

La Banque mondiale "enseigne" l'art de la régulation

Natou POULOU*

La Banque mondiale ne se contente pas de plaider pour la privatisation du secteur public. Elle soutient très concrètement le développement de la participation du secteur privé dans les domaines traditionnellement réservés à la puissance publique, non seulement en appuyant financièrement cette entrée dans ces activités mais aussi en aidant la mise en place des procédures et des institutions qui lui garantiront des facilités de fonctionnement. La Banque mondiale apporte son "assistance" aux pays qui s'engagent dans la réforme de leur secteur public en organisant des séminaires de formation pour les cadres de ces pays qui doivent mettre en place ces réformes. L'idée directrice est que, dans la plupart des pays qui ont effectué une réforme visant à accroître la participation du secteur privé dans les services collectifs ou l'infrastructure, il n'existe pas de tradition de contrôle indépendant des services publics et ce contrôle doit encore être conçu et mis en place alors que le secteur privé prend déjà une importance accrue dans l'offre de services publics tels que les télécommunications, l'électricité, l'eau et l'assainissement. La difficulté est d'autant plus forte que le véritable rôle d'une "instance de régulation" est lui-même souvent mal compris et ce à tous les niveaux, y compris à celui du pouvoir politique et des prestataires. Souvent, le problème résulte de l'absence de personnels ayant une connaissance concrète de la régulation ou de ce que la majeure partie du personnel des instances de régulation vient du milieu politique ou de celui des gestionnaires des entreprises publiques.

Ainsi, en 2001, un séminaire a été organisé par l'Unité de Politique Economique du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal en collabo-

ration avec l'Institut de la Banque Mondiale sur « la Régulation Economique de la Participation du Secteur Privé dans les services de l'Eau, de l'Energie et des Télécommunications », à l'intention de cadres sénégalais mais aussi de leurs collègues d'une dizaine de pays voisins (Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Cameroun, Centrafrique, Burundi, Guinée-Bissau et Cap-Vert). « Le succès de la réforme dépendant en grande partie de l'efficacité de la régulation, il paraît important de développer la formation du personnel des nouvelles institutions de régulation pour les préparer à exercer pleinement leur rôle. A cette fin, le cours propose une formation intersectorielle — services des eaux, de l'énergie et des télécommunications — adaptée aux contextes régionaux en matière de méthodes et de cas étudiés ».

Le séminaire a été organisé en thèmes portant sur les aspects les plus fondamentaux de la régulation économique et distinguant les questions de la réglementation tarifaire, sujet d'intérêt majeur dans la réglementation des monopoles naturels, de celles de la réglementation dans les marchés concurrentiels. Il abordait aussi les divers éléments qui complètent et facilitent la réglementation tant dans les secteurs monopolistiques que concurrentiels : le contrôle de la qualité, les institutions, les contrats et les problèmes posés par l'information du régulateur.

L'énoncé des thèmes traités montre bien que le séminaire ne laisse aucune place à la réflexion sur la notion de service public et encore moins à l'existence de besoins à satisfaire ou des conditions dans lesquelles la réforme permet la satisfaction de ces besoins.

Ainsi, sous le couvert de la formation à un management et à un contrôle efficaces, la Banque mondiale présente, comme justification de cette intervention, les bases d'une théorie économique bien spécifique : la théorie néoclassique. Elle avance les fondements de cette dernière comme incontestables. On sait pourtant que le raisonnement implicite en termes d'équilibre général et de symétrie des pouvoirs des acteurs est largement contesté pour analyser et servir de base aux politiques économiques, en particulier dans les Périphéries.

A titre d'information, on pourra trouver, ci-dessous, le programme de ce séminaire.

* Cadre dans les Télécommunications sénégalaises.

Introduction. Le cours commence par un exposé sur le rôle de la réglementation dans le contexte de la réforme des services publics, base à partir de laquelle sont présentées des informations techniques plus approfondies (*Thème 1*). Cet exposé est suivi par une présentation des *Institutions de contrôle* (*Thème 2*). Si l'optique du cours est d'enseigner les tâches des organismes de réglementation et la façon de les mener à bien, il ne faut pas perdre de vue que leur liberté d'action peut se trouver limitée par le cadre institutionnel adopté par le pays. La session synthétise les leçons tirées de l'expérience internationale en matière d'institutions réglementaires et explicite la relation entre le caractère institutionnel de l'organisme et sa capacité à assumer ses rôles, qui sont précisés ultérieurement dans le cours.

Les fondements économiques de la réglementation économique. De nombreux concepts de base de la réglementation reposent sur la théorie micro-économique de la demande (*Thème 3*) et de l'offre (*Thème 4*). Il, est important, ici, de commencer le cours en présentant les bases en micro-économie qui permettront la compréhension de la suite du cours.

La réglementation tarifaire. Cette session développe la question de la fixation des tarifs sur les marchés monopolistiques. Elle commence par l'étude des diverses méthodes de réglementation tarifaire, opposant les modèles américain et britannique et les méthodes hybrides de réglementation des prix (*Thème 5*). Les sessions suivantes (*Thèmes 6 à 8*) présentent les méthodes utilisées pour déterminer les coûts efficaces qui sont à la base de la fixation des tarifs. Dans ces sujets sont abordés les charges d'exploitation, le coût des capitaux et l'évaluation des investissements. Enfin, la question tarifaire est étudiée dans la perspective du consommateur : le cours montre le rôle du régulateur dans la détermination de structures tarifaires satisfaisant les critères d'efficacité et d'équité (*Thème 9*).

La réglementation de la concurrence. S'il y a bien des possibilités de concurrence dans certaines activités de service public, le développement de celle-ci demande généralement une attitude volontariste de la part de l'organisme de réglementation. Cette session analyse les principaux obstacles à la libre concurrence, en termes tant de structure industrielle (*Thème 10*) que de comportements des entreprises (*Thème 11*) et présente les stratégies que peut adopter l'instance de réglementation dans ces deux cas.

La réglementation dans le contexte contractuel. La réforme des services publics conduit fréquemment à une participation du secteur privé dans un cadre contractuel, généralement sous la forme d'un contrat de concession. Dans ce cas, une grande partie des fonctions réglementaires se trouve fixée dans le contrat lui-même. Le sujet décrit ces contrats et montre comment des contrats bien rédigés facilitent le processus de réglementation (*Thème 12*).

Le contrôle de la qualité et le problème de l'information asymétrique (*Thème 13*). Le contrôle de la qualité et des engagements d'investissement : la tâche du régulateur va bien au-delà du contrôle des paramètres économiques du secteur, il doit aussi s'assurer de la qualité du service offert et de la réalisation des objectifs d'investissement fixés. La session présente les méthodes qui peuvent être utilisées à cette fin. Les aspects économiques et comptables de l'information : l'information est un facteur essentiel du contrôle dans n'importe quel domaine. Or l'asymétrie de l'information entre les entreprises et les instances réglementaires pose un problème fondamental qui rend difficile la pratique de la réglementation. Le cours met donc l'accent sur le développement de systèmes comptables réduisant cette asymétrie et permettant au régulateur d'avoir l'information dont il a besoin pour appliquer les méthodes de réglementation enseignées dans ce cours.

Et, privatisation oblige, le séminaire, conçu par le *World Bank Institute*, a été assuré par une firme de consultants, OXERA... S'il y a eu échange d'expérience entre participants dans le domaine de la régulation, chaque participant essayant de présenter la situation qui prévaut chez lui en insistant sur la forme de régulation, sa place dans le système et le rôle qu'elle joue, il a fait aussi intervenir une série de spécialistes et d'experts internationaux sélectionnés en fonction de leur expérience acquise dans les secteurs des services publics des pays en développement sur les questions de privatisation et de réglementation des infrastructures. Des "régulateurs africains" ont également été mobilisés.

La discussion entre les participants a, quand même, été animée, de nombreux cadres des services publics ou d'anciens services publics d'Afrique occidentale francophone discutant les fondements de cette approche de la régulation des services collectifs.