

LA PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS DANS LES PAYS DES PÉRIPHÉRIES

PATRICE ALLARD *

Issue des pays du Centre, la pratique de la privatisation des services publics dans les Périphéries s'inscrit dans le contexte de la grande vague néo-libérale des années 80, notamment comme élément de conditionnalité entrant dans les programmes d'ajustement structurel. Selon les rapports de force, une infinité de combinaisons public/privé a éclos permettant souvent à des grandes firmes multinationales de participer à la mutation, notamment dans les secteurs comme l'eau et les télécommunications. En deux décennies, la norme du « client » en lieu et place de celle d'« usager » a entraîné l'exclusion du pauvre.

Privatiser les services publics s'inscrit, pour les pays périphériques, dans un mouvement déjà ancien, commencé dans les années 80 et parallèle à celui qui a été mené dans les Centres. Il ne saurait être de propos ici d'en dresser un inventaire ¹, ni d'en dégager un bilan ². Les lignes qui

* RÉDACTEUR EN CHEF DE LA REVUE *INFORMATIONS ET COMMENTAIRES*

¹ La diversité de ces opérations comme la multiplicité des sources qui les enregistrent rendraient délicat et de peu d'intérêt la construction d'une compilation de celles-ci.

² Pour certaines, une période de plus de vingt années permet d'en mesurer certains effets. Toutefois, parler de succès ou d'échec implique l'usage de critères admis par tous (ou presque) et permettant des jugements sans équivoque. Ces critères n'existent sans doute pas. Ainsi l'accroissement de la densité du réseau de télécommunication dans un pays est souvent présenté comme le symbole du succès d'une privatisation de l'office public de télécommunication du pays en développement, pourtant il ne renseigne nullement sur les conséquences pratiques de cet accroissement. Son extension à l'ensemble du territoire, les modalités et les prix attachés à son usage ont-ils rendus plus nombreux ses utilisateurs, nous ne le savons pas.

suivent n'ont d'autre ambition que de repérer quelques tendances lourdes et d'en inventorier les effets dans l'optique du développement de ces pays des Périphéries.

Des services sont de nature publique parce que certaines prestations de service sont indispensables pour assurer la cohésion sociale nécessaire à la nation ou à ses collectivités et parce que la fourniture de ces prestations requiert une intervention publique³. Sont ainsi qualifiés de publics des services de nature très différente : éducation, santé, transport, distribution de l'eau, de l'énergie, collecte des déchets, assainissement, télécommunications, services portuaires ou aéroportuaires. Ils diffèrent par l'importance variable des infrastructures nécessaires à leur production et par le degré de monopole qu'imposent ces infrastructures. Parmi ces différents services, l'éducation et la santé constituent des cas particuliers qui justifieraient un traitement spécifique. Pour cette raison, nous les laisserons de côté ici, portant l'analyse sur les autres services publics. Parce que ces services sont indispensables et relèvent de l'intérêt général, l'accomplissement de la mission du prestataire doit respecter (au moins) trois principes :

10

- continuité, le service fourni à la demande d'usagers ne doit pas connaître d'interruption ;
- égalité, chacun doit pouvoir avoir accès à ces prestations, sans distinction (ceci peut être étendu également au contrôle de la gestion du service et à l'accès aux emplois offerts par le prestataire) ;
- mutabilité, le service fourni doit s'adapter aux changements des besoins collectifs qu'il satisfait ainsi qu'aux mutations technologiques.

La privatisation de ces services publics peut s'entendre comme l'irruption d'entreprises privées, poursuivant des buts lucratifs, dans la prestation de ces services. Dans les pays des Centres comme dans ceux des périphéries, cette irruption emprunte des formes variables. Le tableau ci-après, gradué en fonction de l'importance prise par le privé dans la prestation du service, en présente les principales formes.

³ Léon Duguit désigne comme service public « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que cet accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante. » Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, troisième édition, Paris, 1928.

Selon ce tableau ⁴, il est aisé de voir un recours graduel à l'action de l'entreprise privée. Ceci offre aux pouvoirs publics le choix de déterminer le degré d'initiative qu'ils accorderont au secteur privé. Dans chacun de ces cas, le recours à l'action du privé s'inscrit dans un contrat de partenariat public/privé, de sorte que le caractère d'intérêt général de la prestation ne disparaît pas mais s'inscrit dans les dispositions de ce contrat initial. De même, la mise en place d'une autorité de régulation par les pouvoirs publics doit assurer le respect des dispositions du contrat. Cependant la ou les entreprise (s) privée (s) qui se voi(en)t confier une mission de service public dispose (nt) d'un pouvoir d'influence qui croît aussi graduellement. Pour cette raison, il est difficile de limiter l'usage du terme privatisation à son seul sens strict (prise de participation au capital). Par suite, nous parlerons de privatisation lorsque le partenariat public/privé rend possible la capacité de l'entreprise privée à privilégier ses normes et ses choix. Dans la pratique, à l'exception des contrats de service, tous les types de privatisation présentés dans le tableau ci-dessus entrent dans la rubrique.

La pratique de la privatisation de services publics dans les Périphéries s'inscrit dans le contexte de la grande vague néolibérale des années 80. Comme nous l'avons signalé, cette pratique a débuté dans les pays des Centres. Elle s'est répandue ensuite au Sud, essentiellement sous l'action des Institutions financières internationales (IFI) qui en ont fait un des éléments de conditionnalité entrant dans les programmes d'ajustement structurel. Accablés par le poids des dettes extérieures, dans les pays périphériques, de nombreux gouvernements ne possédaient plus des marges de manœuvre leur permettant de résister aux injonctions des créanciers dont les intérêts étaient parfaitement défendus par ces IFI. D'autres gouvernements s'y sont ralliés par conviction idéologique (Menen en Argentine, Pinochet au Chili). La généralisation de cette politique a fini par en faire une norme de la bonne gouvernance. Son respect est devenu un des éléments susceptibles de s'attirer la confiance des prêteurs et investisseurs internationaux. Il n'est pas alors étonnant de voir un pays peu

⁴ Il est possible de se reporter ici au *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, Programme des Nations Unies pour le Développement, Économica, Paris New York, 2006, p. 91 et à la présentation du dossier de la revue *Informations et commentaires*, n° 115, avril-juin 2001, p. 12.

Les différentes formes de privatisation

Type	Propriété des infrastructures	Gestion de la prestation	Charge de l'investissement	Risque (de perte ou de profit) supporté par :	Durée	Principaux aspects
Contrat de service	Reste publique	Une partie limitée est déléguée au privé	Reste publique	Assumé par le secteur public	Courte, 1 ou 2 ans	Il s'agit de l'externalisation d'une fonction particulière qui permet au service de centrer son activité sur son métier (par exemple la restauration dans les services hospitaliers)
Contrat de gestion	Reste publique	Appartient à l'entreprise privée	Reste à la charge du public	Assumé par le secteur public	3 à 5 ans	Le gestionnaire privé apporte son savoir-faire et est rémunéré par un pourcentage du chiffre d'affaires
Contrat d'affermage	Reste publique	Appartient à l'entreprise privée	Reste à la charge du public	Partagé entre le public et le partenaire privé	8 à 15 ans	Il s'agit d'un contrat de location des installations par l'entreprise privée qui les utilise. Le prix de la prestation est fixé conjointement de manière à rémunérer l'activité du locataire. Dans la formule : réhabiliter, exploiter transférer, la mission du locataire porte également sur la remise en état des infrastructures, ce qui profite au locataire pendant la durée du contrat, puis revient au public à l'expiration de celui-ci.

PRIVATISATION DANS LES PAYS DES PÉRIPHÉRIES

Concession	Reste publique	Appartient au concessionnaire privé	À la charge du concessionnaire privé	Supporté par le concessionnaire privé	20 à 30 ans	Le concessionnaire fournit un service sur un espace donné, entretient les infrastructures qu'il utilise et en développe de nouvelles. Dans la formule construire, exploiter, transférer la propriété de ces nouvelles installations revient au public à l'expiration du contrat. Dans la formule : construire, posséder, exploiter, le concessionnaire est propriétaire des nouvelles installations qu'il construit. À l'expiration du contrat, le public doit donc racheter celles-ci, ou renouveler la concession.
Ouverture à la concurrence	En général elle reste propriété publique	La compétition entraîne un mode de gestion privé	Public et privé en fonction de l'entreprise concernée	Supporté par le public et le privé, suivant l'entreprise concernée	Illimitée	L'ouverture à la concurrence correspond à la rupture du monopole d'un organisme public et de la venue de compétiteurs privés, avec la mise en place de règles concurrentielles et d'une institution chargée d'en assurer le respect.
Privatisation au sens strict	Privée	Privée	Privée	Privé	Illimitée	L'organisme public, transformé en société par action, a son capital détenu, en totalité ou en partie, par des agents privés et devient ainsi une firme privée. Son comportement peut être contraint au respect de règles particulières donnant à cette entreprise une mission de service public ou d'intérêt général.

endetté comme l'Afrique du Sud entreprendre sans contrainte extérieure un programme de privatisation ⁵.

Si, pour satisfaire les créanciers, le besoin de constituer un surplus en devises, en réduisant le champ de l'action étatique, a parfois été avancé, la justification des programmes de privatisation s'inscrit dans l'idéologie libérale. Le postulat de la plus grande efficacité de l'entreprise privée, celui de la concurrence, chargée de défendre les intérêts des plus faibles, constituent des croyances puissantes pour convaincre les décideurs du Sud. Il s'y ajoute, dans le cas où des entreprises étrangères seraient concernées, la certitude de transferts de capitaux et de techniques capable d'accélérer la croissance économique.

14

Ce tournant libéral marque une rupture dans l'histoire des services publics. Dans les pays des Centres, leur développement s'inscrit, certes, dans le débat idéologique qui oppose la conception libérale de l'État, dont l'action doit être limitée aux missions régaliennes, à la conception de l'État interventionniste, qui trouve une expression achevée dans le *welfare state*. Pourtant l'importance des revendications populaires a singulièrement freiné les ambitions des doctrinaires libéraux, alors que le souci des intérêts du capital limitait la portée des choix interventionnistes. Le pragmatisme qui en résulta a ainsi marqué la construction des services publics. Le modèle original du « service public à la française », dans lequel une entreprise privée peut se voir confier des missions de service public témoigne de ce pragmatisme dans la recherche de solutions de compromis.

Pour les pays des Périphéries, où les services publics ont été développés à l'imitation de ce qui était fait dans les Centres (ou les métropoles coloniales), cette rupture, qui place l'idéologie libérale en instance dominante en matière de choix économiques, conduit à l'occultation des spécificités de ces pays. Ils réunissent en effet des conditions particulières qui les différencient largement des pays centraux :

– leurs infrastructures sont très insuffisantes, au plan qualitatif ⁶ comme au plan quantitatif ⁷, pour assurer un accès de tous aux services ;

⁵ Barbara Garson, « Franklin Templeton et Suez-Lyonnaise des eaux, deux requins dans les mêmes eaux », *Planète bleue*, site/<http://eau.apinc.org>, 30 septembre 2003.

⁶ En 2005, le réseau de distribution d'eau à Porto Rico enregistrait un taux de fuite de l'ordre de 50 %. (site : <http://eau.apinc.org>)

⁷ En 2004, d'après le PNUD, près de 45 % des habitants n'avaient pas accès à un point d'eau aménagé ; ils étaient 52 % en 1990.

- la faiblesse des revenus d'une partie importante de la population interdit de faire supporter aux pauvres le coût de production du service ;
- ce sont de « jeunes » nations pour lesquelles la consolidation de l'État reste nécessaire. A ce titre, assurer à chaque citoyen le droit de bénéficier de prestations de service constitue un élément important dans la consolidation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, comme dans la légitimation du pouvoir politique ;
- enfin, nous l'avons déjà signalé, ce sont des pays qui occupent une place périphérique dans l'ordre économique international ; leurs décideurs sont soumis à des contraintes exercées par des centres de décision extérieurs qui limitent leur capacité de choix.

Pour ces raisons, le mouvement de privatisation est apparu, au Sud, comme une transformation radicale, l'irruption des logiques de gestion de la firme privée. Il nous faut cependant caractériser ce que signifie l'apparition de ces logiques du privé.

Des logiques privées

15

Une entreprise privée satisfait des clients, c'est-à-dire des individus dotés d'un pouvoir d'achat, cherchant la meilleure qualité au prix le plus faible. Un service public s'adresse à des bénéficiaires dotés de droits leur garantissant un accès à des prestations de services. Parce qu'ils sont citoyens d'une nation ou relèvent d'une des collectivités de cette nation, ces bénéficiaires ont un droit à disposer d'une fourniture d'eau potable ou d'accéder à un réseau de télécommunication et garantir ce droit suppose que le prestataire de chacun de ces services respecte des principes de service public (égalité, continuité et mutabilité). Au-delà du sens des mots client/bénéficiaire, nous avons ici deux normes distinctes⁸. La question

⁸ En France, l'irruption de la norme nouvelle de l'entreprise privée s'est faite à l'intérieur même des entreprises publiques chargées d'une mission de service public, sous la forme d'un nouvel esprit d'entreprise. Ainsi le vocabulaire interne de la SNCF emploie-t-il le terme client pour désigner les passagers qu'elle transporte. Il est toutefois plus facile de transformer le vocabulaire que l'esprit des voyageurs, puisque, lorsque la continuité du service rendu est interrompue, ce ne sont pas des clients non satisfaits que rencontre la SNCF mais des « usagers » en colère.

qu'elles posent porte sur la compatibilité de ces deux normes (ou sur leur nature contradictoire), et son enjeu est d'autant plus crucial dans les pays périphériques qu'il porte sur le développement même de ces pays.

16 L'entreprise privée s'adresse à des clients solvables. Cette norme peut-elle être conciliée avec le respect d'un principe d'égalité dans la prestation du service ? Au Sénégal, la privatisation des services publics de télécommunication a pris la forme d'une entrée à hauteur de 33 % dans le capital de l'entreprise nationale sénégalaise, la SONATEL, d'une entreprise étrangère (France Télécom). Conscients de l'état initial de la téléphonie fixe au Sénégal, un réseau urbain relativement dense et rentable et un réseau rural totalement insuffisant et de rentabilité douteuse, les pouvoirs publics sénégalais ont obtenu de la firme étrangère un engagement en faveur des espaces ruraux sénégalais en vue d'atteindre un objectif d'au moins un poste téléphonique par village. L'accord final obtenu envisageait de porter le nombre de villages reliés au réseau de 350 en 1995 à 950 en 2005. Or il y a de 13 000 à 30 000 villages au Sénégal. La norme du privé s'adressant à des clients solvables n'a pas complètement écarté l'ambition d'un réseau couvrant tout le territoire, elle en a seulement reporté la réalisation à plus tard, bien plus tard (la couverture de 13 000 villages pouvant être obtenu, à ce rythme, en 2205) ⁹. L'opposition de la norme du client au principe d'égalité dans l'accès au service peut prendre des formes plus tragiques lorsque ce service satisfait un besoin essentiel. Ainsi dans la province de Kwazulu-Natal, en Afrique du Sud, l'introduction de normes de gestion privée dans la distribution d'eau potable (s'adresser à des clients au moins capables de supporter le coût du service) s'est traduit, à force de hausses de tarif, par l'arrêt de l'approvisionnement en eau potable des plus démunis. Ceux-ci se sont donc tournés vers l'eau (non potable) de la rivière pour pouvoir disposer d'eau, avec les conséquences sanitaires que l'on imagine (épidémie de choléra) ¹⁰. Dans ce cas, la norme du client n'entraîne pas l'insatisfaction d'un consommateur, mais l'exclusion du pauvre, ce qui est le contraire même du principe d'égalité.

⁹ Bruno Jaffré, « Éléments pour un bilan des privatisations des télécommunications en Afrique, Coopération Solidarité Développement aux PTT », site : www.cdsptt.org, novembre 2003.

¹⁰ Barbara Garson, « Franklin Templeton et Suez-Lyonnaise des eaux, deux requins dans les mêmes eaux », *op. cit.*, 30 septembre 2003.

La norme de l'entreprise privée et le principe d'égalité peuvent devenir contradictoires, mais qu'en est-il du principe de mutabilité ? Les transports urbains de Santiago, au Chili, ont été privatisés depuis longtemps. Au fil du temps, ils sont devenus de plus en plus inadaptés à l'extension de la ville et de ses banlieues, ce qui a conduit le gouvernement chilien (Michelle Bachelet) à reprendre à son compte cette question en lançant un projet de métro (projet Transantiago). Les entreprises privées de transport urbain ont ainsi montré qu'elles n'avaient ni la capacité d'opérer un choix de longue période incluant le risque de mettre en œuvre une nouvelle technique, ni même les moyens d'investir. Bien que leurs tarifs soient particulièrement élevés (le budget transport d'un habitant parvient à atteindre 23 % du salaire minimum) ces entreprises ont obtenu de l'État la rénovation des stations de bus, l'aménagement de voies réservées et comptent encore sur des subventions pour le simple renouvellement de leur parc d'autobus. Ceci a eu pour effet de nombreuses réactions politiques (même à droite) considérant la renationalisation comme une solution moins onéreuse¹¹. Cet exemple montre ici encore que la norme du client peut s'opposer au principe de mutabilité qui caractérise le service public.

17

Ceci nous amène donc à envisager que la norme du privé s'adressant à un client et celle du service public garantissant des droits à un bénéficiaire puissent être contradictoires, l'une excluant l'autre. Pourtant l'idée de partenariat secteur public/secteur privé reste populaire dans les organisations internationales. Elle repose sur la possibilité d'établir un compromis entre les intérêts et les comportements de l'entreprise privée et l'intérêt général attendu d'un service public. Un tel compromis permettrait de conjuguer l'efficacité (attendue du secteur privé) et l'équité (recherchée par le service public). De manière concrète, un tel partenariat est créé, au moment de la privatisation, par un acte contractuel liant le bénéficiaire de la privatisation aux autorités politiques en charge du domaine concerné ou à l'entreprise publique assurant précédemment le service¹². Il s'accompagne souvent de la constitution d'une

¹¹ Que vivent les services publics, *Chili, Santiago a le mal des transports*, site : www.v-s-p.org, 18 juin 2007.

¹² Par exemple, pour la privatisation de la distribution de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement à Casablanca, un contrat fut signé entre la Lyonnaise des eaux et la Communauté urbaine de Casablanca, en août 1997. La reprise de l'ancienne régie s'accompagnait

autorité de régulation, indépendante ou subordonnée à l'autorité politique, chargée de contrôler le respect du contrat. Lorsqu'un tel organisme n'existe pas, le contrôle est assuré directement par l'autorité politique. Dans le cas d'une privatisation prenant la forme d'une ouverture à la concurrence, il n'est guère nécessaire d'obtenir un engagement spécifique de la firme privée entrante en dehors du cahier des charges. L'autorité de régulation joue alors un rôle essentiel par les deux moyens d'action dont elle dispose : la fixation des règles de la concurrence et l'établissement du coût d'usage de l'infrastructure maintenant utilisée conjointement par l'entreprise restée publique et la firme privée. L'équilibre ainsi obtenu entre l'acteur privé et des institutions publiques est la garantie du compromis espéré. Toutefois, au regard des forces économiques et sociales en œuvre, cet équilibre reste formel et cache des rapports de force asymétriques.

18

Les pouvoirs publics des pays périphériques s'engagent dans la négociation des opérations de privatisation en position de faiblesse. Ils sont soumis aux conditions imposées par les IFI. Parmi ces conditions, la réduction des dépenses publiques à laquelle ils se sont engagés conduit à une « vérité des prix » des services publics : les bénéficiaires de ces services devront, collectivement ou individuellement, supporter l'ensemble des coûts des prestations. De plus, ces IFI peuvent porter fort loin leurs exigences. Ainsi, à l'occasion du programme d'ajustement structurel conclu avec le Mali, ce pays s'est engagé à la fois sur un programme de privatisation et sur le calendrier de sa mise en œuvre. En 2003, ce pays, ne trouvant pas un partenaire privé

d'engagements fermes de la part du repreneur. Ceux-ci portaient sur un plan global d'investissement assorti de modalités de financement, sur la communication périodique d'informations afin d'assurer une transparence, sur un engagement de modération en matière de politique tarifaire ainsi que les promesses d'emploi de tout le personnel de l'ancienne régie, avec conservation du statut, et de confier de nombreux travaux en sous-traitance à des entreprises locales. Ce contrat était conclu pour une durée de 30 ans, avec la possibilité de le rompre au bout de 5 ans en cas de résultats insuffisants. Cf. Abdesselam Bekkali, « La pratique de la gestion déléguée au Maroc : réflexion sur la portée de la convention conclue entre la communauté urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des eaux », in Driis Guerraoui, Nourredine El Aoufi et Joselyne Barreau, *Le devenir du service public*, co-édité par les éditions Toubkal et l'Harmattan, Rabat, 1998.

(honnête !) pour entrer dans le capital de Camtel, l'entreprise publique de télécommunication malienne, fut contraint de demander un moratoire à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, la date butoir de cette privatisation étant atteinte¹³, ce qui lui fut accordé.

Ces pouvoirs publics ont aussi un pouvoir de négociation affaibli de l'intérieur du fait de l'insuffisance des prestations offertes et de l'insatisfaction des citoyens en droit de les exiger. Les privatisations se produisent après une période où l'action de l'État a été paralysée par les effets budgétaires de la « crise de la dette », conduisant parfois à un délabrement des services publics. Par suite, c'est dans un climat de pénurie accrue où seule une minorité a accès à ces services que s'est posée la question de leur modernisation. Enfin, à cela s'ajoute souvent l'urgence sociale, lorsqu'il s'agit de services essentiels. À Baranquilla, en Colombie, un mètre cube d'eau était payé 0,55 dollar par les moins pauvres, ayant accès au réseau urbain de distribution d'eau, alors que les plus pauvres n'y ayant pas accès¹⁴ le payaient 5,5 dollars au camion-citerne. Ce type de situation, où les riches paient moins cher que les pauvres une prestation de service, est fréquente et traduit l'urgence sociale de porter remède à de si fortes injustices.

Enfin, s'il est faux de dire que seules les firmes transnationales profitent de ces privatisations (des firmes locales de moyenne dimension en bénéficient parfois), il convient de reconnaître que, dans le cas de la production de certains services, les interlocuteurs des États périphériques sont surtout de grandes entreprises occidentales. Ainsi doit-on citer, en Afrique, pour la distribution d'eau : les groupes Vivendi, Suez-Lyonnaise, Biwater, Aguas do Portugal et la Saur (groupe Bouygues) et pour les télécommunications : Orascom, Malaysia telecom, Vivendi, France télécom. De telles grandes entreprises disposent, face à leurs interlocuteurs des Périphéries, du pouvoir économique et financier qui résulte de leurs dimensions, de leur maîtrise des technologies. La réunion en consortium de ces entreprises accroît encore leurs capacités techniques et financières tout en établissant un partage des risques. Ces firmes ont élaboré des stratégies qui révèlent les effets de domino exercés par les différentes privatisations de services publics : l'ouverture à la concurrence et les privatisations au nord ont poussé ces firmes

¹³ Bruno Jaffré, « Éléments pour un bilan des privatisations des télécommunications en Afrique », *op. cit.*, 2003.

¹⁴ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2006*, *op. cit.*

à rechercher, au sud, de nouveaux débouchés pour compenser ceux perdus dans leur pays d'origine. La même logique se reproduit au sud : l'ouverture à la concurrence des télécommunications au Maroc a conduit la filiale marocaine de Vivendi à devenir société-mère de l'entreprise mauritanienne de télécommunications lors de la privatisation de celle-ci, en 2000¹⁵. Dans les procédures d'appel d'offre qui précèdent les privatisations, ces grandes firmes disposent donc d'un pouvoir de négociation important que seule la concurrence exercée par la compétition entre plusieurs repreneurs potentiels de même importance peut limiter. Cette situation de compétition n'est pas toujours obtenue¹⁶ et, à chaque étape de la procédure, l'entreprise privée pourra user de ce pouvoir de négociation, seulement tempéré par la surenchère éventuelle d'une autre et la capacité des autorités politiques du pays à défendre un cahier des charges.

20

Cette asymétrie de pouvoir de négociation agit pleinement dans les négociations en vue de l'établissement de l'accord final conclu entre l'entreprise privée et l'autorité locale compétente. Les différentes dispositions de cet accord sont donc le reflet du rapport de force qui s'est établi. Sont tout particulièrement l'enjeu d'après négociations les clauses qui concernent :

- l'étendue géographique concernée, la firme privée ayant intérêt à laisser hors du champ de son activité les espaces où la rentabilité de la prestation sera la plus faible¹⁷ ;
- l'évaluation des actifs de l'entreprise publique, lorsque la privatisation porte sur une entrée de la firme privée dans le capital de la première, avec le risque d'une braderie du secteur public¹⁸ ;
- les clauses tarifaires qui comprennent les dispositions de fixation et de révision des tarifs ainsi que les éventuels

¹⁵ Bruno Jaffré, *ibid.*, 2003.

¹⁶ La procédure de sélection est en général opérée en deux tours, le premier visant à retenir deux compétiteurs que le second tour départagera, sous réserve qu'il n'y ait ni désistement, ni entente.

¹⁷ Lors de la privatisation de Aguas de Illimanià, en Bolivie, le groupe Suez-Lyonnaise est parvenu à écarter du champ de sa reprise une partie des quartiers pauvres de La Paz.

¹⁸ Ainsi, en 2002, l'entreprise publique de télécommunication camerounaise CAMTEL voyait-elle l'ensemble de ses actifs estimés à 200 milliards de francs CFA, alors que sur une période de vingt ans, l'État camerounais avait investi dans les télécommunications pour 500 milliards de francs CFA.

mécanismes tarifaires permettant d'imposer un effort supplémentaire aux plus riches pour réduire le coût supporté par les plus pauvres ¹⁹ ;

– les engagements d'investissements du repreneur ainsi que les modalités de financement de ceux-ci ²⁰ ;

– la clause assurant une position de monopole au repreneur (clause d'exclusivité), en rapport avec le respect (ou pas) des usages coutumiers de la population concernée ;

– les engagements éventuels concernant le personnel, les intérêts de l'entreprise privée s'accordant mal avec le respect des statuts du personnel de l'ancienne entité, ou de la garantie de son emploi ;

– la clause désignant la juridiction compétente en cas de litige ²¹ ;

– les clauses fixant les sanctions appliquées au repreneur en cas de manquement au cahier des charges.

Suivant le rapport de force, le contenu de ces différentes dispositions se déplace en faveur soit de l'entreprise privée, soit des intérêts de la collectivité. L'asymétrie initiale peut conduire à faire basculer le curseur en faveur de la norme de l'entreprise privée plutôt qu'en celle du service public ou à établir un équilibre très instable entre celles-ci. La possibilité d'établir un partenariat public/privé semble donc bien illusoire. Le Programme des Nations

¹⁹ La privatisation de la distribution de l'eau à Johannesburg imposait la distribution de 50 litres d'eau gratuite par jour et par personne pour assurer les plus démunis d'un accès minimum à cette prestation.

²⁰ L'enjeu est alors l'importance et la forme de la participation du bénéficiaire au financement. À La Paz, la privatisation de la distribution de l'eau s'est traduite par une modification importante de la participation du bénéficiaire au coût du raccordement au réseau, celle-ci passant d'un montant d'environ 100 dollars payables sur 5 ans à 150 dollars payables au comptant.

²¹ Les tribunaux locaux sont ici très souvent privés de toute compétence au profit d'instances d'arbitrage extérieures comme le Centre international des règlements de litiges liés aux investissements de la Banque mondiale ; parfois même, l'entreprise étrangère parvient à obtenir la compétence d'une instance de son propre pays d'origine comme ce fut le cas lors de la privatisation de la distribution de l'eau dans l'État de Parana au Brésil. Le holding privé bénéficiaire de la privatisation, Domino holding SA, une filiale commune de Vivendi et de Veolia, avait obtenu une clause d'arbitrage international donnant compétence à la Chambre de Commerce International de Paris en cas de litige.

Unies pour le Développement (PNUD), dans son rapport sur le développement humain de 2006, a publié une importante étude traitant de l'accès à l'eau potable dans laquelle il ne manque pas d'exprimer toute sa déception en la matière : « Certains programmes de privatisation ont eu des effets positifs, mais le résultat global n'est pas encourageant... La conviction selon laquelle le secteur privé détient la formule magique pour engendrer l'équité et l'efficacité nécessaire à l'accélération du progrès en matière d'eau pour tous a démontré qu'elle était hors de propos. »²²

22

Dans l'esprit des institutions internationales, les multiples déceptions enregistrées n'amènent pas à un changement radical d'option. La recherche d'un partenariat public/privé reste la voie royale, mais doit s'accompagner de la découverte des clauses contractuelles idéales qui permettraient de concilier les intérêts de la firme privée avec celui des bénéficiaires de services collectifs. Cette découverte se fait attendre et, faute de disposer de la recette miracle, les désillusions sont nombreuses. L'examen de celles-ci, à partir de quelques exemples, semble montrer qu'elles trouvent leur origine dans l'opposition des deux normes, ce que nous allons chercher à établir ci-après.

Concilier des intérêts contradictoires ?

Les différents insuccès dûment admis semblent se produire lorsque les « réalités économiques », celles du sous-développement, rattrapent les firmes privées qui ont bénéficié des privatisations, ou bien lorsque la déception de la société civile le conduit à entrer en résistance contre ces privatisations²³.

La faiblesse des revenus d'une grande partie de la population et le besoin massif d'infrastructures constituent des contraintes lourdes qui pèsent sur les entreprises privées. Elles varient, bien sûr, en fonction de l'ampleur de l'effort d'investissement à accomplir, de la nature du service et de l'importance de son coût ainsi que de l'état du service public au moment de sa privatisation.

²² PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, op. cit., p. 10.

²³ Nous laisserons de côté les comportements « voyous » (corruption, pratiques de pillage du patrimoine public), dont on attendait la disparition avec la venue d'entreprises privées. De nombreux exemples démontrent que ceux-ci ne disparaissent pas après la privatisation et qu'ils jettent le discrédit sur le privé, après l'avoir fait sur le secteur public.

Ces contraintes conduisent à une question clé pour le prestataire privé : comment concilier des tarifs adaptés au pouvoir d'achat de toute la population avec le financement d'investissements d'importance variable et les appétits des actionnaires ?

Pour tenter de réaliser une telle conciliation, les entreprises privées ont joué la carte des réductions de coût. Les recettes utilisées sont bien connues. Le gel des salaires des personnels en est la première. Elle atteint vite une grande impopularité lorsqu'elle s'accompagne de la hausse des rémunérations des administrateurs ou des personnels expatriés qui accompagnent l'investissement de la firme étrangère²⁴. Les compressions de personnel constituent une seconde recette. De très nombreux exemples montrent que les privatisations se sont accompagnées de licenciements parfois massifs²⁵. Enfin la mise en œuvre de la flexibilité sous toutes ses formes et l'intensification du travail²⁶ constituent d'autres moyens largement utilisés pour atteindre le même objectif. Il n'est donc pas étonnant que, pour l'Organisation internationale du travail (OIT), les privatisations apportent très souvent aux personnels qu'elles concernent un alourdissement des charges de travail, une détérioration des conditions de travail, une perte des statuts et une insécurité de l'emploi²⁷.

La baisse des coûts peut aussi être recherchée en rognant les fournitures gratuites. Ainsi la loi sud-africaine stipule qu'une

²⁴ Après sa privatisation, Aguas de Illimani a procédé à une augmentation des salaires des administrateurs, ceux-ci passant de 12 000 bolivianos à 65 000 par mois, alors que le salaire moyen ouvrier restait à son niveau antérieur : 1 800 bolivianos. Cf. : Franck Poupeau, « Et l'eau de La Paz fut privatisée », *Le Monde diplomatique*, mai 2002.

²⁵ La privatisation de l'opérateur public de télécommunication sud-africain (Telkom) s'est accompagnée de quelque 20 000 licenciements, et ce n'est pas un record ! Cf. : Bruno Jaffré, *op. cit.*, 2003.

²⁶ Avant sa privatisation, Aguas de Illimani attendait d'une équipe de 18 techniciens le relevé mensuel de 80 000 compteurs. Après privatisation, 9 techniciens doivent assurer les mêmes relevés et se charger en plus de travaux de maintenance. Cf. : Franck Poupeau, *Ibid*, 2002.

²⁷ OIT, Réunion paritaire sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux, Genève, 15-19 octobre 2001. S'il est admis que l'exigence de continuité d'un service public impose de garantir au personnel un statut particulier, il est facile d'imaginer les effets dévastateurs que peuvent avoir des pratiques de « travailleur jetable ».

fourniture gratuite de 50 litres d'eau par personne et par jour doit être assurée par tous les distributeurs d'eau. Pourtant la Johannesburg Water, société de gestion privée et d'intérêt public, chargée de la distribution de l'eau et de l'assainissement à Johannesburg, a interprété cette disposition sous la forme de l'installation de compteurs dont le débit est payé à l'avance par les bénéficiaires et de fourniture gratuite de 6 mètres cubes d'eau par ménage et par mois. Dans les quartiers populaires comme celui de Phiri, où la taille des ménages atteint en moyenne 16 personnes, cela signifie la livraison gratuite de 12,5 litres par jour et par personne. Dans la pratique, cela veut dire qu'au bout d'une douzaine de jours, chaque mois, les familles les plus modestes, ne pouvant prépayer des mètres cubes d'eau supplémentaires, auront leur approvisionnement interrompu²⁸. Bien évidemment cette lecture de la règle est critiquable et sera critiquée devant les tribunaux, mais cela ne peut garantir l'approvisionnement en eau des plus pauvres dans des conditions décentes.

24

Le financement par emprunt des investissements est un autre moyen mis en œuvre par les entreprises privées pour desserrer les contraintes pesant sur elles. A Buenos Aires, la concession attribuée en 1993 à un consortium d'intérêts commerciaux locaux et de sociétés étrangères pour la distribution de l'eau a été caractérisée par un très faible apport en capitaux propres, représentant moins de 5 % des fonds mobilisés pour investir. Le plus gros des financements a donc été obtenu par l'emprunt²⁹, essentiellement en devises. Dans l'optique de l'entreprise privée, cette solution permet d'espérer un niveau de profit acceptable pour les capitaux propres engagés, en jouant sur un effet de levier permis par la confiance que les bailleurs de fonds internationaux accordent aux firmes étrangères qui participent au consortium. Elle signifie également la poursuite de l'endettement extérieur du pays et l'émergence d'un risque de change pour l'opérateur endetté. Dans ce cas précis, ce risque de change et la « crise de l'économie argentine » furent les responsables de la désillusion. Dans d'autres cas, la tentation est grande pour l'opérateur privé de reporter sur les anciens bénéficiaires devenus ses clients les effets des dépréciations des

²⁸ Moyiga Nduru, « Afrique du Sud : nous voulons contrôler notre eau », *Inter press service*, 25 mars 2007. Site : <http://eau.apinc.org>

²⁹ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2006, op. cit.*, p. 93.

monnaies locales, allant même jusqu'à l'indexation des tarifs sur le taux de change du dollar.

Lorsque ces différents moyens ne sont pas suffisants devant l'effort d'investissement attendu, ce qui est fréquent, l'action de l'entreprise privée entre dans le cycle infernal des hausses de tarif pour financer des investissements et rassurer les actionnaires. Si la firme privée a la maîtrise de ses prix, c'est une solution facile ; si elle ne l'a pas, la promesse d'un investissement est un argument de poids pour convaincre l'autorité de régulation ou les pouvoirs publics locaux d'autoriser une telle hausse. La liste des hausses de prix résultant de cet engrenage serait longue avec, dans le cas de la distribution d'eau ce constat : l'eau « privée » est en moyenne plus chère (de plus d'un quart) que l'eau « publique ». La norme de l'entreprise privée s'oppose alors à celle du service public. La faiblesse des revenus des bénéficiaires fait qu'ils ne peuvent devenir des « clients » et que l'entreprise privée devra soit limiter sa prestation aux plus riches, soit réduire ses investissements avec pour conséquence un manque d'entretien des infrastructures, des retards dans la réalisation des programmes d'extension du service ou la baisse de sa qualité. Au final les désillusions deviennent des preuves manifestes de l'échec de ce type de partenariat lorsque les insuffisances de l'opérateur privé se transforment en procès sans fin, lorsque ce dernier, convaincu du peu de rendement de son activité, envisage de se retirer sans attendre l'expiration de son contrat ou lorsque les partenaires privés deviennent de véritables « gouffres » à subventions comme ce fut le cas pour les transports urbains de Santiago du Chili.

25

Du côté des bénéficiaires devenus clients, la désillusion a pris la forme d'une insatisfaction croissante. Cette dernière devient vite insupportable lorsqu'elle concerne des services essentiels, comme l'accès à l'eau potable. Cette insatisfaction connaît diverses causes :

– le non-respect de la continuité du service. Ainsi, à Porto Rico où Vivendi obtint, en 1995, la gestion de l'Autoridad d'Acueductos y Alcantarillados, organisme assurant la distribution de l'eau, les clients recevaient toujours leur facture à l'heure, pour une eau qui ne leur était pas délivrée³⁰ ;

³⁰ *Planète bleue*, « Veolia en Amérique latine et aux Caraïbes », 7 juillet 2005. Site : <http://eau.apinc.org>

- les retards dans les programmes d'extension du service, avec l'humiliation des plus pauvres découvrant qu'ils demeurent toujours des « oubliés », comme ce fut le cas à La Paz ;
- la substitution d'une prestation payante à une prestation gratuite. Ainsi à Cochabamba, en Bolivie, les agriculteurs ont perdu l'accès aux bornes-fontaines gratuites et ont dû payer l'eau qui leur était fournie³¹ ;
- la mauvaise qualité des services fournis ;
- la cause principale reste cependant les hausses de prix des services qui ont souvent pour effet de cristalliser les rancœurs et de précipiter les réactions populaires.

Ces réactions populaires ont pris parfois la forme d'une résistance, boycott collectif du paiement des factures (dans la province de Tucuman en Argentine ou à Johannesburg, par exemple), manifestations de rue allant jusqu'au blocus de grandes villes (La Paz par exemple). La pression populaire a conduit les pouvoirs publics à entrer en conflit avec les firmes privées, dans le but soit d'obtenir la résiliation du contrat de privatisation, soit d'obtenir de meilleures prestations de l'entreprise privée. Dans le secteur de l'eau, certaines de ces actions ont débouché sur un départ à l'amiable de la firme privée, départ souvent accompagné de dédommagements assez favorables³². Dans d'autres cas, le conflit s'éternise sous la forme de procès souvent ruineux pour les pouvoirs publics locaux³³.

26

³¹ PNUD, *ibid.* p. 93.

³² À La Paz, le groupe Suez-Lyonnaise des eaux acceptait de se retirer du capital d'Agua del Illimani aux conditions du règlement d'une dette de 11,6 millions de dollars par l'État bolivien, de la reconnaissance du travail réalisé par le groupe et de l'évaluation des actifs de la société (dont Suez détenait 54 % du capital) par des audits externes. Cf. Irene Roca Urtiz, « Suez-Lyonnaise des eaux : apporter l'essentiel, mais à qui ? », *The narcosphère, Narco news*, 18 mars 2005.

³³ Dans la province de Tucuman en Argentine, la privatisation de la distribution de l'eau au profit du groupe français Vivendi en 1994 a débouché rapidement (dès janvier 1996) sur une résistance populaire, puis sur un procès, jugé par l'Organe de règlement des conflits liés aux investissements de la Banque mondiale, opposant la province de Tucuman à Vivendi. Les exigences d'un dédommagement de 300 millions de dollars pour rupture de contrat, avancées par Vivendi, ont été repoussées par un premier jugement de l'Organe au motif que les manquements du prestataire au cahier des charges constituaient une rupture de fait du contrat. L'affaire ne s'est pas arrêtée là, Vivendi se portant en appel, avec cette fois une exigence de dédommagement de 357 millions de dollars. Cf. *Planète bleue, op. cit.*, 7 juillet 2005.

Ces différents échecs avérés ne peuvent pas être considérés comme des « maladies de jeunesse » de la privatisation de services publics. Dans chacun d'eux apparaît l'incapacité de la firme privée de garantir à ses clients des principes de service public (égalité, mutabilité, continuité) ou le refus des anciens bénéficiaires à devenir des « clients ».

Certaines privatisations sont présentées comme des expériences réussies. Il en est ainsi de la privatisation de l'eau au Chili³⁴ ou des télécommunications au Sénégal. Dans ces deux cas, la norme publique et la norme privée s'accordent apparemment, même si l'accord, à bien des égards, reste incomplet dans la garantie d'accès de tous au service. Ces exemples nous montrent que la compatibilité des normes est d'autant plus facile à obtenir que :

- les infrastructures en place au moment de la privatisation étaient déjà développées de manière importante ;
- le niveau moyen de revenu des habitants est élevé ;
- après la privatisation, les pouvoirs publics sont restés vigilants et actifs³⁵.

Il est donc possible de conclure que plus l'État ou les Collectivités territoriales sont faibles en matière de pouvoir de négociation, d'action ou de contrôle et moins le pays est développé, plus l'entrée en contradiction des normes publiques et des normes privées sera précoce.

27

Un choix presque partout imposé, sans capacité de négociation

Le choix d'une privatisation de services publics a été imposé à de nombreux pays des Périphéries. Il s'agit bien d'un choix imposé car d'autres solutions respectueuses de la nature publique des services pouvaient être envisagées. Le sauvetage de la régie des transports urbains de Fez (Maroc)³⁶ comme l'excellente

³⁴ PNUD, *op. cit.*, 2006.

³⁵ Au Chili, l'État a largement subventionné l'eau fournie aux plus pauvres. Au Ghana, dans la distribution d'eau, l'Autorité de régulation s'est dotée d'une forte compétence technique. Au Sénégal, la présence de l'École supérieure multinationales des télécommunications n'est pas étrangère au succès relatif de la SONATEL sous ses formes publiques ou privées.

³⁶ Mohammed El Megghadi, « Le sauvetage du service public local : la régie des transports urbains de Fez », in Driss Guerraoui, Nouredine El Aoufi et Jocelyne Barreau, *Le devenir du service public, comparaison France-Maroc*, Éditions Toubkal et l'Harmattan, 1998.

qualité du service de distribution des eaux de la ville de Porto Alegre (Brésil) ³⁷ constituent des exemples significatifs de la capacité des services publics à s'adapter et à se moderniser, à la condition d'une volonté politique inébranlable. Il est possible d'ajouter que dans nombre de pays africains, la nette extension des réseaux de télécommunication constatée depuis la privatisation a été précédée par des progrès considérables, allant dans ce même sens, obtenus par l'entreprise nationale alors publique.

Ces choix imposés sont-ils réversibles ? Tout choix peut être inversé sur le long terme. Pourtant les autorités politiques, locales ou nationales, sont affaiblies par la privatisation de services publics, de sorte que leurs capacités à inverser leurs politiques se trouvent réduites.

28

Une des caractéristiques actuelles les plus communes du mouvement de privatisation des services publics est le manque d'entreprises privées, nationales ou étrangères, acceptant de s'engager, particulièrement dans les pays les moins avancés. Dans les télécommunications, secteur pourtant porteur aujourd'hui, la difficulté de trouver un partenaire privé a été éprouvée, en 2002 et 2003, par de nombreux États (Cameroun, Niger, Nigeria). La concurrence entre candidats privés, qui était l'un des moyens de pression des plus efficaces à la disposition des États, pour obtenir des conditions plus favorables au profit des citoyens, tend donc à se réduire. Le pouvoir de renégociation d'un accord défavorable s'affaiblit et la possibilité d'une association avec une firme privée, même limitée à des aspects techniques, dans le but avoué de reconstruire un service public paraît irréaliste. De plus, comme nous l'avons vu, des rapports conflictuels entre le prestataire privé et l'autorité politique s'achèvent en procès longs et coûteux, une situation d'incertitude ³⁸ qui n'aide pas à une prise de décision. Pour ces raisons, il semble juste d'admettre que, si la décision de privatiser a été le résultat d'un pouvoir de négociation affaibli des pays périphériques, l'un des

³⁷ PNUD, *op. cit.*, 2006. Le service municipal a fait la preuve de son efficacité en faisant bénéficier ses usagers d'un bas prix de la prestation, d'une tarification sociale réduisant de moitié le prix pour les pauvres, tout en assurant une gestion participative de la régie.

³⁸ A l'incertitude portant sur les délais s'ajoutent l'incertitude financière, portant sur les frais d'avocat, et les demandes d'indemnisation de l'entreprise privée, dont le montant est souvent très important.

effets de ces privatisations a été de réduire encore ce pouvoir de négociation.

Si les pouvoirs publics font l'économie de dépenses en acceptant la privatisation, ils se privent également de recettes existantes ou potentielles. Ceci est particulièrement sensible lorsque, du fait d'une privatisation de service n'affectant que certaines parties du territoire, les autorités politiques, locales ou nationales, doivent assurer des prestations à des bénéficiaires peu solvables, alors que la satisfaction des plus fortunés a été abandonnée au privé³⁹, ou lorsque la survie économique du prestataire privé requiert une « perfusion » continue de subventions et aides publiques. Pour cette raison, il est permis de penser que la privatisation des services publics conduit plutôt à un affaiblissement du pouvoir financier de l'État ou des collectivités sous-nationales.

Un constat de même nature peut être fait en ce qui concerne la capacité technique des pouvoirs publics. La privatisation, comme nous l'avons signalé, conduit à la mise en place d'autorités de régulation ou d'un service administratif spécialisé, ayant pour mission d'assurer le contrôle de l'action du prestataire privé. La bonne exécution de cette mission suppose d'y affecter un personnel technique compétent et qualifié. Or l'un des effets classiques des privatisations de services publics est le départ des plus compétents vers le secteur privé⁴⁰. Dans de telles conditions, non seulement le contrôle des agissements du secteur privé est mal assuré, mais de plus, lorsque l'action de ce dernier est contestée, les pouvoirs publics n'ont plus la capacité technique de remettre en

³⁹ La Banque mondiale approuve cette politique de ségrégation laissant au secteur privé les segments les plus rentables des prestations de service et laissant à la charge du secteur public le reste. Cf. « La privatisation de l'eau au Ghana », 2003, site/www.h2o.net/magazine

⁴⁰ L'UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*) a signalé que, même dans le cas de la privatisation de l'eau à Johannesburg, présentée comme un modèle d'un partenariat public/privé réussi, « l'office de gestion des contrats », l'organe administratif ayant à sa charge la régulation, « souffre d'un manque de moyens qui a été aggravé par le transfert de la plus grande partie des compétences techniques à Johannesburg Water lors de la création de la société. La ville s'est privée d'une grande partie de ses spécialistes » (Laïla Smith, *op. cit.*, 2005.). Un constat de même nature a pu être fait dans les télécommunications au Sénégal (Cf. Bruno Jaffré, *op. cit.* 2003.).

cause la privatisation et doivent seulement rechercher une autre entreprise privée pouvant mieux assurer le service.

Si le pouvoir politique est affaibli par les privatisations de services publics, plus grave est la perte, au moins partielle, de « marges de manœuvre », c'est-à-dire de moyens de mener une politique de développement. L'eau, l'énergie sont des éléments-clés pour conduire des stratégies de développement. Par exemple, dans le monde rural, payer cher l'eau et/ou l'énergie, c'est interdire la modernisation des exploitations en empêchant le dégagement d'un surplus, ou même la survie de certaines d'entre elles. A l'opposé, un accès universel à une eau potable ou à une énergie bon marché constitue une base essentielle pour améliorer les conditions de vie de tous et, à partir de cette satisfaction de besoins essentiels, de rendre les actifs plus productifs.

30

En cédant au secteur privé la prestation de certains services, l'État perd également une grande part de sa capacité à opérer des choix stratégiques sur le long terme. Dès lors qu'une entreprise privée assure la production et la distribution de l'électricité, par exemple, les choix énergétiques en matière de production de l'électricité échappent, en partie, à l'État. La rentabilité, souvent anticipée en courte période, est recherchée par l'acteur privé et exclut donc le risque d'un « pari sur l'avenir »⁴¹. Les projets des pouvoirs politiques périphériques ne sont pas obligatoirement voués à l'échec, mais se heurtent à de nouveaux obstacles. Ainsi en est-il en Afrique, en matière de télécommunication, du projet RASCOM. Comme l'écrit Bruno Jaffré : « On ne peut que s'interroger sur les retards accumulés par le projet RASCOM, l'un des plus anciens projets panafricains qui consiste à lancer un satellite capable d'offrir un accès au réseau pour tous les villages. Longtemps, les Européens en ont refusé le financement alors que beaucoup d'opérateurs étaient engagés dans... d'autres projets satellitaires tous tombé en faillite depuis, responsables de gâchis et de pertes importants... Et ce n'est que lorsque la perspective de voir RASCOM financé par les Américains paraissait imminente

⁴¹ Le pari de la production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire, qui fut le choix français à partir de 1974, n'aurait pu, sans doute, être tenu sans la présence d'EDF comme acteur public accompagnant la politique du pays. Cet argument fort en faveur du maintien de services publics se retrouve largement développé dans le Rapport Mandil, « Rapport du groupe de travail sur la réforme de l'organisation électrique et gazière française », décembre 1993, cité par Jocelyne Barreau, article cité, 1998.

que l'Europe s'est finalement intéressée au projet. Un accord de partenariat... a alors été signé avec Alcatel, chargé de la construction et du lancement du satellite. » ⁴²

Enfin l'emprise des entreprises privées étrangères bénéficiaires des privatisations est accrue. Les choix techniques et financiers opérés par celles-ci d'une part écartent trop souvent des fournisseurs locaux, augmentant ainsi la dépendance de ces pays, et, d'autre part substituent des stratégies de grande firme à des politiques nationales ou régionales ayant pour objectif le développement.

A travers le mouvement de privatisation des services publics, la norme du secteur privé, satisfaire des clients solvables, se répand dans les Périphéries et tend à exclure celle du service public, garantir des droits accordés aux bénéficiaires. En deux décennies, les privatisations ont montré qu'elles n'apportaient pas nécessairement une efficacité augmentée, mais qu'elles approfondissaient l'inéquité en rejetant les anciens bénéficiaires ne pouvant devenir de nouveaux clients en raison de la faiblesse de leur revenu. Ne s'agit-il pas de deux décennies perdues pour le développement.

⁴² Bruno Jaffré, *op. cit.*, 2003, p. 18.

