

Privatisation des services publics fondamentaux en Afrique : réplique

par John Nellis, International Analytics

Dans leur dossier de recherche politique rédigé pour le Centre international pour l'action en faveur des pauvres (IPC Policy Research Brief) intitulé « Les conséquences de la privatisation des services publics fondamentaux en Afrique subsaharienne sur la réalisation des OMD », Bayliss et McKinley ont raison de soutenir que (i) peu d'investisseurs privés se sont intéressés aux entreprises des secteurs de l'eau et de l'électricité en Afrique et que, parmi ceux qui s'y sont intéressés, beaucoup sont parvenus à de médiocres résultats ; (ii) les États africains ont été poussés par les donateurs et les institutions financières internationales à accepter la participation privée dans les infrastructures de base ; (iii) les États africains demeurent propriétaires et exploitants de l'essentiel des entreprises des secteurs de l'eau et de l'électricité et que la propriété publique demeurera la règle dans ces domaines essentiels dans un avenir prévisible ; (iv) un large pourcentage des capitaux si crucialement nécessaires à la réhabilitation et à l'expansion de ces réseaux doit provenir de sources internes et « officielles », à savoir les donateurs ; et (v) il convient de redoubler d'efforts pour améliorer l'exploitation des entreprises publiques dans les secteurs de l'eau et de l'électricité.

Étant tellement en accord avec leur diagnostic, pourquoi ai-je toujours le sentiment qu'ils n'ont pas établi le bon pronostic et proposé la bonne prescription ? Il y a trois raisons à cela :

Premièrement, je pense que les auteurs **surestiment la facilité de l'amélioration des performances des entreprises publiques**. Dans de nombreuses entreprises publiques des secteurs de l'eau et de l'électricité, des tentatives de réduction des pertes de réseau, d'amélioration de la maintenance et d'expansion des réseaux ont été mises en œuvre pendant des années avant que les États ne soient poussés à privatiser. Mais avec une gestion purement publique, ces tentatives ont débouché sur des résultats positifs extrêmement modestes, que les donateurs soient ou non intervenus pour apporter leur assistance. Le problème auquel l'Afrique est confrontée est le suivant : historiquement, les entreprises de service public détenues et gérées par l'État dans ces secteurs, qui pratiquent des tarifs inférieurs aux tarifs de recouvrement des coûts, ont fourni un service insuffisant tant en quantité qu'en qualité, qui plus est principalement aux segments plus favorisés de la population urbaine. Or quelles nouvelles méthodes de gestion publique différentes sont proposées pour remédier aux échecs du passé ? Peut-être figurent-elles dans la plus longue étude dont ce dossier de recherche politique a été tiré, mais dans celui-ci je n'en trouve aucune.

Deuxièmement, ils **sous-estiment le montant des capitaux d'investissement nécessaires à des secteurs de l'eau et de l'électricité épuisés en Afrique**. Les besoins de financement sont immenses — bien supérieurs à toute éventuelle augmentation réaliste du financement provenant des donateurs et de la production de recettes internes. Il est vrai que certains efforts menés par le passé pour attirer les investisseurs privés se sont avérés coûteux et contreproductifs, mais il n'en demeure pas moins que les pays africains devront d'une manière ou d'une autre avoir recours à des capitaux privés pour réparer et étendre leurs infrastructures de base afin de pouvoir répondre à une demande toujours plus forte.

Troisièmement, **les expériences « hybrides » prometteuses, qui allient gestion privée africaine locale et propriété publique, ne sont pas mentionnées dans ce dossier de recherche politique**. Par exemple, la Athi Water Services Commission (AWSC) est un mécanisme hybride de gestion de l'alimentation en eau de la ville de Nairobi et de sa banlieue. Les performances concrètes et financières du département de l'eau traditionnel du Conseil municipal de Nairobi (NCC) avaient été désastreuses et par conséquent, en l'an 2000, les donateurs ont recommandé d'établir un contrat de concession pour attirer les fournisseurs de services privés internationaux. Mais les kenyans ont rejeté ce conseil et mis au point le mécanisme suivant : au sommet, ils ont créé un nouvel organisme national

de régulation du secteur de l'eau (qui établira les tarifs et surveillera la qualité de l'eau, mais qui pour l'instant est peu actif). Ensuite, la AWSC a été créée, et sa gestion confiée au secteur privé kenyan — les non kenyans n'ayant pas été autorisés à soumissionner à ce marché. L'équipe qui a été retenue est essentiellement composée d'ingénieurs qui travaillaient auparavant au département de l'eau de la ville et qui ont dû démissionner de leurs postes de fonctionnaires pour présenter leurs candidatures à ces nouvelles fonctions.

L'AWSC est une société, plus précisément une société par actions dont le capital est entièrement détenu par le Conseil municipal de Nairobi. L'AWSC a été chargée, par le biais d'un contrat de concession, de gérer la production et la distribution de l'eau ainsi que la collecte des recettes dans la région. Chaque mois, elle doit verser un petit pourcentage des recettes collectées à l'organisme de régulation et une « redevance de concession » bien plus importante — qui représente également un pourcentage fixe des recettes collectées — au NCC. Elle a recours aux services d'une société de distribution d'eau, qu'elle supervise et qu'elle rémunère à hauteur de ses frais. À partir de 2006, tous les ouvriers travaillant dans cette société étaient d'anciens employés du département de l'eau du NCC. Afin d'atténuer l'opposition des ouvriers au nouveau système mis en place, ce fournisseur n'a pas été sélectionné au terme d'un processus de mise en concurrence et une chance a été offerte aux anciens employés du NCC de faire leurs preuves.

Au cours de ses 18 premiers mois d'exploitation, l'AWSC a réussi à couvrir ses frais d'exploitation et de maintenance en raison d'un effort de collecte bien plus rigoureux, alors même que les tarifs étaient demeurés inchangés et même après déduction des 15 pour cent de recettes versés au NCC et à l'organisme de régulation. Le taux de satisfaction des consommateurs a considérablement progressé et les performances se sont réellement améliorées. Mais l'AWSC ne couvre que ses frais variables (ce qui représente cependant en soi une réussite exceptionnelle). Elle a également hérité d'une dette conséquente dont le remboursement n'est pas assuré. Elle négocie actuellement avec le NCC et l'État afin de réduire la charge de cette dette attribuable à la mauvaise gestion du passé.

La dépréciation du capital n'est pas non plus couverte par les recettes et il n'y a pour l'instant pas non plus d'excédent permettant de réaliser les investissements et l'expansion si nécessaires. À court terme, on espère que ces besoins seront couverts par les fonds fournis par les donateurs — la France a déjà offert une modeste contribution et des négociations sont prévues avec la Banque mondiale.

Certes, il s'agit là d'une première étape partielle qui pose plusieurs problèmes encore irrésolus, dont le principal est l'absence de solution au problème crucial de l'investissement. Mais elle constitue une alliance prometteuse de gestion privée et de propriété publique susceptible d'attirer des capitaux privés plus conséquents. D'autres projets similaires sont en cours dans plusieurs autres villes africaines.

En résumé, la solution n'est pas d'éviter l'investissement privé, mais plutôt de trouver des mécanismes qui le rendent plus acceptable sur le plan politique et plus responsable sur le plan social et qui permettent aux investisseurs comme aux consommateurs d'en retirer un bénéfice.

Référence bibliographique :

Kate Bayliss et Terry McKinley, "Privatising Basic Utilities in Sub-Saharan Africa: The MDG Impact", IPC Policy Research Brief n° 3, janvier 2007.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org