

# PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

## A l'heure des bilans

Moussa Samb<sup>1</sup>

### RESUME

*Les programmes de privatisations des services publics ont été lancés en Afrique subsaharienne à partir des années 1980, comme une alternative à la gestion publique et un aspect majeur des réformes économiques inspirées par la Banque Mondiale. Aujourd'hui, il est reconnu, y compris par la Banque Mondiale et l'OCDE, que ces programmes n'ont pas réussi à attirer les investisseurs privés ni à créer les conditions nécessaires à l'atteinte des Objectifs du Millénaire par les pays concernés. Cette contribution analyse les cadres juridique et institutionnels dans lesquels ces programmes ont été mis en œuvre et leurs impacts sur les politiques réglementaires, les marchés boursiers, l'emploi, les tarifs et l'accès aux services. Passant en revue la littérature récente sur les privatisations en Afrique, l'auteur conclut sur une meilleure prise en compte des aspects juridiques et institutionnels et l'aménagement de mécanismes de régulation plus efficaces pour les futurs programmes.*

### 1. INTRODUCTION

### 2.- ENVIRONNEMENT JURIDIQUES DES PRIVATISATIONS

#### 2.1 .Concepts de privatisation

#### 2.2. Domaines des privatisations

#### 2.3. Sources des privatisations

##### 2.3.1. Sources internationales

##### 2.3.2. Sources constitutionnelles

##### 2.3.3. Dispositions législatives

##### 2.3.3.1. L'habilitation à privatiser

---

<sup>1</sup> Maître de Conférences agrégé à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal.  
Email : sambmoussa@gmail.com

2.3.3.2. L'action spécifique « golden share »

2.4. Cadres institutionnels des privatisations

### 3. CADRE REGLEMENTAIRE DES PRIVATISATIONS

3.1. Les formes juridiques

3.1.1. Les contrats de gestion

3.1.2. Les contrats d'affermage

3.1.3. La sous-traitance et les concessions

3.1.4. La cession partielle ou le transfert intégral

3.1.5. Le recours aux techniques du droit des sociétés

3.2. Les méthodes d'évaluation

### 4- IMPACT DES PRIVATISATIONS

4.1. Les politiques réglementaires

4.2. Les marchés boursiers

4.3. Les problèmes d'emploi

4.4. Les problèmes d'accès et de tarifs

### 5. CONCLUSION

Summary

## 1. INTRODUCTION

Plus de vingt ans après les premières opérations de mise en oeuvre, il apparaît nécessaire de faire le bilan des privatisations en Afrique sub-Saharienne. Hors les études de l'OCDE et de la Banque Mondiale en 2004, l'on constate l'absence de véritables recherches synthétiques en la matière. Or, ces travaux systématiques fussent-ils, sont suspectés d'être orientés par « leur parti pris idéologique ».<sup>2</sup>

Une des plus récentes contributions est, sans doute, le travail approfondi de Bayliss et Fine, repris en écho par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement).<sup>3</sup> La

---

<sup>2</sup> Bruno Jaffre, « Eléments pour un bilan des privatisations des télécommunications africaines », La Lettre de CSDPTT, novembre 2003, [www.csdptt.org](http://www.csdptt.org), l'auteur affirme que « des travaux moins sous influence apparaissent nécessaires notamment en provenance du monde universitaire »

<sup>3</sup> K. Bayliss, B. Fine, op ;cit

conclusion principale de ces auteurs est que dans le domaine des services publics, notamment de l'eau et de l'électricité, la privatisation a été un échec notable. Plus gravement, elle a contribué à retarder l'atteinte des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) relatifs à l'accès à l'eau et à la santé et ceux qui sont liés, directement ou indirectement, à l'énergie.<sup>4</sup> La même conclusion dérive des travaux des éminents économistes de la Banque de la Banque Mondiale, comme François Bourguignon, ancien vice-président et Economiste Principal, qui reconnaît que les privatisations ont été entreprises sans les préalables institutionnels et bien souvent, dans des conditions parfois illégitimes et invite à des études plus approfondies sur les échecs et succès de ces programmes ainsi que sur les dispositions institutionnelles et structurelle»<sup>5</sup>

Les privatisations des entreprises et services publics ont été lancés en Afrique sub-saharienne à partir des années 1980, devenant un lieu commun des politiques conduites par les Etats quelque soit leur orientation idéologique et politique.. Au début des années 1980, les pays francophones apparaissent comme les pionniers avec des privatisations remarquées au Bénin, en Guinée, à Madagascar, au Mali, au Niger, en République Centrafricaine, au Sénégal et au Togo. Ils sont suivis, en 1987, par les pays anglophones et lusophones et, plus tard, au début des années 1990, par les pays d'Afrique australe. Les motivations de ces programmes de privatisation sont, essentiellement, d'ordre budgétaire : confrontés à une crise financière sans précédent, les gouvernements cherchent à obtenir des ressources financières substantielles des cessions d'actifs pour combler leurs déficits budgétaires, tout en supprimant les subventions accordées services publics qui pèsent lourdement sur les ressources budgétaires.

Dans un contexte marqué par les politiques d'ajustements structurels, imposées par les institutions financières internationales comme remèdes à la crise financière, les privatisations

---

<sup>4</sup> UNDP, International Poverty Centre, « Privatising Basic Utilities in Sub-Saharan Africa : The MDG Impact » Policy research brief n°3, janv. 2007

<sup>5</sup> World Bank, « Reforming Infrastructure : Privatisation, Regulation and Competition, World Bank Policy Research Report, World Bank-Oxford University Press, 2004.

sont présentées comme un aspect important des réformes de politiques économiques des Etats africains.<sup>6</sup> Les institutions financières internationales, notamment la Banque Mondiale et le FMI, ont alors joué un rôle actif dans la promotion de ces programmes de privatisation. La plupart des prêts d'ajustement offerts par les institutions de Bretton Woods, dans les années 1980, sont conditionnés par la privatisation des entreprises publiques mais la mise en oeuvre ne commence vraiment qu'à partir des années 1990. Au moment où la Banque Mondiale augmente considérablement son assistance financière aux investissements privés dans le secteur des services publics utilitaires, à travers ses filiales comme la Société Financière Internationale (SFI) et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI), les prêts accordés aux Etats africains pour les investissements sur les infrastructures baissent de 50 pour cent entre 1993 et 2002, la plupart d'entre eux étant consacrés aux efforts d'investissement en vue de la privatisation. Concernant précisément le secteur de l'électricité, les prêts de la Banque Mondiale ont baissé de 29 milliards de dollars américains en 1990 à seulement 824 millions en 2001, alors que les prêts aux investisseurs privés passaient, dans la même période de 45 millions à 687 millions de dollars américains.<sup>7</sup>

Il est vrai qu'au début des années 1980, partout en Afrique sub-saharienne, le secteur parapublic était devenu presque partout plus important que le secteur privé moderne. Les données disponibles sont explicites: au Maroc, les 700 entreprises publiques représentaient alors 17 pour cent de l'emploi. EN Afrique de l'ouest, on comptait au Bénin 120 entreprises publiques, en Côte d'Ivoire 140 entreprises publiques, au Sénégal 180 entreprises publiques, en Guinée 110 entreprises publiques, au Cameroun 115 entreprises publiques, occupant au

---

<sup>6</sup> P.O. Sakho « La politique de privatisation du gouvernement : enjeux et perspectives », Revue du Conseil Economique et Social n°2, Fev-Avril 1997, pp 20-22 ; S. Kayizzi-Mugerwa « Privatisation in sub-Sahara, Africa : On factors affecting implementation », in S. Kayizzi-Mugerwa ( ed.) « Reforming Africa's Institutions: ownership, incentives and capabilities, United Nations University Press, 2003, pp. 227-253.

P. Guislain, « Les privatisations : Un défi stratégique, juridique et institutionnel », Bruxelles, De Boeck Université, 1995, 342 p

<sup>7</sup> K.Bayliss, B.Fine, « Privatisation and Alternative Public Sector Reforms in Sub-Saharan Africa : Delivery on Electricity and Water » London, Palgrave Macmillan, 2008.

début des années 1980 environ un tiers des emplois salariés et mobilisant près de la moitié des emprunts de l'Etat.<sup>8</sup>

Dans les esquisses de bilan proposées par la littérature récente sur les privatisations en Afrique sub-saharienne, l'échec est reconnu et les perspectives dégagées appellent à une plus réflexion critique sur les orientations futures. Quant aux principales institutions financières internationales comme l'OCDE et la Banque Mondiale, elles mettent en exergue les insuffisances des programmes de privatisations. La Banque Mondiale, par exemple, reconnaît que les objectifs de la privatisation ont été surestimés, appelant à la nécessité d'avoir une approche plus casuistique. Quant à l'OCDE, elle a montré comment l'Afrique sub-saharienne a été défailante dans ses programmes de privatisation, en particulier dans l'atteinte des objectifs sociaux.

De manière plus spécifique, ces analyses reviennent surtout sur l'absence des prés requis institutionnels et juridiques dont la nécessité de promouvoir la bonne gouvernance, la concurrence et la régulation. On peut leur reprocher de ne pas prendre en considération l'optique d'exclure, dans leurs perspectives, le retour à un service public pour lequel elles affichent une certaine hostilité. Or les études de cas récentes montrent qu'en dépit des efforts de privatiser, l'Etat est resté le principal investisseur dans la fourniture des services d'eau et d'électricité, et même dans les secteurs déjà privatisés, un Etat fort demeure nécessaire pour assurer la régulation et la concurrence loyale des opérateurs privés.

L'importance des préalables/lacunes politiques et juridiques des privatisations africaines n'est, donc, plus à démontrer, ouvrant ainsi aux juristes de droit économique un champ d'investigation intéressant sur les privatisations. C'est dans cette perspective que se situe cette

---

<sup>8</sup> B. Chavanne, « Bilan et perspectives des privatisations en Afrique francophone », Genève, Organisation Internationale du Travail, Document 1 F IPPRED-1 F, voir aussi Fondation Friedrich Ebert, Les privatisations au Cameroun : bilan et perspectives, Yaoundé, janvier 1995, p.7 et ss

contribution avec une analyse successive des environnement juridiques et institutionnels (2), du cadre réglementaire (3) et des impacts des privatisations (4).

## 2- ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES PRIVATISATIONS

Les concepts (2.1.), les domaines (2.2.) les sources (2.3.) et les cadres institutionnels de mise en œuvre (2.4.) forment l'environnement juridique des privatisations.

### 2.1 .Concepts de privatisation

La privatisation, entendue comme l'action de rendre privé ce qui ne l'était pas avant, englobe toutes les formes d'accaparement par des personnes privées de biens qui naturellement tombaient dans le domaine public, y compris les ressources naturelles, encore inexploitées.

La notion de privatisation est donc susceptible d'être appréhendée dans plusieurs sens. De façon générale, elle est comprise comme le processus de transfert de la propriété d'une institution, d'un service de l'autorité publique à un opérateur privé.

D'une part, la privatisation peut désigner toute mesure qui opère le transfert temporaire au secteur privé d'activités qui avaient été exercées par l'Etat ou par un autre organisme public.

Elle comprendra, alors, au sens strict :

- la sous-traitance , opération par laquelle l'organisme public qui exerçait l'activité en sous-traitée en transfère l'exécution à une personne privé,<sup>9</sup>
- les contrats de gestion qui peuvent ou non prévoir un intéressement au résultat matériel de l'exploitation, et la régie intéressée qui comprend toujours un tel intéressement,
- la location, l'affermage ou la location-gérance d'entreprises, de matériels ou d'actifs appartenant à l'organisme public,

---

<sup>9</sup> La sous- traitance peut porter sur un service public dans son ensemble , tel que la collecte des ordures ménagères, ou sur une partie seulement, telle que le relevé des compteurs d'eau et la facturation.

-les concessions de services et travaux publics et contrats de concession-exploitation-transfert ( CET )

Le service de l'électricité ou de l'eau, par exemple, peut rester un service public, alors que la gestion de la distribution et les rapports avec les usagers sont délégués, par voie conventionnelle, à des personnes privées. Ce transfert impliquera l'application des règles du marché à la fourniture et à la distribution des services d'eau et d'électricité.

D'autre part, on parle de la privatisation d'un secteur, qui implique à titre principal l'ouverture dudit secteur à l'initiative privée, pratiquement par l'abolition du monopole public et l'octroi de licences , comme dans le cas des nouvelles licences de téléphonie cellulaire. Les modalités de transferts d'actions ou d'actifs publics par voie conventionnelle font également partie de ces mesures de privatisation sectorielle. A ces formes de privatisation, il faut ajouter les sociétés d'économie mixte , à participation publique majoritaire ou minoritaire, le pourcentage de participation privée dans le capital pouvant varier de 1% à 99%.

Dans certains secteurs, le désengagement de l'Etat sera le plus souvent partiel, un niveau d'engagement sera maintenu. Ainsi, en sera-t-il, par exemple dans les secteurs de la santé ou de l'éducation. Même si l'option politique est faite de promouvoir une gestion, un financement ou une organisation plus privée que publique, il est improbable que l'Etat puisse totalement se retirer de ces secteurs, sa présence se manifesterait ne serait-ce que par la régulation qui permettra de veiller à la qualité des services rendus aux usagers.

Quelque soit les modalités juridiques de transfert , qu'il s'agisse d'un transfert de propriété ou d'une concession conventionnelle, la privatisation doit être distinguée de deux autres concepts voisins, la libéralisation et la dérégulation. La libéralisation renvoie au processus d'introduction de la concurrence dans un secteur économique, alors que la dérégulation évoque précisément la flexibilisation des règles qui gouvernent un secteur d'activités. Un exemple classique de privatisation sans libéralisation est celui des privatisations opérées en

Afrique sub-saharienne dans les secteurs de l'eau et de l'électricité. On est passé, le plus souvent, d'un monopole public à un monopole privé, les règles de concurrence étant très peu appliquées dans ces secteurs, partiellement fermés aux autres opérateurs privés. En revanche, dans le secteur de la téléphonie, la privatisation impliquait une forme de dérégulation imposée par la concurrence entre les différents opérateurs.

## 2.2. Domaines de la privatisation

Dans cette contribution, une attention spéciale sera portée sur les biens publics ou les services essentiels qui, traditionnellement, incluaient les biens publics usuels comme la terre, l'eau, l'électricité, le téléphone, les postes et le transport publics. Ces biens et services étaient naturellement rattachés au monopole public, encore que certains pays, comme les Etats-Unis, ont eu une vieille tradition de fourniture de services publics par des opérateurs privés. Ailleurs, en Europe par exemple, l'on est allé très vite d'un monopole public à un transfert de la distribution, par voie de contrats de concession, à des opérateurs privés. En outre, la catégorisation du service est liée à la technologie utilisée, c'est ainsi que pendant longtemps la communication téléphonique et radiophonique étaient des services publics, aujourd'hui avec les nouvelles techniques de communication et les réseaux, il est impensable de détacher ces secteurs de la concurrence et de la compétition des opérateurs privés.

La notion de services essentiels est plus large que celle de biens publics, elle couvre tous les services d'intérêt général qu'ils soient fournis ou non selon les règles du marché, étant dans tous les cas assujettis à une certaine forme de régulation, imposée par le souci de protéger les intérêts publics ou privés. La santé et l'éducation sont des exemples de services essentiels, aujourd'hui confrontés à la privatisation. En Afrique sub-saharienne la détermination des entreprises publiques privatisables varie selon les pays concernés. Au Burkina-Faso, par



exemple, la loi n° 53/93/ADP du 20 décembre 1993 arrête une liste d'entreprises à caractère stratégique qui devaient échapper à la privatisation»<sup>10</sup>.

Par ailleurs, le concept de service public, comme l'a souligné un auteur spécialiste des privatisations, n'a jamais été défini de manière précise et opérationnelle. »<sup>11</sup> A côté des services publics classiques, dits de fonction, comme la sécurité sociale, la justice, la poste ou la défense nationale, on retrouve les services publics à caractère commercial comme l'électricité, le gaz, l'eau, les télécommunications, les ports, aéroports, autoroutes et chemins de fer. Dans la plupart des pays africains, les services publics à caractère commercial ont été privatisés, à l'exception de l'électricité où le secteur de la production a été plus facile à transférer aux investisseurs privés que celui de l'exploitation.<sup>12</sup>

Dans les années 2000, l'électricité, les télécommunications et, dans une moindre mesure, l'eau demeurent des facteurs de production dont la disponibilité, la qualité et les coûts affectent significativement la compétitivité des entreprises. Ils ont été les secteurs cibles des politiques de privatisation, le plus souvent suite aux conditionnalités de l'assistance des institutions financières internationales comme la Banque Mondiale et le FMI et les recommandations des firmes de consultants internationaux. <sup>13</sup> Paradoxalement, moment même, où à s'en référer au secteur de l'électricité et des télécommunications, certains pays européens n'autorisaient que le transfert d'une participation minoritaire dans le capital des sociétés publiques.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> CE, Ass., 24 novembre 1978 Syndicat National du Personnel de l'Energie Atomique, et 24 novembre 1978, Sieur SCHWARTZ et autres, concl. ; Latournerie, AJDA mars 1979 p. 42, note M. BAZEX AJDA mars 1979 p. 48

<sup>11</sup> P. Guislain « Les privatisations : un défi stratégique, juridique et institutionnel », op.cit p.208 .

<sup>12</sup> Sur cette question en Europe voir Nicolas THIRION, « Existe-t-il des limites juridiques à la privatisation des entreprises publiques, Revue Internationale de Droit Economique, 2002 n° 4 , p. 627 et s.

<sup>13</sup> En Tanzanie, le processus de la privatisation de l'eau a été soutenu, dès le début, par la Banque Mondiale, le gouvernement britannique et les firmes de consultants. World Development Movement, une O.N.G. britannique estime à 273 000 livres, le montant de l'aide de la Grande Bretagne qui a été payé au Cabinet privé de consultance Adam Smith International pour des services de consultance et de communication en vue de vendre aux tanzaniens les bienfaits de la privatisation de l'eau, incluant une chanson locale dont le refrain est « nos entreprises publiques sont comme les terres frappées par la sécheresse, la privatisation va leur apporter la pluie »

<sup>14</sup> Voir en France , Loi n°96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale *France Telecom* , JORF , 27 juillet 1996 . Paradoxalement, France Télécom achetant des parts dans le capital de CI-TELCOM en Côte d'Ivoire ou de la SONATEL au Sénégal est perçue dans ces pays comme une société privée.

Quand aux transports urbains, ils offrent un terrain privilégié à l'initiative privée. Plusieurs Etats africains avaient interdit, aux exploitants privés, la concurrence sur certains parcours avec les systèmes de transport public. Il en est résulté de lourds déficits d'exploitation des entreprises publiques et une mauvaise qualité des prestations dans le transport public urbain. A l'exemple de la SOTRA (Société des Transports) à Abidjan, la SOTUC à Yaoundé (Société de Transport Urbain du Cameroun), la SOTRAC (Société des transports du Cap Vert), à Dakar et la STB (Société des transports de Brazzaville) à Brazzaville. Partout, on notait les mêmes déficits considérables des exploitations publiques pendant que les transporteurs privés en "cars rapides" ou en "foulas-foulas", sorte de minibus connus des villes africaines, prospéraient. Aujourd'hui ces entreprises publiques ont complètement disparu ou interviennent dans des parts très marginales dans quelques zones urbaines. Les entreprises publiques ont cherché à étendre leur monopole mais les investissements étaient trop élevés. On considère maintenant que c'est le secteur privé des transports urbains qui doit étendre ses réseaux, même s'ils posent de réels problèmes de sécurité qui impliquent donc une meilleure réglementation

Le cas de la SOTUC au Cameroun démontre l'échec de la persévérance bureaucratique: la société a été mise en liquidation le 23 février 1995. Le ministre des Transports expliquait au quotidien *Cameroun Tribune* que la SOTUC avait englouti au moins quinze fois son capital, avec une perte de 47 milliards, pour une dette évaluée à plus de 60 milliards de francs CFA alors que les arriérés de salaires atteignaient quinze mois". La SOTUC, créée en 1973, avait fait l'objet, depuis cinq ans de plusieurs tentatives de restructuration avec l'assistance financière de la Caisse française de Développement.<sup>15</sup> La société sénégalaise de transports publics SOTRAC et la société aérienne camerounaise CAMAIR ont connu le même sort dans les années 2000 .

---

<sup>15</sup> Les privatisations au Cameroun, op cit. p. 18 et s.

### 2.3. Sources des privatisations

Les privatisations trouvent leurs sources dans les normes internationales, les dispositions constitutionnelles et législatives applicables dans les Etats africains.

#### 2.3.1. Sources internationales

La problématique de la privatisation peut être d'abord envisagée par la perspective des droits humains.<sup>16</sup> La privatisation des services publics essentiels comme l'eau, l'électricité et les télécommunications mais aussi celle des services publics traditionnels comme l'éducation, la sante, la justice et les prisons, soulèvent un problème de conformité avec les instruments juridiques internationaux qui consacrent les droits de l'homme. Concernant les pays d'Europe de l'Est, le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels s'est inquiété a propos de la non prise en considération des besoins sociaux primaires dans les programmes de restructuration et de privatisation, lesquelles ont donc « négativement affecte la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier pour les groupes vulnérables et marginalisés »<sup>17</sup>

En Afrique sub-saharienne, cette inquiétude est reprise en écho par les syndicats et les organisations non gouvernementales qui cherchent a avoir une meilleure visibilité sur un avenir qui risque d'être hypothéqué si rien n'est fait pour sauvegarder l'accès des plus pauvres aux services les plus élémentaires comme l'eau, l'éducation, la santé, le transport, l'électricité et les télécommunications. Un document inédit du syndicat de la Société des Télécommunications du Mali illustre cette inquiétude en évoquant l'illusion donnée au

---

<sup>16</sup> K. De Feyter & F. Gomez Isa, eds, *Privatization and Human Rights in the Age of Globalisation*, Intersentia, Anvers-Oxford 2005 , 327 pp.; S. Tsemo, *Privatization of basic services, democracy and human rights*, 4 ESR Review n° 2003.

<sup>17</sup> Conclusions et recommandations du Comité des Nations Unies sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels, République Tchèque, NU Doc.[E/C./Add.76](#) ( 2002)

consommateur de lui laisser le choix du produit (bien ou service), accentuée par tout un tapage médiatique qui frise le viol de son intégrité mentale.<sup>18</sup>

On retrouve, cependant dans la littérature des opinions moins négatives sur le rapport entre privatisations et les droits économiques, sociaux et culturels. C'est ainsi qu'un auteur, se basant sur les Commentaires généraux 3 du Comité des Nations Unies pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels sur la nature des obligations des Etats-parties au Protocole Internationale sur les droits, économiques, sociaux et culturels, affirme que le Droit international est neutre sur la privatisation et ne saurait être interprété en faveur ou à l'encontre de cette politique. Selon lui, le Comité note que les termes « entreprendre les mesures nécessaires...par les moyens appropriés » incluent toute forme de gouvernance économique à la seule condition que les principes démocratiques et les droits de l'homme soient respectés.<sup>19</sup>

Les privatisations trouvent également leurs sources dans les normes de droit international régional africain. De nombreux pays africains ont conclu des accords régionaux relatifs aux échanges commerciaux, aux contrôles douaniers ou à une intégration économique plus vaste ; on peut citer à cet égard l' Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des Etats d'Afrique Centrale (CEDEAC), la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est (CEAS) et la Communauté des Etats d'Afrique Australe (CEAUS). Ces accords régionaux favorisent l'harmonisation des lois des pays membres et donnent naissance à un droit supranational. La suppression des barrières douanières et l'imposition des règles de concurrence à toutes les entreprises, tant privées que publiques, favorisent les investissements privés dans des secteurs traditionnellement réservés dans le passé aux monopoles publics. Le Nouveau Partenariat

---

18 SOTELMA, Récit d'une privatisation forcée Moratoire sur la privatisation des télécommunications en Afrique, Document inédit publié le 13 juillet 2005

<sup>19</sup> Commentaires Généraux n. 3, La nature des obligations des Etats-parties (art.2, para 1 PIDESC) , 1990, NU Doc. E/11/23,Annexe III

Africain pour le Développement (NEPAD) encourage les gouvernements à abolir les lois qui consacrent des monopoles et à créer des institutions de régulation qui favorisent la concurrence.<sup>20</sup>

### 2.3.2. Sources constitutionnelles

Les dispositions constitutionnelles, dans certains pays, affectent directement ou indirectement les opérations de privatisation. Au Sénégal, par exemple, la Constitution du 7 janvier 2001 (art. 67) dispose que : « La loi fixe les règles concernant les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ». Cette disposition reprend le texte de l'article 56 de la Constitution précédente, visé par l'exposé des motifs de la loi 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises.<sup>21</sup>

A notre connaissance, il n'existe aucune interprétation jurisprudentielle de cette disposition. Cependant, étudiant la question de la délimitation des domaines législatifs et réglementaires dans la jurisprudence de la cour suprême du Sénégal, un auteur remarquait que les mécanismes de détermination du domaine matériel de la loi se caractérisent par de nombreuses vicissitudes. La cour suprême se contente parfois d'affirmer que telle matière figure dans le domaine de la loi ou dans le domaine du règlement, ou que tel principe est fondamental, sans donner de critères permettant à priori de découvrir à coup sûr les matières législatives et les matières réglementaires.<sup>22</sup> Suivant le raisonnement de cet auteur, une « lecture rapide de l'article 67 de la constitution pourrait conduire à considérer comme des matière entièrement législatives celles pour lesquelles on pourrait être tenté de croire que la loi fixe seule les règles et toutes les règles.<sup>23</sup> Doit-on en déduire que le législateur dispose d'une compétence exclusive en matière de privatisation ? En France, Le Conseil

<sup>20</sup> www.nepad.org

<sup>21</sup> voir, article 98 de la Constitution du Bénin

<sup>22</sup> G. GALLAIS-HAMMONO, The utility function of government owned firms : the captured profit, cité par D. PENE, op. cit.

<sup>23</sup> M. CONTAMINE-RAYNAUD, L'application du droit commun aux privatisations, AJDA 1987 p. 309.

constitutionnel français avait répondu négativement en décidant que « les disposition de l'article 34 de la constitution n'imposent pas que toute opération de transfert du secteur public au secteur privé soit directement décidée par le législateur; qu'il appartient a celui-ci de poser, pour de telles opérations, des règles dont l'application incombera aux autorités et organes désignés par lui »<sup>24</sup>.

Dans d'autres pays, les constitutions sont muettes laissant penser qu'une loi ne s'impose pas en matière de privatisation. Au Togo par exemple, les privatisations antérieures à 1992, avaient été effectuées sans législation d'habilitation particulière. En effet, la constitution de 1979 ne citait pas la privatisation parmi les matières relevant de la compétence exclusive du parlement. Un revirement a été opéré, par la suite, par l'article 84 de la constitution du 14 octobre 1992 qui reprend les termes précités de la constitution sénégalaise.<sup>25</sup>

L'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles peut également contribuer à limiter l'étendue des pouvoirs discrétionnaires des autorités publiques en matière de privatisation. C'est ainsi qu'en France, le conseil constitutionnel a jugé que le principe constitutionnel d'égalité entre tous les citoyens, ainsi que l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme, qui impose le versement d'une juste indemnité en cas de confiscation de biens, interdisaient que les actifs publics soient transférés à des investisseurs privés pour un montant inférieur à leur valeur réelle.<sup>26</sup>

Les limitations d'ordre constitutionnel peuvent concerner les secteurs d'activités privatisables ; la privatisation est alors exclue pour certaines activités jugées stratégiques. C'est ainsi que la Constitution de Guinée-Bissau de 1984 disposait que sont biens d'Etat « le sol, le sous-sol, les eaux, les ressources minérales, les principales sources d'énergie, les forêts, les moyens fondamentaux de production industrielle, les moyens d'information, les banques,

---

<sup>24</sup> J. M. NZOUANKEU, Les domaines législatifs et réglementaires, RIPAS n° 11, octobre-décembre 1984, p. 910

<sup>25</sup> Une ordonnance exécutée comme loi de l'Etat fut adoptée le 10 juin 1994

<sup>26</sup> Décision n°86-207du Conseil Constitutionnel sur la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (25 et 26 juin 1986)

les assurances, les routes et les moyens de transport essentiels » (art 12, alinéa 2). Au Mozambique, jusqu'à la révision constitutionnelle de novembre 1990, la Constitution disposait que « Les biens de l'Etat jouissent d'une protection spéciale, leur mise en valeur et leur expansion incombent à tous les organes d'Etat, organisations sociales et citoyens ».

### 2.3.3. Dispositions législatives

Les lois de privatisation habilitent les gouvernements à privatiser et déterminent les pouvoirs que celui-ci peut conserver dans les entreprises privatisées par le biais de l'action spécifique.

#### 2.3.3.1. L'habilitation à privatiser

La plupart des pays d'Afrique sub-saharienne qui ont privatisé, ont adopté une loi de privatisation. Dans ce cadre, ils ont dû choisir entre une loi de portée générale applicable à toutes les entreprises publiques privatisables et une loi particulière pour chaque entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques à privatiser. Dans certains cas, les entreprises visées ont été nommément désignées, dans d'autres, la loi vise une ou plusieurs catégories d'entreprises sans toutefois mentionner d'entreprises particulières. La loi sénégalaise du 18 août 1987 contient, en annexe, une liste des 26 entreprises publiques à privatiser. Cette technique législative présente la particularité de limiter les pouvoirs du gouvernement. Il lui faut, en effet, recourir à la loi pour toute décision de privatisation portant sur des entreprises non incluses dans la liste. Ainsi au Sénégal, le législateur a dû intervenir, à deux reprises, d'abord par la loi n° 95-05 du 5 janvier 1995 complétant l'annexe de la loi de 1987 et ajoutant 9 autres entreprises à privatiser dont la SONACOS et la SONATRA, et ensuite par la loi 95-25 du 29 août 1995 consacrée uniquement à la SONATEL<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ibid, p. 902

### 2.3.3.2 .L'action spécifique ou « golden share »

L'action spécifique prolonge le contrôle étatique au-delà de la privatisation, en donnant à l'Etat, devenu actionnaire minoritaire, des droits exceptionnels lui permettant de bloquer certaines décisions sociales. En Côte d'Ivoire, la loi sur la privatisation du 9 juin 1994 (art ; 15) reprend le même dispositif en donnant au gouvernement le pouvoir de déterminer, par décret, pour chaque entreprise publique, si la protection des intérêts nationaux exige qu'une action ordinaire soit transformée en action spécifique, permettant ainsi à l'Etat de s'opposer, par exemple, aux décisions de cession ou d'affectation en garantie de nature à porter atteinte aux intérêts nationaux.

Outre le but de contrôler l'actionnariat et d'éviter que l'entreprise ne passe sous contrôle étranger, l'action spécifique peut aussi viser à conférer à l'Etat d'autres droits. C'est ainsi que la loi sénégalaise de 1987 donne à l'Etat, la possibilité d'utilisation d'une action spécifique, dans des circonstance limitées, pour protéger les intérêts de l'Etat, en tant que créancier des entreprises privatisées ayant des obligations de remboursement de dettes avalisées ou rétrocédées par l'Etat (art 14).

De façon générale, sur l'action spécifique, deux observations critiques ont été émises.

D'abord, elle doit être temporaire puisqu'on ne pourrait comprendre qu'un actionnaire, fut-il l'Etat, ait de manière indéfinie la possibilité d'intervenir de manière autoritaire dans la marche ordinaire d'une société privée, au risque de menacer ainsi les droits des autres actionnaires et la prévisibilité de la gestion de la société. Ensuite, c'est bien une atteinte intolérable au principe d'égalité entre actionnaire, traduisant ainsi une certaine « publicisation du droit des sociétés », ce qui a conduit certains auteurs français appréciant l'action spécifique, maintenue par la loi du 19 juillet 1993, à affirmer qu'elle procède à « un mélange des genres



entre les pouvoirs de l'Etat en tant que souverain, et ses pouvoirs ordinaires en tant qu'actionnaire »<sup>28</sup>.

#### 2.4. Cadres institutionnels

Dans la plupart des cas, la privatisation des entreprises publiques est de la compétence de structures relevant directement de la Présidence de la République ou du Ministère chargé des Finances. La détermination des entreprises à privatiser et les modalités de la privatisation sont d'abord une décision politique qui relève des autorités politiques. Au niveau technique, des agences ou des comités interministériels ont pour mission de conduire le processus. Ainsi, au Togo, l'option de centralisation a été adoptée, en 1994, avec la responsabilisation du ministère en charge des entreprises publiques. Le comité technique, composé de membres nommés par arrêté ministériel, consulte le ministre sur toute décision concernant les opérations de privatisation, en l'occurrence la conduite des négociations et leurs conclusions. En Zambie, la réussite du premier programme de privatisation, inauguré en 1992, est attribué à l'élargissement de l'Agence zambienne de privatisation aux différents groupes d'intérêt, incluant les syndicats professionnels, représentés par des personnes nommés par le Président et confirmés par le Parlement.<sup>29</sup> La centralisation des négociations est poussée dans la plupart des pays africains francophone à propos de la vente des licences de téléphonie mobile ; dans certains pays comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire, le processus de prise de décision a été marqué par une certaine opacité, ayant été exclusivement l'oeuvre de conseillers du Président de la République.

Une particularité des lois de privatisation de certains pays africains francophones (Guinée, 1993 ; Togo, 1994) était de prévoir des dispositions relatives à l'acquisition de parts sociales

---

<sup>28</sup> F. M. Sawadogo, La privatisation des entreprises publiques au Burkina Faso, Revue Burkina de Droit n° 27, janvier 1995, P. 9 et ss. : on retrouve dans cette liste la Société Nationale d'Electricité du Burkina (SONABEL), l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA), l'Office National des Télécommunications (SONATEL), ainsi que d'autres entreprises dont les homologues ont été privatisées au Sénégal.

<sup>29</sup> Kayizzi-Mugerwa, op.cit p. 243

dans les sociétés à privatiser par les citoyens des pays concernés. Ainsi, l'art. 8 de la loi guinéenne dispose expressément que la privatisation doit « sauvegarder l'intérêt national » et protéger le bien être social des travailleurs des sociétés à privatiser. Au Togo, la Commission de privatisation, était chargée d'établir une liste prioritaire d'acquéreurs, notamment les dirigeants des sociétés concernées, les personnes de nationalité togolaise, les personnes physiques ou morales de nationalité des pays membres de l'UEMOA ou de la CDEAO. Dans le même sens, la loi sénégalaise de 1987 prévoit la nécessité de réserver des parts aux salariés, voire aux travailleurs déjà admis à la retraite.

### 3- CADRE REGLEMENTAIRE DES PRIVATISATIONS

Les dispositions réglementaires complètent les lois sur la privatisation en précisant les formes juridiques (3.1.) et les méthodes d'évaluation (3.2.).

#### 3.1. Les formes juridiques

Les modalités juridiques utilisées dans les pays d'Afrique sub-sahariennes sont variables selon les opérations envisagées, et laissent peu de place à une comparaison. Quelques observations générales sur les pays de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) en Afrique de l'ouest francophone suffisent à illustrer cette diversité des techniques contractuelles utilisées.

Dans le secteur de l'eau, l'affermage constitue la modalité la plus courante. Elle soulève parfois des difficultés dans la répartition claire des responsabilités en matière de décision et de prise en charge des certains investissements : grosses réparations, renouvellements, programmation des actions. Dans le secteur de l'électricité, le schéma de la concession a généralement été préféré à celui de l'affermage, bien que dans la zone UEMOA, les exemples de véritables concessions soient encore peu nombreux. Dans le secteur des télécommunications, la privatisation s'est, presque partout, traduite par le transfert total des

responsabilités au secteur privé, tant dans la gestion que dans la propriété des actifs et s'est le plus souvent déroulée concomitamment et/ou postérieurement à l'introduction d'une concurrence sur l'activité de téléphonie mobile.

Parmi les méthodes les plus courantes, pour privatiser, les gouvernements ou les agences délégués ont eu recours à la cession directe, site à des contrats de gré à gré ou des appels d'offres (dans de rares cas à travers le marché boursier), les joint-venture, la location, la cession partielle d'actifs ou la liquidation<sup>30</sup>. Dans les développements qui suivent, on procédera à un rapide survol des options contractuelles de privatisation les plus courantes.

### *3.1.1. Les contrats de gestion*

Par ces contrats, les gouvernements transfèrent les actes de gestion des entreprises publiques ou des infrastructures au secteur privé, tout en gardant la propriété des actifs. Le gestionnaire, sur la base d'un cahier de charges et d'une forme de rémunération convenue- honoraires forfaitaires ou variables en fonction des paramètres de résultat- accepte de gérer les services pour le compte de l'Etat. Cette formule s'applique à la distribution de semences, à l'assainissement urbain et à l'entretien des routes. C'est la formule utilisée dans la plupart des pays francophones en Afrique de l'Ouest, avec la création des AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public).

### *3.1.2. Les contrats d'affermage*

Dans ce cas, le locataire prend en charge la gestion et l'entretien des équipements, et supporte la totalité du risque lié à son exploitation. A l'échéance, du contrat, dont la durée est de 5 à 10 ans, l'opérateur retourne les actifs loués à la puissance concédante. L'affermage est attribué à travers une procédure d'appel d'offres ou négocié de gré à gré avec l'Etat. Dans les pays francophone, c'est la modalité utilisée pour la privatisation de l'eau. Par exemple au Sénégal,

---

<sup>30</sup> Les transactions qui constituent clairement une vente ou une cession d'actions ou d'actifs représentent donc 70 pour cent de l'ensemble des opérations enregistrées (contre 22 pour cent pour les liquidations et les rétrocessions), alors que les méthodes permettant à l'État de conserver certaines de ses prérogatives sont choisies dans huit pour cent des cas seulement, OCDE 2004

pour la privatisation de la société nationale des eaux, la SONEES, un contrat d'affermage d'une durée de 10ans a été conclu avec la société privée SDE pour l'exploitation, la gestion de la clientèle et la maintenance des équipements, le patrimoine restant la propriété d'une nouvelle société nationale, la SONES. On retrouve cette formule de séparation de la société d'exploitation et de société de patrimoine en Guinée, avec la SEEG et la SONEG, mais les problèmes ont surgi , notamment dans la gestion des effectifs, du fait du partage mal défini des responsabilités de chaque entité. L'Etat guinéen avait gardé une présence dans le capital d'exploitation à hauteur d'une participation minoritaire de 49%.<sup>31</sup> .

Parmi les inconvénients de ce type de contrat, on souligne que, l'Etat restant propriétaire des actifs et , à ce titre, continuant à supporter les investissements lourds, l'investisseur est peu incité à comprimer ses coûts et à réaliser,ainsi, des gains d'efficience. Dans le cas où s'est opéré, comme en Afrique francophone, notamment dans les services publics de l'eau et de l'électricité, une scission de l'opérateur historique en deux entités détenues par des propriétaires différents, la répartition des responsabilités peut être confuse si le contrat ne définit pas clairement les rôles et les responsabilités de chaque entité.<sup>32</sup>

On retrouve plusieurs exemples de cette confusion de responsabilités : par exemple dans le secteur de l'eau au Sénégal où l'exploitation est affermée à SAUR, alors que la SONES reste la société nationale de patrimoine et l'ONAS, une nouvelle structure, en charge de l'assainissement.

De même pour l'électricité en Côte d'Ivoire, depuis 1990 les droits de propriété sont séparés de ceux du gestionnaire. L'Etat, resté propriétaire des actifs de production, s'est repliée sur

---

<sup>31</sup> P.PLANE, Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat, Annales des Mines, Juin 1998, p. 39 et ss. ; P. BROOK COWEN, The Guinea Water Lease, Five Years of lessons in private sector participation, Viewpoint, The World Bank, May 1996

<sup>32</sup> OCDE ( 2004), Les privatisations en Afrique : Etat des lieux, Centre de Développement Economique, Paris

une société de patrimoine (EECI), tandis que l'exploitation est affermée à une société privée (CIE) dont la majorité du capital est revenue à deux opérateurs français : SAUR et EDF.<sup>33</sup>

### *3.1.3. La sous-traitance et les concessions*

Ces modalités de privatisation consistent à confier, par contrat, au secteur privé la gestion d'une entreprise publique ou l'exécution d'un service public ou la réalisation d'investissements relevant des attributions gouvernementales. Le champ d'application des contrats de sous-traitance est très vaste. En Afrique, ce procédé a été très souvent utilisé: au niveau municipal, pour l'enlèvement des ordures ménagères.

En Côte d'Ivoire, l'Etat avait confié la gestion de certaines entreprises au secteur privé au moment de la première série des privatisations. La location est une procédure semblable : le Togo, l'un des précurseurs de la privatisation en Afrique francophone, a largement fait appel à cette méthode, à titre transitoire. Le premier accord, conclu avec un entrepreneur américain, a été un leasing de la société nationale de sidérurgie en 1984. Les immobilisations (bâtiments et matériels) ont été louées pendant dix ans à une entreprise privée ; l'Etat recevant un loyer indexé sur le résultat brut d'exploitation. Selon le même principe, trois autres entreprises ont été louées en 1985 à des opérateurs privés: la STH, société de raffinage d'hydrocarbures, reprise par Shell; Sotexma, pour la gestion de matériels agricoles, reprise par un groupe français; Soprolait, pour la fabrication et le conditionnement du lait, reconstitué par un groupe Danois.

Le système de location-gérance a été largement utilisé dans la plupart des pays de l'espace francophone pour la reprise de nombreux hôtels appartenant à l'Etat, à l'exemple de ce qui est pratiqué à grande échelle au Maroc: 35 hôtels sur une liste de 37 établissements hôteliers privatisables ont été vendus ou transférés à la gestion privée. Le régime des concessions est

---

<sup>33</sup> P.DENIAU, A.HENRY : La privatisation d'un service public : l'exemple de l'électricité en Côte d'Ivoire, Caisse Française de Développement, Département des politiques et Etudes, sept 1995 ; P. PLANE : La privatisation de l'électricité en Côte d'Ivoire : évaluation et interprétation des premiers résultats, Revue du Tiers Monde, oct-dec 1997, n°152, p. 859 et s.

différent en ce sens qu'il ne s'applique généralement pas à une entreprise publique existante. Il s'agit, le plus souvent, d'éviter de nouveaux engagements de l'Etat tout en lui laissant l'initiative des investissements sans en avoir la charge.

A côté des formules classiques de concession, des modalités plus originales se sont développées ces dernières années avec les contrats CET (construire-exploiter-transférer). Elles portent sur un investissement particulier, comme au Sénégal la construction prévue d'autoroutes à péage, d'aéroports et l'exploitation de terminaux à conteneurs au Port de Dakar. La loi n°2002-550 du 30 mai 2002 relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures, régleme la procédure de passation des contrats CET ; soumise à l'approbation d'un Conseil des Infrastructures qui émet un avis sur le contenu des contrats, lesquels doivent déterminer les conditions dans lesquelles sont assurées la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service publi.. Les contrats CPE (construire-posséder-exploiter) sont analogues aux CET, mais ils n'impliquent pas le transfert des actifs au secteur public à une échéance prédéterminée. L'opérateur privé reste donc responsable de l'ensemble des investissements nécessaires pour remplir ses obligations de service. Les CPE sont les formes de contrats de « concession » les plus répandues dans les transports, l'eau et l'électricité même si dans ces deux derniers secteurs, les contrats sont, en fait, plus proches des contrats d'affermage.

Ces accords ne sont pas faciles à réaliser dans le contexte de la plupart des pays francophones d'Afrique. En effet, les groupes multinationaux, très sollicités par ailleurs, sont enclins à beaucoup de fermeté dans les négociations et leur stratégie internationale ne rencontre pas nécessairement les intérêts nationaux. Mais, la solidité financière de ces groupes, leur maîtrise technologique, leur connaissance des marchés financiers en font des partenaires fiables présentant des garanties plus solides.

#### *3.1.4. La cession partielle ou le transfert intégral de propriété*

La vente aux enchères de la totalité ou d'une partie du capital est le procédé le plus courant en Afrique francophone. Le marché s'effectue le plus souvent de gré à gré ou selon la procédure de l'offre publique de vente qui peut être limitée aux nationaux, être internationale ou mixte.

La plupart des privatisations de la première vague en Côte d'Ivoire ont été réalisées selon la procédure du gré à gré. Les critiques ont été nombreuses mais la démarche avait ses raisons: il s'agissait le plus souvent de sociétés d'économie mixte de taille moyenne. Les actionnaires privés, déjà présents dans le capital, demandaient à faire jouer un droit de préemption. L'intérêt des repreneurs, conforté par la connaissance qu'ils avaient déjà de l'entreprise, rencontrait le désir de l'Etat de se procurer rapidement et facilement les ressources financières dont ils avaient besoin. Cette méthode avait cependant ses limites: seules des entreprises en bonne santé et de capitalisation faible ou moyenne pouvaient être ainsi cédées.

Le Cameroun, aussi, a procédé ainsi au début de 1995 pour la privatisation de CHOCOCAM, une usine de chocolat. C'était la sixième société à privatiser sur une liste de 115 entreprises publiques ou parapubliques, selon le programme engagé depuis 1989. L'Etat, qui détenait 12 pour cent du capital de CHOCOCAM a vendu sa part à un groupe privé qui possédait déjà 56 pour cent des actions de la société d'économie mixte. On a pu constater, à l'occasion de cette privatisation, le manque apparent d'intérêt du grand public pour le rachat des actions ; sur plus de 9.000 actions de la CHOCOCAM qui furent mises en vente; seules un peu plus de 1.800 ont pu être écoulées.

L'avantage des procédures des marchés de gré à gré n'est pas seulement celui de la facilité: il permet aux pouvoirs publics d'intervenir dans l'émergence ou le développement d'entreprises privées stables et performantes. Au Cameroun, la privatisation de la gestion des aéroports illustre particulièrement bien l'opportunité des marchés gré à gré. L'Etat a organisé la recherche de partenaires aux compétences complémentaires et a effectué, comme l'auraient

fait des investisseurs privés, des montages complexes. Jusqu'en 1993, les sept aéroports camerounais étaient gérés par l'ASECNA (Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne), une société étatique multinationale dont le siège est à Dakar. Le gouvernement a constitué une nouvelle société de droit national, Aéroport du Cameroun (ADC), dont le capital a été réparti entre plusieurs professionnels: Aéroport de Paris (34 pour cent), ASECNA (20 pour cent), la compagnie Cameroon Airlines (8 pour cent), la compagnie UNITAIR (3 pour cent), la banque BICIC (3 pour cent), la Chambre du commerce et d'industrie (3 pour cent), L'Etat conservant seulement 20 pour cent de participation.

De façon générale, la méthode de cession des actifs présente la double particularité de libérer les pouvoirs du public des préoccupations de gestion tout en procurant au trésor public des ressources. Il s'agit de transférer la détention des sociétés publiques ou semi-publiques à de nouveaux propriétaires qui peuvent introduire immédiatement les principes de gestion commerciale. Au Sénégal, la cession directe a été retenue pour les hôtels appartenant à l'Etat, et quelques autres grandes entreprises comme la SONATEL, les ICS, la SONEPI et la SOCOCI s'est avérée fructueuse.. Dans certains cas, les cessions ont été faites à des professionnels du secteur comme par exemple la SIPOA qui a été cédée aux pharmaciens.

Le plus souvent les modalités de vente sont fixées par la loi et/ou par voie réglementaire, c'est le cas au Sénégal où ces modalités ont été fixées par la loi de privatisation de 1987 complétée par les décrets d'application n° 88-232 et 88-233 du 4 mars 1988 portant respectivement organisation de la procédure d'offre publique de vente en matière de cession des titres de l'Etat et fixant les conditions d'appel à la concurrence en matière de cession des titres de l'Etat dans les entreprises publiques à privatiser. Le principe d'appel à la concurrence est le mode de cession de droit commun (article 6 de la loi 87-23). Les modalités d'appel à la concurrence sont précisées par l'article 2 du décret 88-233 : la mise en vente des titres de l'Etat doit faire l'objet d'une large publicité par tous les moyens usuels, par voie de presse



écrite ou orale ou par voie d'affichage. Les informations que doit indiquer l'avis sont détaillées par l'article 3 : identification de l'entreprise, nombre de titres détenus par l'Etat, adresse où le dossier d'appel à la concurrence peut être retiré, prix minimal de cession.

Les modalités de soumission et les règles de classement s'inspirent largement de la procédure législative d'attribution des marchés publics<sup>34</sup>. La vente par la procédure de l'offre publique de vente est aussi réglementée par le décret, à l'instar de l'appel à la concurrence, elle doit faire l'objet d'une large publicité. En l'absence d'un marché boursier à l'époque au Sénégal, la cession a été faite par l'intermédiaire des banques et l'une d'entre elle la BICIS, filiale de la BNP française, avait été désignée comme chef de file pour les premières opérations<sup>35</sup>.

Il faut remarquer, qu'un peu partout l'Etat peut déroger à l'appel à concurrence en procédant à la vente de gré à gré ou l'amiable de certains titres. Les modalités pratiques de ces ventes ne font pas, en général, l'objet d'une réglementation spécifique. Une autre modalité prévue par la loi sénégalaise est le paiement au comptant des titres. Le système de vente à crédit n'est pas admis encore que la loi prévoit de possibles dérogations, tenant ainsi compte de la faiblesse de l'épargne et de la situation financière ou de la structure de certaines entreprises peu attractives. Sur ce plan, on peut s'interroger sur la solution retenue par la loi, si l'on sait que le paiement différé à l'avantage de faciliter la mise sur le marché de volumes d'actions très importantes en mobilisant beaucoup de capitaux, même s'il ne permet pas de drainer le volume équivalent de liquidités. L'on comprend que cette crainte est fondée avec les risques de défaut de paiement, mais il est possible de retenir comme sanction, en pareille hypothèse que le défaut de paiement à l'une des échéances entraînera le retour en pleine propriété et la revente des titres<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> X. VANDENDRIESSCHE, Le transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé : notion et compétences, Droit social, 1987 p. 702 et ss.

<sup>35</sup> Voir respectivement J.O du 21 janvier 1995 et J.O du 7 octobre 1995.

<sup>36</sup> M.CAMA, Président du Conseil National des Entrepreneurs du Sénégal (CNES), Sud Quotidien , 29 janvier 1997 Sénégal p.6

### *3.1.5. Le recours aux techniques du droit des sociétés*

Il s'agit essentiellement des techniques de cession que sont la location-vente, le pacte fidéicommissaire qui a permis, au Sénégal, à l'Etat de confier à la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) le « portage » des actions des banques publiques comme l'USB et de la BNDS, tandis que le SWAP, mécanisme de compensation des actions avec les créances de l'Etat, a été utilisé pour la privatisation de la société immobilière et hôtelière SAIH.

On remarque par ailleurs que la loi 87-23 (art 15) procède à un gel des dispositions des articles 1393 et 1394 du Code des obligations civiles et commerciales relatives aux clauses et procédures d'agrément aux cessions d'action de sociétés anonymes. L'abrogation de ces dispositions par l'Acte uniforme de l'OHADA sur société et groupements commerciaux pose le problème de la compatibilité de ce gel avec les nouvelles dispositions légales en vigueur.

L'examen des dispositions du décret sénégalais précité fait apparaître que le prix offert dans la soumission ne constitue qu'un élément d'appréciation parmi d'autres tels que la qualité et l'expérience des soumissionnaires ou le réseau de commercialisation auquel ils ont accès.<sup>37</sup>

### 3.2. Les méthodes d'évaluation

En vue d'éviter le bradage du portefeuille de l'Etat et dans un souci de transparence, l'Etat fixe les méthodes couramment pratiquées en matière de cession des actifs de sociétés en tenant compte notamment, selon une pondération appropriée à chaque cas, de la valeur de rendement et des perspectives d'avenir de l'entreprise. On retrouve par là le souci d'indemnisation juste et préalable exprimé par le Conseil constitutionnel français dans sa décision des 25 et 26 juin 1986. Le juge constitutionnel français définissait alors les méthodes d'évaluations souhaitables, en insistant sur la nécessité de recourir à des méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés .

---

<sup>37</sup> Mouhamadou M. MBACKE, La politique de privatisation au Sénégal, Revue des Institutions Publiques et Administratives du Sénégal, janvier-décembre 1992 p. 119.

Au Sénégal une note interne à la Délégation générale à la réforme du secteur parapublic précise les procédés à retenir pour mettre en œuvre les méthodes d'évaluations fixées par la loi de façon laconique. Il résulte de cette note que l'évaluation doit faire état de la valeur nette corrigée de la société, établissant l'écart existant entre la valeur de rendement de l'action et sa valeur théorique sur le plan comptable, et mettre en exergue les actifs non nécessaires à l'exploitation de la société ; la valeur de rendement être calculée sur la base des projections financières de la société. Il semble que tous les éléments indiqués dans cette note n'aient pas pris en compte dans l'évaluation de la valeur de certaines sociétés comme la SONACOS en 1999 où avait été plutôt mise en évidence la valeur patrimoniale au détriment de celle dite de rentabilité et des perspectives d'avenir. En effet si le coût des investissements à la SONACOS avoisinait 25 milliards de francs CFA, il reste que les usines sénégalaises ayant une capacité de trituration égale à 800 000 tonnes, n'arrivaient pas à traiter plus de 200 000 tonnes compte tenu du faible rendement de la culture arachidière et d'une maîtrise imparfaite de la pluviométrie et des données du marché.

Les experts de matières d'évaluations affirment que valeur patrimoniale et valeur de rentabilité coïncident rarement. Si l'on estime que la valeur patrimoniale générera plus d'argent que le coût des biens nécessaires, la valeur de rentabilité sera supérieure à la valeur patrimoniale. Mais si l'on estime que la société sera incapable de récupérer les sommes dépensées pour acquérir ces biens, la valeur patrimoniale sera supérieure à la valeur de rentabilité.<sup>38</sup>

Au total, le constat est fait que si l'environnement juridique favorable aux privatisations existe, des lacunes persistent au niveau des textes adoptés et une certaine inadaptation des mécanismes aux réalités africaines marquées par la persistance d'une faible épargne locale,

---

<sup>38</sup> M. M. MBACKE, op. cit., p. 121

l'absence d'un marché financier et une certaine tendance à la précipitation, parfois contraire à l'intérêt national. A ces lacunes s'ajoute le phénomène de la corruption qui se manifeste seulement par le manque de transparence dans la mise en œuvre des privatisations. De ce point de vue, les processus de privatisation ont plus qu'aggravé les choses et ont été, comme le rappelle le Prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, assimilées, par dérision, à une « bakchichisation ».<sup>39</sup>

#### 4. IMPACT DES PRIVATISATIONS

Les privatisation étaient conçues pour avoir des effets bénéfiques sur les politiques réglementaires (4.1.), les marchés boursiers (4.2.), l'emploi (4.3.), l'accès aux services et les tarifs (4.4.). Ces objectifs sont loin d'être atteints dans la plupart des pays d'Afrique sub-Saharienne

##### 4. 1. Les politiques réglementaires

L'absence d'une volonté politique affirmée et l'insuffisance du cadre réglementaire ont été, bien souvent, citées comme des contraintes aux programmes de privatisations déroulés en Afrique sub-saharienne.<sup>40</sup> Elles ont souvent conduit à des renégociations ou des résiliations de contrats à l'initiative des opérateurs privés ou des pouvoirs publics. Les expériences de privatisation échouées des sociétés nationales d'électricité au Cameroun et au Sénégal sont des illustrations.

Au Cameroun, le processus de privatisation de la Société Nationale d'Electricité (SONEL) démarré en 1995 s'est achevé en février 2001 avec la prise de participation à hauteur de 51 pour cent de la société américaine AES Sirocco dans le capital de SONEL, sur la base d'un contrat de concession qui accordait à AES le monopole sur 20 ans de la production, du transport et de la distribution de l'électricité, l'Etat restant propriétaire des infrastructures y

---

<sup>39</sup> J.E. Stiglitz, La grande désillusion, Fayard, 2002 p.90

<sup>40</sup> OCDE, op.cit. p..90

compris celles construites pendant la période de la concession. L'expérience s'est avérée peu concluante pour ce qui concerne la performance de l'entreprise : les coupures de courant, les majorations de tarifs et les licenciements se sont multipliés. Ces dysfonctionnements seraient imputables surtout à l'absence d'engagement politique lors du processus de privatisation. AES avait, en effet, trouvé des installations obsolètes, non entretenues par le concédant et la capacité de production des barrages électriques a, au fil des ans, considérablement chuté. En outre, à la suite du scandale Enron aux Etats-Unis, AES a connu de grosses difficultés financières limitant ses capacités d'investissement, il s'ensuivit à partir de 2002 une série de relèvements annuels de tarifs suscitant le mécontentement des populations et des divergences avec aussi bien avec les pouvoirs publics que les syndicats affectés par les décisions de compression des effectifs.

Au Sénégal, la SENELEC (Société Nationale d'Electricité) avait été privatisée en 1998 par le gouvernement socialiste, alors au pouvoir ; l'entreprise avait transférée au consortium franco-canadien Elyo-Hydro Québec sur la base d'un contrat de concession aux termes assez imprécis. En 2000, le gouvernement libéral, arrivé au pouvoir, estime que le consortium n'avait pas honoré ses engagements et décide de rompre unilatéralement le contrat en remboursant au consortium la somme de 62 millions de dollars. Un nouvel appel d'offres est alors lancé en juillet 2001, par la suite les offres de Vivendi-One et d'AES ont été retenues en première et deuxième position. Quelques mois plus tard, en novembre 2001, les deux candidats retenus décident de se retirer, Vivendi refusant de payer 90 millions de dollars pour l'achat d'une participation de 51%, estimant qu'elle devrait, en plus de ce montant, investir 245 millions de dollars pour la construction d'une nouvelle centrale et la modernisation du réseau de transport et de distribution. AES, connaissant les difficultés, relatées plus haut, au Cameroun, a, à son tour, refusé de racheter la SENELEC. Depuis lors, les pouvoirs publics sénégalais ont été obligés de conserver le contrôle de SENELEC, ne trouvant aucun repreneur

intéressé, et obligés par ailleurs de consentir d'énormes efforts pour construire de nouvelles centrales et moderniser l'appareil de production ( 160 millions de dollars en juillet 2002) .

Une concession partielle de production a été, par la suite, accordée à la société américaine GTI sur la base d'un contrat dont les termes ont été parfois contestés par les nouvelles autorités.

En revanche, la privatisation de l'électricité a connu en Côte d'Ivoire un meilleur sort. Le processus a commencé en 1990 avec la décision souveraine du gouvernement ivoirienne de créer la Compagnie Ivoirienne d'Electricité (CIE) avec une participation de 51 pour cent d'EDF-SAUR, sur la base d'un contrat de concession accordée pour une durée de 15 ans et renouvelable pour 20 ans portant sur la distribution d'électricité. Le repreneur a consenti des investissements pour améliorer la production et l'exploitation dégageait dans les deux premières années un résultat net de 700 millions de francs CF, avec des majorations de tarifs modérées. La rénovation des installations s'est traduite par une réduction de 60 pour cent de la durée des coupures de courant et le nombre d'abonnés a augmenté de 50 pour cent. Fin 1997, les investissements totaux se montaient à 49 milliards de francs CFA (preuve que les investisseurs privés avaient tenu leurs engagements) et les impôts et droits versés à l'État représentaient 277 milliards de francs CFA. Le chiffre d'affaires s'établissait à 170 milliards de francs CFA, dont 30 pour cent provenaient des exportations.<sup>41</sup>

#### 4.2. Les marchés boursiers

La privatisation est présentée comme un moyen de promotion des marchés de capitaux et des places boursières par l'introduction en bourse d'anciennes entreprises publiques. Cette capitalisation permet, en dernière instance, le développement du secteur privé grâce à la participation des investisseurs locaux.

---

<sup>41</sup> OCDE, op.cit p 112

En Afrique sub-saharienne, ces objectifs ont été faiblement atteints et le processus « d'indigénisation » de l'investissement privé local dans le processus de privatisation est encore très faible. Il apparaît, en premier lieu, que le nombre de privatisation, par introduction en bourse, est très faible : selon une étude de l'OCDE, 97 seulement des transactions ont été faites via les marchés boursiers sur un total de 2535 opérations entre 1990 et 2004.<sup>42</sup>

Les entreprises de Côte d'Ivoire, du Ghana, du Kenya et du Nigeria représentent 81 pour cent des anciennes entreprises publiques aujourd'hui cotées en bourse, ce qui s'explique aisément par le fait ces pays disposaient d'un marché boursier relativement dynamique avant 1990, année des premières privatisations.

L'analyse des privatisations effectuées en Côte d'Ivoire en 1993 révèle l'importance des offres publiques des participations de l'Etat à la bourse des valeurs d'Abidjan. Sur les quatre sociétés privatisées cette année, Cosmivoire, Capral-Nestlé, Novalim-Nestlé, Filtisac, les ventes en bourse des participations de l'Etat ont représenté plus de 60 pour cent des transactions. La méthode de la vente en bourses a été également utilisée au Kenya, au Ghana et au Nigeria. Au Kenya, par exemple, la vente de Kenya Airways a été, partiellement, faite à travers le marché boursier et autre partie par les banques commerciales.

Progressivement, des places boursières se sont développées sous l'effet des privatisations.

C'est ainsi que la Bourse des valeurs d'Abidjan ( Côte d'Ivoire) a été transformée en Bourse régionale des valeurs mobilières ( BRVM) en 1998, rassemblant les sept Etats de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Hors les sociétés ivoiriennes, l'admission à la côte de la seule société sénégalaise de communications privatisée, la SONATEL, a contribué à gonfler la capitalisation de plus de 20 pour cent, les personnes physiques et morales de nationalité sénégalaise dont l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal, ayant participé à l'opération pour un montant de 17 milliards de CFA

---

<sup>42</sup> OCDE, op.cit, p.115

(30 millions de dollars). Depuis lors, le cours des actions de la SONATEL est orienté vers une hausse continue et la SONATEL a elle-même été choisie au Mali comme cessionnaire de la seconde licence de téléphonie mobile.

Un autre exemple de marché boursier en plein développement est celui de la bourse du Nigeria avec une capitalisation atteignant 6.82 milliards de dollars au 10 mars 2003, même si le taux d'introduction en bourse des entreprises privatisées est jugé assez faible.

Quant à la bourse du Kenya, elle a joué un rôle très important dans la privatisation des entreprises publiques, notamment la privatisation de Kenya Airways dans laquelle 34 pour cent de actions émises ont été acquises par des établissements financiers kenyans et des particuliers

Enfin, la bourse du Ghana a drainé 1, 8 milliards de dollars avec l'admission à la côte, en 1994, de 30 pour cent de la participation de l'Etat dans Ashanti Goldfields ( mines d'or), soit 90 pour cent de sa capitalisation totale en 1994.<sup>43</sup> Depuis 2003, la plupart des entreprises publiques privatisées l'ont été par introduction au marché boursier ghanéen.

#### 4.3. Les problèmes d'emploi

L'un des effets les plus décriés des programmes de privatisation est, sans doute, les licenciements massifs dont ils sont accompagnés. A l'analyse, il apparaît cependant que tous les secteurs d'activités ne sont pas affectés par les compressions de personnel et que, bien souvent, des mesures d'accompagnement ont été aménagées.

Au Burkina Faso, les syndicats de travailleurs estimaient à un nombre de 5200 les suppressions d'emplois dont les privatisations successives d'entreprises publiques étaient déclarées responsables. Mais l'étude de l'OCDE précitée estimait qu'entre 1992 et 1995, le nombre total de salariés s'était accru de 20% dans les huit entreprises du secteur concurrentiel

---

<sup>43</sup> APPIAH-KUBI, « Privatization in Ghana », *Journal of Modern African Studies*, 2001, n°39 ( 2) 197-229



privatisé.<sup>44</sup> Il reste, cependant, que dans la plupart des cas, la privatisation a tendance à provoquer des suppressions d'emplois immédiates, les entreprises publiques étant connues pour abriter des sureffectifs et l'investisseur étant, à priori, intéressé par la réduction des coûts et l'incitation à une meilleure productivité. Selon une étude de l'Organisation Internationale du Travail, les licenciements massifs, atteignaient parfois 50 pour cent des effectifs, suite aux programmes de privatisations dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et du gaz.<sup>45</sup>

Les licenciements dans le secteur l'eau ont été globalement moins importants, l'État conservant un réel contrôle sur l'adduction d'eau. C'est ainsi que la privatisation de l'eau en Guinée, qui s'est concrétisée par la signature d'un contrat de bail en 1989, n'a quasiment pas modifié les niveaux d'emploi (les effectifs de l'entreprise sont passés de 506 salariés en 1988 à 503 en 1996). En revanche, les licenciements ont été beaucoup plus lourds dans le secteur de l'électricité. Par exemple, la privatisation de l'électricité en Côte d'Ivoire, par un contrat de concession signé en 1990, a entraîné une suppression progressive d'emplois : le nombre de salariés est passé de 3 930 à 3 068 en 1995, soit un recul de 22 pourcent. Quant à la restructuration d'Eskom, grande entreprise publique de production, distribution et de commercialisation d'électricité en Afrique du Sud, elle a conduit à une réduction de 40 pour cent de la main-d'oeuvre, qui est passée de 65 000 à 39 000 salariés sur la période 1992-98, comme une mesure préparatoire à la privatisation.

Par ailleurs, il est indéniable que dans la plupart des pays concernés, des mesures d'accompagnement, en termes de protection sociale ont été également négociés entre les pouvoirs publics, les entreprises et les syndicats avant la privatisation. Les accords conclus ont servi à amortir les pertes d'emplois par l'octroi d'indemnités de départ ou de renvoi, des

---

<sup>44</sup> OCDE, op.cit, p.86

<sup>45</sup> OIT (ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL), « *Gérer la privatisation et la restructuration des services publics (eau, gaz et électricité)* », Genève, 1998

plans de retraite anticipée, de programmes de formation, de recyclage et de réaffectation, ainsi que des indemnités de départ volontaire auxquelles les salariés des entreprises concernées par les privatisations peuvent prétendre.

De manière générale, la gestion du problème des sureffectifs a figuré parmi les déterminants principaux de la réussite des programmes de privatisation. Le plus souvent l'investisseur réclamera, en toute logique, une grande flexibilité pour fixer les salaires et les avantages des employés, pour engager et licencier du personnel et, de manière générale, pour gérer les ressources humaines de son entreprise. Mais le gouvernement ne pourra ignorer le souci de préservation, autant que possible, des emplois et la concertation avec les syndicats qui peuvent paralyser l'entreprise et remettre en cause le programme arrêté avec les repreneurs éventuels<sup>46</sup>.

Un autre problème juridique important conditionnant l'attitude des salariés à l'égard du programme de privatisation est celui de la continuation des relations de travail. En Afrique sub-saharienne, les cadres juridiques de la privatisation sont caractérisés par l'absence d'une législation d'exception applicable aux ruptures de contrats de travail résultant des privatisations-liquidations.

Devant cette incertitude juridique, la jurisprudence est confrontée à des situations assez cocasses. Ainsi, la cour d'Appel de Dakar, dans un arrêt du 13 Mars 1990 « Djibril DIALLO et les 106 autres c/ SN HLM, » a eu à statuer en la matière. Une centaine de travailleurs étaient employés à l'Office des Habitations à Loyers Modérés (O.H.L.M) et affectés au service nettoyage. A la suite de la création de la Société Industrielle d'Aménagement Urbain (S.I.A.A.S), le secrétaire d'Etat de la décentralisation avait adressé au Directeur de l'O.H.L.M. une lettre par laquelle il lui signifiait que conformément aux directives du Chef de l'Etat, le personnel relevant du service du nettoyage dudit office devait être pris en

---

<sup>46</sup> M. CAVERIVIERE, La privatisation des entreprises publiques au Sénégal, Revue congolaise de Droit, n° 7/8, janvier-décembre 1990, p. 102

charge par la nouvelle société : qu'il l'invitait, en conséquence, à mettre le personnel concerné à la disposition de celle-ci. L'OHLM passe outre et licencie les travailleurs sans droits. Ces derniers saisissent alors le tribunal de travail qui confirme le licenciement légitime et les déboute de toutes les demandes.

Le Cour d'Appel de Dakar a infirmé ce jugement et jugé les licenciements abusifs au motif que le maintien des travailleurs dans leur emploi s'imposait en vertu des dispositions d'ordre public de l'article 54 du code du travail qui disposait qu'en cas de modification dans la situation juridique de l'employeur, les contrats en cours au jour de la modification continuent à produire leurs effets. La Cour d'Appel a poussé son analyse au point de retenir que même si l'ordre émanait de l'Etat, un tel licenciement serait un licenciement pour motif économique soumis en tant que tel à l'autorisation préalable de l'Inspecteur du travail. L'on sait que depuis lors, cette autorisation administrative préalable à tout licenciement pour motif économique a été supprimée de la législation du travail sénégalaise, ce qui a contribué, à renforcer les craintes et l'opposition des salariés aux programmes de privatisation.

#### 4.4..Les problèmes d'accès et de tarifs

Un problème crucial auquel la privatisation est censée remédier est celui de l'accès limité aux services publics des consommateurs en milieu urbain et rural. L'intervention d'un cadre réglementaire approprié permet de réguler à la fois l'accès et les tarifs. Il résulte des études de cas effectuées par l'OCDE et la Banque Mondiale que la privatisation dans les secteurs de l'électricité et de l'eau a été suivie, dans beaucoup de pays africains, d'un élargissement de l'accès, seulement dans les zones urbaines.

En Côte d'Ivoire, par exemple, des mesures ont été prises pour contribuer à améliorer la couverture des réseaux d'eau et d'électricité dans les zones rurales. Abidjan comptait, en

2001, 48 pour cent des branchements, 65 pour cent du chiffre d'affaires et seulement 52 pour cent des coûts de production, en raison de la proximité de la source d'eau.

Aucune des agglomérations secondaires en Côte d'Ivoire ne serait intrinsèquement rentable et ces zones ne pourraient être approvisionnées en eau sans les excédents dégagés à Abidjan.<sup>47</sup>

L'on ne saurait trop insister sur l'importance du cadre réglementaire pour améliorer l'accès aux services des populations pauvres ou marginalisées. En Afrique du sud, la mise en place des autorités indépendantes de réglementation du secteur de l'électricité a permis de porter respectivement le niveau d'électrification à 50 pour cent dans les campagnes et à 80 pour cent dans les villes

C'est dans la privatisation du secteur des télécommunications que l'élargissement de l'accès au réseau a été plus remarqué. En Côte d'Ivoire la cession de CI-Telecom a permis d'améliorer nettement la télé-densité de la téléphonie fixe, passée de 1,03 personnes sur 100 raccordé en 1997 à 1,80 en mars 2001, tandis que la téléphonie mobile passait de 0,26 à 4,46 sur 100.

Concernant les tarifs, il est fréquent de lier la privatisation à un renchérissement des tarifs d'accès et d'utilisation des services mais il semble que les augmentations de tarifs ne sont pas systématiques. Dans le secteur des télécommunications, par exemple, la concurrence introduite par l'arrivée de la téléphonie mobile a abouti généralement à une compression des tarifs, les relèvements de tarifs ont été très rares. En Côte d'Ivoire, les frais de raccordement sont passés de 46 700 F CFA en 1997 à 38 900 en 1999. Au Sénégal, la privatisation de Sonatel en 1997 a été suivie par des minorations de tarifs. Les droits de raccordement ont reculé de 50 pour cent en juillet 1998, passant de 87 700 francs CFA à 43 900 francs CFA pour les lignes ordinaires. Le coût des appels entre deux départements de la même région

---

<sup>47</sup> TRÉMOLET, S., "Multi-utilities and Access", *Public Policy for the Private Sector*, Note n° 248, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., juin 2002

administrative a été ramené de 133 francs CFA à 50 francs CFA la minute. Le prix des appels internationaux a été révisé à la baisse à cinq reprises entre février 1998 et juin 2000.<sup>48</sup>

## 5. CONCLUSION

Une des mesures d'accompagnement nécessaire à la privatisation est la régulation des activités économiques concernées. Des agences de régulation ont été mises en place dans la plupart des pays africains, mais elles ont été confrontées à de nombreuses contraintes limitant leur efficacité. Parmi ces contraintes figurent en première importance l'absence de l'expertise nécessaire, l'inexistence de l'autorité statutaire adéquate et l'insuffisance des ressources financières. En outre, la plupart des agences de régulation manquent de l'indépendance nécessaire vis-à-vis des autorités publiques qui influent sur leurs activités. Par ailleurs, les opérateurs de télécommunications ont encore peu de respect pour les directives émises par les régulateurs. On peut citer en exemples les cas du Ghana, de la Tanzanie, et de la Côte d'Ivoire où les opérateurs de téléphonie fixe ou mobile ont eu des attitudes violant impunément les prescriptions des agences de régulations. Cependant, dans certains pays comme le Sénégal, les agences de régulation se font rappeler à l'attention des opérateurs privés, c'est ainsi qu'en 2007 l'Agence de Régulation des Télécommunications a eu à infliger une lourde amende à l'encontre de l'opérateur de téléphonie mobile Sonatel-Orange pour violation de ses engagements dans la fourniture du service aux usagers. La Commission des télécommunications de l'Ouganda est, également, citée en exemple pour son indépendance, sa compétence et les attributions statutaires qui lui permettent de requérir des informations aux opérateurs priés et de sévir en cas d'inobservation de ses prescriptions. Le renforcement de l'indépendance et des attributions des agences de régulation est donc une des voies de succès

---

<sup>48</sup> OCDE, op.cit p.93

des futures programmes de privatisation, au moment où les pays africains cherchent à atteindre les objectifs du millénaire établis par les Nations Unies.

### ***SUMMARY***

*The privatization programmes have been launched in sub-Saharan Africa during the 1980s and presented as an alternative based on less intrusive government for the success of economic reforms. More than twenty years after, the public services remains totally or partially in the public sector, heavily dependant on government funding and the programs have failed to attend the objectives of the Millennium Development Goals. The failures to attract private investments in the utilities services as water and electricity, have been evidenced by The World Bank and the OECD There have been more successes in the transport and telecommunications services This paper analyses the legal environment in which the programs have been implemented and the effects on regulation, employment, financial markets and access to services. Reviewing the recent literature on the privatizations of basic services in Africa, the author concludes on the importance of regulation mechanisms in the future programs.*

**Mots-clés Privatisation- Afrique sub-saharienne- Services publics -Eau et Electricité**

**Keywords -Privatization- Sub-Saharan Africa-Public services –Water and Electricity**

