

**EPIGRAPHE**

## **DEDICACE**

*A mes parents, papa Joseph YAMA et maman Chantal MBALU qui ont soutenu la personne que je suis et qui m'ont encouragé à vaincre l'ignorance du profit de la connaissance.*

*A notre grand frère aîné Morro NYATH et à sa femme Sandrine MUWALA, pour leur soutien tant financier, moral et matériel.*

*A toute la grande famille Yama Ilondo, ce travail est le fruit de vos encouragements.*

***Oscar MANGUNDA YAMA***

## **REMERCIEMENTS**

*Au moment où nous achevons notre travail de fin de premier cycle, qu'il nous soit permis de formuler nos sincères et profonds remerciements à l'endroit de tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont eu à jouer un rôle déterminant dans notre formation universitaire.*

*Dans cette perspective nous tenons avant toute chose à glorifier et à louer l'éternel Dieu le père de notre Seigneur Jésus Christ pour nous avoir donné les capacités intellectuelles et physiques nécessaires qui nous ont conduits à réaliser le travail qui sanctionne la fin de notre cycle de licence en sciences commerciales et financières.*

*Nous exprimons ensuite nos sincères gratitude à l'endroit du professeur Alphonse KASONGO ..... qui début de ces lourdes et multiples charges scientifiques a accepté sans moindre hésitation de prendre la direction de ce mémoire, ces conseils directifs et remarques nous ont largement guidés dans l'élaboration de cet œuvre et au chef des travaux Pitshou YADISADILA KIKA qui à sa qualité de rapporteur nous a offert un encadrement scientifique de premier plan qu'il trouve dans ces lignes l'expression de nos sentiments dévoués.*

*Notamment à ceux du département de Gestion des Entreprises et Organisation du travail pour avoir suscité en nous l'esprit de recherche et de rigueur dans le travail.*

*Notre reconnaissance au pasteur Edmond NGUNGU et à toute la grande famille de l'église PPUKIN pour leurs prières et conseils, qu'ils trouvent ici l'expression de notre gratitude.*

*Nos reconnaissances vont aussi à tous mes oncles et tantes entre autres: Professeur Minengu Mayulu Jean de Dieu, Elysée Biongo et à tous les*

*autres membres de la famille ILONDO pour leur encouragement et devoir accompli.*

*Nos remerciements à tous mes frères et sœurs : Solange Yama, Hervé Yama, Petit Yama, Reddy Yama, Pelagie Yama, Mirielle Yama, Jeannine Yama, Djo, Exaucé, Guelord, Blandine, Josée, Guinette, Passy et à notre cadette Belange Yama pour leur soutien et encouragement.*

*Nous pensons également à ma prétendante Ornela EKWA pour son soutien moral et ses conseils qu'elle trouve ici l'expression de notre gratitude.*

*Nous exprimons notre chaleureux remerciement à tous (tes) nos ami (e)s de lutte: Grady Gusonega, Yannick Kalina, José Nyami, Anuarite Kamweni, Alexis KWETE, Jerome Tampia, pour leurs soutiens et encouragements illimités.*

*A tous ceux qui n'ont pas été cités, celle la conscience nous reproche si nous ne somme pas reconnaissante envers eux.*

**Oscar MANGUNDA YAMA**

## **INTRODUCTION**

### **1. PROBLEMATIQUE**

La République Démocratique du Congo dispose d'un secteur important constitué des entreprises publiques et des sociétés d'économie mixte, évoluant dans les différents secteurs d'activités économiques. La plupart des entreprises ont été érigées en monopole publique dans le secteur de l'économie nationale telle : la production et la distribution de l'eau et l'électricité, l'organisation des assurances, etc.

En effet, à l'origine de la constitution de ces monopoles publics figurent notamment les raisons ci après : la réalisation du bien être collectif, le contrôle ou la gestion du monopole naturel, pour les secteurs caractérisés par des coûts décroissants, les secteurs jugés stratégiques. Depuis leurs créations plusieurs tentatives des politiques ont été mises en œuvre pour la bonne marche des ces entreprises publiques en général et la Société nationale de l'électricité en particulier. Jusqu'à ces jours, bon nombre de ces entreprises ne sont pas parvenu à réaliser avec efficacité et efficience les objectifs qui leurs ont été assignés y compris la Société Nationale de l'Electricité, SNEL en sigle. Pour cette dernière, cela est remarqué par des délestages, des coupures intempestives et la mauvaise qualité des services prestés. C'est pourquoi la République Démocratique du Congo a opté à ce jour pour un désengagement de l'Etat dans ces entreprises pour promouvoir l'entrée des privés dans ces secteurs jadis sous monopole de l'Etat.

Par ailleurs, Makindu Masamba (2012), montre que les économistes classiques avaient conféré à l'Etat le rôle d'un gendarme : celui d'assurer le service public de la sécurité, de la défense et de l'éducation. Cette conception de l'Etat veille à mettre en place des services publics pour servir de l'intérêt général et à veiller sur le fonctionnement de l'économie libérale pour la libre circulation des biens et des hommes. Avec évolution cet Etat gendarme a montré ses limites dans les périodes de crise économique, incapable de rétablir une situation économique et sociale stable.

Au lendemain de la crise de 1929, Keynes a considéré que seul l'Etat, par son intervention directe dans la vie économique et sociale, était en mesure de rétablir les grands équilibres fondamentaux. C'est ainsi que née la deuxième conception de l'Etat providence. Cette dernière ne substitue pas la première mais elle la complète. L'Etat providence intervient dans la vie économique et sociale

pour rétablir les grands équilibres économiques et sociaux menacés par la crise. A ce niveau l'Etat a plus pour mission de fournir à tous les citoyens et surtout aux plus défavorisés, des biens et services collectifs dans le souci d'assurer plus d'égalité et justice sociale afin de rétablir l'équilibre social.

Fontanel (2001), Les années après guerres 1945 à 1974 ont été les années phares de cette conception de l'Etat. Mais depuis les années 80 l'Etat providence est en crise : les déficits sociaux se suivent et s'accroissent, le déficit chronique de l'Etat n'est toujours pas résorbé. C'est ainsi que nous assistons au retour à un Etat moins interventionniste, celui-ci n'ayant plus moyens de poursuivre sa politique économique et sociale. Accentuée à la fois par le développement d'une économie de plus en plus libérale dans le cadre de pays industrialisés et par la mondialisation ; la tendance est au désengagement de l'Etat qui se traduit, dans d'autres pays par des mesures drastiques d'économies dans le domaine économique, où l'on assiste à des privatisations d'entreprises et à une déréglementation dans un grand nombre de secteur d'activités économiques.

Eu égard de ce qui précède, tout au long de cette étude, notre démarche consistera de faire des analyses sur l'Etat des entreprises publiques en général et la Société Nationale de l'Electricité en particulier afin de proposer de pistes des solutions pour la réussite d'une telle décision de désengagement de l'Etat dans lesdites entreprises émanant du pouvoir public.

Nous voulons faire les analyses sur les possibilités de réussite de la mise en application d'une telle mesure relative au désengagement de l'Etat dans le secteur de l'électricité. Cela est possible en cherchant des réponses aux questions suivantes :

- ★ Comment peut-on expliquer l'état critique actuel des entreprises publiques congolaises en général et de la Société Nationale de l'Electricité en particulier ?
- ★ Pour une bonne réussite de désengagement de l'Etat dans le domaine de l'Electricité faudra-t-il un désengagement partiel ou total de l'Etat dans ce secteur ?

## **2. HYPOTHESES**

En guise d'hypothèse, nous dirons que :

- ✓ les entreprises publiques Congolaises en général et la Société Nationale de l'Electricité en particulier seraient dans un état de délabrement critique et cela pourrait être expliqué par le manque de moyens financiers, l'absence d'une technologie de pointe, la mauvaise gestion, etc.
- ✓ pour une bonne réussite de cette opération de désengagement de l'Etat dans le secteur de l'Electricité au Congo, un désengagement partiel de l'Etat serait souhaitable.

## **3. INTERET ET CHOIX DU SUJET**

A travers notre étude, nous voulons attirer l'attention de lecteur sur deux points à savoir :

- la consommation de l'énergie électrique est un indicateur du niveau de développement : plus élevé le nombre d'individus ayant accès au bien - être de l'Electricité plus le niveau de vie de la nation s'améliore ;
- la réussite de la relance de secteur de l'électricité en République Démocratique du Congo à travers cette mesure est un facteur excitatif de la croissance économique.

## **4. DELIMITATION DU TRAVAIL**

Quand à la délimitation, ce travail est consacré sur l'activité des entreprises publiques en général et la Société Nationale de l'Electricité en particulier évalue les activités de celles-ci depuis son plan d'action sur toute l'étendu du pays. Elle part de l'année 1990 à nos jours, soit sur une période de 24 ans, période considérée comme calvaire pour ces entreprises surtout qu'il y avait eu la suppression des idées des institutions de Bretton - woods pour financer leur déficit.

## **5. METHODOLOGIE DU TRAVAIL**

En vue d'une bonne élaboration de ce travail, il nous est nécessaire de faire recours à deux méthodes :

- la méthode descriptive, qui va nous permettre de décrire les activités des entreprises publiques en général et de la société nationale d'électricité en particulier et de suivre leurs évolutions tout au long de l'horizon temporel de notre étude.
- la méthode déductive va nous permettre de tirer des leçons sur base des expériences de certains pays de l'Afrique Subsaharienne qui ont engagé aussi ce processus de désengagement de l'Etat dans le secteur de l'électricité et pour proposer des pistes des solutions quant en ce qui concerne la Société Nationale d'Electricité.

Quant aux techniques de recherche, hormis l'internet, nous ferons recours à la technique documentaire et à l'interview libre.

## **6. CANEVAS**

Hormis l'introduction et la conclusion, le présent travail se subdivise en trois chapitres qui se repartissent comme suit :

- le premier présentera les entreprises publiques en général, la Société Nationale d'Electricité (S.N.EL) en particulier c'est-à-dire le cadre théorique et conceptuel;
- le deuxième va parler de la réforme ou le désengagement de l'Etat des entreprises publiques dans quelques pays de l'Afrique Subsaharienne ;
- le troisième et le dernier montrera les Enjeux politiques et administratifs de la privatisation de la Société Nationale de l'Electricité en RDC.

## **CHAPITRE PREMIER. CADRE THEORIQUE ET CONCEPTUEL**

Dans ce chapitre nous essayerons d'analyser les entreprises publiques en général et la société Nationale de l'Electricité en particulier. Le présent chapitre sera subdivisé en deux sections : la première va donner une brève aperçue sur les entreprises publiques et le deuxième va présenter le champ d'application de la Société Nationale de l'Electricité.

### **I.1. PRESENTATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

#### ***I.1.1. Définitions***

##### ***I.1.1.1. L'entreprise***

Le concept « entreprise » fait l'objet de nombreuses définitions, les points de vue de ceux qui les adoptent sont souvent divers et différents.

Selon Crosier et Friedberg cité par Etienne et autres (1997) l'entreprise est une organisation financièrement indépendante, produisant pour le marché des biens ou des services (...). C'est aussi le lieu de jeux de pouvoir, mais elle n'acquiert pas, dans l'analyse stratégique, une épaisseur sociale en elle-même. L'entreprise n'est ni une organisation comme les autres, ni une catégorie particulière d'organisation. La contrainte de rentabilité, dans une économie de marché influe sur les jeux des acteurs. Ces jeux entre les acteurs sont structurés par la relation du salariat qui impose une contrainte fondamentale quelques peu minorée par la sociologie des organisations.

En réalité, il existe de nombreuses formes d'entreprises et, au-delà de leurs différences, elles sont souvent définies par leur fonction économique principale : la création de biens et des services marchands et le partage des revenus.

##### ***I.1.1.2. Le concept d'entreprise publique en droit congolais***

Kinzonzi et Perochon (1979), considèrent de manière générale l'entreprise publique ou semi publique comme celle qui appartient en totalité ou en partie à l'État.

Au terme de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978, relative aux dispositions générales applicables aux entreprises publiques ; le concept d'entreprise publique se définit comme tout établissement qui, quelle que soit sa nature,

- est créé et contrôlé par les pouvoirs publics pour remplir une fonction d'intérêt général ;
- est créé à l'initiative des pouvoirs publics entre eux pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- est créée à l'initiative des personnes morales de droit public entre elles pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée ;
- est créé à l'initiative des pouvoirs publics en association avec les personnes morales de droit public pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée.

Quant à son organisation et son fonctionnement, l'entreprise publique est présidée par un Conseil d'Administration, administrée au quotidien par un Comité de Gestion, contrôlée par la Cour des comptes et dépendant d'une ou de plusieurs organes de tutelle.

La tutelle des entreprises publiques congolaises pose des problèmes. Certaines d'entre elles ont deux ou trois tutelles et ne savent où commencer. Cela crée une véritable mégestion, mais qui constitue un terrain favorable au pillage des entreprises publiques, surtout lorsqu'on sait que les Présidents des Conseils d'Administrations, les Administrateurs Délégués Généraux et les autres membres des comités proviennent de la famille politique des partis au pouvoir. Donc ici nous nous assistons au phénomène de clientélisme politique voire même le régionalisme et le tribalisme lors de la désignation des membres de cet exercice. La référence est ainsi faite à la décision politique du partage équitable et équilibré de 34 entreprises publiques décrétée le 4 août 2005 par le gouvernement issu de l'accord politique de Sun City du 17 décembre 2002.

### ***1.1.2. La gestion des entreprises publiques***

Avant d'aborder la question principale, il s'avère utile de citer certaines grandes conclusions théoriques et empiriques relatives aux entreprises publiques. Nous procédons ainsi car nous sommes convaincus qu'il est utile pour le lecteur de voir "l'ensemble" avant d'entrer dans les détails.

Tout d'abord, aucune hypothèse claire n'existe appuyant ou parlant contre les entreprises publiques. Les asymétries dominantes d'information ainsi que la "rationalité délimitée" (Simon, 1983) nécessitent des modes de fonctionnement "hiérarchiques" (c'est-à-dire, les entreprises) plutôt que des modes de fonctionnement "contractuelles" (c'est-à-dire, les marchés). En outre,

le théorème de privatisation de base de Sappington-Stiglitz démontre que la performance des entreprises du secteur privé n'est supérieure à celui des entreprises publiques que dans certaines conditions précises souvent irréalistes.

Deuxièmement, il est important de noter que les problèmes rencontrés par les grandes entreprises publiques et les grandes sociétés du secteur privé sont souvent très similaires. En tant que grandes organisations complexes ayant plusieurs niveaux hiérarchiques qui se chevauchent, elles souffrent toutes les deux du modèle de "l'agent", ou du modèle du "principal-agent". Quand on aborde les problèmes des entreprises publiques, très souvent de nombreuses personnes supposent implicitement que les entreprises du secteur privé sont parfaitement contrôlées par leurs propriétaires, ce qui implique donc qu'elles ne souffrent pas des problèmes du modèle de l'« agent ». Si on compare les entreprises du secteur privé idéalisées avec celles des entreprises publiques réelles, il n'est pas surprenant que ce soit la première qui sorte gagnante.

Troisièmement, même au niveau de la logique, la privatisation de grande envergure, solution la plus souvent recommandée par les partisans de l'actuelle orthodoxie économique, n'est qu'une alternative possible pour régler les problèmes auxquels les entreprises doivent faire face. Le gouvernement peut vendre une part importante de ses actions dans une entreprise publique, tout en conservant une part majoritaire ou au moins une participation majoritaire (p.ex., 30 à 40 %) dans l'entreprise concernée.

De plus, comme on verra plus tard, le rendement des entreprises publiques peut être amélioré sans toute vente d'actions - par une réforme administrative, par exemple, une concurrence accrue, ou bien par des réformes politiques et administratives.

Quatrièmement, étant donné l'ambiguïté des conclusions théoriques, il est important de suivre de près les résultats obtenus dans le monde réel. Il y a sans doute de nombreuses entreprises publiques qui sont inefficaces, corrompues, et qui manquent de dynamisme. Toutefois, il n'existe aucune preuve concrète affirmant que les entreprises publiques pèsent sur l'économie. De plus, il y a une certaine " partialité de sélection " des matériaux empiriques relatives aux entreprises publiques dans le sens que l'on a toujours tendance de parler davantage des entreprises publiques en perte de vitesse. Il est tout à fait normal que les gens parlent davantage de ces cas problématiques, mais cela donne une fausse impression de la prévalence d'entreprises publiques pas du tout performantes.

### ***1.1.3. Les justifications appuyant la création de l'entreprise publique***

- ❖ *Le Monopole Naturel* : Dans les industries où les conditions technologiques exigent qu'il ne peut y avoir qu'un seul fournisseur, le fournisseur monopolistique peut produire à un niveau qui soit moins optimal socialement et exiger des loyers monopolistiques moins justes. Exemples: le transport ferroviaire, l'eau, l'électricité
- ❖ *La défaillance du marché des capitaux*: Les investisseurs du secteur privé peuvent refuser d'investir dans les industries qui ont un risque élevé et/ou une longue période de gestation. Exemples: les industries de haute technologie à forte intensité de capital dans les pays en développement, telles que les avions au Brésil ou l'aciérie à la République de Corée.
- ❖ *Les externalités*: Les investisseurs du secteur privé sont peu enclins à investir dans les industries qui profiteront aux autres sans avoir été rémunérés pour ce service. Exemples: les industries d'entrées essentielles telles que l'acier et les produits chimiques
- ❖ *L'équité* : les entreprises participant aux industries qui fournissent les biens et services et qui visent la rentabilité peuvent refuser de servir ses clients les moins rentables, tels que les plus démunis ou les personnes vivant dans des régions éloignées. Exemples: l'eau, les services postaux, les transports publics, l'éducation de base.

### ***1.1.4. Les arguments contre les entreprises publiques***

#### ***1.1.4.1. Le problème du principal agent***

Les propriétaires des entreprises publiques ne gèrent pas leurs entreprises. Incapable de les contrôler efficacement, les propriétaires ne peuvent pas évaluer la proportion de la performance directement lié à des erreurs de gestion ou aux facteurs externes. Cela permet aux gestionnaires de fournir des efforts sous-optimaux.

#### ***1.1.4.2. Le problème du resquilleur***

Les entreprises publiques appartiennent à de nombreuses personnes (tous étant des citoyens). Aucun propriétaire individuel (citoyen) n'est assez motivé pour contrôler les gestionnaires des entreprises publiques étant donné que les bénéfices d'un tel contrôle iront à tous les propriétaires tandis que tous les frais sont supportés par les individus qui effectuent les contrôles.

### ***1.1.4.3. Les contraintes budgétaires faibles***

Faisant partie intégrale du gouvernement, les entreprises publiques peuvent obtenir une aide financière supplémentaire en cas de baisse de performance. Cette marge de manœuvre fait que les gestionnaires des entreprises publiques négligent leurs devoirs.

### ***1.1.5. L'échec et limites des entreprises publiques de la RDC***

L'objectif de base qui a motivé l'Etat à contrôler l'ensemble des activités stratégiques était d'accroître sa part à l'objectif global de croissance économique. Au cours des dernières décennies les performances individuelles ou mêmes globales des entreprises publiques à l'effort de développement ont été négatives. Car malgré le fait que les entreprises publiques congolaises vivent dans un paradis fiscal, elles ont réussi à transformer cette notion en parasite fiscal.

Pour Kalonji (1995), le parasite fiscal peut être défini comme une entreprise publique dont le financement en ressources locales est assuré non pas par une activité productive régulière, mais plutôt par une taxe spéciale avec l'accord du gouvernement.

En RDC, les entreprises publiques ne paient presque pas des taxes. Ou si elles en paient, c'est elles-mêmes qui en déterminent le niveau, car chaque entreprise a son régime fiscal. Les changements fréquents et intempestifs des mandataires des entreprises publiques pour cause des détournements des deniers publics, prouvent à suffisance l'échec dans la gestion des entreprises publiques congolaises.

L'insuccès des entreprises publiques congolaises est également visible en matière de politique d'investissement. La plupart des projets d'investissement mis en place par ces entreprises publiques souffrent de graves difficultés suivantes :

- la faiblesse dans l'identification et la préparation des projets ;
- les interférences politiques dans la sélection et le financement des projets ;
- la faiblesse de la gestion et de la supervision des projets ;
- la mauvaise coordination des ressources intérieures et extérieures ainsi que le fonctionnement sporadiques des projets.

En créant les entreprises publiques, la RDC devrait être très riche. Mais hélas, elle s'est enlisée et est reléguée aujourd'hui au rang des pays les plus pauvres du monde. La RDC est donc incapable d'assurer les services

publics de meilleure qualité et de moindre coût pour la société et également incapable d'accroître l'offre des biens et services pour la communauté.

Pour sortir de la noyade, l'Etat congolais est convaincu de la nécessité impérieuse de recourir une fois de plus à la privatisation dans un contexte post-conflit aux conséquences incalculables.

## **I.2. CHAMP D'APPLICATION DE LA S.N.EL**

Dans cette section nous allons traiter de deux grands points. Le premier point portera sur la présentation de la SNEL, en insistant sur son historique, sa mission et en suite sa nature et forme juridique. Le deuxième point parlera de la structure organique de la S.N.EL.

### ***I.2.1. Présentation de la S.N.EL***

#### ***I.2.1.1. Historique***

La Société Nationale d'Electricité, S.N.EL en sigle, est un consortium de droit public à caractères industriel et commercial créé par l'ordonnance n° 73/033 du 16 mai 1970. A l'origine l'entreprise avait reçu de l'Etat, en tant que maître d'ouvrage, le mandat de maître d'œuvre pour les travaux de première étape de l'aménagement du site hydroélectrique d'Inga.

En effet, dans le souci de répondre aux besoins énergétiques du pays, les pouvoirs Publics, par l'ordonnance Présidentielle n° 67- 391 du 23 septembre 1967, instituaient le comité de contrôle technique et financier pour les travaux d'Inga qui sera remplacé, en 1970, par la S.N.EL. A la suite de la mise en service de la centrale d'Inga I le 24 novembre 1972, la S.N.EL, devenait effectivement producteur, transporteur et distributeur d'énergie électrique à l'instar d'une autre société d'Etat, la Régie de distribution d'Eau la REGIDESO, et des six sociétés commerciales privées existantes, ayant le même objet social. Il s'agit de : COMETRICK; FORCES DE L'EST; FORCES DU BAS-CONGO; SOGEFOR; SOGELEC; COGELIN.

Au cours de la même année, le gouvernement mit en marche le processus d'absorption progressive de ces sociétés privées au profit de la S.N.EL. Ce processus conduira à l'instauration d'une situation de monopole au profit de la S.N.EL soutenue par la suite par la loi n 74/0 12 du 1974 portant reprise, par la S.N.EL, des droits, obligations et activités des anciennes sociétés privées d'électricités. Toutefois, la reprise totale, par la S.N.EL des activités

électriques de la REGIDESO ainsi que celles de ces centrales n'interviendra qu'en 1979.

A travers cette loi, l'Etat avait traduit sa volonté de s'assurer le contrôle direct de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique, ressources stratégiques en matière de développement économique et Social du pays. Depuis lors, la S.N.EL, contrôle en réalité toutes les grandes centrales hydroélectrique et thermique du pays. Seul quelques micro et mini central hydroélectrique du secteur minier et de petites centrales thermiques intégrées aux installations d'entreprises isolées continuent à relever du secteur privé. A ce jour, le service public de l'électricité est confié à la S.N.EL, il est érigé sous forme de société d'Etat, régie par la loi-cadre sur les entreprises publiques et l'ordonnance n° 78/196 du 5 mai 1978 approuvant ses statuts, sous la tutelle technique du ministère ayant l'énergie dans ses attributions ; la tutelle administrative et financière étant assurée par le ministère de portefeuille.

#### ***1.2.1.2. Mission de la S.N.EL***

L'activité de la S.N.EL est naturellement chargée d'une mission de service public. Cette mission de service public confiée à la S.N.EL entraîne évidemment pour elle un certain nombre d'obligation, c'est-à-dire l'application des lois générales du service public, à savoir l'obligation d'adaptation, l'obligation d'assurer la continuité du service et celle de respecter l'égalité des usagers devant le service.

Lorsqu'une autorité publique crée un service public, c'est dans le but de répondre à un besoin collectif ou des besoins collectifs spécifiques. Cependant la mission dévolue à la S.N.EL est défini par l'article 3 de l'ordonnance - loi créant cet établissement. L'établissement a pour objet, dit cet article, la production, le transport et la distribution d'électricité.

Il peut faire toutes opérations quelconques se rapportant directement ou indirectement à son objet. L'ordonnance - loi de mai 1970 était. Plus explicite à ce sujet.

Selon l'article 3 de ce texte, la S.N.EL a pour objet :

1. de capter et d'utiliser les eaux du fleuve Congo dans la région d'Inga pour la production d'énergie électrique ou à toutes autres fins ;
2. de construire ou exploiter par elle-même ou par des tiers pour elle-même, tous ouvrages, installations et usines pour le captage des forces hydrauliques ou l'utilisation des sources d'énergie. Il faut préciser ici que cette formule simple s'explique par le fait qu'Inga n'est pas la seule

source d'énergie hydroélectrique! du Congo. Il en existe d'autres, de moindre importance certes, mais néanmoins exploitables et économiquement viables ;

3. de produire par tous moyens, transporter, et utiliser, de façon quelconque l'énergie électrique sous toutes ses formes.

### ***1.2.1.3. Nature et forme juridique***

L'ordonnance loi n°33 du 16/5/ 1970 créant la S.N.EL stipule qu'il s'agit d'une société nationale ordonnance-loi n°74/023 du 09/02/1974 portant statut de la S.N.EL précise que la S.N.EL est un établissement public.

En se référant au sens étymologique des termes, l'on peut dire que la S.N.EL est une société qui appartient à la nation Congolaise. Mais cela n'apporte aucune lumière sur la nature juridique. C'est si vrai que l'on peut noter avec DUPONT que les expressions « entreprise nationale publique ou nationalisée ou société nationale » sont employées indifféremment. Ajoutons avec le même auteur, nous disons que les entreprises nationales se définissent par opposition aux établissements administratifs comme des organismes à caractère industriel et commercial.

Mais cette distinction non plus ne résout la question qui nous préoccupe. Ce qu'elle ajoute, c'est qu'il s'agit d'un organisme public qui diffère d'un établissement public administratif par son caractère commercial et industriel. Ainsi la qualification légale n'étant pas susceptible de fournir la certitude sur la nature juridique précise d'une institution, c'est à l'ensemble de ses règles d'organisation et de fonctionnement qu'il faut recourir pour-découvrir sa vraie nature juridique.

Aux termes de l'article premier de l'ordonnance-loi n° 74/023 du 09/02/1974 relative au statut de la S.N.EL, la société nationale d'électricité est un établissement public. Sans pouvoir revenir sur la notion de l'établissement qui est connue (exploitation juridique), rappelons toute fois que l'établissement public constitue une technique de décentralisation par service, et que c'est un organisme public soumis à une tutelle. Organisme public, cela revient à signifier que la S.N.EL est une personne morale de droit public.

#### ***1.2.1.4. L'organisation juridique et administrative de la S.N.EL***

L'énergie en générale et l'énergie électrique en particulier est aujourd'hui considérée dans le monde entier comme étant l'élément clé de l'industrialisation d'un pays, donc de son développement. Cette constatation amène les pouvoirs publics à se faire un devoir de contrôler plus étroitement ce secteur.

Il y a, à cela des raisons d'ordre technique et politique. Sur le plan technique, il y a lieu de noter qu'un certain nombre de sources d'énergie ont la qualité de « choses communes » (ex. l'eau). Il s'en suit que leur exploitation suppose nécessairement l'autorisation de l'Etat. D'autre part le transport et la distribution de l'énergie supposent fréquemment l'utilisation du domaine public, cela nécessite également l'intervention de pouvoirs publics soit pour autoriser, soit pour contrôler cette utilisation.

Sur le plan politique, l'Etat ne peut pas se désintéresser d'un secteur qui non seulement a un impact profond sur le développement économique du pays, mais peut aussi entraîner des répercussions sociales néfastes importantes. Ces impératifs ne pouvaient échapper au gouvernement congolais qui pris la ferme décision de se rendre maître du secteur énergétique surtout lorsqu'ont sait qu'en cette matière la nature a réellement gâter le Congo. Avoir une main mise sur ce secteur, c'est là une mission que le comité de contrôle technique et financier d'Inga était incapable de remplir efficacement. D'où la création d'un nouvel organisme s'imposait.

Aussi le Président de la République devait-il répondre a cette exigence en créant, par O.L. n°70/033 du 16/05/ 1970 un organisme autonome chargé de tous les problèmes touchant l'aménagement et l'exploitation hydroélectrique d'Inga; S.N.EL cerveau unique appelé à centraliser tous le problème de l'électrification du pays. Le même texte met fin à l'existence du comité de contrôle technique et financier pour les travaux d'Inga (Energie et progrès, revue trimestrielle de la S.N.EL, 1972, p. 11)

#### ***1.2.2. Structure Organique***

A ce point, il nous faut d'abord signaler que la S.N.EL connaît un double tutelle, celle du Ministère de l'énergie pour l'aspect technique et celle du Ministère de portefeuille pour l'aspect financier.

Du point de vue de la gestion; la S.N.EL est administrée par un conseil d'administration qui, est secondé par le comité de gestion. Le Collège de

commissaires aux Comptes ainsi que certains départements qui existent pour la surveillance.

#### ***1.2.2.1. Conseil d'administration***

C'est un organe dans le quel toutes les décisions de l'entreprise sont prises. Il fixe la politique de rémunération et de recrutement des agents il est constitué de sept membres au minimum et neuf au maximum.

#### ***1.2.2.2. Comité de gestion***

Le Comité de Gestion est composé de l'Administrateur Directeur General, de l'Administrateur Délégué Générale Adjoint, de l'Administrateur Directeur Technique, de l'Administrateur Directeur Financier et du Président de la Délégation Syndicale nationale.

Le Comité de Gestion représente la Direction générale dont la structure est décrite dans la macrostructure de la: S.N.EL. Il veille à la bonne marche et à l'application complète des décisions techno-économico-financière de l'entreprise. La Direction Générale de la S.N.EL est composée de neuf Départements à savoir :

- ❖ Département de l'Organisation et Contrôle (D.O.C);
- ❖ Département des Ressources Humaines (DR H) ;
- ❖ Département de Production et Transport (D.P.T);
- ❖ Département de Distribution (D.DI) ;
- ❖ Département Financier (D-FI) ;
- ❖ Département de Développement et Recherche (D.D.R) ;
- ❖ Département des Approvisionnement et Marches (D A M)
- ❖ Département du Secrétariat General (D S G)
- ❖ Département des Régions de Distribution de Kinshasa (D.D.K)

Parallèlement, à cette structure, la S.N.EL créa progressivement de 1980 à 1986 sa propre structure en lieu et place de celles héritées de ses prédécesseurs. La restructuration de la S.N.EL, devenue aujourd'hui un acquit, était un préalable à la conception et la définition d'un plan de développement à long terme de la société. Ce processus de réformes était accompagné d'une nationalisation progressive des cadres des directions et de commandement en remplacement du personnel expatrié, il a abouti à la situation où, depuis 1989, la S.N.EL ne compte plus que des nationaux dans ses effectifs.

En 1980, la S.N.EL a amorcé une étude de développement de la société. A l'entre-temps, la nécessité de mener parallèlement des actions de

sauvegarde ont conduit à la mise en place du programme intérimaire 1981-1983, suivi aussitôt après du programme 1984-1986.

A l'issue du second programme Intérimaire, parallèlement aux actions, s'est poursuivie l'élaboration de l'étude d'un plan de développement qui devrait prendre en compte tous les problèmes de l'entreprise et ceux des acquis qui concourent aux mêmes objectifs. Ainsi est né « le plan directeur national de développement du secteur de l'électricité à l'horizon 2005 » dont la publication date de 1988. Aujourd'hui, ce plan est actualisé jusqu'à l'horizon 2015.

Le plan directeur s'articulait autour des objectifs stratégiques suivants :

- ✓ rentabilisation des infrastructures de production. et de transports existants ;
- ✓ satisfaction de la demande au moindre coût;
- ✓ amélioration de la productivité ;
- ✓ recherche de l'équilibre financier.

Ce plan a permis d'arrêter deux programmes d'investissement prioritaires (P.I.P 1988-1990 et 1991-1993), premières tranches d'exécution du plan directeur.

L'embargo financier qui a frappé la R.D.C en 1990, les pillages de 1991 et 1993 et les deux guerres survenues au pays (guerre de libération de 1996 à 1997 et la guerre d'agression de 1998 à 2001) ont lourdement hypothéqué l'exécution des deux programmes d'investissements prioritaires.

Le plan directeur à horizon 2015 met quant à lui un accent particulier sur la nécessité de mettre l'énergie électrique au porté de tous les Congolais pour leurs épanouissements, singulièrement ceux habitant les milieux ruraux.

### ***1.2.2.3. Collèges de commissaires aux comptes***

Les commissaires aux comptes ont comme rôle, la surveillance et le contrôle de toutes les opérations de l'entreprise avec un pouvoir illimité. Ce contrôle est donc assuré par les audits du ministère de l'énergie et celui de finance.

### ***1.2.2.4. Situation géographique***

La société nationale d'électricité a son siège social au numéro 2331 sur l'avenue de la justice, dans la commune de la gobe dans la ville de Kinshasa. Elle est limitée :

- ❖ au nord par l'avenue de la justice;
- ❖ au sud par le boulevard du 30 juin;
- ❖ à l'est par l'avenue Batetela;
- ❖ à l'ouest par le conseil technique militaire belge.

Cette situation géographique montre avec plus de clarté que le siège de la S.N.EL est situé aux croisements des avenues Batetela et de la justice.

#### ***1.2.2.5. Objectifs poursuivis par la S.N.EL***

Après sa création au plan administratif et de la définition de ses statuts par les pouvoirs publics, il incombait à la nouvelle société de s'assumer en matérialisant ses structures fonctionnelles et ses activités sur le terrain. Pour ce faire, partant des anciennes sociétés productrices et distributrices d'énergies électrique ayant des structures et des cultures différentes, il a fallu:

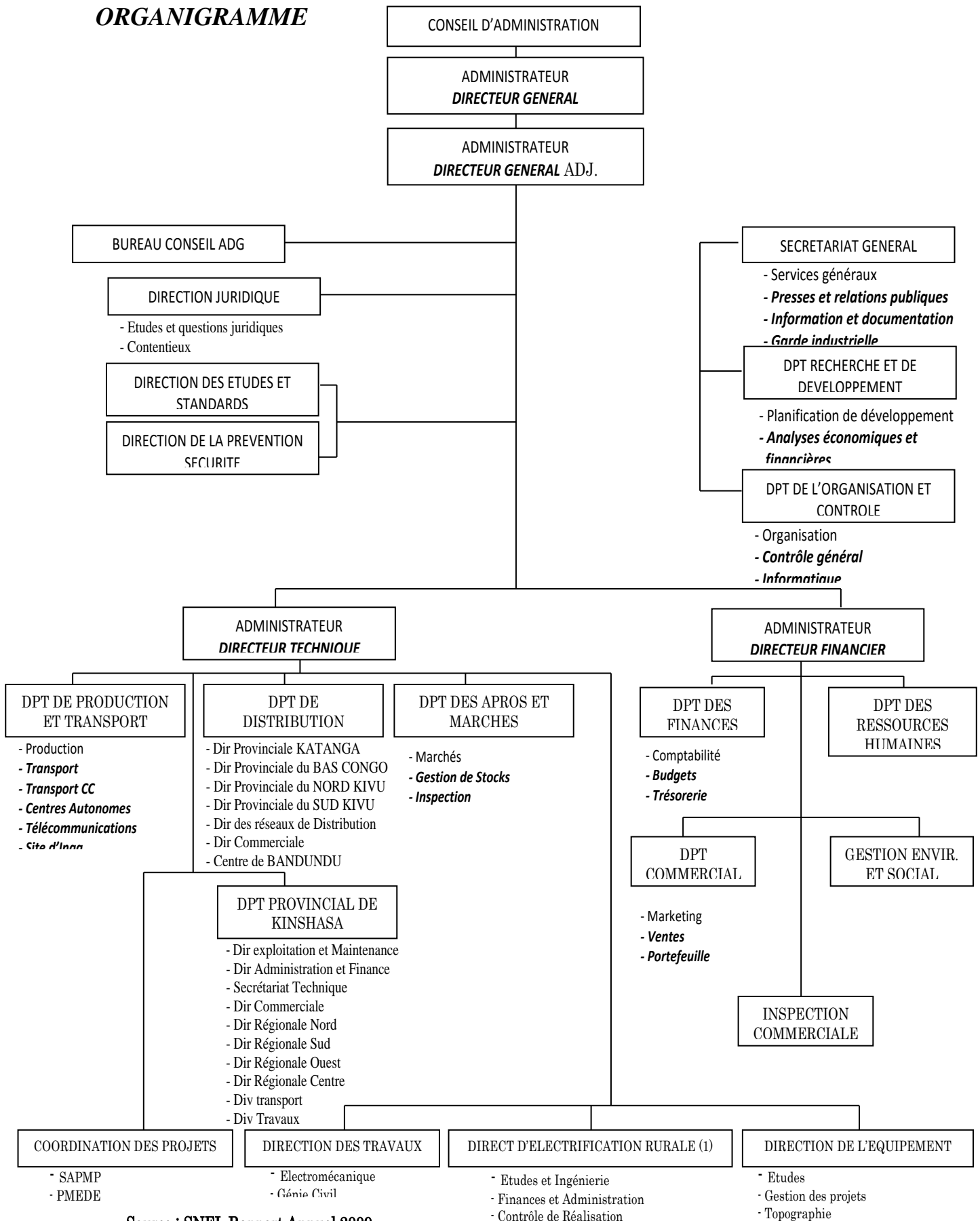
- ❖ traduire dans les faits une véritable société d'électricité à échelon national et internationale ;
- ❖ définir son développement à court, moyen et long terme en rapport avec les objectifs généraux lui assignés par l'Etat, produire, transporter et distribuer l'électricité au moindre coût.

Accomplissant au mieux ces deux objectifs, S.N.EL poursuit sa mission de maître d'œuvre pour les travaux d'aménagement du site d'Inga dont la première phase, Inga 1 (351 MW), officiellement démarrée le 1er janvier 1968, fut inaugurée le 24 Novembre 1972. La deuxième phase, Inga 11(1424 MW), a vu ses installations entrer en service en 1982.

Cette période des grands travaux a été couronnée par la construction de la ligne de plus ou moins 500 kV CC Inga - Kolwezi (1774km) ; la plus longue du monde. Entrée en service industriel en 1983, cette ligne était initialement destinée à l'approvisionnement en énergie électrique des mines et usines du Katanga, au sud du pays. Aujourd'hui, elle permet une desserte de quelques pays d'Afrique australe (Zambie, Zimbabwe et Afrique du sud).

*TFC : La réforme et privatisation des entreprises publiques en RDC. Analyse et Perspective. Cas de la Société Nationale d'Électricité. (SNEL)*

**ORGANIGRAMME**



Source : SNEL Rapport Annuel 2009

## **CHAPITRE DEUXIÈME :**

### **LES EXPERIENCES DE LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS QUELQUES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE.**

Le présent chapitre sera subdivisé en deux sections, la première va parler de démarches de privation et la seconde va donner les expériences de privatisation dans quelques pays subsaharienne.

#### **II.1 LES DEMARCHES DE LA PRIVATISATION**

En Afrique, de manière générale, la privatisation d'entreprises commerciales a suscité assez peu d'opposition de principe. Les finances publiques étaient exsangues et, de ce fait, les Etats n'arrivaient plus à remplir de manière satisfaisante leur mandat premier d'éducation, de prestation de soins de santé et de création d'infrastructures essentielles au développement économique. La ponction financière que leur imposait la mauvaise gestion des entreprises publiques devenait, dans un contexte de dégradation continue des termes de l'échange et d'endettement extérieur élevé, un poids insoutenable.

Le mécontentement se fit sentir lorsqu'il apparut que les programmes de désengagement de l'État se traduisaient souvent par des licenciements dans les sociétés restructurées ou privatisées ainsi que par la fermeture pure et simple d'entreprises alors que les filets sociaux mis en place s'avéraient insuffisants, mal conçus ou inadaptés aux contextes locaux.

L'opposition de principe s'est, par contre, manifestée beaucoup plus tôt et plus vivement lorsqu'il s'est agi du désengagement de l'État de sociétés de service public: transport en commun, électricité, eau, poste et télécommunications. Il apparaissait à beaucoup que seul l'État pouvait assurer ces services de manière satisfaisante. Les raisons ne manquaient pas. Qu'il s'agisse d'une réponse aux besoins primaires des populations (eau), d'un levier essentiel du développement économique et social (électricité) ou d'un enjeu stratégique, voire de sécurité nationale (télécommunications), ces services devaient nécessairement rester dans le giron de l'État.

Verger, (1997), la privatisation des entreprises de service public reste pleine et entière la responsabilité de l'État. C'est lui qui, grâce à la politique

sectorielle, définit les grandes orientations du secteur. C'est encore lui qui s'assure, directement ou via un organe de réglementation plus ou moins indépendant du pouvoir politique, des conditions de fourniture du service, de sa qualité et du niveau des tarifs. Bien que l'éventail des montages institutionnels et financiers soit assez large, en principe l'Etat se désengage des opérations, très souvent n'assume plus le financement des investissements et le risque financier. Par contre, l'octroi et la levée de permis ou de concessions lui laisse, dans tous les cas, la possibilité d'intervenir lorsque le service public est menacé.

### ***II.1.1. Les étapes du processus de privatisation***

Trois étapes importantes jalonnent le processus de privatisation: les études préalables conduisant au choix d'une technique de privatisation, la conception et la rédaction d'un nouveau cadre légal et réglementaire, l'appel d'offres et l'adjudication du marché.

#### ***II.1.1.1 Les études préalables***

Kagami, Tsuji, (2000), La plupart du temps, la privatisation des services publics est justifiée par des facteurs objectifs. Il peut s'agir, par exemple, de la mauvaise performance de l'opérateur du service public en matière de qualité du service, de niveau de desserte ou de performance financière, ou encore de l'incapacité des finances publiques à supporter les déficits successifs de l'entreprise. Mais, la rationalité économique et financière ne suffit pas pour expliquer les choix. Dans les faits, la privatisation est l'expression d'une volonté politique visant à désengager l'État de l'exploitation du service public; les facteurs objectifs venant, le plus souvent, cautionner, a posteriori la décision. En effet, nombre d'entreprises publiques n'ont jamais été privatisées malgré des déficits chroniques colossaux alors, qu'au contraire, d'autres parfaitement saines l'ont été par simple conviction idéologique.

C'est dans cette optique qu'il faut voir les études de privatisation. Elles ont moins pour objet de décider de la privatisation que d'identifier la meilleure option en fonction d'un certain nombre d'objectifs. En bref, la question posée n'est pas: *faut-il ou non privatiser l'entreprise XYZ?* Mais plutôt: *étant donné que le gouvernement a, pour telles ou telles raisons, décidé de privatiser l'entreprise XYZ, quelle la meilleure manière de procéder?*

**a) Les objectifs des études préalables**

La décision de privatisation est souvent accompagnée d'une prise de position de principe sur la révision du monopole et l'introduction de la concurrence. Il s'ensuit que les formules de privatisation envisagées doivent :

- ❖ D'une part, répondre aux attentes du gouvernement en matières de finances publiques et de niveau de service. Il peut s'agir notamment de :
  - contribuer au rééquilibrage budgétaire en supprimant les décaissements imputables à l'entreprise publique (service de la dette, subventions d'équilibre ou d'investissements...) ou les manques à gagner résultant de régimes de faveur (exonérations fiscales et douanières, taux d'imposition réduits...);
  - tirer le meilleur parti financier possible d'une éventuelle transaction;
  - augmenter la qualité du service: accessibilité, fiabilité, sécurité...;
  - diminuer les tarifs ou, à tout du moins, les garder dans des limites raisonnables eu égard aux exigences de qualité.
- ❖ Et d'autre part, garantir, au moins à terme, le choix d'ouverture du marché à de multiples prestataires de service.

Enfin, les formules de privatisation envisagées doivent être réalisables et pour ce faire, satisfaire aux attentes des individus, groupes ou institutions concernés :

- *Les employés* - Si elles s'avèrent nécessaires, les compressions de personnel doivent avoir lieu dans le cadre d'un plan social équitable assurant à la fois des indemnités de départ suffisantes et des conditions de réinsertion réelles du personnel excédentaire.
- *Les actionnaires* - Le rendement doit être suffisamment attrayant à court terme pour que des investisseurs privés soient enclins à prendre un risque financier. A ce sujet, il faut remarquer que plus le risque «pays» et le risque «entreprise» sont importants, plus le rendement attendu est élevé.
- *L'opérateur stratégique* - Ce dernier poursuit, en principe, des objectifs de rendement à moyen et long termes. Il a donc besoin d'un environnement économique, social et politique favorable, d'un cadre légal et réglementaire clair et d'une solution institutionnelle qui lui assure un niveau de participation au capital en rapport avec le risque qu'il devra prendre.

- *Les usagers du service public* --Les garanties qui leur sont offertes en matière d'amélioration de la qualité du service et de stabilité des prix doivent être crédibles. Par conséquent, les engagements de l'opérateur du service public doivent porter sur un horizon suffisant pour que les usagers puissent en sentir durablement les effets.
- *Le gouvernement* - Les options préconisées doivent pouvoir faire l'objet d'un programme de communication donnant une image positive de la réforme. Pour cela, les options proposées doivent dégager des bénéfices palpables et perçus comme importants par la population.

Les études préalables visent donc - à partir d'une collecte d'informations portant sur l'entreprise et son environnement - à présenter au gouvernement un ensemble de solutions réalistes répondant à ses préoccupations. Le réalisme des solutions proposées doit être soutenu par des projections financières dont les hypothèses traduisent raisonnablement l'évolution future de l'entreprise et du secteur.

Par ailleurs, les données recueillies lors des études et les projections financières composeront l'essentiel de l'information destinée aux partenaires stratégiques potentiels.

### ***b) Le déroulement des études préalables***

#### **❖ L'environnement de l'entreprise**

Les études préalables comprennent donc une revue de l'environnement de l'entreprise et du secteur dans lequel elle opère. Cette revue n'appelle aucun commentaire particulier si ce n'est qu'elle doit aborder - au moins de manière sommaire - les aspects politiques, sociaux, économiques, légaux, réglementaires et institutionnels. Suivant les cas, l'emphase peut devoir être mise sur le régime fiscal applicable, les réglementations sur les investissements, le rapatriement des bénéfices et des capitaux ou le régime des changes.

#### **❖ L'analyse technique**

L'analyse technique vise à asseoir les bases des simulations financières qui devraient, in fine, éclairer le choix d'une solution institutionnelle rationnelle. Elle est réalisée sous deux perspectives :

- ✓ La première est historique et factuelle. Elle comprend :
  - des études organisationnelles (structure, fonctions, effectifs, système d'information);
  - une appréciation de l'offre interne (parc de production, réseau de distribution, évolution de la production et de la consommation...) et externe (producteurs indépendants alimentant le réseau public ou auto-producteurs);
  - une analyse historique de la situation financière et des engagements de l'entreprise.
- ✓ La seconde perspective, de nature prévisionnelle et prospective, comprend l'étude de la demande, les mesures de réhabilitation et de mises à niveau des installations ainsi que d'amélioration de l'efficacité de l'organisation :
  - *L'étude de la demande* constitue la pierre angulaire de l'édifice menant à la prise de décision. En effet, la validité des scénarios proposés est étroitement liée aux projections de demande. Le choix d'un modèle de prévision (tendanciel, économétrique ou analytique) dépend essentiellement des données historiques dont on dispose sur la structure de la clientèle, l'élasticité de la demande ainsi que de l'écart existant entre le contexte de l'offre actuelle et celui envisagé (anomalies d'exploitation persistantes: délestages ou coupures, pertes non techniques, taux de recouvrement...).
  - *Les mesures de réhabilitation et de mise à niveau des installations* supposent un inventaire et une évaluation préalable de leur état lequel pourra comporter un diagnostic environnemental. Ces mesures devront être suffisamment précises pour déboucher sur une évaluation raisonnable des coûts impliqués pour leur implantation.
  - *Les mesures d'amélioration de l'efficacité* visent, compte tenu du contexte local, à mettre en adéquation les pratiques actuelles de gestion avec celles souhaitables. Les critères pouvant servir de référence doivent être recherchés auprès d'entreprises du même secteur d'activité opérant sur des marchés de tailles comparables dans des pays connaissant des niveaux de développement similaires.
- ❖ Les simulations financières

L'élaboration des simulations financières — souvent sur 10 ans, parfois plus - comportent deux stades :

- ✓ Dans un premier temps, elles doivent viser à déterminer les besoins en financement pour l'augmentation de la capacité installée et l'extension du réseau suivant différents scénarios de prévision de la demande. A ce stade, sont ignorés à la fois les remises à niveau nécessaires, les améliorations d'efficacité possibles et les problèmes de financement. Les hypothèses incluent, en outre, une capacité actuelle installée opérationnelle ainsi qu'un certain nombre de données découlant de choix politiques (niveau de desserte, normes de services, niveau de fiabilité et politique tarifaire), techniques (sélection d'équipements ou de technologies) et financiers (essentiellement le taux d'actualisation).
- ✓ Dans un second temps, les simulations intègrent la situation financière initiale de l'entreprise, les coûts de mise à niveau et de réhabilitations, les évaluations des mesures de l'amélioration de l'efficacité, les besoins en financement calculés dans la phase précédente ainsi que le coût du capital suivant différents montages institutionnels. Les déclinaisons des scénarios de base peuvent être infinies mais en règle générale ils visent à différer des investissements et/ou à faire fluctuer les tarifs - variables liés aux objectifs de service (accessibilité et fiabilité) - de manière à identifier les solutions d'équilibre financier raisonnables dans des contextes externes hautement probables. Le caractère raisonnable des solutions doit être apprécié en regard des attentes de tous les partenaires : l'État (impact positif sur les finances publiques, développement du secteur); les actionnaires (rendement à court terme attrayant); l'opérateur stratégique (rendement à moyen et long termes prometteurs) et les usagers (structure et niveau de tarifs facilitant l'accès des ménages aux services et permettant aux entreprises d'être compétitives).

### ***c) La prise de décision***

Kouo, et al. (1995), la prise de décision en matière de privatisation doit être précédée de réponses à deux types de questions; l'un porte sur la structure du secteur (modèle structurel), l'autre sur le degré d'implication du secteur privé dans les prestations de service public (modèle institutionnel).

Par contre, il est intéressant de couvrir ici les aspects liés à la structure du secteur et à la combinaison des différents modèles structurels et institutionnels.

Depuis quelques années, il est devenu courant de définir comme des missions distinctes des activités de production, de transport et de distribution qui étaient auparavant considérées comme des fonctions de l'entreprise. On en est venu ainsi à envisager le démembrement, la désagrégation de ce qui semblait ressortir autrefois d'un monopole naturel.

### **Les modèles structurels**

Trois types de modèles structurant les secteurs de service public existent : le monopole intégré, la désintégration verticale et la désintégration horizontale.

- ❖ *Par monopole intégré*, il est entendu ici le cas de figure dans lequel une seule entreprise a, sur un territoire déterminé, l'exclusivité de produire, de transporter et de distribuer de l'eau ou l'électricité.
- ❖ *La désagrégation verticale* consiste à distinguer les activités de production, de transport et de distribution, à créer autant d'entités distinctes et, en principe, à les confier à des opérateurs économiques différents.
- ❖ *La désagrégation horizontale* consiste, au moins dans le secteur de l'électricité, à confier à plusieurs opérateurs l'activité de production. Elle peut parfois également concerner la distribution.

Souvent, la désagrégation verticale est un prélude à une désagrégation horizontale de la production et/ou de la distribution afin d'introduire la concurrence dans ces activités.

### **Monopole ou désagrégation**

Le choix entre le monopole ou la désagrégation n'est pas facile à faire; ceci est d'autant plus vrai en ce qui concerne les petits systèmes. Contrairement à ce qu'il est souvent prétendu, les avantages et les inconvénients sont difficiles à mesurer et la preuve est loin d'être évidente. Le jugement semble devoir s'exercer à divers niveaux :

- ❖ l'augmentation de la productivité engendrée par l'introduction de la concurrence compense-t-elle les augmentations éventuelles de coûts susceptibles de suivre la désagrégation?
- ❖ les économies d'échelle permises par le monopole sont-elles supérieures aux potentielles inefficacités non sanctionnées par le marché?

- ❖ bien que différents, les besoins de réglementation sont-ils plus importants lorsqu'il s'agit de préserver les consommateurs des abus du monopole ou lorsqu'il faut articuler les modes d'intervention des différents intervenants du même secteur?

*L'introduction de la concurrence* dans la production, suite aux désagréments verticale et horizontale du secteur, suppose le respect des règles de base d'une compétitivité effective :

- le nombre de producteurs doit être suffisant;
- il doit exister un équilibre dans leurs tailles respectives (la plus grande des unités de production ne doit pas être en mesure de fixer les règles du jeu);
- l'accès au réseau de transport ne doit pas défavoriser les plus petits et/ou les plus éloignés (penser à un système de type Internet en fonction du nombre de «paquets» transportés plutôt que de la distance).

Le choix dépend moins d'une analyse des économies d'échelle que du contexte du secteur. La situation idéale pour l'introduction de la concurrence est tout d'abord un marché en forte croissance susceptible à la fois d'attirer de nouveaux investisseurs et d'inciter les producteurs présents à être plus efficaces. Mais surtout, il faut que la demande ne soit que très légèrement excédentaire de sorte que tout nouveau producteur apportant une surcapacité temporaire soit tenu de vendre l'énergie à un prix compétitif par rapport aux entreprises installées dans le marché.

Lorsque la demande est largement excédentaire par rapport à l'offre, il est vraisemblable que l'intervention de multiples producteurs - si elle peut contribuer à résoudre la sous-capitalisation du secteur - ne conduira pas à une concurrence effective et que le tarif à la production s'alignera sur le prix du producteur le moins efficace. Que le secteur soit désagrégé ou non, à partir du moment où il est décidé de faire intervenir le secteur privé, le cadre réglementaire doit être renforcé. Les axes de renforcement sont toutefois différents dans les cas de monopole et de désagrégation.

- ❖ *Cas du monopole* - En principe, plus le secteur ou segment du secteur est concurrentiel, moins il a besoin d'être réglementé. Par contre, plus le secteur ou segment de secteur a un caractère d'oligopole (voire de

monopole), plus les usagers (consommateurs ou intervenants des autres segments du secteur) doivent être protégés des abus potentiels; par conséquent plus ce secteur ou segment de secteur doit être réglementé.

La réglementation doit donc, dans le cas du monopole, viser d'une part à protéger les consommateurs et, d'autre part, à définir le partage des responsabilités entre le monopole et l'État.

- ❖ *Cas de la désagrégation* - La désagrégation suppose que la production, le transport et la distribution fassent à la fois l'objet de réglementations distinctes mais aussi de mesures de coordination indispensables au bon fonctionnement du secteur. De telles réglementations sont difficiles à mettre au point ; elles doivent être à la fois efficaces et relativement légères. De plus, elles exigent un organe régulateur neutre composé de membres compétents, indépendants et perçus comme tels par les tiers et les investisseurs.

#### ***Combinaison de choix structurels et institutionnels***

- ❖ *Le monopole privé* - L'un des principaux avantages de l'instauration de monopoles privés devant opérer dans des territoires bien délimités est leur relative facilité d'implantation.

La raison essentielle guidant le choix de cette option est la croyance que la gestion privée va permettre une certaine rationalisation des opérations. En pratique, il s'avère souvent que l'État continue à intervenir, notamment afin de limiter les impacts sociaux et/ou politiques des mesures de rationalisation.

Un tel choix ne saurait être fait sans que de sérieuses balises aient été prévues pour limiter les possibilités d'intervention de l'État. Ces balises doivent être pensées dans un cadre légal et réglementaire global qui délimite rigoureusement les responsabilités de l'État de celles de l'opérateur, et qui le départit du pouvoir de réglementation au profit d'un organe indépendant.

- ❖ *Les contrats d'achat d'énergie* - Cette formule permet la coexistence d'un monopole privé et de producteurs indépendants d'électricité. L'opérateur du monopole est mis en compétition avec des fournisseurs indépendants pour la construction et l'opération de nouveaux moyens de production. L'opérateur est tenu d'acheter l'énergie offerte au moindre

coût. Il s'agit essentiellement d'un aménagement de la situation de monopole visant à rationaliser les coûts de production d'énergie.

Cette solution est souvent adoptée pour faire suite à une première étape dans laquelle on a transféré le monopole du secteur public au privé.

- ❖ *Entreprise intégrée et concurrence dans la production et la distribution d'énergie*- Là encore, bien que la structure du secteur soit conservée, il s'agit d'un pas de plus vers l'introduction d'une concurrence complète dans le secteur.

L'entreprise intégrée a l'obligation de mettre le réseau de transport à la disposition des producteurs et des acheteurs d'énergie. Les conditions de mise à disposition du réseau doivent être raisonnables de façon à garantir une réelle compétition.

- ❖ *La désagrégation verticale et horizontale* - Le réseau est opéré par une entité indépendante devant traiter de manière équitable tous les usagers du réseau, qu'ils soient producteurs ou acheteurs. L'entité est responsable de la régulation des mouvements d'énergie (dispatching). L'introduction de la compétition peut toucher ou non la distribution.

En résumé, le choix d'une option de gestion résulte d'un arbitrage complexe dans lequel entrent en jeu des données objectives, des prévisions et des choix politiques.

### ***II.1.1.2. Le nouveau cadre légal et réglementaire***

#### ***a) Une nouvelle répartition des rôles***

La volonté de redéfinir les rapports entre l'Etat et les opérateurs du service public s'est traduite par l'introduction d'un nouvel acteur auquel a été confié une partie des prérogatives anciennement attribuées à l'État. Organe de réglementation, Autorité de régulation, voire simple Commission au sein d'un ministère, cet acteur a pu prendre diverses dénominations suivant l'inflexion que l'on voulait donner à sa mission et l'indépendance dont on désirait le doter.

Il n'en demeure pas moins, qu'à des degrés divers, les grands axes des réformes ont visé à attribuer à l'État un rôle essentiellement politique de définition des grandes orientations, à l'Organe de régulation/réglementation celui

de gérer le secteur et à l'Opérateur la mission de diriger l'entreprise dans le cadre d'orientations générales et règlements clairs et cohérents.

### ***b) Les textes encadrant le secteur***

Le cadre légal et réglementaire vise à établir les rapports entre les différentes parties prenantes : l'État et son ministère responsable du secteur, l'Organe de réglementation, l'Opérateur du service public et les usagers. Il est constitué de différents textes dont les caractéristiques sont succinctement décrites ci-après soit le Code, le cahier des charges, le règlement des abonnés et la convention ou contrat de gestion.

Alors que le code de l'électricité s'applique à tous les intervenants du secteur, le cahier des charges vise à normaliser les rapports entre l'État et les opérateurs, le règlement des abonnés ceux entre l'opérateur et les usagers.

### **Le code de l'électricité**

Le code de l'électricité a pour objet de définir les conditions générales dans lesquelles s'exerce l'exploitation du service public. Il traite des principes sur lesquels repose l'organisation du secteur (monopole, concurrence, désagrégation); des conditions d'accès au réseau; des modalités d'octroi et de gestion des permis et des licences d'exploitation ainsi que la gestion du secteur (rôle et attributions de l'État et de l'Organe de réglementation).

### **Le cahier des charges**

Le cahier des charges est soumis à la loi et à l'exercice de la juridiction de l'Organe de réglementation. Il traite des conditions particulières dans lesquelles les opérateurs doivent exercer leurs activités d'entreprise. Elles comprennent le régime des biens; les modes d'exécution des travaux d'entretien, de renouvellement et d'extension des infrastructures; les conditions d'exploitation du service public ainsi que les principes en matières d'abonnement et de tarifs.

Le cahier des charges est accompagné d'annexes ou d'une série de textes complémentaires précisant le périmètre géographique dans lequel s'exerce le mandat de service public; le plan d'investissement; les tarifs et leur formule de révision ainsi que divers objectifs de qualité de fourniture de service.

## **Le contrat**

Complètement absentes en cas de privatisation par capitalisation, essentielles dans les cas d'une délégation de gestion, l'importance de clauses contractuelles croît au fur et à mesure que diminue le risque financier de l'opérateur. Les objectifs de performance liés à des clauses d'indexation des revenus sont autant de garanties que l'État doit prendre pour s'assurer de la qualité des prestations non sanctionnées par un risque d'entreprise et/ou de secteur.

## **Le règlement des abonnés**

Le règlement des abonnés a pour objet de définir les conditions et modalités suivant lesquelles est accordée la fourniture du service aux demandeurs et usagers. Il définit à la fois les droits des usagers et les obligations de l'exploitant en termes de permanence, de continuité et de régularité du service. Il couvre à la fois :

- tous les aspects relatifs aux caractéristiques techniques du service et aux conditions dans lesquelles il est fourni ainsi que les responsabilités de l'exploitant à cet égard;
- et le volet administratif de l'exploitation : abonnement, renouvellement, cessation, facturation, paiement...

### ***II.1.1.3 L'appel d'offres et l'adjudication du marché***

Il ne peut être question, dans ce texte, de décrire les procédures administratives d'appel d'offres et d'adjudication des marchés, qui bien que relevant des législations nationales de passation des marchés publics, possèdent un grand nombre de caractéristiques communes. Qu'il soit ouvert ou restreint l'appel d'offres doit, de manière générale, mais a fortiori lorsqu'il porte sur des services publics, se dérouler de manière parfaitement transparente dans le respect d'une procédure préétablie largement diffusée, claire à la fois pour les soumissionnaires et pour le public en général. En plus du respect des normes établies et de la transparence, l'idée-force qui doit guider le processus d'appel d'offres est l'égalité de traitement des soumissionnaires. Tous les documents nécessaires à la préparation d'une offre éclairée doivent être - dans des conditions identiques pour tous - mis à leur disposition :

- instructions générales;
- politique sectorielle et stratégies correspondantes;
- documents décrivant le mode de fonctionnement du secteur (réglementation, gestion du patrimoine, redevances éventuelles...);
- modalités de détermination des tarifs;
- documents de diagnostic du secteur, états financiers et simulations financières;
- lois de portée générale mais ayant une incidence particulière sur le secteur;
- code de l'électricité, cahier des charges, règlement des abonnés...

Les informations devant être mises à la disposition de tous comprennent les questions postérieures au lancement de l'appel d'offres et les réponses qui leur sont apportées.

La mise à disposition des informations ci-dessus mentionnées ne dispense pas les soumissionnaires de l'obligation de « due diligence » qui leur est faite. Il appartient à chacun d'entre eux de se renseigner sur l'environnement général des affaires dans le pays: contexte politique, économique et social; lois du travail; code des investissements; rapatriement des capitaux; état des infrastructures; conditions de crédit... Ce sont là des informations à caractère public dont tout investisseur averti doit prendre connaissance avant de se lancer en affaires.

### ***II.1.2. Les conditions indispensables d'une privatisation réussie***

Selon Radon (2005), Un projet de privatisation mal conçu peut causer plus de problèmes qu'il n'en résout, entraînant ainsi d'avantage de corruption, un plus grand fossé entre les riches et les pauvres, une exacerbation des tensions sociales, l'enrichissement d'une élite et la création d'un système défiant toute réforme future.

La privatisation ne devrait pas se produire en l'absence d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel qui convient, surtout si les entités envisagées à la privatisation sont engagées dans des activités nécessitant une réglementation et un contrôle, comme dans d'importantes activités environnementales ou des activités ayant des incidences sur la santé.

En supposant qu'un tel cadre soit en place, voici une brève liste des exigences essentielles pour qu'une privatisation de la S.N.EL soit réussie:

- ★ Une stratégie globale claire et transparente, comprenant un échéancier des différentes étapes à franchir:
  - Une stratégie commerciale ;
  - Une stratégie industrielle (il n'y a pas de remède « passe-partout»);
  - Une stratégie réglementaire et institutionnelle ;
  - Une stratégie juridique ;
  - Une stratégie en termes d'éducation et de formation ;
  - Une évaluation de l'impact social ;
  - Une stratégie de lutte contre la corruption.
- ★ Expertise et compétences :
  - Des experts juridiques, des experts financiers et des experts en matière de négociation ;
  - Une politique de contrôle des experts (les experts ne voient pas nécessairement la vue d'ensemble vu qu'ils se concentrent sur les compétences fonctionnelles).
- ★ Un plan commercial bien ficelé :
  - Créer un organisme distinct pour la surveillance, le contrôle et la mise en œuvre de cette stratégie, éventuellement rendant compte directement au plus haut niveau du gouvernement ;
  - Peser les avantages et les inconvénients des différentes approches (p.ex., les ventes aux enchères, les ventes directes) ;
  - Prendre en compte l'impact social (p.ex., la privation de certains vis-à-vis l'enrichissement des autres) ;
  - Établir les termes contractuels de vente aussi bien que les engagements des acheteurs :
    - Devrait obliger l'acheteur de fournir un programme de financement et de gestion ;
    - Devrait prévoir les dispositions à prendre en cas de défaillance par rapport aux engagements du contrat de vente (le non-respect des conditions devrait même amener au retour de la propriété) ;

- Besoin de connaître la véritable identité de l'acheteur et la provenance des fonds ;
- Le cas échéant, les acheteurs locaux devraient être encouragés (p. ex., à travers les prêts spéciaux, un soutien en matière de gestion et de compétences).

## **II.2. QUELQUES EXPERIENCES DE PRIVATISATION D'ENTREPRISES D'ELECTRICITE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

### ***II.2.1. Afrique francophone***

Turkson (2000), En décrivant brièvement la situation institutionnelle actuelle dans sept pays africains francophones nous ne prétendons certainement pas réaliser une analyse exhaustive, et encore moins tirer des conclusions définitives sur la privatisation des entreprises d'électricité.

Les différents pays, dont un aperçu du modèle institutionnel est décrit ci-après, soit le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, le Mali, le Sénégal et le Togo sont très différents les uns des autres. Leurs particularités, notamment:

- la disparité entre le nombre d'usagers, la capacité installée et les sources d'énergie (thermique, hydraulique ou achat hors frontières);
- la nature des services fournis (eau et d'électricité ou électricité seulement);
- le temps écoulée depuis la réforme (15 ans en Côte d'Ivoire, souvent moins de 5 ans dans les autres cas);
- rendent difficiles les comparaisons.

Par contre, il est facile de constater, qu'à l'exception peut-être de la Côte d'Ivoire, les différentes réformes n'ont pas apporté de solution convaincante. Certaines difficultés ont persisté, de nouvelles se sont dressées en chemin, certains pays ont du faire marche arrière, d'autres ont persévéré dans la voie choisie en effectuant des ajustements nécessaires.

Mais en général, toutes les réformes ont été confrontées à la réalité tenace du financement, réalité résultant de l'équation suivante dont chacune des trois variables fait référence aux deux autres :

- ✓ Incapacité des populations à payer le coût réel du service (que celle-ci soit réelle ou perçue comme telle par le politique) ;
- ✓ Manque de ressources financières de l'État (notamment pour compenser la première variable) ;
- ✓ Souci des opérateurs de limiter leurs engagements financiers.

## **1. Cameroun**

En juillet 2001, AES Corporation a acquis 56% des actions de la SONEL, le reste appartenant à l'État camerounais. La nouvelle société dénommée AES-SONEL bénéficie d'une concession d'une durée de 20 ans qui, selon de décret N° 2000/464/PM du 30 juin 2000, lui conférerait pendant cette période un monopole de fait sur la production, le transport et la distribution de l'électricité, à l'exception toutefois de la fourniture d'électricité aux clients MT et HT pour lesquels le monopole était fixé à 5 ans.

L'Agence de régulation du secteur de l'électricité créée par le décret N° 99/125 du 15 juin 1999 est chargée de la supervision du secteur et des arbitrages entre le/les opérateurs ou entre ces derniers et l'État. L'agence est financée par un prélèvement de 1% sur les revenus des entreprises d'électricité; montant qui est partagé avec l'Agence d'Électrification Rurale (AER).

L'AER, créée par le N° décret 99/193 du 8 Septembre 1999 est responsable de la planification de l'électrification rurale, de la levée de fonds et toute autre activité permettant le développement du sous-secteur.

## **2. Côte d'Ivoire**

La Compagnie Ivoirienne d'Électricité (CIE) est une société par actions contrôlée à 51% par la Société Internationale de Services Publics (SISP) appartenant à 100% au Groupe SAUR. Le reste du capital est partagé entre SAUR (18%), des actionnaires ivoiriens (26%) et le personnel (5%). En vertu d'un contrat d'affermage se terminant en 2005, la CIE a le mandat d'exploiter les infrastructures mises à sa disposition par l'État ivoirien, d'assurer la gestion technique et commerciale du système électrique et de réaliser les travaux définis en accord avec l'Autorité concédante.

Les missions dévolues à l'État ont été réparties entre trois organismes :

- L'Autorité Nationale de Régulation du Secteur de l'Électricité (ANARE) a d'une part, une mission d'arbitrage entre les acteurs (opérateurs et État) et d'autre part un rôle de garant du respect de différentes conventions et des règlements.
- La Société de Gestion du Patrimoine du Secteur Électrique (SOGEP) est en charge de la gestion du patrimoine de l'État et du suivi financier et comptable du secteur.
- La Société d'Opération Ivoirienne d'Électricité (SOPIE) est responsable de la gestion des mouvements d'énergie électrique, de la planification des projets de production, de transport et de distribution. Elle doit également assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux réalisés pour le compte de l'État.

La production est ouverte à la concurrence et quelques sociétés exploitent des centrales en vertu de contrats BOOT (CIPREL, CINERGY).

### **3. Gabon**

Le capital de la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG), privatisée en 1997, est détenu à 51% par le groupe français Veolia Water. Le reste du capital est partagé entre des actionnaires privés (44%) et les employés (5%). La SEEG bénéficie d'une concession privée lui octroyant pour une période de 20 ans le monopole de la production et de la distribution de l'eau et de l'électricité.

### **4. Guinée**

La société d'État Électricité de Guinée (EDG) a été créée fin 2001 après le retrait des entreprises privées étrangères de l'ancienne société (SOGEL) qui faisait l'objet d'une concession de 10 ans devant se terminer en 2004. Dans le même temps, la société de patrimoine ENELGUI était également dissoute.

L'EDG est chargée du patrimoine et de la production, du transport et de la distribution de l'électricité.

## **5. Mali**

Énergie Du Mali (EDM) a été privatisée en 2001. Saur International (PAI partenaires) détient 39% du capital, IPS (Groupe Aga Khan) 21% et l'État malien 40%. Les services de l'eau et de l'électricité font l'objet de deux contrats séparés soit respectivement un contrat d'affermage et une concession de monopole de distribution. EDM-SA est concessionnaire du service public pour une période de 20 ans avec possibilité de prorogation de 5 ans.

Une Commission Indépendante de Régulation de l'Électricité et de l'Eau (CREE) a été créée en 2000.

## **6. Sénégal**

Après l'échec fin 2000 d'une convention, signée en mars 1999, portant sur la cession d'un peu plus du tiers du capital de la SENELEC à un partenaire stratégique, une relance de l'appel d'offres a été effectuée en juillet 2001. Les termes de l'appel d'offres prévoyaient la cession de 51% du capital, l'État conservant le reste jusqu'à ce que les conditions soient favorables à la vente de ses actions à des intérêts privés. Cette nouvelle démarche s'est avérée infructueuse.

A l'heure actuelle la SENELEC une société anonyme à capitaux publics. Elle détient un monopole pour la production, le transport, la distribution et de la vente de l'énergie électrique sur tout le territoire sénégalais.

La régulation et le contrôle du secteur sont assurés par la Direction de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie du Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Hydraulique.

## **7. Togo**

Depuis 2000, Togo Électricité détient une concession, d'une durée de 20 ans, pour la distribution et la vente de l'énergie électrique au Togo. Ses actionnaires sont Elyo (Groupe Suez) et Hydro-Québec International.

En amont, la Communauté Électrique du Bénin (CEB) est une entreprise créée par un accord international bénino-togolais de l'électricité à le mandat de produire, acheter (auprès de Volta Region Authority et la Compagnie Électrique Ivoirienne) et commercialiser le courant électrique au Togo et au Bénin.

L'Autorité de Réglementation du Secteur de l'Électricité créée en novembre 2000 a pour principaux rôles de déterminer, suivre et contrôler le système de tarification; s'assurer du respect des règlements et conventions; veiller aux intérêts des consommateurs, surtout les plus vulnérables.

**CHAPITRE TROISIÈME :**  
**LES ENJEUX POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS DE LA**  
**PRIVATISATION DE SOCIÉTÉ NATIONALE D'ÉLECTRICITÉ EN**  
**RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.**

Le présent chapitre sera subdivisé en trois sections : la première va parler de marché congolais de l'électricité, la seconde va montrer les enjeux politiques et administratifs de la réforme dans le secteur d'Electricité en RDC. Et enfin, nous essayerons de donner les perspectives d'avenir de la privatisation de la S.N.EL en RDC.

**III.1. LE MARCHÉ CONGOLAIS DE L'ELECTRICITE**

Moussaoui (2008), en dépit des potentialités énergétiques importantes que renferme la RDC, 45% seulement de la population ont accès à l'électricité en milieu urbain et 5% seulement en milieu rural.

La desserte en électricité en RDC est caractérisée par l'ancienneté des équipements et la saturation des réseaux à cause de l'insuffisance de capitaux, notamment privés pour réaliser de nouveaux investissements. Pour pallier ce déficit d'investissement dans le secteur, le gouvernement congolais a choisi la voie de la libéralisation pour mettre fin au quasi-monopole de la société nationale d'électricité (SNEL). Si la société civile, à l'image de l'Intersyndicale, a salué l'initiative de libéralisation, elle a exhorté le gouvernement à l'accompagner d'une réglementation des prix afin de protéger les petites bourses. Cela risque d'aller à l'encontre de la raison d'être de la réforme du secteur, à savoir le drainage des investissements privés.

En règle générale, le marché de l'électricité se compose de deux compartiments : le marché de gros et celui du détail. Le premier est le lieu de rencontre entre les producteurs qui offrent l'électricité qu'ils ont produite aux distributeurs, et le second désigne le lieu de rencontre entre les distributeurs qui fournissent l'électricité achetée pour la revendre aux consommateurs finaux. La demande de réglementation des tarifs formulée par la société civile concerne le marché de détail. Si le gouvernement congolais accepte, sans tenir compte des prix sur le marché de gros, il risque de biaiser le fonctionnement de l'ensemble du marché d'électricité.

En effet, si les prix du marché de détail sont fixés, ils ne pourront pas être affectés par les variations dans la production. Seuls seront affectés les prix de gros. Dans le cas d'une augmentation de la production - logique puisque le but est d'attirer l'investissement, les baisses de coûts ne seront pas répercutées en baisse de prix auprès des consommateurs puisque les prix sont fixés.

Dans le même ordre d'idées, si les prix de gros augmentent, alors que ceux au détail ne changent pas, car ils sont réglementés, les consommateurs continueront à consommer comme d'habitude, augmentant ainsi le coût de revient des producteurs en présence de prix fixes, ce qui pourrait se traduire par des pertes pour les producteurs de l'électricité comme ce fut le cas en Californie en 2001. Les producteurs seront donc poussés à sortir du marché, ce qui va à l'encontre des objectifs de développement du secteur privé et de l'extension du réseau.

Par conséquent, le gouvernement ne peut pas se permettre de réglementer uniquement les prix du détail en raison de l'interdépendance des marchés, notamment celui de détail et celui du gros. La prise en compte de cette interdépendance implique une déréglementation globale. Dans ce cas, si la production de l'électricité est plus élevée que la demande, le prix par kilowattheure sur le marché de gros diminuera, ce qui incitera les distributeurs à répercuter la baisse sur les prix du marché au détail.

Compte tenu de cette interdépendance des marchés, si le gouvernement choisit de réglementer les prix du détail, il doit aller au bout de sa logique en réglementant aussi les prix du gros. Le problème est qu'en agissant de la sorte, le gouvernement risque de décourager les opérateurs privés d'investir. D'autant plus que dans plusieurs pays africains (Cameroun, Tanzanie, Mali, etc.), la concurrence ne s'est pas concrétisée et les structures monopolistiques se sont maintenues en raison du manque de rentabilité du fait, entre autres, des prix imposés.

Par ailleurs, au regard de la lourdeur des investissements de la production électrique, générant d'importants coûts fixes, le maintien d'un tarif réglementé constitue une barrière de taille à l'entrée de nouveaux opérateurs et crée de facto un biais dans la concurrence en faveur de l'opérateur public.

Ainsi, le meilleur accompagnement à cette réforme est la mise en place des conditions d'une concurrence saine, la seule voie qui mène à la baisse des prix et à l'amélioration de la qualité du service. L'existence d'un tarif réglementé risquera d'étouffer la concurrence dans l'œuf par faute d'incitations aux nouveaux entrants qui auront peu de marge de manœuvre pour rivaliser avec l'opérateur historique (SNEL). Afin que l'ouverture du secteur d'électricité en RDC puisse améliorer l'accès de la population congolaise à l'électricité aussi bien en termes de quantité que de qualité, il est indispensable que les mécanismes de la concurrence jouent pleinement. Le drainage des investissements requiert au préalable un environnement des affaires sain et incitatif. Or, en dépit des efforts entrepris depuis 2001, les besoins en réformes restent importants.

La RDC a été classée en dernière position par le rapport Doing business publié en 2009, et 171ème sur les 180 pays par le rapport 2007 de Transparency International. Ainsi, il faudrait davantage assainir le climat des affaires, lutter contre la corruption, et instaurer la bonne gouvernance pour développer le secteur privé de l'économie et faire jouer pleinement les mécanismes de la concurrence.

### **III.2. ENJEUX POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS DE LA REFORME DANS LE SECTEUR D'ELECTRICITÉ EN RDC.**

La privatisation des entreprises publiques congolaises constitue un problème politique. Se trouvent mêlés les enjeux des pouvoirs, les enjeux régionaux, les enjeux nationaux et même internationaux. En effet, la manière dont les entreprises publiques ont été privatisées avant, pendant et après la transition, est symptomatique des mœurs politiques actuelles en RDC.

L'imbroglio et l'opacité qui entourent les contrats de privatisation des unités économiques nationales ont provoqué, non seulement des querelles et des contradictions au sein des plates formes politiques qui se partageaient les pouvoirs pendant la transition, mais elles ont aussi suscité des interrogations, des craintes, des suspicions et des doutes dans l'opinion nationale et internationale.

L'échec des mesures politiques de la privatisation de l'entreprise d'Etat Gecamines, via conventions « joint-ventures », montre parfaitement les pratiques de gouvernance des acteurs politiques congolais en général et leur performance dans la privatisation des entreprises publiques en particulier.

Ainsi, réfléchir sur les enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises publiques, revient à évaluer la volonté politique de l'élite gouvernante congolaise d'atteindre l'objectif d'une croissance économique durable et partagée, un but que le gouvernement congolais affirme poursuivre en interaction avec les partenaires privés étrangers au travers la privatisation.

Pour mettre fin à la dégradation économique et sauver l'essentiel du portefeuille de l'Etat, le gouvernement congolais a fait recours à la privatisation des entreprises publiques pour des raisons suivantes : assurer les services publics de meilleure qualité et à moindre coût pour la société, accroître l'offre des biens et services pour la communauté, alléger les contraintes budgétaires, obtenir des ressources complémentaires plus sûres pour la survie des entreprises, partager les risques avec les partenaires privés et accéder aux moyens modernes de gestion ayant un impact sur les coûts de production et de la distribution, allouer au maximum des ressources pour le pays et résoudre les problèmes sociaux inhérents à la gestion publique.

Dans la privatisation, il ne s'agit pas d'un équilibre parfait, d'une harmonie entre partenaires, il s'agit uniquement de trouver des gains mutuels entre partenaires. Et par conséquent, il faut accepter les risques et partager ceux-ci entre partenaires. Et ces risques sont nombreux aussi bien pour l'Etat que pour le privé.

En ce qui concerne notre réflexion, l'accent est mis sur la responsabilité du rôle de l'Etat congolais dans ce processus des privatisations des entreprises publiques.

### **III.3. LES PISTES DE SOLUTION**

Les problèmes soulevés, l'imbroglio et l'opacité qui entourent les différents contrats de privatisations des entreprises publiques congolaises en générale et la S.N.EL en particulier, exigent la formulation des quelques pistes de solution suivantes :

- ❖ revisiter les contrats léonins signés avec les opérateurs économiques privés (nationaux et étrangers) pendant la période de guerre surtout dans les secteurs énergétique, minier, forestier et des télécommunications.

Cela permet comme le souligne Campbell cité par Maury (2007) aux Etats africains en général, et à la RDC, en particulier de reconquérir leur droit de propriété. En revisitant ces contrats léonins, la RDC s'inscrira sans doute dans le schéma des pays tels que le Liberia qui a amorcé la renégociation des contrats miniers avec le géant de l'acier Arcelor Metal, la Guinée, premier producteur mondial de la bauxite, qui est en voie de modifier son code minier, la Tanzanie et la Zambie qui entendent augmenter les redevances payées par les nouveaux opérateurs économiques et la renégociation de ceux payées par les anciens ;

- ❖ définir une politique de privatisation claire et rationnelle afin de faire bénéficier au pays le produit de ses ressources (énergétique, minière, forestière,...) et d'organiser correctement les secteurs à privatiser (la S.N.EL);
- ❖ définir un cadre juridique de partenariat avec l'Etat, directement ou à travers les entreprises publiques et les privés ;
- ❖ soumettre toute convention de partenariat entre l'Etat et les partenaires privés à l'approbation des organes délibérants et à une durée égale ou supérieure à dix ans ;
- ❖ tenir compte de la question d'environnement dans tout accord de partenariat signé avec les privés. (Campbell cité par Maury, 2007).
- ❖ exiger toujours l'évaluation des apports en nature ou en industrie dans les sociétés créées en partenariat avec les tiers.
- ❖ résilier d'une part les contrats signés pour une durée de plus de dix ans et d'autre part, ceux en paiement de créances.

La mise en œuvre de ces recommandations exige la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire nationale et la volonté politique d'assurer la bonne gouvernance.

## CONCLUSION

Nous voici au terme de ce travail de fin de cycle, que nous avons intitulé « *La réforme et privatisation des entreprises publiques en RDC. Analyse et Perspective* ». Cas de la Société Nationale d'Électricité. (S.N.EL). En abordant ce sujet, nous voulons faire les analyses sur les possibilités de réussite de la mise en application d'une telle mesure relative au désengagement de l'Etat dans le secteur de l'électricité.

Pour y parvenir, nous avons subdivisé notre travail en trois chapitres le premier présentera les entreprises publiques en général, la Société Nationale d'Electricité (S.N.EL) en particulier c'est-à-dire le cadre théorique et conceptuel.

Le deuxième a parlé de la réforme ou le désengagement de l'Etat des entreprises publiques dans quelques pays de l'Afrique Subsaharienne.

Le troisième et le dernier montrera les enjeux politiques et administratifs de la privatisation de la Société Nationale de l'Electricité en RDC.

Les entreprises publiques Congolaises en général et la Société Nationale de l'Electricité en particulier seraient dans un état de délabrement critique et cela pourrait être expliqué par le manque de moyens financiers, l'absence d'une technologie de pointe, la mauvaise gestion, etc.

Pour une bonne réussite de cette opération de désengagement de l'Etat dans le secteur de l'Electricité au Congo, un désengagement partiel de l'Etat serait souhaitable.

La définition des objectifs spécifiques au sein des administrations des entreprises publiques en générales et la S.N.EL en particulier à privatiser garantit un minimum de neutralité des institutions publiques, en vue de converger vers un objectif global qui ne sera que le résultat d'une sécurité juridique, sociale, économique, politique et administrative.

En règle générale, le marché de l'électricité se compose de deux compartiments : le marché de gros et celui du détail. Le premier est le lieu de rencontre entre les producteurs qui offrent l'électricité qu'ils ont produite aux distributeurs, et le second désigne le lieu de rencontre entre les distributeurs qui fournissent l'électricité achetée pour la revendre aux consommateurs finaux. La

demande de réglementation des tarifs formulée par la société civile concerne le marché de détail. Si le gouvernement congolais accepte, sans tenir compte des prix sur le marché de gros, il risque de biaiser le fonctionnement de l'ensemble du marché d'électricité.

En effet, si les prix du marché de détail sont fixés, ils ne pourront pas être affectés par les variations dans la production. Seuls seront affectés les prix de gros. Dans le cas d'une augmentation de la production - logique puisque le but est d'attirer l'investissement, les baisses de coûts ne seront pas répercutées en baisse de prix auprès des consommateurs puisque les prix sont fixés.

Dans le même ordre d'idées, si les prix de gros augmentent, alors que ceux au détail ne changent pas, car ils sont réglementés, les consommateurs continueront à consommer comme d'habitude, augmentant ainsi le coût de revient des producteurs en présence de prix fixes, ce qui pourrait se traduire par des pertes pour les producteurs de l'électricité comme ce fut le cas en Californie en 2001. Les producteurs seront donc poussés à sortir du marché, ce qui va à l'encontre des objectifs de développement du secteur privé et de l'extension du réseau.

Par conséquent, le gouvernement ne peut pas se permettre de réglementer uniquement les prix du détail en raison de l'interdépendance des marchés, notamment celui de détail et celui du gros. La prise en compte de cette interdépendance implique une déréglementation globale. Dans ce cas, si la production de l'électricité est plus élevée que la demande, le prix par kilowattheure sur le marché de gros diminuera, ce qui incitera les distributeurs à répercuter la baisse sur les prix du marché au détail.

Compte tenu de cette interdépendance des marchés, si le gouvernement choisit de réglementer les prix du détail, il doit aller au bout de sa logique en réglementant aussi les prix du gros. Le problème est qu'en agissant de la sorte, le gouvernement risque de décourager les opérateurs privés d'investir. D'autant plus que dans plusieurs pays africains (Cameroun, Tanzanie, Mali, etc.), la concurrence ne s'est pas concrétisée et les structures monopolistiques se sont maintenues en raison du manque de rentabilité du fait, entre autres, des prix imposés.

Par ailleurs, au regard de la lourdeur des investissements de la production électrique, générant d'importants coûts fixes, le maintien d'un tarif réglementé constitue une barrière de taille à l'entrée de nouveaux opérateurs et crée de facto un biais dans la concurrence en faveur de l'opérateur public.

Ainsi, le meilleur accompagnement à cette réforme est la mise en place des conditions d'une concurrence saine, la seule voie qui mène à la baisse des prix et à l'amélioration de la qualité du service. L'existence d'un tarif réglementé risquera d'étouffer la concurrence dans l'œuf par faute d'incitations aux nouveaux entrants qui auront peu de marge de manœuvre pour rivaliser avec l'opérateur historique (SNEL).

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. OUVRAGES**

Etienne, J., 1997, *Dictionnaire de sociologie*, Paris, éd. Hatier.

Kawu B., Enjeux politiques et administratifs de la privatisation des entreprises, éd. PUC, Kinshasa, 2007.

Kennes, E., « Le secteur minier au Congo: Déconnexion et descente aux enfers », in Reyntsens, F. Marysse, *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Kinzonzi, M. et Perochon, C., *Manuel de comptabilité générale*, Paris, éd. Fourcher, 1979.

### **II. ARTICLES ET REVUES**

Andreff, W., « Le contrôle des entreprises privatisées dans les économies en transition », in *Revue économique*, vol. 46, n° 3, 1995.

Anonyme, « Les plus importantes concessions minières du Congo passent aux mains des juniors », In *Trends/Tendance S.L.*

Banque Mondiale, Rapport pour le développement accéléré de l'Afrique subsaharienne, S.E. Washington, 1981.

Jeffrey, J., 2003, « Le rôle de la géographie et des ressources naturelles dans le développement économique » Disponible sur <http://www.imf.org/fandd>, consulté le 3 juin 2007.

Kalonji, N., 1995, « L'appropriation privée des biens publics et la dissolution de l'Etat des clubs ethniques », in *Notes de conjonctures*, n° 29, Kinshasa.

Lusendi, M., 1993, « Privatisations et restructuration des entreprises publiques au Zaïre » In *Cahiers de IDZ*, Kinshasa.

Mauray, F., 2007, « L'Afrique dans la ligne de mire » in *Jeune Afrique*, n° 2431-2432, aout. Disponible sur [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com).

Mubake, M., 2004, « Réforme des entreprises publiques en RDC », Exposé présenté lors du Séminaire Atelier sur le partenariat public-privé par Copirep, à Kinshasa, le 05 mars 2004.

Plane, P., 1994, « Les privatisations dans les pays en voie de développement : qu'avons-nous appris? » in *Revue française d'économie*, Vol. IX, 2, Paris.

### **III. NOTES DE COURS**

MAKINDU, H., Théorie et doctrines économiques, G2 Geot, FPSE, Unikin, 2013-2014.

### **IV. SITES WEBOGRAPHIQUES**

Rapport Digging Deeper, 2005, disponible sur <http://www.reliefwebs.in/rw>

Rapport Global Witness, Disponible sur <http://www.globalwitness.org/reports/show> consulté le 10 juin 2007.

Rapport IMC, 2003, Disponible sur <http://www.omet.org/base>.

Rapport NIZA, 2006, Disponible sur <http://www.niza.nl>.

Rapport Lutundula, 2005, Disponible sur <http://www.freewebs.com/congokinshasa>, 25 juin.

## **TABLE DES MATIERES**

EPIGRAPHE.....	i
DEDICACE .....	ii
REMERCIEMENTS .....	iii
INTRODUCTION .....	1
1. PROBLEMATIQUE.....	1
2. HYPOTHESES .....	3
3. INTERET ET CHOIX DU SUJET .....	3
4. DELIMITATION DU TRAVAIL .....	3
5. METHODOLOGIE DU TRAVAIL .....	4
6. CANEVAS.....	4
CHAPITRE PREMIER. CADRE THEORIQUE ET CONCEPTUEL .....	5
I.1. PRESENTATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES .....	5
I.1.1. Définitions .....	5
I.1.1.1. L'entreprise.....	5
I.1.1.2. Le concept d'entreprise publique en droit congolais.....	5
I.1.2. La gestion des entreprises publiques .....	6
I.1.3. Les justifications appuyant la création de l'entreprise publique .....	8
I.1.4. Les arguments contre les entreprises publiques .....	8
I.1.4.1. Le problème du principal agent.....	8
I.1.4.2. Le problème du resquilleur.....	8
I.1.4.3. Les contraintes budgétaires faibles.....	9
I.1.5. L'échec et limites des entreprises publiques de la RDC .....	9
I.2. CHAMP D'APPLICATION DE LA S.N.EL.....	10
I.2.1. Présentation de la S.N.EL.....	10
I.2.1.1. Historique .....	10
I.2.1.2. Mission de la S.N.EL.....	11
I.2.1.3. Nature et forme juridique .....	12
I.2.1.4. L'organisation juridique et administrative de la S.N.EL.....	13
I.2.2. Structure Organique.....	13
I.2.2.1. Conseil d'administration .....	14
I.2.2.2. Comité de gestion .....	14
I.2.2.3. Collèges de commissaires aux comptes .....	15
I.2.2.4. Situation géographique.....	15
I.2.2.5. Objectifs poursuivis par la S.N.EL.....	16
ORGANIGRAMME .....	17
CHAPITRE DEUXIÈME : .....	18
LES EXPERIENCES DE LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS QUELQUES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE. ....	18
II.1 LES DEMARCHES DE LA PRIVATISATION .....	18
II.1.1. Les étapes du processus de privatisation.....	19
II.1.1.1 Les études préalables.....	19
Combinaison de choix structurels et institutionnels .....	26
II.1.1.2. Le nouveau cadre légal et réglementaire.....	27

II.1.1.3 L'appel d'offres et l'adjudication du marché .....	29
II.1.2. Les conditions indispensables d'une privatisation réussie.....	30
II.2. QUELQUES EXPERIENCES DE PRIVATISATION D'ENTREPRISES D'ELECTRICITE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE .....	32
II.2.1. Afrique francophone .....	32
CHAPITRE TROISIÈME : .....	37
LES ENJEUX POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS DE LA PRIVATISATION DE SOCIÉTÉ NATIONALE D'ÉLECTRICITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.....	37
III.1. LE MARCHE CONGOLAIS DE L'ELECTRICITE.....	37
III.2. ENJEUX POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS DE LA REFORME .....	39
III.3. LES PISTES DE SOLUTION .....	41
CONCLUSION.....	42
BIBLIOGRAPHIE.....	45
TABLE DES MATIERES .....	47