

**DIRECTION GENERALE DE L'ENERGIE**

ATELIER DE RESTITUTION DE L'ETUDE DE CAS DE PRIVATISATION DE  
SOCIETES D'ELECTRICITE

**Ouagadougou, 24 mars 2003**

**Les Buts et la Réalité de la Privatisation du Secteur de  
l'Electricité**  
Wolfgang Mostert

*« Les vieux livres universitaires en économie traitent souvent l'économie de marché comme étant composée de trois éléments essentiels : les prix, la propriété privée, et les profits. La concurrence aidant, tous ces éléments constituent des facteurs stimulants, coordonnent les prises de décisions économiques, en permettant que les firmes produisent ce dont les populations ont besoin au coût le plus bas possible. Mais l'importance des institutions ne date pas d'aujourd'hui ; les plus importantes sont les cadres légaux et régulateurs à même de faire respecter les contrats, et témoigner de l'existence d'une structure de règlements de litiges commerciaux organisée, et garantir la concurrence. »*

*Joseph Stiglitz, La Grande Désillusion  
(Globalization and its Discontents) [Traduction propre]*

## TABLE DES MATIERES

<b>1.</b>	<b>Les Liens entre la Privatisation et la Restructuration .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Privatisation comme Outil de Gestion de Crise.....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>But de la Privatisation : Attirer le Capital Privé.....</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Privatisation Idéologique : Réduire le Rôle de l'Etat dans le Secteur Commercial</b>	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>Privatisation Stratégique : Améliorer la Structure Commerciale de l'Economie ..</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>But de la Privatisation : Améliorer l'Efficacité de la Structure Industrielle.....</b>	<b>11</b>

## 1. Les Liens entre la Privatisation et la Restructuration

Les débats sur la privatisation ou la non-privatisation du secteur énergétique se trouveraient enrichis si les participants s'accordent au préalable sur les trois points indiqués ci-dessous:

1. Un réseau de services publics constitué par des entreprises privées spécialisées dans ces services fonctionnant sous un régime
  - (i) de réglementation incitative avec des objectifs de performance clairement définis,
  - (ii) d'une structure industrielle conçue pour promouvoir la concurrence maximale,
  - (iii) d'un cadre juridique ayant des règles de fonctionnement claires ainsi qu'une répartition précise des responsabilités institutionnelles, et
  - (iv) d'un contrôle de la société par une autorité de régulation ayant un personnel bien formé et suffisamment autonome pour protéger sa prise de décision des ingérences politiques et arbitraires

est au moins aussi efficace que les services étatiques ou municipaux.

2. Mais, si le cadre juridique n'est pas bien défini, il vaut parfois mieux, même du point de vue de la gestion, laisser les sociétés dans les mains publiques.
3. Toutefois, dans les mêmes conditions de régime politique, normalement une société privée est mieux gérée en dépit du fait que l'environnement ne satisfait pas à toutes les conditions mentionnées sous 1.

Dès lors que les participants s'accordent sur ces points, ils peuvent focaliser les débats sur l'essentiel.

En ce qui concerne une société étatique mal gérée, la privatisation du service public s'impose d'elle-même parce qu'elle permet d'éradiquer la cause d'une inefficacité chronique de l'entreprise énergétique. Alors, la question de la mise en place de la structure industrielle et du cadre réglementaire les mieux adaptés devient subsidiaire étant donné qu'elle ne se posera que lorsque viendra le moment de choisir la méthode de réglementation de l'entreprise privatisée. Prenons l'exemple de la privatisation de l'UEB (Office ougandais d'Electricité) en Ouganda.

Il n'existe pas de cas où un gouvernement privatise une société de services publics bien gérée sans mettre en place au préalable un cadre juridique performant.<sup>1</sup> Mais il y a des exemples de sociétés de services publics d'état *mal gérées* qui ont été privatisées sans un cadre réglementaire solide. La privatisation de la Société Nationale d'Electricité en Guinée en est un cas. Un cas analogue s'est produit dans divers pays où l'introduction des PIEs (Producteurs Indépendants d'Electricité) en l'absence d'un cadre réglementaire et industriel solide entraîne des PPA (contrats d'achats d'électricité) à un coût très élevé.

---

<sup>1</sup> La privatisation de la société bolivienne d'électricité ENDE est un exemple de société d'état bien gérée, qui fut privatisée dans un cadre réglementaire qui fonctionne bien.

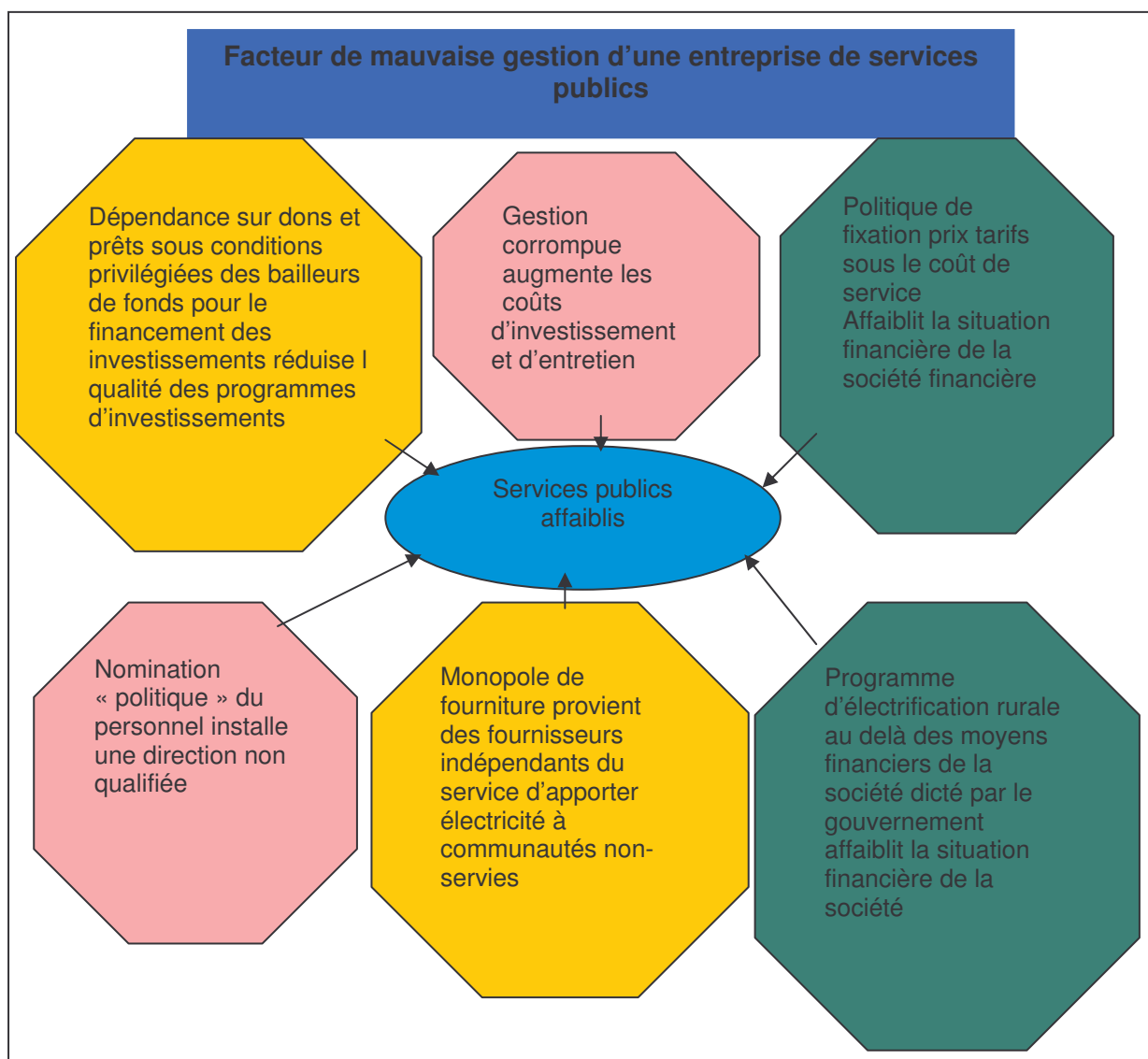
Lorsque la privatisation d'une société étatique s'intègre dans une stratégie visant à mettre en place une structure industrielle verticalement et horizontalement séparée, la privatisation n'a de raison que de favoriser la création d'une nouvelle structure industrielle. La structure de services publics peut être bien gérée ; cependant la nouvelle structure offre quelques avantages qui ne peuvent être obtenus en situation de monopole. Dans ces conditions, le prix de ventes des actions de la société sera important pour l'état. La privatisation de la ENDE en Bolivie en est un exemple.

La présente introduction vise à souligner les quatre points suivants :

1. Il faut aborder la question de la privatisation du secteur de l'électricité de façon pragmatique et non-dogmatique. La privatisation en elle-même n'est ni bonne ni mauvaise. Mais sa mise en œuvre peut être bonne ou mauvaise.
2. C'est en prenant comme cas de référence la bonne gestion ou la mauvaise gestion chronique d'une société étatique d'électricité que l'on détermine si la privatisation mise en œuvre est un outil de gestion de crise ou un outil de restructuration stratégique de la société d'électricité.
3. La question de structure industrielle et réglementaire doit être intégrée dans tout débat ayant trait à une privatisation des services publics. Ce n'est pas la privatisation en tant que telle qui déterminera si la situation du pays va s'améliorer ou s'empirer après la privatisation mais la structure industrielle et réglementaire envisagée.
4. Les motifs politiques ou les combinaisons d'objectifs politiques de la privatisation de sociétés étatiques de services publics varient selon les pays. C'est le motif majeur de la privatisation qui dicte la forme de la privatisation et le choix de la structure de réglementation. Par conséquent, ce rapport se subdivise en des sections indépendantes, chacune traitant d'un objectif spécifique majeur dans le processus de privatisation.

## **2. Privatisation comme Outil de Gestion de Crise**

Dans certains pays, la société d'état chargée de l'énergie, pour des raisons ci-dessous résumées (voir schéma), se retrouve dans une situation chroniquement en désordre, et est privatisée lorsque les bailleurs perdent la patience et refusent d'octroyer davantage de crédits d'investissements et d'assistance technique.



Les raisons profondes du mauvais fonctionnement d'une entreprise étatique d'énergie sont celles citées plus haut ou quelques-unes d'entre-elles : (i) désignation ou recrutement de responsables incompetents et corrompus sur des bases politiques; (ii) règlement tarifaire ne permettant pas à la société de couvrir ses coûts;<sup>2</sup> (iii) ingérence politique dans la gestion, notamment, l'imposition d'un plan d'investissement d'électrification rurale d'une envergure trop ambitieuse et insoutenable; (iv) cadre juridique et réglementaire, accordant le monopole de la fourniture d'électricité à l'entreprise étatique; (v) dépendance des subventions et prêts sous des conditions privilégiées plutôt que des dettes commerciales comme source de financement. Dans les pays où une entreprise étatique connaît un dysfonctionnement, les facteurs négatifs sont facilement identifiables mais ne sont normalement pas corrigés. D'habitude, une fois en place, ils acquièrent des caractéristiques

<sup>2</sup> Le manque de ressources financières entraîne des investissements insuffisants en matière d'entretien, de réfection, et de suivi. De manière empirique lorsque le tarif moyen couvre seulement 50% du coût de l'offre, les pertes seront de 22% +/-3% ; si la moyenne tarifaire est égale au coût de l'offre, les pertes de l'entreprise seront de l'ordre de 11% +/-3%.

incontournables! Un gouvernement corrompu ne change pas une équipe de gestion incompétente qu'il a lui-même nommée à la tête de l'entreprise. Car, pour les ministres de tutelle, la tâche des responsables d'une société c'est souvent de rendre d'autres services que ceux dans leur charge. C'est la raison pour laquelle la privatisation est finalement perçue par les bailleurs de fonds comme étant la seule alternative capable d'assurer des prestations de qualité à long terme.

La nécessité de mettre fin à une gestion chroniquement inefficace d'une société publique est probablement le plus important motif pour privatiser les services étatiques des pays en voie de développement. On peut citer par exemple, la privatisation de la société de services publics de la Jamaïque (Jamaica's Public Service Company), la Commission d'Electricité de Trinidad et Tobago (Trinidad and Tobago Electricity Commission), l'UEB de l'Ouganda et la Société Nationale d'Électricité (SNE) de Guinée. La mise en exécution de la privatisation de la SNE n'a pas été bonne. Sinon, ces privatisations ont pour la plupart produit comme résultats : des prestations de qualité, une productivité élevée, une augmentation du nombre d'abonnés, moins d'intervention du budget national.<sup>3</sup>

Lorsque la société d'état d'électricité est caractérisée par une « inefficacité systémique » et par la corruption, *une privatisation partielle* où la société est maintenue tout en permettant aux fournisseurs privés d'investir dans de nouveaux projets de génération d'électricité, augmente la capacité énergétique mais pèse lourd sur l'économie. Car, lorsque les contrats à long terme sont passés entre les sociétés privées d'électricité et la société nationale d'électricité [comme acheteur unique, KHP] souvent dans un contexte de corruption, l'on peut être sûr que les PPA (contrats d'achats d'électricité) seront artificiellement gonflés par des négociations corrompues.

### **3. But de la Privatisation : Attirer le Capital Privé**

On utilise les PPA et les PIEs pour résoudre le problème ponctuel d'insuffisance de production que la société nationale ne peut subvenir par manque de moyens financiers. Un gouvernement peut aussi encourager des investissements privés dans les infrastructures sur la base de perspectives à long terme des besoins en investissements. Dans ce cas, la société nationale d'électricité sera privatisée aussi. Vers la fin des années 1980, la Banque Mondiale a souligné la nécessité d'attirer le capital privé vers l'investissement en infrastructure.

L'investissement du capital privé dans les infrastructures serait primordial pour deux raisons. Il permet de :

1. Satisfaire la forte demande de financement due au besoin accru d'investissements futurs dans l'infrastructure qui serait supérieur aux moyens des circuits normaux de financement que sont les subventions et prêts multilatéraux et bilatéraux.
2. Libérer les fonds publics qui peuvent alors être utilisés par l'état pour des investissements à haute valeur dans les infrastructures sociales, telles que les secteurs de l'éducation et de la santé.

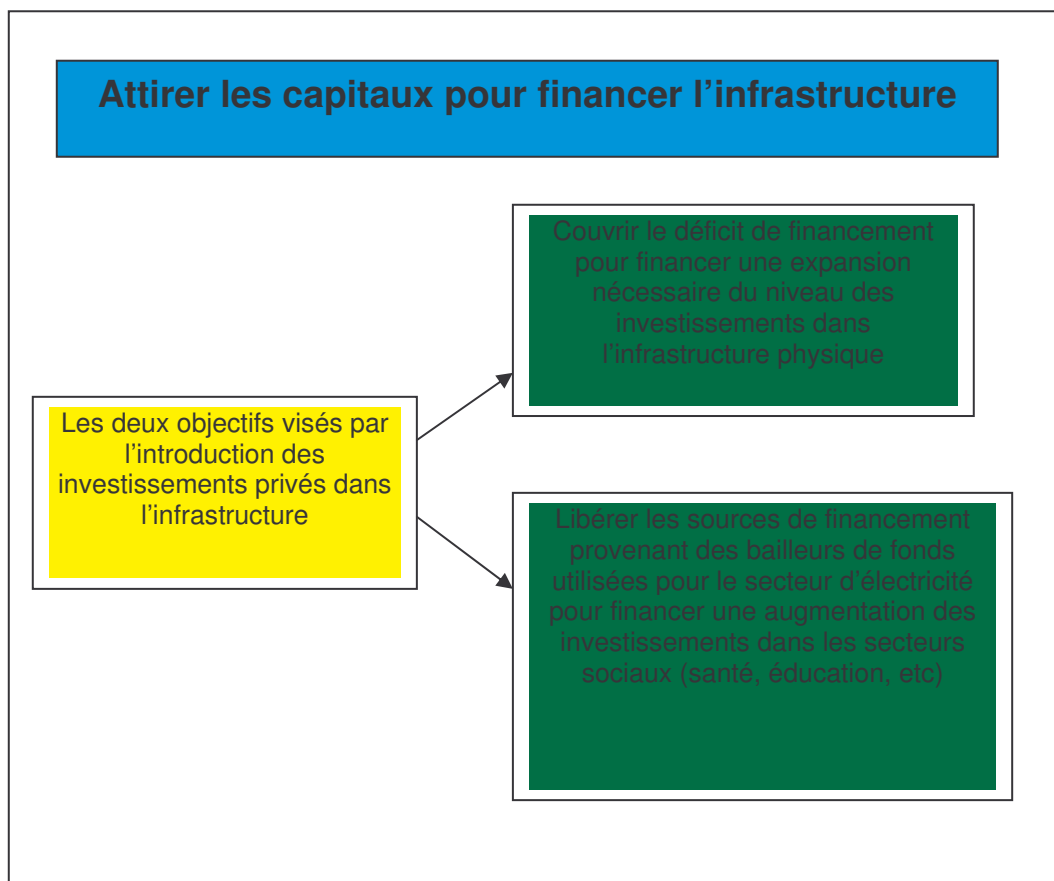
Il est démontré que dans un pays donné, *le taux de croissance économique* connaîtra une croissance grâce à l'investissement des capitaux privés dans les infrastructures. Une des

---

<sup>3</sup> Sauf pour la Guinée où le manque d'appui de l'état a empiré la situation commerciale pour la société [KHP].

raisons est que la mobilisation des capitaux privés accroît le taux national d'investissement global et améliore la productivité des investissements dans le secteur des infrastructures. Les autres raisons offertes sont les taux élevés de rendement des investissements publics dans l'éducation et la santé ; quand l'investissement dans ces secteurs augmente, l'économie en bénéficierait. L'on prétend aussi que la politique de financement privé réduit le niveau de *la dette nationale extérieure* car les capitaux propres, contrairement aux prêts, ne sont pas des dettes et ceux qui en tirent profit le font pour des raisons de rentabilité élevée des projets.

L'argument de croissance économique a ses mérites. Lorsqu'une société publique d'électricité inefficace est privatisée, la productivité de cette société d'électricité augmente ; et le nombre de ses abonnés s'accroît aussi eu égard aux améliorations constatées dans la fourniture d'électricité au plan national. Si en plus de cela, l'utilisation de capitaux privés débouche sur des évolutions véritables de l'entreprise (voir le chapitre 5 suivant) les bénéfices seront considérables pour l'économie.



L'argument selon lequel l'utilisation des fonds privés *libère les fonds publics pour d'autres fins* est raisonnable ; il y a au moins un « effet immédiat ». Quand une société nationale d'électricité co-finance certains de ses investissements grâce aux *subventions* des bailleurs de fonds, des fonds sont prélevés du budget de l'état et auraient pu servir au financement d'autres investissements prioritaires tels que les projets d'éducation et de santé. Les bailleurs de fonds accordent des subventions au Ministère des Finances, qui à son tour prête cet argent

à la société d'électricité au taux d'intérêt en vigueur sur le marché monétaire international.<sup>4</sup> L'impact à long terme sur la disponibilité des fonds publics pour d'autres secteurs est, en principe, neutre puisque les paiements des intérêts de la société d'électricité et les remboursements de crédits augmentent la disponibilité des fonds publics au profit des secteurs autres que l'électricité dans les années à venir.<sup>5</sup>

La possibilité d'assurer *une plus grande stabilité dans les investissements annuels* constitue un net avantage offert par les capitaux privés. Les sociétés privées peuvent recourir au marché des capitaux pour financer un investissement en matière - d'entretien, de réfection ou d'expansion. Une société nationale d'électricité qui dépend des bailleurs fonds ne peut investir que si les bailleurs consentent à financer.

*La liberté d'emprunter des fonds pour des investissements dans les secteurs sociaux* provoque une augmentation du volume des fonds dans ces secteurs à court terme; mais la dette consacrée au financement de ces investissements devra être remboursée sur les futures recettes fiscales.<sup>6</sup> La disponibilité de fonds à allouer aux investissements publics dépend d'une bonne gestion des fonds. Au cas où l'investissement occasionne une plus grande croissance économique accompagnée d'une recette fiscale plus élevée, davantage de fonds publics seront disponibles pour financer d'autres investissements en dépit de l'argent dont on a besoin pour le remboursement des prêts. Mais si par contre la liberté d'emprunter de l'argent sert à reporter les réformes pour augmenter les recettes fiscales, l'impact à long terme sera négatif. Si les secteurs sociaux ne donnent un résultat générateur de revenus pour l'état que dans une perspective très longue, le pays pourra en souffrir, notamment si le pays s'endette pour ces programmes sociaux, voir aussi le rapport « Etude de Cas: Le PIE comme Outil de Privatisation », section 2.5 pour les cas où les bailleurs de fonds font le triage entre les secteurs d'infrastructures et sociaux à financer par ses fonds d'emprunts. Nous insistons que la réussite ou l'échec de la privatisation d'une société d'électricité dépendra de son contexte global.

*La question de la réduction de la dette extérieure* n'est pas convaincante :

- Les investisseurs privés qui opèrent dans le secteur des infrastructures dans les pays en voie de développement demandent une garantie des gouvernements pour le paiement de leurs prestations annuelles. Ces garanties doivent être prises en compte dans le budget de l'état.
- Les investisseurs privés étrangers s'endettent aussi vers l'extérieur pour cofinancer leurs investissements dans un secteur énergétique d'un pays pauvre. Ce prêt est aussi une « dette extérieure » encourue par une société nationale d'électricité même si elle est créée par les investisseurs étrangers. Evidemment les capitaux propres ne constituent pas une dette. Mais à moins

---

<sup>4</sup> Les exceptions du principe du « taux d'intérêt commercial » sont souvent faites pour les investissements à perte dans l'électrification rurale. Dans de tels cas, la subvention du bailleur pourra être transférée à la société électrique comme financement non remboursable.

<sup>5</sup> Dans plusieurs pays, le remboursement des emprunts de l'état à la société d'électricité ne se fait pas ou il se fait de façon indirecte : d'autres sociétés d'état ou l'état même n'arrivent pas à honorer leurs factures d'électricité conduisant ainsi le Ministère des Finances à procéder à une annulation réciproque de dettes de temps à autre. Dans de telles conditions, la privatisation de la société étatique d'électricité imposera une discipline budgétaire plus rigoureuse. Il est parfois plus facile pour une société privée d'électricité de couper l'électricité à un ministère n'honorant pas ses factures d'électricité, plutôt qu'une société d'état. [Particulièrement si les dettes croisées ont été clarifiées avant la privatisation, KHP].

<sup>6</sup> Une dette investie dans la production d'électricité n'est pas prise en compte dans le futur budget de l'état, car elle est remboursée sur les recettes que la société d'électricité va engranger.



que les profits et dividendes ne continuent d'être réinvestis dans le pays, il n'y a pas de grande différence en ce qui concerne la disponibilité en devises pour le pays.

La grande différence est que c'est une société privée qui est endettée et non pas le gouvernement. Cela permet au gouvernement d'utiliser la dette extérieure pour financer les projets dans d'autres secteurs sans atteindre le « plafond du FMI » sur la dette globale de l'état.

« Attirer plus de capitaux » est l'objectif majeur de privatisation dans les pays en voie de développement, riches en ressources hydrauliques et/ou en gaz naturel. Ces pays peuvent attirer des producteurs d'électricité privés (PIEs) pour l'exportation et donc la génération de recettes extérieures.

D'ailleurs, au Guatemala, les recettes issues de la privatisation de deux grandes entreprises dans le domaine de l'électricité ont financé les subventions pour l'électrification rurale.

#### **4. Privatisation Idéologique : Réduire le Rôle de l'Etat dans le Secteur Commercial**

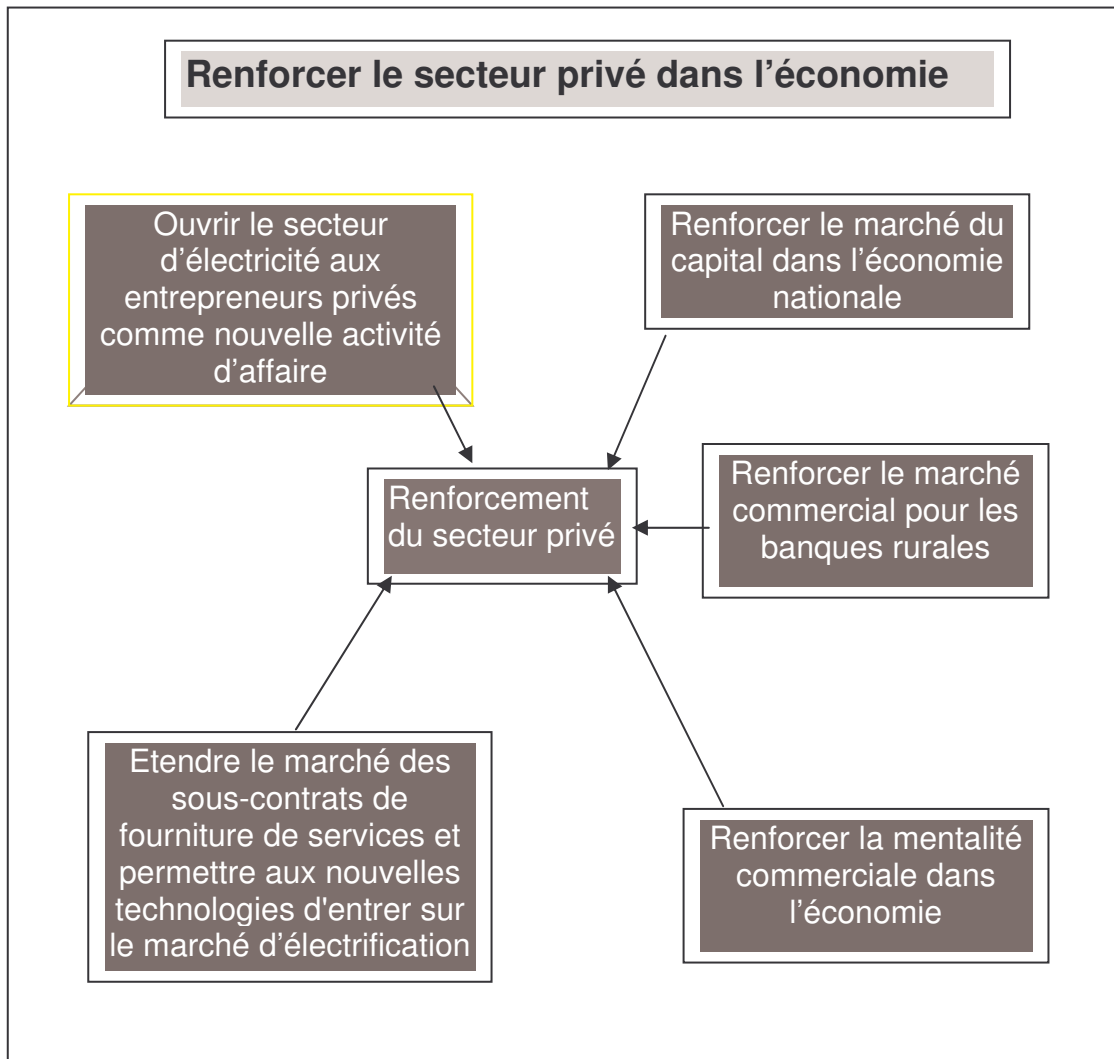
Bref, c'est la mode. La philosophie partout ailleurs est que l'état devrait se limiter à ses rôles essentiels que sont (i) l'élaboration des politiques, (ii) l'élaboration des normes et règles pour la sauvegarde des intérêts des utilisateurs de services publics, et (iii) l'encouragement de l'activité économique efficace dans le secteur privé. Mais il devra laisser au secteur privé la liberté d'entreprendre toutes activités commerciales, y compris la fourniture d'électricité.

Quand la privatisation se fait à coups de propagande et est appliquée comme un « principe idéologique », la privatisation de la société étatique d'électricité peut être entreprise sans réflexions majeures sur la structure industrielle et réglementaire appropriée au pays. En principe, une société privée est considérée comme étant plus efficace qu'une société étatique. En conséquence, on ne fait pas suffisamment d'attention aux conditions d'efficacité relatives à la structure réglementaire. Le souci majeur serait de maximiser les recettes de ventes au bénéfice de l'état à travers la vente de la société.

#### **5. Privatisation Stratégique : Améliorer la Structure Commerciale de l'Economie**

Une campagne nationale de privatisation qui intègre la privatisation de la société d'électricité peut se baser sur une analyse bien-fondée, à savoir quelle action entreprendre pour rendre la structure économique nationale plus dynamique et favorable à la croissance.

Il va sans dire que les planificateurs connaissent leurs objectifs concernant la privatisation de la société d'état d'électricité, le processus de privatisation et de restructuration est désigné pour contribuer au maximum à la réalisation de ces buts de développement économique. En effet, un processus de privatisation détaillé pourra cibler cinq objectifs structurels ci-dessous indiqués.



Parmi les cinq objectifs, renforcer la mentalité ou l'orientation commerciale de l'économie serait l'objectif général du processus de la réforme (l'« objectif à la Margaret Thatcher »). L'économie manque de dynamisme d'entrepreneur ; l'une des raisons étant que les entreprises étatiques exploitent des créneaux commerciaux qui, dans d'autres pays, sont occupés par le secteur privé. Les réformateurs réduisent, par conséquent, le domaine public pour laisser beaucoup de place aux investisseurs privés. *En ouvrant le secteur de l'électricité aux investisseurs privés*, cela accroîtrait le taux d'investissement privé dans l'économie ; tandis que la libéralisation du secteur de l'électricité *permettrait à un plus grand nombre de petites sociétés d'être des sous-fournisseurs* des sociétés d'électricité ou alors de fournir l'électricité à échelle très réduite, tel que l'énergie solaire domestique.

Les faiblesses du marché financier<sup>7</sup> et des banques rurales dans les pays en voie de développement sont dues à une demande faible. Les investissements privés dans le secteur des infrastructures ont donné du tonus à la création du *marché des capitaux* aux Etats-Unis et au Royaume-Uni à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Dans la plupart des pays en voie de développement, cette demande est inexistante : les investissements dans le secteur des infrastructures sont

<sup>7</sup> Le marché monétaire pour des financements à long terme sous forme de contrats, d'actions et de prêts bancaires à long terme.

entrepris par des sociétés étatiques à travers l'autofinancement, les fonds du budget de l'Etat, et les prêts des bailleurs. Puisqu'il n'y a pas de demandes importantes au niveau du secteur privé pour les fonds du marché des capitaux, à peu près inexistant d'ailleurs, le marché demeure inefficace et sous-développé. *Les banques rurales* ne sont pas fortes car la plupart des emprunteurs sont des paysans ayant de faibles revenus, et de petites entreprises. Le système des petits prêts joue un rôle social important, mais il ne permet pas aux banques de croître. En permettant aux entrepreneurs privés de pénétrer le secteur de l'électrification rurale, les banques rurales attirent des clients qui désirent des crédits plus gros ; cela améliore la faisabilité commerciale des activités bancaires rurales ; un résultat structurel de la privatisation du secteur de l'électricité qui profite à tous les clients ruraux de la banque.

La privatisation stratégique exige que la privatisation de la société étatique d'électricité soit accompagnée de la mise en application d'un programme d'assistance technique global aux fournisseurs privés, c'est-à-dire aux petites entreprises d'électricité, aux sous-traitants et au secteur bancaire.

Les cas de véritable privatisation stratégique ne sont pas légion. La privatisation du secteur de l'électricité au Royaume-Uni est probablement le meilleur exemple. Il existe des cas de privatisation stratégique en ce qui concerne les réformes du secteur de l'électricité au Chili et en Bolivie, dont « le modèle de capitalisation » pour la privatisation a renforcé le marché financier national par l'octroi de fonds d'établissement aux systèmes de sécurité sociale nationale et de pensions pour personnes âgées. Mais, l'on reconnaît de plus en plus à travers le monde entier, la nécessité de prendre en compte les implications profondes de la privatisation et la restructuration du secteur de l'électricité dans la conception et la stratégie de mise en œuvre de la privatisation. Ainsi, même si le premier mobile de la privatisation est de « gérer une crise », les rapports des consultants et les débats entre les partisans et adversaires sur la mise en œuvre de la privatisation sont maintenant mieux élaborés et plus sophistiqués qu'il y a dix ans.

## **6. But de la Privatisation : Améliorer l'Efficacité de la Structure Industrielle**

Le Chili procéda à une restructuration de son unité industrielle d'électricité au début des années 1980 et le Royaume Uni vers la fin des années 1980; toutefois, le Royaume Uni a inspiré davantage la réforme du secteur de l'électricité à travers le monde. Etant plus grand et anglophone, le Royaume Uni est plus visible. L'origine du modèle de la réforme dans les pays développés a rendu plus difficile le processus de réforme dans les pays en développement, car les consultants et les politiciens ont mis du temps à admettre la nécessité d'adapter le modèle du Royaume Uni à une différence cruciale contextuelle : la libéralisation du secteur de l'électricité au Royaume-Uni fut entamée (i) après l'électrification des zones rurales, (ii) après que l'objectif de l'accessibilité de l'électricité pour tous eut été atteint, et (iii) que le paiement des allocations sociales aux ménages à faibles revenus eut éliminé « la mauvaise volonté à régler » les problèmes.

Dans *les pays développés*, l'objectif majeur de la réforme et la privatisation du secteur de l'électricité est l'amélioration de l'efficacité du *fonctionnement et des investissements* de la structure nationale d'électricité existante. Le but de la concurrence est d'arrêter la tendance

des structures ayant le monopole de l'électricité d'investir trop dans de nouvelles capacités<sup>8</sup> et d'obliger les sociétés à réduire leurs coûts de fonctionnement. Par conséquent, les réformateurs cherchent à transformer le circuit d'approvisionnement de l'électricité en un ensemble de « marchés concurrentiels » autonomes, ce qui signifie des marchés où il peut y avoir la concurrence en ce qui concerne la fourniture de biens et services.<sup>9</sup> Cette approche exclut la nécessité de recourir à une réglementation directe des marchés concurrentiels, et elle rend le système de tarification des sociétés de monopole réglementées plus « transparent » en ce qui concerne la transmission et la distribution, ce qui facilite la réglementation.

Dans les pays à faibles taux d'électrification ménagère, l'efficacité à travers une plus grande accessibilité demeure le critère clé du succès de la réforme du secteur de l'électricité. Le défi de la conception n'est pas d'identifier les marchés concurrentiels, mais de créer le cadre du secteur de l'électricité, qui dans un laps d'années plus court et à un plus bas coût pour l'économie fournira de l'électricité de bonne qualité aux populations. Des améliorations dans l'investissement et dans l'efficacité opérationnelle de la structure d'électricité existante restent encore des objectifs importants en eux-mêmes : une mauvaise gestion de l'UEB en Ouganda et de Tanesco en Tanzanie a causé d'énormes pertes économiques à l'économie nationale. Mais, la réforme du secteur de l'électricité devrait particulièrement être conçue de façon à utiliser ces améliorations d'efficacité comme des moyens d'étendre l'accessibilité. Une plus grande efficacité dans la société d'électricité peut avoir deux impacts positifs sur l'accessibilité à l'électricité. Le premier impact est le renforcement de la situation financière des sociétés d'électricité non-performantes et, ainsi, leur capacité à cofinancer les investissements dans l'électrification rurale. Le second impact vise à éviter l'augmentation du prix moyen de vente au détail des sociétés d'électricité qui ont été réformées dans le but de financer les pertes financières d'un vaste programme d'électrification rurale : les économies de coût qui auraient dû servir à réduire le tarif moyen, sont consacrés au financement de l'électrification rurale. Le financement « croisé » dans une société de monopole (société à structure unique) se fait à travers des tarifs à l'échelle nationale, dans une société à structures multiples ça se fait à travers le paiement d'une taxe d'électrification rurale sur la base de la consommation d'électricité urbaine. L'électrification rurale doit être prise en compte dans tout processus de réforme du secteur de l'électricité. Nous verrons que le lien entre la réforme du système existant et l'électrification rurale n'avait pas été faite dans la réforme du secteur de l'électricité en Bolivie, ni au départ en Ouganda.

En gardant à l'esprit ce qui est mentionné plus haut, il s'avère utile de faire une analyse de l'ancien et du nouveau paradigme afin d'améliorer le secteur de l'électricité .

Le *paradigme classique* de la structure idéale de l'industrie de l'électricité et sa réglementation a mis l'accent sur l'importance « stratégique » de l'industrie de l'électricité en tant que fournisseur de l'infrastructure de base pour le développement de l'industrie nationale et le bien-être du consommateur. Le monopole intégré verticalement fut perçu comme la structure industrielle idéale à cause des économies d'échelle<sup>10</sup> et de champ<sup>11</sup> dans

---

<sup>8</sup> Souvent puisqu'il y a avait des règles d'amortissement accéléré ou d'accumulation de fonds pour les investissements [KHP].

<sup>9</sup> « Marché concurrentiel » désigne un marché détenu par un seul opérateur (ex. les services de facturation des sociétés d'électricité), où le fournisseur fait toujours face à des concurrents qui vont lui retirer le marché s'il n'applique pas une bonne tarification conséquente en fonction de la qualité de l'offre.

<sup>10</sup> Les coûts par unité diminuent à cause de l'agrandissement de la taille d'une activité économique spécifique.

<sup>11</sup> Les économies de coût par unité résultant d'effets de synergie en mettant ensemble deux activités économiques distinctes.

l'industrie de l'électricité ; et compte tenu de ses caractéristiques de « service public », la propriété publique était perçue comme la structure idéale de propriété dans beaucoup de pays<sup>12</sup> Ce paradigme a eu du succès à travers le monde de la fin des années 1920 jusqu'au milieu des années 1980 : il y eut une diminution des tarifs due à la réalisation des économies d'échelle et de champ et tous les citoyens des pays développés étaient connectés au réseau électrique publique.

A la fin, le succès de ce paradigme a endommagé son utilité. Les pays industrialisés disposent des infrastructures électriques dont ils ont besoin et la demande d'électricité n'augmente plus si vite comme dans le passé. Les réseaux nationaux d'électricité sont interconnectés à travers les frontières formant de vastes réseaux régionaux améliorant ainsi la sécurité de l'offre d'électricité des réseaux individuels. L'électricité en elle-même est devenue plus importante que jamais, mais l'industrie de l'électricité a perdu son aspect d'industrie stratégique : l'électricité est devenue une denrée qu'on peut vendre comme toute autre denrée.

Le *nouveau paradigme* de la structure du secteur de l'électricité traite l'industrie de l'électricité comme toute autre industrie. La fonction du service public d'offrir l'accès à tous demeure, mais c'est un aspect secondaire de l'entreprise. Le nouveau paradigme utilise la concurrence comme outil de promotion de l'efficacité *de production et de distribution*<sup>13</sup> dans une industrie, qui avait le monopole et se caractérisait par une inefficacité dans le cadre de l'ancien paradigme.<sup>14</sup>

Le nouveau paradigme a connu du succès en créant des économies de coût et en élevant l'esprit commercial de l'industrie de l'électricité dans les pays industrialisés. Mais quand il s'agit d'appliquer les concepts clés du nouveau modèle réglementaire dans les pays en voie de développement, il faut se poser un certain nombre de questions. La première question est de savoir dans quelle mesure la question d'« accessibilité » et de taille de la plupart des systèmes des pays en voie de développement invalident l'efficacité du coût-rendement de certaines des mesures de réforme des pays industrialisés :

- Est-ce que l'efficacité dans l'expansion du réseau électrique favorise le modèle de distribution et transmission en systèmes intégrés? Cela signifie-t-il que les économies d'échelle et de champ prennent en compte toute question portant sur l'inefficacité?
- Dans quelle mesure l'introduction de l'accès<sup>15</sup> au tiers dans les réseaux de distribution d'électricité réduit-elle l'intérêt des sociétés de distribution dans l'expansion du réseau vers les zones rurales ?
- Si l'on sépare la fonction de « détaillant » de celle de la distribution, quels sont les intérêts des fournisseurs traditionnels à assumer le coût élevé de l'offre aux consommateurs à faibles revenus, lorsqu'un fournisseur efficace qui concentre tous ses efforts en fournissant l'électricité aux consommateurs de par ex. 4000

---

<sup>12</sup> Même les chaînes de sociétés furent intégrées verticalement. Le Danemark par exemple avait plus de 130 sociétés de distribution, les unes à l'ouest, les autres dans le système de transmission de l'est (les deux ne sont pas liés). Les sociétés de distribution étaient propriétaires ensemble d'un certain nombre de sociétés d'électricité qui ensuite étaient propriétaires d'une société de transmission (une à l'ouest, l'autre à l'est).

<sup>13</sup> Acquisition d'une efficacité maximale dans le fonctionnement d'un système de production d'électricité ou d'un système de réseau électrique existant.

<sup>14</sup> L'inefficacité économique dans les sociétés ayant le monopole du à l'absence de pression concurrentielle conduit à la non-réalisation des économies de coût de champ et d'échelle potentielles.

<sup>15</sup> Les sociétés de distribution sont obligées de permettre à leurs concurrents de fournir l'électricité aux consommateurs attachés à leur réseau contre paiement d'un tarif de transport régulé.

kWh d'électricité et plus par an peut facilement les concurrencer dans ce marché plus lucratif ?

Post-scriptum KHP: Ces questions restent ouvertes à ce jour. L'expérience a démontré des faiblesses dans la pensée économique quand elle ne prend pas en compte les réalités du terrain. Une question particulière pourra être ajoutée à celles posées en haut :

- Est-ce que la concurrence devra s'installer du bas vers le haut ou vice versa ? Quelle est la taille minimale d'une société électrique pour être séparée verticalement ?

Souvent on a l'impression que la concurrence devra être « créée » du haut vers le bas ou consiste en la création de plusieurs monopoles de génération, de transmission ou de distribution avec peut-être plusieurs concurrents dans la distribution. Mais en fait, normalement la concurrence dans de petites économies s'installera là où des potentialités existent et il semble que plusieurs actions de privatisation ont remplacé des sociétés bâties sur un monopole avec par une ou plusieurs autres dont la concurrence n'a pas été plus prononcée. Donc la recherche d'efficacité sans l'instrument qui normalement assure l'efficacité : plusieurs acteurs se faisant concurrence sur le même marché.