

Débat sur la fourniture des services publics fondamentaux en Afrique subsaharienne : réponse à Nellis

*par Kate Bayliss, Consultante indépendante, Brighton, Royaume-Uni et
Ben Fine, Professeur d'économie, SOAS, Université de Londres*

C'est avec un plaisir mêlé de surprise que nous avons lu le One Pager n° 31 de John Nellis, une réplique au dossier de recherche politique rédigé par Bayliss et McKinley pour le Centre international pour l'action en faveur des pauvres intitulé « Les conséquences de la privatisation des services publics fondamentaux en Afrique subsaharienne sur la réalisation des OMD ». Ce dossier est un compte-rendu du livre de Kate Bayliss et Ben Fine, *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water* (Basingstoke: Palgrave MacMillan).

Bien entendu, le contenu du livre va au-delà des points couverts dans ce dossier. Les auteurs y critiquent de manière virulente et détaillée la théorie et la politique de la Banque mondiale en matière de privatisation et se montrent extrêmement sceptiques quant au mea culpa actuellement formulé par celle-ci (« nous avons tort, nous avons trop privatisé, trop tôt et sans que les conditions préalables nécessaires soient réunies »). Si la Banque est partiellement revenue à la raison, en dépit de puissants soutiens en faveur de la privatisation et de promesses exagérées quant aux performances de celle-ci, c'est parce que les résultats de la privatisation en Afrique subsaharienne ont été lamentables.

Le temps est en effet venu de « repenser » cette théorie, ce qui signifierait remettre le secteur public aux commandes. Or contrairement aux apparences, ce n'est pas ce que la Banque mondiale et Nellis proposent. Leur priorité est de continuer à soutenir le secteur privé tout en exhortant l'État à renforcer ses capacités — mais principalement pour soutenir la fourniture des services publics par le secteur privé, non par le secteur public. Les privatisations les plus faciles sont derrière nous : aujourd'hui, à l'évidence, la privatisation bat de l'aile. C'est pourquoi, selon eux, l'État doit redoubler d'efforts pour que celle-ci soit un succès. Or aucune évaluation n'est fournie quant aux résultats qui pourraient être obtenus en consacrant les mêmes ressources et les mêmes engagements à la fourniture des services publics par le secteur public. Cette position est maintenue quand bien même il est admis, comme le confirme Nellis, que la fourniture de l'électricité et de l'eau en Afrique subsaharienne demeura essentiellement à la charge de l'État.

Tel est le contexte de la réplique de John Nellis. Pendant vingt ans sa position sur la privatisation a reflété, et même influencé, celle de la Banque mondiale — d'abord une approbation prudente de la privatisation, suivie d'un soutien total à celle-ci, et enfin plus récemment, une reconnaissance implicite de ses défauts. Nous accueillons donc avec plaisir son acceptation en cinq points de notre diagnostic. La fourniture des services publics fondamentaux en Afrique subsaharienne n'est pas une tâche facile, mais l'expérience de la privatisation a encore renforcé les difficultés rencontrées en la matière en affaiblissant les capacités de l'État ou en empêchant de les développer.

Tout comme la Banque mondiale, Nellis ne soutient plus de manière dogmatique un modèle de privatisation identique pour tous. Comme nous l'avons déjà mentionné, la priorité du nouveau modèle est d'obtenir de l'État qu'il soutienne le secteur privé, plutôt que de le laisser livré à lui-même. Cela apparaît clairement dans sa phrase de conclusion : « En résumé, la solution n'est pas d'éviter l'investissement privé, mais plutôt de trouver des mécanismes qui le rendent plus acceptable sur le plan politique et plus responsable sur le plan social et qui permettent aux investisseurs comme aux consommateurs d'en retirer un bénéfice ».

Il est vrai que, tout en acceptant notre diagnostic, Nellis nous critique sur trois points. Le premier est que nous « surestimons » la capacité de l'État en Afrique subsaharienne. Il n'étaye toutefois pas cette affirmation par une preuve, très probablement parce qu'aucune estimation n'a été faite. Or ce que nous voulons faire remarquer, c'est que l'expérience de la privatisation s'est clairement appuyée sur une surestimation de la capacité du secteur privé. Plus important encore, Nellis reconnaît que la fourniture des services publics par le secteur public sera prédominante dans un avenir prévisible et, implicitement, que c'est donc sur le secteur public que les efforts de réforme et de renforcement des capacités devront être concentrés — quels que soient les défauts actuels de ce secteur.

Bien naturellement Nellis s'interroge sur la manière d'y parvenir, pour supposer finalement que cela est impossible. Il prévoit cependant, avec justesse, que nous traitons cette question cruciale dans notre livre, où nous proposons la stratégie du « système de fourniture par le secteur public ». Le point de départ de cette stratégie ne consiste pas à opposer fourniture des services publics par le marché (privé) et fourniture des services publics par l'État (public), mais à analyser les spécificités de chaque pays et de chaque secteur, en termes de pratiques et de potentiel. Dans cette approche, les présomptions quant à la sous-estimation ou à la surestimation des capacités de l'État n'ont pas lieu d'être : la fourniture des services publics par le secteur public doit être traitée et évaluée comme une option.

Le second point de la critique de Nellis est que, selon lui, nous sous-estimons le montant des capitaux privés nécessaires pour répondre aux immenses besoins d'investissement de l'Afrique. Mais les capitaux privés ne sont déjà pas parvenus à répondre à ces besoins. C'est d'ailleurs pour cette raison que le nouveau modèle de la Banque mondiale encourage les États (ainsi que les consommateurs) à redoubler d'efforts pour absorber une plus grande partie des risques afin de satisfaire les garanties désormais exigées par les investisseurs privés. Mais surtout, les capitaux privés ont un coût qui n'est pas nécessairement inférieur à celui du financement public. Nous n'excluons pas la participation des capitaux privés, mais nous la résituons dans le cadre du fonctionnement économique et social global d'un pays et nous tentons de comparer sérieusement les formes alternatives de fourniture des services publics par le secteur public et par le secteur privé.

Le troisième point de la critique de John Nellis porte sur l'exemple positif de la Athi Water Services Commission, présentée comme un mécanisme hybride de gestion privée et de propriété publique (un projet qui, ce n'est certainement pas un hasard, a été entrepris contre l'avis des donateurs). Dans notre livre, nous donnons d'autres exemples d'initiatives semblables. Certaines réussissent, d'autres non. Ce projet particulier, comme le reconnaît lui-même Nellis, est loin d'être idéal mais, plus grave encore, il ne résout pas le problème du manque de financement destiné à l'investissement. Cependant, il est significatif d'observer que Nellis suppose toujours que la gestion par le secteur privé peut fonctionner et que la gestion par le secteur public ne le peut pas. Une telle supposition s'est de fait auto-réalisée pendant l'ère de la privatisation, au cours de laquelle les capacités de fourniture des services publics par le secteur public ont systématiquement été amoindries.

En résumé, contrairement à Nellis, la solution que nous proposons « n'est pas d'éviter l'investissement public, mais plutôt de trouver des mécanismes qui le rendent plus acceptable sur le plan politique et plus responsable sur le plan social et qui permettent aux investisseurs comme aux consommateurs d'en retirer un bénéfice »

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

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

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

www.undp-povertycentre.org