



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 03.06.2003
COM(2003) 326 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**La réforme des entreprises d'État dans les pays en développement, axée sur les services
publics:**

nécessité d'évaluer toutes les solutions possibles

1. RESUME

1. La **réduction de la pauvreté** – mesurée à moyen terme sur la base de l'avancement vers les objectifs de développement du millénaire – est la clef de voûte des objectifs de la coopération au développement de l'UE¹. L'amélioration des résultats des entreprises d'État et la réforme de ces dernières peuvent avoir une incidence majeure sur les perspectives de réalisation des objectifs précités pour les pays en développement. De plus, l'UE vise à renforcer l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, processus dans lequel le développement des entreprises et du secteur privé joue un rôle essentiel.

2. Depuis plusieurs années, de fortes pressions sont exercées sur les pays en développement pour qu'ils entreprennent une réforme de leurs entreprises d'État. Ces pressions ont été motivées par l'impact négatif significatif que les pertes et l'inefficience économique des entreprises d'État ont sur les équilibres macroéconomiques et budgétaires et sur la croissance. Bien que la Commission ait souvent lié ses programmes d'appui budgétaire aux conditions d'ajustement posées par les institutions de Bretton Woods (IBW)² et ait engagé des discussions étroites et constructives avec celles-ci, **elle ne s'est pas toujours montrée explicite** sur les aspects détaillés de la réforme des entreprises d'Etat figurant dans les programmes d'ajustement.

3. Les **objectifs** de la réforme des entreprises d'État n'ont pas toujours été exposés de façon suffisamment claire. Certains buts possibles – par exemple, réduire le déficit budgétaire en diminuant les subventions aux entreprises d'État ou en encaissant les recettes tirées de la privatisation– peuvent être en contradiction avec d'autres – par exemple, assurer un accès à faible coût aux services. La communication vise à clarifier des questions essentielles à cet égard et souligne qu'il est important de définir les objectifs de ce type de réforme de manière explicite et claire. C'est là une condition nécessaire de la transparence des compromis et de l'évaluation des résultats de chaque réforme.

4. En général, il existe plusieurs voies possibles pour atteindre les buts visés. La communication ne prétend pas trancher le débat sur les avantages des différents régimes de propriété des entreprises – propriété publique, propriété privée ou partenariat public-privé (PPP). Elle souligne plutôt qu'il est essentiel d'examiner objectivement l'**ensemble des solutions possibles** et leur ordonnancement et de choisir celle qui répond le mieux aux besoins du pays et du secteur en question. Pour cela, il est nécessaire de tenir dûment compte des contraintes du pays en termes de capacités et de ressources.

5. Une fois les objectifs fixés et une option de réforme retenue, il est essentiel d'assurer le **suivi de l'état d'avancement**. Le défaut d'un suivi approprié dans le passé ne permet pas aujourd'hui de répondre à de nombreuses interrogations sur ce qui a et ce qui n'a pas bien fonctionné en général. Toutefois, un enseignement général majeur ressort de l'ensemble des expériences observées à ce jour, à savoir qu'un cadre réglementaire approprié est déterminant pour le succès d'une réforme. En dehors de ce point, on ne peut pas tirer de conclusions solides en ce qui concerne la croissance, l'emploi, la prestation des services et l'incidence budgétaire de la réforme.

¹ Déclaration conjointe de la Commission et du Conseil sur la politique de développement de la Communauté européenne (novembre 2000) ; Déclaration du millénaire des Nations Unies (résolution n° 55/2 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2000).

² Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

6. Les **entreprises de services publics**³ représentent en quelque sorte un cas particulier, qui revêt une importance grandissante dans le débat. Elles se caractérisent souvent par une situation de monopole naturel, ainsi que par une spécificité sectorielle (y compris en termes de langage spécialisé) qui rend le débat complexe. Cependant, l'importance du cadre réglementaire est particulièrement évidente pour l'ensemble des entreprises de services publics. En général, les questions clés ont trait à l'accès, au caractère abordable, à la qualité de chaque service⁴ – les niveaux des objectifs réalistes variant sensiblement selon les caractéristiques du pays en question, notamment son niveau de développement – ainsi qu'à la qualité et à l'efficacité de la gestion.

7. Pour résumer, **cette communication a pour objet** de proposer un rôle plus actif pour la CE dans le débat sur la réforme des entreprises d'État et dans la conception de celle-ci dans les pays en développement, en particulier en ce qui concerne les entreprises de services publics, notamment pour s'assurer que toutes les possibilités sont évaluées avant le choix d'une d'entre elles et que la réforme est mise en œuvre de manière transparente en s'appuyant sur un ordonnancement, un cadre réglementaire et des mécanismes de suivi appropriés. Elle complète la communication relative au développement du secteur privé dans les pays tiers qui est élaborée parallèlement.

2. INTRODUCTION ET CONTEXTE DE LA COMMUNICATION

8. Au cours des deux dernières décennies, les **défaillances** des entreprises d'État et les répercussions de ce phénomène sur l'équilibre budgétaire, l'efficacité économique ainsi que l'accès aux services de base ont été au centre des programmes de réforme structurelle dans le monde entier⁵. Les principales réponses apportées à ces problèmes, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, ont été la **libéralisation du marché** et l'introduction de **changements relatifs aux facteurs d'incitation et au contrôle** – souvent à travers une modification du régime de propriété. Bien que l'incidence de l'introduction de la concurrence et d'un changement de régime de propriété ne puissent pas être complètement dissociées dans la pratique, la communication traite essentiellement du dernier de ces deux aspects.

³ Utilisé dans un sens restreint dans le présent document, ce terme couvre l'infrastructure ayant trait à l'eau, à l'électricité, aux services postaux et de télécommunication ainsi qu'aux transports.

⁴ Ces termes renvoient ici à leur sens courant et non au sens **technique** qu'ils revêtent dans le débat spécialisé sur les services publics d'intérêt général (par exemple, communications de la Commission COM(1996) 281/03 et COM(2000) 580).

⁵ Privatisation in competitive sectors: the record to date par Sunita Kikeri et John Nellis.

9. S'agissant des changements relatifs aux facteurs d'incitation et au contrôle, la gamme des choix possibles s'est étendue de la « commercialisation » (assujettissement aux règles du droit commercial), à travers des formes de gestion substitutives telles que le partenariat public-privé (PPP), à la **privatisation** partielle ou totale. Les chapitres 5 à 7 ci-après fournissent des détails à ce propos. Durant les années 80 et 90, on a observé une forte hausse du volume des opérations de désinvestissement relatives aux entreprises d'État dans pratiquement toutes les régions du monde. Bien qu'il soit difficile de fournir des chiffres précis sur ce point, des estimations prudentes évaluent le produit de ces cessions à 850 milliards US\$ entre 1990 et 1999. Dans les pays en développement, le montant s'est élevé à 250 milliards US\$ au cours de cette période, alors que la part relative des entreprises d'État dans le PIB⁶ diminuait de 15 % en raison du processus de privatisation et du faible taux de croissance du secteur public.

10. Le nombre croissant d'études consacrées à la réforme des entreprises d'État montre qu'il est impossible de dire que telle option ou telle autre est, de manière inconditionnelle, la « meilleure »⁷. Par conséquent, la présente communication ne cherche pas à privilégier un type de réforme des entreprises d'État - privatisation, restructuration, PPP ou autre. Une approche favorisant de manière inconditionnelle le public ou le privé pourrait ne pas être entièrement conforme à la position de l'Union européenne exprimée à l'article 295 du traité CE concernant le marché intérieur, qui établit la **neutralité** de l'UE par rapport au régime de propriété de toute entreprise. Dans ce contexte, il convient de ne pas saper le rôle important du secteur privé en tant que « moteur de croissance [et] source d'emploi et de revenu » (La politique de développement de la Communauté européenne, COM(2000) 212 final).

11. La présente communication propose une participation plus active de la CE dans ce domaine. Plusieurs raisons imposent de le faire. Premièrement, la réforme des entreprises d'État dans les pays en développement peut avoir une incidence sur la réalisation des objectifs de développement du millénaire, auxquels l'UE est résolument attachée. Cette incidence peut être positive, à travers une réduction du déficit budgétaire, une accélération de la croissance économique, une amélioration de la prestation des services de base et le renforcement des capacités de gestion, si la réforme est efficace, ou au contraire négative, à travers une hausse du chômage, une réduction de l'accès aux services de base, une perte de compétences de gestion et administratives et un développement de la corruption, si elle échoue.

12. Deuxièmement, les États membres possèdent une vaste expertise en matière de réforme des entreprises d'État. L'UE a une expérience unique en matière de combinaison de libéralisation économique et de « règles du jeu » communes, et des antécédents non égalés en matière de conciliation de marchés concurrentiels et de prestation de services d'intérêt général⁸. En recommandant aux pays en développement des exemples fondés sur son expérience propre, l'UE montre qu'elle n'est pas en train d'appliquer une politique de « **deux poids deux mesures** ».

⁶ *Financement du développement dans le monde 2001*, Banque mondiale.

⁷ Public versus Private Ownership: the current state of the debate par Mary Shirley et Patrick Walsh.

⁸ Par exemple, transports ferroviaire, routier et aérien, télécommunications, services postaux, radiodiffusion, alimentation en eau, assainissement, fourniture de gaz et d'électricité, etc.

13. Troisièmement, le CE soutient déjà de nombreux programmes de réforme d'entreprises d'État – qui consistent soit en une privatisation soit en d'autres formes de changement – directement ou, plus souvent, indirectement dans le cadre de **programmes d'ajustement** pilotés par les institutions de Bretton Woods (IBW).

14. La CE a intensifié ses échanges avec les IBW sur un grand nombre de questions ces dernières années. Toutefois, si la CE souhaite renforcer les discussions menées avec les IBW sur la conception des réformes d'entreprises d'État, elle doit au préalable consolider sa propre analyse et définir des **lignes directrices**. En conséquence, la communication examine les raisons ayant motivé le développement d'un secteur public de taille importante dans les pays en développement. Elle note la nature politique de certains des choix essentiels en question. Elle souligne les motifs de la réforme des entreprises d'État, examine les risques et les avantages liés aux différents types de réforme et tire des enseignements en termes de meilleures pratiques à la fois pour les États bénéficiaires et les donateurs. Enfin, la communication formule quelques recommandations pratiques pour une implication accrue de la CE dans le processus de réforme, notamment la nécessité de définir et de suivre les objectifs de la réforme et d'examiner l'ensemble des choix possibles (notamment la privatisation).

15. Par souci de clarté, l'analyse portera tout particulièrement sur le cas des entreprises de services publics mais, étant donné l'éventail des secteurs concernés, elle livrera des conclusions plus générales pouvant être plus communément appliquées (notamment aux secteurs financiers et concurrentiels). La libéralisation de l'agriculture et la réforme des offices publics de commercialisation de produits agricoles ont été exclues du champ de l'analyse – non pas parce qu'elles ne sont pas importantes, mais parce qu'elles présentent trop de caractéristiques spécifiques. En revanche, les entreprises de services publics méritent une attention particulière en raison à la fois de leur structure de marché (monopole naturel dans la plupart des cas) et de l'impact significatif que la prestation de services de base (dans des domaines tels que les transports, l'électricité et l'eau) a sur la compétitivité de l'économie et sur la santé publique et, partant, sur la réduction de la pauvreté. Sur son propre marché intérieur, l'UE reconnaît la notion d'intérêt général attachée à la prestation universelle de ces services et, dans un certain nombre de domaines, prévoit des obligations spécifiques à satisfaire par tout prestataire, qu'il soit de droit public ou privé. Bon nombre de ces principes peuvent être instructifs pour des aspects des politiques dans les pays en développement, même si les normes minimales applicables à ces pays peuvent sensiblement différer par rapport à l'UE.

3. LA MISE EN PLACE D'UN SECTEUR PUBLIC DE TAILLE IMPORTANTE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

16. Dans de nombreux pays en développement, la mise en place d'un secteur public important remonte à l'époque coloniale et aux premières années d'indépendance qui ont suivi. À l'avènement de la décolonisation, les responsables politiques ont aspiré à un **contrôle national accru** de l'économie, notamment les activités dont les pays en question dépendaient le plus pour leurs recettes en devises. Cela a conduit à la nationalisation de nombreuses entreprises détenues par des capitaux étrangers au cours des années 60 et 70 ainsi qu'à l'acquisition d'entreprises dans des secteurs stratégiques tels que les hydrocarbures et les industries minières dans le but de peser sur les politiques des entreprises en question en matière de production, fixation des prix et investissement. Dans le secteur manufacturier, le

remplacement des importations et l'accélération de l'industrialisation ont souvent été la justification de la création d'entreprises d'État. De même, des banques ont été nationalisées ou des banques à capitaux publics ont été créées pour favoriser un processus de développement rapide piloté par l'État ou relever des défis dont on pensait que le secteur privé faisait peu cas (par exemple l'octroi de crédits en milieu rural).

17. Dans les économies **développées** également, en particulier en Europe, l'État entrepreneur a connu une période de popularité peu après la Deuxième Guerre mondiale et, plus tard, au cours des années 60 et 70, lorsqu'on voyait en elle un moyen de préserver l'emploi (en particulier en Europe). Pas plus tard que dans les années 80, la France a connu une vague de nationalisations, et, ailleurs, des appels ont été lancés pour que l'État renfloue des secteurs d'activité en crise. D'autre part, l'État entrepreneur a été considéré comme une solution aux défaillances du marché dans les secteurs de monopole naturel. En confiant à des entreprises d'État dans ces secteurs des objectifs d'intérêt général plutôt que les profits, on attendait d'elles qu'elles parviennent à ajuster les prix, la qualité et la production vers des niveaux plus efficaces d'un point de vue social.

18. Dans les années **70**, les critiques à l'égard du modèle de gestion économique étatique se sont amplifiées, particulièrement dans les pays développés. Dans les pays en développement, si certaines entreprises d'État ont fonctionné de manière satisfaisante, plusieurs d'entre elles ont connu de graves problèmes, qui ont entraîné une lourde charge budgétaire. La faible productivité des investissements dans les entreprises d'État a été un fardeau pour l'ensemble des économies concernées. D'autres entreprises publiques ont pâti d'un manque de ressources pour réaliser des investissements cruciaux. Les lacunes dans la prestation de services de base ont sapé la compétitivité et particulièrement affecté les plus pauvres. Des choix essentiellement politiques concernant le niveau des subventions allouées aux services de base ont été emmêlés avec des débats techniques sur la qualité de la gestion des entreprises d'État.

4. LA NECESSITE D'UNE REFORME DES ENTREPRISES D'ÉTAT

19. S'agissant des **résultats financiers**, les entreprises d'État des pays en développement ont souvent affiché une performance très médiocre. Bon nombre d'entre elles ont enregistré un déficit chronique, qui s'est traduit par un coût d'opportunité élevé pour l'économie nationale et une lourde charge budgétaire pour l'État, due à des subventions explicites, à la couverture de pertes d'exploitation ou à des coûts de recapitalisation rendus nécessaires par l'érosion continue de la structure financière des entreprises.

20. S'agissant des résultats non financiers, la performance des entreprises d'État des pays en développement a aussi été souvent décevante. Leur **offre de biens et de services** a souvent présenté des carences. La fourniture d'eau et d'électricité, en particulier, est souvent limitée et peu fiable, ce qui a des conséquences néfastes sur la compétitivité du pays et la santé publique, tandis que, dans le secteur manufacturier, très peu d'entreprises d'État sont en mesure de soutenir la concurrence à l'échelle internationale⁹.

⁹ The politics of patronage in Africa, parastatals, privatization & private enterprise, par Roger Tangri.

21. Pour résumer, on peut dire que les principaux éléments qui déterminent la performance des entreprises, qu'elles relèvent du secteur privé ou public, sont les **facteurs d'incitation** (stimulants) et les **capacités**. Deux aspects importants des facteurs d'incitation, à savoir l'ingérence politique et le manque de clarté au niveau des objectifs (qui s'est souvent reflété dans l'absence de véritables contraintes budgétaires), figurent parmi les principaux éléments qui influent sur les résultats des entreprises d'État. De même, il convient de mentionner deux contraintes importantes au niveau des capacités, à savoir les compétences (y compris les technologies) et les ressources financières (pour couvrir les besoins d'investissement ou de fonds de roulement), qui ont également limité la performance de ces entreprises.

22. La **politique** a joué un rôle important dans l'expansion du secteur public dans les pays en développement, et constitue l'une des principales causes de ses problèmes de gestion. Le degré d'ingérence politique dans la gestion des entreprises d'État a été élevé dans des domaines tels que l'investissement, les appels d'offres, la fixation des prix, les effectifs et le recrutement. Il existe de nombreux exemples d'entreprises de services publics ayant été empêchées – essentiellement par des considérations politiques – de collecter des redevances pour couvrir des coûts marginaux, sans que l'octroi et le montant de ces subventions – implicites – n'aient fait l'objet d'une décision politique explicite. Il convient de mentionner un autre problème courant, le sureffectif, souvent lié au favoritisme politique.

23. Les **contraintes en termes de capacités et de ressources financières** ont aussi largement contribué aux carences de gestion et ont été un facteur déterminant des résultats médiocres de nombreuses entreprises d'État. L'impact de tous ces problèmes est aggravé par le défaut de concurrence, notamment dans les pays en voie de développement où la réglementation et la primauté du droit sont plus lacunaires. L'absence d'un cadre juridique approprié a rendu plus difficile pour ces pays la mobilisation de ressources financières internationales et nationales qui auraient pu leur permettre de maintenir un niveau d'investissement approprié.

24. Cela ne signifie pas que les entreprises d'État sont nécessairement mal gérées. Ni que les problèmes évoqués leur soient spécifiques : dans la plupart des pays en développement, le secteur privé n'a pas toujours été à l'abri de l'ingérence politique (même si les canaux d'intervention ont été plus directs dans le cas des entreprises d'État). D'autre part, les entreprises du secteur privé ont également pâti de problèmes de gouvernance et d'insuffisances de gestion qui se sont traduits par une perte de compétitivité progressive et généralisée. Cependant, les problèmes de gestion du secteur public dans les pays en développement ont monopolisé le débat. La réforme des entreprises d'État est devenue une question prioritaire après la crise de la dette des années 80. Néanmoins, on a eu tendance à se focaliser sur les **moyens** – généralement les changements de régime de propriété – plutôt que sur les **finalités** – la réduction du déficit budgétaire, l'amélioration de la qualité et la réduction du coût des produits ou services, la création d'emplois et même la croissance économique. Ainsi, les **questions de politique clés**, telles que l'octroi et le montant des subventions, ont été toutes trop souvent perdues de vue dans des débats « techniques » sur le régime de propriété des entreprises¹⁰.

¹⁰ Exploration of the Impact of Privatisation: Overview and Case Studies by Oxford Analytica.

5. LES CHOIX POSSIBLES EN MATIERE DE REFORME DES ENTREPRISES D'ÉTAT DANS LE CADRE DU SECTEUR PUBLIC

25. Les réponses aux problèmes évoqués ci-avant tant dans les pays développés que dans les pays en développement ont été généralement la **libéralisation du marché** et les **changements de régime de propriété**. La séparation des effets de ces deux instruments peut s'avérer difficile, sachant que la libéralisation des prix ou la suppression des barrières à l'entrée de concurrents privés est souvent allée de pair avec les changements de régime de propriété. D'autre part, dans plusieurs cas, la privatisation non accompagnée d'une libéralisation a donné des résultats mitigés pour les sociétés. Cependant, cette communication se concentre sur la question de la réforme des entreprises d'État, considérant les objectifs de la réforme et les choix possibles pour les pouvoirs publics pour les atteindre.

26. Le choix préféré de nombreux gouvernements a été la « **commercialisation** », c'est-à-dire l'assujettissement de l'exploitation d'une entreprise publique aux règles de gestion du marché à travers tout un éventail de formes contractuelles différentes, des contraintes budgétaires strictes et, le cas échéant, la concurrence, l'État conservant la propriété de l'entreprise en question. Pour l'État, il s'agissait de bénéficier des avantages du régime de propriété privée sans perdre le contrôle des actifs.

Réforme du secteur de l'eau au Burkina Faso : un exemple de « commercialisation » réussie.

Durant les années 90, la compagnie nationale des eaux, l'ONEA, a fait l'objet d'une profonde restructuration sur le double plan technique et de la gestion, y compris la dissociation de la fourniture d'eau en milieu rural et en milieu urbain. Il s'agissait de rendre cette entreprise de services publics viable d'un point de vue commercial et d'étendre l'accès à l'eau et à l'assainissement aux zones à faible revenu à un prix abordable. L'État a identifié ses objectifs de manière claire, à travers une série de documents d'orientation générale fixant des objectifs assortis d'échéances pour la réforme. À la fin du processus, c'est-à-dire en 1999, l'ONEA avait atteint un niveau de recouvrement des coûts de 95 % et un taux de desserte de la population en eau claire de 80 à 85 % (indépendamment du revenu) – soit des résultats meilleurs que ceux de la majeure partie des pays du Continent.

L'ONEA a assuré la **durabilité** et le **caractère abordable de la prestation des services** au moyen de tarifs plus élevés pour les gros consommateurs de sorte à pratiquer des subventions croisées en faveur des tarifs sociaux, autrement dit de la consommation vitale, non sans réussir à couvrir les dépenses d'exploitation et de capital par les recettes basées sur la grille tarifaire. L'amélioration de l'**accès** à l'eau a été rendue possible notamment en raccordant des systèmes de petite dimension existants au réseau et en installant des points de distribution gérés sur une base commerciale dans les zones d'habitation informelle. Cela a permis d'offrir un service minimal à des conditions abordables pour tous et de résoudre le problème des marchands ambulants échappant à toute réglementation. La **qualité** a été améliorée grâce à des programmes publics d'investissement et à des subventions publiques pour l'aménagement d'ouvrages d'assainissement.

De fortes pressions ont été exercées pour une privatisation du secteur, mais la forte **résolution politique** du Gouvernement burkinabé et l'appui de certains États membres de l'UE, ainsi que l'octroi d'une assistance technique et financière par l'ensemble de la communauté des donateurs, ont permis de faire de la réforme dans le cadre du secteur public un succès.

27. La gamme des options de réforme de la gestion **dans le cadre du secteur public** inclut également la libéralisation des prix, la suppression des barrières à l'entrée de concurrents privés, l'introduction de contrats de performance et l'octroi d'une autonomie accrue aux dirigeants des entreprises d'État en matière de fixation des prix, de recrutement et de licenciement du personnel et de prise de décisions d'investissement. La soumission de fonctions spécifiques à des tests de marché visant à optimiser les ressources par rapport aux options axées sur le secteur privé a aussi été utilisée afin d'améliorer l'efficacité interne, bien que la capacité du secteur public à gérer de tels mécanismes soit une contrainte dans de nombreux cas.

28. Cependant, on affirme souvent que les entreprises d'État sont toujours susceptibles de subir l'ingérence politique dans la prise de décisions et de pratiquer une discipline financière relâchée (en partie parce qu'elles bénéficient de crédits auprès de banques de droit public ou sont soumises à des influences politiques¹¹). Cette ingérence se manifeste aussi dans le domaine du personnel. De nombreuses désignations à des postes de direction dans ces entreprises sont fondées sur les relations politiques. Parfois, la réforme des entreprises d'État dans le cadre du secteur public n'a pas réellement permis d'alléger la charge sur les finances publiques, dans un contexte de réduction de l'aide internationale. Dans ce type de cas, la **privatisation** des entreprises publiques dépolitiserait les décisions économiques, mettrait fin à la mauvaise gestion et à la corruption (considérées comme très répandues dans les entreprises d'État) et se traduirait par une amélioration de la productivité, de la situation budgétaire, de la prestation des services et de la rentabilité. En fait, les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont encouragé les gouvernements des pays en développement à engager un processus de privatisation pour de nombreuses raisons, sans que les objectifs visés aient été suffisamment évalués.

29. Plus récemment, la spécificité de la structure de marché des entreprises de services publics (par exemple, monopole naturel et coûts non récupérables élevés) s'est prêtée à une autre variante de réforme : le **partenariat public-privé** (PPP) – dans le cadre duquel l'État transfère le contrôle de l'exploitation à des prestataires privés tout en conservant une part (majoritaire) dans le capital. Les contrats peuvent sensiblement différer en termes de durée et d'obligations pour les deux parties et, généralement, visent à introduire la concurrence non pas sur le marché mais pour le marché. Une description plus détaillée des PPP figure au chapitre 7 ci-après et un examen de l'éventail des questions soulevées par les caractéristiques particulières des entreprises de services publics, au chapitre 8. Néanmoins, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces nouveaux instruments qui, dans la plupart des cas, sont encore en mutation.

30. Enfin, les mauvais résultats financiers, opérationnels et de sûreté récemment affichés par certaines entreprises privatisées (en particulier des entreprises de services publics) dans les pays développés ont conduit à expérimenter d'autres formes de régime de propriété, notamment la **mutualisation**. Dans ce régime, les actifs sont transférés à une société à but non lucratif financée par émission d'obligations (au lieu d'actions) et tout profit est ensuite réinvesti dans la société. Cette dernière est généralement contrôlée par des parties prenantes appropriées – utilisateurs des services, communauté locale, gouvernement central, employés de l'entreprise –, et le secteur privé concurrentiel y est souvent représenté. Les avantages sont, premièrement, que l'entreprise est exploitée selon des règles commerciales mais n'est pas détenue par des actionnaires privés et, deuxièmement, qu'elle peut poursuivre des objectifs d'intérêt public. On ne peut pas encore clairement dire si une telle approche peut être

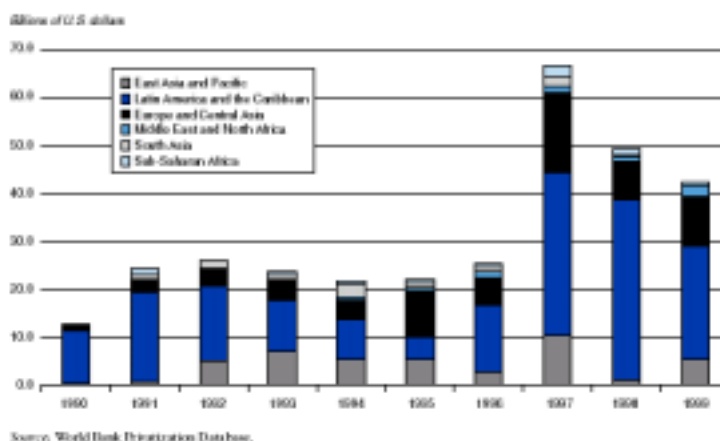
¹¹ Roger Tangri *op cit.*

appliquée dans les économies des pays en développement, étant donné qu'elle est fondée sur des infrastructures juridiques, administratives et financières adaptées, ainsi que sur une clientèle dotée d'un certain pouvoir d'achat et sur des facteurs d'incitation suffisants pour assurer une gestion efficace et des mesures de sauvegarde contre les abus au détriment de l'objet social. Compte tenu des antécédents limités en matière de mutualisation, la communication ne traite pas plus en détail cette option – qui semble cependant mériter d'être davantage explorée qu'elle ne l'a été à ce jour.

6. LA PRIVATISATION - SUCCES ET ECHECS

31. Bien qu'on ne dispose pas de chiffres exacts à ce sujet, des données empiriques indiquent une **croissance du nombre** de privatisations dans les pays en développement. Le produit de ces opérations a progressé, notamment dans les années 90 : en 1997 (année record) il a atteint six fois le niveau de 1990 et en 1999, quatre fois ce montant de référence.

Graphique 1. Produit des opérations de privatisation
dans les pays en développement au cours de la période 1990-2001



Source : Base de données Privatisation de la Banque mondiale

32. Ces dernières années, de nombreux rapports et études sur les résultats de la privatisation ont été publiés. La **littérature** abondante disponible sur le sujet fait ressortir des conclusions mitigées.

33. Dans les secteurs marchands, les données empiriques confirment des **gains** d'efficience importants dus à la mise en œuvre conjuguée de la privatisation et de la libéralisation du marché¹². Il existe un consensus sur le fait que la rentabilité, la productivité et la production des entreprises s'améliorent nettement après la réforme. Parfois, de nouvelles dépenses en capital sont effectuées en vue de moderniser les équipements¹³. Les gains en question sont particulièrement évidents pour les pays à revenu élevé et intermédiaire, et plus mitigés dans le cas des pays à faible revenu. La privatisation et la libéralisation en Afrique sub-saharienne et dans les économies en transition de l'ex-Union soviétique, par exemple, n'ont pas toujours

¹² Birdsall N. et Nellis J., *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatisation*, WP n.6, Center for Global Development, 2002 ; Kikeri S. et Nellis J., 2002 (*op cit*).

¹³ L'opération de désengagement des cimenteries polonaises au milieu des années 90, qui a été assortie de l'obligation contractuelle pour les nouveaux propriétaires d'investir dans leur développement, est un exemple typique.

permis d'atteindre les résultats escomptés en termes d'efficacité. Dans ces cas, l'inefficacité de l'administration publique, la fragilité du système juridique, la faiblesse des capacités réglementaires et le faible développement des marchés financiers semblent expliquer le succès limité.

Exemples de privatisation ayant eu une incidence positive¹⁴

La privatisation peut avoir une incidence positive sur les performances financières des entreprises. Au Kenya, les bénéfices de la Housing Finance Company, privatisée en 1992, ont augmenté de plus de 100 % entre 1992 et 1993. La privatisation a aussi permis à des entreprises de diversifier leurs lignes de produits ainsi que de moderniser et de remettre en état leurs installations. En Ouganda, Shell International a fait savoir que la privatisation lui a permis de se concentrer sur ses métiers de base et de sous-traiter les activités annexes comme les services de restauration et l'entretien des jardins. Les investissements ont largement dépassé le montant exigé au titre de l'opération de privatisation, à savoir 10 millions US\$ sur trois ans: 13 millions US\$ ont été investis dans l'installation ou la remise en état de stations-services sur une période de seulement deux ans.

Les changements apportés en matière de gestion et les nouveaux investissements associés à la privatisation ont abouti à une amélioration des performances. Au Ghana, l'acquisition d'une participation majoritaire dans la société Univelor Ghana Limited par Univever International, dont la participation est passée de 45 à 70 %, a entraîné d'importants changements dans l'entreprise. Elle a conféré à l'investisseur la flexibilité nécessaire dans des domaines liés à la direction stratégique, aux investissements en capital, aux fusions et aux acquisitions. Les investissements réalisés ont permis à la société de réduire les coûts unitaires et d'augmenter la production de 50 % pour une consommation d'énergie inchangée.

34. La réforme du secteur financier mérite une plus grande attention, car la mise en place d'un système **bancaire** compétitif et axé sur les règles du marché non seulement est importante en soi, mais aussi peut renforcer le succès de la réforme des entreprises d'État dans tous les secteurs. Les opérations de désengagement dans le secteur bancaire ont permis de réaliser des économies significatives (par exemple, en Argentine), et, dans les économies en transition telles que l'Estonie, la Hongrie et la Pologne, la privatisation a abouti à une amélioration des résultats en raison de la restructuration du secteur bancaire en amont du processus de transition. Les banques de droit public ont tendance à entraver l'activité boursière, affichent souvent un ratio « coûts administratifs/revenus » élevé et, surtout, concentrent leurs prêts en faveur d'autres entreprises d'État, leur permettant de faire moins cas des contraintes budgétaires. Cependant, la privatisation des banques au Chili (années 70), au Mexique (années 90) et en Asie du Sud-Est (fin des années 90) s'est accompagnée d'une grave crise financière due aux lacunes du cadre réglementaire et à l'absence de procédures de suivi et de sanction.

35. Si la privatisation a eu des **résultats** sensiblement différents d'un pays ou secteur à l'autre, ainsi qu'en fonction du processus de cession, il apparaît qu'elle a renforcé l'efficacité davantage que l'équité. En effet, de nombreuses entreprises d'État avaient un effectif excessif, dont la réduction a eu un impact marqué sur la répartition du revenu. Dans les cas où on y a recouru, les plans de suppression d'emplois ont été onéreux, mais, dans les autres cas, la perte de leur emploi a jeté de nombreux anciens employés dans la pauvreté. On ne dispose pas de données probantes sur des gains de croissance économique globale et des études récentes

¹⁴ Privatisation in Africa, par Oliver Campbell White et Anita Bhatia.

indiquent qu'une réglementation lacunaire et l'absence de réformes institutionnelles étendues sont des facteurs susceptibles de compromettre l'impact positif de la privatisation sur la croissance¹⁵. Les entrées budgétaires et la cessation des subventions à des entreprises fortement déficitaires ont contribué à réduire le déficit public de manière substantielle dans les pays en développement. Toutefois, il existe encore une marge de progrès sachant que les produits effectivement tirés des opérations ont souvent été bien inférieurs à ceux escomptés, notamment en raison de retards de paiement, d'un manque de transparence et des capacités insuffisantes des autorités publiques pour suivre et faire respecter les contrats.

Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM) : la triste saga d'un processus de réforme imparfait

Avec ses propres exploitations agricoles, écoles et hôpitaux, la ZCCM était **plus qu'une entreprise**, qui représentait plus de 10 % du PIB de la Zambie et, à un moment, 90 % des recettes d'exportation totales et 70 % des entrées de devises. Après sa nationalisation en 1972, les lacunes au niveau de l'entretien et du réinvestissement en immobilisations, ainsi qu'une mauvaise gestion quasi généralisée ont fait tomber la production de cuivre de la ZCCM du niveau record de 720 000 t en 1969 à seulement 286 000 t en 1999. Au moment de sa privatisation, l'entreprise perdait 1 à 1,5 million US\$ par jour (9 % du PIB en 2000) et affichait une dette totale de 1 milliard US\$.

La loi sur la privatisation (« Privatisation Act ») a confié à la Zambia Privatisation Agency la responsabilité de l'ensemble des opérations de désinvestissement, tâche dont elle s'est acquittée d'une manière reconnue comme transparente et honnête. Cependant, la privatisation de la ZCCM a été menée de manière **opaque** par un comité de négociation spécial désigné par le Président de la République, donnant lieu à de nombreuses accusations de corruption et de démembrement des actifs. Des offres intéressantes ont été écartées et le processus a traîné en longueur des années durant, alors que la crise financière asiatique faisait chuter les cours du cuivre. Les acheteurs potentiels ont alors soit perdu leur intérêt soit cherché à renégocier leur offre initiale.

Enfin, en l'an 2000, après que la Banque mondiale a assujéti un crédit de 530 millions US\$ à la condition de la cession effective de la ZCCM, le processus de désinvestissement a été bouclé. De nombreux analystes ont soutenu que la transaction **a été nettement moins avantageuse pour l'État** que l'offre soumise en juin 1997 par le consortium Kafue – en particulier si l'on tient compte des stimulants accordés à Anglo American, tels qu'une exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant 20 ans, une diminution d'autres charges fiscales et un tarif réduit pour l'électricité. Cependant, ce traitement plutôt généreux n'a pas empêché Anglo American de décider de suspendre ses opérations en Zambie en 2002 après avoir dépensé plus de 350 millions US\$, laissant les pouvoirs publics face à la tâche ardue de trouver un autre repreneur.

36. La critique la plus fréquente formulée à l'encontre des processus de privatisation est leur **manque de transparence**. Les actifs publics sont transférés au secteur privé par des méthodes non concurrentielles, ce qui alimente le système du népotisme et crée des suspicions de corruption. D'autre part, le manque de transparence et, partant, la corruption réduisent souvent le produit tiré de l'opération de privatisation. Le programme de privatisation russe basé sur la conversion de créances en capital¹⁶ et exécuté entre 1995 et 1997 constitue une bonne illustration. La privatisation des industries d'extraction du cuivre en Zambie représente un autre exemple de la manière dont le manque de transparence et l'évolution défavorable du marché peuvent occasionner un sérieux manque à gagner dans une opération de désinvestissement (voir encadré ci-avant).

¹⁵ Sachs J., *The Gains of Privatisation in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?*, CAER Discussion Paper 63, Harvard, 2000.

¹⁶ Sachs J., *The Gains of Privatisation in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?*, CAER Discussion Paper 63, Harvard, 2000.

37. Les recettes des cessions peuvent également être amoindries par l'**absence d'une réelle concurrence** dans les appels d'offres ou un manque de capacité de négociation de la part des pouvoirs publics. Pour des secteurs importants tels que les ceux qui fonctionnent en réseaux, les niveaux d'investissement et d'expertise technique requis de la part d'un exploitant privé limitent le nombre d'entreprises en mesure de soumettre une offre. Les arrangements sous forme de cartel sont tout à fait possibles. Les entreprises locales jouent un rôle très limité dans ces schémas de réforme d'entreprises d'État. En outre, les capacités limitées empêchent les pouvoirs publics de procéder à une évaluation complexe des prix des entreprises d'État et de gérer de manière appropriée les phases de sélection et de négociation. Cela les conduit souvent à fixer des prix inadéquats et des conditions connexes de vente peu favorables.

SENELEC : deux tentatives de privatisation infructueuses

L'État du Sénégal a tenté, à deux reprises, sans succès, de privatiser la société nationale d'électricité, la SENELEC.

La première fois, en mars 1999, un consortium a racheté 34 % du capital de la SENELEC sur la base de certaines obligations contractuelles, notamment en matière de service et d'investissement. Cependant, 18 mois après avoir cédé l'exploitation, le Gouvernement sénégalais a décidé de dénoncer le contrat, ce qui a donné lieu à un accord en janvier 2001 en vertu duquel le Gouvernement a racheté l'ensemble des actions détenues par le consortium. Il souhaitait un programme d'investissement plus important et a accusé le consortium de ne pas honorer ses obligations d'investissement, tandis que le consortium estimait que la SENELEC se trouvait en réalité dans un état pire que ce qui lui avait été indiqué.

Une deuxième tentative de privatisation a été lancée en juillet 2001. L'État a décidé d'attribuer 51 % du capital à un « partenaire stratégique » sur la base de l'achat des actions existantes et d'un accroissement du capital, qui dégagerait des fonds pour les investissements et accroîtrait la capacité de financement par endettement de l'entreprise. En outre, l'obligation de réaliser des investissements serait définie dans des termes plus clairs. Ce processus également a été un échec : deux offres ont été reçues, mais aucun des soumissionnaires n'a conclu l'affaire. Aujourd'hui, le Gouvernement est en train d'examiner à nouveau les possibilités de privatisation.

38. La privatisation peut aussi s'avérer un échec en l'absence d'un **cadre réglementaire** approprié. Celui-ci est particulièrement important pour les secteurs où il est pratiquement impossible d'introduire la concurrence, qui présentent donc le risque de passer d'un monopole public à un monopole privé avec de graves conséquences pour le bien-être collectif. Dans les pays en développement, l'absence d'une réglementation adéquate est souvent due aux pressions subies pour céder les entreprises d'État aussi rapidement que possible afin de dégager des fonds pour réduire le déficit budgétaire ou satisfaire des conditions fixées par les donateurs, ainsi qu'à l'absence des ressources techniques et financières que requiert la mise en place d'un tel cadre. Elle peut aussi être liée au fait que la cession d'un monopole non réglementé rapporte un produit beaucoup plus élevé. Dès lors, l'application d'une réglementation *ex-post* pour assurer la concurrence ou contrôler une situation de monopole, devient très difficile.

39. Enfin, de nombreux processus de privatisation ont pâti de **mécanismes de suivi inadaptés** durant et après le transfert des entreprises publiques au secteur privé. Des contrats clairs, puis un suivi et une exécution transparents, sont capitaux pour concevoir des solutions efficaces, superviser les entreprises elles-mêmes et rendre compte de leur fonctionnement sans accroc, ainsi que pour s'assurer que les nouveaux propriétaires privés honorent leurs engagements et que l'État remplit ses obligations vis-à-vis des communautés locales et des employés licenciés.

7. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE : UNE SOLUTION ALTERNATIVE A LA VENTE PURE ET SIMPLE DES ACTIFS PUBLICS

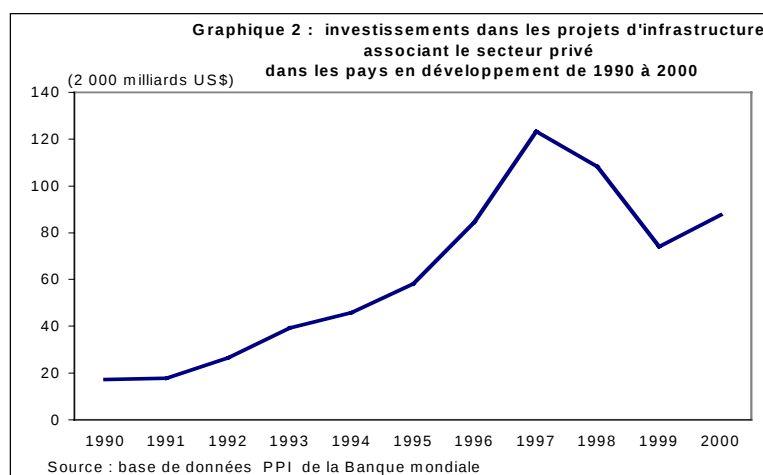
40. Les difficultés rencontrées dans les opérations de privatisation dans les pays en développement ont souvent ralenti le rythme d'avancement de programmes entiers et ont conduit la communauté des donateurs à envisager des solutions de **substitution** au désinvestissement direct dans leur appui à la réforme du secteur public. L'une de ces options a été la mise en place de PPP, qui a permis l'apport de fonds et d'expertise privés dans les entreprises d'État.

Type de contrat	Durée	Ce que le contractant reçoit généralement	Nature de la prestation du contractant	Exemples
Contrat de service	Court terme (1 à 3 ans)	Redevance versée par l'État en contrepartie de la prestation du service	Fournir un type de service prédéfini, souvent technique	Recouvrement de valeurs ; réparation et entretien d'installations
Contrat de gestion	Moyen terme (3 à 8 ans)	Redevance versée par l'État en contrepartie de la prestation du service et stimulant basé sur les résultats	Gérer l'exploitation d'un service de l'État	Gestion de l'adduction d'eau à l'échelle régionale
Contrat de bail	Long terme (8 à 15 ans)	Totalité des recettes, redevances ou droits perçus des consommateurs au titre de la prestation du service ; le prestataire de service verse à l'État un loyer pour les équipements	Gérer, exploiter, réparer et entretenir un service municipal (et, le cas échéant, y consacrer des investissements), sur la base de normes et résultats stipulés	Équipements existants dans le secteur de l'eau ou de l'électricité
Construction -exploitation- transfert	Long terme (15 à 25 ans)	Pour l'essentiel, l'État rémunère le prestataire de service sur une base unitaire	Construire et exploiter, sur la base de normes et résultats stipulés, les installations nécessaires pour fournir le service	Aménagement, construction et entretien d'écoles, prisons ou hôpitaux à l'échelle régionale
Concession	Long terme (15 à 30 ans)	Totalité des recettes perçues des consommateurs au titre de la prestation du service ; le prestataire de service verse à l'État une redevance de concession et, le cas échéant, reprend la dette existante à son compte	Gérer, exploiter, réparer et entretenir l'infrastructure de service public, tout en y consacrant des investissements, sur la base de normes et résultats stipulés	Nouveaux équipements aéroportuaires ou portuaires, route ou pont à péage

41. Les partenariats public-privé correspondent, pour l'essentiel, à un **contrat** entre un investisseur privé et l'État pour la prestation d'un service. Il existe différents types de contrats de PPP, dont le tableau ci-avant¹⁷ donne quelques exemples. En échange de la prestation d'un service, le promoteur privé perçoit des redevances, droits ou recettes en fonction du type d'accord.

42. Il convient de noter que chacune des formes susmentionnées permet de répondre à une série d'**objectifs**. Le choix d'une forme, bien entendu compte tenu d'une série de paramètres donnés (par exemple, ressources disponibles, entre autres contraintes et besoins), est politique. Ainsi, on peut mettre l'accent sur l'accès, le caractère abordable et la qualité du service, ou sur la maximisation du produit pour le budget de l'État, ou sur la préservation de l'emploi, ou encore sur toute autre priorité politique. Ce qui est important c'est que les objectifs soient clairement stipulés dans le contrat et que le respect de ces objectifs soit contrôlé par la suite. L'idéal serait que le niveau de subvention soit transparent, afin que les choix politiques associés aux différentes subventions – question cruciale des bénéficiaires et des montants des subventions – puissent être abordés de manière explicite.

43. Les **investissements** dans les projets d'infrastructure privés sont partis d'un niveau relativement bas au début des années 90, pour atteindre un pic de 123,3 milliards US\$ en 1997, avant de se contracter en 1998 et 1999 du fait des crises survenues sur les marchés émergents, puis ont renoué avec la croissance en l'an 2000 (voir graphique 2).



44. En l'an 2000, les pouvoirs publics de quelques 154 pays en développement avaient conclu ce type de transactions pour développer leur infrastructure. D'après les estimations, entre 1990 et 1998, les PPP ont atteint une valeur totale d'environ 496 milliards US\$: 14 milliards US\$ en Afrique, 237 milliards US\$ en Amérique latine et dans les Caraïbes, 147 milliards US\$ en Asie de l'Est et dans la zone pacifique et 38 milliards US\$ en Asie du Sud.

45. Pour ce qui est de la ventilation par secteurs, les télécommunications ont représenté une part prépondérante de ces investissements mixtes, soit environ 292 milliards US\$ au cours de la période 1990-2000, l'électricité, 197 milliards US\$, les transports, 125 milliards US\$, l'eau et l'assainissement, 37 milliards US\$ et le transport et la distribution de gaz naturel, 33 milliards US\$.

¹⁷ Source : Banque africaine de développement, 2002.

46. Les PPP ont fait l'objet de **critiques grandissantes** émanant du monde politique, motivées en partie par la perte de contrôle national qu'implique l'exploitation des services essentiels par des multinationales étrangères et en partie par les suppressions d'emplois souvent associées à ce type de réforme. Le processus de passation de contrat a aussi fait l'objet de critiques – les mêmes que celles formulées dans le cas de la privatisation, notamment à propos de la transparence et de la corruption.

47. Le développement du **secteur privé local et des entreprises locales** est un objectif de coopération important, en particulier pour la croissance économique. De plus, en fonction des dispositions nationales spécifiques et des possibilités accordées par l'État, le secteur privé peut jouer un rôle majeur dans la prestation des services publics. Cependant, les échecs du marché signifient que l'État a encore un rôle important à tenir dans ces domaines. Comme souligné précédemment, les entreprises de services publics représentent peut-être la catégorie des entreprises d'État pour laquelle on recourt la plus souvent au PPP. Elles ont un certain nombre de caractéristiques spécifiques¹⁸, quel que soit le régime de propriété sous lequel elles opèrent, et, partant, méritent de faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

8. ENTREPRISES DE SERVICES PUBLICS

48. Les entreprises de services publics sont un **sous-ensemble** de la catégorie plus large des services d'intérêt économique général. Cette communication se concentre sur le sous-ensemble le plus important pour le développement, qui comprend toujours la fourniture d'eau et l'assainissement, l'infrastructure de transport de base et, généralement, l'électricité et les services postaux. Les télécommunications entrent également dans cette catégorie dans presque tous les pays en développement et, dans la plupart des cas, certains services de transport en commun sont aussi inclus. Cependant, les exigences de prestation universelle qui s'appliqueraient dans l'UE sont souvent hors de portée à court ou à moyen terme dans de nombreux pays en développement.

49. L'Union européenne a une **attitude neutre** par rapport au régime de propriété des entreprises de services publics et reconnaît que la notion d'intérêt général peut être attachée à la prestation universelle des services de base. Le concept de service universel correspond à un ensemble d'obligations d'intérêt général qui garantit l'accès de tous les consommateurs ou usagers à certains services essentiels de bonne qualité à des prix abordables, dans des secteurs où ces services sont fournis à travers un réseau¹⁹. Dans les pays en développement, il est particulièrement important de résoudre les problèmes tels que l'**accès**, le **caractère abordable** et la **qualité**, étant donné la desserte extrêmement étroite des réseaux existants, le faible potentiel et l'immaturité des marchés dans des zones spécifiques (par exemple, en milieu rural) et dans des secteurs spécifiques (par exemple, l'assainissement) ainsi que la qualité médiocre du service, notamment dans les zones à faible revenu. Ainsi, on s'attend à ce que l'impact de la réforme sur la pauvreté soit significatif.

¹⁸ Notamment l'ampleur de leur incidence budgétaire, leur structure de marché – souvent, un monopole naturel – et leur incidence directe sur la pauvreté. Par ailleurs, elles représentent une bonne partie des entreprises de services publics restantes au terme des premières séries de réforme.

¹⁹ *Les services d'intérêt général en Europe*, communication de la Commission européenne, JOCE n° C 281 du 26.09.1996, p. 3.

50. Le terme « besoins essentiels » a été interprété de diverses façons aussi bien dans les documents ayant trait au développement que dans le débat sur les services d'intérêt général dans l'UE. De même, le terme « accès » a été utilisé dans les documents relatifs au développement pour couvrir un éventail de questions différenciées dans le débat sur les services publics (accès, couverture, etc.), alors que la « qualité » englobe également des questions telles que l'absence ou l'interruption de service ainsi que la connotation technique du terme dans le débat sur les services publics.

Services d'intérêt économique général dans l'UE

Les services d'intérêt économique général (SIEG) constituent un élément clé du modèle de société européen et le nouvel article 16 du traité CE confirme leur place parmi les valeurs partagées de l'Union. Les pouvoirs publics considèrent la prestation de ces services (par exemple, fourniture d'eau et d'électricité, services postaux) comme indispensable pour la population.

Les États sont libres de choisir d'assurer la prestation directement ou de la confier à un opérateur privé.

Lorsque les mécanismes du marché à eux seuls ne peuvent pas garantir une prestation satisfaisante de ces services, les pouvoirs publics peuvent fixer un certain nombre d'obligations de service spécifiques, concernant principalement l'accès, le caractère abordable et la qualité. En contrepartie du respect de ces obligations, ils peuvent accorder des droits exclusifs à des prestataires privés ou publics et des **paiements compensatoires** au titre des pertes subies dans la prestation des services en question (le montant étant plafonné de sorte à ne pas gêner les échanges et la concurrence).

Cette politique est avant tout fondée sur l'intérêt des citoyens européens qui en sont venus à attendre des services de qualité élevée à un prix abordable.

51. On a pu craindre que la réforme des entreprises de services publics gérées par l'État ne se traduise par un accroissement des tarifs et des frais de raccordement ainsi que par une détérioration de la situation des ménages à faible revenu. Quel que soit le bien-fondé de cette appréhension, il est important de reconnaître que, dans la plupart des cas, les entreprises de services publics gérés par l'État **n'ont pas** fourni un **service approprié** aux ménages à **faible revenu** dans les pays en développement. Dans de nombreux cas, la grande majorité des individus défavorisés n'ont pas du tout accès aux services à prix subventionnés ou contrôlés existants, mais doivent payer des prix beaucoup plus élevés (souvent nettement supérieurs même aux prix non subventionnés pratiqués pour les clients existants) pour des prestations « informelles » de qualité douteuse. D'autre part, l'application de prix inférieurs au niveau de recouvrement des coûts et l'indulgence vis-à-vis des mauvais payeurs ont souvent miné la capacité des entreprises de services publics à étendre leur réseau et à maintenir une qualité de service acceptable. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, l'impact de telles situations sur la propagation de maladies d'origine hydrique a été largement documenté²⁰, tandis que les incendies dus à un raccordement sauvage au réseau électrique sont fréquents dans les ménages à faible revenu dans les pays en développement.

52. Les PPP portant sur des entreprises de services publics ont contribué à ce jour à réduire la charge **financière** des entreprises publiques déficitaires et ont généré des ressources pour l'État. On estime qu'entre 1990 et 1998, les investissements dans le cadre des PPP ont totalisé près de 500 milliards US\$.

²⁰ Par exemple, Ghana : cf. Vaz L. et Jha P., *Note on the Health Impact of Water and Sanitation Services*, CMH Working Paper Series n. WG5:23, Organisation mondiale de la santé, 2001.

53. La privatisation des entreprises d'État a donné des résultats mitigés en matière d'accès aux services d'eau ou d'électricité. Parmi les exemples positifs figurent la privatisation du secteur de l'électricité au Chili et au Guatemala, ainsi que la privatisation du secteur de l'eau en Côte d'Ivoire, en Bolivie (La Paz) et aux Philippines (Manille). En revanche, la privatisation du secteur de l'eau en Guinée, en Argentine (Buenos Aires) et en Bolivie (Cochabamba) ne s'est pas traduite, comme on espérait, par une augmentation significative du nombre de raccordements, principalement à cause de frais de raccordement trop élevés. L'amélioration de l'accès est particulièrement évidente dans le secteur des télécommunications. On a enregistré des taux d'expansion des services élevés, par exemple, dans les pays d'Afrique et d'Amérique latine. Dans ce cas, l'introduction de la concurrence, rendue possible par l'avènement de la téléphonie mobile, semble avoir été un facteur décisif. En général, des différences marquées en termes d'accès entre les zones urbaines et les zones rurales ou suburbaines persistent dans tous les secteurs.

Les PPP dans le secteur de l'eau en Bolivie

En 1997, les pouvoirs publics boliviens ont accordé à La Paz et à El Alto une concession d'une durée de 30 ans pour la prestation privée de services de fourniture d'eau et d'assainissement. Les offres en concurrence ont été évaluées sur la base du nombre de nouveaux raccordements proposés pour un tarif prédéterminé : l'adjudicataire s'est engagé à assurer un taux de desserte de 100 % pour l'adduction d'eau et de 90 % pour l'assainissement. Un appui complémentaire à travers des initiatives de micro-financement et de travail communautaire a contribué à atteindre les taux précités, sans oublier une péréquation tarifaire importante – les redevances nationales ont été fixées au niveau de la moitié du coût du service environ.

En revanche, à Cochabamba, la compagnie des eaux a été privatisée sans appel à la concurrence. Les nouveaux propriétaires ont décidé de fournir l'eau en s'écartant du plan de l'ancienne entreprise publique. Ils ont triplé les tarifs, mais n'ont fait aucun effort pour améliorer la qualité ou étendre l'accès aux ménages à faible revenu. Suite aux protestations des usagers, l'entreprise a été nationalisée à nouveau et la municipalité s'est vue confier l'exploitation des actifs.

54. Le **caractère abordable** des services dépend, en dernier ressort, d'une décision politique, car un gouvernement peut décider du niveau de la subvention qu'il souhaite accorder compte tenu des autres engagements par rapport aux ressources. Généralement, il est vrai que les tarifs augmentent après la réforme, sachant que les prix étaient auparavant maintenus en dessous du niveau de recouvrement des coûts. Cela a été le cas, par exemple, au Pérou, en Argentine, en Bolivie et en Guinée. Cependant, une réduction des coûts grâce à un accroissement de l'efficacité peut également permettre de baisser les tarifs pour les consommateurs, comme cela s'est produit dans le secteur de l'eau en Côte d'Ivoire, le secteur de l'électricité au Chili ou celui des télécommunications au Royaume-Uni. Les secteurs où il a été possible d'introduire une certaine concurrence limitée, tels que la production d'électricité et les télécommunications, sont ceux qui affichent les meilleurs résultats en termes de caractère abordable.

55. La **qualité** du service s'améliore en général après la réforme, comme le montrent des comparaisons de services publics et de pays. Les progrès réalisés par rapport aux niveaux de qualité extrêmement bas offerts par de nombreuses entreprises d'État représentent un avantage important, en particulier dans les secteurs qui mettent en jeu la santé publique. Cependant, la question de l'amélioration de la qualité demeure après la réforme. Sur des marchés parfaitement concurrentiels il peut ne pas être nécessaire de réglementer la qualité du service, mais dans des secteurs caractérisés par un monopole naturel il est apparu que les prestataires ont tendance à fixer des normes basses par rapport aux prix (en particulier dans les secteurs à faible élasticité des prix tels que ceux de l'eau et de l'électricité).

Maroc Telecom : un PPP lucratif sous forme de concession

En 1999, l'État marocain a attribué une concession de téléphonie mobile, portant sur une durée de 15 ans et totalisant un montant de 1,1 milliard US\$, à Medi Telecom, un consortium composé de la société espagnole Telefonica, de Portugal Telecom et d'investisseurs marocains. Il a utilisé le produit de l'opération, qui a représenté la moitié du total de ses entrées au titre des investissements d'alors, pour rembourser environ 6 % de la dette publique nationale ainsi que pour réaliser des nouveaux investissements dans le secteur public (source : Banque africaine de développement). Cet exemple illustre l'impact positif que les investissements étrangers directs peuvent avoir en termes d'amélioration de la qualité des services et de la performance économique des pays en développement ainsi qu'en termes de mobilisation de ressources financières locales et régionales.

56. La concrétisation et l'ampleur des effets positifs dépendent de **trois facteurs principaux** : la concurrence, le cadre réglementaire et les mécanismes de suivi et d'application effective.

57. L'introduction de la **concurrence** a des résultats positifs en termes de prix, d'expansion des services et de qualité (comme le prouve la réforme du secteur des télécommunications dans plusieurs pays) qui profitent au consommateur. Cependant, il faut être conscient que les contraintes technologiques représentent un frein à la concurrence dans la plupart des secteurs d'infrastructure, en particulier la distribution d'électricité, la fourniture d'eau et l'assainissement.

58. Un **cadre réglementaire approprié** est indispensable. Lorsqu'il n'est pas possible d'assurer une concurrence, la réglementation remplace le marché, remplissant certaines des fonctions de la concurrence et atténuant le pouvoir de monopole du prestataire. De toute évidence, en matière de réglementation des entreprises de services publics, il n'existe pas d'approche unique et les résultats obtenus dépendent du cadre retenu.

59. Pour les secteurs de l'eau et de l'électricité, des données probantes indiquent que les couches défavorisées sont souvent les perdants à moins que les décisions de réforme ne soient conçues avec précaution. Toutefois, si des conditions tenant compte de la situation des pauvres sont incluses dans un accord, elles peuvent avoir un **impact positif** sur la prestation du service. Dans le cas de la fourniture d'eau en Bolivie (La Paz), l'expansion des services a été obtenue sur la base d'objectifs concrets de raccordement spécifiés dans l'accord conclu avec un investisseur privé. Au Guatemala et en Bolivie, le produit net de la cession de la compagnie nationale d'électricité a été investi dans l'extension du réseau. Au Chili, des mécanismes de péréquation ciblés ont permis à l'État d'atténuer l'impact des hausses de tarif et de rendre la clientèle à faible revenu plus attrayante pour le prestataire. Lorsque de telles dispositions ont été adoptées, le produit budgétaire de la réforme a souvent diminué en raison des coûts d'application ou des prix plus bas pratiqués par la nouvelle direction. Ainsi, il est

difficile d'échapper à un arbitrage entre la maximisation des recettes pour l'État et la défense des intérêts du consommateur. En dernier ressort, le choix relève d'une décision politique.

60. Les **mécanismes de suivi et d'application effective** au terme de la réforme sont également cruciaux. On dispose de peu d'éléments probants sur la mesure dans laquelle les engagements souscrits par les nouveaux dirigeants sur les plans de l'investissement, des conditions de travail ou de la prestation des services ont été respectés. Par ailleurs, il semble que le suivi de l'impact de la privatisation ou du PPP par les pouvoirs publics soit peu effectif : la plupart des rapports émanent d'universitaires, de donateurs ou de la société civile. Les principales raisons de ce défaut de suivi tiennent aux faiblesses des cadres législatifs et au manque de moyens des autorités réglementaires. Ainsi, la conception des contrats est biaisée en faveur des prestataires, car la capacité de l'État à conduire des négociations et à faire respecter les contrats est faible, ce qui ouvre la voie à des comportements opportunistes (retards dans les paiements et l'entretien ou application des normes de qualité basses).

9. LIGNES DIRECTRICES ET ASPECTS ESSENTIELS POUR REUSSIR LA REFORME DES ENTREPRISES D'ÉTAT

61. Les pouvoirs publics doivent **définir** leurs **objectifs** avec clarté et de sorte que ceux-ci puissent faire l'objet d'un suivi transparent. Ils doivent déterminer les aspects les plus importants pour leurs citoyens (par exemple, la qualité ou l'accessibilité du service, les entrées budgétaires ou la création d'emplois), en tenant compte des avantages, coûts, ressources et utilisations substitutives. Des arbitrages peuvent être faits, par exemple entre l'efficacité de la production et les effectifs, l'augmentation des recettes et la protection du consommateur, la qualité et les prix ou, encore, entre les besoins et les ressources. Par conséquent, il est primordial que les autorités publiques fixent des priorités. Les décisions de ce type, et celles qui concernent l'application éventuelle de subventions et leur montant, sont fondamentalement politiques et doivent être clairement exposées et transparentes si l'on veut que les pouvoirs publics rendent dûment compte.

62. Avant de choisir un type de réforme, les pouvoirs publics devraient **examiner l'ensemble des possibilités**, y compris la restructuration dans le cadre du secteur public, le PPP, la privatisation et la mutualisation, non sans analyser les retombées qu'elles sont susceptibles d'avoir sur l'accès, le caractère abordable et la qualité des services ou des biens, les finances publiques et l'économie nationale. Cette évaluation devrait également tenir compte de l'emploi et des conséquences sociales. Les réformes devraient être traitées selon un processus ouvert et transparent impliquant l'ensemble des parties concernées, sachant notamment que les questions ayant trait à l'emploi sont souvent déterminantes pour leur acceptabilité.

63. La **transparence** tant dans la conception que dans la mise en œuvre est cruciale pour l'issue de la réforme. Cela tient à deux raisons principales : premièrement, un manque de transparence implique un risque accru de corruption et, deuxièmement, les lacunes d'information durant le processus peuvent saper la confiance de l'opinion publique et obliger les pouvoirs publics à faire machine arrière. Un appui des donateurs en vue d'améliorer la transparence peut être indispensable, et il est important que leur intervention soit neutre par rapport aux intérêts économiques des soumissionnaires de leur pays respectif. Les efforts de transparence doivent inclure des campagnes d'information détaillées et régulières ciblant l'ensemble de la population, ce qui devrait contribuer à l'acceptabilité du type de réforme envisagé et de ses conséquences.

64. La conception du **cadre réglementaire** et le **suivi** des résultats au terme de la réforme sont des questions clés qui ont une influence sur l'ensemble des impacts analysés à ce stade. Il n'existe pas d'approche réglementaire particulière qui convienne à l'ensemble des entreprises de services publics, mais les droits à l'accès, à des conditions abordables et à une qualité de service minimale doivent être garantis au nom de l'intérêt public, en tenant compte des ressources disponibles. Les avantages d'une réglementation et d'un contrôle appropriés vont d'une réduction directe de la pauvreté à la protection du consommateur, en passant par l'amélioration de la qualité du service et l'atténuation de la corruption. Étant donné que les pays en développement peuvent manquer des capacités requises, les donateurs doivent veiller à ce que ces questions soient traitées efficacement. Une assistance technique peut s'avérer nécessaire pour la conception du cadre juridique ainsi que pour la sélection des nouveaux gestionnaires et la négociation avec ces derniers. De même, une aide financière peut être indispensable, du moins durant la phase suivant immédiatement la réforme.

65. La réforme des entreprises d'État dans les pays en développement exige un accroissement marqué du volume des investissements étrangers directs. Pour cela, les pouvoirs publics doivent établir un **climat propice** basé sur la paix, la démocratie et la stabilité, un environnement macroéconomique stable, un système budgétaire transparent et prévisible, l'application effective de l'État de droit par un système judiciaire indépendant et le respect des droits de l'homme. En effet, les investissements étrangers directs se dirigent essentiellement vers les pays qui jouissent d'un climat des affaires sain, et les pays en développement doivent s'efforcer d'améliorer le leur, avec l'appui des donateurs. Des conditions similaires sont nécessaires pour promouvoir les investissements privés nationaux également. Cela vaut pour toute forme de changement de régime de propriété, que ce soit la privatisation, le PPP ou la mutualisation, comme pour une « commercialisation » réussie ou une réforme réussie dans le cadre du secteur public.

66. Comme on l'a noté en ce qui concerne la réglementation, l'**ordonnancement** est très important. Il importe en particulier d'inclure la réforme du secteur financier en amont, étant donné l'impact que des institutions bancaires n'ayant pas fait l'objet d'une réforme peuvent avoir sur les facteurs d'incitation des entreprises durant le processus de réforme. En outre, la réforme du secteur financier présente d'autres avantages, notamment l'atténuation des phénomènes de la corruption et de l'abus de fonction ainsi que l'accroissement de l'efficacité économique en général.

67. Les **résultats escomptés** à moyen et à long terme d'une réforme bien conçue sont des améliorations en termes d'accès, de caractère abordable, de qualité, d'efficacité et de situation budgétaire. Cependant, il convient de ne pas sous-estimer les conséquences négatives au moins à court terme, par exemple en termes de perte d'emplois, de réduction de l'accès aux services ou d'accroissement de la pauvreté, de nature à affecter la stabilité et la croissance. En conséquence, toute réforme doit inclure une **stratégie de protection sociale** appropriée, dans le but non seulement d'atténuer ces effets négatifs mais aussi, point plus important, d'assurer son succès global. Tout effort de réforme a peu de chance d'atteindre son objectif s'il est isolé et ne s'inscrit pas dans le cadre d'un solide train de politiques économiques, d'emploi et sociales qui se renforcent l'une l'autre.

10. LE ROLE DE LA CE DANS LA REFORME DES ENTREPRISES D'ÉTAT DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT : RECOMMANDATIONS ET IMPLICATIONS

68. En tant qu'un des principaux pourvoyeurs d'aide au développement, la CE est **impliquée** depuis longtemps dans le financement et la réforme des entreprises d'État dans les pays en développement et en transition de l'ex-Union soviétique et des PECO. Elle intervient de différentes manières. Par le canal de la BEI et de la BERD, elle a octroyé des prêts dans ce domaine et, parfois, a remboursé les indemnités de licenciement dans le cadre de restructurations industrielles. Dans un certain nombre de cas, elle a financé l'importation de pièces de rechange pour permettre à des secteurs d'activité en crise de relancer leur production et a fourni une assistance technique aux fins de programmes de restructuration.

69. Par ailleurs, la CE a soutenu la réforme des entreprises d'État **directement** dans certains pays méditerranéens et TACIS. Elle en a aussi appuyé **indirectement**, comme dans la région ACP, par le biais de programmes d'aide macro-économique. Dans ce dernier cas, elle a lié son aide budgétaire aux programmes d'ajustement structurel soutenus par les IBW à la mise en œuvre de processus de réforme des entreprises d'État. Bien que la CE collabore de manière constructive avec les IBW dans de nombreux domaines, elle n'est généralement pas intervenue dans les détails de ces réformes. Cependant, compte tenu de l'importance de la réussite de celles-ci, **la CE doit désormais entretenir un dialogue plus étroit avec les gouvernements et les IBW sur la question.** Les conclusions en termes d'orientations générales susmentionnées constituent la base de cette position.

70. La CE doit, s'il y a lieu, exprimer ses préoccupations au sujet des défauts des approches actuelles auprès des pays concernés et renforcer son dialogue avec les IBW sur ce point. En mettant à profit le large éventail d'expertise existant dans ses États membres, elle doit devenir un **partenaire plus actif** dans une conception des réformes qui prenne davantage en compte ses objectifs de réduction de la pauvreté et de mise en œuvre d'un cadre macroéconomique sain dans les pays en développement.

La CE doit engager des **discussions** avec les pays en développement concernés et avec les IBW avant toute réforme d'entreprises d'État la concernant directement ou indirectement. Les délégations de la Commission européennes doivent se voir attribuer des responsabilités décentralisées accrues pour jouer un rôle actif dans les discussions au niveau national durant le processus d'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ou durant les missions des IBW, **en se concentrant sur les objectifs de la réforme, l'identification et l'évaluation des options de réforme (y compris les aspects d'ordonnancement), les besoins de réglementation et de suivi après la réforme ainsi que le nécessaire train de mesures cohérentes et intégrées en matière d'emploi et sur le plan social.** Les États membres doivent aussi être associés à ces discussions.

71. Une fois une décision prise sur cette base, la CE doit mobiliser les instruments de politique de développement appropriés pour en **appuyer la mise en œuvre**. Si le secteur privé ou le secteur des entreprises est retenu comme la meilleure solution (par exemple, privatisation ou PPP), la CE doit recourir à ses instruments de développement du secteur privé dans les pays tiers. Par ailleurs, le cas échéant, elle apportera une contribution par le biais de ses programmes d'appui macro-économique. Les instruments relatifs au secteur privé susmentionnés peuvent fournir des financements et des garanties d'investissement, en particulier par le biais de la Banque européenne d'investissement. Ces deux moyens peuvent aider à promouvoir un climat propice aux affaires, essentiel pour attirer des investissements

privés étrangers et nationaux, ainsi qu'à développer la capacité de mise en œuvre de stratégies de protection sociale.

72. D'autre part, cette approche doit **éviter** une implication directe de la CE dans la mise en œuvre d'un programme de réforme des entreprises d'État en l'absence d'une évaluation préalable des besoins et des conditions nécessaires à son succès. Des dispositions spéciales doivent être prises pour examiner les programmes d'appui à cette réforme qui ont déjà été approuvés et sont en cours d'exécution.

73. Lorsque la réforme des entreprises d'État est déjà en main, la CE doit, chaque fois que possible, faire une **évaluation** des conditions de son succès par rapport à l'objectif général de réduction de la pauvreté et les aspects qui l'intéressent particulièrement tels que l'accès, le caractère abordable, la qualité, la croissance économique, l'emploi et l'impact budgétaire. De toute évidence, cela peut prendre un certain temps. Dans l'intervalle, si un pays cesse de remplir ses engagements vis-à-vis des IBW pour défaut de mise en œuvre effective d'un programme de réforme des entreprises d'État, la Commission doit chercher à réaliser sa propre évaluation du cas particulier et des conséquences sur la poursuite de son appui – quoique, dans un premier temps, de manière relativement informelle jusqu'à ce qu'elle élabore une méthodologie plus structurée et mette en place les ressources nécessaires pour l'appliquer.

74. La Commission doit renforcer sa capacité à **fournir une assistance technique de haute qualité en temps opportun aux pouvoirs publics pour les étapes clés de la réforme des entreprises d'État**. Cette capacité doit couvrir le dialogue susmentionné sur les objectifs de la réforme, l'identification et l'évaluation des options de réforme (y compris les aspects d'ordonnancement), les besoins ayant trait au cadre réglementaire et au suivi après la réforme, ainsi que le processus d'élaboration des contrats, l'identification de nouveaux gestionnaires et la négociation avec ces derniers (que ce soit dans le cadre du secteur public ou au moyen d'un changement de régime de propriété).

75. Une assistance supplémentaire peut être fournie en matière de promotion **internationale**, pour attirer des investisseurs intéressés par la reprise d'entreprises ou par l'établissement de partenariats avec l'État, lorsque ces solutions sont identifiées sont optimales. Si les gouvernements souhaitent désinvestir après la restructuration, elles peuvent bénéficier de l'expertise de fonctionnaires de haut niveau ayant joué un rôle similaire dans leur État membre respectif.

76. Ce nouvel engagement de la CE contribuera à la **réduction de la pauvreté**, objectif central de la politique de développement communautaire, à travers la réforme des entreprises d'État.