

document de travail

janvier 2007

37

Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »

Etude réalisée par :

Béatrice Hibou (CNRS - CERI) beatrice.hibou@sciences-po.fr

Olivier Vallée (Consultant) ovallee@noos.fr

Dans le cadre du programme de recherche " Partenariat public privé "

Dirigé par Aymeric Blanc, AFD, Département de la Recherche

blanca@afd.fr

Cette étude a été réalisée en partenariat avec le FASOPO (Fonds d'analyse des sociétés politiques).

Département de la Recherche



Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes

Direction de la Stratégie

75012 Paris - France

Département de la Recherche

www.afd.fr

Sommaire

	Résumé	3
<hr/>		
1.	Déformations des perceptions dans le temps	7
1.1	L'oubli de l'histoire	7
1.2	Des expériences asynchrones	11
1.3	Elections, piège à concession ?	15
1.4	Un nationalisme raisonné	17
<hr/>		
2.	Des préoccupations et des objectifs inconciliables	20
2.1	Différences d'approches et de logiques d'action	20
2.2	Les conséquences des différences génétiques	23
2.3	Un usage systématique des experts	27
2.4	Les bailleurs de fonds, troisième partenaire ?	29
2.5	Les négociations de l'échec	31
<hr/>		
3.	Logiques hétérogènes et ambivalence des acteurs	33
3.1	Des frontières brouillées	33
3.2	Hétérogénéité des compréhensions	35
3.3	Priorité à l'efficacité sociale et politique	37
<hr/>		
	Conclusion	39

Résumé

L'expérience du dernier partenariat public privé qu'a connu Energie du Mali (EDM) entre 2000 et 2005 est généralement considérée comme un « échec retentissant » de la part des entités publiques concernées, des bailleurs de fonds, des professionnels et de l'ensemble de la population malienne. Cette recherche s'oppose à cette interprétation. Elle suggère que celle-ci est issue de lectures normatives et déformées qui occultent des processus complexes à l'œuvre. En dépit des frictions, des incompréhensions et des oppositions entre les principaux partenaires, les évolutions observées ne sont pas nécessairement négatives. Elles génèrent un état différent de ce qui était anticipé et annoncé durant la phase initiale, et la réversibilité du processus laisse des traces que nous entendons mettre en évidence dans ce travail. Mais les péripéties autour d'EDM nous semblent avoir permis de poser, notamment parmi les décideurs, de nouvelles questions et de nouvelles façons de problématiser la fourniture de biens essentiels tels que l'eau et l'électricité ; elles laissent ainsi entrevoir un traitement plus serein, mais aussi plus complexe, de la gestion des services publics.

Deux thèses principales sont souvent mises en avant pour comprendre la rupture du contrat : l'explication électoraliste et l'explication nationaliste. Selon la première, la concession était condamnée une fois Amadou Toumani Touré élu, du fait de ses promesses considérées par certains comme populistes et de sa vision électoraliste de l'eau et de l'électricité. La seconde prétend que les difficultés issues du non-paiement total des compensations au concessionnaire relevaient d'une stratégie délibérée des autorités maliennes, dont l'objectif ultime aurait été la re-nationalisation. Selon nous en revanche, la rupture du contrat a plutôt exprimé l'impasse d'autorités qui tentaient de mettre en œuvre une nouvelle politique dans le cadre d'un contrat de concession signé sous des auspices différentes. Elle a traduit l'idée que

le désengagement de l'Etat ne pouvait se faire à n'importe quel prix. Il s'est donc moins agi de nationalisme que d'intégration des logiques développementalistes et sectorielles dans la gestion des services publics. Ce renversement des relations est directement lié à une modification des priorités politiques, des visions, des politiques publiques préconisées, des conceptions du développement mises en avant. L'équipe Amadou Toumani Touré entendait privilégier une logique sociale sur une logique de coût (adapter les prix au pouvoir d'achat) et une logique développementaliste sur une logique financière (baisser les prix pour les industries, et de façon générale pour favoriser le développement économique). Emergent ainsi une autre conception du rôle de l'Etat et du développement, une autre conception de la rentabilité d'une entreprise de service public, une autre conception du bien public.

Ces conflits et ces oppositions entre puissances concédantes et concessionnaires ne sont pas étonnants si l'on regarde l'histoire du PPP au Mali depuis la colonisation, la banalité des difficultés de tels arrangements dans tous les pays, et particulièrement dans l'eau, les transformations de la conjoncture nationale et internationale... Ce pourquoi le cas d'EDM est peut-être plus singulier, c'est l'incapacité à négocier et à trouver un arrangement. Cette situation s'explique, à notre avis, par toute une série de facteurs. D'une part, les différences de compréhensions, d'intérêts, de niveaux d'analyse et de perception, de positionnements, de séquences et d'interprétations entre les parties ont non seulement été importantes mais permanentes. Durant cinq années, les priorités (gestion versus investissement), les logiques d'action (commerciale, financière, sociale, de rente, de préservation de réseaux...), le processus de formation des prix (prix politique, technique, comptable, marginal), le contenu de notions fondamentales (rentabilité, gouvernance, partenariat, régulation), bref, tout différenciait

les partenaires maliens des concessionnaires étrangers. D'autre part, les comportements furent, sur cette période, instables et mouvants selon des temporalités différentes entre les partenaires : les critères d'évaluation des entreprises changèrent dans le temps tout comme la position des bailleurs de fonds vis-à-vis de la meilleure forme de gestion d'un service public. De ce fait, les partenaires adoptèrent des interprétations différentes de certaines décisions (distribution de dividendes, modification de la hiérarchie salariale, versement ou non des compensations) ou de certaines évaluations (à commencer par les charges de l'entreprise), autrement dit de la réalité économique et sociale. Ces divergences ne cessèrent d'être alimentées par l'intervention des bailleurs de fonds et l'usage intensif des experts.

En outre, et cela est peut-être le plus important, l'arrivée d'un partenaire privé a fait apparaître des divergences entre les acteurs maliens, plus profondes que celles explicitées lors des débats sur le choix et la conception du partenariat. Sur l'avenir d'EDM, sur sa forme institutionnelle, sur le rôle du régulateur et du maître d'ouvrage, sur les objectifs du contrat, sur le comportement à tenir vis-à-vis du partenaire, sur l'interprétation des comptes... sur tous ces points, les Maliens furent incapables de s'accorder. Dans un système politique caractérisé par le chevauchement des positions de pouvoir et des positions d'accumulation et par le fonctionnement rhizomatique de l'Etat, le président de la République malienne n'a pu trouver les moyens d'exercer un arbitrage ; c'est cette impossibilité d'exprimer un choix qui explique qu'aucune décision n'ait été prise pour « sauver » le contrat. L'entrelacs de réseaux concurrents et complémentaires qui structurent les rapports de force étatiques est d'autant plus obscur que « les acteurs avancent de façon oblique, 'à pas de caméléon' », comme on le dit au Mali. Les conflits et les intérêts divergents autour d'EDM doivent

être compris dans un contexte où les techniques de l'esquive et du faux-semblant caractérisent le jeu politique. Dans ce système polycentrique caractéristique de l'Etat rhizome, il est particulièrement difficile de déceler les orientations et la volonté de l'« Etat malien » du fait des nombreux cercles d'influence et de la prolifération de réseaux aux positions difficilement déchiffrables, car instables. Dans ces conditions, il était extrêmement difficile, pour le concessionnaire, de travailler. L'impuissance à arbitrer dans le conflit ou à mieux négocier ex ante le partenariat tient peut-être au fait que l'Etat hybride privilégie la compatibilité interne de ses tensions plutôt qu'une cohérence externe, quelle que soit la puissance des pressions des bailleurs de fonds. In fine, on peut penser que les négociations autour de solutions alternatives, notamment autour de l'affermage, furent largement fictives et qu'elles cachaient la réalité de la discussion, à savoir le départ du partenaire privé dans les meilleures conditions possibles pour Bouygues et pour l'Etat malien.

La force des réseaux sociaux n'est cependant pas synonyme d'absence de toute modification de l'espace public et de transformation de la réalité. Notre recherche montre que l'épisode d'EDM a modifié les conceptions du « public », permettant notamment le réveil d'une exigence de service public. Les acteurs étatiques ont sensiblement modifié leurs comportements. Ils sont désormais obligés de se poser un certain nombre de questions qui pouvaient être auparavant occultées, à l'instar de leurs devoirs financiers, de la nécessité de respecter les règles que l'Etat s'était lui-même fixé, de l'urgence des investissements, du besoin de réflexion sur l'avenir d'un secteur plus que d'une entreprise. Il nous semble que ce détour par le PPP a permis que la problématique de l'accès à l'eau et à l'électricité soit enfin élargie et qu'elle prenne véritablement en compte l'ensemble de la population malienne.

Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »

L'expérience du dernier partenariat public privé (PPP) qu'a connu EDM S.A.¹ entre 2000 et 2005 est généralement considérée comme un « échec retentissant » de la part des entités publiques concernées, des bailleurs de fonds, des professionnels et de l'ensemble de la population malienne. Cette recherche s'oppose à cette interprétation. Elle suggère que celle-ci est issue de lectures normatives et déformées qui occultent des processus complexes à l'œuvre. En dépit des frictions, des incompréhensions et des oppositions entre les principaux partenaires, les évolutions observées ne sont pas nécessairement négatives. Elles génèrent un état différent de ce qui était anticipé et annoncé durant la phase initiale, et la réversibilité du processus laisse des traces que nous entendons mettre en évidence dans ce travail. Mais les péripéties autour d'EDM nous semblent avoir permis de poser, notamment parmi les

décideurs, de nouvelles questions et de nouvelles façons de problématiser la fourniture de biens essentiels tels que l'eau et l'électricité ; elles laissent ainsi entrevoir un traitement plus serein, mais aussi plus complexe, de la gestion des services publics.

Pour étayer cette appréciation, nous procéderons en trois temps. Nous montrerons tout d'abord que l'appréciation négative qui prévaut actuellement est directement issue de glissements, de biais et de déformations des perceptions dans le temps. Nous mettrons ensuite en évidence l'ampleur des différences entre acteurs, dans les compréhensions, l'intérêt, les niveaux, les positionnements, les séquences et les interprétations de ce qu'est un « bon » partenariat. Nous soulignerons enfin l'hétérogénéité et les ambivalences des positionnements des acteurs maliens, qui contribuent à expliquer la rupture du contrat.

¹ Créée en 1960, EDM S.A. est attributaire de la concession pour la production, le transport et la distribution de l'énergie électrique et de l'eau potable sur le territoire de la République du Mali.

Encadré 1. Brève chronologie de l'évolution institutionnelle d'Electricité du Mali

1961 : création d'EDM S.A., entreprise publique à partir de SAFELEC

1961-1993 : assistance technique d'EDF auprès d'EDM

Avril 1993 : les bailleurs de fonds conditionnent le financement du barrage de Manantali à la mise en délégation d'EDM

Janvier 1994 : dévaluation du FCFA

Octobre 1994 : signature du contrat de délégation globale de gestion (DGG)

Janvier 1995 : entrée en vigueur de la DGG

Mars 1998 : résiliation effective du contrat de DGG

Avril 1998 : à la réunion de Paris, les bailleurs de fonds imposent la mise en concession prochaine d'EDM

Décembre 2000 : signature et entrée en vigueur de la concession d'EDM au profit de Saur et IPS, assortie d'une privatisation d'une partie des infrastructures

2001-2002 : versement de compensations

2003-2005 : tensions entre les partenaires sur le montant et le versement des compensations

Novembre 2004 : Bouygues vend le groupe Saur, à l'exception des activités africaines et italiennes

Juillet 2005 : vente des parts de Bouygues à IPS

Août 2005 : rupture à l'amiable du contrat de concession

Octobre 2005 : signature de l'accord de séparation à l'amiable établissant l'abandon de toute poursuite, le principe de forclusion et de non-dénonciation publique de la partie adverse

1. Déformations des perceptions dans le temps

1.1 L'oubli de l'histoire

À la lecture des multiples rapports sur le « cas EDM » et à la suite des nombreux entretiens que nous avons effectués à Paris et à Bamako, un fait nous a particulièrement frappés, à savoir l'oubli de l'histoire. Cet oubli est partagé : les bailleurs de fonds, et singulièrement l'AFD, oublient certaines des expériences antérieures dans lesquelles ils étaient pourtant impliqués ; les Maliens et l'opérateur français semblent oublier l'expérience coloniale, et ceci est d'autant plus étonnant que la Saur était installée en Afrique (en Côte d'Ivoire précisément) dès 1959. Tous semblent oublier les péripéties que vivent nombre d'autres PPP dans le monde. Au cours de nos recherches, ces expériences antérieures et parallèles, pourtant riches et complexes, n'ont pas été évoquées. L'oubli se décline ainsi de plusieurs manières.

L'occultation de l'expérience coloniale

Il y a, tout d'abord, oubli des expériences bien antérieures de partenariat, qui ont eu lieu au Mali et dans le reste de l'Afrique durant la période coloniale. L'expérience coloniale est indissociable de ce que l'on appelle aujourd'hui le partenariat public privé : dans la conquête, dans le commerce, dans l'exploitation forestière, minière, agricole, dans la production de services, toute l'expansion européenne en Afrique a procédé par alliance d'intérêts publics et privés². Ainsi, la Compagnie des eaux et électricité de l'Ouest africain (EEAO) était une société privée, à l'instar de la majorité des entreprises de service public de l'époque³. Dès la fin de la première guerre mondiale, elle assurait la production et la distribution de l'eau et de l'électricité dans quelques centres urbains. Si l'appellation de PPP n'existait pas à l'époque, le principe était le même que celui actuellement préconisé par les bailleurs de fonds. Durant cette période, la première phase de collaboration entre l'Etat et le privé, la plus lourde aussi en termes de capitaux, concernait les transports, à l'instar de la ligne de chemin de fer entre Dakar et Saint-Louis qui fut concédée à la Société

des Batignolles. Celle-ci recevait par kilomètre investi un revenu annuel garanti par l'Etat, équivalent à 5 % du capital, une formule considérée comme moderne aujourd'hui encore⁴. Les budgets locaux prirent ensuite la relève de la ressource publique métropolitaine pour financer les concessions, en particulier pour l'électricité et l'eau⁵. Kayes, première capitale coloniale du Mali, inaugura sa centrale électrique et une adduction d'eau⁶. Le partenariat entre le secteur privé et l'administration métropolitaine s'expliquait alors par le fait qu'une bonne partie de la dépense récurrente était à la charge du budget local alors même que les actifs étaient financés par les petits épargnants français et que les enjeux étaient globaux et métropolitains⁷. Cette modernité était urbaine, destinée, avec le téléphone et le chemin de fer, à faciliter la pénétration militaire et commerciale coloniale dans le Soudan français. Dans la concurrence entre puissances européennes, le modèle développé dans l'empire britannique constituait à la fois le modèle et l'aiguillon. Cependant, les résultats d'EEAO en matière de périmètre de couverture des besoins furent peu flatteurs. Les « indigènes » notamment étaient totalement exclus de l'accès aux services publics et ils ne purent en bénéficier, très partiellement, qu'avec la création, plus tardive, des

² B. Hibou (dir.), *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999 ; R. Wettenhall, "The public-private interface: surveying the history" in G. Hodge and C. Greve (Eds), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar, 2005, pp. 22-43.

³ A la fin de la seconde guerre mondiale, Eaux et Electricité de l'Ouest africain (EEAO) est quatorzième dans le classement des meilleurs bénéficiaires nets de l'empire (Asie, Maghreb et Afrique). Cette société est entrée, selon l'expression de Jacques Marseille, « dans la tête composée d'une trentaine de sociétés qui marque tellement de son empreinte l'histoire des relations économiques et financières entre la France et son empire, que l'on pourrait évoquer à son propos le terme d'oligarchie financière, chère à la problématique marxiste » (J. Marseille, *Empire colonial et capitalisme français*, Paris, Albin Michel, 1984, p. 131)

⁴ Ibid.

⁵ C. Coquery-Vidrovitch, *Le financement de la mise en valeur coloniale, méthodes et premiers résultats*, présentation au colloque de l'Association internationale des historiens économistes, Budapest, 1982.

⁶ J. Roger de Benoist, *Le Mali*, Paris, L'Harmattan, 1989.

⁷ EEAO se retrouvera, plus tard, par un emboîtement de poupées russes, à passer du privé au public lors des nationalisations, puis de nouveau au privé. Gaz et Eaux, une holding, reprendra EEAO à la fin de son existence coloniale et sera le réceptacle des participations de l'Institut pour le développement industriel (IDI), à l'exception des actions maliennes reprises par l'Etat en 1960, lors de la nationalisation. Au bonheur des privatisations de la période Balladur, Lazard mettra la main sur Gaz et Eaux dans sa filiale Eurafrance.

sociétés de prévoyance, essentiellement utilisées « pour forer des puits et construire des routes afin de pallier les déficiences du budget normal⁸ ».

Au sein des concessions, le comportement des partenaires privés est loin d'avoir toujours été satisfaisant, comme l'illustre le cas de la Compagnie électricité et eaux de Madagascar. Fondée en 1923, sous le contrôle de la Banque de Paris et des Pays-Bas, cette compagnie fut la première entreprise de Madagascar. Elle mobilisa des capitaux métropolitains, pour plusieurs millions de francs d'obligations et d'actions. Cette société ne fit pas de bénéfices jusqu'en 1939 et se contenta ensuite « d'assurer de maigres bénéfices par des tarifs prohibitifs sans investissements importants⁹ ». Le constat du faible nombre d'abonnés observé à l'Indépendance confirme que, malgré l'émergence d'un discours et de quelques mesures favorables au développement après 1945, il n'y eut pas, à Madagascar comme ailleurs en Afrique noire, de véritable rupture avec l'avant-guerre. Le moment colonial semble avoir exacerbé les dérives de la concession en tant que modèle rentier au profit d'un capitalisme sauvage¹⁰. La puissance publique se refusait en effet à assumer un investissement que le partenaire privé ne pouvait, non plus, prendre en charge, le marché solvable étant réduit à la seule population privilégiée des zones urbaines et blanches. Cette expérience, dont les ressorts sont encore présents après les indépendances, n'augurait rien de positif pour la reprise d'une délégation de service public dans des pays africains en crise économique et financière quasi-permanente.

L'effacement d'une trajectoire spécifique

L'oubli concerne ensuite des expériences passées mais récentes de partenariat public privé au Mali. Cet oubli est cependant sélectif : une institution comme l'Agence Française de Développement (AFD) a, par exemple, accompagné avec quelques réticences la Banque mondiale dans son choix de la concession, en ayant précisé à l'esprit les mésaventures de la délégation globale de gestion. De même, Saur International n'a pu répondre à l'appel d'offre de 2000 sans avoir en tête les enseignements qu'elle avait tirés de l'échec de son expérience récente de partenariat au Mali¹¹. En revanche, aucun acteur y compris l'AFD, alors Caisse centrale de coopération économique (CCCE), qui était impliquée dans EDM, ne semble avoir eu

à l'esprit l'expérience malienne des années 1940-1970. Cette dernière est pourtant fondamentale dans la mesure où elle a, en grande partie, façonné les modes de fonctionnement d'EDM, ainsi que sa compréhension du secteur et surtout du partenariat.

Eaux et Electricité de l'Ouest africain passa à travers les nationalisations de 1946. Après les indépendances africaines, elle étendit même sa sphère d'activités, dix-huit centrales municipales lui étant cédées entre 1966 et 1968¹². Mais simultanément, l'importance des investissements nécessaires à la production et à la distribution d'électricité exigeait l'intervention massive de capitaux publics en Afrique. Les concessionnaires privés s'associèrent donc à EDF, à la CCCE et aux collectivités locales pour créer Energie de l'AOF. En Côte d'Ivoire, EECl est issue de cette évolution vers des sociétés nationales d'économie mixte. Ailleurs, Energie de l'AOF devint la Société africaine d'électricité, SAFELEC, qui exploitait les réseaux du Niger, de la Haute-Volta, de la Mauritanie et du Mali. En 1961, le pouvoir malien fut le seul à décider la nationalisation totale de la partie privée de SAFELEC qui relevait de son territoire, ce qui donna naissance à EDM S.A.¹³. EDF, dont les parts sociales furent réduites jusqu'à être marginales, puis cédées au franc symbolique lors de son départ définitif en 1998, n'assuma que passivement son rôle d'actionnaire. Sa discrétion au conseil d'administration se redoubla d'une conception, dans la gestion courante et du long terme, très proche d'une assistance technique limitée à la formation. Contrairement à ce qu'elle faisait en France, EDF ne contri-

⁸ Citation tirée de Jean Suret-Canale dans *Afrique noire, l'ère coloniale*, Paris, Editions sociales, 1964, p. 524. Les sociétés de prévoyance sont créées par le décret du 4 juillet 1919, modifié en 1933 malgré la forte résistance des commerçants coloniaux.

⁹ J. Marseille, *Empire colonial et capitalisme français*, op.cit., p. 127.

¹⁰ A. Nicolai et C. Origet, « Electricité et eaux de Madagascar : un service public dans un contexte colonial, un contexte colonial au service d'une entreprise », in *Laboratoire « Connaissance du Tiers-Monde »*, Actes du colloque *Entreprises et entrepreneurs en Afrique (XIXe et XXe siècles)*, Paris, l'Harmattan, 1983, volume 1, pp. 443-461.

¹¹ *La délégation globale de gestion à EDM, résumé et conclusion*, Paris, AFD, 1999, mimeo. Nous n'avons pas de document pour Saur, mais il semble bien que la société ait répondu à partir d'une perception, qu'a *posteriori* nous pouvons analyser comme déformée, de l'échec de la DGG. Cet échec aurait été expliqué, d'un côté, par l'association plus ou moins forcée avec d'autres partenaires privés (HydroQuébec et EDF) et, de l'autre, par l'absence de maîtrise du conseil d'administration. La concession est donc vue comme la panacée, en raison de l'alliance choisie avec IPS et, surtout, de l'obtention de ce qui est perçu comme les pleins pouvoirs, avec la détention d'une large majorité au conseil d'administration.

¹² J. Suret-Canale, *Afrique et capitaux : géographie des capitaux et des investissements en Afrique tropicale d'expression française*, Montreuil sous Bois, L'arbre verdoyant, 1987, tome 1, p. 342.

¹³ SAFELEC cédera ensuite ses autres actifs à des sociétés de droit local et deviendra une société de portefeuille, où EEAO est encore présente.

bu pas à la mise en place d'une planification énergétique qui aurait tenu compte des besoins suscités par une forte croissance démographique, par le développement économique et par le défi d'une plus ample couverture territoriale. Jusqu'à la privatisation et à la mise en concession, c'est donc une conception minimaliste qui est reproduite au sein d'EDM. Cette réticence à l'intervention a certainement pour fond le refroidissement des relations entre Paris et Bamako. Mais elle reflète surtout une approche plus technique que gestionnaire de la part d'EDF bien consciente de son impuissance à faire face à l'énormité des besoins financiers nécessaires à l'accroissement des capacités de production et de distribution. Cette présence presque symbolique d'EDF semble avoir été perçue positivement par les dirigeants maliens ; elle n'interférait en effet ni avec la politique financière du gouvernement, ni avec les relations que celui-ci développait avec d'autres partenaires dans l'espoir d'accélérer la modernisation progressive de la production d'électricité et de participer aux financements concessionnels de l'hydraulique urbaine.

Un splendide isolement

L'oubli concerne encore les expériences contemporaines dans d'autres parties du monde, et notamment la banalité des renégociations de contrat, singulièrement dans l'eau. En Amérique latine par exemple, 76 % des concessions d'eau ont fait l'objet de renégociations, en moyenne un an et 6 mois après la signature du contrat¹⁴. Pour l'ensemble des pays en développement, 40 % des contrats de distribution d'eau et d'assainissement font l'objet d'une procédure d'arbitrage ou d'annulation¹⁵. Les personnes impliquées dans le processus malien ne semblent pas avoir à l'esprit les expériences dans d'autres régions (notamment en Amérique latine, avec Porto Rico, Buenos Aires, La Paz, etc.) mais aussi ailleurs en Afrique.

Pourtant, une étude comparative, même rapide, démontre la banalité des conflits sur le tarif de l'eau, sur la formule tarifaire, sur la responsabilité des investissements et leur maîtrise, sur la répartition des investissements par le concessionnaire entre zones favorisées et zones défavorisées. Elle suggère aussi le caractère général des conflits entre régulateur et concessionnaires, y compris dans les pays où existe une tradition de régulation¹⁶, des accusations de pillage et de sortie illégitime de devises, des diffi-

cultés à définir les responsabilités entre les uns et les autres et à évaluer les coûts de façon incontestée, des difficultés surtout à ajuster les tarifs au pouvoir d'achat des populations et à étendre les infrastructures dans les quartiers pauvres. Elle montre également la récurrence des critiques sur la faiblesse, la rigidité, l'incompétence du régulateur, voire sur son incapacité à résoudre les conflits et son rôle dans la création d'instabilités, sur l'opacité des pratiques du partenaire privé, sur l'insuffisance des investissements, sur le niveau des prix, sur le non-respect des promesses, sur l'insuffisante attention apportée à la demande des pauvres...¹⁷

Une bonne partie de ces points d'achoppement et de ces critiques était connue depuis le milieu des années 1990. Un article faisant le point sur les PPP s'intitulait d'ailleurs : « 3P : Problem, Problem, Problem »¹⁸. Pourtant, ces difficultés furent oblitérées jusqu'en 2001 environ, notamment parce que les groupes privés s'en sortaient apparemment bien jusqu'à cette date, « par le haut », c'est-à-dire par recours au politique¹⁹. L'histoire a montré que ce recours

¹⁴ J.-L. Guasch, J.-J. Laffont and S. Straub, *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*, Los Angeles, University of Southern California, 2002.

¹⁵ A.K. Izaguirre, "Private Infrastructure: Activity Down by 13 % in 2003", *Public Policy for the Private Sector*, note n° 274, Washington D.C., The World Bank, 2004.

¹⁶ Et en premier lieu au Royaume-uni, ces conflits ayant même abouti au départ de Saur et au retrait de Suez.

¹⁷ Parmi la multitude des publications sur le sujet, D. Rivera, *Private Sector Participation in the Water Supply and the Wastewater Sector. Lessons from Six Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank, 1996 ; C. Ménard, « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Revue Tiers Monde*, t.XLII, n° 166, avril-juin 2001, pp. 259-274 ; S. Jaglin, « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, t.XLII, n° 166, avril-juin 2001, pp.275-303 ; B. Aubert et M. Patry, *Les partenariats public privé : une option à découvrir*, Rapport Bourgogne - CIRANO, Montréal, mars 2004 ; A.-C. Sjölander Holland, *The Water Business. Corporation versus People*, London and New York, Zed Books, 2005 ; numéro spécial « La gouvernance de l'eau dans les pays en développement », *Sciences de la société*, vol. 2, n° 64, 2005, pp. 137-228, dont les articles de L. Breuil, « Quel modèle de gouvernance pour la gestion des services d'eau dans les pays en développement ? » et de C. Baron et A. Isla, « Modèle d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique subsaharienne » ; E. Lobina, « Problems with private water concessions : a review of experiences and analysis of dynamics », *Water Resources Development*, vol.21, n°1, March 2005, pp.55-87 ; S. Trémolet, « Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique », *Responsabilité et environnement. Annales des Mines*, avril 2006, pp.59-68 ; *Le Monde*, 14 septembre 2006.

¹⁸ L. Bowman, « P3 – Problem, Problem, Problem », *Project Finance*, n° 206, June 2000, p. 25.

¹⁹ Ainsi à Buenos Aires, les hausses des prix de l'eau suscitent dès 1997 une réaction du régulateur, qui est taxé par la partie française (opérateurs et institutionnels tels l'ISTED, le GEMDEV et l'AFD) d'être sans autonomie politique et sans compétence technique : voir par exemple, Institut de la Gestion déléguée, *L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde*, Paris, ministère de l'Équipement - Institut de la gestion déléguée – ISTED, 1999. Le problème avec le régulateur argentin sera déplacé au niveau politique supérieur mais ce type de traitement d'une question de fond du PPP laissait augurer des difficultés dans ce pays. De fait, Suez et EDF sont condamnées à une amende de 2 millions de pesos (500 000 euros) pour non-respect de leurs obligations en matière d'investissement et de qualité du service en 2005 et se défont en 2006 de leur filiale Aguas Argentinas. La réflexion porte sur la contribution des services urbains marchands au développement durable des villes des pays en développement ainsi que des économies de transition, au travers de leurs modalités de gestion, de l'intervention du secteur privé et de leur financement. Cette démarche inclut la prise en compte des critères fondamentaux du développement durable : le développement économique, les préoccupations sociales, les aspects d'environnement et de gouvernance.

était largement illusoire pour résoudre les problèmes de fond du PPP.

Le mirage du succès ivoirien

Cet oubli de l'histoire, ces effacements et ces réductions des temporalités peuvent aider à construire une exceptionnalité, ou du moins un particularisme de l'expérience malienne. Contrairement à ce qui est souvent dit, celle-ci nous paraît finalement assez banale au regard de l'expérience des privatisations et des partenariats public privé rapidement rappelée. Mais cette banalité est occultée par le fait qu'il existe une perception, importée dans le cas malien, des « services urbains et du développement durable » fortement marquée par le cas ivoirien. Selon l'ISTED par exemple, dont les analyses sont largement diffusées dans le monde francophone, cette régulation, qualifiée de contractuelle, se distinguerait « favorablement » de la régulation « indépendante » réalisée par des agences spécialisées ; elle permettrait d'accorder la priorité à la confiance et au partenariat²⁰. Dans le cas ivoirien, le ministère français de l'Équipement donne en 1999 sa bénédiction à la pratique de Saur et mentionne explicitement le contre-exemple de la régulation argentine, qui serait peu conviviale et centrée sur le suivi du plan d'investissement contenu dans le contrat de concession²¹. C'est en ayant en tête l'expérience ivoirienne qu'on a pu évaluer le cas malien, en oubliant les conditions très particulières du « succès » ivoirien, pourtant connu²² : présence de la Saur en Côte d'Ivoire depuis 1959²³ ; histoire de près d'un demi siècle de collaboration entre privé et public, avant même la mode des PPP ; appartenance de plus de 50 % du capital à des Ivoiriens ; absence de régulateur indépendant ; concession d'un type bien particulier, confinant plus à l'affermage, avec une partie importante des investissements réalisés indirectement par ou grâce à des fonds publics, etc.

Changement d'époque

Le partenariat public privé avait été conçu dans les années 1970-1980, dans une logique budgétaire et gestionnaire (nouveau management public) et dans le contexte de pays industrialisés bénéficiant d'infrastructures de base développées. En revanche, la problématisation des pays en développement au début du deuxième millénaire est tout autre.

Pour les premiers, l'objectif est d'améliorer la productivité des services publics et, indirectement, d'intensifier la fiscalisation de la gestion municipale par la vente commerciale de l'eau. Pour les seconds, il s'agit de masquer un nouvel endettement reporté sur les usagers et d'offrir rapidement à l'économie, et à moyen terme aux pauvres qui en sont totalement dépourvus, un minimum de services essentiels.

L'incertitude intrinsèque au PPP

Les apports des études sur les PPP, notamment ceux de la théorie du contrat incomplet qui définissent les conditions de « réussite » d'un partenariat ont, enfin, été oubliés. Pour cette théorie, les nombreuses incertitudes amènent nécessairement à une révision récurrente de l'économie du contrat. L'investissement réalisé permet à l'opportunisme d'une des parties de s'exprimer²⁴. Le partenaire public peut alors envisager de retirer la concession s'il souhaite attribuer le contrat à un autre concessionnaire ; inversement, le concessionnaire peut demander la révision du contrat, avec des hausses tarifaires, des allongements dans le temps ou une garantie de bonne fin de la part de l'État, ce qui revient en fait à l'endetter²⁵. Il s'agit de ce que l'on nomme des engagements hors bilan ou des « contingent liabilities ». Les possibilités d'une renégociation du contrat de concession sont très nombreuses dès que le risque de l'investissement est soumis à de multiples facteurs, dont le politique. L'horizon d'investissement pour un service public est d'environ cinquante ans, mais l'anticipation des électeurs, des consommateurs et des élus n'est évidemment

²⁰ Institut de la Gestion déléguée, *L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde*, op. cit.

²¹ « Le contrat, en Argentine, a fonctionné jusqu'en 1996/1997 date à laquelle une renégociation est parue nécessaire », in Ibid. Le partenaire privé refuse d'exécuter les travaux car il ne veut pas les financer et exige la révision des tarifs. Le régulateur accuse le partenaire de ne pas respecter ses engagements et demande l'arbitrage de la tutelle. Il semble que celle-ci, sensible aux pressions politiques de Paris, accorde au concessionnaire les révisions demandées. Mais l'ISTED dénonce « la rigidité du système de régulation, le peu d'efficacité de l'instance de régulation, sa faiblesse politique et son indépendance très relative par rapport à ses tutelles » (Ibid., p. 24).

²² A. Henry, « Taux de recouvrement 98 % » in AFD, *L'Afrique des entreprises*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 91-99.

²³ Bouygues rachète Saur en 1984, et par là même sa filiale ivoirienne.

²⁴ « Incomplete contract theory suggests that the party which sinks an investment is vulnerable to opportunism by its counterpart. It is thus surprising to find that this argument seems to stand on its head when it comes to infrastructure concessions granted by governments to private companies: it is routine for franchise holders to renegotiate better contract terms after building and sinking the infrastructure » in O. Hart, *Firms, Contracts and Financial Structure*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 174.

²⁵ A. Alesina, and G. Tabellini, "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt," *Review of Economic Studies*, 57, 1990, pp. 403-414.

pas aussi longue. Inévitablement un biais existe au détriment de la viabilité à long terme et au profit de tarifs, relativement bas initialement, mais qui vont être immanquablement révisés si l'opérateur perd de l'argent. C'est précisément pour cela que les agences de supervision ou de régulation ont été instituées, pour aider à déconnecter les cycles des concessions des périodes politiques, en introduisant des nouveaux rythmes pour rééquilibrer l'objet et les parties du contrat. Les concessionnaires traduisent concrètement ces renégociations récurrentes dans leur stratégie lorsqu'ils disent que les avenants « nourrissent » le contrat. La puissance publique peut aussi interrompre des travaux de réa-

lisation d'infrastructures si, sur avis d'experts ou sur anticipation des sentiments des électeurs, il semble que l'investissement n'est pas ou plus opportun²⁶. Mais l'incomplétude des contrats de concession laisse aussi la place à la notion de flexibilité des tarifs et des coûts, à celle de réduction de l'investissement généralement revendiquée par les concessionnaires. Dans ce cadre flexible, l'essentiel est de parvenir à une rentabilité financière du capital investi qui s'ajuste par des hausses tarifaires ou par des reports d'investissement²⁷. La propriété du capital confère alors au partenaire privé, en sus de l'incomplétude du contrat, une position léonine.

1.2 Des expériences asynchrones

Ces oublis de l'histoire et du temps expliquent des perceptions biaisées et l'absence de convergence entre acteurs quant à la perception à avoir du partenariat au Mali.

Une image floue du concessionnaire

Une première disjonction apparaît dans la perception de Saur. Troisième société française de distribution d'eau et d'électricité, quatrième au niveau mondial, spécialisée dans le transport et la distribution d'énergie, Saur est achetée par Bouygues en 1984, au moment où le marché de l'eau municipale est en plein bouleversement. L'explosion des privatisations et des délégations à l'international va permettre à Bouygues de fonder Saur International, qui, tout en appartenant au groupe et bénéficiant de sa notoriété, maintient son autonomie financière. Les attentes maliennes, en revanche, semblent se porter sur l'image du groupe Bouygues, acteur puissant diversifié dans les médias, la téléphonie, bâtisseur de cathédrales et de mosquées, et non sur sa filiale – relativement modeste – de services à l'international. Le Mali voyait en Bouygues la capacité à faire d'importants investissements, à trouver des financements et donc à résoudre les problèmes dirimants d'infrastructures. Le PPP se déroule en outre dans une sorte d'effervescence du présent qui inaugurerait une modernité de l'entreprise EDM et du Mali lui-même.

Ce précipité est peut-être nécessaire à la chimie de ce nouveau partenariat, pour dissimuler les expériences et les enseignements des autres temporalités. Lorsque les

acteurs maliens signent le contrat de concession avec Saur International, ils ne voient pas simplement Bouygues, ils voient également en lui un acteur français. Ce dernier apparaît comme un acteur connu, que l'on sait maîtriser et qui sait s'adapter. Si le concessionnaire associe le Mali à ses autres expériences africaines, certains acteurs maliens comprennent le partenariat mis en place à EDM à travers l'expérience ivoirienne où Saur et Bouygues sont présents, souvent de manière adjacente (énergie). Ce sont ces raccourcis, ces perceptions biaisées qui expliquent aussi les malentendus qui iront grandissant.

Archéologie du partenariat à la française

Un deuxième décalage réside dans la perception faussée de la « concession à la française » au Mali. De fait, le comportement des concessionnaires français est largement le fruit de l'histoire de la concession dans l'hexagone, autrement plus complexe que les représentations qu'en ont les acteurs du partenariat d'EDM. Pour ces derniers, le temps de gestation des PPP en France semble comprimé et simplifié : les tâtonnements, les temps de latence entre décision prise et décision effective, les revirements de position à la suite d'événements semblent schématisés, voire

²⁶ Il s'agit de l'histoire du métro de Cincinnati : voir A. Singer, *The Cincinnati Subway: History of Rapid Transit*, Chicago, Arcadia Publishing, 2003.

²⁷ S. Galiani, P. Gertler and E. Scharfrodsky, "Water for life. The impact of the privatization of water services on child mortality", *Journal of Political Economy*, 113, 2005; A-C. Sjölander Holland, *The Water Business...*, op. cit.

occultés. Les appréciations sur EDM oublient les à-coups de la formalisation des PPP, les passages ambigus au semi-public, au privé, au public dans une logique privée, les retournements, les changements de perspectives et de modes liés à la conjoncture internationale et à des décisions nationales. On fait fi de l'histoire propre du PPP dans le pays d'origine du concessionnaire, qui revêt pourtant une importance fondamentale dans la compréhension qu'a l'opérateur privé du PPP et des pratiques qu'il a pris l'habitude de développer à partir de ses expériences antérieures. Le système de délégation de service public, c'est-à-dire une conception marchande de ce service, apparaît dès le Second Empire en France, ce qui en fait une spécificité, y compris par rapport aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. En étant schématique, on peut dire qu'il y a passage d'une conception marchande du secteur au milieu du XIX^{ème} siècle à une conception non marchande après la première guerre mondiale, puis retour à la conception marchande, bien que dans des conditions différentes. La première mutation s'explique par les limites que le modèle marchand du XIX^{ème} siècle montre au début du XX^{ème} siècle, précisément sur les problèmes de généralisation individuelle de l'accès à l'eau et d'extension des infrastructures de base, notamment dans le monde rural où l'accès à l'électricité demeure très faible²⁸. Les investissements lourds ne sont réalisés qu'après les années 1920, années qui caractérisent le grand retour du public, et une vision non marchande d'un bien public. L'Etat doit financer la reconstruction, assurée par des entreprises privées, et il doit leur confier des missions de service public. Il y a reconnaissance d'une responsabilité économique publique, notamment après la révolution russe. Vichy, avec le « planisme », introduit une « régulation » avant l'heure des opérations privées ayant une incidence sur la population et sur la nation. La nationalisation, après la fin de la seconde guerre mondiale, gèle pour un temps la coopération entre le public et le privé, à l'exception précisément des régimes de gestion de l'eau et du chauffage, souvent sous la responsabilité des collectivités territoriales. Les années de libéralisation voient la généralisation de la délégation, mais l'expérience passée influe sur la conception de l'eau, qui reste largement non marchande²⁹. Le renouveau actuel du PPP en France doit se comprendre dans cette trajectoire spécifique qui se répercute, de *facto*, sur l'expérience malienne. Le système fran-

çais de délégation apparaît ainsi toujours atténué dans la mesure où l'investissement reste en partie financé par le public, ce qui explique la prédominance de la culture de l'affermage sur celle de la concession pure et dure.

Cette histoire spécifique explique l'existence de ce que l'on pourrait nommer une pratique française du partenariat public privé. Celle-ci nous semble caractérisée par la flexibilité des contrats, la grande proximité avec le politique, notamment au niveau local, et donc par l'habitude d'une gestion récurrente de l'interventionnisme politique. Les relations privilégiées avec les collectivités locales se font dans la durée, notamment à travers les avenants qui ne cessent d'« enrichir » le contrat de façon à intégrer l'évolution des contraintes publiques, de la situation internationale, les chocs exogènes mais aussi les changements de perspectives de la part des concessionnaires ou des autorités concédantes. Le processus de revoyure fait partie intégrante du fonctionnement normal du contrat, une caractéristique qui, dans l'expérience malienne, aura du mal à se concrétiser. La pratique française du PPP repose également sur l'importance accordée au capital relationnel, au capital d'influence, capital en savoir-faire juridique et à la construction d'un réseau mêlant élus locaux, services techniques des administrations locales et entreprise privée, et marqué par la connivence mais aussi par le respect³⁰. Dans le cas malien, Saur International a eu l'impression d'une maîtrise de ces réseaux, maîtrise qui est finalement apparue temporaire en raison du changement politique, ou partielle en raison de leur caractère plus politique que technique.

²⁸ Environ 20 % des communes rurales seulement disposaient d'une alimentation en électricité au début des années 1920. Le cadre légal ne créait aucune obligation de desserte de ces communes, et l'intérêt économique des entreprises privées pour ces zones était marginal. Dans ce contexte, nombre de communes rurales choisirent de se regrouper en syndicats intercommunaux d'électrification (SICAE) afin de financer elles-mêmes les infrastructures de distribution d'électricité, avec une participation des agriculteurs intéressés au développement de cette énergie. L'électricité était achetée en gros à des producteurs urbains, et les réseaux de desserte pouvaient ensuite être concédés à des entreprises privées locales ou exploités directement par les syndicats. Un Fonds national d'électrification rurale (FACE) ne fut mis en place qu'en 1936 pour subventionner une partie des efforts d'investissement de ces syndicats. Cette solution institutionnelle, largement utilisée en milieu rural et basée sur des partenariats locaux (entre communes, avec le concours des agriculteurs et des entreprises de construction locales) a permis l'électrification de toutes les communes rurales à la veille de la nationalisation et de la constitution du service public national en 1946. Plusieurs SICAE exploitent aujourd'hui encore les réseaux ruraux.

²⁹ C. Pezon, « De l'apparition à la gestion d'un modèle marchand des services d'eau potable en France (1850-2000) », *Sciences de la Société*, n° 64, février 2005, pp. 75-97.

³⁰ H. Bonin, « Le modèle français du capitalisme de l'eau dans la compétition européenne et mondiale depuis les années 1990 », *Sciences de la Société*, n° 64, février 2005, pp. 55-73.

Un engouement temporaire

La signature du contrat par Saur International traduit une troisième déformation des perceptions dans le temps, liée à l'euphorie de la fin des années 1990. En 2000, les grands concessionnaires (Bouygues gagne l'appel d'offre, mais Veolia répond aussi et paraît très déçu de son échec) veulent aller au Mali alors même que les difficultés des PPP sont perceptibles un peu partout dans le monde. On peut d'ailleurs interpréter la prudence actuelle de ces mêmes acteurs comme la reconnaissance que cet engagement s'est avéré une erreur. Il est cependant aujourd'hui facile de dire qu'il était irréaliste de signer le contrat d'EDM ; à l'époque, l'engouement pour les PPP était presque total, renforcé par le soutien affiché des bailleurs de fonds. À cette explication générale, s'ajoute, pour le cas de Saur international, plusieurs autres explications plus spécifiques. D'une part, on peut penser que la logique de firme poussait à la signature du contrat, avec une volonté d'extension des activités et de recherche de la valorisation des compétences disponibles : cet appétit de contrat s'expliquerait alors par la logique bureaucratique, propre à toute entreprise capitaliste, renforcée après l'achat de Saur par Bouygues, par l'adoption d'une politique expansionniste, et par la volonté de dépasser la position de quatrième acteur mondial. D'autre part, Saur International semble avoir fermement cru en la capacité de l'électricité, par définition rentable et moins politique, à contribuer à l'équilibre financier d'EDM ; elle le croyait d'autant plus fermement qu'elle envisageait le Mali dans un ensemble régional, avec l'idée de vendre les surplus d'électricité produits en Côte d'Ivoire. Enfin, ne peut-on émettre l'hypothèse que Bouygues voyait aussi dans ce contrat l'opportunité d'accéder à d'autres marchés, plus intéressants en termes de profits, à l'instar de la téléphonie mobile et du BTP, juste avant la Coupe d'Afrique des Nations ? Aujourd'hui, en revanche, on peut se demander quel est l'impact des évolutions stratégiques de Bouygues sur l'échec du contrat. La vente de Saur, en novembre 2004, traduit la restructuration de l'entreprise, avec retrait des activités de service public et réorganisation globale du groupe. En Afrique, Saur semble avoir accru sa politique de sélectivité, en partie suggérée par le comportement ou la décision des Etats. Dans le cas précis du Mali, le risque politique semble avoir été réapprécié, donnant gain de cause à des priorités de valorisation du capital.

Ces décalages de perceptions sont également sensibles, à un moment donné, au sein de Saur International elle-même. Les tensions entre anciens agents de la Saur et agents Bouygues semblent avoir été perceptibles, notamment sur le Mali. À partir de 2002 par exemple, les premiers auraient penché pour le compromis et l'adaptation à la situation politique nouvelle, selon la logique du contrat incomplet, tandis que les seconds – qui ont finalement gagné – auraient été prêts à agir plus brutalement, à entrer dans le rapport de force, qu'ils ne maîtrisaient pas forcément. Si la décision de partir a été prise beaucoup plus tardivement, l'adoption d'une telle ligne n'a cependant pas favorisé l'obtention d'une renégociation, d'autant plus que la partie malienne rencontrait les mêmes tiraillements.

Le mythe de l'An 2000

Cet oubli de l'histoire et ces imprécisions de temps mettent en scène l'An 2000 qui se trouve présenté comme une rupture. Au début de l'année 2000 en effet, l'opinion malienne prend soudainement conscience qu'EDM sera privatisée et concédée, ce qui arrive effectivement en décembre. Or l'idée de la privatisation et de la mise en concession d'EDM est avancée depuis le début des années 1990 au moins, dans une logique d'ajustement des finances publiques. De ce fait, l'argument – maintes fois entendu en guise d'explication de l'échec de l'expérience EDM – d'une concession imposée rapidement et mal préparée est questionable : le Premier ministre de l'époque partageait la vision gestionnaire et financière du FMI et voulait se débarrasser d'un fardeau, fardeau en termes de subventions récurrentes pesant sur le budget, fardeau aussi en terme de gestion publique délicate et donc de mauvaise image de services offerts par l'Etat. C'est à cette époque qu'EDM fut dénommée 'Energie du Mal'... On peut, à ce propos, rappeler que ceux qui, parmi les élites africaines, adoptèrent les thèses libérales, le firent bien plus tard que dans les autres régions du monde. L'argument principal de cette reconversion fut moins l'efficacité économique que la gouvernance, bonne s'entend, et la lutte contre la corruption. Les élites africaines ont été particulièrement sensibles – et le sont en partie toujours – aux critiques libérales du détournement, de la mauvaise allocation des ressources, de la mauvaise

gestion, du favoritisme et du clientélisme³¹. À la fin des années 1990, le choix de l'affermage avait été écarté précisément parce que l'Etat était jugé incapable de gérer et de mobiliser les ressources nécessaires pour investir.

Dans les discours actuels, l'oubli de cette histoire récente et des conceptions de l'époque amène à dire que le (« mauvais ») choix de la concession/privatisation a été pris en l'an 2000. Mais une lecture plus attentive des événements montre que ce choix est acté dans les accords de Paris d'avril 1998³² et qu'il est même conçu dès 1994, au moment de la mise en place de la délégation globale de gestion, voire avant cette dernière. Les conditionnalités (programme d'ajustement structurel, financement du barrage de Manantali, initiative en faveur des pays pauvres très endettés - PPTe) ont sans doute joué un rôle dans l'orientation de la décision malienne, mais il ne s'agit en aucun cas de contrainte, encore moins de non-appropriation d'une modalité de gestion par les acteurs décisionnaires. À l'époque, la concession était considérée comme une opportunité en termes de prix, de gestion, d'assainissement financier, d'investissement et de qualité. Ce contexte est oublié aujourd'hui.

À EDM, les attentes vis-à-vis de la ressource longtemps différée qu'était Manantali ont en outre contribué à anticiper une sortie par le haut du PPP. Une énergie supposée abondante et peu chère devait aider le partenaire privé à conjurer recherche de rentabilité et fourniture d'un service compatible avec les revenus des clients d'EDM. La frustration qu'ont suscitée les reports de la réalisation des investissements d'interconnexion avec le barrage de Manantali, puis la déception vis-à-vis de la contribution de l'hydroélectricité au renouveau énergétique du Mali ont également obscurci les relations du pays avec la communauté financière internationale qui, volontairement ou non, n'a pas réussi à honorer ses rendez-vous.

Le retour des risques

Les décalages de perception, et donc d'analyse de la situation malienne, résultent en outre de l'évolution du PPP dans le temps et notamment d'une reprise en charge du risque par l'acteur public³³. Au départ, le PPP était considéré – et c'est pour cette raison même qu'il avait été signé – comme une distribution équitable des contributions, des bénéfices et des responsabilités entre les parties³⁴, comme un parta-

ge optimal des risques par introduction notamment d'une prime de risque dans le calcul des coûts et charges de l'entreprise³⁵. De fait, l'incertitude fait partie intégrante du PPP puisque tout ne peut être inscrit dans un contrat³⁶. C'est ce qui explique que les entreprises spécialisées se couvrent systématiquement par divers moyens, notamment en développant des réseaux d'influence, en construisant des rapports de proximité, et en élaborant les procédures de revoyure et d'avenant. Peu à peu cependant, devant les difficultés cumulées dans l'application des contrats de délégation, les acteurs privés ont demandé à réviser les termes de leur engagement et notamment à transférer le risque sur des acteurs publics, ce qui aboutit à une reformulation du contrat et à une transformation fondamentale de la signification du PPP.

Les grandes entreprises de l'eau tels Veolia et Suez ont ainsi ouvertement exigé, en 2003, au Forum de Kyoto que d'autres (autrement dit le public national, bilatéral ou multilatéral) prennent en charge le risque financier si l'on voulait qu'elles continuent à s'intéresser aux pays en développement. De fait, il est de plus en plus courant que l'Etat bénéficiaire, la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds prennent le relais devant la menace de retrait des entreprises occidentales³⁷. Sous l'incitation des entreprises, les bailleurs de fonds cherchent aujourd'hui à mettre en place de meilleures garanties pour le secteur privé, en termes d'investissement et de financements. Le rapport Camdessus par exemple propose de mettre en place une garantie contre les risques politiques, les risques de change et les coûts liés au financement du secteur privé, à travers des agences de crédit export et des subventions indirectes au secteur privé à travers des fonds financés par les autorités publiques³⁸. À l'aune de cette évolution générale, l'expérience malienne

³¹ J. Coussy, « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Economie politique*, n° 32, octobre 2006, pp. 29-40.

³² Réunion entre les bailleurs de fonds et les dirigeants maliens, à la suite de l'échec de la délégation globale de gestion (signée en 1994) définissant les contours de la nouvelle forme institutionnelle que devra prendre EDM dans les années qui suivent.

³³ Processus banal, mis par exemple en évidence par F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, *Les partenariats public privé*, Paris, La Découverte, collection repères, 2006.

³⁴ R. Wettenhall, « The public-private interface... », art. cité.

³⁵ C. Greve and G. Hodge, « Introduction » in G. Hodge and C. Greve (eds), *The Challenge of Public-Private Partnerships...*, op.cit., pp. 1-21.

³⁶ O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985.

³⁷ A.-C. Sjölander Holland, *The Water Business...*, op. cit.

³⁸ M. Camdessus, *Financing Water for All – Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*, rapport présidé par Michel Camdessus et écrit par James Winpenny, 2003 (accessible sur www.worldwatercouncil.org/download/Camdessus_Report.pdf).

apparaît une fois encore assez banale : en re-nationalisant de facto EDM, l'Etat n'a fait que reprendre en charge les risques, financier, d'investissement et de gestion.

Au discrédit du PPP s'ajoute la critique d'absence de préoccupations sociales qui met en avant la faible expansion des services au public et surtout l'augmentation continue des prix ou des subventions nécessaires pour compenser les hausses exigées des prix, selon les termes – contestés par certains – du contrat. Une prise en compte juste du temps montre cependant que les notions de biens essentiels et de besoins primaires n'étaient déterminantes pour personne à l'époque de la conception et de la signature du contrat. Les préoccupations essentielles des décideurs maliens tournaient alors autour des réformes entrepreneuriales d'EDM, notamment des exigences de rentabilité, d'efficacité et de compétitivité. Le souci des bailleurs de fonds était de transformer le prix en signal de la marchandisation de l'eau et de l'électricité, et donc de le rendre flexible. Inversement, l'opérateur (c'est-à-dire Saur mais il en irait de même de ses concurrents, Veolia, Elyo, Tractebel...) justifie aujourd'hui son départ par le changement de cap politique et par l'impossibilité de maîtriser le long terme dans un pays comme le Mali. Le risque politique s'est

avéré, au moment de la signature du contrat, difficilement lisible ; et la modification de l'appréciation politique de la situation malienne a probablement été accélérée par le changement politique. Les difficultés que les concessions rencontrent de façon générale en Amérique latine ne semblent pas avoir influé sur la décision de l'entrée majoritaire de Saur dans le capital d'EDM, sans doute parce que ces difficultés débouchaient à l'époque encore sur des renégociations en apparence favorables au partenaire privé étranger. Surtout, la proximité du bon exemple ivoirien, avec ses relations de confiance, a perturbé une approche du risque politique malien qui aurait sans doute dû être plus spécifique, de la part du partenaire Saur international comme du gouvernement français.

On s'inscrit dans un moment de rupture avec le passé, événement qui est la négation d'évolutions qui commencent à produire leurs effets. Il est possible que l'impression ivoirienne de succès politique, économique et social ait, par un effet de proximité, masqué les expériences géographiquement plus lointaines. Il reste que la signature de ce contrat, que tous considèrent aujourd'hui comme destiné à échouer, apparaissait alors comme un événement décisif et prometteur.

1.3 Elections, piège à concession ?

Cet effet déformant du temps se retrouve, sous une forme particulièrement prégnante, dans l'explication électoraliste de l'échec de la concession³⁹. Selon cette dernière, la concession était condamnée une fois Amadou Toumani Touré élu, du fait de ses promesses considérées par certains comme populistes et de sa vision électoraliste de l'eau et de l'électricité. Pour preuve, les problèmes auraient commencé non à la première demande de compensation, mais seulement à la fin de 2002, une fois le nouveau président élu. Même si elle fait l'objet d'un certain consensus, cette thèse nous semble limitée, notamment parce qu'elle oublie des facteurs moins conjoncturels et surtout beaucoup moins politiques.

D'une part, cette interprétation oublie la logique temporelle des concessions. L'expérience enseigne que les effets positifs du PPP sont beaucoup plus visibles en début de contrat, grâce au professionnalisme des opérateurs qui peuvent, sans coût supplémentaire, améliorer les perfor-

mances du réseau existant et la gestion des clients. Elle apprend également que les coûts nécessaires à la poursuite de telles améliorations adviennent à partir d'une période de deux ou trois ans, lorsqu'il faut investir, donc s'endetter et répercuter ce coût sur les consommateurs, ou bien lorsqu'il faut entamer des transformations plus profondes de gestion et de gouvernance d'entreprise. Ces problèmes apparaissent avec d'autant plus de fréquence qu'il y a un changement de ministre ou de responsable politique, et que le nouveau venu ne retire pas d'avantages du PPP : ce n'est en effet pas lui qui a négocié le contrat, le gros des améliorations a eu lieu et les investissements à venir mettront du temps à produire leurs effets alors même que l'entreprise gagne souvent de l'argent, exposant le responsable politique aux critiques de la population. Dans le cas

³⁹ F. Leborgne, « La privatisation de l'eau au Mali », Responsabilité et environnement, Annales des Mines, avril 2006, pp. 44-58.

du Mali, le nouveau pouvoir s'est rapidement trouvé en porte-à-faux avec des consommateurs qui, bien qu'ils aient dans la première phase du partenariat salué la fin des délestages, se sont mis à rendre la concession responsable d'une insupportable hausse des tarifs.

D'autre part, la question de la compatibilité entre une concession et le niveau effectif du pouvoir d'achat de la population n'est pas une question électorale. Elle a en effet été posée dès la première semaine d'application du contrat, en décembre 2000, lorsque la demande d'augmentation de 26 % des prix de la part de la nouvelle équipe d'EDM a été refusée et qu'après négociation, la hausse n'a été que de 5 % tandis qu'une compensation (21 %) comblait l'écart de prix. Les conditions politiques en 2000 étaient telles que cette solution pouvait être acceptée : sous le gouvernement Konaré, les logiques de gestion étaient premières. On peut donc comprendre l'élection d'Amadou Toumani Touré non comme l'arrivée d'une équipe populiste et peu au fait des réalités économiques, mais comme celle d'hommes portant une nouvelle logique politique, plus explicitement développementaliste, en raison aussi d'un contexte général qui changeait et de l'apparition d'une nouvelle génération de réformes.

De fait, quand le général est revenu aux affaires, le calendrier des réformes s'est accéléré sous la contrainte extérieure. À partir d'une lecture pour le coup électoraliste du politique, les institutions de Bretton Woods ont en effet accru leur pression. Le laps de temps appréciable entre l'élection présidentielle qui avait vu la victoire d'Amadou Toumani Touré et la campagne électorale suivante a été vu comme une opportunité : pour elles, il existait une véritable marge de manœuvre favorable aux réformes. La dernière tranche de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance fut donc conditionnée à l'extension des privatisations, objectif en grande partie atteint⁴⁰, et elle ne fut débloquée qu'en 2003. Dans le même temps, la notion de besoins essentiels vint encore compliquer l'équation du PPP, notamment avec l'élaboration des objectifs du millénaire⁴¹. Pour une partie des « développeurs » des ministères techniques maliens ou des agences et organes européens, français particulièrement, le champ des missions de la distribution d'eau et d'électricité fut réinvesti d'une finalité très sociale. On comprend ainsi qu'Amadou Toumani Touré n'était pas simplement engagé dans des promesses

électorales. Il devait ajouter à sa panoplie de démocrate, les attributs de la lutte contre la pauvreté, exigée par l'ensemble de ses partenaires extérieurs⁴². *Contrario*, le ralliement aux critiques dirigées contre l'opérateur français de personnalités maliennes qui, entre 1998 et 2002, avaient soutenu la concession suggère que les questions politiques, même si elles ont pu exister, n'ont pas été primordiales dans la dégradation des rapports entre entités publiques et acteur privé.

Au-delà des promesses électorales, ce renversement de relations est directement lié à une modification des priorités politiques, des visions, des politiques publiques préconisées, des conceptions du développement mises en avant. Même si les incohérences de position et les sous-entendus politiques ont pu être présents, il faut comprendre ce changement d'une façon beaucoup plus profonde : l'équipe Amadou Toumani Touré entendait privilégier une logique sociale sur une logique de coût (adapter les prix au pouvoir d'achat) et une logique développementaliste sur une logique financière (baisser les prix pour les industries, et de façon générale pour favoriser le développement économique). Emergent ainsi une autre conception du rôle de l'Etat et du développement, une autre

⁴⁰ 60 % du capital d'EDM ont été cédés en 2000. Mais le secteur des télécommunications n'est libéralisé qu'en 2002, avec l'octroi d'une licence d'opération à Ikatel, une filiale de France Télécom, ce qui met fin au monopole de la Société des télécommunications du Mali (Sotelma), entièrement contrôlée par l'Etat. Quant à la concession de la ligne de chemin de fer Bamako-Dakar, elle n'a été accordée qu'en 2003 au consortium canado-français Canac-Getma, qui détient 51 % de la société commune exploitant la ligne, les Etats sénégalais et maliens détenant 10 % chacun.

⁴¹ « Enfin, l'accès aux infrastructures de base, l'eau et l'assainissement (objectif 7 du millénaire), notamment pour les plus pauvres pourra se voir renforcé au travers de partenariats publics privés privilégiant, au-delà des opérations classiques de taille significative, des modèles de distribution décentralisés » : *Rapport du Haut Conseil de la coopération internationale pour le Premier ministre*, 24 septembre 2002, Paris, HCCL, p. 7.

⁴² Ainsi avec l'arrivée d'Amadou Toumani Touré en 2002, « les objectifs du Gouvernement en matière énergétique sont : i) la production et la distribution de l'électricité à moindre coût ; ii) l'accroissement du taux de desserte de la population en électricité ; iii) la réduction de la consommation de bois par l'utilisation d'équipements améliorés et de substitution ; iv) la mise en œuvre d'un programme de promotion des équipements d'énergie solaire, photovoltaïque pour un grand nombre de la population ». La baisse du coût de l'énergie est attendue en même temps que l'accroissement de sa desserte. Et pour y parvenir, le gouvernement décline un ensemble de moyens dont la régulation de l'électricité : « Les stratégies qui seront mises en œuvre porteront sur : i) la valorisation et la mise à disposition des sources énergétiques rentables (hydroélectricité et énergies nouvelles et renouvelables) ; ii) la réhabilitation des infrastructures existantes ; iii) le développement d'une politique de coopération sous-régionale ; iv) la sensibilisation des populations à l'utilisation des sources d'énergie de substitution au bois ; v) l'exonération de droits et taxes des équipements de l'énergie nouvelle et renouvelable ; vi) la poursuite de la privatisation de l'Energie du Mali (EDM) dont la vente de 60 % du capital a été achevée en décembre 2000 ; vii) le transfert de certaines compétences aux collectivités locales, notamment la réalisation et l'entretien des installations locales (maîtrise d'ouvrage) ; viii) la mise en place d'un organe de régulation du sous-secteur électricité ; et, ix) l'aménagement des forêts naturelles pour l'usage énergétique et la réalisation de nouvelles formations forestières pour satisfaire les besoins futurs et contribuer à la protection de l'environnement (puits de carbone) ». *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, Washington D.C., The World Bank, mai 2002, p. 32.

conception de la rentabilité d'une entreprise de service public, une autre conception du bien public, remettant en cause le processus de « commodification » enclenché par l'équipe Konaré, qui entendait implicitement améliorer la gestion d'un existant (le petit segment de la population déjà branché) en considérant l'eau et l'électricité comme

des biens exclusivement économiques sur la base d'un service minimal et stable dans le temps. La perception de l'équipe Amadou Toumani Touré en vient à modifier de facto les termes du contrat en élargissant la population cible, en rejetant cette définition strictement économique et en adoptant une vision dynamique dans le temps.

1.4 Un nationalisme raisonné

Les bailleurs de fonds et les acteurs privés sont prompts à interpréter sous le registre du nationalisme malien la rupture du contrat. Cette dernière serait ainsi une stratégie délibérée dont l'objectif ultime aurait été la re-nationalisation. Là encore, notre recherche tend plutôt à montrer que cette lecture résulte largement d'une perception déformée du comportement des autorités maliennes, notamment en matière d'expression de souveraineté nationale et de tentative de maîtrise d'un levier économique mais aussi social et politique.

Une histoire d'affirmation d'indépendance

La prise en compte du nationalisme malien est une question complexe qui doit intégrer à la fois la très riche trajectoire historique d'un pays qui a toujours été fier de son indépendance et de son lointain passé de grandeur impériale, et les événements plus récents qui traduisent une adaptation inévitable aux contraintes de la dépendance. Le nationalisme malien est un phénomène de construction de l'identité et de formation de l'Etat et, contrairement aux formes qu'il a pu prendre dans d'autres régions, il ne connaît pas de connotation raciale. À la différence de la Côte d'Ivoire par exemple, le Mali se perçoit dans une trajectoire historique étatique ancienne et puissante. La continuité du mouvement politique est reconnue au Mali, avec une référence appuyée à la culture et à l'Empire⁴³. Pour les acteurs eux-mêmes, la lutte pour l'indépendance a été comprise dans le prolongement des grands empires. Le griot de Sikasso évoquait ainsi l'époque Saba et les fondateurs de la chefferie ; les récits mettaient explicitement en avant la continuité du politique entre les périodes⁴⁴. S. Bagayoko suggère même que le fonctionnement actuel de la société malienne se rapproche, plus encore que pendant la période coloniale, de la période ancienne des grands empires⁴⁵.

L'histoire économique du Mali est une histoire d'affirmation d'indépendance : au nom de la grandeur passée, les notions d'honneur et de souveraineté sont érigées en éthos national⁴⁶. De fait, le pays a joué un rôle très actif dans la lutte anti-coloniale et Modibo Keita concrétisa cette volonté de rupture en sortant de la zone franc, en s'alignant sur le Ghana de Nkrumah et la Guinée de Sékou Touré, en développant une économie, nationale tout autant que socialiste... Autant d'indices de la capacité, qu'on trouve peu ailleurs, à s'affranchir des relations de dépendance. Cette importance accordée à la souveraineté nationale dans le domaine économique se traduit jusqu'à ce jour par un profond attachement aux efforts économiques nationaux réalisés depuis l'indépendance. Il est à ce propos intéressant de noter que chaque grand dirigeant malien a vu son nom lié à une réalisation électrique : Modibo Keita à Sotuba, Moussa Traoré à Sélingué, Konaré à Manantali, et on peut peut-être interpréter la décision de mettre en œuvre le PPP d'EDM dans ce contexte. La fin anticipée du contrat doit être comprise comme un acte de rupture aussi, d'affirmation non pas du nationalisme mais de la volonté de défendre un honneur, celui d'un pays qui prétend savoir où il va, avoir des visions, des politiques, capable de prendre des responsabilités...

⁴³ J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La Politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, nouvelle édition 2006.

⁴⁴ J.-L. Amselle, Z. Dunbya, A. Kuyate et M. Tabure, « Littérature orale et idéologie. La geste des Jakite Sabashi du Ganan (Wasolon, Mli) », *Cahier d'Etudes africaines*, 73-76, XIX (1-4), 1979, pp. 3-27.

⁴⁵ S. Bagayoko, « L'Etat au Mali. Représentation, autonomie et mode de fonctionnement », in E. Terray (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, pp. 91-122.

⁴⁶ J. Illife, *Honour in African History*, Cambridge University Press, 2005.

Si la référence à la trajectoire de l'Etat-nation est évidente, on ne peut cependant en conclure que les Maliens n'ont jamais accepté l'arrivée de Saur, que le rejet était d'autant plus profond que l'entreprise était française et l'émanation d'un groupe particulièrement lié au pouvoir politique hexagonal, et qu'ils ont interprété la concession comme une dépossession de leur souveraineté. D'une part, on l'a vu, cette décision a moins été imposée qu'elle n'a été choisie par une équipe avant tout préoccupée d'équilibre budgétaire et animée d'une âme de gestionnaire. De l'autre, les Maliens n'ont jamais hésité à faire appel à des experts étrangers (Canadiens, Anglais) et à s'allier – ou à l'envisager – à des opérateurs non maliens (aujourd'hui par exemple avec les Indiens, les Chinois, voire les Iraniens) pour trouver des solutions alternatives à celles proposées par le partenaire privé français. De même, ils n'ont eu de cesse de jouer avec et entre les bailleurs de fonds pour retarder une décision, perpétuer une politique, amener la communauté internationale à accepter leur solution. Il est incontestable que la généralisation des discours alter-mondialistes et la virulence à l'encontre de comportements néo-coloniaux ou prétendus tels sont diffusés dans la société malienne⁴⁷. On ne peut cependant en conclure que la gestion malienne d'EDM concédée a été nationaliste. Preuve s'il en fallait, derrière les cris de victoire qui ont accompagné le départ de Bouygues, la réalité est beaucoup moins univoque : il existe à l'heure actuelle une véritable réflexion – avec des positions divergentes et pas toujours compatibles entre elles – quant à la politique publique à suivre dans le secteur. Mais la recherche d'un partenaire privé étranger en tant qu'opérateur, quelle que soit la forme envisagée du partenariat, fait partie des points de convergence entre les différents acteurs maliens.

Par ailleurs, nationalisme et nationalisation sont deux concepts différents. La rupture du contrat n'a pas, selon nous, consacré l'option d'une re-nationalisation. Elle a plutôt exprimé l'impasse d'autorités qui tentaient de mettre en œuvre une nouvelle politique dans le cadre d'un contrat de concession signé sous des auspices différentes. Elle a traduit l'idée que le désengagement de l'Etat ne pouvait se faire à n'importe quel prix. Il s'est donc moins agi de nationalisme que d'intégration des logiques développementalistes et sectorielles (eau, rural, etc.) dans la gestion des services publics. Le départ de Bouygues et la renationalisa-

tion de fait ont symbolisé, d'une part, la déception face aux réalisations effectives de l'opérateur privé (avec cette idée que « si c'était pour faire ça, on aurait pu le faire... et même aujourd'hui on le fait ») et, de l'autre, la volonté, quels que soient son réalisme et sa probabilité, de poursuivre une politique d'offre de service public élargie et à coût réduit.

Dépossession et asymétrie d'information

On ne peut nier pour autant le sentiment de dépossession que la concession d'EDM doublée de la privatisation d'une partie des infrastructures a pu susciter dans la classe dirigeante malienne. Mais au terme de cette recherche, il nous a semblé que ce sentiment était moins un sentiment nationaliste que l'expression d'une dépossession en termes de connaissance, de compétence, de maîtrise du processus et plus généralement des orientations économiques. C'est un problème, banal, d'asymétrie informationnelle, que l'on retrouve dans tous les pays, y compris dans les pays les plus industrialisés, entre les pouvoirs publics et les entités privées⁴⁸ : elle traduit le déséquilibre dans la distribution et l'accès à l'information ainsi que dans la maîtrise des connaissances, l'absence d'information publique abondante, l'existence d'un véritable avantage informationnel des concessionnaires, issu de l'histoire et donc de l'expérience de ces entreprises spécialisées, et par là même de leur capacité à accumuler des informations non forcément accessibles à tous.

Cette asymétrie est particulièrement aigüe dans le cas de pays d'Afrique subsaharienne à l'instar du Mali qui manquent de compétences spécialisées et qui fondent leur stratégie sur leur capacité à négocier et à trouver des compromis. Au sein d'EDM cependant, on peut se demander si des pratiques de contournement n'ont pas existé, pour freiner l'accès complet à l'information du concessionnaire. Quoiqu'il en soit, les divergences sur la gestion quotidienne de l'entreprise ont été nombreuses. Elles étaient liées à l'asymétrie d'information et de compréhension. Elles sont surtout nées de la perception, de la part des acteurs maliens,

⁴⁷ Ce n'est ainsi pas un hasard si le film relatant un procès entamé par la « société civile » contre les institutions financières internationales a été conçu et tourné par un Malien, qu'il se passe en outre à Bamako, et que le titre qui lui a été donné est celui de la capitale du Mali : *Bamako*, film d'Abderrahmane Sissoko, 2006.

⁴⁸ F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, *Les partenariats public privé, op. cit.*

que les explications de Saur étaient partielles et insuffisantes, sur les comptes, sur le financement des investissements, sur le détail de la politique salariale, sur la politique de distribution des dividendes et de communication, sur son rapport aux représentants de l'Etat dans le conseil d'administration. Les partenaires maliens ont moins entendu les explications que Saur et IPS leur fournissaient qu'ils n'ont perçu des sous-entendus et des biais dans les informations, ne serait-ce qu'à travers des notions comme celle de dépôt de bilan virtuel⁴⁹. Autres indices d'une asymétrie d'information : la faiblesse persistante de la gestion de la facturation et du recouvrement, les détournements d'énergie et la revente à partir des camps militaires, les retards de paiement des administrations...

Le système d'information, qu'il soit basé sur des plans comptables ou sur des indicateurs financiers, ne semble

pas particulièrement performant. L'asymétrie de l'information entre Saur et la galaxie de ses correspondants externes à l'entreprise (conseil d'administration, tutelles, fisc, opinion publique, régulateur, etc.) se double d'intérêts, d'habitudes, de pesanteurs et de négociations sur le traitement endogène des données et des chiffres au sein d'EDM. IPS, l'autre grand actionnaire privé étranger, resté dans EDM, a continué à disposer de personnel actif pour gérer la trésorerie et le secteur électricité sans que dans ces domaines non plus, on puisse apprécier une meilleure qualité de l'information, du suivi et de la transparence. Il nous semble que c'est ce différentiel de compétences dans le PPP, au détriment des parties maliennes, et les récriminations qui en ont découlé, qui ont pu être compris par les bailleurs de fonds et les opérateurs privés étrangers comme du nationalisme.

⁴⁹ La lourdeur des obligations financières vis-à-vis de tiers (banques, fisc, fournisseurs) et l'ampleur des pertes de l'entreprise auraient pu amener à considérer qu'elle était en dépôt de bilan.

2. Des préoccupations et des objectifs inconciliables

Les autorités maliennes comme la direction de Bouygues (Finagestion) et d'IPS ont adopté, depuis la consommation de la rupture en août 2005, un discours extrêmement simple et univoque : cette malheureuse histoire « n'est la faute de personne » et elle s'explique par des préoccupations et des objectifs inconciliables entre Maliens et Français. Ce discours est bien évidemment le fruit d'un accord entre parties qui, lors de la signature du document de séparation à l'amiable, a établi le principe de la forclusion et de la non-dénonciation publique de la partie adverse⁵⁰. En privé, les uns et les autres ne manquent cependant pas de faire ressortir les griefs qu'ils ne cessent de se porter mutuellement. Même si, pour faire bonne figure, ces critiques restent cantonnées au domaine

technique, elles n'en sont pas moins virulentes.

Les recherches que nous avons menées à Paris et à Bamako nous conduisent paradoxalement à prendre ce discours lénifiant au sérieux. Nous avons en effet été frappés de la permanence, malgré cinq années de cohabitation, des différences de compréhensions, d'intérêts, de niveaux d'analyse et de perception, de positionnements, de séquences et d'interprétations entre les parties. Ce sont ces différences, plus que toutes « fautes », « torts », « arrière-pensées » ou « comportements inconvenants », qui expliquent *in fine* l'impossibilité de trouver une issue concrète à la renégociation et, ce faisant, le caractère inévitable de la rupture.

2.1 Différences d'approches et de logiques d'action

Toute une série de différences de logiques d'action entre les parties prenantes du PPP explique l'existence d'impasses qui ont empêché le « bon » exercice des fonctions respectives que les acteurs du système (Etat, entreprise, privés, actionnaires, régulateur, consommateurs, maître d'ouvrage...) se devaient théoriquement de remplir. Sans être exhaustifs, nous pensons que les plus importantes d'entre elles sont au nombre de trois.

Les dilemmes du partenaire stratégique

Les gouvernants et l'opinion publique admettent qu'EDM S.A. était mal gérée avant le PPP. C'est une des raisons pour lesquelles en 2000, la privatisation est assez bien acceptée. Mais l'insatisfaction voisine une perception d'EDM qui n'est pas aussi négative que le sobriquet d'«Energie du Mal'» pourrait le faire croire. Les défaillances dans la fourniture d'eau et d'électricité comme le népotisme, les résultats pas toujours brillants d'une gestion qui

paraît aléatoire et défaillante semblent intrinsèques au secteur public. Mais l'entreprise arrivait malgré tout à assurer des investissements et assurait aux plus importants de ses clients une offre de services jugée satisfaisante en termes de prix et de quantité. Ce fonctionnement permettait en outre la réalisation de compromis avec d'autres parties de la population, qui bénéficiaient notamment d'une tarification avantageuse. Les clients individuels reprochaient surtout les délestages d'électricité.

L'attente des consommateurs et de leurs affiliés comme leur perception évoluent avec le PPP. La nouvelle entreprise, devenue privée, devait réconcilier intérêt général et rationalité économique – non pas profit – dans un optimum idéal. L'injection de la rationalité privée, étrangère de surcroît aurait dû, pour les bénéficiaires et les témoins de cette

⁵⁰ Selon l'accord multilatéral signé le 14 octobre 2005 par l'Etat du Mali, Saur International, IPS (WA), SIPIA et EDM Holding.

révolution, supprimer les « nuisances » attachées au public tout en conservant ses « acquis », comme on le dit en France, en termes de tarifs financièrement supportables. En revanche, Saur est un opérateur pour qui le profit est non seulement l'indice d'une bonne gestion, mais aussi la base qui alimente la marge brute d'autofinancement nécessaire à l'investissement⁵¹. En présentant des dividendes à ses actionnaires, dont il était le premier, Saur confirmait cette dimension : EDM S.A. était désormais une société privée dont les objectifs ne pouvaient être que des résultats sous forme de bénéfices à court terme, suivant la logique d'actionnaires, premier critère de succès d'une entreprise dans le monde contemporain⁵². Cependant, au Mali, la mise en concession d'EDM avait suscité d'autres attentes, du moins à court terme, notamment en termes d'amélioration globale de la gestion. Pour nombre d'acteurs maliens, la distribution, même modeste, de dividendes remettait en cause la logique de bonne gestion : il leur était en effet impossible d'imaginer qu'on puisse augmenter les tarifs et, simultanément, se plaindre de la hausse des charges et afficher des profits à distribuer. Pour Saur en revanche, il était nécessaire de poursuivre une stratégie d'investissement – qui exigeait une constitution de réserves sous forme de provisions et d'amortissements – et en même temps d'élaborer une projection qui permette au compte d'exploitation de couvrir les nouvelles charges. Par ailleurs, la difficulté pour Saur d'équilibrer prix de vente et couverture des charges futures d'EDM S.A. nécessaires à l'extension des réseaux, a contribué à déprécier sa présence : le comportement de l'entreprise française a été perçu, chez ses partenaires, comme un désintérêt vis-à-vis d'une véritable logique d'investissement à moyen terme.

Les finalités différentes d'action

Pour Saur International, les logiques commerciales et de trésorerie semblent prédominantes pour des raisons qui ne sont pas toutes liées au seul primat du court terme. Ce qui importe dans ce contexte, c'est le cash flow mais aussi la capacité permanente de renégociation, de gestion des aléas, de l'instabilité de l'environnement et du caractère mouvant et fluctuant des activités elles-mêmes⁵³. Cette logique d'ajustement des prix et des coûts est nécessairement présente dès lors qu'un accord est signé avec un partenaire. La gestion de l'aléa opère à travers une organisa-

tion propre : une hiérarchisation des responsabilités et des confiances entre acteurs de l'entreprise, une négociation continue des budgets et des résultats entre le responsable du contrat et ses supérieurs hiérarchiques, une politique systématique d'avenants au contrat. La résistance à la dérive due à ces aléas est obtenue grâce à la détermination à tenir le projet, détermination mue par la crainte de l'échec et par le risque de perte de confiance. La réalité économique et technique n'est pas seulement aléatoire et incertaine, elle est malléable : les acteurs peuvent modeler la réalité et ne pas subir ses aléas passivement grâce à cet art de la négociation permanente entre partenaires.

Pour l'entreprise EDM, la logique d'entreprise publique demeure, y compris en période de concession : volonté d'améliorer les performances internes à l'entreprise ; souci, souvent, de préserver les avantages acquis de la part de ses salariés et de ses dirigeants internes ; maintien aussi de possibilités d'enrichissement et d'exercice d'un pouvoir financier, symbolique ou politique à travers le contrôle de réseaux. Il est en effet inexact de considérer qu'EDM, à l'instar des entreprises publiques, fonctionnerait selon une logique bureaucratique opposée aux pratiques commerçantes⁵⁴. L'accès au marché est inséparable des pratiques des acteurs étatiques tout comme l'accès à l'Etat reste vital pour les acteurs privés⁵⁵. Agnès Lambert le rappelle dans le cas précis du Mali, « l'intense circulation des marchandises, de l'argent et des privilèges entre les agents de l'Etat et les commerçants démontre que l'ensemble des acteurs impliqués à divers niveaux de l'activité commerciale constitue un système unique, où les logiques de pouvoir sont également à mettre en évidence⁵⁶ ». Le cas d'EDM illustre d'autant mieux le caractère indéfectible de ces liens

⁵¹ F. Leborgne, « La privatisation de l'eau au Mali », art. cité.

⁵² Ibid.

⁵³ C'est ce que certains ont analysé en termes de « logique de chantier », mais qui se retrouve dans d'autres activités que le BTP : C. Hocquard, « Le modèle du chantier », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, décembre 1989, pp. 73-82.

⁵⁴ J.-L. Amselle, « Socialisme, capitalisme et précapitalisme au Mali (1960-1982) » in H. Bernstein and B. Campbell (eds.), *Contradictions of Accumulation in Africa*, London, Sage Publications, 1985, pp.249-265 et J.L. Amselle et E. Grégoire, « Complicités et conflits entre bourgeoisies d'Etat et bourgeoisies d'affaires au Mali et au Niger », in E. Terray (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, op.cit., pp. 23-47.

⁵⁵ J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, op.cit. ; O. Vallée, *Les entrepreneurs africains : rente, secteur privé et gouvernance*, Paris, Syros-Alternatives, 1992 ; B. Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation*, Paris, Karthala, 1996.

⁵⁶ A. Lambert, « Les commerçantes maliennes du chemin de fer Dakar-Bamako » in E. Grégoire et P. Labazée (dir.), *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala, citation p. 39.

entre « monde des affaires » et « bureaucratie » que le contexte est celui de la libéralisation et de la privatisation, et donc de la diminution des opportunités publiques et des lieux d'ancrage de ces échanges mutuels.

Concrètement, les réseaux, pluriels et concurrents, se développent dans et hors de l'entreprise, en faisant se relier des ouvriers et des cadres d'EDM, des fournisseurs privés de l'entreprise (notamment locaux, dans l'approvisionnement de carburant, dans l'installation de fournitures diverses, de la centrale jusqu'aux compteurs), mais aussi des fonctionnaires et des politiques dans différentes arènes, le ministère des Mines et de l'Energie, le Premier ministre, la Présidence, la Sécurité... La puissance de ces réseaux se concrétise par les nominations et les recrutements, mais surtout par l'obtention de marchés de fourniture. Le clientélisme politique reste fort en période de privatisation et de concession, étant donné l'historicité de ces réseaux au sein d'EDM, étant donné aussi la permanence des stratégies d'accommodement avec le pouvoir. EDM, avec un chiffre d'affaire d'environ deux milliards de francs CFA par semaine, est de surcroît la première entreprise au Mali. Elle constitue donc une véritable richesse en termes de capacité à être utilisée politiquement, moins par ponction politique directe qu'à travers le fonctionnement des réseaux liant politiques, administration, cadres de l'entreprise et fournisseurs. Se sont ainsi développés au cours du temps des réseaux d'affaire et de confiance, des « clans » comme le disent les Maliens eux-mêmes, qui ont aussi à défendre leurs intérêts.

Pour l'Etat, une certaine empathie sociologique laisse perdurer un statu quo clientéliste avec les usagers accédant déjà aux services publics d'EDM. Il s'agit de ces couches urbaines relativement privilégiées, mais qui assurent, pour certaines d'entre elles, une fonction de redistribution et peuvent aussi consentir à la réciprocité dans des occasions de crises (alimentaires, religieuses, sociales et politiques). En termes sociaux, il existe également une tentation de maintenir une certaine stabilité sociale à travers un prix de l'eau et de l'électricité compatible avec une estimation de ce que serait le pouvoir d'achat de la population⁵⁷, ou plus précisément, avec une estimation du besoin essentiel pour la capitale et, dans les régions, un prix compatible avec les revenus d'un fonctionnaire de catégorie A. En termes économiques, l'Etat doit également prendre en compte les

objectifs développementalistes, en se donnant les moyens d'une politique économique et en luttant contre la pauvreté. En termes d'économie politique, il importe en outre de rappeler que l'Etat est relativement dépendant de personnes qui lui fournissent sa trésorerie et sont simultanément de puissants intérêts privés⁵⁸. L'Etat reste fortement dépendant de l'opinion des représentants de la société malienne (griots, faiseurs d'opinion en général) et des facilitateurs d'intérêts économiques. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre aussi l'intérêt d'EDM en tant que pourvoyeur de cash pour l'Etat. Enfin, pour un certain nombre d'acteurs maliens, à la lisière du public et du privé, la logique de rente est le premier levier d'action (fournisseurs d'EDM, réseaux politico-affairistes), tandis que pour d'autres, il importe avant tout de s'affirmer dans l'espace public, d'affirmer la légitimité de son action et de ses décisions (CREE, ministères) dans une configuration élargie par les dimensions sociales et de développement.

Les visions différentes de la formation des prix de l'eau et de l'électricité

Contrairement à ce qui est souvent postulé, le prix d'un bien n'est pas déterminé de façon unique, et ceci d'autant plus qu'il s'agit d'un bien « public », aux caractéristiques bien spécifiques comme l'eau ou l'électricité.

On peut opter pour un prix politique, comme beaucoup de représentants de l'Etat. Le prix juste résulte alors de nombreuses logiques concurrentes ou complémentaires, et pas seulement d'un arbitraire politique. Il est d'abord calculé par rapport au pouvoir d'achat et c'est en ce sens que les prix exigés par EDM sous le régime de la concession sont apparus excessifs, pour une des populations parmi les plus pauvres d'Afrique. Y compris pour ceux qui ne règlent pas directement une facture d'électricité, le fait qu'une hausse soit réclamée, sur la base en outre d'un prix déjà beaucoup plus élevé qu'en Côte d'Ivoire par exemple, pays bien plus riche que le Mali, est considéré comme une faute. Le pouvoir d'achat est ici évalué à l'aune des salaires des fonctionnaires, étant entendu qu'aujourd'hui

⁵⁷ M. A. Sako, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali, le point de vue de la population de l'agglomération de Bamako, Enquêtes 1-2-3, Premiers résultats, Bamako, DNSI-IRD-DIAL, 2005.*

⁵⁸ Ainsi, lorsqu'une famine se déclare au Mali, l'Etat, contrairement à celui du Niger, ne fait généralement pas appel à l'aide internationale ; il demande aux commerçants de distribuer des céréales ou du riz en contrepartie de quoi le reste de leurs activités n'est pas taxé.

au Mali, un fonctionnaire ne peut se payer l'électricité avec son salaire. Le prix politique juste relève aussi d'autres considérations socio-politiques, comme la volonté d'atteindre les objectifs du millénaire. Mais il résulte également de la prise en compte de considérations économiques, qui elles-mêmes ne sont pas toutes compatibles entre elles : volonté de diminuer, voire de faire disparaître les subventions publiques ; souci d'intégrer un certain réalisme économique et financier dans l'entreprise, même s'il n'est pas fait pour autant le choix d'une répercussion totale des coûts sur le prix de vente de l'eau et de l'électricité ; recherche d'un équilibre financier global du secteur, en prenant en compte également les bornes-fontaines ; objectifs de développement économique et exigence de baisse des coûts des facteurs, à commencer par le coût de l'électricité... Les tensions entre toutes ces considérations sont extrêmement fortes, ce qui explique aussi les fluctuations du prix politique juste dans le temps⁵⁹.

Mais l'Etat n'est pas une entité unique pensant « quelque chose », et le prix juste pour la CREE par exemple est tout autre. C'est un prix comptable calculé par rapport aux « justes » coûts de fonctionnement d'EDM. Pour la commission de régulation en effet, les prix proposés par EDM ne reflètent pas la réalité des coûts, et il est possible de

baisser les prix de l'eau et de l'électricité à travers une évaluation juste de ceux-ci. La CREE remet en cause le compte d'exploitation d'EDM et propose un prix à partir de sa propre évaluation de la cohérence des charges qu'elle entend apprécier dans leur « réalité ». Pour la direction Saur/IPS d'EDM, le prix doit être calculé par rapport à un modèle financier et à un équilibre bilanciel à moyen terme. C'est un prix technique. Autrement dit, le prix doit être calculé de façon à intégrer et le coût de fonctionnement d'EDM, et le coût des investissements et des bénéfices minimum. Pour le FMI, le prix est un prix de marché, ou prix marginal, qui doit être calculé de façon à ce qu'EDM soit rentable après efforts de gestion et lutte contre la fraude, en tenant compte des investissements considérables prévus par le concessionnaire au moment de la signature de la concession.

On le voit, autant de manières de calculer un prix qui reflètent moins des « cultures » différentes, comme on l'entend souvent, que des objectifs, des priorités et des logiques d'action différentes. On comprend ainsi que, dès le départ, la définition du prix effectif au consommateur, et donc la définition du niveau de la compensation et des charges de l'entreprise, ont été les éléments centraux des négociations permanentes entre les parties.

2.2 Les conséquences des différences génétiques

Les stratégies et les visions du PPP divergent, on l'imagine, selon qu'on est opérateur privé étranger, fonctionnaire de tel ministère ou de telle institution, salarié d'EDM, national ou étranger, cadre ou employé, etc. Ce qu'il importe de noter ici, ce sont moins ces divergences de positionnement et de niveau, que les conséquences de celles-ci en termes de compréhension technique de la gestion du PPP.

La rentabilité, notion commune aux contenus différents

Ainsi, les acteurs ne mettent pas forcément le même contenu à des notions communes, même si celles-ci sont également ambiguës. Qu'est-ce par exemple que la rentabilité d'EDM ? Les uns et les autres prennent en compte les coûts et les charges de l'entreprise face à ses rentrées. Cependant, cette position commune disparaît dès que l'on

prend en compte l'investissement, qui est pourtant l'une des principales missions d'un producteur et distributeur d'eau potable et d'énergie.

En effet, investir dans une centrale thermique de plusieurs dizaines de MW ou dans un générateur d'1,5 MW ne présente pas le même coût. En fonction du choix réalisé, on évaluera et comptabilisera différemment la rentabilité. La croissance de l'offre thermique et le déclassement inéluctable des unités anciennes peuvent, à terme, rendre une grosse tranche d'investissement rentable, mais une petite tranche d'investissement sera d'autant plus intéressante

⁵⁹ Cette multiplicité des logiques et leur non compatibilité ne sont pas propres au Mali. De façon générale, à partir du cas des Etats-Unis, voir V. Yakubovich, M. Granovetter and P. McGuire, « Electric charges : the social construction of rate systems », *Theory and Society*, n° 34, printemps 2005, pp. 579-612.

pour l'entreprise, si l'on considère la rentabilité stricte et à court terme, que l'investisseur n'est pas sûr que la demande suive l'offre accrue permise par les nouveaux équipements. Dès qu'il franchit un certain seuil, un investissement énergétique ou hydraulique, par exemple, induit des interactions économiques qui posent la question d'une rentabilité globale. Faut-il mieux moderniser massivement le thermique pour réduire les consommations de fuel lourd ou au contraire y substituer de l'hydraulique ? Une centrale ou un barrage vont en effet avoir des effets à long terme, en raison de la durée des travaux, mais ils vont aussi entraîner des opérations complexes où des flux d'autres facteurs (matières premières et travail) sont associés au fonctionnement du nouveau capital (de l'eau dans les canalisations, ou du fuel dans les centrales thermiques). Le calcul et le choix de l'investissement demande de comparer au moins deux chaînes de décisions. Des notions propres à l'énergie, comme la puissance installée, le déclassement de l'existant et la courbe de sécurité, introduisent des paramètres complexes. En effet, les investissements de remplacement (un équipement neuf contre un équipement vieilli), les investissements d'expansion (développement de la demande attendue) et les investissements de modernisation (espérance de baisse des coûts par une moindre consommation d'intrants) induisent des taux de rentabilité différents. L'évolution de la qualité de certains équipements et leur usure, en particulier pour les centrales thermiques, compliquent encore les appréciations et induisent des équations toujours discutables sur la taille, le temps, le couplage ou le découplage. La logique de couverture d'un besoin marginal (de pointe) entraîne des concurrences entre le choix du meilleur outil et le risque de gaspillage des capitaux. Le « meilleur outil » lui-même peut être celui qui se remboursera le plus vite, point de vue qui est naturellement celui de l'investisseur par rapport au risque.

Outre la recherche de l'optimum de l'investissement, l'investisseur se pose la question de la comparaison des ressources pour le financer. Au sein de l'entreprise, l'amélioration de l'existant permet de différer l'investissement et aussi de générer une marge brute d'autofinancement qui permettra « progressivement » de réaliser des équipements de remplacement ou de croissance. La dynamique des équilibres va dépendre des motivations des décideurs. Une des propensions d'un entrepreneur privé, par rapport à la vision

publique d'un bien collectif durable, est que le « meilleur outil » devrait être celui qui autorise l'obtention du prix de revient le plus bas. En général, il est davantage préoccupé par le raccourcissement de la durée de remboursement de chaque investissement que par l'échelle et la capacité qu'offre un investissement global de long terme.

Les conceptions du temps et des intérêts que l'on adopte déterminent l'appréciation que l'on se fait de la rentabilité. Mais cette dernière est également déterminée par le pari que l'on fait sur le gain espéré de l'investissement en question, nécessairement incertain⁶⁰. La fascination de l'écriture du contrat et de l'échange des signatures reflète sans doute la forte volonté, de la part d'un partenaire comme Saur, de réduire l'incertitude. Cette complexité des horizons revient à quelque chose d'inhérent au partenariat public privé : la durée, par nature longue, des investissements dans un secteur régulé provoque inévitablement un déficit d'investissement dans les services collectifs ; seuls des contrats façonnés sur mesure peuvent fonder les bases d'un PPP qui garantisse à l'investisseur une rentabilité qu'il juge assurée⁶¹.

La gouvernance, notion fourre-tout

Il en va de même des notions de gouvernance et d'accountability (que l'on pourrait traduire par responsabilisation, mélange de responsabilité et de transparence), caractéristiques, nous dit-on, du PPP. De fait, l'aporie entre les deux univers de la rentabilité décrits précédemment perturbe le contenu informationnel de la gouvernance.

Saur, dans la fixation du tarif de l'eau et de l'électricité déterminé dans le contrat, applique strictement la formule, sans cependant envisager l'adaptation des pondérations et des coefficients indiciaires pourtant prévue. Elle obéit à un calcul interne, un shadow price qui correspond aux recettes actualisées qui doivent compenser, sur un horizon qui est en principe celui la concession, mais qui est sans doute calculé sur un pay-back plus court, les dépenses, en particulier d'investissement. On est presque « naturellement » dans une approche comptable duale, celle de la rentabilité

⁶⁰ G. Debreu, *Théorie de la valeur, analyse axiomatique de l'équilibre économique*, Paris, Dunod, 1984 (édition anglaise, 1956).

⁶¹ F. Araujo Turola, T. Anker, R. Meirelles de Faria, *Infrastructure Services in Brazil: The Role of Public-Private Partnership (PPP) in the Water & Sewerage Sector*, working paper series, São Paulo School of Economics (EESP-FGV), November 5, 2004.

à moyen terme et celle de l'exploitation courante. Comme une telle technique est difficile à pratiquer pour une entreprise comme EDM, les dirigeants peuvent être amenés à afficher des charges destinées à en compenser d'autres qui sont anticipées, charges alors considérées comme contestables par les acteurs maliens. Ils sont ainsi conduits à se trouver dans la contradiction entre une hausse tarifaire nécessaire à la couverture des charges et une distribution des dividendes. Cette contradiction a amené les partenaires étatiques à douter de la gouvernance d'entreprise d'EDM, renversant ainsi la critique de mauvaise gouvernance qui, au départ, concernait la gestion étatique.

Pour la Banque mondiale et l'AFD notamment, la privatisation et la concession d'EDM avaient en effet, en autre objectif, d'importer une gestion saine au sein d'une entreprise jusque là parasitée par des interférences politiques, des détournements et pour tout dire, de la corruption. Les dirigeants maliens qui, en 2000, avaient signé le contrat avec Saur, pensaient de même. Selon cette rhétorique internationale, le PPP est conçu comme un processus de responsabilité partagée entre l'Etat, le marché et la société civile, ce partage permettant contrôle et transparence, notamment grâce au principe du contrôle du contrat et de son évolution régulière à travers l'évaluation des performances⁶². Les critères d'efficacité, de coût et de compétence étaient censés apporter bonne gouvernance et transparence et, par voie de conséquence, efficacité des politiques publiques⁶³.

Cette rhétorique de la transparence dans les partenariats public privé est déclinée selon les intérêts des uns et des autres. Il peut s'agir de la transparence des comptes, de la transparence des subventions, de la transparence de l'équité et de la redistribution, de la transparence du fonctionnement de l'entreprise, de la transparence du financement des investissements et des charges...⁶⁴. Mais la transparence peut encore être comprise différemment, comme le respect des normes, en l'occurrence des normes de l'économie de marché, de la libéralisation et de la privatisation, y compris de la part des autorités publiques qui doivent permettre les conditions de réalisation de ces normes. Dans le cas malien, c'est certainement la CREE qui perçoit les questions de gouvernance et de transparence en ces termes. Pour la commission de régulation, il importe avant tout de contribuer à mettre en place cette gouvernance du

marché et de la régulation, qui n'a ni contrainte de temps, ni contrainte étatique. Inversement, les analyses critiques des PPP, à commencer par les altermondialistes qui trouvent un écho assez large au Mali et les recherches plus générales en sciences sociales, mettent en avant l'opacité des processus même de partenariat⁶⁵. Elles soulignent le manque de transparence en termes d'arrangements financiers, de répartition des rôles entre public et privé, de fonctionnement au concret de ces alliances... et justifient la défiance des consommateurs et des citoyens.

L'instabilité des comportements

Le succès du PPP s'apprécie-t-il au bilan financier, aux réalisations physiques, au compte d'exploitation, au chiffre d'affaires, à la diminution des pertes techniques ou non techniques, à l'augmentation des abonnés ? Autant de critères qui sont jugés légitimes ou non en fonction des acteurs, mais aussi dans le temps. Ce dernier point constitue une autre source de désordre et de divergence. Il n'est pas rare qu'au cours du temps, les objectifs, les critères d'appréciations, les instruments de mesure ou les répertoires changent, ce qui non seulement désoriente les partenaires mais, en outre, empêche d'explorer les points de rencontre entre diverses stratégies. Car la différence n'est pas un problème en soi : l'échange est par nature la rencontre de deux comportements non identiques. Ce qui pose problème, c'est, d'une part, l'absence de points de jonction entre stratégies différentes et, de l'autre, l'instabilité des comportements.

Cette vision mouvante de la temporalité a été illustrée, dans le cas d'EDM, par le changement de comportement de l'Etat, qui est passé d'une vision à court terme du PPP, au regard des dépenses budgétaires et des difficultés de gestion, à une vision à plus long terme, au regard du développement des réseaux d'eau et d'électricité et de l'accessibilité à ces deux services publics. Elle est également illustrée par les appréciations mouvantes de la Banque mondiale.

⁶² R. Wettenhall, « The public-private interface... », art. cité.

⁶³ La naïveté de ce cercle vertueux des PPP est démontée par exemple par C. Baron et P. Bauby, « Figures d'eau », *Sciences de la société*, n° 64, février 2005, pp. 3-16.

⁶⁴ Voir par exemple, Institut de la Gestion Déléguée, *Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels*, Paris, IGD, février 2006.

⁶⁵ De façon générale, C. Greve and G. Hodge, « Introduction », art.cité et E. Lobina, « Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics », *Water Resources Development*, vol.21, n° 1, March 2005, pp. 55-87.

Cette dernière a commencé par juger négativement Bouygues, mais au moment de la rupture du contrat, elle regrettait le départ de l'entreprise française et ne cessait de mettre en avant ses performances. De même, elle n'a eu de cesse, au cours des quatre premières années de la concession, de soutenir la CREE qu'elle avait elle-même contribué à faire naître, la jugeant efficace et professionnelle ; mais elle a peu à peu commencé à désavouer sa création, considérant son fonctionnement problématique... notamment parce qu'elle ne pouvait, ou ne voulait, envisager la réversibilité de la privatisation. La Banque mondiale est en effet prise en contradiction entre la politique de libéralisation, de privatisation et de vérité des prix qu'elle promet, d'une part, et, de l'autre, les objectifs du millénaire et la politique de lutte contre la pauvreté qu'elle a également adoptée depuis quelques années. À l'aune des dernières évolutions de la stratégie mondiale de l'eau, on peut aussi se demander si la communauté internationale n'est pas encore une fois en train de changer de politique, ou du moins si elle n'est pas encore plus hésitante face aux mesures à prendre. Ces nouvelles interrogations semblent concerner la double mission d'EDM S.A. (eau et électricité simultanément) et le monde rural (dont on se demande s'il doit également être géré selon les modalités de ce partenariat). Derrière le flottement que les bailleurs laissent poindre vis-à-vis du PPP, on voit sans doute émerger une remise en cause de la gestion entrepreneuriale privée d'un bien essentiel comme l'eau.

Les transformations des critères internationaux d'évaluation des entreprises privées fournissent un autre exemple de cette variabilité des appréciations, qui a produit un effet important dans le cadre de l'expérience malienne en favorisant le retrait de Bouygues. Avant la crise des années 2001/2002, l'évaluation des entreprises se faisait à partir de la croissance du chiffre d'affaires et du taux de rentabilité interne, deux critères effectivement faciles à manipuler. Depuis l'affaire Enron (décembre 2001), l'évaluation des entreprises privées se fonde sur la rentabilité des capitaux employés et sur la capacité à distribuer des dividendes. Or l'adoption de ces nouveaux critères amène à revoir du tout au tout les stratégies internationales des grands groupes, notamment dans l'eau et l'électricité : les contrats auparavant considérés comme intéressants – notamment les concessions au Royaume-Uni mais peut-être aussi celle du

Mali – deviennent douteux et les groupes cherchent à s'en débarrasser. La financiarisation fait passer d'un raisonnement à moyen voire long terme à un raisonnement à court terme et, ce faisant, transforme totalement la logique des PPP.

Même les questions techniques ne font pas l'unanimité. L'eau est-elle plus importante que l'électricité en termes de bien essentiels et de service au public ? L'eau est-elle plus ou moins rentable que l'électricité ? La production (eau, électricité) doit-elle être centralisée ou décentralisée ? Dans l'électricité, l'interconnexion est-elle plus efficace que les unités indépendantes de production ? La génération doit-elle être modulaire, basée d'emblée sur des seuils élevés d'économies d'échelle ? La production d'électricité doit-elle se faire au Mali ou peut-elle être importée ? À toutes ces questions, les réponses sont divergentes, fonction des visions adoptées, des objectifs prioritaires, des contraintes politiques, institutionnelles et fonctionnelles.

Des interprétations opposées

Les décisions peuvent également être interprétées très diversement, selon la nature des visions, des temporalités et des stratégies adoptées. Un excellent exemple de ces malentendus a été donné par la décision prise par Saur et IPS, en 2002, de distribuer des dividendes. Ce que les concessionnaires ont voulu démontrer en termes de respectabilité (se conformer aux nouveaux critères internationaux et s'adapter aux nouvelles normes internationales d'évaluation des performances des entreprises privées), d'avantages mutuels (distribuer des dividendes à l'Etat, actionnaire minoritaire) et de bienfait d'une mesure (montrer à l'Etat qu'il ne s'était pas trompé de stratégie et qu'il était lui aussi gagnant) a été interprété comme une erreur de stratégie (certains fonctionnaires), une preuve de l'exploitation d'un pays par une multinationale (les mouvements alter-mondialistes et anti-occidentaux), une preuve de la surestimation des charges (ce qui a légitimé la CREE à revoir à la baisse les coûts et charges de l'entreprise de façon à atteindre une évaluation « juste » de ceux-ci). De même, la décision d'augmenter le salaire de certains cadres d'EDM et de leur fournir des avantages personnels a été perçue par certains comme le signal de la normalisation de l'entreprise, comme l'adoption d'une gouvernance privée tandis que d'autres ont considéré ces mesures

comme une volonté de casser la logique syndicale, la logique propre à une entreprise de service public, comme créateur de désordre et d'inefficiences, comme un dispositif inadapté aux situations africaines... De la même façon, certains estiment que la politique d'investissement au coup par coup était inévitable étant donné les urgences ou encore la difficulté à prévoir les versements compensatoires de l'Etat tandis que d'autres apprécient négativement cette stratégie, signe d'un raisonnement de court terme, d'improvisation, voire d'incompétence, et pour d'autres encore, de choix intéressé, voire d'escroquerie...

Dans ces circonstances, on comprend la nécessité de réinscrire les chiffres dans leur économie politique. Les débats sur l'opacité de la gestion des partenaires privés, débats internes à EDM (conflits entre partisans et opposants à la politique menée par le partenaire stratégique) mais aussi externes à l'entreprise (argumentaire de la CREE notamment sur les coûts et la surestimation des charges, mais aussi de la Présidence), cachent des stratégies, des priorités, avouables ou non, des interprétations différentes de la réalité, des estimations divergentes des besoins pour chacun des acteurs. Il n'est ainsi pas sûr que la CREE ait raison dans la bataille des charges, mais inversement EDM sous gestion Bouygues, malgré de considé-

rables efforts d'explicitation, n'a pas su démontrer qu'elle avait raison, probablement parce que le détail des données alors nécessaires aurait suggéré des choix, des appréciations (du risque ou de la rentabilité), des estimations (de besoins), des visions et des temporalités d'action difficiles à justifier dans le contexte des tensions et du débat maliens.

L'ensemble de ces divergences permet de comprendre pourquoi la principale raison de la rupture du contrat est différente d'un acteur à l'autre : pour certains, il s'agit avant tout d'un « choc des cultures », culture Bouygues (qui serait caractérisée par le modèle du chantier précédemment évoqué et la technique des avenants, par un interventionnisme politique et la brutalité des négociations) contre culture malienne (qui s'incarnerait dans la pratique des faux-semblants et des manipulations politiques, par la primauté du clientélisme et du populisme), ou encore culture française (celle des contrats) contre culture anglo-saxonne (celle de la régulation). Pour d'autres, tout provient de la formule tarifaire, fautive, inadaptée, et trop favorable au concessionnaire. Pour d'autres encore, le mal était dans le fruit de la concession elle-même, une modalité de gestion inadaptée à un pays pauvre sans infrastructures de base.

2.3 Un usage systématique des experts

L'examen des travaux analytiques consacrés à EDM met très concrètement en évidence ces divergences. Ces études, demandées à des experts étrangers, sont extrêmement nombreuses et illustrent merveilleusement la thèse de la différence raisonnée. À les lire séparément, chacune est en effet fort convaincante. Leur lecture conjointe et leur croisement fait, en revanche, apparaître les hypothèses, les biais, les positions de principes, les sous-entendus sur lesquels elles reposent. Dans ces expertises, mais aussi dans leur exploitation, il est facile de discerner les rapprochements et les alignements, qui avec la CREE, qui avec les partenaires privés étrangers, qui avec le ministère des Mines, qui avec le ministère des Finances, qui avec l'AFD, qui avec la Banque mondiale... Les experts apparaissent ainsi comme des acteurs instrumentalisés qui agissent aussi sur les parties en conflit, qui structurent les contradic-

tions et contribuent, momentanément, partiellement et presque à leur insu, aux rapports de force. La parole et le positionnement d'expert permettent aussi à des partenaires ou à des arbitres de développer des logiques et des discours apparemment neutres qui exercent un véritable pouvoir face à des sujets réputés politiques ou mercantiles.

Les experts se rejoignent cependant sur un point : la primauté d'une version légale ou du moins juridique du problème, y compris quand la commande ne part pas de ce point de vue. La référence est toujours la parole du contrat, qu'elle la prenne à partir de sa conception algébrique – la formule d'indexation des prix de l'électricité et de l'eau – ou à partir de sa position et de son statut par rapport à une loi supérieure ou à une norme positive. Dans les deux cas, l'objet du partenariat n'est pas rappelé, ni d'un point de vue pragmatique, ni d'un point de vue théorique. Les experts s'en

tiennent à la chaîne indiciaire des prix, pour la considérer *in abstracto* comme fautive ou inadéquate et ils s'éloignent d'ailleurs des pratiques habituelles de l'affermage et de la concession qui admettent, notamment dans le cas français, des ajustements en lissant certains termes de l'indice. Poser la question de la recevabilité de l'existence de la régulation comme un élément contradictoire ou inférieur au contrat de concession procède aussi d'une démarche procédurale, voire procédurière, bien éloignée de ce souci de confiance et de coopération que le partenariat aurait noué. Les partenaires techniques et financiers du Mali, autrement dit les bailleurs de fonds, ont l'usage le plus étendu des experts, qui leur permettent opportunément de justifier une orientation nouvelle ou tout simplement de se défausser ou de transmettre un message ponctuel, politique et d'autorité. Tel est le cas lorsque leur doxa est battue en brèche par la réalité, par la résistance, par leurs propres contradictions ou par la gestion délicate de leurs priorités.

L'expert permet notamment de justifier, à partir d'une rationalité qui se veut propre, les changements de position des bailleurs. Lorsque les institutions de Bretton Woods veulent convaincre de la privatisation des services collectifs, qu'elles soutiennent dans une optique de finances publiques et de gestion, elle vont faire appel à des experts de la privatisation, avocats, banques d'affaires, acteurs souvent proches dans leur conception du partenaire privé. Ces experts sont financés par la Banque mondiale qui va adopter leurs recommandations sur les tarifs, les modalités de financement et l'aide nécessaire⁶⁶. Cependant, les clauses à travers lesquelles les pouvoirs publics se portent garants de la rentabilité des compagnies pendant la durée du contrat, induisent souvent des désaccords avec un FMI avant tout soucieux de préserver la rigueur de la gestion publique et de limiter les engagements présents et futurs de l'Etat. Aussi, en cas de conflit, on laisse généralement aux experts le soin de surmonter ces contradictions et de réintégrer le noyau dur de l'intervention des financiers multilatéraux dans des dons ou dans des prêts concessionnels. La pluralité des rôles et des répertoires, l'ambivalence des intérêts ne peuvent que générer des moments de vérité ou d'opportunité rattachés à une parole d'expert qui pourra être mise en exergue ou dévaluée selon les besoins ou les rapports de force.

Les interventions récurrentes des experts sur les questions

tarifaires, qui aboutissent à des changements d'appréciation, voire à des revirements, correspondent aussi à des séquences successives du processus du partenariat. Au départ, lorsqu'il s'agit d'attirer un partenaire privé, la Banque mondiale peut, à travers un expert, recommander une hausse préalable des prix des services publics. C'est ce que l'on a vécu au Mali, en considérant que la rentabilité, et donc l'intérêt des investisseurs de la privatisation, dépendaient d'une hausse des prix des services d'EDM⁶⁵. Une fois la privatisation réalisée, la Banque a, en revanche, moins de moyens de pression sur le gouvernement, d'autant plus qu'au Mali, en l'absence de société de patrimoine, elle ne pouvait lui prêter de l'argent. C'est donc le FMI qui prend le relais, en faisant appel à d'autres experts, sur d'autres arguments.

Parallèlement, les bailleurs de fonds ont aussi d'autres chantiers en cours qui peuvent mobiliser d'autres industries d'études et d'expertises : la plus productive et la plus étendue d'entre elles est celle de la pauvreté qui entre directement en interaction, voire en conflit, avec l'expertise sur le partenariat public privé. À travers les enquêtes de pauvreté, l'évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté, l'initiative PPTTE et même les analyses des agences de notations⁶⁸, ces experts formulent toute une série de critiques sur le coût et l'accessibilité aux biens essentiels et mettent en accusation le partenaire étranger, dont on attendait des solutions et des performances⁶⁹.

⁶⁶ M. Blokland, O. Braadbaart et K. Schwartz (Eds) *Private Business, Public Owners – Government Shareholdings in Water Enterprises*, Publication destinée au ministère du Logement, de la Planification et de l'Environnement aux Pays-Bas, 2000.

⁶⁷ "As a first step in this direction, water and electricity rates were increased by 30 percent and 12 percent, respectively, on April 1, 1998. These adjustments, which are necessary to contribute to the financial viability of EDM, will be accompanied by strict measures aimed at achieving cost-effectiveness while reducing late payments on utility bills, as well as by additional rate adjustments if required". International Monetary Fund, *Mali—Sixth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility—Staff Report*, IMF Country Report N° 03/246, August 2003, p. 31; and Press Release on the Executive Board Discussion for Mali.

⁶⁸ « L'électricité, comme les autres services publics, sont peu accessibles aux Maliens en raison de leur coût ; seule la téléphonie a connu une forte croissance ces dernières années, avec le développement des entreprises. La privatisation d'EDM s'avère être un échec : seulement 97 communes sur 703 sont électrifiées à ce jour et les 140 Mds de FCFA d'investissements prévus n'ont pas été réalisés par EDM. Le taux moyen d'électrification est de 0,37 % en milieu rural et de 7,56 % en milieu urbain » : Fitchratings, *Analyse de crédit international*, République du Mali, avril 2004, p. 4.

⁶⁹ « Disposer d'un logement décent et avoir accès à l'eau figurent parmi les besoins estimés comme vitaux par les Bamakois. Mais seulement 41 % des ménages de la capitale sont connectés au réseau d'électricité, et 38 % seulement ont un accès direct à l'eau avec un robinet (intérieur ou extérieur). Même pour les ménages du quartile le plus riche en termes de revenu, 40 % n'ont pas l'électricité, et 52 % d'entre eux n'ont pas l'eau courante. Pour le quartile le plus pauvre, seulement 28 % ont accès à l'électricité, et 30 % sont raccordés au réseau de distribution d'eau. La pauvreté dans l'agglomération de Bamako est très répandue lorsqu'on constate que moins de 30 % dispose de toilettes avec une chasse d'eau, critère que l'on pourrait considérer comme minimum » : M. A. Sako, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali...*, op. cit., p. 10.

2.4 Les bailleurs de fonds, troisième partenaire ?

Ainsi, et contrairement à ce qui est souvent présenté, les PPP dans les pays en développement ne mettent pas en rapport deux acteurs, public et privé, mais bien trois : l'opérateur privé, le public national, et le public international ou multinational en la présence des bailleurs de fonds. Ces derniers jouent un rôle fondamental dans l'élaboration, la mise en place et le déroulement des partenariats, dans leur appréciation également on l'a vu, et sont des acteurs à part entière des rapports de pouvoir et des jeux de rôle qui leur sont liés.

Des bailleurs de fonds divisés

Comme les autres acteurs, les bailleurs de fonds partagent une instabilité de comportement et de temporalité, mais aussi de fortes oppositions entre eux qu'illustrent, malgré les discours volontaristes, la permanence de la concurrence et l'absence de coordination entre institutions. Cette concurrence n'a pas seulement lieu entre acteurs traditionnels (France, Canada, Allemagne, Union européenne...) et outsiders peu « recommandables » ou ayant opté pour une stratégie agressive de part de marché (Inde, Chine, Iran), par exemple dans le cas de l'interconnexion ; elle est aussi le fait des acteurs traditionnels entre eux, comme la lutte d'influence sourde entre la France et le Canada ou entre la France et les Pays-Bas, par exemple sur l'octroi d'une aide concessionnelle sur des programmes concurrents d'adduction.

Les bailleurs de fonds n'accordent pas la même priorité aux différents objectifs (gestion versus investissement), ils n'apprécient pas de la même façon l'expérience de la concession (la venue des partenaires privés a été une « bonne » ou une « mauvaise » chose), ils n'envisagent pas les mêmes moyens pour aboutir à une amélioration de la gestion (concession, affermage, délégation de gestion, assistance technique), ils ne prennent pas les mêmes critères pour apprécier les performances d'EDM, etc. Les oppositions se retrouvent parfois au sein d'une même institution, certains segments, ou corps, ou professions affirmant être prêts à des financements concessionnels de l'électricité par exemple et d'autres non, certains segments cherchant à marchandiser l'électricité et d'autres à le maintenir dans le statut de bien et service publics.

Proparco envisage ainsi le partenariat d'EDM comme une opération financière, un montage financier à élaborer, en l'occurrence, une émission obligataire sur la bourse régionale d'Abidjan, sans prendre en compte ni la réalité économique du pays, ni l'insuffisance de capital d'EDM au regard de l'ampleur de la souscription. Elle est alors dans une logique de technique financière, et traite EDM comme une entreprise d'un pays émergent. En revanche, au sein de l'AFD, d'autres acteurs critiquent la position de Proparco, qualifiant les investissements proposés de démesurés et doutant de la viabilité de l'émission obligataire. Certains de ceux-là font de la concession d'EDM une affaire de gouvernance, d'autres une affaire d'offre de service public au plus grand nombre. Mais ces positions ne sont pas figées et, aujourd'hui par exemple, on perçoit un retour à l'analyse économique d'EDM. Ces positions divergentes adviennent en outre dans un contexte où plusieurs traditions s'affrontent au sein de l'AFD, une tradition « finances publiques », qui soutient l'idée que l'entreprise publique ne doit pas coûter d'argent, une tradition « développement », qui entend accroître l'accès à l'eau et à l'électricité, une tradition « géographique » qui met en avant la cohérence de l'architecture d'ensemble et les contraintes libérales, une tradition « infrastructure » enfin, qui cherche à mettre en évidence les possibilités techniques et sociales d'un partenariat. Ces différents points de vue et ces tensions aboutissent à une formulation d'objectifs, qui ne sont pas nécessairement pris en compte à l'échelon local : l'AFD à Bamako établit des alliances qui ne sont pas forcément compatibles avec les objectifs définis à Paris, et elle peut ainsi être amenée à négliger le principe même de la régulation qui a précisément pour mission de gérer ces objectifs multiples.

Etant donné leur nature bureaucratique et leur logique de fonctionnement par projet, les bailleurs de fonds ont des sujets de préoccupation extrêmement sensibles au temps. Ce faisant, ils contribuent aux changements de perspective et au brouillage des finalités du partenariat public privé. Tel est le cas de la Banque mondiale qui a poussé sans relâche pour la concession d'EDM, en l'incluant comme conditionnalité dans les programmes d'ajustement structurel, dans le

financement du barrage de Manantali⁷⁰, puis dans l'initiative PPTTE mais qui, une fois l'opération aboutie, a presque totalement été absente du suivi quotidien d'une gestion pourtant difficile dès le départ. On saisit très bien la logique de cet engagement puis de ce désengagement. Il s'agissait avant tout de promouvoir une opération, en l'occurrence une concession, modalité alors à l'honneur dans cette institution ; pour cela, les arguments de bonne gestion, de transparence et de finances publiques étaient convoqués. Une fois EDM concédée, la logique n'était plus que celle du respect des règles du secteur privé... et donc du désengagement du bailleur de fonds public.

L'oubli du développement

En revanche, les bailleurs de fonds présentent certaines caractéristiques spécifiques. Celles-ci ne jouent pas forcément dans le sens de leur mandat initial, à savoir les préoccupations de développement et de médiation entre acteurs directement intéressés.

Incontestablement, la première de ces caractéristiques, qui concerne essentiellement les institutions multilatérales moins soumises aux pressions politiques des dirigeants des pays qu'ils aident et moins en prise avec leur société, est le faible sens des responsabilités. Dans le cas d'EDM, le comportement des représentants de la Banque mondiale, leader dans la formulation initiale du contrat, ne laisse pas d'étonner : alors que l'institution de Bretton Woods n'a eu de cesse de faire accepter une formule tarifaire conçue par ses propres consultants, elle lui adresse ensuite de nombreuses critiques comme si elle n'y était pour rien : le calcul du prix aurait dû être pluriannuel, établi sur une base quinquennale ; il aurait fallu introduire les gains de productivité et de développement ; il aurait été judicieux d'introduire des objectifs et des indicateurs dans le contrat ; les engagements d'investissement auraient dû être contractuels... Et lorsque l'on pousse ses représentants dans leur retranchement, ils peuvent répondre, de façon tout aussi irresponsable, « à l'époque on commençait, on ne se rendait pas compte, mais maintenant... ». Cette irresponsabilité est notamment liée à la nature financière de l'institution, à l'instar de Proparco qui entendait monter son opération financière quelles que soient les conséquences en termes de charges et de viabilité, au contraire de l'AFD. Elle résulte également du mode d'organisation de la Banque mon-

diale, avec le changement fréquent de l'équipe qui s'occupe d'EDM à Washington et la non-implication du personnel de Bamako.

Une deuxième caractéristique, elle aussi particulièrement présente chez les multilatéraux, est le dogmatisme des positionnements. Contrairement aux pouvoirs publics nationaux et aux opérateurs privés, qui sont contraints par leurs responsabilités et leurs engagements à être pragmatiques, la Banque mondiale par exemple soutient un positionnement anti-public sans nuance. C'est aussi ce qui explique son choix de la concession – et non de l'affermage, au contraire d'autres bailleurs de fonds, comme l'AFD ou le PNUD. Cette position dogmatique se traduit également par l'adoption de solutions toutes préparées, sans réflexion sur la spécificité d'un PPP dans un petit pays extrêmement pauvre et sans infrastructure de base. Elle prend encore la forme de visions très normatives et arrêtées sur ce qu'est ou non la pauvreté, ou bien sur ce que sont les activités à soutenir, ou non, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il est ainsi assez étonnant de voir que les dépenses PPTTE comprennent principalement l'éducation et la santé, mais pas l'accès à l'eau et à l'électricité...

Ce qui est en revanche plus partagé parmi les bailleurs de fonds est leurs incohérences internes et l'oubli de leur raison d'être officielle, le développement. Les réflexions sur le conflit entre établissement d'infrastructures de base pour une population pauvre et profit soutenable pour le privé sont rares, de même que la compatibilité entre certains instruments et les objectifs de développement. Il est par exemple assez surprenant de voir que la vogue des privatisations, et plus encore celle des PPP, a été lancée sans beaucoup d'analyse quant à leur compatibilité avec les logiques de développement et d'investissement. Certes, les études en ce sens se multiplient aujourd'hui, mais la disjonction entre les exigences de développement et les exigences de rentabilité, de gestion, de finances publiques saines... restent présentes, tout comme la disjonction entre réflexion sectorielle et réflexion plus générale de développement. Cette hétérotopie des domaines

⁷⁰ Les nombreux retards dans la construction du barrage hydroélectrique puis dans l'interconnexion (dus à la Banque mondiale mais aussi aux autres bailleurs de fonds bilatéraux) seront souvent interprétés comme l'exercice d'une pression au redressement de la gestion d'EDM et comme un préalable à sa privatisation.

d'intervention des bailleurs de fonds est mise en lumière par le partenariat public privé. Le Mali est un pays très pauvre d'Afrique sahélienne, sans courroies d'entraînement avec des pôles régionaux comme le Nigeria ou la Côte d'Ivoire. Il lui est donc difficile d'accéder à des revenus induits par les activités transfrontalières ou à des sources d'énergie peu chère, contrairement par exemple au Niger qui peut bénéficier de l'électricité du Nigeria. En revanche, le Mali bénéficie d'un réseau hydrographique naturel exceptionnel par rapport à ses voisins du Sahel, et la faible distribution d'eau potable, si elle est un drame malien, reste compensée par la proximité de cours d'eau ou de mares pendant une large partie de l'année. Face à la première entreprise du secteur secondaire malien en

termes de chiffre d'affaires, les bailleurs de fonds ont raisonné en termes d'entreprise publique à assainir et n'ont pas pensé aux contraintes sectorielles spécifiques des services publics collectifs. Ils ont ensuite occulté le besoin d'investissement électrique et négligé les besoins d'eau potable de Bamako. Après la prise de conscience de l'impact négatif sur la pauvreté des déficits d'énergie et d'eau, de la difficulté d'atteindre les objectifs du millénaire et, sans doute, des arrière-pensées de clientélisme politique et d'interventionnisme régionaliste, les bailleurs, y compris l'AFD, ont mené des politiques éclatées spatialement et institutionnellement en matière d'eau et d'énergie, ne serait-ce qu'à travers l'AMADER ou les initiatives hydrauliques sans EDM⁷¹.

2.5 Les négociations de l'échec

Les autorités maliennes, qui affirment ne pas comprendre l'échec des négociations et la décision de Bouygues de partir, adoptent ainsi un discours de façade destiné à cacher le caractère inéluctable de la rupture. L'apparent consensus sur l'incompréhension de l'échec et sur la nature indolore de la séparation peut indiquer la nécessité d'un compromis, en raison de l'intervention des appuis politiques de haut niveau et de pays différents. Nicolas Sarkozy, alors ministre des Finances écrit au gouvernement malien, l'AFD localement et l'ambassadeur de France n'hésitent pas, très tôt, à faire connaître leur désapprobation. Les bonnes relations entre les présidents de la France et du Mali et les voyages successifs de Jacques Chirac dans ce pays induisent également des avis et des sollicitations de la cellule africaine de l'Elysée. Le caractère très partial de ces interventions françaises, malgré les bonnes relations politiques au sommet des deux Etats, est le signe d'une approche univoque de l'expérience, et d'une incapacité à considérer la situation délicate du gouvernement, notamment les risques économiques et sociaux d'une crise majeure d'EDM. Les différences analysées plus haut suggèrent aussi qu'il était impensable de trouver un accord, tant elles manifestaient des divergences de volonté. Toutes les parties avaient le sentiment d'une trahison du contrat, et d'un contrat en lui-même source de trahison. Il nous semble ainsi que le départ de Bouygues est moins dû à la mauvaise volonté des autorités maliennes ou à un « choc insur-

montable de cultures » qu'à un calcul financier et stratégique de part et d'autre.

Pour Bouygues, on peut penser que le contrat n'aurait sans doute pas dû être signé en 2000, d'autant plus que la conjoncture internationale n'a ensuite cessé d'évoluer et que le groupe a réorienté ses activités en vendant la majorité des activités de Saur et en se désengageant de la gestion des services publics. En partant du Mali, Bouygues a pu ainsi réaliser un arbitrage au profit d'autres situations aux bénéfices plus importants. En refusant d'appliquer la compensation intégrale et automatique des prix selon la formule tarifaire inscrite au contrat, on peut penser que le nouveau gouvernement malien a offert au groupe privé français l'opportunité de le remettre en cause, de façon justifiée. Dès lors, la question n'était plus la renégociation, mais bel et bien le départ. Pour l'Etat malien, le contrat signé en 2000 est peu à peu apparu comme non conforme à la logique de développement adoptée ultérieurement par l'équipe du président Amadou Toumani Touré. Si en 2002, les relations conflictuelles étaient intégrées dans une stratégie classique de rapport de force et de négociation, le déroulement des tractations concrètes et des relations quotidiennes ont progressivement amené l'équipe gouvernementale à envisager la séparation. Dans cette perspective,

⁷¹ Voir IMF, *Mali. Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report*, Washington D.C, IMF Country Report N° 04/182, June 2004.

l'ouverture de négociations était vue comme une possibilité d'apporter une plus grande cohérence à la politique de services publics et, de façon générale, à la politique économique et sociale du pays. L'enjeu des discussions ne résidait alors plus dans la renégociation du contrat, mais dans la minimisation des inconvénients financiers, économiques et politiques de la rupture. Il fallait en l'occurrence éviter le versement de compensations trop importantes, empêcher qu'une trop grande publicité à la rupture soit accordée au plan international et tout faire pour que l'image du Mali ne

soit pas ternie.

In fine, on peut donc penser que les négociations autour de solutions alternatives, notamment autour de l'affermage, furent largement fictives et qu'elles cachaient la réalité de la discussion, à savoir le départ du partenaire privé dans les meilleures conditions possibles pour Bouygues et pour l'Etat malien. Les seuls qui, peut-être, se sont laissé prendre par la logique de la négociation sont les bailleurs de fonds, dans une logique toute bureaucratique de leur mission.

3. Logiques hétérogènes et ambivalence des acteurs

On le comprend, la non-renégociation est le fruit de cette différence insurmontable de positions entre acteurs du PPP. Mais elle résulte également de l'hétérogénéité des positions maliennes entre elles et de l'absence d'arbitrage du président Amadou Toumani Touré, non par incapacité mais par choix contraint. Dans une configuration somme toute banale en Afrique, le processus de formation de l'Etat malien suppose cette hétérogénéité des positions.

Sans être extrêmement provocateurs, nous pourrions dire que, dans cette affaire, Saur/Bouygues n'a finalement été qu'un personnage marginal, qui a eu pour fonction de rompre avec l'image négative d'EDM et de transformer ses missions. Le concessionnaire français peut également avoir servi de cristallisateur, de révélateur de

débats et de positions divergentes entre parties maliennes. L'arrivée d'un partenaire privé a fait apparaître des divergences entre acteurs, plus profondes que celles explicitées lors des débats sur le choix et la conception du partenariat. Elle a perturbé le jeu politique et l'espace public maliens et fait apparaître de nouveaux acteurs, de nouvelles stratégies, de nouveaux comportements. Derrière le discours du consensus propre à la présidence Amadou Toumani Touré et le langage codé et partagé (« on ne comprend pas que Saur soit parti », « on est pour le retour du privé étranger », « le PPP est inévitable »), l'épisode Saur/Bouygues suggère la complexité des processus de prise de décision et des modes de gouvernement au Mali.

3.1 Des frontières brouillées

Les divergences de positions entre parties maliennes sont aussi diverses que les points sur lesquels on attendait des conflits, et les débats se déroulent à plusieurs niveaux. Ceci suggère que l'on ne fait pas face à des affrontements entre camps aux frontières bien dessinées. L'énonciation de ces visions opposées diffère si profondément que le discours technique, financier ou juridique est peu à peu recomposé, déplacé, reformulé ou travesti.

Au lieu d'être inscrites dans un lieu de débat, au sein d'un groupe de travail sur EDM par exemple, ces différentes positions maliennes s'expriment de façon ponctuelle et occasionnelle avant de devenir des opinions et des jugements largement repris, personnalisés et caricaturés de tous les côtés, y compris par la réinterprétation et l'instrumentalisation des parties tierces, concessionnaire et bailleurs de fonds. Les décisions nécessaires au fonctionnement du PPP ne bénéficient ni d'un consensus, ni de

formulations clairement exprimées sur les positions du ministère de tutelle, de l'entreprise EDM elle-même, de la Présidence, du régulateur, des directions nationales de l'Hydraulique et de l'Energie, des conseillers, des commissaires... Au contraire, ces positions divergentes se transforment en nouveaux points de clivage entre camps et factions. Ce mouvement de diffraction, si l'on reprend les termes de la théorie du chaos, ne rassemble pas dans une position commune et bien délimitée des entités aux positions claires : on ne peut ainsi définir la position du régulateur, celle de la technocratie ou celle du politique. Cette diffraction permet plutôt d'associer ou de formaliser des logiques cohérentes que des acteurs ou réseaux appartenant à diverses entités peuvent momentanément et partiellement partager. Ces cohérences de points de vue généraux ne correspondent cependant pas à une convergence d'intérêts et lorsqu'un problème concret et bien particulier

est soulevé, l'observateur, le financier, l'homme de l'énergie, le tenant des biens essentiels, le responsable politique en charge du dossier pauvreté, le conseiller politique responsable de la privatisation... ne partagent ni les mêmes priorités, ni les mêmes contraintes, ni les mêmes visions. Ainsi, un dogme apparent comme l'impossibilité d'un financement concessionnel de l'électricité ne peut que créer un clivage entre ceux qui s'intéressent surtout à la fourniture de biens essentiels ainsi finançables (à savoir ici l'eau) et les autres, ou entre les responsables de finances publiques et les autres. Mais ces positions sont elles-mêmes liées à la prise de conscience, ou non, du désintérêt relatif du concessionnaire pour les investissements hydrauliques, en raison de la lourdeur de leur coût. L'asymétrie informationnelle, que l'on a déjà mise en évidence sur les questions de gestion, joue ici aussi dans le sens d'un éclatement des positions.

Ainsi, les différences de points de vue sont infinies et les exemples ci-dessous n'en représentent que les plus visibles. Pour certains, EDM n'est pas transformable et il faut envisager, à terme, sa disparition ; pour d'autres, l'entreprise doit être privatisée rapidement ; pour d'autres encore, elle a plus besoin d'un surplus de professionnalisme que de la présence d'un acteur privé. Certains plaident pour la séparation de l'eau et de l'électricité, d'autres y sont farouchement opposés. Certains sont pour l'élaboration d'une nouvelle concession (les politiques et hauts fonctionnaires influencés par les thèses FMI et qui partagent une vision de finances publiques essentiellement), d'autres privilégient l'affermage (les politiques et hauts fonctionnaires qui analysent l'échec de la concession sur la base de l'absence d'investissement), d'autres encore l'assistance technique, d'autres enfin le maintien dans la nationalisation (courant alter-mondialiste développementaliste notamment). Certains entendent respecter scrupuleusement les textes (première équipe de la CREE, qui correspond aussi à un certain segment de hauts fonctionnaires et politiques liés aux institutions internationales) tandis que d'autres

entendent les modifier afin que les objectifs de principe du contrat – à savoir l'amélioration du service au public – soit atteint (la majeure partie de l'équipe actuelle). Certains sont sensibles aux associations de consommateurs et aux discours altermondialistes, prégnants au Mali, tandis que d'autres les tiennent pour quantité négligeable. Certains ont adopté une logique développementaliste, d'autres une logique de l'adaptation au faible pouvoir d'achat, d'autres une logique financière et gestionnaire, d'autres encore une logique anti-corruption, d'autres enfin une logique de libéralisation.

L'interprétation et la fiabilité des comptes d'EDM donne lieu aussi à des divergences : par exemple, le ministère des Finances a pu estimer que le bilan de l'entreprise était virtuel en raison des postes « endettement » et « taxe », sujets à négociations, développant ainsi une méfiance à l'égard des comptes d'EDM pendant la période de Saur/Bouygues mais aussi pendant la période de délégation de gestion et même avant. La CREE non plus ne fait pas confiance à EDM, mais sur d'autres critères. En revanche, le ministère des Mines n'est pas très virulent sur ce sujet. Durant la période de concession, l'Etat avait peu confiance en ses propres représentants au conseil d'administration, mais ceci reste toujours vrai. Ces divergences apparaissent ainsi grandies avec l'opérateur privé étranger, mais elles sont de fait récurrentes et intrinsèques. Les acteurs maliens ne s'accordent pas non plus sur les anticipations des performances du privé ; ils accordent un poids plus ou moins important aux éléments coût, qualité, délais, développement, investissement, adaptation au pouvoir d'achat... Les positions sont également tranchées en ce qui concerne la population cible : certains conçoivent le partenariat dans le cadre d'un maintien global de la population d'ores et déjà branchée, d'autres l'envisagent dans le cadre d'un élargissement significatif de l'accès à l'eau et l'électricité à la « classe moyenne ». Certains entendent privilégier l'administration et les consommateurs privés, d'autres les industries et l'activité économique productive...

3.2 Hétérogénéité des compréhensions

Des compréhensions différentes de la régulation et du partenariat

Ces oppositions se retrouvent dans la compréhension des deux concepts clé de la concession, à savoir la régulation et le partenariat.

La régulation et son institutionnalisation par la Commission de régulation (CREE) sont parfois exprimées comme une possibilité de renforcement des capacités nationales, parfois comme un rôle de redresseur des déséquilibres, parfois comme un gendarme agissant au bénéfice des usagers, parfois comme un acteur neutre à équidistance de toutes les parties, parfois comme l'arbitre du secteur, parfois comme l'acteur donnant la direction du secteur, parfois comme le défenseur des positions gouvernementales, parfois comme l'anticipateur des positions du Président, parfois comme l'acteur rappelant le respect des textes, parfois comme un acteur rappelant le bon sens... Tous ces récits oublient cependant que la CREE, quand elle réagit ou quand elle s'abstient, est un élément d'un dispositif qui n'exprime ni une complicité avec l'Etat, ni une confiance avec le partenaire privé. Si la CREE est financée par une taxe qu'EDM prélève et lui reverse, selon la suggestion de la Banque mondiale, sa vocation est de permettre, à terme, la fin des monopoles naturels et l'émergence de plusieurs marchés compétitifs de l'eau et de l'électricité.

Il en va de même pour le partenariat. Un « bon » PPP serait un mode de gestion garantissant le financement de services en ne donnant pas au privé un droit irréversible, basé sur la confiance, des engagements mutuels et des contrats contrôlables. Parfois il est simplement considéré comme un transfert de charge de l'Etat à un particulier sur un périmètre donné. Parfois il est compris comme l'instrument de la libéralisation d'un secteur, parfois comme une technique qui rend un secteur attractif pour l'investissement privé. Parfois il est vu comme un arrangement entre partenaires aux objectifs différents qui arrivent à trouver une entente sur un terme donné. Parfois, le bon PPP est entendu comme un arrangement sans déséquilibres entre parties, notamment dans le système d'information, le traitement de l'information, le partage et la prise de décision... L'énumération de ces oppositions et l'écriture de cette hétérogénéité font comprendre que chacun se définit en fonc-

tion de sa position, de sa stratégie, de sa vision, mais aussi en fonction de ses alliances, de ses intérêts et des positions de ses concurrents... La différenciation entre les générations, mais aussi les rôles affectés, occupés, visés, apparaissent au cœur du processus de mise en œuvre du PPP, puis de sa transformation. La concession d'EDM apparaît dans sa signification politique : elle a été avant tout le théâtre de jeux de pouvoir, de rapports de force, de tentatives avortées de domination. Si la CREE a pris une telle importance à partir de 2004, c'est sans doute parce que les divergences entre parties étaient telles que le maître d'ouvrage (ministère des Mines) apparaissait passif et que cette nouvelle entité a trouvé là le moment et le moyen de s'affirmer, tout en se prévalant des bonnes grâces du Président. Dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi les divergences sont si importantes, pourquoi il est si difficile de trouver une vision, une politique, une stratégie unifiée, malgré le discours homogène de façade et le volontarisme affiché de recherche du consensus. Ceci est en outre aggravé par la confusion des rôles entre instances et l'extrême complexité des processus de décision. Dans le cas d'EDM et au-delà de textes toujours sujets à interprétations, les pratiques quotidiennes suggèrent que les rôles respectifs de la CREE, du ministère des Mines et de ses directions, de la Présidence, du ministère des Finances, des services du Premier ministre, des conseillers, des intermédiaires attitrés ou prétendus tels... ne sont pas clairement définis. En dépit du départ du principal partenaire privé et de la renationalisation de fait, la politique tarde à être formulée. EDM est plus ou moins laissée à sa gestion technocratique par une nouvelle équipe en place qui entend poursuivre dans certains domaines la politique de Bouygues, tandis que les objectifs du millénaire et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté entendent promouvoir la baisse du prix de l'eau et de l'électricité ainsi qu'une meilleure accessibilité à ces biens pour la population, sans pour autant avoir inscrit des moyens supplémentaires au budget de l'Etat.

Partenariat et jeux de pouvoir

L'analyse du partenariat public privé doit en effet intégrer l'économie politique bien particulière du Mali, caractérisée,

comme souvent en Afrique, par le chevauchement des positions de pouvoir et des positions d'accumulation et par le fonctionnement rhizomatique de l'Etat. L'entrelacs de réseaux concurrents et complémentaires qui structurent les rapports de force étatiques est d'autant plus obscur que « les acteurs avancent de façon oblique, 'à pas de caméléon'⁷² », comme on le dit au Mali. Les conflits et les intérêts divergents autour d'EDM doivent être compris dans un contexte où les techniques de l'esquive et du faux-semblant caractérisent le jeu politique. Ceci est d'autant plus vrai au Mali que la tradition de contournement ou d'ignorance des injonctions de l'Etat, de silence ou d'acquiescement qui veut dire refus est particulièrement prégnante⁷³. Cette politique équivoque et ces doubles jeux se trouvent amplifiés par l'adoption d'une pluralité d'espaces-temps par les acteurs maliens.

Dans ce système polycentrique caractéristique de l'Etat rhizome, il est particulièrement difficile de déceler les orientations et la volonté de l'« Etat malien » du fait des nombreux cercles d'influence et de la prolifération de réseaux aux positions difficilement déchiffrables, car instables. Pour un opérateur étranger, il est extrêmement compliqué de travailler dans un contexte où le centre de décision n'est pas clairement identifié, ou bien lorsque le centre de décision (en l'occurrence, la Présidence) a été identifié mais qu'il ne peut exercer d'arbitrage clair. La difficile (ou impossible) convergence des intérêts et des positions explique très souvent l'absence de décision. Dans le cas d'EDM, il semble bien que ce soit cette impossibilité, pour le Président en personne, d'arbitrer et d'exprimer un choix qui explique qu'aucune décision n'ait été prise pour « sauver » le contrat. Même si le départ de Bouygues n'était pas envisagé au départ, il est sans doute peu à peu apparu comme la seule solution capable de fédérer des positions divergentes. La fin du contrat de concession n'a pas été un choix, mais l'expression de cette impossibilité à arbitrer. Auparavant, les conflits autour du régulateur étaient eux aussi souvent liés à la polycentralité du pouvoir, et aux problèmes consécutifs d'asymétrie d'information. Ce qui a été interprété comme un processus de renationalisation, ou comme des jeux de pouvoir entre cliques ou groupes hégé-

moniques, doit plutôt être lu comme la conséquence des péripéties que nombre de PPP vivent après un certain nombre d'années, à la suite notamment des chocs sur le compte d'exploitation ou des contraintes de rentabilité.

Lorsque le partenaire privé reporte ou décale ses responsabilités, notamment en matière d'investissement, le partenaire public opère nécessairement un retour aux affaires. Dans le cas d'EDM, l'Etat s'est vu refuser ce retour en tant que régulateur, et il ne le pouvait pas en tant que financier. Il ne lui restait plus qu'à revenir sur la scène en tant que propriétaire. Ainsi, le politique, bien plus que la politique, s'est imposé, au carrefour des besoins d'efficacité des réformes, des nécessaires investissements en infrastructures, des attentes des usagers et des contraintes budgétaires. La puissance publique hybride a donc imposé des négociations avec des segments de l'administration, de l'entreprise et du public pour ne pas être assignée à une position unilatérale et forcément à une réponse partielle ou inadéquate.

L'impuissance à arbitrer dans le conflit ou à mieux négocier ex ante le partenariat tient peut-être au fait que l'Etat hybride privilégie la compatibilité interne de ses tensions plutôt qu'une cohérence externe, quelle que soit la puissance des pressions des bailleurs de fonds. La structure tarifaire, la quantité et la qualité des biens (disponibilité territoriale et temporelle, continuité, sécurité, environnement) paraissent ainsi être les éléments fondamentaux de l'équation, quels que soient les modes de gestion et la nature du propriétaire de l'entreprise. Cette permanence exige un fort réaménagement politique, au sens partisan du terme cette fois-ci. Les contours de ce réaménagement ne préexistaient pas au partenariat ni même à sa dissolution. Mais c'est sur les ruines de la concession qu'ils sont actuellement en train de se dessiner.

⁷² J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, op. cit., p. 309.

⁷³ M. Izard, *Gens du pouvoir, gens de la terre. Les institutions politiques de l'ancien royaume du Yatenga (Bassin de la Volta Blanche)*, Cambridge, Cambridge University Press et Paris, Editions de la Maison des sciences de l'Homme, 1985.

3.3 Priorité à l'efficacité sociale et politique

Cette hétérogénéité n'est cependant pas seulement le fruit de ces jeux de pouvoir et de positionnements différents sur la scène économique, sociale et politique. Elle est également révélatrice de l'ambivalence même du partenariat public privé, notamment dans sa forme de la concession, de l'ambivalence et de l'hétérogénéité des pratiques entrepreneuriales aussi au sein d'un même acteur, individu ou entité, dans le temps et parfois dans un même moment.

Ce dernier cas est illustré par cet employé d'EDM que nous avons interviewé et qui n'a cessé, au cours de notre entretien, de passer d'une position à une autre, d'une appréciation à une autre. En tant que professionnel du secteur, il appréciait incontestablement le travail de Saur (il est révélateur que lui, à ce moment là, ne parlait pas de Bouygues) et regrettait manifestement le départ de la firme française. En tant que citoyen en revanche, il désapprouvait sans aucune nuance la décision du Président Konaré et regrettait la décision passée de mettre EDM en concession en privatisant une partie des installations au profit de Bouygues. En tant que salarié, il ressentait mal la gestion du personnel durant la période de Saur, mais craignait un retour en arrière avec celle de l'équipe re-nationalisée.

De même, certains acteurs politiques ont pu être favorables à la réforme du secteur, notamment sous la forme de la concession, mais simultanément la bloquer parce qu'elle menaçait à terme leurs intérêts dans le fonctionnement actuel d'EDM (intérêts financiers, symboliques ou de pouvoir s'ils géraient un réseau ou participaient au fonctionnement d'un clan). D'autres acteurs ont, selon les échéances, adopté des priorités différentes : ils ont pu être à l'écoute du FMI et de la Banque mondiale, ou bien de l'Agence française, puis estimer que cette option était difficilement jouable...

La distinction réformateur/conservateur, intérêt privé/intérêt général apparaît ainsi largement fallacieuse. Comme l'ont montré des africanistes dans d'autres situations, les positionnements des acteurs sont beaucoup plus instables et fluides que ne les laissent appréhender de telles catégories. La recherche de ressources, économiques et financières, mais surtout politiques et sociales, est absolument nécessaire dans les situations où, comme au Mali, tout se négocie, où les positionnements sont hétérogènes et diver-

gents, où les conflits sont permanents et où l'instabilité caractérise l'environnement⁷⁴. À la suite de l'indépendance, puis de la révolution et des difficultés économiques, l'instabilité a renforcé les tendances à long terme à la prolifération des réseaux sociaux et économiques, et à des appartenances diverses : il est plus important de renforcer ses capacités à participer, à influencer les négociations et les compromis et à mobiliser ses alliés et soutiens potentiels, que d'acquérir des ressources qui ne sont pas immédiatement profitables⁷⁵. Ce qui est donc privilégié, c'est l'accumulation en capital humain, l'homme étant le seul à même de transcender les différents registres de valeurs⁷⁶ ainsi que le contrôle du capital social et politique⁷⁷. L'attachement aux réformes libérales, qu'elles prennent la forme de la concession ou de la privatisation, ne vaut que s'il ne met pas en danger la maîtrise des réseaux sociaux et du capital politique⁷⁸. C'est pourquoi, aussi, il y a eu un tel unanimité pour la rupture du contrat de concession d'EDM. Les conditions socio-politiques n'étaient plus remplies pour la poursuite d'une situation qui aurait pu, à terme, remettre en cause l'efficacité sociale et politique de ces réseaux.

Dans l'expérience EDM, l'éthos de la retenue, directement lié à l'éthos de l'honneur, ne doit pas être négligé. Selon cet éthos, un interlocuteur ne parle jamais directement, il passe nécessairement par des médiateurs qui traduisent la pensée et la parole de l'interlocuteur, donc... les réinterprète. Ces paroles relais, ces « couvertures » se négocient, au même titre que la parole du griot⁷⁹. Ces modes de fonction-

⁷⁴ J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, op. cit.

⁷⁵ S. Berry, *No Condition is Permanent*, The University of Wisconsin Press, 1993.

⁷⁶ J. Guyer, « Wealth in people and self-realization in Equatorial Africa », *Man*, vol. 28, n°2, 1993.

⁷⁷ J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, op. cit. et I. Kopitoff (Ed.), *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Indiana University Press, 1987.

⁷⁸ B. Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste ?...*, op. cit. et B. Hibou, « Le capital social de l'Etat falsificateur, ou les ruses de l'intelligence économique », in J.F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe, 1997.

⁷⁹ Voir les travaux de Clemens Zobel, notamment dans Cahiers d'études africaines (144, XXXVI, 4, 1996) et *Afrique et développement* (vol. XXIX, n° 2, 2004).

nement et d'expression n'ont certainement pas été propices à l'obtention de solutions techniques lorsque différents conflits sont apparus entre les partenaires, dès 2002. Les malentendus possibles étaient nombreux, de même que les jeux que ces intermédiaires pouvaient eux-mêmes jouer. Cet éthos est aussi à l'origine du brouillage des distinctions entre « moderne » et « conservateur », entre « extraversion » et « introversion », entre « expert » et « militant », entre « expert » et « citoyen », entre « expert » et « nationaliste »..., autant de catégories qui ont joué dans l'incompréhension entre parties.

L'honneur demeure une motivation puissante en Afrique. Cette motivation est d'autant plus profonde au Mali que les acteurs partagent une conception historiciste du pouvoir et qu'ils ont un recours récurrent à l'histoire impériale de leur pays. Bien évidemment, la conception de l'honneur est bien différente de celle du 17^{ème} siècle, et elle est aujourd'hui

entendue principalement en termes de droit au respect, en termes moraux donc. L'honneur est aussi une demande de vertu et de respectabilité⁸⁰. Même si les appréciations des Maliens vis-à-vis de la puissance publique peuvent être ambivalentes, l'Etat est aussi compris comme source d'honneur, d'autant plus que la société est pauvre et l'Etat ancien – et vécu comme tel. Les questions autour du prestige, de la bienséance, de la correction, de la tenue sont beaucoup plus importantes que les questions autour de la richesse et des biens. Le politique est défini en termes d'honneur, de moralité, de dignité⁸¹. L'histoire d'EDM en régime de concession doit aussi être analysée dans ce contexte. Certains gestes et certaines paroles sont apparus inconvenants, l'absence d'autres gestes ou paroles a pu être interprétée comme des marques d'impolitesse, certains comportements et décisions comme des signes de condescendance et de manque de respect.

⁸⁰ J. Iliffe, *Honour in African History*, op. cit.

⁸¹ N. Hopkins, *Popular Government in an African Town, Kita, Mali*, Chicago University Press, 1972.

Conclusion

La force des réseaux sociaux, qui se révèle dans le jeu de la différenciation et de l'hétérogénéité des points de vue, n'est cependant pas synonyme d'absence de toute modification de l'espace public et de transformation de la réalité. Notre recherche, qui a remis en cause l'interprétation de la rupture du contrat comme un « échec retentissant », permet précisément de mettre en évidence l'importance de ces transformations.

D'une part, la donne entre les institutions politiques institutionnalisées et d'autres forces sociales et politiques semble modifiée. Le Parlement a été dépossédé de ses prérogatives et n'apparaît pas comme une force mobilisée dans cet épisode. Les partis politiques non plus qui n'ont pas fait du futur d'EDM un cheval de bataille, à la différence du coton et des chemins de fer. En revanche, les experts semblent des acteurs importants du changement, même s'ils – ou précisément parce qu'ils – peuvent être instrumentalisés, comme on l'a vu, par des forces et des tendances opposées. Les mouvements populistes et alter-mondialistes aussi sortent renforcés, comme le suggère la lecture de la presse et l'écoute des radios. L'expertise est une position d'énonciation que peuvent occuper les experts professionnels, mais aussi la société civile ou des locuteurs qui se différencient de leur ministère et de leur entreprise en se posant comme neutres ou « supposés savoir ».

Plus important semble-t-il, l'épisode d'EDM a, d'autre part, modifié les conceptions du « public » et plus particulièrement du « service public ». Tant que la fourniture d'eau et d'électricité était assurée par le « public », l'Etat ne s'était imposé ni critère de performances, ni objectifs de service public. Aucune réflexion n'était menée sur les biens publics et sur l'accessibilité du plus grand nombre à ces services. Paradoxalement, c'est avec la « privatisation » de cette offre, ici sous la forme de la concession, que cette réflexion a vu le jour. Face à un opérateur privé qui le dépossédait

d'une partie de ses attributs en même temps qu'il l'allégeait d'une partie de son fardeau, l'Etat a ressenti le besoin d'exprimer des revendications en termes de maintien d'un service qui a été alors conceptualisé comme public, avec des exigences en termes de prix, d'investissement, d'accessibilité, de qualité. L'Etat n'étant plus producteur ni distributeur, il s'instituait régalien, régulateur et social. C'était aussi une fonction du contrat que de le réhabiliter selon le credo de la Banque mondiale : moins d'Etat pour un Etat meilleur... La conception du « public » s'est trouvée modifiée par les modalités même de l'intervention étatique. On peut formuler l'hypothèse que moins l'Etat a eu de moyens en sa possession, plus la conscience du « public » est apparue aigüe, autrement dit que la prise de conscience d'un besoin de service public est directement liée à la disparition de la gestion publique de ces services. La concession et la privatisation peuvent alors apparaître comme des « réveils » improbables mais bien réels d'une exigence de service public, comme l'extension paradoxale de la sphère publique à travers l'expression possible d'une demande de service public. Ce renouveau est lié au passage du patrimonialisme que supposait la propriété d'EDM à la prise de conscience qu'il ne s'agissait pas d'une entreprise comme les autres entités appartenant depuis l'Indépendance au portefeuille de l'Etat.

Cette privatisation n'est cependant pas synonyme d'avancée vers le libéralisme. Ce qui caractérise au contraire cette expérience de PPP, c'est ce que l'on pourrait nommer un processus de libéralisation sans libéralisme⁸². La concession avait en effet été décidée en premier lieu pour des raisons budgétaires, les subventions pesant trop lourdement sur les finances publiques. Or elle s'est de fait traduite par

⁸² B. Hibou, « Le libéralisme réformiste, ou comment perpétuer l'étatisme tunisien », *L'Economie politique*, n°32, octobre 2006, pp. 9-28.

une poursuite des dites subventions, sous la forme de compensations. Le dirigisme continue à caractériser la gestion publique de ce secteur, et le personnel, qui est resté le même durant tout cet épisode, est en quasi-totalité fonctionnaire. Le dirigisme se déploie cependant dans un nouveau contexte, celui de la « décharge⁸³ », ce qui le métamorphose. De même, les réactions des agents d'EDM vis-à-vis de la puissance publique sont inmanquablement altérées par la courte période de concession. L'Etat se trouve confronté à une aporie assez largement répandue dans le cas de la délégation. Celle-ci est une évolution d'un système dirigiste de contrôle vers un quasi-marché. Toutefois, cette transition n'est absolument pas un retour à un laissez-faire d'un autre siècle, elle demande au contraire un système d'analyse du risque et une capacité de suivi que peu de pays peuvent s'offrir⁸⁴. Cette capacité est d'autant plus nécessaire qu'en cas de difficultés, les autorités publiques (administrations et gouvernement) restent redevables devant les usagers, les citoyens et les électeurs, même lorsqu'ils ont transféré leurs prérogatives et leurs responsabilités au privé. Le problème ne doit pas être compris en termes de promesses électorales non tenues, mais en termes de respect d'un patrimoine et de continuité d'un service. On comprend pourquoi, notamment lorsque la situation se dégrade, la tentation est grande de revenir au contrôle et au dirigisme étatique, même si ce réflexe bloque une évolution et un éventuel point d'achèvement permettant d'acquiescer de meilleurs services publics, ou de les étendre. La délégation est un processus continu qui exige du partenaire public (ministères de tutelle, corps administratif) un esprit et une capacité à maintenir un dialogue avec le privé. Le dirigisme peut perdurer si les responsables publics révèlent une inappétence pour exercer ces fonctions renouvelées.

Les acteurs étatiques ont sensiblement modifié leurs comportements. Ils sont désormais obligés de se poser un certain nombre de questions qui pouvaient être auparavant occultées. À travers la concession, l'Etat a tout d'abord pris conscience de ses devoirs financiers, à savoir payer en temps et en heure, rembourser ses impayés et diminuer ses arriérés, même s'il reste pris dans l'incontournable contrainte de son déficit de trésorerie et ne peut assumer cet impératif catégorique. Le privé a ensuite joué comme un écran, comme un mécanisme qui a suggéré la nécessité de

respecter les règles que l'Etat s'était lui-même fixé, en l'occurrence le principe d'autonomie⁸⁵. Les acteurs étatiques ont ensuite pris la mesure de l'urgence des investissements et de la mise en place d'infrastructures lourdes ainsi que de la nécessité d'une réflexion sur le développement. Le PPP apparaît ainsi non comme un moyen de gestion radicalement différent, un désengagement de l'Etat et un déploiement des acteurs privés, mais à travers des paroles d'experts, il amorce une mise à distance de l'Etat et l'autonomisation de l'entreprise. Désormais, on parle moins de l'entreprise EDM que d'un secteur, celui de l'eau et de l'électricité, difficile à gérer, en rappelant qu'il est impossible, dans le contexte d'un Etat pauvre au territoire aussi étendu, de fournir l'accès à ces biens publics à partir d'une seule entité, quelle soit publique ou privée. À travers la mise en place effective d'institutions (cas de l'AMADER) ou à travers les débats autour de l'institutionnalisation de nouvelles entités (cas de l'Agence de l'eau), on envisage une pluralité d'acteurs dans le secteur. Auparavant masquée par les difficultés propres à l'entreprise publique puis au fonctionnement de la concession, la problématique de l'accès à l'eau et à l'électricité semble enfin pouvoir s'élargir et prendre en compte l'ensemble de la population malienne.

⁸³ B. Hibou, « La 'décharge', nouvel interventionnisme ? », *Politique africaine*, n° 73, mars 1999, pp. 6-15.

⁸⁴ M. Barber "Reform of our public services is a test for managers", *Financial Times*, September 27, 2006.

⁸⁵ C. de Miras et J. Le Tellier mettent en évidence cette capacité de l'Etat à imposer contractuellement des règles du jeu dans le cas, bien spécifique, du Maroc qui connaît historiquement une grande capacité à arbitrer et à imposer des normes de façon centralisée (Makhzen) et décentralisées (à travers ses représentants du ministère de l'Intérieur) : *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, L'Harmattan-ISTED, 2005. Si une évolution à la marocaine paraît improbable, il n'en demeure pas moins qu'une certaine prise de conscience s'est opérée au Mali.