

Deuxième partie

Les initiatives à mener pour bâtir la régulation des réseaux d'infrastructures

De la régulation économique à la régulation des comportements

Alain HENRY,

Directeur Infrastructures, Agence Française de Développement

Stéphane CARCAS,

Responsable de projets d'infrastructures, Ingénieur des Ponts, Agence Française de Développement

UN CONSTAT : LA FAIBLESSE DES PROGRES ET UNE REGULATION PEU PERFORMANTE

A la fin des années 80, les médiocres performances des sociétés en charge des services publics dans les Pays en Développement (PED), notamment en Afrique subsaharienne, ont amené les bailleurs de fonds à promouvoir une participation accrue du secteur privé. L'objectif était double : attirer des capitaux et bénéficier de l'efficacité du management privé.

Certes, quelques réussites peuvent être citées en exemple, comme l'affermage de l'eau urbaine à Dakar ou encore la délégation déjà ancienne de l'eau et de l'électricité en Côte d'Ivoire. Toutefois on doit admettre, dix ans après, que le bilan est assez négatif dans un grand nombre de PED.

A l'exception des sociétés de télécommunications, désormais largement privatisées, on constate un large désintérêt des investisseurs internationaux pour les autres secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports dans les PED, ainsi qu'une faible amélioration des performances : la productivité des entreprises demeure en deçà des standards, les taux d'accès (urbain, périurbain et rural) et la qualité de service restent faibles, les infrastructures sont dégradées, les consommations publiques trop importantes et souvent « gratuites », les rendements techniques et commerciaux des réseaux sont trop faibles pour générer des revenus suffisants puis entretenir et développer les réseaux et les services. Dans certains pays, seuls un m³ ou un kWh sur trois qui sont produits alimente les caisses de l'opérateur.

L'amélioration des performances des services reste bien l'objectif à atteindre. Les partenariats public-privé (PPP) ne doivent être vus que comme un moyen et non une fin. Malgré le bilan mitigé, les raisons qui ont suscité cette approche demeurent toutefois. Le financement par l'aide publique n'assurera sans doute que 15% environ des besoins des PED. Au-delà le secteur privé devra pouvoir investir. Celui-ci est aussi et d'abord attendu pour son efficacité et sa capacité d'innovation, son expertise et ses capacités de management des ressources humaines, plus largement pour sa réactivité. Il s'agit d'utiliser cette approche là où elle reste pertinente et d'en améliorer la mise en œuvre. Pour cela il faut s'interroger sur les échecs et sur les difficultés rencontrées. C'est pour cette raison que, contrairement à l'usage, plutôt que de vanter nos succès, nous nous focaliserons ici sur les échecs rencontrés et sur le retrait des acteurs.

Si quelques grands séismes économiques ou monétaires internationaux (tels l'Indonésie ou l'Argentine) sont emblématiques des désaffections, le retrait des grands opérateurs internationaux s'explique en profondeur par l'instabilité des contrats et le manque de confiance dans le contexte institutionnel des PED. Dans de nombreux cas, les engagements contractuels étaient extrêmement étroits et laissaient peu de marge de manœuvre aux opérateurs. Ils prévoyaient des programmes d'investissements trop ambitieux. Plus globalement la régulation n'a pas été à la hauteur des difficultés. Les échecs ou les demi-échecs ont été nombreux : absences d'offres à l'ouverture des plis, négociations qui échouent avant la signature d'un

accord, annulation des contrats avant terme, contrats qui restent durablement en crise. Les bailleurs de fonds ont d'ailleurs leur part de responsabilité. La réforme du secteur de l'eau au Cameroun est riviée au calendrier du « point d'achèvement », ce qui rend plus difficile une réflexion sereine et une recherche approfondie des solutions possibles.

Le point critique reste le « risque institutionnel » lié à la régulation. Les bailleurs ont eu tendance – conformément à un schéma de théorie économique – à encourager partout la création de « régulateurs ». Il s'agissait d'ouvrir les monopoles publics historiques à la concurrence, de s'assurer que cette concurrence s'effectue de manière équitable, et de réduire l'asymétrie d'information. Des autorités de régulation ont reçu le plus souvent des mandats très importants, avec pour objectif de veiller au respect des contrats selon un principe « d'indépendance », sans que cette notion ne soit darifiée. Ces régulateurs se sont avérés sans réelle légitimité, prenant des décisions vécues comme arbitraires par les acteurs et, surtout, sans recours. Certains régulateurs, notamment en Afrique, ont contribué à obscurcir le débat national par des prises de position peu équilibrées et pas toujours étayées. A l'inverse on ne peut que faire le rapprochement avec l'exemple ivoirien de l'eau et de l'électricité qui fonctionne relativement bien avec un régulateur plutôt discret.

Si certains sont tentés, s'en tenant aux apparences, d'expliquer les échecs par des raisons d'ordre financières, économiques ou juridique – voire simplement d'en appeler à toujours plus « d'indépendance » des régulateurs – il faut s'intéresser à des logiques d'ordre plus comportementales et sociales que l'on tend à considérer comme moins rationnelles. Notre propos est précisément de mettre en lumière les champs politiques, sociologiques, historiques et organisationnels pour contribuer au débat sur le développement des services essentiels. La régulation est à la croisée de ces champs, mettant en avant, comme on le verra, les notions de confiance, de gouvernance, de transparence, d'*accountability*.

UNE SOLUTION STANDARDISEE FACE A LA DIVERSITE DES SITUATIONS

Pendant les années 90, les experts ont eu tendance à promouvoir tant pour la délégation de service que pour la régulation une sorte de modèle « fordien » - un même véhicule unique pour tous. A l'existence uniforme des monopoles publics, on a rituellement substitué la notion de « partenaire stratégique ». L'idée de « privatisation » a été rapidement remplacée par la notion unique d'un « affermage-à-la-française-avec-régulateur-à-l'anglo-saxonne ». Il s'est agi le plus souvent de concéder à un opérateur privé d'envergure internationale, à la rigueur d'affermier, l'ensemble d'un service public, selon le périmètre de l'ancienne société publique. Si le modèle de l'affermage convient bien dans certains contextes, notamment apte à attirer ces opérateurs internationaux, nous devons proposer à l'avenir, pour les PED et notamment pour les PMA, une diversité de solutions adaptées à chaque contexte.

La diversité des contextes est déjà, dès le départ, celle de la diversité des secteurs techniques. Les lois de la physique sont parfois elles-mêmes déterminantes dans l'économie des secteurs. Par exemple, lorsque deux courants forts se rencontrent sur une ligne de transport d'énergie, ils facilitent le transport d'énergie, ce qui n'est pas exactement le même cas lorsque deux trains se rencontrent sur une même voie ferrée. De manière moins caricaturale, l'énergie électrique ne se transporte pas sur longue distance, contrairement du gaz ; l'eau a quant à elle un périmètre encore plus local. Au-delà de ces caractéristiques plutôt techniques, il faut aussi tenir compte de la taille du marché, de l'état initial du secteur, des compétences disponibles dans l'économie locale. C'est dire s'il faut éviter d'avoir un modèle de référence unique vers lequel tout le monde devrait converger.

Toutes les sociétés publiques n'ont pas forcément des performances mauvaises et pourtant la tendance à les « privatiser » s'est lourdement imposée, sans que l'on s'interroge véritablement sur la valeur ajoutée d'une participation privée. Certes en dessous d'un certain seuil critique de performances, l'amélioration de certaines sociétés semble difficilement pensable sans le recours à une gestion privée mais il faut parvenir à la susciter. Pour d'autres cependant, si leurs

performances sont proches des standards internationaux, l'évaluation préalable devrait être affinée. On peut envisager de conserver une structure publique en stimulant ses performances, par des comparaisons ou aussi en confiant une partie de ses fonctions au secteur privé, celui-ci s'impliquant plus aisément si l'optimisation de la structure publique est déjà en route. L'affermage du secteur de l'eau Sénégal – qui est un succès de référence – a été retenu alors que le rendement global de la société était déjà proche de 65%.

Au sein de l'espace africain, trop rapidement pensé comme un tout homogène, la diversité s'exprime aussi entre pays, en termes de gouvernance, de culture politique, de priorités nationales, de niveau économique, d'état des services publics, de capacités du secteur privé local, de taille des marchés à desservir. L'organisation des partenariats public-privé, et toutes les actions qui doivent l'accompagner, dont la régulation, doivent être analysés au regard d'une stratégie de progrès et de la pertinence d'un tel montage. Ce choix doit être ensuite décliné localement en fonction du contexte économique et juridique, mais aussi politique, social, culturel et humain. Il existe un spectre continu de solutions (participation du secteur « privé » ne veut pas dire « privatisation »), en combinant au moins des approches qui partent d'une optimisation de la gestion sous statut public, de la sous-traitance et du contrat de service jusqu'à la concession voire à la privatisation, via les contrats de management, l'affermage.

UNE REGULATION ENCORE A CONSTRUIRE

La régulation et en particulier l'idée d'une « autorité de régulation » ont aussi été soumises à la vision d'un « modèle unique pour tous ». Même pour ceux qui admettent le principe d'un « modèle adapté à chacun », l'idée demeure d'un point de convergence universel, qui constitue un modèle unique implicite. Ce modèle comporte le principe d'un régulateur « puissant » et « indépendant ». Pourtant la mise en œuvre a révélé une double difficulté : d'une part, floue en apparence, cette notion est liée en profondeur à sa logique culturelle d'origine, anglo-saxonne, d'autre part, elle a souvent et malgré cela été mixée à une régulation par le contrat, liée à un univers juridique français. La délégation de gestion sous forme « d'affermage », plus ou moins « concessif », par le biais d'un « contrat » est aussi en elle-même une forme de régulation.

La coexistence – ou du moins un métissage – de ces schémas n'est pas nécessairement impossible, mais elle rajoute par hypothèse de la complexité institutionnelle. Le cas de la société EDM, Energie du Mali, est emblématique à cet égard. Nos analyses, à la suite du départ de l'opérateur stratégique de référence, ont montré l'existence de conceptions juridiques contradictoires dans les textes qui fondent cette « privatisation », notamment entre celui créant l'organe de régulation et le contrat de concession (en particulier dans le domaine très sensible de la tarification et des formules de révision). Bien malin serait le juriste qui serait capable de dire qui décide de quoi, sur la base de quels indices, de quelles procédures...

Ces contradictions auraient probablement pu être levées si les acteurs – le concédant, le concessionnaire et le régulateur – avaient souhaité s'entendre. Mais chacun s'est progressivement replié sur ses objectifs, divergents par nature dans un PPP. Chacun s'est replié en même temps sur des pouvoirs adossés à une lisibilité incertaine des textes. On a donc manqué l'essentiel de la régulation qui est la constitution d'un contexte de confiance, nécessaire à l'investissement. Des logiques politiques et relationnelles l'ont emporté sur la logique collective et économique.

Il paraît utile, en matière de conception de la régulation, de s'interroger sur la maturité au sein du cycle de vie du secteur étudié : certains secteurs sont dans « l'enfance », d'autres en phase de croissance, d'autres encore en phase de maturité, et d'autres peut-être enfin dans une phase de récession. L'action publique ne pourra pas être conçue identiquement selon les cas. Dans une phase « d'enfance », lorsque le marché est incertain et les règles absentes, elle est structurante. Elle doit aider à développer le marché et à établir les normes et les règles du jeu, tandis qu'elle peut être plus discrète en phase de maturité. Elle est à nouveau nécessaire, mais différemment, lorsqu'il faut relancer la dynamique. S'agissant du mixage entre la régulation par

le contrat et celle par un organe autonome, l'organe de régulation paraît d'autant plus justifié que la responsabilité des opérateurs privés est importante, que ses engagements sont pris sur une durée longue et que son engagement financier est important.

Chaque situation comporte des logiques propres qui évoluent dans le temps. Récemment la municipalité de Johannesburg a souhaité, au terme d'un premier contrat, se séparer de son concessionnaire pour la gestion des eaux. Ce choix ne doit pas nécessairement être considéré comme un échec, mais comme l'aboutissement d'une phase d'appropriation. Ce résultat peut être considéré comme l'un des objectifs possibles de notre action en faveur du développement.

Autre point central, la notion de « capacité institutionnelle » (*capacity building*) est généralement et implicitement définie, à tort, comme la simple addition de structures universelles et de la formation des individus qui doivent occuper les rôles définis par ces structures. On se préoccupe alors principalement d'une élite formée, brillante, sans prendre garde au fait que sa gouvernance est enracinée dans un contexte sociétal singulier. La capacité institutionnelle renvoie tout aussi fondamentalement à la forme même des institutions. Celles-ci doivent naturellement répondre à des logiques universelles, mais elles doivent aussi le faire à l'intérieur des logiques culturelles singulières. Elles ne peuvent le faire selon une forme universelle. La forme des institutions – et donc la capacité institutionnelle – doit se concevoir au sein des cultures politiques concernées. La gouvernance ne se limite pas au niveau d'expertise des acteurs. Elle doit les inscrire dans des logiques sociales qui, localement, font sens en matière de responsabilité.

Une étude de prospective, conduite récemment par *Futur Africain*, menée avec de nombreux experts du continent, souligne que le facteur critique des scénarios d'avenir à 25 ans devrait être la prévalence ou non des logiques économiques sur les logiques politiques. Selon cette étude, la croisée des chemins entre un scénario rose et un scénario plus sombre pour l'Afrique serait précisément liée à la « capacité des institutions » à faire en sorte que les logiques économiques l'emportent plus régulièrement sur les logiques politiques et relationnelles.

Dans le contexte africain, la confiance doit notamment reposer sur des relations douces et amicales. A l'inverse, si ce n'est pas le cas, nous voyons apparaître un esprit critique particulièrement soupçonneux, qui se focalise sur la force des appétits en présence. Cet esprit critique puissant, lorsqu'il se propage dans l'opinion publique annihile l'espoir d'établir toute confiance. Il rend finalement impossible la poursuite du contrat. En l'occurrence, le cas se produit lorsqu'un organe de régulation est gouverné par les anciens agents du monopole public, qui sont pris dans des enjeux de revanche. La régulation prend vite la tournure d'une lutte à mort. On a même vu, suite au décès d'un membre d'une autorité de régulation, la presse semer le soupçon sur une mort par empoisonnement. Notons aussi que, à ce jour, en Afrique subsaharienne, aucun des régulateurs n'a obtenu de progrès sur le recouvrement des créances de l'Etat.

Dans la notion de PPP, le « P » le plus important n'est peut-être pas celui du mot « Privé », mais celui de « Partenariat », dans lequel aucune des parties ne doit ressentir d'abus de position de la part des autres. La confiance entre les acteurs est essentielle. L'investisseur ou du moins l'opérateur privé a besoin de travailler dans un avenir prévisible. L'autorité concédante publique a besoin de projeter un cadre à long terme. L'opinion publique et les consommateurs doivent pouvoir compter sur la fiabilité du service.

UNE METHODE BASEE SUR DES META-PRINCIPES ET UN PRAGMATISME EXPERIMENTAL

Quelques méta-principes

La régulation n'est pas une fin en soi : elle doit répondre à chaque fois à des objectifs de performances préalablement évalués. La régulation des services publics marchands est ceci

étant nécessaire, davantage encore dans les contextes fragiles que sont les pays en développement et les pays émergents. Mais la nécessité de réguler ne signifie pas non plus la nécessité absolue d'instituer un régulateur.

En amont la régulation doit introduire de la concurrence. Les PED ne constituent souvent pas des marchés assez larges pouvant bénéficier d'une forte libéralisation. Toutefois la persistance de situations de monopole reste néfaste comme le montre le cas des télécommunications. En Afrique de l'Ouest le prix des communications est plus élevé entre pays africains eux-mêmes qu'entre l'Europe et les Etats-Unis. L'explication est simple : le câble de liaison téléphonique côtier à haut débit est entre les mains de quelques opérateurs monopolistiques qui imposent des prix extrêmement élevés, rendent l'accès difficilement abordable. Le câble est donc vide en débit et rapporte essentiellement une rente à ces opérateurs.

En aval, la régulation est nécessaire pour garantir l'équité entre les acteurs. Elle est indispensable dans les PED également pour limiter les décisions répondant aux seuls intérêts politiques, notamment dans le domaine tarifaire. *In fine* il s'agit de créer un contexte plus prévisible et plus stable, plus conforme aux logiques des acteurs économiques.

La première fonction de régulation serait d'offrir à tous les acteurs une information pertinente partagée. Cette information doit porter sur le secteur, les acteurs et les sociétés en place, à travers notamment la mesure, le suivi et la comparaison des performances (régulation incitative).

Il faut ensuite remettre en question l'utopie mal comprise du régulateur « indépendant ». Le sens de la notion « d'indépendance » est souvent mal interprété et celle-ci doit être précisée. En l'occurrence, elle n'autorise pas le régulateur à se comporter comme un « électron libre », indépendamment de toute raison économique. Son « indépendance » doit s'apprécier au regard de son détachement par rapport à des intérêts politiques et particuliers. En France, l'Agence de régulation des télécommunications a son budget voté par l'Etat, et pourtant elle s'est forgée une réputation d'indépendance du fait de son mode de fonctionnement. De même au Maroc la Haute autorité de communication audiovisuelle (HACA), première autorité administrative du pays, est placée « sous la protection tutélaire » du Roi. Cette position, loin de constituer une faiblesse, lui permet au contraire d'être sanctuarisée et protégée des intérêts privés ou administratifs qui cherchent naturellement à la capturer. Dans ce même pays, la direction de l'ANRT (secteur des télécommunications) a été confiée à un proche du Roi, seule solution pour lui donner crédibilité et des moyens d'action dans ce contexte monarchique.

Même dans les pays développés, l'indépendance d'une autorité de régulation est par nature relative. Une certaine dépendance demeure et doit demeurer vis-à-vis du cadre réglementaire et législatif, des standards internationaux, des bonnes pratiques généralement admises, mais aussi d'un comportement *fair*, critère qui emprunte peu à des considérations économiques et techniques. Un régulateur doit se construire une réputation et être reconnu légitime, crédible, impartial et *accountable*, notamment en motivant ses décisions, en les rendant publiques et en s'assurant de leur mise en application.

Son rôle est à la croisée d'intérêts contradictoires. Il doit comprendre les intérêts des consommateurs et l'évolution de leur demande. En matière tarifaire, son pouvoir d'arbitre, attendu du secteur privé, nécessiterait une grande prudence. En matière de concurrence, il devrait disposer d'un pouvoir d'enquête et de recommandations. Les avis ou décisions d'un régulateur doivent être soumises à des procédures de recours ce qui, dans les faits, est rarement le cas. Dans de nombreux PED les textes prévoient la possibilité de l'intervention de telle ou telle cour de justice. Malheureusement, dans la réalité, celle-ci se révèle illégitime au double motif qu'elle est souvent techniquement incompétente et qu'elle est généralement perçue comme inféodée et partielle. Dans ce cas, il n'y a donc *de facto* aucun recours. Une entité régulatrice pourrait donc avoir pour fonction, au début, de participer au réglage progressif du cadre institutionnel.

Peu à peu émerge la notion d'une régulation progressive, qui doit se construire et évoluer dans le temps pour contribuer à une meilleure maîtrise et prévisibilité des risques et à la croissance économique des secteurs visés. Cette progressivité ne doit pas être synonyme d'arbitraire, elle peut résulter d'un processus d'évaluation et doit passer par la voie législative. De nouvelles missions pourront être confiées à des entités régulatrices, après évaluation de leur rôle passé effectif, de l'expertise et de la valeur ajoutée qu'elles ont apportées, de la confiance qui s'est instaurée entre les acteurs. Le moment de cet approfondissement peut être prévu par des clauses de rendez-vous inscrites dans les textes instituant la régulation.

De même que les modalités de gestion du service ou les objectifs d'une régulation, les pouvoirs des entités de régulation, leurs modalités de fonctionnement, doivent s'appuyer sur un diagnostic initial précis et partagé. Il doit prendre en compte la situation présente et l'historique, les enjeux et les contraintes. Il doit reposer sur un débat participatif qui permette d'aboutir à des objectifs réalistes et d'analyser les impacts des choix retenus. Ces débats doivent associer les acteurs publics (Etat, collectivités locales, entités publiques), ainsi que le secteur privé (entreprises privées, banques et marchés financiers) et enfin les usagers et la société civile.

Enfin, la régulation n'existe pas de manière désincarnée. Elle doit se définir pays par pays, à chacun selon son contexte. Cette spécificité n'est pas propre aux PED. Parmi les pays riches, dont les économies tendent vers « le » modèle d'une économie performante, les entités de régulation sont loin d'être similaires. Le régulateur britannique – en nom personnel – se distingue des commissions américaines ; en France et en Suède, les régulateurs jouent des rôles différents, selon des styles et des arguments distincts. Il n'y a pas de modèle unique y compris dans les pays occidentaux. Il n'y a pas de modèle normatif, pas d'optimum institutionnel (pas de *right head point*) vers lequel il faudrait tendre à tout prix. Les modèles de régulation peuvent d'ailleurs être interprétés comme un révélateur de leur contexte et de la culture politique dans laquelle ils opèrent. En Afrique, jusqu'à présent, certains régulateurs ont pu être plutôt perturbateurs et à l'origine de contre-performances, notamment parce qu'ils tentaient de copier un modèle unique. Ce faisant ils n'ont pas répondu aux inquiétudes du contexte et ils n'ont pas non plus bénéficié de comportements responsables des acteurs. La juxtaposition de schémas issus de droits allogènes (un mixage aléatoire des modèles français et anglo-saxon) n'est pas viable. Il s'agit plutôt de faire émerger dans les pays du Sud un droit local qui pourrait s'appuyer sur une recherche endogène.

Si la notion « d'indépendance » du régulateur reste toute relative, il s'agit surtout de privilégier la contribution de la régulation à l'amélioration du secteur. Le principe d'un arbitrage plus indépendant serait parfois à rechercher au niveau d'instances supranationales (arbitres en recours des conflits nationaux, régulateurs régionaux). Au-delà de quelques principes intangibles (*accountability* et transparence pour acquérir la confiance des investisseurs et des usagers), il faut s'adapter à chaque contexte et concevoir un modèle évolutif, susceptible de répondre aux politiques sectorielles définies par les autorités publiques et de prendre en compte la maturation des secteurs.

Un pragmatisme expérimental

La démarche de construction institutionnelle – que ce soit pour de la délégation d'un service au secteur privé ou pour définir la régulation – doit avant tout se situer dans une attitude de pragmatisme expérimental, fondé avant tout sur l'observation des pratiques et des enjeux locaux. Il s'agit également de dépasser les schémas stéréotypiques actuels (affermage d'une société nationale intégrée par un opérateur international avec institution d'une autorité de régulation).

L'affermage, en monopole national, reste une solution parfois nécessaire. Mais d'autres solutions sont possibles et doivent être incluses dans l'évaluation initiale. La première option est de conserver l'office public et de créer une incitation de performances. La comparaison de performances au niveau régional (*benchmarking*), comme dans le cas de l'eau de Phnom Penh, est souvent citée en exemple. Dans une perspective de délégation à un opérateur privé, il y a

lieu de diagnostiquer les dysfonctionnements majeurs de la société et d'agir là où les enjeux sont les plus grands. On doit aussi répartir les missions et les risques vers ceux qui sont les plus à même de les assumer.

La gestion commerciale (facturation et surtout encaissement des factures, voire inventaire et gestion informatisée de la clientèle) est souvent le véritable maillon faible, bien avant de déléguer la production d'eau ou d'électricité. Les pertes financières dues aux rendements commerciaux faibles, calculées par rapport à des objectifs raisonnables, sont parfois du même ordre que les investissements nécessaires à une remise sur pied du secteur. La diminution des pertes commerciales devrait alors primer sur toute extension des capacités de production (dans certains réseaux chaque production supplémentaire ne fait qu'accroître les pertes). On peut aussi concevoir que la société publique continue de gérer les installations industrielles et qu'elle délègue la fonction commerciale à plusieurs sociétés, mises en concurrence, soumises à des objectifs de performances. Parallèlement un autre opérateur privé (ou le même), compétent sur des aspects techniques, peut intervenir sur les fuites techniques. Le retour à une meilleure situation financière permettrait sans aucun doute de revenir alors à des investissements d'extension (de production et de desserte). L'une des difficultés est aujourd'hui d'attirer à nouveau les grands acteurs internationaux, y compris sur ces investissements, mais aussi de créer les conditions pour susciter l'intervention d'acteurs régionaux ou locaux. Bien souvent la double activité de gestion clientèle et de suivi des réseaux pourrait être confiée à ce secteur privé local.

C'est également une démarche pragmatique qui conduit au Gabon à étudier la réduction des consommations de l'Etat, plutôt que d'attendre qu'il s'engage à payer des arriérés qu'il aura des difficultés à couvrir. L'opérateur privé et l'Etat ont choisi de s'entendre pour écrêter les consommations administratives et réduire pour chaque entité la durée du crédit-client.

Des exemples impliquant une démarche participative, au travers d'associations de quartiers et d'ONG comme médiateurs sociaux, commencent à porter leurs fruits. Au Sénégal l'opérateur national de distribution d'eau collabore avec une ONG (ENDA) pour étendre la desserte des quartiers défavorisés. Dans des contextes plus difficiles, comme au Tchad, cette même recherche de multi-partenariats a permis d'étendre la desserte dans les faubourgs de la capitale, là où avaient échoué des plans d'action successifs en faveur de la société publique nationale.

Concernant la régulation, la démarche doit aussi s'affranchir des schémas idéologiques pour prendre en compte les réalités observables. Par exemple, il faudrait dépasser le refus des bailleurs – à caractère assez théorique – de reconnaître leur rôle implicite de régulation. Ainsi la persistance de différends profonds entre les partenaires les conduit régulièrement à révéler ce rôle de méta-régulateur en proposant des actions de facilitation. Plutôt que de vouloir faire croire à leur neutralité, ne devraient-ils pas reconnaître ce rôle ? Par exemple ne devraient-ils pas remettre en question le monopole existant sur le câble côtier haut-débit ? Les garanties partielles de risque constituent également à cet égard un instrument de régulation qui pourtant ne s'avoue pas totalement comme tel.

La régulation doit prendre en compte le contexte local, la nature et la taille du secteur, les contraintes géographiques et économiques, l'histoire législative et réglementaire, les réticences sociales ou encore le potentiel du secteur privé local. Au Burkina, dans le secteur électrique, on a d'abord assisté à un affrontement entre les tenants de la création immédiate d'un régulateur « puissant et indépendant » et ceux qui défendaient « l'absence de régulateur ». La démarche a ensuite consisté à prendre en compte d'une part les caractéristiques du secteur : un monopole public, réalisant historiquement des performances raisonnables, agissant sur un marché de petite taille qui n'appelle donc *a priori* ni affermage ni régulateur puissant, appelé à poursuivre peu à peu son interconnexion avec les pays voisins, et d'autre part le cadre législatif existant, à savoir une loi de 1998 qui autorise l'introduction du secteur privé et la mise en place d'un régulateur mais peu concrétisée aujourd'hui. Les acteurs ont choisi, pour le moment, de ne pas prendre à rebours ce contexte mais de s'appuyer dessus pour dégager un compromis cohérent. On s'oriente en l'occurrence vers la mise en place prochaine d'un régulateur, mais dont les

missions évolueront progressivement dans le temps, suivant la crédibilité, la légitimité qu'il saura imposer au fil de son action.

Le champ de la régulation ne s'applique pas seulement au cas traditionnel du binôme public-privé. L'Agence française de développement soutient actuellement des travaux de recherche appliquée sur le domaine peu exploré de la régulation des offices publics, de façon à mieux identifier les déterminants d'une relation public-public à succès, tant économiques que sociétaux de façon à en tirer des enseignements transposables (relation entre l'opérateur public et sa tutelle, définition des performances et contrat d'objectifs, modernisation du management, prise en compte des objectifs sociaux, ...).

La difficulté de la régulation économique notamment des services publics marchands tient sans doute à la diversité de contextes et d'acteurs face à une offre de solutions largement monolithique. Il serait utile d'élaborer une typologie de situations, de types de pays, d'économies et de solutions mises en œuvre. Mais il convient aussi de ne pas oublier la dimension politique et culturelle de la question, qui renvoie à une étude quasi anthropologique des formes sociétales et de leur compréhension du rôle de l'Etat, de la frontière entre le privé et le public, du rapport au temps, ou encore de la force des règles écrites par rapport au lien social. La tentative, il y a quelques années, d'expliquer la croissance économique de certains pays en se référant à d'hypothétiques valeurs culturelles s'est avérée totalement erronée ; certains chercheurs ont par exemple prétendu expliquer, à partir du même système de valeurs – confucianiste par exemple –, successivement l'échec puis le succès des « dragons asiatiques ». Depuis on a rejeté toute analyse culturelle, alors que ce sont les hypothèses d'un « système de valeurs déterminant » qu'il fallait rejeter pour prendre en compte par contre l'existence d'un ensemble de valeurs, de règles et de comportements propres à chaque pays et qui fait que chacun donne un sens différent à des notions que l'on croit trop souvent universelles. La question « culturelle » porte sur l'efficacité économique des institutions selon la manière dont elles prennent sens au sein d'un contexte culturel. Ainsi la mise en œuvre d'un contrat de gestion déléguée au Liban s'est heurtée à la différence d'interprétation du contrat signé entre les parties et du rôle dont chacun s'est senti investi : pour le partenaire français, obligation de résultats et large autonomie liée à la maîtrise d'un métier, pour la partie libanaise, obligation de moyens et travail collaboratif. L'attente libanaise de pouvoir « apporter son aide » a été considérée par la partie française comme un acte d'ingérence.

Il s'agit, sans se laisser décourager, de développer une approche intégrant et mettant en lumière la diversité des logiques économiques, financières, institutionnelles, contractuelles, sociales, culturelles et comportementales, fondant un regard pragmatique et expérimental dans l'espace et dans le temps. Certes une difficulté demeure, consistant à devoir le plus souvent apporter des réponses rapides, laissant précisément peu de temps à une démarche pragmatique, progressive et expérimentale. Mais cette apparente contradiction peut être levée grâce à la conviction que seule cette approche pragmatique permettra de tenir l'objectif de construire des solutions durables.

L'ambition de mettre en place une régulation régionale du secteur électrique sur treize pays de l'Afrique de l'Ouest s'inscrit dans cette perspective. Il n'existe pas encore à proprement parler de marché régional de l'électricité, mais des marchés nationaux et quelques échanges bilatéraux. L'idée est d'aider à l'émergence d'un marché permettant un approvisionnement plus fiable et à moindre coût (certains pays disposent d'une énergie hydroélectrique moins chère). Dans le même temps, il s'agit d'optimiser les échanges existants et, pour cela, de s'appuyer sur une volonté collective, y compris des opérateurs positionnés aujourd'hui sur la question des investissements prioritaires, pour instaurer progressivement et parallèlement une régulation régionale, sous forme d'un panel d'experts. Cette entité pourra développer des comparaisons de performances, bâtir des bases de données régionales, et faciliter les échanges d'informations. A terme, elle doit aider à rassurer et à attirer les investisseurs, à introduire de la confiance. Le Bureau de développement de la régulation régionale, en place, embryon du futur régulateur régional, doit commencer par proposer le contenu des missions possibles, formaliser les relations entre les acteurs sous forme de procédures, puis monter des actions pilotes, démonstratives, de régulation régionale, avant la mise en place effective d'un organe. Il pourra,

à la demande des acteurs, apporter son expertise sur le contenu des contrats d'échanges d'énergie (existants ou à venir) et de leurs clauses tarifaires. Cette démarche expérimentale doit permettre d'optimiser l'appropriation régionale du processus, de mieux apprécier le jeu des acteurs (ministères, régulateurs nationaux, opérateurs), et d'affiner les missions du futur régulateur. Cette approche est regardée avec intérêt dans d'autres géographies y compris en Asie du Sud-est.

CONCLUSION

La gestion des services publics marchands, la délégation de gestion et la régulation sont autant de thèmes qui cristallisent en même temps espérances, méfiances et confrontations idéologiques, tant dans les PED que dans les pays développés. On ne saurait trop rappeler les réticences sociales à l'implication du secteur privé dans certains pays et dans certains secteurs comme l'eau potable, perçus avec une forte sensibilité. Après une décennie d'application de méthodes standardisées, le temps semble venu d'une démarche souple et progressive, fondée sur l'observation des faits, taillée sur-mesure, adaptée à chaque contexte, qui parte d'une solide compréhension des comportements de l'ensemble des acteurs. Une telle approche nécessite, de la part des bailleurs de fonds aussi, qu'ils sachent se réguler eux-mêmes en acceptant le caractère pragmatique et expérimental de ces démarches dont l'objectif premier est l'amélioration des services pour les pays concernés.