à l'encontre de cette opération tout au long de l'année 2002 (encadré 7).

## Encadré 7. Le scepticisme des médias ghanéens face aux problèmes d'accès et de fiabilité de Ghana Telecom

### Accès

« Les nuages s'amoncellent au-dessus de Ghana Telecom », Accra Mail, mai 2002.

« Nous devons tirer une grande leçon du fiasco de Telekom Malaysia : à l'avenir, les contrats conclus avec des investisseurs devront comporter une clause d'examen annuel. Dans le cas du partenariat catastrophique avec Telekom Malaysia (et dont la responsabilité incombe entièrement aux Ghanéens), le contrat a été conclu pour une période de cinq ans, sans possibilité de révision annuelle. Or, les performances de l'investisseur doivent être examinées chaque année, en fonction d'objectifs précis, avec la possibilité de résilier le contrat si les services ne sont pas jugés satisfaisants. Pour les Ghanéens, la question n'est pas vraiment de savoir qui investit. Les Malaisiens ont réussi à faire de la Malaisie un très beau pays. Malheureusement, lorsqu'ils sont venus au Ghana, ils n'ont pas développé notre pays comme nous l'aurions souhaité. Les Ghanéens doivent ouvrir les yeux : le temps où des missionnaires étrangers charitables venaient pour construire des écoles, des hôpitaux et des routes est révolu. Transférer ses entités vitales à un investisseur 'compétent', sans structures ni réglementation adaptées, ne risque pas de donner de résultats satisfaisants. S'il importe d'être vigilant sur l'historique des investisseurs au Ghana (le consortium emmené par l'opérateur téléphonique de Malaisie n'avait aucune expérience), il importe bien plus d'élaborer une réglementation applicable à ces investisseurs et de les contraindre à fournir des services de télécommunications d'excellente qualité. »

### Qualité/fiabilité

« Nos téléphones doivent marcher ! », Accra Mail, mai 2002.

« Avez-vous jamais essayé d'appeler sur une ligne mobile du pays depuis le 021 ? Au mieux, cela vous prendra des heures et, au pire, vous serez contraint d'y renoncer. Personne ne peut affirmer que ce secteur fonctionne normalement. Les choses vont de mal en pis et, à moins de mettre en œuvre de toute urgence des solutions imaginatives, il ne faudra pas longtemps avant que l'ensemble du système ne s'effondre.

« Dans un premier temps, les Ghanéens ont pensé que les Malaisiens en charge de Ghana Telecom (GT) étaient les principaux coupables – ce qui est peut-être le cas – mais après des mois d'avertissements, personne ne peut affirmer avec certitude qu'il y a un mieux dans le service de GT, pas plus d'ailleurs que chez les opérateurs de téléphonie mobile. Nous ne savons toujours pas qui va reprendre la place des Malaisiens. Qui plus est, nous sommes inquiets, car un service téléphonique efficace est absolument nécessaire pour les entreprises modernes et le commerce. Le président a promis aux Ghanéens un 'âge d'or des entreprises'. Si un secteur est vital pour la réalisation de cet objectif, c'est bien celui des télécommunications. Quand on voit le mécontentement des citoyens ordinaires, on peut facilement imaginer le désespoir des grandes entreprises. On dit que le temps, c'est de l'argent – aucun groupe ne souhaiterait investir ou se développer dans un pays où l'insuffisance des infrastructures de télécommunications risque de lui faire perdre les deux. »

A l'instar du Sénégal, où le nouveau gouvernement avait rejeté les réalisations de ses prédécesseurs qu'il jugeait inadéquates, le Nouveau parti patriotique (NPP), coalition élue au Ghana en décembre 2000, a décidé de contraindre les investisseurs à respecter leurs engagements. En mai 2002, la NCA a ainsi résolu de poursuivre Westel en justice afin de l'obliger à payer l'amende prévue de 1 500 dollars pour chaque ligne non installée. Cependant, la détermination du gouvernement NPP a déjà été mise en partie à rude épreuve. Alhassan (2003) rapporte que la tentative d'obtenir de Westel le paiement d'un total de 70.5 millions de dollars a été contrecarrée par l'intervention du sous-secrétaire américain au commerce chargé de l'accès aux marchés et de l'observation de la législation, en visite au Ghana à cette époque-là. Ce dernier a publiquement condamné le gouvernement ghanéen pour son attitude hostile vis-à-vis des investisseurs étrangers et a fini par ramener l'amende infligée à Westel à 28 millions de dollars. En ce qui concerne Ghana Telecom, lorsque la première période d'exclusivité de cinq ans pour les lignes fixes et la téléphonie internationale est arrivée à expiration, le NPP a résilié le contrat original et signé un contrat de gestion sur trois ans avec Telecom Management Partner (TMP), filiale à 100 pour cent du groupe norvégien de télécommunications Telenor ASA. La perte du contrôle sur Ghana Telecom a conduit Telekom Malaysia à proposer à l'État ghanéen de lui racheter sa participation de 30 pour cent, ce qui devrait être fait dans le courant de l'année.

S'il est une leçon à tirer de la privatisation des télécommunications au Ghana, elle concerne le facteur temps : les pays qui se lancent dans cette expérience ont besoin de temps pour s'habituer aux aspects réglementaires. C'est peut-être ce qui a conduit le Ghana à mettre en place un cadre réglementaire très solide pour la privatisation de son entreprise d'électricité, UEGC. Ce constat justifie l'ordre chronologique préconisé par Wallsten (2002) pour la réglementation et la privatisation du secteur des télécommunications. Cet auteur avance que la mise en place d'un cadre réglementaire avant la privatisation permet un investissement dans le secteur ainsi qu'un taux de pénétration de la téléphonie fixe et cellulaire supérieurs à ce qu'il est possible d'obtenir dans les pays ne s'étant pas dotés d'un tel cadre.

Nous avons montré que dans les secteurs des télécommunications, de l'électricité et de l'eau, le cadre réglementaire et les moyens de faire appliquer les textes constituent des préalables cruciaux pour l'amélioration de l'accès et de la qualité. Même si cette mesure n'accompagne pas forcément les programmes de privatisation, l'instauration d'une instance de réglementation autonome pour le secteur des services publics fait progresser l'accès aux services de façon radicale.

## Échec des privatisations par manque d'engagement politique et insuffisance du cadre réglementaire : leçons à tirer des études de cas

L'engagement politique est primordial pour la privatisation des infrastructures, notamment dans les secteurs toujours fortement monopolistiques que sont l'eau et l'électricité. L'absence de moyens de contrainte peut se traduire par des renégociations stratégiques ou par la résiliation du contrat par les opérateurs privés ou les pouvoirs publics. Sur cette question, la Banque interaméricaine de développement a élaboré une série de données originales décrivant les caractéristiques de près de 1 000 projets d'infrastructures (essentiellement des contrats de concession) attribués en Amérique latine et aux Caraïbes entre 1989 et 2000 dans les télécommunications, l'énergie, les transports et l'eau. À partir de cette base de données, Guash *et al.* (2002) ont procédé à des tests économétriques sur les déterminants des renégociations de contrats et ont confirmé plusieurs intuitions théoriques. Ils suggèrent en particulier que l'existence d'un cadre institutionnel de qualité (État de droit, absence de corruption et administration compétente) et d'une instance réglementaire réduit la probabilité de renégociation des contrats (surtout stratégiques).

### *Études de cas dans le secteur de l'électricité*

La privatisation de la Société nationale d'électricité (Sonel) au Cameroun et celle de la Société nationale d'électricité du Sénégal (Sénélec) illustrent parfaitement l'échec des privatisations imputable à des insuffisances de l'engagement politique et du cadre réglementaire. En revanche, le succès de la privatisation de CIE, l'entreprise ivoirienne, montre l'utilité d'une volonté politique forte, qui permet à la population de s'approprier pleinement cette réforme.

#### **AES/Sonel : absence de phase de préparation et de restructuration avant la privatisation**

La privatisation de Sonel a débuté en 1995 et s'est achevée en février 2001, lorsque AES Sirocco a obtenu un contrat de concession et pris une participation de 51 pour cent dans Sonel, pour 30.5 millions de dollars. Ce contrat de concession accordait à AES-Sonel le monopole sur 20 ans de la production, du transport et de la distribution de l'électricité, tandis que l'État restait propriétaire des infrastructures – y compris des installations qui seraient

construites pendant la période de concession. Depuis cependant, les coupures de courant, les majorations de tarifs et les licenciements sont devenus la règle, suscitant un profond mécontentement dans la population. Mark Miller, le directeur d'AES-Sonel, a d'ailleurs été surnommé « Dark Killer » à la suite des incendies tragiques provoqués par les bougies allumées lors de ces pannes.

Il semble néanmoins que ces dysfonctionnements soient moins imputables à une mauvaise gestion de la part d'AES Sirocco qu'à une absence flagrante d'engagement politique lors du processus de privatisation. AES-Sonel a en effet racheté des installations obsolètes, car les pouvoirs publics avaient négligé de les entretenir. Au fil des ans, la capacité de production des trois barrages hydroélectriques a considérablement chuté. Le barrage d'Édea, construit en 1952 et jamais rénové depuis, a du mal à produire assez d'électricité pour alimenter le site d'Alucam, filiale de Pechiney. De même, le barrage de Song-Loulou n'a pas été rénové depuis 30 ans, tandis que celui de Lagdo n'utilise qu'un tiers de sa capacité officielle. En outre, les difficultés financières d'AES aux États-Unis (dans le sillage du scandale d'Enron) risquent de compromettre le respect des engagements pris par la société, qui avait promis d'investir 500 millions de dollars sur 20 ans. En avril 2002, ces difficultés ont conduit AES-Sonel à annoncer des relèvements annuels de tarifs pour les cinq années à venir, afin « d'améliorer sa viabilité et de proposer un service de meilleure qualité ». Toutefois, rien ne dit que ces augmentations suffiront à atteindre les objectifs. De plus, les divergences entre AES-Sonel et les pouvoirs publics, conjuguées au mécontentement des syndicats (qui prévoient des compressions d'effectifs allant de 2 500 à 3 900 salariés) et des consommateurs (les premières victimes des coupures de courant), pourraient contrarier l'acceptation de cette décision.

### Sénélec : absence de cadre réglementaire dénoncée par la nouvelle coalition au pouvoir, ce qui a abouti à la renationalisation de l'entreprise

Au Sénégal, l'absence de consensus entre les autorités et les investisseurs est également à l'origine de l'échec de la cession de Sénélec au privé. Privatisée en 1998 par le gouvernement socialiste alors au pouvoir, l'entreprise a été transférée à un partenaire stratégique (le consortium franco-canadien Elyo/Hydro-Québec) sans cadre réglementaire approprié. Cette réforme n'a donc trouvé aucune légitimité, ni auprès de la population ni dans les milieux politiques. En septembre 2000, jugeant que le consortium n'avait pas honoré ses engagements, le nouveau gouvernement a décidé de rompre le contrat. Il

a remboursé 62 millions de dollars au consortium en contrepartie de la renationalisation de Sénélec, et un nouvel appel d'offres a été lancé en juillet 2001.

Même si le président Abdoulaye Wade considérait qu'une majoration de tarifs était une option envisageable, le fait que le secteur n'ait pas été restructuré en profondeur soulève des doutes quant à la viabilité du contrat qui sera passé avec un nouvel investisseur privé. De fait, si les offres de Vivendi-ONE (Office national d'électricité) et d'AES ont respectivement été retenues en première et deuxième position en novembre 2001, moins d'un an plus tard, les deux candidats décidaient de se retirer. En février 2002, Vivendi a résilié son contrat, refusant de payer le montant convenu de près de 90 millions de dollars pour l'achat d'une participation de 51 pour cent dans Sénélec, car il aurait alors été contraint d'investir encore 245 millions de dollars dans la construction d'une nouvelle centrale et la modernisation du réseau de transport et de distribution, obsolète. L'appel d'offres lancé un an auparavant a pris fin lorsqu'en juillet 2002 AES a officiellement refusé, à son tour, de racheter Sénélec en raison de graves problèmes de trésorerie et de gestion chez Sonel, son entreprise d'électricité au Cameroun.

Les autorités sénégalaises ont donc conservé le contrôle de Sénélec, mais les échecs répétés du processus de privatisation ont attiré leur attention sur la nécessité de restructurer le secteur énergétique avant d'entreprendre des réformes de grande ampleur. Après le dédit de Vivendi en février 2002, les autorités ont unilatéralement décidé de relever les tarifs de 10 pour cent pour compenser les conséquences préjudiciables de la privatisation bâclée et moderniser les infrastructures, dans le but de faire reculer le taux inquiétant de coupures de courant. Cette hausse des tarifs ne suffira toutefois pas à couvrir les coûts de la restructuration. En juillet 2002, le gouvernement sénégalais avait déjà dépensé 160 millions de dollars pour renationaliser Sénélec et remédier aux insuffisances structurelles du réseau de distribution. Le gouvernement actuel ne ménage pas ses critiques envers la politique d'investissement dans le secteur de l'énergie menée par ses prédécesseurs et impute les coupures de courant ainsi que le déficit financier de Sénélec à l'achat de turbines à gaz. En effet, ces turbines utilisent un combustible deux fois plus cher que celui qui alimente habituellement les centrales, ce qui conduit Sénélec à consacrer 60 pour cent de son chiffre d'affaires, au lieu de 30 pour cent, à ce poste. Pour éviter la faillite, l'État a dû injecter 56 millions de dollars supplémentaires et 42 autres millions ont été dépensés pour des subventions visant à faire baisser le coût du combustible et à éviter les fortes augmentations de tarifs. En bref, le cas de Sénélec montre à quel point l'absence de réglementation peut coûter cher.



## **CIE : une privatisation menée à l'initiative du gouvernement ivoirien sans la pression des bailleurs internationaux, reflétant une forte volonté politique de réforme**

En revanche, la privatisation du secteur énergétique ivoirien en 1990 illustre les résultats remarquables qui peuvent être obtenus lorsqu'une volonté politique sans faille se conjugue à une coordination étroite entre pouvoirs publics et investisseur privé et bénéficie d'un cadre réglementaire approprié. Cette privatisation n'a été ni imposée ni recommandée par les bailleurs internationaux, mais « exigée » unilatéralement par le président Houphouët-Boigny, qui souhaitait moderniser un secteur déjà assez efficace par rapport à d'autres pays africains, mais affichant une cinquantaine d'heures de coupures de courant par an et un endettement de 7 milliards d'euros (230 milliards de francs CFA). C'est ainsi qu'est née la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE), avec une participation de 51 pour cent d'EDF-SAUR sur la base d'une concession accordée sur 15 ans et renouvelable pour 20 ans, portant sur la distribution d'électricité. Un an après la cession au privé, CIE avait déjà investi 12 milliards de francs CFA dans la modernisation du réseau, négligé depuis l'indépendance et contraignant même la Côte d'Ivoire à importer de l'électricité du Ghana. Dans le même temps, l'entreprise dégageait déjà un résultat net de 700 millions de francs CFA, contre un déficit de 70 milliards auparavant. Le système de facturation a également été restructuré et l'accent a été mis sur la formation du personnel et la qualité du service ; en outre, les abonnés qui ne réglaient pas leurs factures (en particuliers les clients les plus aisés) se voyaient privés d'électricité. Bien que potentiellement préjudiciables pour les consommateurs à revenu modeste, ces premières mesures ont vite prouvé leur utilité puisqu'en fin de compte, les majorations de tarifs sont restées très modérées. Ainsi, la rénovation des installations s'est traduite par une réduction de 60 pour cent de la durée des coupures de courant et le nombre d'abonnés a augmenté de 50 pour cent. Fin 1997, les investissements totaux se montaient à 49 milliards de francs CFA (preuve que les investisseurs privés avaient tenu leurs engagements) et les impôts et droits versés à l'État représentaient 277 milliards de francs CFA. Le chiffre d'affaires s'établissait à 170 milliards de francs CFA, dont 30 pour cent provenaient des exportations. Deux nouvelles centrales ont été construites.

Douze ans après la privatisation, les résultats semblent extrêmement positifs et les chiffres sont qualifiés « d'impressionnants » par les observateurs : le nombre des abonnés a été multiplié par deux et atteint aujourd'hui 800 000 personnes. Le chiffre d'affaires a lui aussi été doublé et atteint 192.7 milliards de francs CFA. Les effectifs de CIE se sont étoffés de 20 pour

cent, la consommation nationale d'électricité a augmenté de 64 pour cent et l'énergie produite de 17 pour cent. Cette privatisation du secteur de l'électricité semble avoir profité à la fois au consommateur, avec un coût moyen au kWh qui n'a progressé que de 10 francs CFA entre 1994 et 2001, et à l'État, qui perçoit des recettes publiques substantielles. Compte tenu de ce bilan très positif, la renégociation de la concession en 2005 ne devrait pas poser de problèmes.

### *Études de cas dans le secteur de l'eau*

Étant donné le statut stratégique de l'approvisionnement en eau dans les pays en développement, la privatisation du secteur y nécessite une volonté politique encore plus forte et un cadre réglementaire encore plus solide. En Guinée, la privatisation du service des eaux a connu un sort très proche de celui du secteur de l'électricité au Sénégal et des télécommunications au Ghana : en raison de l'absence de cadre réglementaire, l'opérateur privé n'a pas été à la hauteur de ses engagements. La SEEG a donc été re-nationalisée en 2001 après l'échec des négociations d'un nouveau contrat de bail sur 15 ans avec SAUR. Bien que ces résiliations soient très coûteuses (et résultent de l'absence d'une autorité de réglementation véritablement indépendante), elles sont le signe que les pouvoirs publics des pays d'Afrique subsaharienne sont davantage conscients de l'importance de la régulation. Il semble même que certains d'entre eux soient en train d'entrer dans ce que Kayizzi-Mugerwa (2002) appelle la phase de « plein régime », c'est-à-dire la dernière étape, du processus d'apprentissage (encadré 1). Pendant cette phase, les pouvoirs publics tirent les leçons de leurs échecs criants et comprennent la nécessité de procéder à des ajustements, et en particulier de renforcer le cadre juridique. Les initiatives de privatisation de l'eau en Côte d'Ivoire (SODECI) et au Sénégal (DEG) se rapprochent davantage de la privatisation de l'entreprise d'électricité ivoirienne CIE, car elles se caractérisent par une véritable volonté politique de mettre en place un cadre réglementaire satisfaisant. Cependant, comme pour chaque contrat de bail, il a été difficile dans les deux cas de créer des organismes clairement distincts chargés respectivement de l'investissement et de la maintenance.

Le résultat catastrophique de la privatisation des réseaux communaux d'adduction d'eau en Afrique du Sud illustre bien les conséquences d'une réglementation inadéquate. Cet échec peut être attribué à quatre grands facteurs : la faible densité et le niveau de vie très bas de la population dans ces zones ; les difficultés rencontrées par les municipalités pour l'instauration d'un cadre réglementaire correct ; leur absence de crédibilité et de moyens de mise en œuvre ; et la corruption, qui a trouvé là un terrain très fertile en raison du caractère très réduit et isolé des réseaux.

De 1999 à 2001, trois opérations de privatisation de la gestion de l'eau ont été engagées à l'échelle locale. Le contrat de concession sur 30 ans signé entre SAUR et la station balnéaire de Dolphin Coast (Kwazulu Natal, 56 000 habitants, essentiellement composée de villages péri-urbains), en 1999, illustre bien les problèmes rencontrés. La privatisation était motivée par l'incapacité des municipalités à lever des fonds pour financer les investissements. Toutefois, cette inaptitude à gérer correctement les services des eaux s'est logiquement traduite par une incapacité à réglementer correctement le nouvel opérateur privé, c'est-à-dire à concilier rentabilité et objectifs de redistribution. En outre, le fait de privatiser des réseaux relativement restreints desservant une population majoritairement pauvre empêche l'investisseur de dégager des bénéfices et complique la tâche des décideurs. En l'occurrence, les relèvements de tarifs ont déclenché des émeutes et des refus massifs de payer les factures de la part des clients.

L'absence de cadre réglementaire conjugué au potentiel très limité du marché pour l'investisseur privé a plongé en 2001 l'entreprise dans des difficultés financières. En avril de cette année-là, Siza Water a refusé de payer le loyer prévu de 3.6 millions de rands à l'une des communes de Dolphin Coast. On avait en effet fait miroiter aux investisseurs privés un développement très substantiel de logements collectifs destinés aux revenus moyens, mais les chiffres atteints sont restés très en-deçà de leurs attentes, ce qui a provoqué une baisse du chiffre d'affaires de Siza d'environ 12 millions de rands par an. Le contrat a alors été renégocié : les tarifs de l'eau ont été relevés de 15 pour cent afin de restaurer la rentabilité, tandis que les investissements requis de la part de Siza ont été ramenés de 25 à 10 millions de rands.

## **Développement des marchés financiers et processus « d'indigénisation du capital »**

La privatisation est souvent considérée comme un moyen de promouvoir le développement des marchés des capitaux et des places boursières via l'introduction en bourse d'anciennes entreprises publiques, et de favoriser ainsi en dernière instance le développement du secteur privé grâce à la participation des investisseurs locaux (processus aussi qualifié « d'indigénisation », c'est-à-dire le transfert du pouvoir économique à la population locale). Cependant, les données empiriques restent ambiguës quant à la concrétisation de ces objectifs. Le processus « d'indigénisation » en est toujours à ses balbutiements,

surtout en ce qui concerne la privatisation des entreprises de services publics. Signalons néanmoins que l'Afrique du Sud constitue un cas particulier, car « l'indigénisation du capital » y est devenue une priorité dans le cadre du mouvement en faveur de l'émancipation économique de la population noire.

### *Développement des marchés financiers*

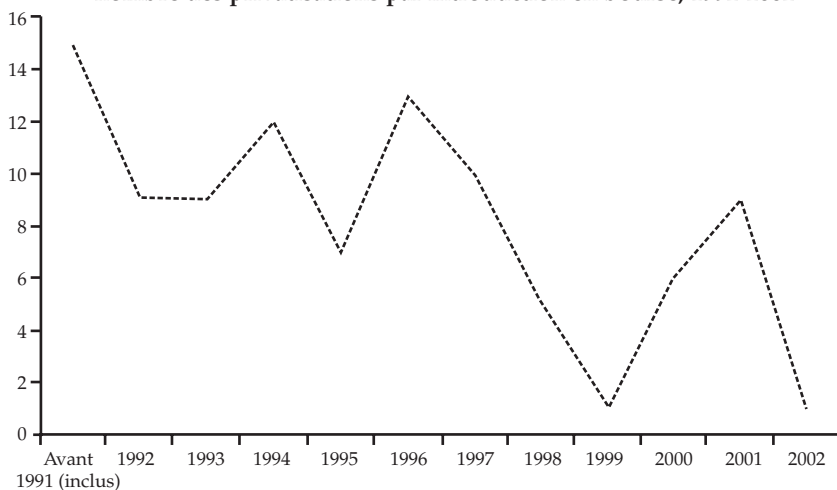
Depuis le début du processus, en 1990, le nombre des privatisations par introduction en bourse est demeuré limité : 97 transactions seulement, sur un total de 2 535 (3.8 pour cent). En outre, la tendance est clairement à la baisse (figure 16), ce qui confirme les problèmes auxquels se heurtent les pays d'Afrique qui souhaitent se doter d'un marché boursier et d'un marché des capitaux. Même si une opération peut suffire à lancer les activités boursières d'un pays, elle ne garantit pas que d'autres introductions en bourse suivront.

Il ressort de la figure 17 que les entreprises de Côte d'Ivoire, du Ghana, du Kenya et du Nigeria représentent 81 pour cent des anciennes entreprises publiques aujourd'hui cotées en bourse. Cette prédominance s'explique essentiellement par le fait que ces pays disposaient d'un marché boursier relativement actif avant les premières privatisations. Ces dernières années cependant, d'autres places boursières se sont développées sous l'effet du processus de privatisation, ce qui a parfois donné lieu à des cotations croisées qui contribuent aujourd'hui à consolider les marchés boursiers régionaux. Les places boursières mentionnées ici totalisent souvent une capitalisation inférieure à 100 millions de dollars, ce qui fait de l'Afrique le continent présentant la plus forte concentration de places boursières jeunes et encore restreintes.

### *Les bourses locales*

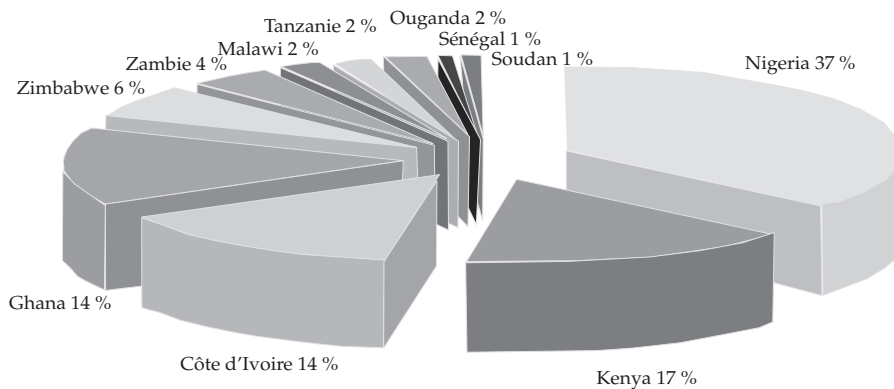
Créée en 1960, la bourse nigériane est clairement en train de devenir l'une des principales places financières d'Afrique subsaharienne, avec une capitalisation atteignant 6.82 milliards de dollars au 10 mars 2003. Sur les 260 sociétés cotées, 26 sont d'anciennes entreprises publiques (essentiellement du secteur financier) cédées au privé au début des années 1990. Aucune des dernières entreprises privatisées n'a pourtant été récemment admise à la cote, ce qui montre que même sur un marché dynamique, la privatisation par introduction en bourse est encore loin d'être monnaie courante.

Figure 16. Afrique subsaharienne :  
nombre des privatisations par introduction en bourse, 1992-2002



Sources : Données d'auteurs.

Figure 17. Afrique subsaharienne : nationalité des entreprises publiques  
privatisées par introduction en bourse



Sources : Données d'auteurs.

Fondée en 1954, la bourse kenyane (NSE) est beaucoup plus restreinte que celle du Nigeria mais elle a néanmoins joué un rôle important dans l'économie du pays pour la privatisation des entreprises publiques. La première privatisation par le biais de la NSE résulte de la cession par l'État d'une participation de 20 pour cent dans Kenya Commercial Bank. Pour cette transaction, l'émission a été sur-souscrite 2.3 fois. Depuis lors, la plus grande émission d'actions dans l'histoire de cette bourse a été la privatisation de Kenya Airways en 1996 (cotée simultanément à la NSE et à la bourse de Londres). L'équipe qui s'est occupée de la privatisation de Kenya Airways a reçu en 1996 le prix d'excellence de la Banque mondiale pour avoir réussi une opération modèle de désengagement de l'État. Grâce à cette transaction, les établissements financiers kenyans et les particuliers ont pu acquérir 34 pour cent des actions émises, 14 pour cent ayant été achetés par des investisseurs internationaux. Les salariés de la compagnie aérienne ont pu s'inscrire dans un programme spécial et se porter acquéreurs de 3 pour cent des titres. En tout, quelque 110 000 actionnaires différents ont pris part à cette opération.

Fondée en 1974, la bourse des valeurs d'Abidjan était la seule place boursière de l'Afrique de l'Ouest francophone jusqu'à sa transformation en bourse régionale (bourse régionale des valeurs mobilières, ou BRVM) en 1998. Cette nouvelle place était censée rassembler les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. Au départ, 35 sociétés ivoiriennes ont été cotées à la BRVM (dont 14 anciennes entreprises publiques), représentant une capitalisation de 5.14 milliards de dollars. L'admission à la cote de la première société non ivoirienne (le groupe sénégalais de télécommunications Sonatel), également en 1998, a gonflé cette capitalisation totale de plus de 20 pour cent. La participation de 17 pour cent dans Sonatel offerte au public a été considérablement sur-souscrite. Deux tiers de ces titres étaient réservés aux citoyens et aux établissements sénégalais : 9 000 Sénégalais ont ainsi participé à l'opération et payé un total de 17 milliards de francs CFA (30 millions de dollars). Ce succès a surpris les observateurs, qui ne s'attendaient pas à un intérêt aussi massif de la part des particuliers, vu la faiblesse générale du taux d'épargne dans le pays. Depuis, le cours des actions Sonatel est orienté à la hausse et ce titre est très échangé à la bourse d'Abidjan, éclipsant presque tous les autres. Selon Azam *et al.* (2002), les actions Sonatel représentent environ 25 pour cent de la capitalisation de la BRVM. Récemment, Sonatel a encore contribué au développement de cette place avec une émission obligataire pour un montant de 12 milliards de francs CFA (17 millions de dollars) destinée à financer la modernisation de son réseau sur la période 2000-04. En 2001/02, les actions Sonatel ont offert un bon rendement aux investisseurs grâce aux performances financières exceptionnelles de l'entreprise.

La bourse du Ghana (GSE) a été fondée en juillet 1989 et les transactions ont commencé en 1990. Depuis 1994, lorsque 30 pour cent de la participation de l'État dans Ashanti Goldfields Corporation (mines d'or) ont été admis à la cote au GSE et à Londres, c'est la troisième place boursière d'Afrique subsaharienne. Toujours considérée comme la plus importante jamais réalisée en Afrique subsaharienne (hormis la transaction sur Telkom en Afrique du Sud), cette privatisation a drainé 1.8 milliard de dollars vers le GSE (environ 90 pour cent de sa capitalisation totale en 1994). Depuis, d'autres opérations ont été menées à bien dans le secteur financier et les brasseries. En particulier, la Ghana Commercial Bank, ancienne banque d'État introduite au GSE en 1996, est devenue l'entreprise la plus performante de cette place en 2002, avec un solde de dividende de 7.5 millions de dollars et un bénéfice après impôts de 22.67 millions de dollars. Par conséquent, bien qu'il ne regroupe que 16 pour cent des anciennes entreprises publiques d'Afrique subsaharienne, le GSE semble de loin la plus dynamique des quatre places boursières évoquées ici. Ce dynamisme devrait se confirmer à l'avenir, car le gouvernement ghanéen a annoncé en janvier 2003 que les plus viables des dix entreprises publiques sélectionnées pour être privatisées le seront via une introduction au GSE.

### Tendances récentes

Depuis 1996, seulement 45 anciennes entreprises publiques ont été admises à la cote en Afrique subsaharienne. Certaines de ces opérations ont pourtant largement contribué au lancement des activités boursières dans les pays concernés. Au Malawi par exemple, la bourse (MSE) a ouvert ses portes le 11 novembre 1996, à l'occasion de la cotation de la National Insurance Company (première société d'assurances du pays). Depuis lors, huit autres opérations ont été menées à bien (y compris pour deux anciennes entreprises publiques). Ainsi, alors que 258 600 actions, totalisant 6.5 millions de dollars, s'échangeaient au MSE en 1996, ce chiffre était passé fin 2001 à près de 183 millions de titres, pour un total d'environ 15.9 millions de dollars.

Les places boursières qui ont pris pour tremplin l'introduction d'anciennes entreprises publiques n'enregistrent pas toutes un tel essor. A la bourse de Lusaka, dont l'activité a été dopée par le processus de privatisation en Zambie, l'échec de la privatisation de Konkola Copper Mines (mines de cuivre) ainsi que les piètres performances de l'économie se sont traduits par un recul de la capitalisation et des transactions, ce qui témoigne de la vulnérabilité des marchés financiers africains.

Les places boursières les plus récentes sont la bourse ougandaise (USE), ouverte en janvier 1998, et celle de Dar-es-Salaam (DSE), inaugurée en mars 1998. Dans les deux cas, leur ouverture a été motivée par l'introduction en bourse de deux anciennes entreprises publiques (Uganda Clays Ltd et Tanzania Oxygen Ltd), mais ces opérations n'ont pas été suivies d'autres transactions de grande envergure, faute d'intérêt (et parfois de capacité d'investissement) de la part des investisseurs étrangers et locaux. L'USE et le DSE ont donc dû former un partenariat avec le NSE (Kenya) afin de renforcer leurs positions respectives. En mars 2002, cette tendance à la « régionalisation » a donné lieu à la cotation croisée de Kenya Airways Ltd à l'USE (dont la capitalisation est alors passée de 143 à 193 millions de dollars), donnant ainsi la possibilité aux acteurs locaux de détenir des actions d'une entreprise régionale prospère. Cette opération n'était pas la première cotation croisée d'une ancienne entreprise publique en Afrique subsaharienne. En 2000, Sudatel est devenue la première société non membre du Conseil de coopération du Golfe à être cotée à la bourse de Bahreïn après sa cotation initiale à la bourse de Khartoum (KSE), avec un capital social de 250 millions de dollars. Cette opération, la plus importante depuis la création du KSE en 1994, a considérablement étoffé le marché financier du Soudan et gonflé la capitalisation du KSE, qui est passée de 44 millions de dollars en 1995 à 400 millions fin 2000, avec 44 sociétés cotées. Au vu de ces réussites, il est probable que les cotations croisées d'anciennes entreprises publiques se multiplieront à l'avenir. Cette pratique permet non seulement aux investisseurs locaux d'acquérir des parts dans des entreprises régionales prospères, mais elle favorise aussi les investissements réciproques, qui sont plus facilement acceptés par la population, parce que plus équilibrés.

En résumé, les données suggèrent que la privatisation contribue au développement des marchés financiers en Afrique subsaharienne, soit en les « lançant » (comme au Malawi, en Ouganda et en Tanzanie), soit en diversifiant leurs activités et leurs produits via des introductions en bourse destinées à encourager l'épargne et à sensibiliser les particuliers et les entreprises aux possibilités d'investissement. Fin 2002, des bourses de valeurs mobilières avaient été créées dans 16 pays d'Afrique subsaharienne : Afrique du Sud, Botswana, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. Le développement de la bourse de Johannesburg (JSE) n'est pas évoqué dans notre analyse, car aucune privatisation n'avait donné lieu à une admission à la cote en Afrique du Sud jusqu'à celle de Telkom, en mars 2003. Cependant, contrairement au JSE dont la capitalisation atteint 215 milliards



de dollars, de nombreuses places boursières africaines demeurent très restreintes et sont par conséquent très illiquides. Même sur des places relativement dynamiques telles que celle du Ghana, rares sont les entreprises cotées (22 en tout) dont les titres sont échangés quotidiennement. Les introductions en bourse résultant du processus de privatisation n'ont donc pas été suivies par de nouvelles transactions de grande ampleur, car les entreprises privées ne sont guère enclines à entrer sur un marché illiquide. En outre, le nombre des privatisations qui ont donné lieu à une émission d'actions a reculé sur les dix dernières années parce que les introductions en bourse sur ces marchés ne réussissent que si les entreprises sont viables et donc si l'émission est susceptible d'être sur-souscrite par les investisseurs locaux et étrangers. Il est évident que cette condition n'est pas toujours remplie puisque, comme nous l'avons indiqué plus haut, ce sont souvent des insuffisances structurelles qui motivent la privatisation.

Les pouvoirs publics continuent fréquemment d'utiliser les marchés pour se financer par l'emprunt plutôt que pour lever des capitaux destinés aux entreprises. Cette pratique de la part d'États présentant une solvabilité médiocre tend à saper la confiance du public dans l'intégrité des marchés des valeurs mobilières, ce qui constitue un obstacle de taille pour le développement des places boursières en Afrique. Odife (2000) souligne également la profonde méfiance du public vis-à-vis des établissements financiers à la suite des épisodes passés d'incurie dans la gestion des banques et des fonds. Cette méfiance se traduit naturellement par une affectation inefficace de l'épargne, qui ne va pas se placer dans les établissements financiers. Parmi les principales mesures à prendre pour améliorer la confiance, Odife suggère donc :

1. d'opter pour la cotation croisée des titres sur plusieurs places boursières (déjà adoptée dans le cas d'anciennes entreprises publiques) : ce mécanisme contribue à accroître la confiance en répartissant le risque et sa gestion sur plusieurs pays ; il améliore également la réputation des titres concernés ;
2. d'adopter des normes « d'examen au mérite » dans les agences de notation : les examens au mérite accentuent la transparence et la visibilité des entreprises cotées, en passant au crible les appels au marché et en rendant publique la liste des entreprises les plus performantes ;
3. d'améliorer la perception que les médias ont du monde des affaires (et leurs comptes rendus) pour, là aussi, accroître la transparence, car les informations communiquées par les médias sont considérées comme provenant d'une source objective ;

4. de renforcer les pouvoirs de mise en oeuvre et de sanction des organismes publics afin de permettre une supervision plus efficace et plus crédible ;
5. d'élargir les capacités de transaction des investisseurs institutionnels par la création de fonds de pension et de caisses de retraite afin de drainer l'épargne sur le marché financier et d'offrir une certaine sécurité.

### *Élargir la participation locale*

Les pouvoirs publics des pays d'Afrique citent souvent l'élargissement de la participation locale comme l'un des grands objectifs de la privatisation. A quelques exceptions près cependant, ils n'ont encore déployé que peu d'efforts dans ce sens, comme l'indique le recours marginal aux méthodes censées élargir la participation locale, telles que l'appel public à l'épargne, le rachat par la direction/les salariés et les fonds fiduciaires.

### **Introductions en bourse**

L'appel public à l'épargne a concerné moins de 4 pour cent des privatisations en Afrique subsaharienne depuis le milieu des années 1980. Cependant, certaines de ces opérations ont élargi le cercle des propriétaires des entreprises et favorisé le transfert du pouvoir économique à la population locale. Ainsi, la privatisation de Kenya Airways en 1996 a donné aux établissements et aux particuliers kenyans la possibilité d'acquérir 34 pour cent des actions émises. Au Malawi, la privatisation de la National Insurance Company (première société du pays à être cotée) a permis à 2 300 citoyens d'acheter des actions. A la bourse de Lusaka, ce sont les investisseurs locaux qui maintiennent le marché en vie : environ 20 000 Zambiens y ont investi en 2000, alors qu'ils étaient moins de 1 000 en 1994.

Cet élargissement de la participation est favorisé par une réglementation donnant la priorité aux investisseurs locaux. Ainsi au Ghana, des restrictions s'appliquent pour les investisseurs de portefeuille non résidents, qui peuvent néanmoins réaliser des transactions sur les titres cotés sans avoir à obtenir l'autorisation préalable des autorités boursières. La bourse de Dar-es-Salaam est pour sa part purement et simplement fermée aux investisseurs étrangers. Ces restrictions sont néanmoins loin d'être répandues et elles n'existent pas sur les places plus importantes, ce qui en limite considérablement les effets.

En outre, le développement des marchés boursiers en est toujours à ses balbutiements, ce qui entrave le processus « d'indigénisation » via l'appel public à l'épargne, sauf en Afrique du Sud.

Cette exception tient à ce que l'Afrique du Sud a institutionnalisé le concept « d'émancipation de la population noire » (black empowerment), qui désigne des mesures politiques et économiques destinées à favoriser les « individus historiquement désavantagés » (« ceux qui, pendant les années de colonisation et d'apartheid, s'étaient vus refuser ou confisquer le droit à la richesse »), afin de leur donner accès à la propriété. En mars 2003, une offre spéciale (dite offre Khulisa) leur a par exemple été faite à l'occasion de l'admission des actions Telkom à la cote du JSE. L'offre Khulisa prévoyait de réserver les actions pendant trois mois aux salariés à bas revenu, avec une participation individuelle plafonnée à 5 000 rands (725 dollars) et une prime de fidélité pour les personnes conservant leurs titres pendant au moins deux ans. Le premier jour de cotation, 127 000 Sud-africains ont investi dans Telkom et 60 pour cent ont profité de l'offre Khulisa. L'introduction en bourse de Telkom (la première pour une entreprise publique en Afrique du Sud, comme nous l'avons indiqué plus haut) doit donc être considérée comme le premier succès concret de la stratégie d'émancipation des Noirs puisque, selon Empowerdex (l'organisme public chargé d'en évaluer les résultats), les investisseurs noirs détenaient moins de 10 pour cent du JSE à la fin 2002. De plus, pour la première fois, l'offre Khulisa a porté le débat au-delà de la question de la « couleur » en ciblant précisément les individus à bas revenu. Cette initiative n'a toutefois pas fait l'unanimité : la privatisation partielle de Telkom en 1997 s'est traduite par un relèvement des tarifs qui, selon les membres de la COSATU (confédération syndicale sud-africaine), ne sera pas contrebalancé par la décote et autres avantages accompagnant l'offre Khulisa.

### Rachats par la direction/les salariés, fonds fiduciaires et actionnariat des salariés

Les rachats par la direction/les salariés, définis comme l'acquisition par la direction ou le personnel des actions ou des principaux actifs d'une entreprise, restent étonnamment rares en Afrique : ils représentent moins de 1.5 pour cent des transactions jusqu'à fin 2002. A notre connaissance, seuls le Burundi, le Cap Vert, la Gambie, le Kenya, Sao Tomé et Príncipe, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie ont connu de telles opérations, la Zambie totalisant à elle seule 50 pour cent des cas. Selon Makonnen (1999), les autorités zambiennes tenaient à encourager cette forme de participation en 1995 et ont identifié

30 entreprises publiques pouvant se prêter à un rachat par la direction/les salariés. Seules cinq de ces opérations ont finalement été conclues. Les autres ont échoué en raison de plans d'activité irréalistes, qui s'appuyaient trop fortement sur l'aide de l'Etat ou des banques et prévoyaient trop peu d'investissements, alors que ceux-ci étaient plus que nécessaires.

Le recours à des fonds fiduciaires (très proches de la « participation conjointe dirigée ») demeure minime, avec moins d'un pour cent des transactions. Seuls cinq pays (Burkina Faso, Mali, Ouganda, Tanzanie et Zambie) ont recouru à cette méthode, généralement dans l'intention de prouver la volonté du gouvernement de transférer la propriété aux investisseurs locaux. En 1995, avec la privatisation de l'Ugandan Tea Grower's Corporation (Société des planteurs de thé ougandais), cette technique a permis pour la première fois en Afrique d'associer les agriculteurs au processus de privatisation.

L'actionnariat des salariés ressemble beaucoup à une cession d'actions et peut intervenir dans le cadre d'une vente d'actions de gré à gré à des investisseurs privés ou d'un appel public à l'épargne au cours duquel de petits blocs d'actions sont réservés au personnel. C'est cette option qui a été retenue pour la privatisation de Kenya Airways : les salariés de la compagnie aérienne ont eu la possibilité de s'inscrire dans un programme spécial leur donnant le droit d'acheter 3 pour cent des titres émis. De même, lorsqu'une participation de 29 pour cent dans la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE) a été offerte au public en 1992, 5 pour cent ont été réservés aux salariés. Enfin, lors de l'introduction d'une participation de 27 pour cent dans Sonatel au BRVM en 1998, les salariés de cette entreprise ont pu acquérir 10 pour cent des actions, avec une forte décote, ce qui a apaisé les inquiétudes de certains quant à la privatisation. Même si l'actionnariat des salariés est politiquement séduisant, il peut induire des difficultés pour les décideurs. Ainsi, il rallonge souvent la durée des négociations sur les transactions et peut faire significativement baisser le prix des actions, ce qui explique pourquoi cette technique n'est pas très fréquemment employée pour favoriser l'indigénisation du capital.

Cette étude des méthodes choisies pour élargir la participation laisse à penser que seuls des efforts limités ont été déployés jusqu'ici pour parvenir à cette indigénisation du capital. Cette absence de volonté politique (qui va généralement de pair avec une certaine opacité) est particulièrement évidente lorsque l'on considère que les privatisations réalisées sur une base non concurrentielle totalisent près de 14 pour cent du total des transactions (hors liquidations). Il en ressort que les ventes de titres aux actionnaires existants disposant d'un droit de préemption sont très répandues (au Kenya par exemple, elles représentaient 70 pour cent des privatisations avant 1995). En outre, si les

transactions réalisées sur une base concurrentielle présentent l'intérêt appréciable de maximiser le prix de vente, elles sont souvent perçues comme incompatibles avec l'indigénisation du capital, car elles excluent généralement les investisseurs locaux du processus. Des pays comme le Kenya, le Mali et le Nigeria font néanmoins exception, car les milieux d'affaires locaux réussissent dans une certaine mesure à résister à la pression des investisseurs étrangers.

### Principaux freins à l'élargissement de la participation locale

Les investisseurs locaux qui participent au processus de privatisation se heurtent à des obstacles qui entravent l'émergence d'un secteur privé économiquement sain. Ces obstacles sont notamment la médiocrité des compétences de gestion et l'impossibilité d'accéder à un financement bon marché qui permettrait d'investir davantage. Le manque de savoir-faire est l'une des principales causes de faillite des petites et moyennes entreprises rachetées par des acteurs locaux. Le cas du Mozambique en constitue une bonne illustration. Au fil des ans, ce pays a engagé des programmes de formation technique et d'aide financière visant à associer davantage d'investisseurs mozambicains aux privatisations et à améliorer la compétitivité des entreprises privées locales. L'un de ces programmes, le fonds pour le redressement économique (FARE) mis en œuvre en 1996, utilisait une partie du produit des privatisations pour prêter à des micro-entreprises, mais il n'a eu qu'un très faible impact. Plus récemment, le ministère mozambicain de l'Industrie et du commerce a lancé en partenariat avec la Banque mondiale un autre projet (baptisé PoDE) pour promouvoir le développement d'entreprises nationales. Deux grands volets ont été définis : l'assistance technique et l'aide financière. Le premier, financé selon un mécanisme de répartition des coûts à parité entre les pouvoirs publics et l'entité concernée, donne de bons résultats à ce jour. Le second axe en revanche – l'octroi de lignes de crédit aux petites et moyennes entreprises – ne fonctionne pas bien, faute de dispositifs de garantie et à cause de taux d'intérêt commerciaux trop élevés.

Ces dernières années, les services financiers se sont développés essentiellement du fait d'une participation étrangère accrue – mais les possibilités de crédit restent limitées et beaucoup d'entreprises ont énormément de difficultés à emprunter pour se constituer un fonds de roulement. Cela tient principalement à des conditions macro-économiques défavorables (taux d'intérêt élevés). Seuls les acteurs économiques qui disposent d'un accès relativement aisé au capital d'autres marchés, en Afrique du Sud par exemple,

peuvent contourner cet obstacle. L'environnement financier semble donc privilégier les investisseurs étrangers au détriment des entrepreneurs locaux et, dans nombre de pays, l'environnement fiscal des incitations et des exonérations présente le même biais. Cette discrimination est particulièrement patente dans les services publics : tous les actionnaires majoritaires sont des étrangers et, souvent, des multinationales de l'ancienne puissance coloniale (ainsi que le montrent les tableaux récapitulant les privatisations dans les télécommunications, l'électricité et l'eau). Cet investissement direct étranger est très mal perçu par la population, qui l'assimile à du néo-colonialisme, d'où la virulence des protestations à l'encontre de la privatisation des services publics (l'eau notamment).

Certaines études avancent que les projets d'envergure, qui nécessitent une mise de fonds substantielle, dissuadent le secteur privé local. À terme, ce manque de participation locale peut neutraliser les effets positifs des réformes, principalement faute d'un groupe d'investisseurs locaux en nombre suffisant pour promouvoir l'industrialisation du pays. Maurice est le seul pays à avoir tenté d'encourager la création de petites et moyennes entreprises dans ce secteur : selon Karekezi (2002), près de 25 pour cent de la production annuelle d'électricité y sont aujourd'hui assurés par des centrales privées locales brûlant des résidus de canne à sucre. Les entrepreneurs mauriciens n'ont pas eu de mal à maîtriser la technologie nécessaire et les besoins d'investissement étaient modestes – ils ont donc pu être financés sur place. Ce cas reste toutefois isolé.

Il est indispensable que les pouvoirs publics redoublent d'efforts pour inciter les investisseurs locaux à prendre part au processus de privatisation. L'aspiration de la population à défendre la souveraineté nationale et, c'est légitime, à s'approprier les fruits de la privatisation, est très forte et compréhensible, mais les marchés boursiers africains qui pourraient contribuer in fine à l'élargissement de la participation locale sont encore sous-développés. À moyen terme, l'une des solutions pourrait consister en une « participation conjointe dirigée » dans les secteurs ouverts à la concurrence. Cette méthode s'est, semble-t-il, révélée efficace dans un pays comme l'Ouganda. L'instauration d'un mécanisme s'apparentant à des droits de préemption pour les résidents pourrait rendre la privatisation des services publics politiquement acceptable. C'est ce qui a été fait en 1996, lors de la deuxième phase de la privatisation de Cabo Verde Telecom, dont 20 pour cent du capital ont été réservés aux Capverdiens : 5 pour cent ont été cédés au personnel de cet opérateur de télécommunications, 15 pour cent à des investisseurs privés locaux et les 5 pour cent restants aux expatriés.

Ces mesures sont-elles néanmoins suffisantes pour que la population accepte la privatisation stratégique des services publics ? En tout état de cause, celle-ci doit s'accompagner d'une réglementation appropriée, qui définisse clairement les modalités du partenariat public/privé, de façon à éviter les abus de la part de l'investisseur privé. Or, la mise en place d'un cadre réglementaire efficient prend du temps et impose des réformes politiques, à commencer par un programme de lutte contre la corruption endémique et les pratiques non transparentes.

## Notes

1. Chiffres tirés de la base de données de l'OCDE sur les privatisations, hors la République slovaque, pour laquelle aucune statistique n'était disponible, et le Luxembourg, où il n'y a pas eu de privatisation.
2. Tiré du questionnaire du Centre de développement de l'OCDE présenté à l'Agence de privatisation en juin 2002.
3. Le recul plus important exprimé en dollars s'explique par la dévaluation du franc CFA en janvier 1994.
4. La pénétration des lignes fixes correspond à ce que l'on appelle la « télé-densité ». L'Union internationale des télécommunications (UIT) définit une ligne fixe comme « une ligne téléphonique reliant l'équipement terminal de l'abonné au réseau public commuté et disposant d'un port dédié dans l'installation du central téléphonique ».

### Chapitre 3

## Conclusions pour l'action publique : quel impact sur les populations pauvres ?

### Aperçu général du processus de privatisation en Afrique

La privatisation fait désormais partie intégrante du programme de réformes dans la plupart des économies africaines. Trente-huit pays d'Afrique subsaharienne ont déjà engagé ce processus, dans certains cas dès la fin des années 1980 ou au début des années 1990. Alors que dans les secteurs concurrentiels, la plupart des privatisations de petites et moyennes entreprises remontent au début des années 1990, il a fallu attendre la seconde moitié de cette décennie pour que des entités plus grandes participent à ce processus. C'est notamment le cas, ces dernières années, des entreprises de services publics.

Plusieurs raisons motivent ces privatisations, notamment des préoccupations d'ordre budgétaire. La vente d'actifs était censée rapporter immédiatement des fonds à l'État et lui permettre ainsi de financer de nouveaux investissements et/ou l'entretien nécessaire des infrastructures. Il s'agit également de cesser de subventionner des entreprises publiques afin de dégager des moyens pour d'autres dépenses urgentes, et de remédier aux médiocres performances des services publics : coûts élevés, progrès insuffisants de la desserte des populations pauvres et/ou manque de fiabilité.

La privatisation s'est déroulée bien plus lentement en Afrique subsaharienne que dans les autres régions du monde et elle reste partielle. Selon les informations rassemblées par l'équipe du Centre de développement de l'OCDE chargée de la rédaction des *Perspectives économiques en Afrique*, dans



la moitié au moins des 48 pays d'Afrique subsaharienne étudiés en 2002, les secteurs de l'eau, de la téléphonie fixe, du transport ferroviaire, du transport aérien et de la commercialisation des produits pétroliers étaient encore aux mains de l'État, et dans plus des deux tiers de ces pays, les producteurs et distributeurs d'électricité n'avaient pas été privatisés. Ces chiffres traduisent un retard significatif de la restructuration des services publics et réglementés.

Il faut reconnaître que la privatisation des entreprises de services publics est plus complexe que celles des secteurs concurrentiels. La spécificité et la taille des services publics nécessitent de créer parallèlement des autorités de réglementation. Cependant, les données disponibles indiquent que, même dans les secteurs libéralisés, les entreprises « privatisables » n'ont pas non plus été toutes cédées. D'après nos chiffres, un grand nombre d'opérations – environ 330 (soit 13 pour cent du total des entreprises déjà privatisées) – sont en préparation, proportion qui dépasse 20 pour cent dans 16 pays et 33 pour cent dans dix autres.

Dans l'ensemble, la médiocrité des résultats obtenus par rapport aux ambitieux objectifs tient aux difficultés de planification et d'exécution du programme de privatisation. En premier lieu, il faut du temps pour définir un cadre réglementaire approprié, garant d'une transition en douceur. Dans bien des cas, le programme a pâti également de l'incompétence des agences de privatisation. Dans d'autres, les groupes d'intérêt ont lourdement pesé pour le maintien des entités dites « stratégiques » dans le giron de l'État, ce qui a différé le processus de cession au privé. Du fait de la réticence des pouvoirs publics à se défaire de sociétés opérant dans des secteurs clés ou dans les services publics, on a souvent fermé les yeux sur la situation économique des entreprises d'État. Celles-ci sont devenues de plus en plus improductives, inefficaces, dotées d'un personnel pléthorique, mal administrées et corrompues. Cette dégradation, conjuguée au report de la privatisation, a incité les investisseurs locaux et étrangers à l'attentisme, qui a fini par exacerber les difficultés des autorités nationales à attirer les investissements.

L'absence de consensus politique sur les mécanismes de privatisation ainsi que, dans certains cas, les failles de la réglementation et le manque général de moyens ont parfois débouché sur une inversion du processus : des entreprises stratégiques ont dû être « renationalisées », soit parce qu'elles se sont révélées non rentables, soit parce que les investisseurs privés n'ont pas respecté leurs obligations contractuelles. Il en va ainsi de *Konkola Copper Mines* (KCM) en Zambie, qui représente les deux tiers environ de la production de cuivre du pays : elle a été renationalisée, après avoir été vendue en 2000 au groupe *Anglo-American Corporation* moyennant une forte décote, due principalement à

l'obsolescence des installations. Après avoir essuyé des pertes substantielles imputables au mauvais état de l'entreprise, *Anglo-American Corporation* s'est retiré en 2002. Le Sénégal présente un autre exemple de renationalisation, celle de Sénélec. Privatisée en 1998 par le gouvernement socialiste de l'époque, l'entreprise d'électricité avait été cédée à un partenaire stratégique, le consortium franco-canadien Elyo/Hydro-Québec, sans cadre réglementaire adéquat. La réforme manquait donc de légitimité, tant aux yeux de la population que dans les milieux politiques. En septembre 2000, constatant que le consortium n'avait pas honoré ses engagements, le nouveau gouvernement a décidé de dénoncer le contrat et de rembourser 62 millions de dollars à l'acquéreur, en contrepartie de la renationalisation de Sénélec.

L'opinion publique constitue un autre facteur important de report de nombreuses privatisations. Son hostilité générale tient à la crainte de licenciements et de hausses des prix, ainsi qu'au sentiment que les avantages de la privatisation et ses effets redistributifs mettront du temps à se concrétiser. Dans de nombreux pays, le lancement du processus de privatisation a déclenché des émeutes et de longs débats politiques. Ainsi en juillet 2002, des milliers de travailleurs burkinabè se sont mis en grève et ont manifesté contre la privatisation et la perte de 5 200 emplois que cette décision allait, selon les syndicats, entraîner.

L'opinion publique redoute que, malgré ses retombées économiques positives, la privatisation n'ait des conséquences sociales délétères. Il est vrai que l'évaluation des effets de la privatisation doit prendre en compte plusieurs aspects. Dans le contexte africain, la question clé est de savoir si ce processus est bénéfique aux pauvres. L'incidence sur la pauvreté peut être positive ou négative, en fonction des circonstances et des mécanismes mis en œuvre. Les sections qui suivent résument les conclusions de l'étude, en soulignant les répercussions potentielles des privatisations sur les populations pauvres.

## Impact sur le budget

Les privatisations sont souvent considérées comme préjudiciables aux pauvres, car elles entraînent la suppression de subventions aux biens et services dont ils ont besoin, comme l'eau, l'électricité ou les transports publics. Il s'agit néanmoins de déterminer si l'implication de l'État dans leur production constitue la meilleure subvention. Lorsque la privatisation permet d'économiser des fonds publics, ceux-ci peuvent être investis dans des projets

de lutte contre la pauvreté. La privatisation débouche essentiellement sur une clarification du rôle de l'État. Les mécanismes opaques de subvention sont alors remplacés par une comptabilité publique transparente.

Il est généralement impossible de quantifier avec précision l'impact budgétaire de la privatisation. En effet, avant leur cession au secteur privé, le budget public ne faisait pas clairement apparaître les subventions accordées aux entreprises nationales. Les États et les organisations internationales qui les soutiennent dans leurs réformes doivent redoubler d'efforts pour bien identifier les moyens budgétaires économisés grâce à la privatisation et pour les orienter vers des investissements en faveur des pauvres. Quel que soit le pays d'Afrique subsaharienne concerné, la privatisation ne doit pas avoir pour unique objectif de réduire les dépenses publiques ou de lever des fonds, mais bien plutôt de réorganiser ces dépenses de manière à combattre la pauvreté plus efficacement. La tâche est ardue en l'absence d'une évaluation précise des ressources budgétaires supplémentaires résultant de la privatisation (produit de la cession, élimination des subventions et élargissement de l'assiette fiscale notamment), ainsi que du volume des subventions dont bénéficiaient les pauvres avant la privatisation.

De surcroît, il faut admettre que les subventions versées aux entreprises d'État ne sont pas toutes destinées à faire reculer la pauvreté, principalement parce que ce sont les plus riches qui ont accès aux services concernés. Dans bien des cas, les entreprises publiques ont permis de verser une rente à une clientèle relativement restreinte, en offrant des salaires supérieurs à ceux du marché ou en faisant bénéficier ceux qui disposaient d'un accès au service d'un prix inférieur au coût. De fait, en raison de leur caractère global, de nombreuses subventions sont peu ciblées. C'est ainsi qu'en Ouganda en 1995, 94 pour cent de la population subventionnait les 6 pour cent de personnes ayant accès à l'électricité, à raison de 50 millions de dollars par an. Dans les zones urbaines de l'Éthiopie, les populations « non pauvres » captaient en 1996 environ 86 pour cent des subventions sur le kérosène, dont la consommation augmente avec le revenu.

Qui plus est, même lorsque le marché officiel est fortement subventionné, beaucoup de pauvres sont contraints d'acheter sur le marché secondaire (par manque d'accès formel) et ce sont là encore les catégories sociales aisées qui bénéficient de prix officiels bas. Il est vrai que les subventions à la consommation ne permettent pas forcément aux pauvres d'accéder aux ressources énergétiques : le coût de raccordement au réseau électrique dépend en effet de frais fixes payés d'avance, qui ne sont pas subventionnés et que les citoyens pauvres ne pourront payer que s'ils ont accès au crédit ou si ces coûts initiaux sont répartis sur l'ensemble de la durée de vie des infrastructures concernées.

## Impact sur les prix

Le risque que la réduction des subventions entraîne une augmentation des tarifs et soit donc socialement dommageable est une préoccupation fréquemment exprimée. Les faits montrent toutefois que ces hausses de prix ne sont pas systématiques et dépendent en réalité des caractéristiques sectorielles. Dans le cas des télécommunications, les prix peuvent même baisser, car le transfert de propriété s'accompagne souvent d'une intensification de la concurrence, avec l'attribution simultanée d'une ou de plusieurs licences de téléphonie mobile et, parfois, d'une seconde licence de téléphonie fixe. Ainsi en Côte d'Ivoire, les coûts de connexion ont chuté de 20 pour cent depuis la privatisation de CI-Télécom, qui a coïncidé avec l'arrivée de plusieurs concurrents sur les marchés de la téléphonie mobile et des services Internet.

En revanche, la privatisation de l'électricité et de l'eau s'est généralement traduite par des hausses tarifaires, l'ampleur des coûts fixes limitant la libéralisation de ces secteurs. De plus, en raison de la pratique courante qui consiste à subventionner les prix de l'électricité et de l'eau, nombre de titulaires d'une concession ou d'un bail ont dû réajuster leurs tarifs afin de rentrer dans leurs frais après la privatisation. Dans beaucoup de pays (Ouganda, Zimbabwe, Zambie...), ce relèvement a été décidé avant la cession au privé, de façon à réduire le déficit de financement et à attirer des acquéreurs stratégiques.

Dans d'autres cas, les augmentations de prix ont résulté des carences du système de réglementation, telles que la tarification au prix coûtant majoré. C'est notamment en instaurant des règles pour l'octroi de contrats de concession ou de bail, grâce auxquelles le marché est attribué au moins-disant, que l'on peut remédier au problème de l'asymétrie de l'information (situation dans laquelle l'autorité de réglementation ne dispose pas d'informations précises sur les coûts de fourniture). Le plafonnement des prix permet également de limiter les hausses tarifaires.

Notons toutefois que malgré l'impact négatif des augmentations de prix, la privatisation se traduit en principe par une meilleure qualité du service. On constate en effet que les relèvements tarifaires sont largement compensés par la réduction des pertes subies lors du transport et de la distribution, ainsi que par l'élimination des pannes générales ou partielles.

Plus rarement, la privatisation entraîne aussi une diminution des tarifs de l'eau et de l'électricité. Le cas de la SEEG, au Gabon, en fournit une bonne illustration : la concession octroyée en 1997 à Veolia (ex-Vivendi Water) a engendré des baisses de prix tant pour l'électricité que pour l'eau, grâce à un

contrat bien pensé qui énonçait clairement les critères de qualité et les objectifs de couverture que l'investisseur privé était tenu de respecter. Il y a également eu une phase préparatoire de restructuration d'une dizaine d'années.

Enfin, certaines techniques de privatisation peuvent parfaitement cadrer avec une politique de subventions si la mise à disposition des services publics à un prix raisonnable ne peut être pleinement rentable. Cela passe par des contrats de concession clairs et exécutoires, qui obligent le concessionnaire à desservir les populations pauvres en échange de subventions explicites ou implicites. Bien entendu, il faut en même temps instaurer une procédure transparente de privatisation et un cadre réglementaire assorti de sanctions.

## **Impact sur le marché du travail**

Du fait de l'absence de chiffres précis, il est difficile d'évaluer l'impact réel de la privatisation sur l'emploi. L'impression générale est que le transfert au privé aboutit à des compressions de personnel, d'où des protestations massives de la part des syndicats, les plus farouches opposants à la privatisation.

La réalité est toutefois moins tranchée. A court terme, la restructuration d'entreprises d'État aux effectifs pléthoriques engendre habituellement des licenciements qui, à leur tour, aggravent le chômage : la privatisation vise justement à rétablir l'efficacité économique et la réduction de la main-d'œuvre en surnombre constitue un préliminaire nécessaire, faute de quoi la privatisation ne pourra atteindre ses objectifs.

A long terme, l'impact est incertain. Dans les secteurs ouverts à la concurrence, on constate qu'après avoir reculé, parfois significativement, dans l'année qui suit la privatisation, l'emploi se stabilise généralement puis commence à remonter deux ans après le lancement du programme de cession. Le Mozambique et la Tanzanie proposent des exemples de ce phénomène.

L'évaluation de l'impact à long terme de la privatisation sur l'emploi est encore plus complexe dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, où les États concernés ont dû impérativement se désengager largement des services publics afin d'abaisser les coûts et de stimuler la productivité. En effet, la conjonction de sureffectifs considérables et d'un niveau de formation insuffisant pour permettre au personnel de s'adapter aux évolutions pesait lourdement sur l'efficacité. Les licenciements ont été particulièrement nombreux dans le secteur de l'électricité – l'eau restant, le plus souvent, sous contrôle public.

Pour atténuer l'incidence sur l'emploi, certains pays ont prêté davantage d'attention au maintien des effectifs pendant le processus de privatisation. Ainsi, cela a été une exigence explicite au Burkina Faso et en Zambie, à laquelle les investisseurs privés ont dû se plier. En Guinée, le personnel de l'entreprise des eaux privatisée a été redéployé chez les sous-traitants.

Il semble que la privatisation améliore les pratiques de gestion du personnel resté en place et engendre des augmentations de salaires. C'est par exemple le cas au sein de CI-Télécom, en Côte d'Ivoire.

## Services publics et pauvreté

En Afrique, seule une minorité a accès aux services publics : près de 600 millions d'individus, soit environ 74 pour cent des habitants de ce continent, ne sont pas raccordés à l'électricité et quelque 300 millions sont privés d'eau potable. Il est pourtant vital d'assurer une meilleure distribution de l'eau pour améliorer les conditions et la qualité de vie. L'accès à l'électricité constitue pour sa part un déterminant de la productivité des ménages : la lumière électrique permet d'étudier ou de travailler plus longtemps ; l'accès à une source d'énergie efficiente et à un prix abordable peut aussi améliorer spectaculairement l'état de santé des pauvres ; la réfrigération assure la conservation des médicaments dans les dispensaires locaux ; les cuisinières modernes évitent aux femmes et aux enfants d'être quotidiennement exposés à des fumées nocives... Les services publics tiennent donc une place cruciale dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

Les ménages ne peuvent tous être raccordés aux réseaux de distribution d'électricité et d'eau, surtout dans les campagnes et les petites villes, car la faible densité de population y exclut les économies d'échelle et rend prohibitif le coût d'expansion des réseaux. En revanche dans les zones urbaines, les pays d'Afrique déploient beaucoup d'efforts pour étendre l'accès à l'eau potable. Dans les années 1980, 120 millions de personnes en ont ainsi bénéficié. C'est certainement l'un des rares domaines dans lequel, selon l'UNICEF, les États obtiennent d'excellents résultats. L'élargissement de l'accès à l'électricité est bien moins performant, même si l'intervention des pouvoirs publics est généralement aussi fréquente que dans le secteur de l'eau.

En résumé, il apparaît que la gestion étatique des services publics a été dans une large mesure décevante par le passé, tandis que la privatisation – couplée à une réglementation appropriée – s’est avérée une solution apparemment intéressante, assurant un accès à un nombre accru de consommateurs et une augmentation globale de la qualité du service.

Les télécommunications constituent un remarquable exemple d’amélioration de la couverture des services publics *via* la privatisation. Les données montrent notamment que cette dernière permet d’élargir l’accès aux services lorsqu’elle s’accompagne d’une libéralisation et d’une réglementation adéquates. C’est ce que prouve le cas de Sonatel au Sénégal : l’existence d’un cadre réglementaire bien pensé et de mécanismes de concurrence ont ici débouché sur un large développement des réseaux de téléphonie.

Un environnement réglementaire crédible, appuyé par un engagement politique résolu, est également essentiel pour améliorer l’accès à l’électricité et à l’eau. Faute de quoi, la recherche du profit maximal dissuade les entreprises privatisées d’investir massivement, ce qui empêche encore davantage les communautés rurales et les citoyens pauvres d’accéder aux réseaux d’électricité et d’eau. L’un des moyens de surmonter les difficultés liées à cette marginalisation consisterait à fixer, dans les contrats des concessionnaires et des distributeurs d’électricité privés, des objectifs spécifiques pour l’électrification des zones rurales et des quartiers urbains pauvres. Ces objectifs pourraient s’intégrer aux exigences minimales ouvrant droit à la reconduction du contrat. Dans les pays développés, une autre solution s’est révélée efficace pour élargir l’accès de ces populations à l’électricité : céder le pôle distribution en petites entités plutôt qu’en intégralité.

Les investissements nécessaires pour offrir à tous les ménages des services publics de qualité et en quantité suffisante sont, naturellement, très lourds, et ne seront pas réalisés de sitôt en Afrique, qu’il y ait ou non privatisation. On constate que l’accès a davantage de probabilité de s’améliorer lorsque les services publics sont gérés par des sociétés privées bien encadrées plutôt que par l’État. Il n’en demeure pas moins que l’élargissement de l’accès exige des investissements conséquents, tant dans les moyens de production que dans l’extension des infrastructures. Il s’agit là d’efforts à long terme, dont la viabilité dépend en partie du pouvoir d’achat des ménages. Pour développer l’accès et concevoir des stratégies destinées à étendre les services aux pauvres, il faut déterminer le niveau de dépenses que les usagers sont réellement prêts à consentir, ainsi que les obstacles qu’ils rencontrent (notamment dans l’accès au crédit). Une stratégie globale s’impose pour coordonner les politiques et les

programmes, dans laquelle les solutions de micro-financement, la pénétration des technologies et le renforcement de capacités trouveraient leur place. Un partenariat bien équilibré entre opérateurs privés, pouvoirs publics, consommateurs et bailleurs de fonds internationaux peut contribuer à améliorer l'accès des pauvres à ces services.





*Annexe 1***La base de données**

La base de données de la Banque mondiale sur les privatisations en Afrique constitue la principale source de la présente analyse. Elle a été préférée à la publication *African Development Indicators* (Banque mondiale, 2002), qui présente des données ne cadrant pas avec celles d'autres sources. Les informations ayant servi à compléter la base de données de la Banque mondiale et à la mettre à jour proviennent essentiellement des réponses au « Questionnaire sur les privatisations » recueillies sur place par l'équipe du Centre de développement de l'OCDE chargée de la rédaction des *Perspectives économiques en Afrique*, en collaboration avec la Banque africaine de développement. Ces résultats ont été également recoupés avec les estimations de Nellis (2003) pour la période 1991-2001.

Couplées aux informations extraites de nombreuses sources ainsi que des rapports les plus récents publiés sur ce thème, les réponses aux questionnaires collectées sur le terrain nous ont permis d'améliorer considérablement les statistiques, parfois très incomplètes, publiées par la Banque mondiale pour des pays comme l'Afrique du Sud, le Burkina Faso, le Cameroun, le Gabon, le Mali, le Mozambique, la Zambie ou le Zimbabwe. Dans leur cas, le pourcentage de transactions « détaillées », parfois inférieur à 30 pour cent, a souvent été porté à plus de 80 pour cent (la méthode d'extrapolation des données manquantes est présentée à l'annexe 2).

Le recouplement des données nous a également permis d'ignorer les transactions non détaillées qui ne correspondaient pas aux privatisations effectives pour l'année indiquée, mais qui avaient été incluses dans la base de données de la Banque mondiale simplement parce qu'elles figuraient dans la déclaration d'intention du pays concerné, avec pour conséquence dans certains cas une double comptabilisation. Cependant, lorsque la décision de privatiser

coïncidait avec une restructuration (généralement considérée comme la première étape du processus de transfert au privé), nous avons retenu les données de la Banque mondiale<sup>1</sup>. C'est par exemple le cas pour l'Union centrafricaine des textiles (UCATEX), « liquidée » en 1989 et privatisée en 1993. A l'inverse, les recoupements nous ont permis d'intégrer des transactions détaillées qui avaient effectivement eu lieu mais qui n'apparaissent pas dans la base de données. Ainsi au Burkina Faso, la cession de 50 pour cent de la Société sucrière de la Comoé (SOSUCO), pour un total de 6.2 millions de dollars en 1998, n'avait pas été répertoriée alors qu'elle est aujourd'hui considérée comme un grand succès.

La base de données part des trois hypothèses techniques suivantes :

1. Toutes les transactions enregistrées impliquant une cession d'actifs ou d'actions (même minime) ou un transfert officiel du contrôle (*via*, notamment, un contrat de gestion) figurent dans la base de données de la Banque mondiale. Par conséquent, le terme « privatisation » est employé dans un sens très large, qui couvre les opérations suivantes : la vente ou la cession de tout ou partie des actifs d'entreprises publiques ; la vente de parts détenues par l'État ; la réduction, par dilution ou transfert d'actifs à une nouvelle entreprise en participation, du pourcentage d'actions détenu par l'État ; la liquidation ; et les contrats de bail, de concession et de gestion. Chaque étape de la privatisation est recensée (vente d'un bloc d'actions à un investisseur stratégique et introduction ultérieure en bourse, par exemple). Néanmoins, dans certains pays comme le Mozambique où les anciennes entreprises nationales ont été scindées en petites entités avant d'être vendues au secteur privé, on considère le processus comme une seule et unique opération de privatisation. Dans le cas de l'Angola, la base de données de la Banque mondiale répertorie 250 transactions pour lesquelles aucune information n'est disponible. Par manque d'informations cohérentes, notre propre base de données ne prend pas en compte ces transactions. Nous avons ainsi évité de présenter, à tort, l'Angola comme le pays affichant le deuxième meilleur score d'Afrique australe en termes de nombre de transactions ;

2. Comme dans la base de données de la Banque mondiale, un produit de cession inférieur à 10 000 dollars est considéré comme égal à zéro, même si l'on risque ce faisant de sous-estimer le produit total des cessions. Par ailleurs, nous avons supposé que la valeur de cession était nulle lorsqu'elle n'était pas spécifiée pour une liquidation, un contrat de bail, de concession ou de gestion. Cette information fait souvent défaut dans le cas d'une liquidation et d'un contrat de gestion, situations dans lesquelles l'État verse habituellement de l'argent à la nouvelle équipe (et non l'inverse). Par exemple, aux termes du contrat de gestion signé en avril 2002 entre le gouvernement tanzanien et la

société d'ingénierie sud-africaine NETGroup Solutions pour diriger l'entreprise tanzanienne d'électricité (TANESCO), NETGroup Solutions recevra 2.6 millions de dollars pendant les deux premières années. A cause des modalités propres aux contrats de concession ou de bail, il est trop difficile (et risqué) d'extrapoler la valeur de la transaction ;

3. Dans la base de données de la Banque mondiale, les montants ne correspondent pas toujours à ceux effectivement reçus par l'État et/ou par les agences de privatisation, ce qui peut provoquer une surestimation du produit de l'opération. Ainsi en Afrique du Sud, la privatisation en 1997 de SunAir, petite compagnie aérienne basée à Johannesburg, était censée rapporter 40 millions de rands (8.7 millions de dollars). Une avance de 20 millions de rands (4.3 millions de dollars) a été versée au moment de la vente et le solde devait être prélevé sur les flux de trésorerie dégagés. Or, cette compagnie aérienne a fait faillite un an seulement après sa privatisation et la somme restant due n'a jamais été réglée. L'écart peut donc être substantiel entre les montants initialement annoncés et ceux encaissés par les pouvoirs publics. Nous avons rectifié les données à chaque fois que nous avons décelé de telles différences. L'écart entre le prix officiel et la somme payée justifie l'emploi de l'expression « valeur de cession » (*sale value*) dans la base de données de la Banque mondiale. En effet, le terme « produit » (*proceeds*) pourrait désigner la valeur des sommes réellement acquittées. Dans la réalité, et plus précisément dans le cas d'un contrat de bail ou de concession prévoyant une rémunération annuelle, les opérations sont structurées de manière à ce que de nouveaux investisseurs puissent acquérir des actifs ou des titres sur une base différée.

La méthode que nous avons retenue nous a permis d'obtenir des résultats cohérents en termes de nombre de privatisations et de valeur de cession à fin 2002 et de les comparer aux statistiques extraites de la publication de la Banque mondiale (2002 ; données disponibles à fin 2000) ainsi que de la récente enquête menée par Nellis (2003 ; données disponibles à fin 2001).

Il ressort du tableau A1.1 que, par rapport à nos estimations et à celles de Nellis (2003), la publication de la Banque mondiale surestime aussi bien le nombre de privatisations que la valeur de cession. Plus surprenant encore, nos statistiques indiquent à la fois un nombre d'opérations supérieur et une valeur de cession inférieure aux chiffres de Nellis. L'annexe 2 présente les données détaillées pays par pays.

Deux grandes raisons expliquent les écarts par rapport à la valeur de cession indiquée par Nellis. Premièrement, ayant présumé nulle la valeur de toute transaction inférieure à 10 000 dollars, une partie du produit de cession dont tient compte Nellis nous a peut-être échappé. Les statistiques de cet auteur

Tableau A1.1. Nombre de privatisations et produit de cession : comparaison entre les données de la Banque mondiale (2002) et celles de Nellis (2003)

	Situation fin 2000			Situation fin 2001			Situation fin 2002			
	Nombre Estimation des auteurs	ADJ <sup>a</sup>	Valeur (millions de \$) Estimation des auteurs	Nombre Estimation des auteurs	Nellis <sup>b</sup>	Valeur (millions de \$) Estimation des auteurs	Nombre Estimation des auteurs	Nellis <sup>b</sup>	En préparation	Valeur (millions de \$)
<b>Afrique centrale</b>	226	323	366	230	215	401	232	310	112	401
<b>Afrique de l'Est</b>	594	870	1 582	600	593	1 637	604	1 269	65	1 657
<b>Afrique de l'Ouest</b>	788	1 046	2 250	803	643	2 635	818	3 136	123	2 807
<b>Afrique australe</b>	865	1 292	3 181	873	819	3 309	881	4 397	32	3 951
<b>TOTAL</b>	2 473	3 531	7 378	2 506	2 270	7 982	2 535	9 112	332	8 816

a. ADJ : *African Development Indicators* (Banque mondiale, 2002).

b. Données figurant dans Nellis (2003).

ont été obtenues par compilation et mise à jour de différentes bases de données, intégrant non seulement celle de la Banque mondiale sur la privatisation en Afrique, mais également celles de la publication *World Development Indicators* de la Banque mondiale, les *Staff country reports* du FMI et les données rassemblées par Campbell et Bhatia (1998). Deuxièmement, certains écarts peuvent également s'expliquer par la tentative de Nellis d'extrapoler, en l'absence de chiffres officiels, la valeur de cession dans les secteurs de l'eau et de l'électricité.

Dans le cas de l'**Afrique centrale**, les différences observées sont essentiellement imputables au fait que nous avons comptabilisé une valeur de cession plus élevée pour le Burundi (19.8 millions de dollars, contre 4 millions chez Nellis), le Gabon (65.18 millions de dollars, contre 0 dollar) et la République centrafricaine (18.45 millions de dollars, contre 0 dollar). Dans le cas du Burundi, nous avons majoré les montants recensés dans la base de données de la Banque mondiale pour la valeur de la cession intégrale d'Air Burundi, en prenant comme référence la privatisation de Lesotho Airways (8 millions de dollars). Pour le Gabon, les sources officielles font état de la cession de 51 pour cent de l'Office du chemin de fer transgabonais (OCTRA) et d'un contrat de concession sur 20 ans, pour un total de 31.3 millions de dollars en 1999 ; la même année, Cimgabon (unique cimentier gabonais, avec trois sites produisant 210 000 tonnes) aurait été entièrement vendu pour 22 millions de dollars. Concernant la République centrafricaine, la vente de 40 pour cent de l'opérateur de télécommunications SOCATEL à France Télécom, en 1990, a probablement rapporté quelque 13 millions de dollars (montant estimé d'après celui d'opérations analogues réalisées en Guinée, au Niger et en République du Congo).

En **Afrique de l'Est**, nos estimations du montant des privatisations sont supérieures à celles de Nellis pour Madagascar (49.68 millions de dollars, contre 16.9 millions), l'Ouganda (208.98 millions, contre 174 millions), le Soudan (111.38 millions, contre 0 dollar) et la Tanzanie (554.27 millions, contre 287 millions). S'agissant de Madagascar, Nellis ne prend apparemment pas en compte la vente intégrale de la compagnie pétrolière SOLIMA en 2001, pour 36 millions de dollars. Au Soudan, deux grandes privatisations ont eu lieu en 1993 : la cession complète de Sudan Commercial Bank et celle de National Mining Company qui, d'après la Banque mondiale, auraient rapporté respectivement 12.43 et 5.83 millions de dollars. En outre, nous avons évalué à 464.5 millions de dollars la vente de 43 pour cent de l'opérateur de télécommunications Sudatel sur la base du capital initial de cette entreprise (150 millions de dollars), porté à 250 millions après privatisation. Cette opération

a été suivie, en 2001, par l'introduction en bourse de 7 pour cent supplémentaires, pour environ 10 millions de dollars selon les sources officielles. Enfin, il semble que Nellis ait considérablement sous-estimé les valeurs de cession en Tanzanie : d'après la Banque mondiale, dix transactions à peine (sur près de 200 au total) représentent déjà une valeur cumulée de 285.53 millions de dollars (dont 120 millions issus de la vente de 35 pour cent de Tanzania Telecommunications Company, en 2001). En revanche, nous obtenons de notre côté des montants inférieurs pour l'Éthiopie (203.3 millions, contre 410 millions) et le Kenya (248.86 millions de dollars, contre 381 millions). Pour l'Éthiopie, les disparités entre nos données et celles de Nellis sont flagrantes : alors que nous avons comptabilisé le même nombre d'opérations (10), notre estimation de la valeur de cession (proche de celle de la Banque mondiale) est deux fois plus élevée. Pour le Kenya, Nellis ne répertorie que deux transactions de plus que nous, ce qui ne justifie guère l'écart de 132 millions entre nos estimations respectives.

Nos chiffres sont supérieurs pour l'Afrique centrale et de l'Est, mais inférieurs pour l'Afrique de l'Ouest et australe. Les estimations de Nellis relatives à l'**Afrique de l'Ouest** dépassent les nôtres de 454 millions de dollars. Les écarts concernent essentiellement trois pays : la Côte d'Ivoire (423.64 millions, contre 622 millions selon Nellis), le Nigeria (528 millions, contre 893 millions) et le Sénégal (217.14 millions de dollars, contre 415 millions). Les différences les plus frappantes entre les chiffres obtenus pour le Sénégal tiennent principalement au fait que nous avons exclu le produit de la privatisation de 33 pour cent de Sénélec, car la somme correspondante a été remboursée lors de la re-nationalisation de cette entreprise.

C'est en **Afrique australe** que l'écart d'estimation est le plus important (1.1 milliard de dollars) entre les deux échantillons. Il est essentiellement dû à l'Afrique du Sud (1.87 milliard de dollars dans notre base de données, contre 3.15 milliards dans celle de Nellis). Il pourrait tenir à l'extrapolation faite par Nellis de cessions à venir (et qui ont eu lieu en 2002), à l'instar de la vente en janvier 2002 de 20 pour cent de l'opérateur de téléphonie mobile M-Cell au groupe néerlandais Ice Finance, pour 475 millions de dollars.

## Note

1. Pour la Banque mondiale, la première étape de la restructuration consiste en une « liquidation », la seconde étant la privatisation proprement dite.

*Annexe 2*

## **Extrapolation des données manquantes : méthodologie**

### **Extrapolation de la valeur de cession des entreprises opérant dans les secteurs concurrentiels**

Lorsque le produit de la privatisation de ces entreprises n'est pas répertorié, nous l'avons extrapolé en prenant pour référence les opérations analogues réalisées dans des secteurs et des pays comparables.

Les pays ont ainsi été répartis en quatre groupes, en fonction de leur poids exprimé par la moyenne de leur PIB au coût des facteurs sur une période de dix ans (1990-2000 – voir Banque Banque mondiale, 2002). Nous avons obtenu la classification suivante :

L'Afrique du Sud est considérée comme un cas « à part », avec un PIB moyen de 1.38 milliards de dollars et 100 pour cent de transactions détaillées.

Lorsque plus de 50 pour cent des transactions sont détaillées (c'est le cas de la majorité des pays), nous avons extrapolé le montant de la vente sur la base des opérations analogues effectuées dans le même secteur et le même pays. Ainsi en Ouganda, 15 privatisations ont eu lieu dans le secteur « tourisme/hôtellerie », selon les méthodes suivantes :

- 10 privatisations par appel d'offres sur actifs : transactions détaillées ;
- 2 privatisations par création d'une entreprise en participation : transactions détaillées ;



Tableau A2.1. Classification des pays par extrapolation

Groupe 1 : Moyenne < 1E+09	Pays de référence	Pourcentage de transactions détaillées (après recouplement)	PIB au coût des facteurs
Burundi	X	80	9.35E+08
Cap- Vert	X	55	3.74E+08
Gambie	X	60	3.34E+08
Guinée-Bissau	X	70	2.20E+08
Lesotho	Burundi	30	7.82E+08
Mauritanie	X	80	9.24E+08
São Tomé et Príncipe	Cap-Vert	30	4.09E+07
Sierra Leone	0	0	9.34E+08

Groupe 2 : 1E+09 ≤ Moyenne ≤ 3,5E+09	Pays de référence	Pourcentage de transactions détaillées (après recouplement)	PIB au coût des facteurs
Bénin	X	80	1.84E+09
Burkina Faso	X	85	2.10E+09
Guinée	Bénin, Burkina Faso, Mali	30	3.41E+09
Madagascar	X	100	2.96E+09
Malawi	X	100	1.29E+09
Mali	X	100	2.21E+09
Mozambique	X	100	2.16E+09
Niger	X	70	1.87E+09
République centrafricaine	Bénin, Mali, Burkina Faso	0	1.05E+09
République du Congo	Bénin, Burkina Faso, Mali	20	2.40E+09
Rwanda	Malawi	30	1.67E+09
Tchad	X	80	1.40E+09
Togo	X	60	1.21E+09
Zambie	X	85	3.34E+09

Groupe 3 : $4E+09 \leq$ Moyenne $\leq 6,5E+09$	Pays de référence	Pourcentage de transactions détaillées (après recouplement)	PIB au coût des facteurs
Angola	Éthiopie	0	5.73E+09
Éthiopie	X	100	5.35E+09
Gabon	X	90	4.58E+09
Ghana	X	80	5.66E+09
Ouganda	X	80	4.90E+09
Sénégal	X	90	4.10E+09
Soudan	Éthiopie	33	6.32E+09
Tanzanie	X	60	4.79E+09
Zimbabwe	X	100	6.24E+09

Groupe 4 : Moyenne $\geq$ 7E+09	Pays de référence	Pourcentage de transactions détaillées (après recouplement)	PIB au coût des facteurs
Cameroun	X	80	8.45E+09
Côte d'Ivoire	X	90	8.90E+09
Kenya	X	100	7.39E+09
Nigeria	X	100	2.68E+10
République démocratique du Congo	0	0	6.96E+09

- 2 privatisations par appel d'offres sur actions : transactions non détaillées ;
- 1 privatisation par cession d'actions de gré à gré : transaction non détaillée.

Lorsqu'il nous manquait des informations sur les privatisations par cession d'actions de gré à gré ou par appel d'offres sur actions, nous avons retenu la valeur moyenne d'une part de 1 pour cent pour les transactions détaillées recourant à un appel d'offres sur actifs ou à la création d'une entreprise en participation. Nous avons ensuite calculé la valeur de cession en multipliant cette moyenne par le nombre de parts transférées au secteur privé *via* un appel d'offres sur actions ou une cession d'actions de gré à gré.

Dans le cas des pays pour lesquels moins de 50 pour cent des transactions sont détaillées (Angola, Guinée, Lesotho, République centrafricaine, République du Congo, São Tomé et Príncipe, Rwanda et Soudan), nous avons sélectionné un « pays de référence » appartenant au même groupe et comparable par son poids et/ou son histoire. Ainsi en Guinée, certaines privatisations ont été extrapolées d'après la valeur moyenne d'une part de 1 pour cent dans les secteurs analogues du Bénin, du Burkina Faso et du Mali. Pour la République démocratique du Congo et la Sierra Leone, aucune valeur de transaction n'a été calculée, car aucune privatisation « réelle » n'a apparemment eu lieu. Les seules opérations enregistrées sont les liquidations/restructurations, ainsi que les contrats de bail et de gestion, qui ne paraissent pas avoir beaucoup rapporté.

### Extrapolation de la valeur de cession des monopoles naturels

La méthode retenue pour les secteurs libéralisés n'a pas été systématiquement appliquée aux opérations réalisées dans les secteurs stratégiques, tels que le transport aérien, les télécommunications, l'eau ou l'électricité, car les sommes effectivement engrangées auraient pu être nettement surestimées. Ainsi, si nous avons évalué la privatisation de Companhia Santomense de Telecomunicações (CST) à São Tomé et Príncipe uniquement sur la base de celle de Cabo Verde Telecom, nous aurions obtenu une valeur de cession de 25 millions de dollars alors que, selon l'OIT, l'opération ne s'est en réalité montée qu'à 1 million de dollars.

Notre objectif initial était donc d'exploiter au mieux les sources d'information disponibles et d'éviter des extrapolations contestables. Dans trois cas, nous avons extrapolé la valeur de cession d'après le capital de l'entreprise : concernant Air Sénégal, dont 51 pour cent ont été vendus à Royal Air Maroc, nous savions que le capital social avoisinait 10 millions de dollars. Nous avons par conséquent estimé la valeur de cession à 5.1 millions de dollars. Nous avons recouru à la même méthode pour la vente d'Uganda Clays Ltd. en 1999 et pour celle de Sudatel (l'opérateur de télécommunications soudanais) en 1994.

En l'absence d'éléments comptables, les extrapolations se sont fondées sur des transactions équivalentes (ampleur et secteur d'activité). Elles sont détaillées ci-dessous.

### *Transport aérien*

Dans le secteur du transport aérien, nous avons extrapolé la valeur de cession des actions d'Air Mauritanie, de Burundi Airways et de Gambia Airways sur la base de la privatisation de Lesotho Airways, de taille très proche. Nous avons ainsi présumé que 65 pour cent d'Air Mauritanie valaient 5.24 millions de dollars en 2000, que 100 pour cent d'Air Burundi représentaient quelque 8.33 millions de dollars en 1997 (80 pour cent de Lesotho Airways avaient été cédés pour 6.5 millions de dollars cette année-là) et que 60 pour cent de Gambia Airways avaient été cédés pour 4.88 millions de dollars en 1994.

De la même façon, nous avons pris pour référence la privatisation d'Air Mali SA après sa liquidation/restructuration en 1992 (11.5 millions de dollars) pour estimer la valeur de cession d'Air Burkina. Nous avons abouti à une valeur de près de 5 millions de dollars pour les 40 pour cent acquis par le groupe Aga Khan le 21 février 2001.

### *Distribution pétrolière et gazière*

Dans la distribution pétrolière et gazière, nous nous sommes fondés sur la vente au Burundi en 1992 de 20 pour cent des actifs de la Société d'importation et de commercialisation des produits pétroliers (SICOPP) du pays, pour évaluer la valeur de cession d'entreprises comparables du Cap Vert, de Guinée-Bissau et de São Tomé et Príncipe. Au Cap Vert, 65 pour cent d'Empresa Nacional de Combustíveis (Enacol), spécialiste de la commercialisation de combustibles, ont été transférés au portugais Petrogal

et à la compagnie pétrolière nationale angolaise Sonangol ; 30 pour cent de Sodigas (distribution gazière) ont été vendus en 1997. En Guinée-Bissau, 90 pour cent de Distribudora de Combustiveis e Lubrificantes (Dicol) sont passés sous le contrôle de Petromar et de Shell. Par ailleurs en 1999, São Tomé et Príncipe s'est défait de 49 pour cent d'Empresa Nacional de Combustiveis (ENCO), en cédant notamment 40 pour cent à Sonangol.

### *Télécommunications*

Lorsque les similitudes entre les opérations de référence et celles pour lesquelles nous manquions d'informations étaient moins nettes, nous avons élargi le nombre de transactions servant de référence. Ainsi, nous avons évalué la valeur de cession de 70 pour cent de Lesotho Telecom à Mountain Kingdom Communications – consortium emmené par Mauritius Telecom, Eskom Entreprises (Afrique du Sud) et Econet Wireless International (Zimbabwe) – d'après la privatisation de Mauritel, l'opérateur de télécommunications mauritanien, de Cabo Verde Telecom, de CST (São Tomé et Príncipe) et de Guiné-Telecom (Guinée-Bissau). De même, la valeur de cession de 40 pour cent de Socatel, l'opérateur de télécommunications centrafricain, racheté en 1990 par France Câble & Radio, a été extrapolée sur la base de trois opérations de vente : 67 pour cent de l'Office congolais des postes et télécommunications (ONPT) à US-Atlantic Tele-Network en 1997, 51 pour cent de la Société nigérienne de télécommunications (Sonitel) à Z.T.E. Corporation China Right Com en 2001 et 60 pour cent de Soltegui (opérateur de télécommunications guinéen) à Telekom Malaysia en 1996.

### *Électricité et eau*

L'électricité et l'eau sont les deux seuls secteurs pour lesquels aucune valeur de cession n'a été extrapolée. Nous n'avons pu établir de tendance générale pour eux, en raison de la nature des techniques de privatisation mises en œuvre (contrat de gestion, de bail ou de concession, plutôt que vente d'actions ou d'actifs). C'est pourquoi la valeur de cession n'est mentionnée que pour un petit nombre de transactions.

Nous décrivons pour conclure la façon dont nous avons traité les épisodes de privatisation/re-nationalisation. A ce jour, ces opérations concernent cinq pays, parmi lesquels seul l'Ouganda a re-transféré au secteur privé une société préalablement re-nationalisée.

Au **Sénégal**, après l'annulation en septembre 2000 de la privatisation de l'entreprise d'électricité Sénélec (dont 33 pour cent avaient été vendus à un consortium emmené par Elyo/Hydro-Québec), l'État a dû rembourser à l'acquéreur 44 milliards de francs CFA (environ 62 millions de dollars). Il a ensuite engagé des négociations avec Vivendi/ONE, en juillet 2001, puis avec AES, en juillet 2002, mais sans succès dans les deux cas. Nous n'avons donc pas comptabilisé de valeur de cession pour la première privatisation de Sénélec, en 1998. Théoriquement, nous aurions pu enregistrer une perte pour les pouvoirs publics, car cette opération avortée est censée avoir coûté au total 67 milliards de francs CFA supplémentaires pour l'assainissement des finances de Sénélec (41 milliards de francs CFA) et la recapitalisation de cette entité (26 milliards de francs CFA).

En **Guinée**, les secteurs de l'eau et l'électricité ont été confrontés aux mêmes difficultés. Dans le cas de l'eau, après la dénonciation en 2000 du contrat d'affermage signé entre l'État et un consortium emmené par SAUR et Vivendi en 1989, les autorités nationales ont décidé une re-nationalisation provisoire en créant une nouvelle entreprise publique, la Société des eaux de Guinée (SEG). De même dans le secteur de l'électricité, le contrat d'affermage entre l'État et un consortium conduit par EDF/Hydro-Québec a été rompu et une nouvelle entreprise publique, Électricité de Guinée (EDG), a été mise sur pied après re-nationalisation.

L'**Afrique du Sud** est le troisième pays à avoir procédé à une re-nationalisation partielle. En juin 1999, Swissair est devenu le partenaire stratégique de South African Airways (SAA), en acquérant 20 pour cent de la compagnie nationale pour 1.4 milliard de rands (202 millions de dollars). Swissair a déboursé 48 millions de rands (7 millions de dollars) supplémentaires pour une option d'achat sur 10 autres pour cent. Le contrat est officiellement entré en vigueur le 19 novembre 1999. En 2002 cependant, après plusieurs mois de négociations, une équipe composée de hauts fonctionnaires et de responsables de Transnet (le transporteur public détenant la majorité du capital de SAA) a conclu un accord de rachat, moyennant une décote, sur les 20 pour cent de SAA cédés à Swissair trois ans auparavant. Cet accord n'a toutefois pas annulé la somme déjà versée par Swissair : contrairement à ce qui s'est produit au Sénégal, où la re-nationalisation s'est soldée par de lourdes pertes pour les pouvoirs publics, l'État sud-africain a reçu 1 milliard de rands (environ 145 millions de dollars) *via* la société mère de SAA, Transnet. Transnet a en fait racheté les actions SAA avec une décote significative, pour seulement 382.5 millions de rands, soit l'équivalent de la juste valeur de SAA moins une décote de 15 pour cent spécifiée dans la convention entre actionnaires.

En **Zambie**, l'État a re-nationalisé la plus importante société minière (KCM) du pays, qui a assuré près des deux tiers de la production de cuivre en 2002. KCM avait été rachetée en mars 2000 par un consortium emmené par le groupe minier Anglo-American Corporation (Royaume-Uni/Afrique du Sud). Cette acquisition a eu lieu à un moment où la valeur des actifs de KCM chutait, en grande partie à cause de l'obsolescence des installations et du marasme des cours du cuivre (le prix d'achat est ressorti à 90 millions de dollars, contre une offre de 165 millions en 1998). La privatisation a été différée parce que les mines étaient considérées comme faisant partie du patrimoine national et que l'État zambien et le secteur minier ne parvenaient pas à s'entendre sur les modalités de cession. A la suite de ce report et du fait du manque d'investissement, KCM est devenue une société improductive, inefficace, aux effectifs pléthoriques, mal gérée et corrompue. En janvier 2002, après de lourdes pertes (108 millions de dollars entre décembre 1999 et décembre 2001), le groupe Anglo-American Corporation a annoncé sa décision de jeter l'éponge. En août 2002, il a cédé tous ses actifs zambiens, acceptant toutefois de laisser sur place l'équipe de direction ; il a injecté 30 millions de dollars et prêté 26.5 millions pour assurer le maintien de l'exploitation de KCM jusqu'à ce que de nouveaux investisseurs soient trouvés. En attendant, les pouvoirs publics se chargent de l'administration de cette mine.

Enfin, en **Ouganda**, Uganda Commercial Bank a été re-privatisée grâce à la vente de 80 pour cent de son capital au groupe bancaire sud-africain Standard Bank Investment Corporation (Stanbic) en février 2002, pour un total de quelque 19 millions de dollars. La banque ougandaise avait été re-nationalisée en 2001, lorsque la cession d'une participation dans des proportions analogues à Westmont (Malaisie) s'est révélée être une escroquerie. Cette transaction a fini par être condamnée par les bailleurs internationaux, qui ont obtenu son annulation.

## Note

1. Pour la Banque mondiale, la première étape de la restructuration consiste en une « liquidation », la seconde étant la privatisation proprement dite.

*Annexe 3*

**Services publics : privatisations en préparation**



**Privatisations en préparation dans les entreprises de services publics  
(mars 2003)**

**Télécommunications**

Pays	Société	Commentaires
Bénin	Société béninoise des télécommunications (SOBETEL)	Privatisation prévue pour 2003, mais les pouvoirs publics n'ont pas encore choisi la méthode.
Burkina Faso	Office national des télécommunications (ONATEL)	La décision de privatiser remonte à 1998, mais le processus n'a été lancé qu'en 2001 et la finalisation des contrats a commencé en mai 2003. Les actions devraient être réparties comme suit : - 34 % : investisseur stratégique ; - 20 % : introduction en bourse ; - 6 % : salariés ; - 40 % : État et secteur privé. Il est prévu d'accroître la part de l'investisseur stratégique de 10 % d'ici 2007, puis de 7 % d'ici 2009.
Burundi	ONATEL	L'organisme public chargé des privatisations au Burundi prévoit de céder 51 % des actions d'ONATEL à des entreprises privées (investisseurs étrangers stratégiques). L'État conserverait 35 % du capital et les 14 % restants seraient répartis entre le grand public et les salariés d'ONATEL. Un appel d'offres pour une présélection des soumissionnaires a été lancé en février 2001 mais, à la mi-2003, la cession n'avait toujours pas eu lieu.
Cameroun	Cameroon Telecommunications (CAMTEL)	La société Telcel avait été présélectionnée pour le rachat de Camtel (téléphonie fixe), mais s'est retirée car son partenaire, Orascom, s'est finalement désintéressé de cette opération. Le nouveau soumissionnaire, Mont Cameroun, a présenté en février 2002 une offre remaniée, mais n'a pu la confirmer par la suite, ce qui a mis fin à la procédure. Par ailleurs, l'État a demandé à Ondeo-Service (ex-Lyonnaise des Eaux) de modifier son offre, jugée inadéquate, sur SNEC (distribution d'eau). Une nouvelle offre a ainsi été soumise en décembre 2001 et les négociations nécessaires à l'élaboration d'un contrat sont en cours. Les difficultés ne manqueront probablement pas, étant donné les vives critiques suscitées par d'autres opérations de privatisation.
Éthiopie	Ethiopian Telecommunications Corporation (ETC)	L'État a commencé à planifier la privatisation d'ETC en 2001. En 1999, le cabinet Price Waterhouse a été chargé de rédiger les documents d'appel d'offres, d'évaluer les actifs de l'entreprise et de définir des stratégies de privatisation. Tilahun Kebde, directeur général d'ETC, a déclaré qu'un appel d'offres international serait lancé prochainement.

Pays	Société	Commentaires
Gabon	Gabon Télécom	En août 2001, l'opérateur des postes et télécommunications a été scindé en deux entités : Gabon Poste (à restructurer) et Gabon Télécom (à privatiser). La liste des soumissionnaires présélectionnés pour cette privatisation a été publiée en juillet 2002, les offres devant être remises fin septembre. Gabon Télécom comprend l'entreprise de téléphonie fixe et une filiale, Libertis, qui gère le plus vaste réseau de téléphonie mobile du pays. La privatisation de Gabon Télécom a subi de nombreux retards.
Gambie	Gamtel	
Guinée-Bissau	Guiné-Telecom	Portugal Telecom SA (PT) a déclaré que l'État de Guinée-Bissau avait décidé unilatéralement de résilier le contrat de concession des services publics de télécommunications. PT, qui détient 51 % de Guiné-Telecom (État : 49 %), affirme que cette société est gérée depuis 1989 dans le cadre d'une concession sur 20 ans. Aucune explication n'a été avancée concernant l'annulation de ce contrat. PT estime toutefois que cette résiliation n'aura pas d'impact économique sur ses activités, car son investissement financier dans Guiné-Telecom est intégralement couvert par des provisions.
Kenya	Telkom Kenya	En janvier 2000, après plusieurs semaines de retard, l'État kenyan a accepté de céder 49 % de l'opérateur qui détient le monopole national de la téléphonie fixe. Mount Kenya Telecommunications, consortium réunissant ECONET Wireless International (Zimbabwe), Royal KPN NV (Pays-Bas) et Eskom (Afrique du Sud), s'est engagé à verser 305 millions de dollars pour acquérir cette participation dans Telkom Kenya. Cependant, en novembre 2002, la privatisation a finalement été reportée. Le processus était censé être réactivé après les élections générales. Il est probable qu'il se poursuivra, notamment depuis les vives critiques formulées en janvier 2003 par le président kenyan, M. Kibaki, à l'encontre des organismes parapublics.
Madagascar	Telekom Malagasy (TELMA)	Prévue depuis 1996, la privatisation de TELMA n'a commencé qu'en juin 2001, lorsque le comité public de privatisation a publié dans la presse locale un appel d'offres portant sur 36 % de l'opérateur de télécommunications malgache. En décembre 2001, la société Distacom a été sélectionnée pour l'acquisition de 34 % de Telecom Malagasy, évinçant ainsi France Télécom. Néanmoins, programmée pour le 18 décembre 2002, la signature de l'accord final transférant TELMA à Distacom n'a pas eu lieu. En mai 2003, le président malgache Marc Ravalomanana a relancé le processus de privatisation, qui n'avait pas avancé sous le gouvernement précédent. Distacom et l'État étant en train de négocier les modalités de cession, TELMA devrait être cédée au secteur privé d'ici la fin de l'année 2003.

Pays	Société	Commentaires
Malawi	Malawi Telecommunications (MTL)	La commission de privatisation a commencé à restructurer MTL en demandant officiellement aux investisseurs locaux et internationaux intéressés de se manifester. En décembre 2002, sept offres ont été reçues et, en février 2003, trois consortiums ont été créés pour la présentation de propositions techniques et financières. En juin 2003, la commission et un comité de pilotage technique ont pris connaissance des offres techniques et les ont évaluées. Press Corporation-CDC-Detecon et TCIL-Mahanagar Telekom-NICO ont été priés de déposer leurs offres financières avant le 20 juin 2003. Un minimum de 30 % de MTL est proposé à la vente. Parallèlement, l'investisseur stratégique sera autorisé à souscrire des actions supplémentaires, dans la limite de 80 % du capital de MTL. Soucieux de démontrer son engagement en faveur du processus de privatisation, l'État a accepté de renoncer à contrôler la nouvelle entité.
Mali	Société des télécommunications du Mali (Sotelma)	L'État a décidé de libéraliser le secteur des télécommunications avant de privatiser Sotelma. En août 2002, une seconde licence d'exploitation des lignes de téléphonie fixe, de téléphonie mobile et des communications à l'international a été attribuée à France Télécom, qui devait commencer à opérer au Mali fin décembre. Les autorités procèdent aux restructurations nécessaires pour la cession de Sotelma (avec, notamment, un audit des comptes et des investissements réalisés dans le cadre de la coupe d'Afrique des nations).
Mozambique	Telecommunications de Mocambique (TDM)	En janvier 1999, l'État a commencé à élaborer une nouvelle législation pour les télécommunications, qui devrait ouvrir ce secteur à l'investissement privé et à la concurrence. A ce jour, TDM est actionnaire de plusieurs entreprises en participation, mais sa privatisation n'est pas attendue à court terme.
Nigeria	Nigerian Telecommunication Limited (Nitel)	En mars 2003, l'État a parachevé le projet visant à introduire à la bourse nigériane les 20 % qu'il détient dans Nitel. De plus, le conseil national de la privatisation (NCP) a finalisé les modalités de lancement du mécanisme de prêt pour l'achat d'actions dans le cadre de la privatisation (PSPLS), pour 10 milliards de nairas nigériens, à la suite de la signature d'un accord de restructuration avec le gestionnaire de Nitel.
République centrafricaine	Socatel	Il est prévu de vendre une partie des 60 % détenus par l'État (les 40 % restants appartiennent à France Câble). Des discussions se sont tenues en 2003 afin de déterminer le pourcentage que les pouvoirs publics devaient transférer au privé. SOCATEL détient le monopole des services de téléphonie fixe et contrôle également l'opérateur de téléphonie mobile.
République du Congo	Société d'exploitation des télécommunications	

Pays	Société	Commentaires
Rwanda	Rwandatel	La privatisation de Rwandatel est l'un des volets d'une politique publique plus large axée sur la libéralisation économique et mise en œuvre depuis 2002. Un investisseur stratégique devrait acquérir 51 % de cet opérateur, 43 % supplémentaires étant réservés aux ressortissants rwandais, 5 % aux salariés de l'entreprise et 1 % à l'État. A la mi-2002, les pouvoirs publics ont chargé un consultant de conduire le processus de diligence raisonnable.
Tchad	Office national des postes et télécommunications (ONPT)	Le processus de privatisation est à l'étude.
Togo	Togo Télécom	Née de la scission de l'Office national des postes en 1997, la société Togo Télécom devait être privatisée début 2001. Elle bénéficie de plusieurs lignes de crédit, principalement pour un projet d'expansion du réseau téléphonique, qui portera le nombre d'abonnés de 32 400 actuellement à 108 500 d'ici fin 2008.
Zambie	Zamtel	La privatisation de l'opérateur de télécommunications public Zamtel est encore en suspens. Le gouvernement a donné le feu vert à la mise en vente de 20 % et devrait apporter des éclaircissements. Actuellement, Zamtel ne subit qu'une très faible concurrence de la part de deux entreprises de téléphonie mobile. En outre, plusieurs autres opérateurs agréés proposent des services Internet et exploitent des taxiphones.
Zimbabwe	Tel-One	Prévue pour 2002, la privatisation de Tel-One n'a pas eu lieu, car l'État n'a pas réussi à attirer des soumissionnaires étrangers. En mai 2002, les pouvoirs publics ont établi une liste de quatre entreprises – Detecon (Allemagne), Mauritius Telecom, MegaTel (consortium de banques régionales présentes au Zimbabwe) et Mobile Systems International (Pays-Bas) – susceptibles d'acquérir les 30 % mis en vente, mais tous ces groupes se sont entre-temps retirés du projet, arguant de coûts financiers toujours plus élevés.

## Électricité

Pays	Société	Commentaires
Afrique du Sud	Eskom	Une part de 30 % devait être cédée au secteur privé en 2003, et la privatisation est attendue pour bientôt.
Burkina Faso	SONABEL	Le processus de privatisation serait bien avancé.
Kenya	Kenya Power and Lighting Company (KPLC) et Kenya Electricity Generating Company (KenGen)	En juillet 2000, la Banque mondiale a exhorté les autorités kenyanes à définir un échéancier pour la privatisation de KPLC et de KenGen. L'introduction d'une nouvelle tarification de l'électricité à compter de juin 2002 était l'une des conditions préalables à cette opération.
Malawi	Electricity Supply Corporation of Malawi (ESCOM)	En 1999, une loi sur l'électricité a créé une autorité de réglementation indépendante, et la loi sur les entreprises a conféré à ESCOM la personnalité morale. Depuis cette date, la dette d'ESCOM a été ré-échelonnée à l'initiative du FMI et le processus de privatisation devrait être lancé sous peu.
Mauritanie	SOMELEC	Après la cession d'Air Mauritanie et de Mauritel, l'État avait mis la dernière main à tous les travaux préparatoires (cadre juridique et procédures d'appel d'offres) nécessaires à la privatisation de l'entreprise d'électricité nationale, SOMELEC, en 2002. Or, pour des raisons indépendantes de la volonté des pouvoirs publics, la vente n'a pas été réalisée. Parmi les cinq multinationales qui avaient été présélectionnées en 2001, quatre se sont retirées au printemps 2002. Ces défections ont apparemment moins à voir avec la Mauritanie ou avec SOMELEC qu'avec les graves difficultés financières auxquelles de nombreux géants mondiaux de l'énergie sont confrontés depuis l'effondrement, fin 2001, de l'un des leurs (l'américain Enron). L'État mauritanien et le FMI en ont conclu qu'il était préférable d'ajourner la cession de SOMELEC jusqu'à ce que les conditions s'améliorent pour les acquéreurs potentiels.
Mozambique	Electricidade de Moçambique (EDM)	La privatisation est prévue, mais ne devrait pas avoir lieu dans un avenir proche.
Nigeria	Nigerian Electric Power Authority (NEPA)	Restructuration en cours.
Ouganda	Uganda Electricity Distribution Company Ltd.(UEDCL)	L'Uganda Electricity Board a été scindé en trois entités : - Uganda Electricity Generation Company (UEGC) : un contrat de concession a été attribué à Eskom en 2002 ; - Uganda Electricity Distribution Company Ltd. (UEDCL) : Eskom et CDC Capital Ventures sont les seuls à avoir présenté une offre pour un contrat de concession ; - Uganda Electricity Transmission Company (UETC) : cette société ne sera pas privatisée.

Pays	Société	Commentaires
République centrafricaine	Énergie centrafricaine (ENERCA)	En 2002, la Banque mondiale et le FMI ont prié l'État d'accélérer la sélection des opérateurs privés qui pourraient reprendre ENERCA, SOCATEL et l'entreprise des eaux SNE.
République du Congo	Société nationale d'électricité (SNE)	Les groupes Vivendi et Biwater ont été sélectionnés en 2002, mais l'adjudicataire n'est pas encore connu.
Sénégal	Société nationale d'électricité du Sénégal (Sénélec)	L'annulation, en septembre 2000, de la privatisation de Sénélec (33 % avaient été vendus à un consortium emmené par Elyo/Hydro-Québec) a entraîné le remboursement des 44 milliards de francs CFA (environ 62 millions de dollars) initialement versés par l'acquéreur, ainsi que la re-nationalisation de Sénélec après l'échec des négociations avec Vivendi/ONE en juillet 2001, puis avec AES en juillet 2002.
Zambie	Zambia Electricity Supply Company (ZESCO)	Le FMI et la Banque mondiale recommandent un contrat de concession destiné à améliorer la gestion de l'entreprise. En 1999, un contrat analogue avait déjà été signé avec Elyo/Lysa.
Zimbabwe	Zimbabwe Electricity Supply Authority (ZESA)	La nouvelle loi sur l'électricité prévoit l'instauration d'une holding, ZESA Ltd., avec trois filiales chargées, respectivement, de la production, du transport et de la distribution. Cependant, la privatisation intégrale de ZESA n'est pas encore programmée.

### Eau et électricité

Pays	Société	Commentaires
Bénin	Société béninoise d'eau et d'électricité (SBEE)	La Banque mondiale et le FMI recommandent vivement la privatisation.
Gambie	National Water and Electricity Company (NAWEC)	NAWEC est l'ancienne entreprise d'électricité et d'eau GUC, dont la gestion avait été confiée en 1992 à SOGEA dans le cadre d'un contrat de bail (résilié unilatéralement par l'État en 1995).
Guinée-Bissau	Eau et électricité de Guinée-Bissau (EAGB)	En raison de ses résultats très médiocres, EAGB doit être restructurée avant sa privatisation.
Rwanda	Electrogaz	En 2001, l'organisme de privatisation rwandais a présélectionné les offres de six multinationales satisfaisant aux conditions nécessaires pour gérer Electrogaz : Eskom Enterprises (Afrique du Sud), SAUR International (France), un consortium regroupant Lahmayer International et Hamburger Wasserwerke (Allemagne), un consortium réunissant Manitoba Hydro et Roche Ltd. (Canada), Tata Electric Supply Company (Inde) et un consortium de quatre sociétés belges. L'adjudicataire n'est pas encore connu.
São Tomé et Príncipe	Empresa da Agua e Electricidade (EMAE)	Depuis 2000, le FMI pousse Sao Tomé à privatiser neuf entreprises, dont EMAE.

## Eau

Pays	Société	Commentaires
Burundi	Régie de distribution d'eau et d'électricité (REGIDESO)	L'État est en quête d'un opérateur privé pour la signature d'un contrat de bail portant sur l'entreprise d'électricité nationale, REGIDESO. En février 2002, Didace Kiganahe, ministre chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, a indiqué que cette dernière était bien avancée.
Cameroun	Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC)	En mai 2000, le groupe Suez Lyonnaise (devenu entre-temps Ondeo Service) a annoncé qu'il avait été le seul soumissionnaire retenu pour l'acquisition des 51 % que l'État camerounais détient dans la SNEC et pour l'obtention d'une concession de 20 ans portant sur l'exploitation du réseau d'adduction d'eau du pays. La privatisation rapide de SNEC était un préalable à l'allègement de la dette publique du Cameroun par la Banque mondiale et le FMI (Bayliss et Hall, 2000). Or, les négociations ont été rompues en 2002, provoquant le retrait de Suez qui, aux yeux des pouvoirs publics, avait proposé un prix d'achat trop faible.
Ghana	Ghana Water Company	<p>Selon Bayliss (2002), « un appel d'offres a été lancé pour des contrats de bail portant sur l'entreprise des eaux nationale scindée en deux entités ». Des offres sont attendues pour ces deux marchés.</p> <p>L'entité A dessert les régions administratives d'Accra et sa banlieue, de la Volta, du Northern Upper East et de l'Upper West. Le marché sera attribué pour une durée de 30 ans. Les soumissionnaires sont Northumbrian Water, Vivendi et SAUR.</p> <p>L'entité B fournit, elle, les régions de l'Est et du centre, Ashanti et Brong Ahafo. Le contrat s'étendra sur 10 ans. Les soumissionnaires sont Biwater, Nuon, Vivendi, Suez Lyonnaise et Skanska ».</p>
Nigeria	Lagos Water	<p>Le projet pour l'adduction d'eau et l'assainissement comporte trois grands volets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un contrat de gestion et sous conditions ;</li> <li>- un contrat de services relatifs à l'eau et à l'évacuation des eaux usées dans la zone continentale de Lagos ;</li> <li>- un contrat de concession de services relatifs à l'eau et à l'évacuation des eaux usées à Lekki et dans la zone insulaire.</li> </ul> <p>Cependant, l'État a temporairement suspendu le processus de privatisation.</p>



Pays	Société	Commentaires
Tanzanie	Dar es Salaam Water and Sewerage Authority (DAWASA)	En 1997, le FMI a souligné la nécessité de privatiser DAWASA, mais des scandales et des controverses ont nui au processus de sélection du futur opérateur privé. Le premier processus d'appel d'offres a été interrompu après le rejet des propositions de deux groupes français, SAUR International et Vivendi. En 2002, l'État a affirmé que la privatisation de DAWASA serait « effectuée en deux temps ». Un total de 145 millions de dollars de prêts sera débloqué pendant la première phase. DAWASA sera ensuite confiée à une société privée, aux termes d'un bail de dix ans. Huit entreprises, notamment allemandes, britanniques et françaises, se sont manifestées lors du nouvel appel d'offres. Selon le ministre tanzanien chargé du secteur de l'eau, à l'achèvement de la première phase, « DAWASA ne fera plus l'objet d'un contrat de bail, mais deviendra une concession ». La privatisation de DAWASA est l'une des conditions à satisfaire pour que le pays bénéficie d'un allègement de sa dette au titre de l'initiative PPTE.

## Bibliographie

- ALHASSAN, A. (2003), "Telecom regulation, the post-colonial state, and big business: the Ghanaian experience", *West Africa Review*, vol. 4. 4.
- ANDREASSON, B. (1998), *Privatisation in Sub-Saharan Africa: Has It Worked and What Lessons Can Be Learnt?*, Swedish Development Advisers, Göteborg, Suède.
- APPIAH-KUBI, K. (2001), "State-owned Enterprises and Privatisation in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 39, n° 2.
- ARIYO, A. ET A. JEROME (1999), "Privatization in Africa: An Appraisal", *World Development*, Vol. 27, n° 1.
- AYOGU, M. (2001), *Debating 'Privatisation' of Network Utilities in South Africa*, Université du Cap.
- AZAM, J.-P., M. DIA ET T. N'GUESSAN (2002), "Telecommunications Sector Reform in Senegal", *Working Paper*, Banque mondiale, Washington, D.C., septembre.
- BANQUE MONDIALE (2002), *African Development Indicators*, Washington, D.C.
- BAYLISS, K. (2002), "Privatisation and Poverty: The Distributional Impact of Utility Privatisation", Centre on Regulation and Competition, *Working Paper Series*, Paper No. 16, Université de Manchester, janvier.
- BAYLISS, K. (2001a), "Privatisation of Electricity Distribution: Some Economic, Social and Political Perspectives", Centre on Regulation and Competition, *Working Paper Series*, Université de Manchester, avril.
- BAYLISS, K. (2001b), "Privatisation and the World Bank: A Flawed Development Tool", *Global Focus*, Vol. 13, juin.
- BAYLISS, K. (2001c), *Water Privatisation in Africa: Lessons from Three Case Studies*, PSIRU, Université de Greenwich, mai.
- BAYLISS, K. ET D. HALL (2000), *Privatisation of Water and Energy in Africa*, A Report for Public Services International (PSI), PSIRU, Université de Greenwich, Londres.

- BAYLISS, K., HALL, D. ET E. LOBINA (2001), *Has Liberalisation Gone too Far? A Review of the Issues in Water and Energy*, Public Services International Research Unit, Londres.
- BIRDSALL, N. ET J. NELLIS (2002), "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impacts of Privatisation", Centre for Global Development, *Working Paper* No. 6, Washington, D.C., mai.
- BIRDSALL, N. ET J. NELLIS (2003), *The Distributional Impact of Privatisation*, Centre for Global Development, Washington, D.C., janvier.
- BOUBAKRI, N. ET J.-C. COSSET (1998), *Privatisation in Developing Countries: An Analysis of the Performance of Newly Privatised Firms*, Banque mondiale, Washington, D.C., décembre.
- BOUBAKRI, N. ET J.-C. COSSET (2002), "Does Privatisation Meet the Expectations in Developing Countries? A Survey and Some Evidence from Africa", *Journal of African Economies*, Vol. 11, printemps.
- CAMPBELL, W. ET A. BHATIA (1998), *La privatisation en Afrique*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE (2002-2003), *Perspectives économiques en Afrique*, OCDE, Paris.
- COGNEAU, D. (2002), *Colonisation, Schooling and Development in Africa: An Empirical Analysis*, DIAL, Paris, octobre.
- COMMISSION DE PRIVATISATION (2000), *Bilan des privatisations au Burkina Faso, 1991-1999*, ministère du Commerce et de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat, Burkina Faso, octobre.
- DAVIS, J., R. OSSOWSKI, T. RICHARDSON ET S. BARNETT (2000), "Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatisation", *IMF Occasional Paper* n° 194, Washington, D.C.
- GALIANI, S., P. GERTLER ET E. SCHARGRODSKY (2002), "Water for Life: The Impact of the Privatisation of Water Services on Child Mortality", *Working Paper*, Université de Stanford.
- GUASH, J.L., J.J LAFFONT ET S. STRAUB (2002), *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*, World Bank, Washington, D.C.
- GUISLAIN, P. ET M. KERF (1996), "Concessions – the Way to Privatised Infrastructure Sector Monopolies", *Public Policy for the Private Sector*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- GUPTA, S., C. SHILLER ET H. MA (1999), "Privatisation, Social Impact, and Social Safety Nets", *IMF Working Paper*, n° 68, Washington, D.C.
- HALL, D., K. BAYLISS ET E. LOBINA (2002), *Water Privatisation in Africa*, PSIRU, Université de Greenwich, juin.
- HARSCH, E. (2000), "Privatization Shifts Gears in Africa", *Africa Recovery*, Vol. 14, n° 1.

- KAYIZZI-MUGERWA, S. (2002), "Privatisation in Sub-Saharan Africa: On Factors Affecting Implementation", *WIDER Discussion Paper* No. 2002/12, Helsinki, janvier.
- KEBEDE, B. (2002), *Poverty, Energy and Millennium Development Targets*, Afrepren, octobre.
- KEREKEZI, S. ET J. KIMANI (2002), *Status of Power Sector Reform in Africa: Impact on the Poor*, Afrepren.
- KERF, M. (2000), *Do State Holding Companies Facilitate Private Participation in the Water Sector? Evidence from Côte d'Ivoire, the Gambia, Guinea and Senegal*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- KIKERI, S. (1999), "Labour Redundancies and Privatisation: What Should Governments Do?", *Public Policy for the Private Sector*, Note No. 174, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., janvier.
- LAFFONT, J.-J. ET T. N'GUESSAN (2002), "Telecommunications Reform in Côte d'Ivoire", *Working Paper*, Banque mondiale, septembre.
- LEROY, P., Y. JAMMAL ET N. GOKGUR (2002), *Impact of Privatisation in Côte d'Ivoire*, BIDE, juillet.
- MAHBOOBI, L. (2002), "Recent Privatisation Trends in OECD Countries", *Financial Market Trends*, n° 82, OCDE, Paris, juin.
- MAKALOU, O. (1999), *Privatisation in Africa: A Critical Analysis*, Banque mondiale, Washington, D.C., décembre.
- MAKALOU, O. (2001), "Escaping Poverty: Is Privatisation a Solution in Africa?", *CERDES*, Mali.
- MAKONNEN, D. (1999), "Broadening Local Participation in Privatisation of Public Assets in Africa", *Working Paper Series*, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique.
- MÉNARD, C. ET G. CLARKE (2000), *Reforming Water Supply in Abidjan, Côte d'Ivoire: A Mild Reform in a Turbulent Environment*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- MÉNARD, C., G. CLARKE ET A.-M. ZULUAGA (2000), *The Welfare Effects of Private Sector Participation in Urban Water Supply in Guinea*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- MÉNARD, C. ET SHIRLEY, M. (1999), *Cities Awash: Reforming Urban Water Systems in Developing Countries*, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- MOOKHERJEE, D. ET D. MCKENZIE (2002), "The Distributive Impact of Privatisation in Latin America: Evidence from Four Countries", *Working Paper*, Université de Stanford et Université de Boston.
- NELLIS, J. (2003), "Privatisation in Africa: What Has Happened? What Is to Be Done?", Centre for Global Development, *Working Paper* n° 25, février.

- ODIFE, D. (2000), *Capital Market Development: The Road Ahead*, UNITAR, document n° 13, Genève, novembre.
- OIT (ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL) (1998), *Gérer la privatisation et la restructuration des services publics (eau, gaz et électricité)*, Genève.
- PLANE, P. (2001), « La réforme des télécommunications en Afrique subsaharienne », *Documents techniques* n° 174, Centre de Développement, OCDE, Paris, mars.
- ROSOTTO, C., M. KERF ET J. ROHLFS (1999), "Competition in Mobile Telecoms", *Public Policy for the Private Sector*, Note n° 184, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., août.
- SHESHINSKI, E. ET L.-F. LÓPEZ-CALVA (1998), "Privatisation and Its Benefits: Theory and Evidence", CAER II, *Discussion Paper* n° 35, décembre.
- SHIRLEY, M., F. TUSUBIRA, F. GEBREAB ET L. HAGGARTY (2002), "Telecommunications Reform in Uganda", *Working Paper*, Banque mondiale, Washington, D.C., juillet.
- SMITH, P. (1997), "What the Transformation of Telecom Markets Means for Regulation", *Public Policy for the Private Sector* Note No. 121, World Bank, Washington, D.C.
- TEMU, A. ET J. DUE (1998), "The Success of Newly Privatised Companies: New Evidence from Tanzania", *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 19, n° 2.
- TRÉMOLET, S. (2002), "Multi-utilities and Access", *Public Policy for the Private Sector*, Note n° 248, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., juin.
- WALLSTEN, S.J. (1999), "An Empirical Analysis of Competition, Privatisation and Regulation in Africa and Latin America", *Working Paper*, Banque mondiale, Washington, D.C.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(41 2004 02 2 P) ISBN 92-64-02037-3 – n° 53364 2004