

# document de travail

janvier 2007

37

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

Etude réalisée par :

Béatrice Hibou (CNRS - CERI) [beatrice.hibou@sciences-po.fr](mailto:beatrice.hibou@sciences-po.fr)

Olivier Vallée (Consultant) [ovallee@noos.fr](mailto:ovallee@noos.fr)

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

Dirigé par Aymeric Blanc, AFD, Département de la Recherche

[blanca@afd.fr](mailto:blanca@afd.fr)

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

### Département de la Recherche



Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes

Direction de la Stratégie

75012 Paris - France

Département de la Recherche

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

# Sommaire

---

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

## RÉSUMÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Janvier 1994 : dévaluation du FCFA

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

Janvier 1995 : entrée en vigueur de la DGG

Mars 1998 : résiliation effective du contrat de DGG

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

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

2001-2002 : versement de compensations

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

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

Juillet 2005 : vente des parts de Bouygues à IPS

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

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

# 1. Déformations des perceptions dans le temps

## 1.1 L'oubli de l'histoire

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

### **L'occultation de l'expérience coloniale**

Il y a, tout d'abord, oubli des expériences bien antérieures de partenariat, qui ont eu lieu au Mali et dans le reste de l'Afrique durant la période coloniale. L'expérience coloniale est indissociable de ce que l'on appelle aujourd'hui le partenariat public privé : dans la conquête, dans le commerce, dans l'exploitation forestière, minière, agricole, dans la production de services, toute l'expansion européenne en Afrique a procédé par alliance d'intérêts publics et privés<sup>2</sup>. Ainsi, la Compagnie des eaux et électricité de l'Ouest africain (EEAO) était une société privée, à l'instar de la majorité des entreprises de service public de l'époque<sup>3</sup>. Dès la fin de la première guerre mondiale, elle assurait la production et la distribution de l'eau et de l'électricité dans quelques centres urbains. Si l'appellation de PPP n'existait pas à l'époque, le principe était le même que celui actuellement préconisé par les bailleurs de fonds. Durant cette période, la première phase de collaboration entre l'Etat et le privé, la plus lourde aussi en termes de capitaux, concernait les transports, à l'instar de la ligne de chemin de fer entre Dakar et Saint-Louis qui fut concédée à la Société

des Batignolles. Celle-ci recevait par kilomètre investi un revenu annuel garanti par l'Etat, équivalent à 5 % du capital, une formule considérée comme moderne aujourd'hui encore<sup>4</sup>. Les budgets locaux prirent ensuite la relève de la ressource publique métropolitaine pour financer les concessions, en particulier pour l'électricité et l'eau<sup>5</sup>. Kayes, première capitale coloniale du Mali, inaugura sa centrale électrique et une adduction d'eau<sup>6</sup>. Le partenariat entre le secteur privé et l'administration métropolitaine s'expliquait alors par le fait qu'une bonne partie de la dépense récurrente était à la charge du budget local alors même que les actifs étaient financés par les petits épargnants français et que les enjeux étaient globaux et métropolitains<sup>7</sup>. Cette modernité était urbaine, destinée, avec le téléphone et le chemin de fer, à faciliter la pénétration militaire et commerciale coloniale dans le Soudan français. Dans la concurrence entre puissances européennes, le modèle développé dans l'empire britannique constituait à la fois le modèle et l'aiguillon. Cependant, les résultats d'EEAO en matière de périmètre de couverture des besoins furent peu flatteurs. Les « indigènes » notamment étaient totalement exclus de l'accès aux services publics et ils ne purent en bénéficier, très partiellement, qu'avec la création, plus tardive, des

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

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

<sup>4</sup> Ibid.

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

<sup>6</sup> J. Roger de Benoist, *Le Mali*, Paris, L'Harmattan, 1989.

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

sociétés de prévoyance, essentiellement utilisées « pour forer des puits et construire des routes afin de pallier les déficiences du budget normal<sup>8</sup> ».

Au sein des concessions, le comportement des partenaires privés est loin d'avoir toujours été satisfaisant, comme l'illustre le cas de la Compagnie électricité et eaux de Madagascar. Fondée en 1923, sous le contrôle de la Banque de Paris et des Pays-Bas, cette compagnie fut la première entreprise de Madagascar. Elle mobilisa des capitaux métropolitains, pour plusieurs millions de francs d'obligations et d'actions. Cette société ne fit pas de bénéfices jusqu'en 1939 et se contenta ensuite « d'assurer de maigres bénéfices par des tarifs prohibitifs sans investissements importants<sup>9</sup> ». Le constat du faible nombre d'abonnés observé à l'Indépendance confirme que, malgré l'émergence d'un discours et de quelques mesures favorables au développement après 1945, il n'y eut pas, à Madagascar comme ailleurs en Afrique noire, de véritable rupture avec l'avant-guerre. Le moment colonial semble avoir exacerbé les dérives de la concession en tant que modèle rentier au profit d'un capitalisme sauvage<sup>10</sup>. La puissance publique se refusait en effet à assumer un investissement que le partenaire privé ne pouvait, non plus, prendre en charge, le marché solvable étant réduit à la seule population privilégiée des zones urbaines et blanches. Cette expérience, dont les ressorts sont encore présents après les indépendances, n'augurait rien de positif pour la reprise d'une délégation de service public dans des pays africains en crise économique et financière quasi-permanente.

### **L'effacement d'une trajectoire spécifique**

L'oubli concerne ensuite des expériences passées mais récentes de partenariat public privé au Mali. Cet oubli est cependant sélectif : une institution comme l'Agence Française de Développement (AFD) a, par exemple, accompagné avec quelques réticences la Banque mondiale dans son choix de la concession, en ayant précisé à l'esprit les mésaventures de la délégation globale de gestion. De même, Saur International n'a pu répondre à l'appel d'offre de 2000 sans avoir en tête les enseignements qu'elle avait tirés de l'échec de son expérience récente de partenariat au Mali<sup>11</sup>. En revanche, aucun acteur y compris l'AFD, alors Caisse centrale de coopération économique (CCCE), qui était impliquée dans EDM, ne semble avoir eu

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

Eaux et Electricité de l'Ouest africain passa à travers les nationalisations de 1946. Après les indépendances africaines, elle étendit même sa sphère d'activités, dix-huit centrales municipales lui étant cédées entre 1966 et 1968<sup>12</sup>. Mais simultanément, l'importance des investissements nécessaires à la production et à la distribution d'électricité exigeait l'intervention massive de capitaux publics en Afrique. Les concessionnaires privés s'associèrent donc à EDF, à la CCCE et aux collectivités locales pour créer Energie de l'AOF. En Côte d'Ivoire, EECl est issue de cette évolution vers des sociétés nationales d'économie mixte. Ailleurs, Energie de l'AOF devint la Société africaine d'électricité, SAFELEC, qui exploitait les réseaux du Niger, de la Haute-Volta, de la Mauritanie et du Mali. En 1961, le pouvoir malien fut le seul à décider la nationalisation totale de la partie privée de SAFELEC qui relevait de son territoire, ce qui donna naissance à EDM S.A.<sup>13</sup>. EDF, dont les parts sociales furent réduites jusqu'à être marginales, puis cédées au franc symbolique lors de son départ définitif en 1998, n'assuma que passivement son rôle d'actionnaire. Sa discrétion au conseil d'administration se redoubla d'une conception, dans la gestion courante et du long terme, très proche d'une assistance technique limitée à la formation. Contrairement à ce qu'elle faisait en France, EDF ne contri-

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

<sup>9</sup> J. Marseille, *Empire colonial et capitalisme français*, op.cit., p. 127.

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

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

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

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



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

### Un splendide isolement

L'oubli concerne encore les expériences contemporaines dans d'autres parties du monde, et notamment la banalité des renégociations de contrat, singulièrement dans l'eau. En Amérique latine par exemple, 76 % des concessions d'eau ont fait l'objet de renégociations, en moyenne un an et 6 mois après la signature du contrat<sup>14</sup>. Pour l'ensemble des pays en développement, 40 % des contrats de distribution d'eau et d'assainissement font l'objet d'une procédure d'arbitrage ou d'annulation<sup>15</sup>. Les personnes impliquées dans le processus malien ne semblent pas avoir à l'esprit les expériences dans d'autres régions (notamment en Amérique latine, avec Porto Rico, Buenos Aires, La Paz, etc.) mais aussi ailleurs en Afrique.

Pourtant, une étude comparative, même rapide, démontre la banalité des conflits sur le tarif de l'eau, sur la formule tarifaire, sur la responsabilité des investissements et leur maîtrise, sur la répartition des investissements par le concessionnaire entre zones favorisées et zones défavorisées. Elle suggère aussi le caractère général des conflits entre régulateur et concessionnaires, y compris dans les pays où existe une tradition de régulation<sup>16</sup>, des accusations de pillage et de sortie illégitime de devises, des diffi-

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

Une bonne partie de ces points d'achoppement et de ces critiques était connue depuis le milieu des années 1990. Un article faisant le point sur les PPP s'intitulait d'ailleurs : « 3P : Problem, Problem, Problem »<sup>18</sup>. Pourtant, ces difficultés furent oblitérées jusqu'en 2001 environ, notamment parce que les groupes privés s'en sortaient apparemment bien jusqu'à cette date, « par le haut », c'est-à-dire par recours au politique<sup>19</sup>. L'histoire a montré que ce recours

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

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

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

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

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

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

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

### **Le mirage du succès ivoirien**

Cet oubli de l'histoire, ces effacements et ces réductions des temporalités peuvent aider à construire une exceptionnalité, ou du moins un particularisme de l'expérience malienne. Contrairement à ce qui est souvent dit, celle-ci nous paraît finalement assez banale au regard de l'expérience des privatisations et des partenariats public privé rapidement rappelée. Mais cette banalité est occultée par le fait qu'il existe une perception, importée dans le cas malien, des « services urbains et du développement durable » fortement marquée par le cas ivoirien. Selon l'ISTED par exemple, dont les analyses sont largement diffusées dans le monde francophone, cette régulation, qualifiée de contractuelle, se distinguerait « favorablement » de la régulation « indépendante » réalisée par des agences spécialisées ; elle permettrait d'accorder la priorité à la confiance et au partenariat<sup>20</sup>. Dans le cas ivoirien, le ministère français de l'Équipement donne en 1999 sa bénédiction à la pratique de Saur et mentionne explicitement le contre-exemple de la régulation argentine, qui serait peu conviviale et centrée sur le suivi du plan d'investissement contenu dans le contrat de concession<sup>21</sup>. C'est en ayant en tête l'expérience ivoirienne qu'on a pu évaluer le cas malien, en oubliant les conditions très particulières du « succès » ivoirien, pourtant connu<sup>22</sup> : présence de la Saur en Côte d'Ivoire depuis 1959<sup>23</sup> ; histoire de près d'un demi siècle de collaboration entre privé et public, avant même la mode des PPP ; appartenance de plus de 50 % du capital à des Ivoiriens ; absence de régulateur indépendant ; concession d'un type bien particulier, confinant plus à l'affermage, avec une partie importante des investissements réalisés indirectement par ou grâce à des fonds publics, etc.

### **Changement d'époque**

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

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

### **L'incertitude intrinsèque au PPP**

Les apports des études sur les PPP, notamment ceux de la théorie du contrat incomplet qui définissent les conditions de « réussite » d'un partenariat ont, enfin, été oubliés. Pour cette théorie, les nombreuses incertitudes amènent nécessairement à une révision récurrente de l'économie du contrat. L'investissement réalisé permet à l'opportunisme d'une des parties de s'exprimer<sup>24</sup>. Le partenaire public peut alors envisager de retirer la concession s'il souhaite attribuer le contrat à un autre concessionnaire ; inversement, le concessionnaire peut demander la révision du contrat, avec des hausses tarifaires, des allongements dans le temps ou une garantie de bonne fin de la part de l'État, ce qui revient en fait à l'endetter<sup>25</sup>. Il s'agit de ce que l'on nomme des engagements hors bilan ou des « contingent liabilities ». Les possibilités d'une renégociation du contrat de concession sont très nombreuses dès que le risque de l'investissement est soumis à de multiples facteurs, dont le politique. L'horizon d'investissement pour un service public est d'environ cinquante ans, mais l'anticipation des électeurs, des consommateurs et des élus n'est évidemment

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

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

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

<sup>23</sup> Bouygues rachète Saur en 1984, et par là même sa filiale ivoirienne.

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

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

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

lisation d'infrastructures si, sur avis d'experts ou sur anticipation des sentiments des électeurs, il semble que l'investissement n'est pas ou plus opportun<sup>26</sup>. Mais l'incomplétude des contrats de concession laisse aussi la place à la notion de flexibilité des tarifs et des coûts, à celle de réduction de l'investissement généralement revendiquée par les concessionnaires. Dans ce cadre flexible, l'essentiel est de parvenir à une rentabilité financière du capital investi qui s'ajuste par des hausses tarifaires ou par des reports d'investissement<sup>27</sup>. La propriété du capital confère alors au partenaire privé, en sus de l'incomplétude du contrat, une position léonine.

## 1.2 Des expériences asynchrones

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

### *Une image floue du concessionnaire*

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

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

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

### *Archéologie du partenariat à la française*

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

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

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

occultés. Les appréciations sur EDM oublient les à-coups de la formalisation des PPP, les passages ambigus au semi-public, au privé, au public dans une logique privée, les retournements, les changements de perspectives et de modes liés à la conjoncture internationale et à des décisions nationales. On fait fi de l'histoire propre du PPP dans le pays d'origine du concessionnaire, qui revêt pourtant une importance fondamentale dans la compréhension qu'a l'opérateur privé du PPP et des pratiques qu'il a pris l'habitude de développer à partir de ses expériences antérieures. Le système de délégation de service public, c'est-à-dire une conception marchande de ce service, apparaît dès le Second Empire en France, ce qui en fait une spécificité, y compris par rapport aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. En étant schématique, on peut dire qu'il y a passage d'une conception marchande du secteur au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle à une conception non marchande après la première guerre mondiale, puis retour à la conception marchande, bien que dans des conditions différentes. La première mutation s'explique par les limites que le modèle marchand du XIX<sup>ème</sup> siècle montre au début du XX<sup>ème</sup> siècle, précisément sur les problèmes de généralisation individuelle de l'accès à l'eau et d'extension des infrastructures de base, notamment dans le monde rural où l'accès à l'électricité demeure très faible<sup>28</sup>. Les investissements lourds ne sont réalisés qu'après les années 1920, années qui caractérisent le grand retour du public, et une vision non marchande d'un bien public. L'Etat doit financer la reconstruction, assurée par des entreprises privées, et il doit leur confier des missions de service public. Il y a reconnaissance d'une responsabilité économique publique, notamment après la révolution russe. Vichy, avec le « planisme », introduit une « régulation » avant l'heure des opérations privées ayant une incidence sur la population et sur la nation. La nationalisation, après la fin de la seconde guerre mondiale, gèle pour un temps la coopération entre le public et le privé, à l'exception précisément des régimes de gestion de l'eau et du chauffage, souvent sous la responsabilité des collectivités territoriales. Les années de libéralisation voient la généralisation de la délégation, mais l'expérience passée influe sur la conception de l'eau, qui reste largement non marchande<sup>29</sup>. Le renouveau actuel du PPP en France doit se comprendre dans cette trajectoire spécifique qui se répercute, de *facto*, sur l'expérience malienne. Le système fran-

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

Cette histoire spécifique explique l'existence de ce que l'on pourrait nommer une pratique française du partenariat public privé. Celle-ci nous semble caractérisée par la flexibilité des contrats, la grande proximité avec le politique, notamment au niveau local, et donc par l'habitude d'une gestion récurrente de l'interventionnisme politique. Les relations privilégiées avec les collectivités locales se font dans la durée, notamment à travers les avenants qui ne cessent d'« enrichir » le contrat de façon à intégrer l'évolution des contraintes publiques, de la situation internationale, les chocs exogènes mais aussi les changements de perspectives de la part des concessionnaires ou des autorités concédantes. Le processus de revoyure fait partie intégrante du fonctionnement normal du contrat, une caractéristique qui, dans l'expérience malienne, aura du mal à se concrétiser. La pratique française du PPP repose également sur l'importance accordée au capital relationnel, au capital d'influence, capital en savoir-faire juridique et à la construction d'un réseau mêlant élus locaux, services techniques des administrations locales et entreprise privée, et marqué par la connivence mais aussi par le respect<sup>30</sup>. Dans le cas malien, Saur International a eu l'impression d'une maîtrise de ces réseaux, maîtrise qui est finalement apparue temporaire en raison du changement politique, ou partielle en raison de leur caractère plus politique que technique.

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

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

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

### **Un engouement temporaire**

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

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

### **Le mythe de l'An 2000**

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

gestion, du favoritisme et du clientélisme<sup>31</sup>. À la fin des années 1990, le choix de l'affermage avait été écarté précisément parce que l'Etat était jugé incapable de gérer et de mobiliser les ressources nécessaires pour investir.

Dans les discours actuels, l'oubli de cette histoire récente et des conceptions de l'époque amène à dire que le (« mauvais ») choix de la concession/privatisation a été pris en l'an 2000. Mais une lecture plus attentive des événements montre que ce choix est acté dans les accords de Paris d'avril 1998<sup>32</sup> et qu'il est même conçu dès 1994, au moment de la mise en place de la délégation globale de gestion, voire avant cette dernière. Les conditionnalités (programme d'ajustement structurel, financement du barrage de Manantali, initiative en faveur des pays pauvres très endettés - PPTe) ont sans doute joué un rôle dans l'orientation de la décision malienne, mais il ne s'agit en aucun cas de contrainte, encore moins de non-appropriation d'une modalité de gestion par les acteurs décisionnaires. À l'époque, la concession était considérée comme une opportunité en termes de prix, de gestion, d'assainissement financier, d'investissement et de qualité. Ce contexte est oublié aujourd'hui.

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

### **Le retour des risques**

Les décalages de perception, et donc d'analyse de la situation malienne, résultent en outre de l'évolution du PPP dans le temps et notamment d'une reprise en charge du risque par l'acteur public<sup>33</sup>. Au départ, le PPP était considéré – et c'est pour cette raison même qu'il avait été signé – comme une distribution équitable des contributions, des bénéfices et des responsabilités entre les parties<sup>34</sup>, comme un parta-

ge optimal des risques par introduction notamment d'une prime de risque dans le calcul des coûts et charges de l'entreprise<sup>35</sup>. De fait, l'incertitude fait partie intégrante du PPP puisque tout ne peut être inscrit dans un contrat<sup>36</sup>. C'est ce qui explique que les entreprises spécialisées se couvrent systématiquement par divers moyens, notamment en développant des réseaux d'influence, en construisant des rapports de proximité, et en élaborant les procédures de revoyure et d'avenant. Peu à peu cependant, devant les difficultés cumulées dans l'application des contrats de délégation, les acteurs privés ont demandé à réviser les termes de leur engagement et notamment à transférer le risque sur des acteurs publics, ce qui aboutit à une reformulation du contrat et à une transformation fondamentale de la signification du PPP.

Les grandes entreprises de l'eau tels Veolia et Suez ont ainsi ouvertement exigé, en 2003, au Forum de Kyoto que d'autres (autrement dit le public national, bilatéral ou multilatéral) prennent en charge le risque financier si l'on voulait qu'elles continuent à s'intéresser aux pays en développement. De fait, il est de plus en plus courant que l'Etat bénéficiaire, la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds prennent le relais devant la menace de retrait des entreprises occidentales<sup>37</sup>. Sous l'incitation des entreprises, les bailleurs de fonds cherchent aujourd'hui à mettre en place de meilleures garanties pour le secteur privé, en termes d'investissement et de financements. Le rapport Camdessus par exemple propose de mettre en place une garantie contre les risques politiques, les risques de change et les coûts liés au financement du secteur privé, à travers des agences de crédit export et des subventions indirectes au secteur privé à travers des fonds financés par les autorités publiques<sup>38</sup>. À l'aune de cette évolution générale, l'expérience malienne

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

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

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

<sup>34</sup> R. Wettenhall, « The public-private interface... », art. cité.

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

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

<sup>37</sup> A.-C. Sjölander Holland, *The Water Business...*, op. cit.

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

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

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

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

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

### 1.3 Elections, piège à concession ?

Cet effet déformant du temps se retrouve, sous une forme particulièrement prégnante, dans l'explication électoraliste de l'échec de la concession<sup>39</sup>. Selon cette dernière, la concession était condamnée une fois Amadou Toumani Touré élu, du fait de ses promesses considérées par certains comme populistes et de sa vision électoraliste de l'eau et de l'électricité. Pour preuve, les problèmes auraient commencé non à la première demande de compensation, mais seulement à la fin de 2002, une fois le nouveau président élu. Même si elle fait l'objet d'un certain consensus, cette thèse nous semble limitée, notamment parce qu'elle oublie des facteurs moins conjoncturels et surtout beaucoup moins politiques.

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

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

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

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

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

De fait, quand le général est revenu aux affaires, le calendrier des réformes s'est accéléré sous la contrainte extérieure. À partir d'une lecture pour le coup électoraliste du politique, les institutions de Bretton Woods ont en effet accru leur pression. Le laps de temps appréciable entre l'élection présidentielle qui avait vu la victoire d'Amadou Toumani Touré et la campagne électorale suivante a été vu comme une opportunité : pour elles, il existait une véritable marge de manœuvre favorable aux réformes. La dernière tranche de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance fut donc conditionnée à l'extension des privatisations, objectif en grande partie atteint<sup>40</sup>, et elle ne fut débloquée qu'en 2003. Dans le même temps, la notion de besoins essentiels vint encore compliquer l'équation du PPP, notamment avec l'élaboration des objectifs du millénaire<sup>41</sup>. Pour une partie des « développeurs » des ministères techniques maliens ou des agences et organes européens, français particulièrement, le champ des missions de la distribution d'eau et d'électricité fut réinvesti d'une finalité très sociale. On comprend ainsi qu'Amadou Toumani Touré n'était pas simplement engagé dans des promesses

électorales. Il devait ajouter à sa panoplie de démocrate, les attributs de la lutte contre la pauvreté, exigée par l'ensemble de ses partenaires extérieurs<sup>42</sup>. *Contrario*, le ralliement aux critiques dirigées contre l'opérateur français de personnalités maliennes qui, entre 1998 et 2002, avaient soutenu la concession suggère que les questions politiques, même si elles ont pu exister, n'ont pas été primordiales dans la dégradation des rapports entre entités publiques et acteur privé.

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

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

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

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



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

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

## 1.4 Un nationalisme raisonné

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

### **Une histoire d'affirmation d'indépendance**

La prise en compte du nationalisme malien est une question complexe qui doit intégrer à la fois la très riche trajectoire historique d'un pays qui a toujours été fier de son indépendance et de son lointain passé de grandeur impériale, et les événements plus récents qui traduisent une adaptation inévitable aux contraintes de la dépendance. Le nationalisme malien est un phénomène de construction de l'identité et de formation de l'Etat et, contrairement aux formes qu'il a pu prendre dans d'autres régions, il ne connaît pas de connotation raciale. À la différence de la Côte d'Ivoire par exemple, le Mali se perçoit dans une trajectoire historique étatique ancienne et puissante. La continuité du mouvement politique est reconnue au Mali, avec une référence appuyée à la culture et à l'Empire<sup>43</sup>. Pour les acteurs eux-mêmes, la lutte pour l'indépendance a été comprise dans le prolongement des grands empires. Le griot de Sikasso évoquait ainsi l'époque Saba et les fondateurs de la chefferie ; les récits mettaient explicitement en avant la continuité du politique entre les périodes<sup>44</sup>. S. Bagayoko suggère même que le fonctionnement actuel de la société malienne se rapproche, plus encore que pendant la période coloniale, de la période ancienne des grands empires<sup>45</sup>.

L'histoire économique du Mali est une histoire d'affirmation d'indépendance : au nom de la grandeur passée, les notions d'honneur et de souveraineté sont érigées en éthos national<sup>46</sup>. De fait, le pays a joué un rôle très actif dans la lutte anti-coloniale et Modibo Keita concrétisa cette volonté de rupture en sortant de la zone franc, en s'alignant sur le Ghana de Nkrumah et la Guinée de Sékou Touré, en développant une économie, nationale tout autant que socialiste... Autant d'indices de la capacité, qu'on trouve peu ailleurs, à s'affranchir des relations de dépendance. Cette importance accordée à la souveraineté nationale dans le domaine économique se traduit jusqu'à ce jour par un profond attachement aux efforts économiques nationaux réalisés depuis l'indépendance. Il est à ce propos intéressant de noter que chaque grand dirigeant malien a vu son nom lié à une réalisation électrique : Modibo Keita à Sotuba, Moussa Traoré à Sélingué, Konaré à Manantali, et on peut peut-être interpréter la décision de mettre en œuvre le PPP d'EDM dans ce contexte. La fin anticipée du contrat doit être comprise comme un acte de rupture aussi, d'affirmation non pas du nationalisme mais de la volonté de défendre un honneur, celui d'un pays qui prétend savoir où il va, avoir des visions, des politiques, capable de prendre des responsabilités...

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

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

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

<sup>46</sup> J. Illifé, *Honour in African History*, Cambridge University Press, 2005.

Si la référence à la trajectoire de l'Etat-nation est évidente, on ne peut cependant en conclure que les Maliens n'ont jamais accepté l'arrivée de Saur, que le rejet était d'autant plus profond que l'entreprise était française et l'émanation d'un groupe particulièrement lié au pouvoir politique hexagonal, et qu'ils ont interprété la concession comme une dépossession de leur souveraineté. D'une part, on l'a vu, cette décision a moins été imposée qu'elle n'a été choisie par une équipe avant tout préoccupée d'équilibre budgétaire et animée d'une âme de gestionnaire. De l'autre, les Maliens n'ont jamais hésité à faire appel à des experts étrangers (Canadiens, Anglais) et à s'allier – ou à l'envisager – à des opérateurs non maliens (aujourd'hui par exemple avec les Indiens, les Chinois, voire les Iraniens) pour trouver des solutions alternatives à celles proposées par le partenaire privé français. De même, ils n'ont eu de cesse de jouer avec et entre les bailleurs de fonds pour retarder une décision, perpétuer une politique, amener la communauté internationale à accepter leur solution. Il est incontestable que la généralisation des discours alter-mondialistes et la virulence à l'encontre de comportements néo-coloniaux ou prétendus tels sont diffusés dans la société malienne<sup>47</sup>. On ne peut cependant en conclure que la gestion malienne d'EDM concédée a été nationaliste. Preuve s'il en fallait, derrière les cris de victoire qui ont accompagné le départ de Bouygues, la réalité est beaucoup moins univoque : il existe à l'heure actuelle une véritable réflexion – avec des positions divergentes et pas toujours compatibles entre elles – quant à la politique publique à suivre dans le secteur. Mais la recherche d'un partenaire privé étranger en tant qu'opérateur, quelle que soit la forme envisagée du partenariat, fait partie des points de convergence entre les différents acteurs maliens.

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

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

### **Dépossession et asymétrie d'information**

On ne peut nier pour autant le sentiment de dépossession que la concession d'EDM doublée de la privatisation d'une partie des infrastructures a pu susciter dans la classe dirigeante malienne. Mais au terme de cette recherche, il nous a semblé que ce sentiment était moins un sentiment nationaliste que l'expression d'une dépossession en termes de connaissance, de compétence, de maîtrise du processus et plus généralement des orientations économiques. C'est un problème, banal, d'asymétrie informationnelle, que l'on retrouve dans tous les pays, y compris dans les pays les plus industrialisés, entre les pouvoirs publics et les entités privées<sup>48</sup> : elle traduit le déséquilibre dans la distribution et l'accès à l'information ainsi que dans la maîtrise des connaissances, l'absence d'information publique abondante, l'existence d'un véritable avantage informationnel des concessionnaires, issu de l'histoire et donc de l'expérience de ces entreprises spécialisées, et par là même de leur capacité à accumuler des informations non forcément accessibles à tous.

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

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

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

que les explications de Saur étaient partielles et insuffisantes, sur les comptes, sur le financement des investissements, sur le détail de la politique salariale, sur la politique de distribution des dividendes et de communication, sur son rapport aux représentants de l'Etat dans le conseil d'administration. Les partenaires maliens ont moins entendu les explications que Saur et IPS leur fournissaient qu'ils n'ont perçu des sous-entendus et des biais dans les informations, ne serait-ce qu'à travers des notions comme celle de dépôt de bilan virtuel<sup>49</sup>. Autres indices d'une asymétrie d'information : la faiblesse persistante de la gestion de la facturation et du recouvrement, les détournements d'énergie et la revente à partir des camps militaires, les retards de paiement des administrations...

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

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

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

## 2. Des préoccupations et des objectifs inconciliables

Les autorités maliennes comme la direction de Bouygues (Finagestion) et d'IPS ont adopté, depuis la consommation de la rupture en août 2005, un discours extrêmement simple et univoque : cette malheureuse histoire « n'est la faute de personne » et elle s'explique par des préoccupations et des objectifs inconciliables entre Maliens et Français. Ce discours est bien évidemment le fruit d'un accord entre parties qui, lors de la signature du document de séparation à l'amiable, a établi le principe de la forclusion et de la non-dénonciation publique de la partie adverse<sup>50</sup>. En privé, les uns et les autres ne manquent cependant pas de faire ressortir les griefs qu'ils ne cessent de se porter mutuellement. Même si, pour faire bonne figure, ces critiques restent cantonnées au domaine

technique, elles n'en sont pas moins virulentes.

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

### 2.1 Différences d'approches et de logiques d'action

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

#### **Les dilemmes du partenaire stratégique**

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

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

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

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

révolution, supprimer les « nuisances » attachées au public tout en conservant ses « acquis », comme on le dit en France, en termes de tarifs financièrement supportables. En revanche, Saur est un opérateur pour qui le profit est non seulement l'indice d'une bonne gestion, mais aussi la base qui alimente la marge brute d'autofinancement nécessaire à l'investissement<sup>51</sup>. En présentant des dividendes à ses actionnaires, dont il était le premier, Saur confirmait cette dimension : EDM S.A. était désormais une société privée dont les objectifs ne pouvaient être que des résultats sous forme de bénéfices à court terme, suivant la logique d'actionnaires, premier critère de succès d'une entreprise dans le monde contemporain<sup>52</sup>. Cependant, au Mali, la mise en concession d'EDM avait suscité d'autres attentes, du moins à court terme, notamment en termes d'amélioration globale de la gestion. Pour nombre d'acteurs maliens, la distribution, même modeste, de dividendes remettait en cause la logique de bonne gestion : il leur était en effet impossible d'imaginer qu'on puisse augmenter les tarifs et, simultanément, se plaindre de la hausse des charges et afficher des profits à distribuer. Pour Saur en revanche, il était nécessaire de poursuivre une stratégie d'investissement – qui exigeait une constitution de réserves sous forme de provisions et d'amortissements – et en même temps d'élaborer une projection qui permette au compte d'exploitation de couvrir les nouvelles charges. Par ailleurs, la difficulté pour Saur d'équilibrer prix de vente et couverture des charges futures d'EDM S.A. nécessaires à l'extension des réseaux, a contribué à déprécier sa présence : le comportement de l'entreprise française a été perçu, chez ses partenaires, comme un désintérêt vis-à-vis d'une véritable logique d'investissement à moyen terme.

### Les finalités différentes d'action

Pour Saur International, les logiques commerciales et de trésorerie semblent prédominantes pour des raisons qui ne sont pas toutes liées au seul primat du court terme. Ce qui importe dans ce contexte, c'est le cash flow mais aussi la capacité permanente de renégociation, de gestion des aléas, de l'instabilité de l'environnement et du caractère mouvant et fluctuant des activités elles-mêmes<sup>53</sup>. Cette logique d'ajustement des prix et des coûts est nécessairement présente dès lors qu'un accord est signé avec un partenaire. La gestion de l'aléa opère à travers une organisa-

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

Pour l'entreprise EDM, la logique d'entreprise publique demeure, y compris en période de concession : volonté d'améliorer les performances internes à l'entreprise ; souci, souvent, de préserver les avantages acquis de la part de ses salariés et de ses dirigeants internes ; maintien aussi de possibilités d'enrichissement et d'exercice d'un pouvoir financier, symbolique ou politique à travers le contrôle de réseaux. Il est en effet inexact de considérer qu'EDM, à l'instar des entreprises publiques, fonctionnerait selon une logique bureaucratique opposée aux pratiques commerçantes<sup>54</sup>. L'accès au marché est inséparable des pratiques des acteurs étatiques tout comme l'accès à l'Etat reste vital pour les acteurs privés<sup>55</sup>. Agnès Lambert le rappelle dans le cas précis du Mali, « l'intense circulation des marchandises, de l'argent et des privilèges entre les agents de l'Etat et les commerçants démontre que l'ensemble des acteurs impliqués à divers niveaux de l'activité commerciale constitue un système unique, où les logiques de pouvoir sont également à mettre en évidence<sup>56</sup> ». Le cas d'EDM illustre d'autant mieux le caractère indéfectible de ces liens

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

<sup>52</sup> Ibid.

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

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

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

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

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

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

Pour l'Etat, une certaine empathie sociologique laisse perdurer un statu quo clientéliste avec les usagers accédant déjà aux services publics d'EDM. Il s'agit de ces couches urbaines relativement privilégiées, mais qui assurent, pour certaines d'entre elles, une fonction de redistribution et peuvent aussi consentir à la réciprocité dans des occasions de crises (alimentaires, religieuses, sociales et politiques). En termes sociaux, il existe également une tentation de maintenir une certaine stabilité sociale à travers un prix de l'eau et de l'électricité compatible avec une estimation de ce que serait le pouvoir d'achat de la population<sup>57</sup>, ou plus précisément, avec une estimation du besoin essentiel pour la capitale et, dans les régions, un prix compatible avec les revenus d'un fonctionnaire de catégorie A. En termes économiques, l'Etat doit également prendre en compte les

objectifs développementalistes, en se donnant les moyens d'une politique économique et en luttant contre la pauvreté. En termes d'économie politique, il importe en outre de rappeler que l'Etat est relativement dépendant de personnes qui lui fournissent sa trésorerie et sont simultanément de puissants intérêts privés<sup>58</sup>. L'Etat reste fortement dépendant de l'opinion des représentants de la société malienne (griots, faiseurs d'opinion en général) et des facilitateurs d'intérêts économiques. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre aussi l'intérêt d'EDM en tant que pourvoyeur de cash pour l'Etat. Enfin, pour un certain nombre d'acteurs maliens, à la lisière du public et du privé, la logique de rente est le premier levier d'action (fournisseurs d'EDM, réseaux politico-affairistes), tandis que pour d'autres, il importe avant tout de s'affirmer dans l'espace public, d'affirmer la légitimité de son action et de ses décisions (CREE, ministères) dans une configuration élargie par les dimensions sociales et de développement.

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

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

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

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

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

au Mali, un fonctionnaire ne peut se payer l'électricité avec son salaire. Le prix politique juste relève aussi d'autres considérations socio-politiques, comme la volonté d'atteindre les objectifs du millénaire. Mais il résulte également de la prise en compte de considérations économiques, qui elles-mêmes ne sont pas toutes compatibles entre elles : volonté de diminuer, voire de faire disparaître les subventions publiques ; souci d'intégrer un certain réalisme économique et financier dans l'entreprise, même s'il n'est pas fait pour autant le choix d'une répercussion totale des coûts sur le prix de vente de l'eau et de l'électricité ; recherche d'un équilibre financier global du secteur, en prenant en compte également les bornes-fontaines ; objectifs de développement économique et exigence de baisse des coûts des facteurs, à commencer par le coût de l'électricité... Les tensions entre toutes ces considérations sont extrêmement fortes, ce qui explique aussi les fluctuations du prix politique juste dans le temps<sup>59</sup>.

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

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

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

### 2.2 Les conséquences des différences génétiques

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

#### **La rentabilité, notion commune aux contenus différents**

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

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

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

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

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

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

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

Les conceptions du temps et des intérêts que l'on adopte déterminent l'appréciation que l'on se fait de la rentabilité. Mais cette dernière est également déterminée par le pari que l'on fait sur le gain espéré de l'investissement en question, nécessairement incertain<sup>60</sup>. La fascination de l'écriture du contrat et de l'échange des signatures reflète sans doute la forte volonté, de la part d'un partenaire comme Saur, de réduire l'incertitude. Cette complexité des horizons revient à quelque chose d'inhérent au partenariat public privé : la durée, par nature longue, des investissements dans un secteur régulé provoque inévitablement un déficit d'investissement dans les services collectifs ; seuls des contrats façonnés sur mesure peuvent fonder les bases d'un PPP qui garantisse à l'investisseur une rentabilité qu'il juge assurée<sup>61</sup>.

### **La gouvernance, notion fourre-tout**

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

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

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

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



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

Pour la Banque mondiale et l'AFD notamment, la privatisation et la concession d'EDM avaient en effet, en autre objectif, d'importer une gestion saine au sein d'une entreprise jusque là parasitée par des interférences politiques, des détournements et pour tout dire, de la corruption. Les dirigeants maliens qui, en 2000, avaient signé le contrat avec Saur, pensaient de même. Selon cette rhétorique internationale, le PPP est conçu comme un processus de responsabilité partagée entre l'Etat, le marché et la société civile, ce partage permettant contrôle et transparence, notamment grâce au principe du contrôle du contrat et de son évolution régulière à travers l'évaluation des performances<sup>62</sup>. Les critères d'efficacité, de coût et de compétence étaient censés apporter bonne gouvernance et transparence et, par voie de conséquence, efficacité des politiques publiques<sup>63</sup>.

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

marché et de la régulation, qui n'a ni contrainte de temps, ni contrainte étatique. Inversement, les analyses critiques des PPP, à commencer par les altermondialistes qui trouvent un écho assez large au Mali et les recherches plus générales en sciences sociales, mettent en avant l'opacité des processus même de partenariat<sup>65</sup>. Elles soulignent le manque de transparence en termes d'arrangements financiers, de répartition des rôles entre public et privé, de fonctionnement au concret de ces alliances... et justifient la défiance des consommateurs et des citoyens.

### **L'instabilité des comportements**

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

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

<sup>62</sup> R. Wettenhall, « The public-private interface... », art. cité.

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

<sup>64</sup> Voir par exemple, Institut de la Gestion Délégée, *Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels*, Paris, IGD, février 2006.

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

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

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

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

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

### ***Des interprétations opposées***

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

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

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

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

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

### 2.3 Un usage systématique des experts

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

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

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

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

L'expert permet notamment de justifier, à partir d'une rationalité qui se veut propre, les changements de position des bailleurs. Lorsque les institutions de Bretton Woods veulent convaincre de la privatisation des services collectifs, qu'elles soutiennent dans une optique de finances publiques et de gestion, elle vont faire appel à des experts de la privatisation, avocats, banques d'affaires, acteurs souvent proches dans leur conception du partenaire privé. Ces experts sont financés par la Banque mondiale qui va adopter leurs recommandations sur les tarifs, les modalités de financement et l'aide nécessaire<sup>66</sup>. Cependant, les clauses à travers lesquelles les pouvoirs publics se portent garants de la rentabilité des compagnies pendant la durée du contrat, induisent souvent des désaccords avec un FMI avant tout soucieux de préserver la rigueur de la gestion publique et de limiter les engagements présents et futurs de l'Etat. Aussi, en cas de conflit, on laisse généralement aux experts le soin de surmonter ces contradictions et de réintégrer le noyau dur de l'intervention des financiers multilatéraux dans des dons ou dans des prêts concessionnels. La pluralité des rôles et des répertoires, l'ambivalence des intérêts ne peuvent que générer des moments de vérité ou d'opportunité rattachés à une parole d'expert qui pourra être mise en exergue ou dévaluée selon les besoins ou les rapports de force.

Les interventions récurrentes des experts sur les questions

tarifaires, qui aboutissent à des changements d'appréciation, voire à des revirements, correspondent aussi à des séquences successives du processus du partenariat. Au départ, lorsqu'il s'agit d'attirer un partenaire privé, la Banque mondiale peut, à travers un expert, recommander une hausse préalable des prix des services publics. C'est ce que l'on a vécu au Mali, en considérant que la rentabilité, et donc l'intérêt des investisseurs de la privatisation, dépendaient d'une hausse des prix des services d'EDM<sup>65</sup>. Une fois la privatisation réalisée, la Banque a, en revanche, moins de moyens de pression sur le gouvernement, d'autant plus qu'au Mali, en l'absence de société de patrimoine, elle ne pouvait lui prêter de l'argent. C'est donc le FMI qui prend le relais, en faisant appel à d'autres experts, sur d'autres arguments.

Parallèlement, les bailleurs de fonds ont aussi d'autres chantiers en cours qui peuvent mobiliser d'autres industries d'études et d'expertises : la plus productive et la plus étendue d'entre elles est celle de la pauvreté qui entre directement en interaction, voire en conflit, avec l'expertise sur le partenariat public privé. À travers les enquêtes de pauvreté, l'évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté, l'initiative PPTTE et même les analyses des agences de notations<sup>68</sup>, ces experts formulent toute une série de critiques sur le coût et l'accessibilité aux biens essentiels et mettent en accusation le partenaire étranger, dont on attendait des solutions et des performances<sup>69</sup>.

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

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

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

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

## 2.4 Les bailleurs de fonds, troisième partenaire ?

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

### *Des bailleurs de fonds divisés*

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

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

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

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

financement du barrage de Manantali<sup>70</sup>, puis dans l'initiative PPTTE mais qui, une fois l'opération aboutie, a presque totalement été absente du suivi quotidien d'une gestion pourtant difficile dès le départ. On saisit très bien la logique de cet engagement puis de ce désengagement. Il s'agissait avant tout de promouvoir une opération, en l'occurrence une concession, modalité alors à l'honneur dans cette institution ; pour cela, les arguments de bonne gestion, de transparence et de finances publiques étaient convoqués. Une fois EDM concédée, la logique n'était plus que celle du respect des règles du secteur privé... et donc du désengagement du bailleur de fonds public.

### **L'oubli du développement**

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

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

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

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

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

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

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

termes de chiffre d'affaires, les bailleurs de fonds ont raisonné en termes d'entreprise publique à assainir et n'ont pas pensé aux contraintes sectorielles spécifiques des services publics collectifs. Ils ont ensuite occulté le besoin d'investissement électrique et négligé les besoins d'eau potable de Bamako. Après la prise de conscience de l'impact négatif sur la pauvreté des déficits d'énergie et d'eau, de la difficulté d'atteindre les objectifs du millénaire et, sans doute, des arrière-pensées de clientélisme politique et d'interventionnisme régionaliste, les bailleurs, y compris l'AFD, ont mené des politiques éclatées spatialement et institutionnellement en matière d'eau et d'énergie, ne serait-ce qu'à travers l'AMADER ou les initiatives hydrauliques sans EDM<sup>71</sup>.

### 2.5 Les négociations de l'échec

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

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

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

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

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

soit pas ternie.

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



### 3. Logiques hétérogènes et ambivalence des acteurs

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

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

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

#### 3.1 Des frontières brouillées

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2 Hétérogénéité des compréhensions

#### *Des compréhensions différentes de la régulation et du partenariat*

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

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

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

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

#### *Partenariat et jeux de pouvoir*

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

comme souvent en Afrique, par le chevauchement des positions de pouvoir et des positions d'accumulation et par le fonctionnement rhizomatique de l'Etat. L'entrelacs de réseaux concurrents et complémentaires qui structurent les rapports de force étatiques est d'autant plus obscur que « les acteurs avancent de façon oblique, 'à pas de caméléon'<sup>72</sup> », comme on le dit au Mali. Les conflits et les intérêts divergents autour d'EDM doivent être compris dans un contexte où les techniques de l'esquive et du faux-semblant caractérisent le jeu politique. Ceci est d'autant plus vrai au Mali que la tradition de contournement ou d'ignorance des injonctions de l'Etat, de silence ou d'acquiescement qui veut dire refus est particulièrement prégnante<sup>73</sup>. Cette politique équivoque et ces doubles jeux se trouvent amplifiés par l'adoption d'une pluralité d'espaces-temps par les acteurs maliens.

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

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

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

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

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

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

### 3.3 Priorité à l'efficacité sociale et politique

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

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

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

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

gents, où les conflits sont permanents et où l'instabilité caractérise l'environnement<sup>74</sup>. À la suite de l'indépendance, puis de la révolution et des difficultés économiques, l'instabilité a renforcé les tendances à long terme à la prolifération des réseaux sociaux et économiques, et à des appartenances diverses : il est plus important de renforcer ses capacités à participer, à influencer les négociations et les compromis et à mobiliser ses alliés et soutiens potentiels, que d'acquérir des ressources qui ne sont pas immédiatement profitables<sup>75</sup>. Ce qui est donc privilégié, c'est l'accumulation en capital humain, l'homme étant le seul à même de transcender les différents registres de valeurs<sup>76</sup> ainsi que le contrôle du capital social et politique<sup>77</sup>. L'attachement aux réformes libérales, qu'elles prennent la forme de la concession ou de la privatisation, ne vaut que s'il ne met pas en danger la maîtrise des réseaux sociaux et du capital politique<sup>78</sup>. C'est pourquoi, aussi, il y a eu un tel unanimité pour la rupture du contrat de concession d'EDM. Les conditions socio-politiques n'étaient plus remplies pour la poursuite d'une situation qui aurait pu, à terme, remettre en cause l'efficacité sociale et politique de ces réseaux.

Dans l'expérience EDM, l'éthos de la retenue, directement lié à l'éthos de l'honneur, ne doit pas être négligé. Selon cet éthos, un interlocuteur ne parle jamais directement, il passe nécessairement par des médiateurs qui traduisent la pensée et la parole de l'interlocuteur, donc... les réinterprète. Ces paroles relais, ces « couvertures » se négocient, au même titre que la parole du griot<sup>79</sup>. Ces modes de fonction-

<sup>74</sup> J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, op. cit.

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

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

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

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

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

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

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

entendue principalement en termes de droit au respect, en termes moraux donc. L'honneur est aussi une demande de vertu et de respectabilité<sup>80</sup>. Même si les appréciations des Maliens vis-à-vis de la puissance publique peuvent être ambivalentes, l'Etat est aussi compris comme source d'honneur, d'autant plus que la société est pauvre et l'Etat ancien – et vécu comme tel. Les questions autour du prestige, de la bienséance, de la correction, de la tenue sont beaucoup plus importantes que les questions autour de la richesse et des biens. Le politique est défini en termes d'honneur, de moralité, de dignité<sup>81</sup>. L'histoire d'EDM en régime de concession doit aussi être analysée dans ce contexte. Certains gestes et certaines paroles sont apparus inconvenants, l'absence d'autres gestes ou paroles a pu être interprétée comme des marques d'impolitesse, certains comportements et décisions comme des signes de condescendance et de manque de respect.

<sup>80</sup> J. Iliffe, *Honour in African History*, op. cit.

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

## CONCLUSION

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

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

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

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

Cette privatisation n'est cependant pas synonyme d'avancée vers le libéralisme. Ce qui caractérise au contraire cette expérience de PPP, c'est ce que l'on pourrait nommer un processus de libéralisation sans libéralisme<sup>82</sup>. La concession avait en effet été décidée en premier lieu pour des raisons budgétaires, les subventions pesant trop lourdement sur les finances publiques. Or elle s'est de fait traduite par

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

une poursuite des dites subventions, sous la forme de compensations. Le dirigisme continue à caractériser la gestion publique de ce secteur, et le personnel, qui est resté le même durant tout cet épisode, est en quasi-totalité fonctionnaire. Le dirigisme se déploie cependant dans un nouveau contexte, celui de la « décharge<sup>83</sup> », ce qui le métamorphose. De même, les réactions des agents d'EDM vis-à-vis de la puissance publique sont inmanquablement altérées par la courte période de concession. L'Etat se trouve confronté à une aporie assez largement répandue dans le cas de la délégation. Celle-ci est une évolution d'un système dirigiste de contrôle vers un quasi-marché. Toutefois, cette transition n'est absolument pas un retour à un laissez-faire d'un autre siècle, elle demande au contraire un système d'analyse du risque et une capacité de suivi que peu de pays peuvent s'offrir<sup>84</sup>. Cette capacité est d'autant plus nécessaire qu'en cas de difficultés, les autorités publiques (administrations et gouvernement) restent redevables devant les usagers, les citoyens et les électeurs, même lorsqu'ils ont transféré leurs prérogatives et leurs responsabilités au privé. Le problème ne doit pas être compris en termes de promesses électorales non tenues, mais en termes de respect d'un patrimoine et de continuité d'un service. On comprend pourquoi, notamment lorsque la situation se dégrade, la tentation est grande de revenir au contrôle et au dirigisme étatique, même si ce réflexe bloque une évolution et un éventuel point d'achèvement permettant d'acquiescer de meilleurs services publics, ou de les étendre. La délégation est un processus continu qui exige du partenaire public (ministères de tutelle, corps administratif) un esprit et une capacité à maintenir un dialogue avec le privé. Le dirigisme peut perdurer si les responsables publics révèlent une inappétence pour exercer ces fonctions renouvelées.

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

respecter les règles que l'Etat s'était lui-même fixé, en l'occurrence le principe d'autonomie<sup>85</sup>. Les acteurs étatiques ont ensuite pris la mesure de l'urgence des investissements et de la mise en place d'infrastructures lourdes ainsi que de la nécessité d'une réflexion sur le développement. Le PPP apparaît ainsi non comme un moyen de gestion radicalement différent, un désengagement de l'Etat et un déploiement des acteurs privés, mais à travers des paroles d'experts, il amorce une mise à distance de l'Etat et l'autonomisation de l'entreprise. Désormais, on parle moins de l'entreprise EDM que d'un secteur, celui de l'eau et de l'électricité, difficile à gérer, en rappelant qu'il est impossible, dans le contexte d'un Etat pauvre au territoire aussi étendu, de fournir l'accès à ces biens publics à partir d'une seule entité, quelle soit publique ou privée. À travers la mise en place effective d'institutions (cas de l'AMADER) ou à travers les débats autour de l'institutionnalisation de nouvelles entités (cas de l'Agence de l'eau), on envisage une pluralité d'acteurs dans le secteur. Auparavant masquée par les difficultés propres à l'entreprise publique puis au fonctionnement de la concession, la problématique de l'accès à l'eau et à l'électricité semble enfin pouvoir s'élargir et prendre en compte l'ensemble de la population malienne.

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

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

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



# Working Paper

December 2006

37

## Energie du Mali, or the paradoxes of a “resounding failure”

Béatrice Hibou (CNRS – CERI) [beatrice.hibou@sciences-po.fr](mailto:beatrice.hibou@sciences-po.fr)  
Olivier Vallée (Consultant) [ovallee@noos.fr](mailto:ovallee@noos.fr)

Program: “Partenariat public privé” (“Public-private partnerships”)  
Directed by Aymeric Blanc, Research Department (AFD) [blanca@afd.fr](mailto:blanca@afd.fr).

This study was conducted in partnership with FASOPO.

Translation: John Hulseay

### Département de la Recherche



Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes  
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France  
Département de la Recherche [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## Table of contents

---

	<b>Abstract</b>	<b>3</b>
--	-----------------	----------

---

	<b>Energie du Mali, Or the Paradoxes of a “Resounding Failure”</b>	<b>5</b>
--	--	----------

---

<b>1.</b>	<b>Distortions of perceptions over time</b>	<b>7</b>
1.1	The forgetting of history	7
1.2	Asynchronous experiences	11
1.3	Elections: traps of concession?	15
1.4	A reasoned nationalism	17

---

<b>2.</b>	<b>Incompatible preoccupations and objectives</b>	<b>20</b>
2.1	Different approaches and rationales of action	20
2.2	The consequences of genetic differences	23
2.3	Systematic use of experts	27
2.4	International donors, a third partner?	28
2.5	Negotiating the failure	31

---

<b>3.</b>	<b>Heterogeneous rationales and the ambivalence of actors</b>	<b>32</b>
3.1	Blurred boundaries	32
3.2	Heterogeneous points of view	33
3.3	Priority of social and political efficacy	35

---

	<b>Conclusion</b>	<b>37</b>
--	-------------------	-----------

## Abstract

It is generally agreed the last public-private partnership in which EDM was engaged, from 2000 to 2005, was a “resounding failure”: international donors, professionals, and the totality of the Malian population are in agreement on this matter. The present study is opposed to such interpretations, which result from distorted and normative readings of the situation that obscure the complex processes at work. Despite frictions, misunderstandings, and oppositions between the principal partners, the observed evolutions are not necessarily negative. The latter have given rise to a different state of affairs than the one anticipated and announced during the partnership’s initial phase, and the reversal of the process has left traces that we intend to expose. But the vicissitudes of EDM have also allowed us to ask new questions, especially of decision-makers, and to bring up new ways of problematizing the supply of essential goods such as water and electricity. The fate of the EDM “fiasco” allows us to forecast a more harmonious, but also more complex resolution of the management of public utilities.

Two arguments are typically offered as explanations of the breach of the contract: the electoral explanation and the nationalist one. According to the first, the concession was destined to fail as soon as Amadou Toumani Touré was elected due to the latter’s so called populist promises and electioneering over the future of water and electricity. The second explanation, the nationalist one, claims that the difficulties that arose from the total non-payment of compensations to the concessionaire were part of a deliberate strategy pursued by the Malian authorities, whose ultimate objective was, it is argued, re-nationalization. However, according to our point of view, the breach of contract instead made visible the impasse faced by the public authorities who sought to institute a new policy of concession contracts signed under different auspices. This breach

demonstrates that the withdrawal of the State cannot be achieved at any price. Thus, it has less to do with nationalism than with the integration of developmentalist rationales and recognition of the specificity of these sectors (water and electricity) in the management of public utilities. This change in perspective is directly linked to a modification of plans, political priorities, preconceived public policies, and conceptions of development. Amadou Toumani Touré’s team wanted to privilege a social rationale over a rationale of cost (adapting prices to buying power) and a developmentalist rationale over a financial one (lowering costs for industries, as well as more generally, to benefit economic development). Thus emerge a different conception of the role of the State and of development, a different conception of the profitability of a public service corporation, a different conception of the public good.

These conflicts and oppositions between conceding and concessionary authorities are not surprising if one looks at the history of PPPs in Mali since the time of colonization; the common and recurrent difficulties of these arrangements in countries around the world, particularly concerning water; and transformations of national and international circumstances. Rather, the singularity of the EDM case is explained by the actors’ inability to negotiate and find an arrangement. This situation can be understood, in our opinion, according to a series of factors. On the one hand, a variety of differences between the concerned parties — in terms of comprehension, interests, positions, interpretations, levels of analysis and perception — were not only wide but also permanent. For five years, everything was a sticking point between Malian partners and their foreign concessionaires: priorities (management versus investment), rationales of action (commercial, financial, social, rent-seeking, the preservation of networks), processes of price formation (whether political, technical, accounting, or marginal price), the meaning of fun-

damental concepts (profitability, governance, partnerships, regulation). On the other hand, during this period the behavior of both sides was unstable and evolved over time: the criteria upon which enterprises were evaluated changed along with the position of international donors concerning the best ways to manage a public utility. Based on this fact, the partners adopted divergent interpretations of specific decisions (the distribution of dividends, the modification of the salary hierarchy, the payment or non-payment of compensations) or of certain evaluations (starting with the corporation's expenses); in other words, they advanced divergent interpretations on the economic and social reality of the situation. These variances are, moreover, constantly fueled by the intervention of international donors and the intensive utilization of experts.

Furthermore — and this is perhaps the most important point — the arrival of a private partner renders visible the divergences between Malian actors themselves, differences of opinion and perspective that are more profound than those brought to the fore during the course of debates over the choice and conception of the partnership. On a number of points, Malians were unable to come to an accord: the future of EDM, its institutional form, the role of the regulatory body and the contracting authority, the objectives of the contract, the proper conduct to take in relation to the partner, the interpretation of accounts. In a political system that is characterized by the straddling of positions of power and accumulation and by the rhizomatic functioning of the State, the president of the Malian Republic was not able to find a way to arbitrate the situation; it is this impossibility of expressing a choice that explains the fact that no decision was made to “save” the contract. The interlacing of concurrent and complementary networks that structure the state's balance of power is all the more obscure since “actors advance in an oblique manner, ‘like a chameleon,’” according to a Malian saying. The conflicts and the divergent

interests surrounding EDM must be understood in a context where techniques of sidestepping and shams characterize the political game. In the polycentric system characteristic of the rhizomatic State, it is particularly difficult to detect the orientations and the will of the “Malian State” because of the numerous circles of influence and proliferation of networks, whose positions are difficult to decipher due to their instability. It was extremely difficult for the foreign firm to work under these conditions. The inability to arbitrate the conflict or to better negotiate *ex ante* the partnership has to do perhaps with the fact that the hybrid state privileged the internal compatibility of its own tensions rather than an external coherence, however strong the pressure from the international donors proved to be. In the end, one may consider that negotiations over alternative solutions, specifically over leasing (*affermage*), were largely fictitious: they helped to occlude the true discussion, held behind closed doors, which was concerned primarily with finding a way to end the contract in the best possible conditions both for Bouygues and the Malian state.

However, the strength of social networks does not necessarily mean that the public sphere remained unaltered or that the reality of the situation was entirely unchanged. Our study shows that the EDM episode modified conceptions of the “public,” permitting for instance a reawakening to the importance of public utilities. It goes without saying that the state actors modified their conduct. Henceforth they are forced to ask a number of questions that were, in the past, obscured: questions concerning their financial responsibilities, their requirement of respecting the rules that the State itself previously fixed, the urgency of investing, the need to pursue a reflection, less on the fate of a corporation and more on the future of a sector. It seems to us that this detour through the PPP has allowed the issue of access to water and electricity to finally open up and truly takes into consideration the entirety of the Malian population.

## Energie du Mali, Or the Paradoxes of a “Resounding Failure”

It is generally agreed the last public-private partnership in which EDM S.A.<sup>1</sup> was engaged, from 2000 to 2005, was a “resounding failure”: international donors, professionals, and the totality of the Malian population are in agreement on this matter. This study is opposed to such an interpretation. We argue that the latter results from distorted, normative readings of the situation that obscure the complexity of processes at play. Despite frictions, misunderstandings, and oppositions between the principal partners, the observed evolutions are not necessarily negative. They have given rise to a different state of affairs than the one anticipated and announced during the partnership’s initial phase, and the reversal of the process has left traces that we intend to expose. But the vicissitudes of EDM have also allowed us to ask new questions, especially of decision-

makers, and to bring up new ways of problematizing the supply of essential goods such as water and electricity. The fate of the EDM “fiasco” allows us to forecast a more harmonious, but also more complex resolution of the management of public utilities.

Our investigation consists of three parts. First we show that the negative evaluation that currently predominates results directly from historical slippages, biases, and perceptual distortions. Then we examine the wide differences in opinion between actors over what constitutes a “good” partnership by studying variances in understanding, self-interest, levels of analysis, positions, and interpretations. Finally, we examine the heterogeneity and ambivalence of positions held by Malian actors, a fact which helps explain the contract’s break.

<sup>1</sup> Created in 1960, EDM S.A. is conceded for the production, transportation, and distribution of electrical energy and drinking water in the territory of the Republic of Mali.

### Brief chronology of the institutional evolution of EDM

1961: EDM S.A., a public enterprise, is created from the Société Africaine d'Electricité (SAFELEC).

1961-1993: Electricité de France (EDF) provides technical assistance to EDM.

April 1993: The conditionality for the financing of the Manantali Dam, imposed by the international donors, is the delegation of EDM.

January 1994: devaluation of FCFA.

October 1994: Global Delegation of Management (GDM) contract signed.

January 1995: GDM in effect.

March 1998: effective termination of GDM contract.

April 1998: At a meeting in Paris, the international donors require EDM's imminent concession.

December 2000: The concession of EDM to Saur and IPS is signed and takes effect, including the privatization of a section of infrastructures

2001-2002: payment of compensation.

2003-2005: tensions between partners concerning the sum and payment of compensations.

November 2004: Bouygues sells the Saur group, with the exception of its African and Italian activities.

July 2005: Portions of Bouygues are sold to IPS.

August 2005: The contract of concession is ended and both parties decide to “part as friends.”

October 2005: Signature of the “parting as friends” agreement, which establishes the abandonment of all lawsuits, the principle of debarment, and the public non-denunciation of the adverse party.

# 1. Distortions of perceptions over time

## 1.1 The forgetting of history

Reading reports on the “EDM case” and interpreting a number of interviews that we conducted in Paris and in Bamako, one fact stands out: a certain forgetfulness or forgetting of history. This forgetfulness is shared by diverse actors. International donors, in particular the Agence française de développement (AFD), forget certain former experiences in which they were nevertheless implicated. Malians as well as the French operator seem to forget the lessons of the colonial experience, and this is all the more astonishing since Saur was present in Africa, particularly in the Ivory Coast, starting in 1959. And everyone seems to have forgotten the vicissitudes of a number of PPPs in other parts of the world. Over the course of our research, these previous and parallel experiences, however rich and complex, were never discussed by our informants. Thus, forgetfulness manifests itself in a variety of ways that this study seeks to track.

### *Dissimulating the colonial experience*

We might begin by mentioning the tendency to forget earlier experiences of partnership that took place in Mali and the rest of Africa during the colonial period. The colonial experience is not dissociable from what one would call today the public-private partnership: whether in conquest, in commerce, in the exploitation of forests, mines, and agriculture, or in the production of services, all forms of European expansion in Africa proceeded through an alliance of public and private interests.<sup>2</sup> Thus, Eau et Electricité de l’Afrique de l’Ouest (EEAO) was a private enterprise, as were the majority of public service corporations at the time.<sup>3</sup> Starting at the end of the First World War, EEAO ensured the production and distribution of water and electricity in several urban centers. If the name PPP did not exist at the time, the principle was nonetheless the same as the one currently advocated by international donors. During this period — the first phase of collaboration between the state

and the private sector, the most significant as well in terms of capital — the primary concern was public transportation, following the concession of the railway line connecting Dakar and Saint-Louis to the Société des Batignolles. For every kilometer of track, the corporation received a yearly revenue guaranteed by the state that was equivalent to 5% of its capital, a formula considered even today as modern.<sup>4</sup> Local budgets picked up where the metropolitan public resources left off in order to finance these concessions, in particular concerning electricity and water.<sup>5</sup> Kayes, the first colonial capital of Mali, inaugurated the city’s first central electric system and its first adduction system.<sup>6</sup> The partnership between the private sector and the metropolitan administration can be explained by the fact that a large part of the public utility’s recurrent expenses was folded into the local budget, even when its assets derived from small French investors and the stakes were of a global and metropolitan nature.<sup>7</sup> This process of modernization was a typically urban phenomenon, destined, with the telephone and the railway, to facilitate colonial military and commercial penetration into French Sudan. In the competition between

<sup>2</sup> B. Hibou, ed., *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999; R. Wettenhall, “The public-private interface: surveying the history” in G. Hodge and C. Greve, eds, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar, 2005, pp. 22-43.

<sup>3</sup> At the end of the Second World War, Eau et Electricité de l’Ouest Africain (EEAO) ranked 14th among the French Empire’s most successful public utilities (including Asia, Maghreb, and Africa). This corporation was, according to Jacques Marseille, “at the head of 30 other corporations that have left such a mark on the history of economic and financial relations between France and its empire, that one might speak about a financial oligarchy, dear to the Marxist problematic.” (Marseille, *Empire colonial et capitalisme français*, Paris, Albin Michel, 1984, p. 131)

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> C. Coquery-Vidrovitch, *Le financement de la mise en valeur coloniale, méthodes et premiers résultats*, presentation at a colloquium of the International Economic History Congress, Budapest, 1982.

<sup>6</sup> J. Roger de Benoist, *Le Mali*, Paris, L’Harmattan, 1989.

<sup>7</sup> The EEAO will later find itself, through a “nesting doll” effect, changing from private to public during the period of nationalization, then back again from public to private. Gaz et Eaux, a holding company, will take EEAO back at the end of its colonial existence, serving as receptacle for the Institut pour le Développement Industriel (IDI) (excepting its activities in Mali, which were resumed by the state in 1960 at the time of nationalization). Thanks to the privatizations of the Balladur period, Lazard took control of Gaz et Eaux through its subsidiary, Eurafiance.

European powers, the British Empire served as both the model and the motive for the French colonial enterprise. However, EEAO's results in terms of coverage area were less flattering. The "indigenous" people were totally excluded from access to public utilities and were only able to benefit from them much later on, and in a very partial manner, once provident societies were created. These societies were used essentially "to drill wells and construct roads in order to make up for the deficiencies of the normal budget."<sup>8</sup> In these concessions the private partner's conduct is far from consistently satisfying, as is illustrated by the case of the Compagnie Electricité et Eaux de Madagascar. Founded in 1923 under the control of the Banque de Paris et des Pays-Bas, this company was Madagascar's first corporation. It mobilized capital in the metropolises for stocks and bonds worth several million Francs. This company did not turn a profit until 1939, and then settled for "assuring meager profits through prohibitive prices without important investments."<sup>9</sup> The feeble number of consumers at the time of independence confirms that, despite the emergence of a discourse on development and measures favorable to it since 1945, there was not (in Madagascar, as elsewhere in Sub-Saharan Africa) a veritable break with the pre-War period. The colonial moment appears to have further pushed concession towards a rentier's model that favored savage capitalism.<sup>10</sup> The public authorities refused, in effect, to take responsibility for an investment that the private partner could not, itself, accept, since the solvent market was reduced to the sole privileged population of urban and white zones. This experience, whose underpinnings remained present after the independence movements, does not bode well for the return to a delegation of public utilities in African countries currently undergoing quasi-permanent economic and financial crisis.

### **Erasing a specific trajectoire**

There is also a tendency to forget experiences from recent public-private partnerships in Mali. This forgetfulness is nevertheless selective. An institution like the AFD, for example, followed (not without some reticence) the World Bank's choice of concessions, since it recalled the misadventures of the Global Management Delegation. Similarly, Saur International was not able to respond to the 2000 offer without remembering the lessons that it had drawn from the

failure of its recent experience of partnership in Mali.<sup>11</sup> On the other hand, no actor — including AFD (then the *Caisse Centrale de Coopération Economique*, CCCE), which was involved with EDM — seems to have kept in mind the experience of Mali from 1940-1970. This period is nevertheless fundamental insofar as it determined, to a large extent, EDM's mode of functioning, its comprehension of the sector, and, most of all, its conception of partnership.

*Eaux et Electricité de l'Ouest Africain* went through the wave of nationalizations of 1946. After African independence, the utility widened its sphere of activities: 18 municipal power plants were turned over to the corporation between 1966 and 1968.<sup>12</sup> But simultaneously, the significant investments necessary for the production and distribution of electricity required the massive intervention of public capital in Africa. Private firms associated themselves thus with EDF, CCCE and local bodies to create *Energie de l'AOF*. In the Ivory Coast, *Energie Electrique de Côte d'Ivoire* (EECI) resulted from this evolution towards national corporations with mixed economies. Elsewhere, *Energie de l'AOF* became the *Société Africaine d'Electricité*, SAFELEC, which ran the networks in Niger, Upper Volta, Mauritania, and Mali. In 1961, Malian leaders were the only ones to decide to totally nationalize the private portion of SAFELEC that covered its territory, giving rise to EDM S.A.<sup>13</sup> EDF — whose shares were reduced, marginalized, then sold for one symbolic franc when it left for good in 1998 — assumed only passively its role of shareholder. Its discretion on the board of directors was compounded by a particular conception of its role, concerning day-to-day and long-term management, that

<sup>8</sup> Quoted from Jean Suret-Canale in *Afrique noire, l'ère coloniale*, Paris, Editions sociales, 1964, p. 524. Provident societies were created by the decree of July 4, 1919, modified in 1933 despite the heavy resistance of colonial merchants.

<sup>9</sup> J. Marseille, *Empire colonial et capitalisme français*, op.cit., p. 127

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

<sup>11</sup> La délégation globale de gestion à EDM, résumé et conclusion, Paris, AFD, 1999, mimeograph. We do not have documentation regarding Saur, but we can analyze its response to the failure of GDM a posteriori as distorted. According to Saur, this failure can be explained both by its more or less forced association with other private partners (HydroQuebec and EDF) and by its lack of control over the board of directors. According to this point of view, the concession was seen as a panacea. This is due to the chosen alliance with IPS and to the acquisition of what was perceived as total control with the holding of a large majority in the board of directors.

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

<sup>13</sup> SAFELEC will then cede its other assets to other local corporations to become a holding company, where EEAO is still present.



was very close to that of technical assistant whose function was limited to training. Whereas in France EDF instituted economic development programs and attempted a more ample territorial coverage, in Mali it did nothing to establish an energy plan that would take into account the changing needs of a country undergoing heavy demographic growth. Up until its privatization and concession, EDM continued in this minimalist vein. This reticence towards intervention certainly had a basis in the cooling of relations between Paris and Bamako. But it reflects most of all an approach that is more technical than managerial on the part of EDF, who was well enough aware of its inability to confront the enormity of financial needs necessary to the growth of production and distribution capacities. The essentially symbolic presence of EDF seems to have been perceived positively by the Malian leadership. The French corporation did not interfere with the government's financial policy. Nor did it hinder the relationships that the latter sought to develop with other partners in the hopes of accelerating the progressive modernization of electricity production and participating in the concessional financing of urban waterpower.

### **A splendid isolation**

We might also speak of a tendency to forget other contemporary experiences in other parts of the world, in particular the frequent renegotiations of water contracts. In Latin America, for example, 76% of concessions dealing with water have undergone negotiations, on average one and a half years after the signature of the contract.<sup>14</sup> For the totality of developing countries, 40% of all contracts concerning the distribution and decontamination of water go into arbitration or cancellation.<sup>15</sup> Those implicated in the process in Mali do not seem to have kept in mind the experiences of other regions (in particular Latin America, Puerto Rico, Buenos Aires, La Paz) or of Africa itself.

However, even a cursory comparative study demonstrates how commonplace these conflicts are on a range of issues: the price of water, the tariff formula, responsibility for investments and their control, the distribution of investments by the private firms to both privileged and disadvantaged areas. Such a comparative study would also show that conflicts between regulatory bodies and private firms are relatively frequent, even in countries where there is a preexisting tradition of regulation.<sup>16</sup> Points of contention

include accusations of embezzlement and illegitimate export of currency; defining the responsibilities of different parties; evaluating costs in an uncontested manner; adjusting prices to the buying power of the population; and spreading the infrastructure to poor neighborhoods. Such an examination would likewise bring out several recurrent criticisms: the weakness, rigidity, or incompetence of the regulator, its inability to resolve conflicts, or its role in creating of instabilities; the opacity of the private partners' practices; the insufficiency of investments; the price level; the non-respect of promises; and lack of attention paid to the needs of the poor.<sup>17</sup>

A good portion of these stumbling points and criticisms have been known since the mid-1990s: one article evaluating the situation is entitled "3P: Problem, Problem, Problem."<sup>18</sup> However, these difficulties were clouded over until around 2001, primarily because private groups did reasonably well up until that date by means of systematic recourse to political maneuvering.<sup>19</sup> History has shown that this was a largely illusory way of resolving the fundamental problems of PPPs.

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

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

<sup>16</sup> And first and foremost in Great Britain; these conflicts were concluded with the departure of Saur and the withdrawal of Suez.

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

<sup>18</sup> L. Bowman, "P3 – Problem, Problem, Problem," *Project Finance*, n° 206, June 2000, p. 25.

<sup>19</sup> Thus, in Buenos Aires, the 1997 elevation in water prices provoked a reaction by the regulator, who was accused by the French parties (operators and institutions such as ISTD, GEMDEV, and AFD) of not being politically autonomous and of being technically incompetent. See, for example, *Institut de la Gestion déléguée, L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde*, Paris, Ministère de l'Équipement - Institut de la gestion déléguée – ISTD, 1999. The problem with the Argentine regulator was displaced to a higher political level, but this treatment of one of the fundamental questions concerning PPPs augured other difficulties in the country. Suez and EDF were de facto forced to pay a fine of 2 million pesos (500,000 euros) for the non-respect of their obligations concerning investment and quality of service in 2005. In 2006 they broke from their subsidiary Aguas Argentinas.

### **The mirage of success in the Ivory Coast**

Because of this tendency to forget history and to erase differences between particular historical moments, one often says that the situation Mali is particular, even exceptional. However, in light of the experience of other public-private partnerships mentioned above, this experience is in fact rather commonplace. But this is obscured in Mali by the commonly held belief in “urban service and sustainable development,” imported from the Ivory Coast. According to ISTED (Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement), for example, whose studies circulate widely in the Francophone world, this set of regulations, qualified as contractual, is distinguished “favorably” from the “independent” regulation of specialized agencies. For, ISTED claims, this system of regulation prioritizes confidence and partnership.<sup>20</sup> In 1999, the French Ministry of Public Works lauded Saur’s practice in the Ivory Coast, explicitly citing the practice of regulation in Argentina as a counterexample; the latter was seen as being unconvivial and centered solely on the application of the investment plan contained in the concession contract.<sup>21</sup> The situation in Mali is frequently evaluated against the backdrop of the Ivory Coast — without, however, taking into account the well-known<sup>22</sup> and highly particular conditions of “success” in that country. Aside from the presence of Saur since 1959,<sup>23</sup> these conditions include nearly a half-century of collaboration between the public and private sectors, well before the wave of PPPs; the ownership of more than 50% of capital by Ivoirians; the absence of an independent regulator; a particular type of concession confined more to leasing and with an important portion of investments realized indirectly or through public funds.

### **A new era**

Public-private partnerships were conceived in the 1970s and 1980s within a budgetary and managerial rationale (new public management) and were designed specifically for industrialized nations already benefiting from infrastructures with developed foundations. Developing countries at the turn of the new millennium, however, are faced with an entirely different set of problems. For industrialized countries, the objective is to improve the productivity of public utilities and, indirectly, to intensify the taxation of municipal

management through the commercial sale of water. For developing countries, however, the goal is to mask new debts that have been carried over to users and to offer, in the mid-term, a minimum of essential services to the poor who are completely deprived.

### **Intrinsic uncertainties in the PPP**

Lastly, the contributions of studies on PPPs have largely been forgotten. This is especially true of incomplete contract theory analyses that define the conditions of a partnership’s “success.” According to this theory, the numerous uncertainties of PPPs necessarily lead to recurrent revisions of the contract’s functioning and stipulations. Once the investment has been realized, the opportunism of one of the parties has the chance to express itself.<sup>24</sup> The public partner can thus envision taking back the concession if it wishes to attribute the contract to another firm; inversely, the private partner can request to revise the contract, pushing for price elevations, time extensions, or an end of contract performance guarantee from the state (which essentially means the state’s increased indebtedness<sup>25</sup>). This is a matter of “contingent liabilities.” The possibilities of renegotiating the concession contract grow as soon as investment risk is subjected to a series of factors, including political factors. The investment period for a public utility is generally 50 years, but the expectation of electors, consumers, and elected officials is obviously not as long. There exists an inevitable bias against long-term viability and in favor of initially low prices that will, no doubt, go under revision if the operator loses money. It is for this reason that

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

<sup>21</sup> “The contract, in Argentina, functioned up until 1996/1997, when a renegotiation appeared necessary” (Ibid). The private partner refused to execute construction work because it did not want to finance them and required a revision of prices. The regulator accused the partner of not respecting its engagements and requests arbitration from the ministry in charge. It appears that the latter, sensitive to the political pressure from France, accorded the private firm the revisions that it requested. But ISTED denounced “the rigidity of the system of regulation, the inefficacy of regulation, its political weakness and its highly relative independence with regard to the ministry in charge” (Ibid, p. 24).

<sup>22</sup> A. Henry, “Taux de recouvrement 98%” in AFD, *L'Afrique des entreprises*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 91-99.

<sup>23</sup> Bouygues buys Saur in 1984, and thus its subsidiary in the Ivory Coast.

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

<sup>25</sup> A. Alesina, and G. Tabellini, “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt,” *Review of Economic Studies*, 57, 1990, pp. 403-414.

supervision and regulatory bodies were instituted to help decouple cycles of concession from political periods, by introducing new rhythms to balance the contract's purpose and the needs of each of its partners. When private firms declare that "amendments 'nourish' the contract," they can be seen as advocating the use of recurrent renegotiations in their strategies. Public authorities can also interrupt the construction of infrastructure if, on the advice of experts or anticipating the sentiments of electors, the investment appears no longer to be opportune.<sup>26</sup> But the incomplete-

ness of concession contracts leaves room for the flexibility of costs and prices, as well as for diminished investments, frequently demanded by the private firms. Within this flexible framework, the most important issue for the private firm is to achieve a return on capital invested without going below a predetermined threshold. This is accomplished either by raising prices or delaying investments.<sup>27</sup> In addition to the incompleteness of the contract, the private partner's ownership of capital confers upon it a position of incontestable power.

## 1.2 Asynchronous experiences

These tendencies to forget history explain the biased nature of perceptions and the divergence of actors over partnership in Mali.

### *An unclear image of the concessionnaire*

A primary disjunction concerns the divergent ways in which Saur is perceived. The third-largest French company handling the distribution of water and electricity and the fourth largest in the world, Saur is a specialist in the transportation and distribution of energy. Bouygues bought the corporation in 1984, at a time when the market for municipal water was undergoing dramatic changes. The explosion of privatizations and international delegations allowed Bouygues to create Saur International, which, while belonging to the group and benefiting from its prominence, maintained financial autonomy. The expectations of Malians, however, seemed to focus primarily on the image of the Bouygues group — a powerful and diversified actor in media, telephone communications, as well as the construction of cathedrals and mosques — rather than on its relatively more modest subsidiary in international services. Mali saw in Bouygues the capacity to make important investments, find financial backing, and thus circumvent the insurmountable obstacles blocking the development of infrastructures. The concession of EDM arose, moreover, from the promise to modernize the corporation and Mali itself.

This hope for modernization is perhaps the necessary precipitate in the "chemistry" of the partnership, an element that allows for the dissimulation of previous experiences and lessons. When the Malian actors signed the conces-

sion contract with Saur International, they were not simply signing with Bouygues, they were signing with a French actor. The latter appeared, then, as a known actor with understood patterns of behavior that the Malians knew how to control, and which they knew was capable of adapting to changing situations. If the foreign firm associated Mali with its other experiences in Africa, certain Malian actors understood the partnership of EDM through the lens of the Ivory Coast, where Saur and Bouygues were present often in an adjacent manner (energy). These hasty explanation and biased perceptions also help to explain the misunderstandings that only continued to grow between the various partners.

### *Archaeology of French-style partnerships*

A second discrepancy can be found in the false perception in Mali of the "concession à la française" ("French-style concession"). Indeed, the conduct of French firms results from the specific history of concession in France, which is far more complex than the actors of the EDM partnership imagined. For the latter, the gestation time of PPPs in France appears to be compressed and simplified. Trials and errors, latency periods between a decision's acceptance and enactment, reversals of opinion: all of these complexities are oversimplified or even entirely obscured.

<sup>26</sup> The story of the metro in Cincinnati. See A. Singer, *The Cincinnati Subway: History of Rapid Transit*, Chicago, Arcadia Publishing, 2003.

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

Evaluations of EDM often forget the rocky periods of formalization of many PPPs. These include ambiguous transitions to semi-public status, private status, or public status within a rationale of privatization; reversals and turn-arounds; fads and changes of perspective linked to international circumstances and national decisions. To forget these vicissitudes is to ignore the specific history of PPPs in the country of the foreign firm. And this history is crucial to understanding the private partner's points of view and habitual practices, since these are conditioned by prior experiences.

In France, the system of delegating public utilities (in other words a commodity conception of services) emerged during the Second Empire; this defines its specificity even when compared to the United States or Britain. Schematically speaking, one might say that there was a transformation from the commodity conception of the sector in the mid-19th century to a non-commodity conception after WWI, followed by a return to a commodity conception in the 1980s, although under different conditions. The first transformation can be explained by the heavy limitations of the 19th century commodity model in the context of the early 20th century; the former appeared especially inadequate when considering the need for generalized individual access to water and the extension of basic infrastructures, particularly in rural areas, where access to electricity remained exceptionally weak.<sup>28</sup> Serious investments in infrastructure were not made until after the 1920s, during the invention of modern "publicness" and with it a non-commodity vision of the public good. The state was expected to finance reconstruction, assured by private enterprises, and to entrust the latter with public service missions. There was a general acknowledgement of public economic responsibility, especially following the Russian Revolution. With "Planism," Vichy introduced an early form of "regulating" private operations that had an impact on both the population and the nation. After the end of the Second World War, nationalization temporarily froze cooperation between the public and private sectors; the management of water and heating, however, was an exception, since it was often placed under the responsibility of territorial collectives. The years of liberalization witnessed a generalized recourse to delegation, even if water remained largely non-commodity following past experience.<sup>29</sup> The current revival of PPPs in France must be

understood within the context of this specific trajectory that has necessary repercussions on the experience in Mali. The French system of delegation, for example, was always attenuated: investment was always partially financed by public funds, and this explains the predominance of a culture of leasing over one of hard-and-fast concession.

This specific history explains the existence of what one could call a "French praxis" of public-private partnerships, characterized by the flexibility of contracts, close relationships with the political realm, especially at the local level, and thus a knowledge of how to handle political interventionism. Privileged relationships are established with local authorities over long periods of time. This is done, for example, through amendment agreements that continually "enrich" the contract by taking into account the evolution of public constraints, the international situation, exogenous shocks, and shifting perspectives of the private firms or conceding authorities. The process of amendments (revoyure) is normally an integral part of the contract's functioning in French-style partnerships, but this process is difficult to put into practice in Mali. The French praxis of the PPP likewise places a good deal of importance on capital — whether relational, concerning social influence or legal savoir-faire. It privileges the development of networks, characterized by complicity and respect, between local elected officials, technical services of the local administration, and private enterprise.<sup>30</sup> In the case of Mali, Saur International believed it had control over its networks, but this position of power ultimately appeared either temporary (following political changes) or partial (due to their more political than technical nature).

<sup>28</sup> Only about 20% of rural communes had access to electricity in at the beginning of the 1920s. The legal framework created no obligation to service these communes, and the economic interest for private corporations in these zones was marginal. In this context, many rural communes chose to form inter-communal unions (*syndicats intercommunaux d'électrification*, SICAÉ) in order to finance the infrastructures of electricity distribution themselves with the help of farmers interested in the development of energy. Electricity was bought wholesale from urban producers, and the network of service could then be conceded to local private enterprises or used directly by the unions. A national fund for rural electricity (*Fonds national d'électrification rurale*, FACE) was not instituted until 1936 in order to subsidize a portion of the investments of these unions. This institutional solution, largely used in rural areas and based upon local partnerships (between communes, with the aid of farmers and local construction companies) permitted the spread of electrical services to all of the rural communities just before nationalization and the constitution of a national public service in 1946. Several SICAÉ still make use of the rural networks today.

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

<sup>30</sup> H. Bonin, "Le modèle français du capitalisme de l'eau dans la compétition européenne et mondiale depuis les années 1990," *Sciences de la Société*, n° 64, February 2005, pp. 55-73.

### **A temporary fad**

The signing of the contract by Saur International expresses a third perceptual distortion over time, this time linked to the euphoria of the late 1990s. In 2000, the major foreign firms want to get involved in Mali (Bouygues wins the bid, but Veolia expresses interest and appears disappointed by its failure), even though the troubled history of PPPs all over the world was by then well known. Today, the prudence of these same actors can be read as recognition that their engagement turned out to be in error. However, it is easy to say that the EDM contract was unrealistic in retrospect; at the time, the fad for PPPs was so overwhelming, reinforced by the support of the international donors, that a clear assessment of its risks was not entirely possible. In the case of Saur International, we might add a few specific explanations. On the one hand, the corporation was moved by a business rationale to sign the contract, given its desire to expand its activities and to profit from its available technical skills. The appetite for contracts might be explained, furthermore, with reference to a bureaucratic rationale that is proper to any capitalist enterprise. This rationale was reinforced after Bouygues's acquisition of Saur, which saw the adoption of an expansionist policy and the desire to surpass the position of 4th ranking world actor. On the other hand, Saur International appears to have firmly believed that electricity was less political and more profitable than water and would contribute to the financial health of EDM. This belief was compounded by the fact that Saur saw Mali within the wider context of the region, hoping to sell surplus electricity from the Ivory Coast. Finally, might one not consider the hypothesis that Bouygues also saw the contract as an opportunity to access other markets, more attractive in terms of profit (following the example of the cell phone or building and public works), just prior to the African Cup of Nations? Today, however, one might seek to understand the impact that Bouygues's changes in strategy had on the failure of the contract. The sale of Saur, in November 2004, resulted in the restructuring of the corporation, with the withdrawal of activities in public utilities and a general reorganization of the group. In Africa, Saur appears to have increased its policy of selectivity, partially in response to the conduct or the decisions of certain states. In the case of Mali, the French firm seems to have reevaluated its political risks, thereby

giving added reason to its valorization of capital.

Similar discrepancies between perceptions of the situation can be seen, at a given moment, within Saur International itself. Tensions between former agents of Saur and agents of Bouygues seem to have arisen, in particular over the situation in Mali. Starting in 2002, for example, the former tended to prefer compromise and adapting to the new political situation according to the rationale of incomplete contracts. The latter, on the other hand, was ready to act more decisively and to enter into an explicit power dynamic that it did not necessarily control. This was the side that ultimately won out, and although the decision to leave was not made until much later, the adoption of such a hard line certainly did not favor renegotiation, especially considering that similar frictions were also present among Malian actors.

### **The myth of the turn of the millennium**

This forgetting of history and these temporal imprecisions set the stage for the belief that the turn of the millennium would function as a veritable turning point. Indeed, in 2000, the Malian public became suddenly aware that EDM would soon be privatized and conceded, a move that would be implemented in December. However, the idea to privatize and concede EDM had been put forth at least since the beginning of the 1990s, in a rationale of restricting public finances. The claim that concession was "imposed" — implemented rapidly and according to a poorly prepared plan, an argument that is often used to justify the project's failure — appears thus highly dubitable. The Prime Minister at the time shared the managerial and financial vision of the IMF. He also wanted to lighten the burden represented by EDM, a burden both in terms of recurrent subsidies that weighed on the state budget, and a burden in terms of delicate public management. It was at this time that EDM was nicknamed *Energie du Mal* ("Energy of Evil"), and the state badly needed to improve the popular image of public utilities. One might recall that the African elites who adopted liberal theses did so much later than other regions of the world, and that the arguments they used were less concerned with economic efficiency than with good governance and the fight against corruption. African elites were, and still are, particularly responsive to liberal critiques of embezzlement, poor allocation of resources, poor management,

favoritism, and clientelism.<sup>31</sup> At the end of the 1990s, the possibility of leasing was abandoned, as the state was judged incapable of managing and mobilizing the resources necessary for investment.

According to the current discourse, the forgetting of recent history often leads one to say that the (“bad”) choice of concession/privatization was made in 2000. But a more attentive reading of events shows that this choice was enacted much earlier. It had already been formulated in the Paris agreement of April 1998<sup>32</sup> and was certainly conceived at least as early as 1994, when the Global Management Delegation was formed. Conditionalities such as the implementation of a structural adjustment program, financing of the Manantali Dam, and an initiative in favor of poor countries in drastic debt (HIPC, Heavily Indebted Poor Countries) no doubt played a significant role in the decision-making process in Mali. But in no case did these conditionalities function as constraints. Nor did they suggest a refusal, on the part of decision-makers, to appropriate a certain type of management. Rather, concession was considered at the time to be an opportunity in terms of price, management, financial health, investment, and quality. This context has today been forgotten.

At EDM, expectations concerning the much-awaited Manantali Dam contributed to the anticipation of a financially successful future for the PPP. This purportedly abundant and inexpensive source of energy would have helped the private partner in its double aim to improve profitability and provide a service compatible with the income of EDM’s clients. However, frustrations over the deferral of the realization of investments connected to the Manantali Dam, followed by disappointments over the contribution of hydroelectricity to the renewal of energy in Mali tarnished the country’s relationship with the international financial community. In any case, the latter was no longer able to keep its promises, whether willing or not.

### **The return of risks**

These differing perceptions of the situation in Mali further result in the PPP’s evolution over time, notably toward the public actor’s renewed assumption of risks.<sup>33</sup> In the beginning, the PPP was considered to be an equitable distribution of contributions, benefits, and responsibilities between parties,<sup>34</sup> an optimal sharing of risks through the introduc-

tion of a risk premium in the corporation’s cost-benefit analysis<sup>35</sup> (this was the reason why the contract was signed in the first place). A lack of certainty is a necessarily integral part of a PPP since it is impossible to put everything in a contract.<sup>36</sup> This explains why specialized firms are systematically covered by diverse methods, for example the development of networks of influence, the cultivation of close-knit relationships, and the elaboration of amendments to the contract. Little by little, however, private actors began to request revisions in the terms of their engagements, as they found themselves faced with accumulated difficulties in the implementation of delegation contracts. They sought in particular to transfer risk onto public actors, a solution that ended up in a reformulation of the contract and a fundamental transformation of the significance of the PPP.

The large water companies such as Veolia and Suez thus overtly demanded, at the Kyoto forum in 2003, that “others” assume certain financial risks (meaning, of course, the bilateral, multilateral, or national public authorities) in order to secure these companies’ continued investments in developing countries. In fact, it has grown more and more common to see the beneficiary state, the World Bank, or other international donors assume these responsibilities, faced with the threat of withdrawal by Western firms.<sup>37</sup> Spurred by corporations, international donors today seek to implement better guarantees for the private sector in terms of investment and funding. The Camdessus Report, for example, proposed to establish a guarantee against political risks, foreign exchange risks, and costs linked to the financing of the private sector. This was to be accomplished through export credit agencies and indirect subsidies to the private sector via funds financed by public authorities.<sup>38</sup> Compared to this general evolution, the situation in Mali appears once

<sup>31</sup> J. Coussy, “Etats africains, programmes d’ajustement et consensus de Washington,” *L’Economie politique*, n° 32, octobre 2006, pp. 29-40.

<sup>32</sup> A meeting of international donors and Malian leaders held after the failure of the Global Delegation of Management (signed in 1994). The meeting outlined the new institutional form that EDM would take in subsequent years.

<sup>33</sup> A commonplace process, underscored for example by F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, *Les partenariats public privé*, Paris, La Découverte, collection repères, 2006.

<sup>34</sup> R. Wettenhall, “The public-private interface...”, article cited above.

<sup>35</sup> C. Greve and G. Hodge, “Introduction” in G. Hodge and C. Greve (eds), *The Challenge of Public-Private Partnerships*, pp. 1-21.

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

<sup>37</sup> A.-C. Sjölander Holland, *The Water Business*.

<sup>38</sup> M. Camdessus, *Financing Water for All – Report of the World Panel on Financing Water infrastructure*, report presided over by Michel Camdessus and written by James Winpenny, 2003 ([www.worldwatercouncil.org/download/Camdessus\\_Report.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/download/Camdessus_Report.pdf)).

again to be rather commonplace: in its de facto re-nationalization of EDM, the state did nothing but re-assume the financial risks associated with investment and management.

Criticisms concerning the insufficient social preoccupations of the PPP further discredited the partnership. These arguments typically pointed out the minimal expansion of services to the public and were especially critical of the continuous elevation of prices, or the increase in subsidies necessary to compensate the required elevation of prices (as stipulated in the terms of the contract, even if these were contested by some). A reasoned examination of historical moments, however, demonstrates that notions of essential goods and primary needs were not determining factors for anybody at the time of the contract's conception and signature. The essential preoccupations of the Malian decision-makers concerned the entrepreneurial reforms of EDM, namely the demand for profitability, efficiency, and competitiveness. The international donors were concerned with transforming the price into a sign of water and electricity's commodification, thereby emphasizing its flexibility. Inversely, the operator (i.e. Saur, but the same is true of its competitors, Veolia, Elyo, Tractebel) today justifies its departure from Mali by referring to the political change of

course in that country and its impossibility of maintaining control in the long term. The political risk was difficult to calculate at the moment of the contract's signature, and the change in the private firm's political evaluation of the situation was most likely accelerated by Mali's change of government. Even troubles encountered in other regions seem to have had very little influence on the private firm's actions. The difficulties that arose in Latin America, for example, do not seem to have deterred Saur from taking majority control over EDM's capital, no doubt because, at the time, such troubles usually led to renegotiations that were favorable to the foreign partners. Most of all, Mali's proximity to the "good example" of the Ivory Coast (a PPP defined by its relationship of confidence) impeded Saur International, as well as by the French government, from developing specific approaches to political risk in Mali.

This was, then, a moment of rupture with the past, defined by a general misrecognition of changes that were nonetheless taking place. Perhaps the political, economic, and social success of the Ivory Coast masked, through this effect of proximity, other more geographically remote experiences. In any case, the signature of the contract, which everyone today considers to have been destined to fail, appeared at the time to be a decisive and promising event.

### 1.3 Elections: traps of concession?

A particularly pregnant example of such temporal distortions can be found in the "electioneering" explanation of the concession's failure.<sup>39</sup> According to this claim, the concession was destined to fail as soon as Amadou Toumani Touré was elected, because of the new president's so called populist promises and electioneering vision concerning water and electricity. This claim is proven, proponents argue, by the fact that troubles did not arise between public and private parties at the first request for compensation, but only at the end of 2002 when the new president was elected. Although this argument is generally accepted, it is extremely limited, primarily because it ignores other factors that are less conjectural — and most of all less political in nature.

On the one hand, this interpretation forgets the temporal logic of concessions. Experience teaches that the positive

effects of PPPs are much more visible during the beginning stages of the contract, thanks to the professionalism of operators who are able to improve the efficiency of the existing network and client management without supplementary cost. It also teaches that the costs necessary for the pursuit of such improvements arise after a period of two or three years, when it is necessary to invest, and thus to go into debt and to recuperate these costs from consumer, or else to reorganize the corporation's management and governance. These problems are particularly frequent when there is a change in minister or political leader and when the newly elected or appointed official does not have a personal stake in the PPP. He is likely to neglect the partnership, since he did not negotiate the contract, the majority of improvements

<sup>39</sup> F. Leborgne, "La privatisation de l'eau au Mali," *Responsabilité et environnement*, *Annales des Mines*, April 2006, pp. 44-58.

have already taken place, and future investments will take time to produce significant effects. This is true even when the company turns a healthy profit, which is often the case, and thus the new political leader exposes himself to popular criticism. In the case of Mali, the new leadership quickly found itself in an awkward position. Even though consumers were pleased with the end of power-outages in the first phase of the partnership, they were beginning to blame the concession for an unacceptable hike in prices.

In addition, the compatibility between a concession and a population's actual buying power is not an electoral question. Indeed, the issue was raised during the first week of the contract's implementation (December 2000), when EDM's request for a 26% price increase was refused. After negotiations, the hike was fixed at 5%, with compensations (21%) to fill the gap. The political conditions in 2000 were accommodating to this solution, as the Konaré government tended to put a premium on managerial rationales. In this light, Amadou Toumani Touré's election appears less like the success of a populist ticket that was "behind the economic times" than the emergence of a team with new and explicitly developmentalist political rationales. Indeed, this political shift must be understood as well within the context of an evolving general climate and new generations of reforms.

When the General returned to politics, the calendar of reforms accelerated under external constraint. The Bretton Woods institutions began placing pressure on the government, basing their strategy on an electoralist reading of the political situation. Indeed, the World Bank and the IMF saw the appreciable lapse of time between Amadou Toumani Touré's victory in the presidential election and subsequent elections as a golden opportunity, a veritable margin of maneuver favorable to reform. The conditionality of the final installment of The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) was a set of privatizations that, in 2002, had more or less been achieved<sup>40</sup>; the installment, however, was not disbursed until 2003. At the same time, the equation of the PPP was further complicated by the notion of essential needs, following the formulation of Millennium Development Goals.<sup>41</sup> For a portion of "developers" within the technical ministries of Mali or within the European agencies (primarily French), the distribution of water and electricity was reinvested with a social purpose. It became clear

that Amadou Toumani Touré was not simply making election promises. To his democratic portfolio he needed to add the battle against poverty, demanded by all of his foreign partners. On the other hand, criticisms against the French operator by Malian notables who had supported the concession between 1998 and 2002 suggests that political questions, even if they could be raised, did not critically erode the relationship between public bodies and private actor.

Aside from election promises, this reversal of relations between public and private actors is directly linked to a change in political priorities, recommended public policies, and proposed conceptions of development. To understand this change of affairs, one must go beyond the incoherence of positions and influence of politicking undercurrents. It was the intention of Amadou Toumani Touré's team to privilege a social rationale over a rationale of costs (by adapting prices to buying power) and a developmentalist rationale over a financial one (lower prices for industries and overall in order to promote economic development). What emerges, then, is another conception of the role of the state and of development, another conception of the profitability of a public service corporation, another understanding of

<sup>40</sup> 60% of EDM's capital was ceded in 2000. But the telecommunications sector was not liberalized until 2002, with the award of an operating licence to Ikatel, a subsidiary of France Telecom. This puts an end to the monopoly of the Société des Télécommunications du Mali (Sotelma) that was entirely controlled by the state. As for the concession of the train line from Bamako to Dakar, it was not granted until 2003 to the Canadian-French consortium Canac-Getma, which held 51% of the corporation, the Senegalese and Malian states holding 10% each.

<sup>41</sup> "In brief, the access to basic infrastructures, water and decontamination (objective 7 of the Millennium Development Goals), namely for the poorest members of the population may be reinforced through public-private partnerships that privilege, beyond classic operations of significant size, models of decentralized distribution": *Rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale pour le Premier Ministre*, 24 September 2002, Paris, HCCI, p. 7.

<sup>42</sup> Thus with the election of Amadou Toumani Touré in 2002, "the objectives of the government in terms of energy were: 1) the production and distribution of electricity at a minimum cost; 2) growth in the service to the population; 3) the reduction of consumption of wood through the use of improved equipment and substitute equipment; 4) the implementation of a program of promoting solar energy for a large portion of the population." The lowering of costs of energy is expected at the same time as the growth of service. And to achieve these goals, the government lists a series of methods to be used, including the regulation of electricity: "The strategies that will be implemented will have to do with: 1) the valorization and the accessibility of cost-effective energy sources (hydroelectricity and new renewable energy sources); 2) the rehabilitation of existing infrastructures; 3) the development of a policy of sub-regional cooperation; 4) acclimating populations to the consumption of energy sources other than wood; 5) the exoneration of rights and taxes for equipment of new and sustainable energies; 6) the pursuit of the privatization of Energie du Mali (EDM) whose sale of 60% of capital was completed in December 2000; 7) the transference of certain technical skills to local collectives, especially the realization and maintenance of local installations (contracting authority); 8) the implementation of a regulatory body for the electrical sub-sector; and 9) the development of natural forests for energy consumption and the realization of new growth forests to satisfy future needs and to contribute to the protection of the environment (sources of carbon)," *Poverty Reduction Strategy Paper* (French version), Washington D.C., The World Bank, May 2002, p. 32.



the public good. The conception of the public good advanced by the Amadou Toumani Touré team constituted a re-evaluation of the “commodification” process begun by the Konaré team. The latter’s goal, based upon a model of minimal and stable service over time, was to improve the management of the existing network and client base (i.e.

the small segment of the population that was already covered) by considering water and electricity as exclusively economic goods. Amadou Toumani Touré’s team rejected this strictly economic definition and ended up de facto modifying the terms of the contract by widening the targeted population and adopting a dynamic vision over time.

## 1.4 A reasoned nationalism

International donors and private actors often hastily explain the break of the contract through a reference to Malian nationalism. The break, it is claimed, was a deliberate strategy employed by the Malian government whose ultimate objective was re-nationalization. Here again, our research tends to show that this reading results from a distorted perception of the Malian authorities’ conduct, especially concerning the expression of national sovereignty and an attempt to control an economic, social, and political lever.

### **A history of independence’s affirmation**

To understand Malian nationalism one must take into account, on the one hand, the extremely rich and complex historical *trajectoire* of a country proud of its independence and distant past of imperial grandeur and, on the other hand, more recent developments signaling its adaptation to the constraints of dependence. Malian nationalism is bound up in processes of identity-formation and state-formation, but contrary to other forms of nationalism in other regions, it does not have racial connotations. As opposed to the Ivory Coast, for example, Mali perceives itself in the *trajectoire* of an ancient and powerful state. The political sphere in Mali is defined by the invention of political continuity, with emphatic references to “culture” and “Empire.”<sup>43</sup> For actors themselves, the struggle for independence was understood as a prolongation of the grand empires. Sikasso’s *griot* thus invoked the era of Saba and the founders of the chiefdom (*chefferie*): these narratives explicitly highlighted the preservation of political continuity over different periods.<sup>44</sup> Shaka Bagayoko goes so far as to suggest that contemporary Malian society is closer to the ancient period of grand empire than the more recent colonial period.<sup>45</sup>

The economic history of Mali is a history of the affirmation of independence: in the name of past grandeur, notions of

honor and sovereignty congealed into a national ethos.<sup>46</sup> De facto, the country played a very active role in the anti-colonial struggle. Modibo Keita gave concrete expression to this will to break with the colonial empire by leaving the franc zone, aligning himself with Nkrumah’s Ghana and Sékou Touré’s Guinea, and developing an economy that was not simply socialist but national. Such measures demonstrate a remarkable capacity for overcoming relationships of dependence. In the economic realm, the importance that Malians continue to accord to national sovereignty is an expression of the country’s deep attachment to national economic efforts since the movement of independence. In this regard, it is interesting to note that each great Malian leader has seen his name linked to an achievement in the domain of electricity: Modibo Keita to Sotuba, Moussa Traoré to Sélingué, Konaré to Manantali. The decision to implement the EDM PPP may be seen within this context. Yet the choice to end the contract must be understood as another form of break with dependence: it constitutes an affirmation, no longer of nationalism, but of a will to defend the honor of a country that claims to know its own course, that has its own visions and policies, that is able to assume its own responsibilities.

<sup>43</sup> J.F. Bayart, *L’Etat en Afrique. La Politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, nouvelle édition 2006.

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

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

<sup>46</sup> J. Illife, *Honour in African History*, Cambridge University Press, 2005.

This conception of the *trajectoire* of the nation-state does not, however, permit us to conclude that the Malians never accepted the arrival of Saur; nor does it allow us to imagine that they rejected the corporation because it was French and intricately allied to the political power of the French state, nor that they saw the concession as a dispossession of their sovereignty. As we have seen, the Malian decision in favor of concession was not imposed but chosen by a team preoccupied with balanced budgets and a proclivity for management. In addition, Malians never hesitated to call upon foreign experts (Canadian, British) or to project alliances with non-Malian operators (today, for example, Indians, Chinese, and Iranians) in order to find alternate solutions to those proposed by the French partner. Similarly, they played different international donors off of each other in order to delay decisions, continue a existing policy, or lead the international community to accept their solutions. Incontestably, alter-globalization discourses and critiques against real or supposed forms of neo-colonial conduct are widespread in contemporary Malian society.<sup>47</sup> One cannot, however, conclude that the Malian management of conceded EDM was nationalist in nature. Behind the victory cries that accompanied Bouygues's departure, the reality of the situation was far more ambiguous: many Malian actors, holding diverse and often incompatible positions, are now seriously reflecting on the future of public policies in the sector. But despite these divergences, everyone agrees that finding a foreign private partner as an operator, whatever the envisioned form of the partnership, would be a desirable outcome.

What is more, nationalism and nationalization are two distinct concepts. The breaking of the contract, we maintain, was not a way of sacralizing a project of re-nationalization. Rather, it expressed the impasse faced by Malian authorities who wanted to implement new policies from within the framework of a concession contract that had been signed under different auspices. It demonstrated that the disengagement of the state could not be achieved at any price. Thus, it was less a question of nationalism than of the integration of developmentalist and sectorial rationales (water, rural, etc.) in the management of public utilities. On the one hand, the departure of Bouygues and EDM's de facto re-nationalization symbolized Malian disappointment over the private operator's achievements (the idea being: "If this is

the best they can do, we might as well have done it ourselves; and in any case, we are doing it already"). On the other hand, it represented the will, regardless of its realism or probability, to pursue a policy of widened access to public services at reduced costs.

### **Dispossession and information asymmetry**

One cannot ignore, however, the feeling of dispossession that the EDM concession, coupled with the privatization of a portion of infrastructures, stirred up among the Malian ruling class. But it seems that this was less a nationalist emotion than the sensation of being deprived of knowledge, competence, control over the process and, more generally, economic policy. Information asymmetry between public authorities and private entities is a common problem found in every country, even the most industrialized ones<sup>48</sup>: it stems from a disequilibrium in the distribution and access to information and the control of knowledge, the absence of readily-accessible public information, the existence of a veritable informational advantage on the part of the private firms (originating from the historical experiences of specialized companies), and the foreign partner's ability to accumulate information that is not necessarily accessible to everybody.

This asymmetry is particularly pronounced in the case of Sub-Saharan Africa. Mali is, in this respect, an exemplary case, for it did not have specialized technical skills and thereby based its strategy on its ability to negotiate and arrive at compromises. Within EDM, however, one wonders whether practices of bypassing and circumvention were deployed in order to retard complete access to the foreign actor's information. Whatever the case, divergences in the daily management of the corporation were manifold, bound up in information asymmetries. Such divergences arose, most of all, from the Malian actors' perception that Saur's explanations were partial and insufficient concerning accounting, financing and investments; the details of salary policies; the policy of distributing dividends and communication; and the relationship to state representatives on the

<sup>47</sup> It is thus not by chance that the film *Bamako* (2006, directed by Abderrahmane Sissoko), which recounts "civil society's" trial against the international financial community, was made by a Malian director, that it takes place in Bamako, or that the title of the film is itself the capital of Mali.

<sup>48</sup> F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, *Les partenariats public privé*.

board of directors. Malian partners tended thus not to listen to explanations provided by Saur and IPS, hearing instead the foreign partner's informational biases (for example the confusion surrounding "virtual liquidation"<sup>49</sup>). Other indices of information asymmetry include persistent weaknesses in the management of invoicing and collection, the embezzlement of energy and its resale in military camps, and the continual deferral of payment by various administrations. The system of information, whether based on accounting provisions or on financial indicators, does not appear to be particularly efficient. Information asymmetry between Saur and its correspondents outside the company (board of

directors, trustees, tax department, public opinion, regulators, etc.) is coupled with the interests, habits, expectations and negotiations over the endogenous treatment of data within EDM. IPS, the other large private foreign shareholder who remained in EDM after Bouygues's departure, continued to have active personnel to manage both accounting and the electricity sector without improving the quality of information, monitoring, or transparency. Malian recriminations against the private partner (which, as we have seen, result from a differential in technical skills) were mistaken as expressions of nationalism by both the international donors and the foreign private operators.

<sup>49</sup> The weight of financial obligations towards a third party (banks, tax department, suppliers) and heavy losses sustained by the corporation may lead it to consider virtual liquidation.

## 2. Incompatible preoccupations and objectives

The Malian authorities, along with the management of Bouygues and IPS, adopted an extremely simple and unequivocal discourse following the consummation of the break in August 2005. Each side claimed that the unfavorable outcome was “nobody’s fault” and could be explained as the irreconcilable differences between the Malian and French partners. Of course, this discourse results from an accord between the two sides. When they agreed to “part as friends,” they established the principle of debarment and public non-denunciation of the adverse party.<sup>50</sup> In private, both sides raised grievances and continued to voice accusations. Even if these criticisms, to save face, were contain-

ned within the technical domain, they nonetheless remained virulent.

Our research in Paris and Bamako suggests that one ought, paradoxically, to take this calming front-discourse seriously. Indeed, we have been continually struck by the permanence of differences in understanding and self-interest, levels of analysis and perception, positions and interpretation between the different parties, despite five years of cohabitation. These are indeed differences, not “errors,” “wrongdoings,” “hidden agendas” or “inappropriate behavior,” and they ultimately explain the failure of negotiations and the inevitability of the break.

### 2.1 Different approaches and rationales of action

---

Different rationales of action help explain why various actors (state, corporation, private parties, share holders, regulator, consumers, contracting authority) were impeded from the “good” exercise of their respective functions. Without pretending to be exhaustive, we argue that three differences are of principal importance in this failure.

#### ***Dilemmas of the strategic partner***

Both governors and the public admit that EDM S.A. was mismanaged prior the signature of the PPP. This is one of the reasons that the privatization was so well received in 2000. But this dissatisfaction coexisted with another contrary perception concerning EDM, one that was not nearly as negative as the nickname *Energie du Mal* leads one to believe. Of course, difficulty supplying water and electricity appears to be intrinsic to the public sector, along with others such as nepotism and the frequently unimpressive results of a faltering and aleatoric system of management. In spite of everything, however, the corporation still managed to

make investments and supply services to its most important clients, services that were judged satisfactory in terms of price and quantity. This mode of functioning permitted, moreover, a compromise with other portions of the population, who benefited from advantageous pricing. The biggest complaint of individual clients was the persistence of power-outages.

The expectations and perceptions of consumers and their affiliates evolved along with the PPP. The new private corporation needed to optimally reconcile general interest and economic rationality, not profit. For the beneficiaries and the witnesses of this revolution, the injection of private rationality (foreign, moreover) should have gotten rid of the “nuisances” of public management while keeping its “benefits” (“*acquis*”), such as tolerable financial rates. For Saur, on the other hand, profit was not simply an index of good management. Rather, it was the basis of cash flow necessary for

<sup>50</sup> According to the multilateral agreement signed 14 October 2005 by the state of Mali, Saur International, IPS (WA), SIPIA, and EDM Holding.

investment.<sup>51</sup> By presenting its dividends to EDM shareholders (of which it was the most important) Saur confirmed that EDM S.A. was henceforth a private corporation, whose objectives could only be short-term benefits. In this, they were following the logic of the shareholders, a prime criterion of a corporation's success in the contemporary world.<sup>52</sup> However, EDM's concession stirred up other expectations in Mali, at least in the short term, especially concerning the overall improvement of management. For many Malian actors, the distribution of dividends, even if modest, forced one to reconsider the logic of good management: it was inconceivable that EDM's management would raise prices while simultaneously distributing dividends and complaining about increased expenditures. For Saur, on the other hand, it was necessary to pursue a strategy of investment, which required consolidating reserves in the form of provisions and amortizations, while elaborating provisions that allowed for the operating account to cover new charges. What is more, the difficulty that Saur encountered in balancing sales prices and covering future expenditures necessary for the network's extension only added to the French corporation's discredit: the firm's conduct was perceived by its Malian partners as demonstrative of a lack of interest in the rationale of mid-term investment.

### **Different purposes of action**

Within Saur International, the commercial rationale and interest in liquid assets predominated, and not always because the French firm privileged a short-term strategy. What mattered was cash flow, of course, but also the ability to permanently renegotiate and to manage unforeseeable events, environmental instabilities, and the mobile and fluctuating character of activities themselves.<sup>53</sup> This logic of price- and cost-adjustment becomes necessary as soon as an agreement is signed with a partner. The management of unforeseeable events has its own organization: a hierarchy of responsibilities and confidences between the actors of the corporation, a continuous negotiation of budgets and results between the person in charge of the contract and his superiors, and a political system favorable to the contract. To resist the straying or wavering of the course of action due to such unforeseeable events, one must be determined to maintain the project, a determination that is necessarily motivated by a fear of failure and a loss

of confidence. The economic and technical reality is not only aleatory and uncertain: it is malleable. The practice of permanent negotiation between partners allows these actors to reshape the situation without becoming passive victims of unforeseeable events.

EDM, however, as an entity with its own history and practices, continued to operate within a public enterprise rationale, even during the period of concession. It sought to continue improving productivity within the enterprise; preserving the benefits of employees and internal leaders; and maintaining the possibilities of enrichment and the exercise of financial, symbolic, or political power through the control of networks. It would be imprecise to say that EDM, following the model of public corporations, functioned according to a bureaucratic rationale opposed to commercial practices.<sup>54</sup> Access to the market is inseparable from the practices of state actors just as access to the state remains vital for private actors.<sup>55</sup> Agnes Lambert reminds us that, in the case of Mali, "The intense circulation of commodities, of monies, and privileges between the agents of the state and traders shows that the totality of actors implicated in various levels of commercial activity constitutes a unique system, where logics of power must likewise be emphasized."<sup>56</sup> The case of EDM illustrates the indefectible character of these bonds between the "business world" and "bureaucracy" in the context of liberalization and privatization; in this situation, one witnesses the shrinking of public opportunities and a diminished number of locales that anchor these mutual exchanges.

Concretely speaking, these plural and concurrent networks develop both within and outside the enterprise, and link together EDM's workers and executives, private suppliers

<sup>51</sup> F. Leborgne, "La privatisation de l'eau au Mali," article cited above.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> This is what some have analyzed in terms of a "working logic" ("*modèle du chantier*"), but which can be found in other activities than the BTP: C. Hocquard, "Le modèle du chantier," *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, décembre 1989, pp. 73-82.

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

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

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

(mostly local suppliers of carburants and installers of equipment from central power stations to meters), civil servants, politicians in different arenas, the Ministry of Mining and Energy, the office of the Prime Minister, the Executive Office, as well as policing agencies (la Sécurité). The force of these networks is concretized through nominations and recruitments, but most of all by obtaining markets. Political clientelism remains strong during periods of privatization and concession, given the historicity of these networks within EDM as well as the permanence of strategies of accommodation with those in power. EDM, with a turnover of roughly two billion CFA francs a week, is moreover the largest company in Mali. It constitutes thus a veritable resource in terms of its capacity to be used politically, less by the direct seizure of funds than through the perspicacious use of networks that bring together politicians, administrative officials, corporate executives, and suppliers. Thus, over time, business networks of confidence develop — “clans” as the Malians themselves call them — that defend their own interests.

The state, through a certain social empathy, ensures the permanence of the clientelist status quo for users who already have access to EDM’s public services. These users belong to a relatively privileged urban stratum, but who, in times of crisis (whether alimentary, religious, social, or political), frequently serve a redistributive or reciprocal function. In social terms, there likewise exists a temptation to maintain social stability through a price of water and electricity that is compatible with an estimate of the buying power of the population,<sup>57</sup> or more precisely, with an estimate of Bamako’s essential needs. For the provinces, this price is calculated according to the revenue of a “category A” civil servant. In economic terms, the state also needs to give itself the means to define an economic policy and fight against poverty by taking into account developmentalist objectives. In terms of political economy, it is important to remember that the state is relatively dependent on persons who finance its budget and simultaneously act as powerful private interests.<sup>58</sup> The state remains heavily dependent on the opinion of representatives of Malian society (*griots*, and opinion-makers in general) and facilitators of economic interests. It is in this context that one must also understand the interest of EDM as a purveyor of cash for the state. And lastly, for a certain number of Malian actors (suppliers of

EDM, networks of political wheeler-dealers) who find themselves between the public and private sectors, the rent-seeking rationale is a primary lever of action. For others (the regulator, *La Commission de Régulation de l’Eau et de l’Electricité*, CREE, as well as various ministries) what matters is to affirm themselves in the public sphere, to affirm the legitimacy of their actions and their decisions in a situation transformed by social and development concerns.

### ***Different visions of price formations of water and electricity***

Contrary to what is often postulated, there is not a single way of pricing a good, especially when dealing with “public” goods that have highly specific characteristics such as water or electricity.

One may opt for a *political price*, as do many state representatives. In this case, the fair price is not simply an arbitrary political decision, but is calculated according to numerous concurrent or complementary rationales. First, the price is calculated with respect to buying power. In this sense, the prices demanded by EDM during the concession appeared excessive for one of the poorest populations in Africa. The fact that a price hike was requested (especially since the price was already much higher than in the Ivory Coast, a much richer country than Mali) was considered to be an error even by those who did not directly pay an electricity bill. Buying power was in this case evaluated according to the standard salary of a civil servant, but it is well understood that in Mali today a civil servant’s salary is insufficient to pay an electric bill. The fair political price is also derived from other socio-political considerations, such as degree of commitment to the Millennium Development Goals. But the political price is also derived from economic considerations that are not always compatible. These include the will to reduce, and even to nullify political subsidies; the will to integrate a certain economic and financial realism in the enterprise even if one does not expect this to have full repercussions on the sale price of water and electricity; the

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

<sup>58</sup> Thus, when a famine breaks out in Mali, the state, contrary to what happens in Niger, generally does not solicit international aid; it asks merchants to distribute grains or rice in exchange for not being taxed on the rest of their goods.

search for general financial balance within the sector, taking into account the presence of local water fountains; economic development objectives and the requirement of lowering the factor costs, starting with the cost of electricity. The tensions between each of these considerations are extremely high, and this explains the fluctuations in the fair political price over time.<sup>59</sup>

But the state is not a unique or “thinking” entity, and there are a number of different ways of calculating the “fair price.” According to CREE, for example, the fair price would be an *accounting price* calculated according to the “fair” operating costs of EDM. According to the regulator, the prices proposed by EDM do not reflect the corporation’s real costs, and it is possible to lower the prices of water and electricity by means of a fair reevaluation. CREE reappraises EDM’s operating account, then, by proposing a price based on its own evaluation of the coherence of costs and on its estimation of the corporation’s “true” costs. For the managerial team of EDM (Saur/IPS), on the other hand, the price must

be calculated according to a financial model that considers the corporation’s balance sheet in the mid-term; this would be a *technical price*. In other words, the price must be calculated so as to incorporate the operating cost of EDM as well as investment costs and a minimal profit margin. For the IMF, on the other hand, the fair price is a market price, or marginal price, that must be calculated in order to permit EDM to turn a profit once it has improved management and fought fraud. Such a price is calculated according to the considerable investments that the foreign firm planned for when the contract was signed.

So much is clear: these different ways of calculating prices do not reflect so much different “cultures,” as is often said, but different objectives, priorities, and rationales of action. It becomes evident that, from the beginning, the definition of the actual price for the consumer — and thus the definition of the level of compensation and costs for the corporation — was at the heart of the permanent negotiations between the different parties.

## 2.2 The consequences of genetic differences

One can see how strategies and visions of the PPP may differ depending on whether one is a foreign private operator, a civil servant working in this or that ministry, this or that institution, a national or foreign employee of EDM, an executive or employee. What is important here is not so much variances in positions or levels of analysis, but the consequences that these divergences exert on the technical understanding of the management of the PPP.

### **Profitability, a shared notion with different meanings**

Thus, actors do not necessarily attribute similar meanings to shared notions; what they do share, however, is the ambiguity that inhabits each of these concepts. What does the “profitability” of EDM mean, for example? Each side agrees that the costs and expenditures of the corporation should be measured against its returns. Nevertheless, this common ground vanishes as soon as one introduces the problem of investment, one of the principal aims of a producer and distributor of energy and drinking water.

Indeed, investing in a thermal power station of several

dozen megawatts or a generator of 1.5 megawatts does not present the same cost. Depending on the choice one makes, profitability is evaluated and accounted for differently. The growth in thermal power supply and the ineluctable depreciation of older units can, in the long term, render a large slice of investment cost-effective. But a small slice of investment will be especially attractive for the corporation (if one considers profitability in the strict sense and in the short term) since the investor is uncertain whether demand will follow the accrued supply that is permitted by the new equipment. For example, as soon as an energy or hydraulics investment reaches a certain level, it produces economic interactions that raise the question of over-all cost-effectiveness. Is it better to massively modernize thermal power in order to reduce the consumption of heavy fuels? Or is it better, on the contrary, to substitute these sources with hydraulic energy? The construction of a new power

<sup>59</sup> This multiplicity of rationales and their non-compatibility are not peculiar to Mali. For general reference, starting with the case of the United States, see V. Yakubovich, M. Granovetter and P. McGuire, “Electric charges: the social construction of rate systems,” *Theory and Society*, n°34, Spring 2005, pp. 579-612.

station or dam will have long-term effects, due to the time they take to build; but they will also produce complex operations in which a whole series of other factors (brute materials and labor) become associated with the functioning of new capital (water with pipelines, fuel with thermal power stations). The calculation and choice of investment requires one to compare at least two chains of decisions. Notions specific to the domain of energy, such as installed capacity, the depreciation of existing networks, and the security curve introduce complex parameters. Indeed, replacement investments (new equipment against old equipment), expansion investments (development of expected demand), and modernization investments (aiming for lowered costs through a minimal consumption of input) each result in different rates of return. Wear and tear on equipment, and the changes in quality that they produce (in particular with regard to thermal power stations) further complicate evaluations, resulting in highly debatable equations concerning size, time, coupling, and uncoupling. The rationale of covering a marginal need (peak period) leads to competing options between the best piece of equipment and the risk of losing capital. The “best piece of equipment” itself may end up being the one that pays for itself the most quickly, a point of view that is naturally that of the investor with respect to risk.

In addition to the search for the optimum investment, the investor must compare different financing resources. Within the corporation, improving the existing structure allows one to defer investments and generate cash flow that will “progressively” allow the replacement or construction of new equipment. The process of maintaining equilibrium depends upon the decision-makers’ aims. One of the tendencies of the private entrepreneur, in contrast to a public vision of durable collective goods, is that the “best piece of equipment” is defined as that which authorizes the acquisition of the lowest cost price. In general, the private operator is more concerned with a shortened payback period for each investment than with the scale and capacity of a global investment in the long term.

Different conceptions of time and degrees of self-interest determine evaluations of profitability. But such evaluations are likewise influenced by one’s hopes for return on the investment in question, a figure that is necessarily uncertain.<sup>60</sup> An obsession for contracts and the exchange of

signatures no doubt reflects the will, on the part of a partner like Saur, to minimize uncertainty. This complexity has to do with an inherent feature of public-private partnerships. The long-term nature of investments in a regulated sector inevitably results in a deficit of investment in community services; only tailor-made contracts can lay the foundations for PPPs that guarantee the investor a return on investment that he deems certain.<sup>61</sup>

### **Governance, a catchall concept**

The same is true for notions of governance and accountability, usually considered to be characteristic of PPPs. In fact, the aporia between two differing visions of profitability, described above, perturbs the informational content of governance.

In fixing the price for water and electricity according to the terms of the contract, Saur inflexibly applied a formula without considering the need to modify the weights of different factors and incorporate a grading scale, both of which were included in the contract. It obeyed an internal calculus, a shadow price that corresponded to discounted revenues that needed to compensate for expenses, in particular those related to investment; these calculations were, in theory, done within the framework of concession but were ostensibly designed to shorten the pay-back period. This is almost “naturally” a dual accounting approach defined on the one hand by profit in the mid-term and on the other hand by the current operation. Since such a technique is difficult for a corporation like EDM to practice, its management reported expenditures in order to compensate for others that they anticipated, expenditures that the Malian actors at the time deemed contestable. Thus, they found themselves caught between the need to raise prices in order to cover expenditures and the need to distribute dividends. This contradiction led the state partners to express serious doubts about the quality of EDM’s governance, thereby inverting the earlier critiques of bad governance that were aimed at the state’s management of EDM.

<sup>60</sup> G. Debreu, *Théorie de la valeur, analyse axiomatique de l’équilibre économique*, Paris, Dunod, 1984 (English edition, 1956).

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



For the World Bank and the AFD, the privatization and concession of EDM had another aim: the transformation was meant to implant healthy management into a corporation that had been, up until that point, infested with political interference, embezzlement, and general corruption. The Malian leaders who signed the contract with Saur in 2000 felt the same way. According to this international rhetoric, the PPP was conceived as a process of shared responsibility between the state, the market, and civil society; this shared responsibility was to permit control and transparency, thanks to the principle of contract control and regular evolution through performance evaluations.<sup>62</sup> The criteria of efficiency, cost, and technical skill were thus supposed to bring good governance and transparency and, as a result, efficiency of public policies.<sup>63</sup>

This rhetoric of transparency in public-private partnerships varies according to the self-interest of different parties. Depending on the case, this notion may refer to the transparency of accounts, the transparency of subsidies, the transparency of equity and redistribution, the transparency of the firm's operations, or the transparency of the financing of investment and expenditures.<sup>64</sup> But transparency can be understood in yet another manner: as the respect for norms, in this case the norms of liberalization, privatization, and a market economy, norms that are likewise respected by the public authorities whose task it is to permit their conditions of realization. In the case of Mali, CREE certainly perceives questions of governance and transparency in these terms. The regulatory commission seeks above all to help establish the governance of both regulation and the market, constrained neither by time nor by the state. Inversely, critical analyses of PPPs — from proponents of alter-globalization to social science researchers — often point out the opacity of the processes of partnership.<sup>65</sup> They underscore the lack of transparency in terms of financial arrangements, the distribution of roles between public and private actors, and the concrete functioning of these alliances. They thereby justify the resentment of consumers and citizens.

### **The instability of conduct**

Should the success of the PPP be measured in terms of its balance sheet, its realization of construction projects, its operating account, its sales figures, the minimization of

technical or non-technical losses, an increase in subscribers? These criteria are deemed legitimate or illegitimate depending on the actor or period of time in question. The latter constitutes another source of disorder and divergence. It is not uncommon to find that, over the course of time, the aims, criteria of evaluation, and instruments of measurement change; this not only disorients the partners but makes it difficult to find common ground across diverse strategies. For differences are not problematic in and of themselves: any exchange is by nature defined as an encounter between two non-identical attitudes. What poses a problem is rather the absence of intersection between different strategies and the instability of these attitudes themselves.

This alteration over time was illustrated, in the case of EDM, by the change in the state's attitude from a short-term vision of the PPP (concerned with budgetary expenses and the difficulties of management) to a more long-term vision (concerned with the development of networks of water and electricity and the accessibility to these two public services). A similar alteration can be observed in the changing evaluations of the World Bank. Initially, the latter negatively evaluated Bouygues. But once the contract was broken, it regretted the departure of the French corporation and continually pointed out the its successes. The World Bank similarly supported CREE (which it helped to found) during the first four years of the concession, judging it efficient and professional. But little by little it began to disavow its own creation, calling into question the latter's functioning; this is due primarily to the World Bank's inability to envision privatization's reversal. The World Bank was caught between two contradictory sets of goals: on the one hand, the policy of liberalization, privatization, and true prices that it promotes; on the other hand, the Millennium Development Goals and the fight against poverty that it recently adopted. Considering recent modifications in the world's strategy on

<sup>62</sup> R. Wettenhall, "The public-private interface"

<sup>63</sup> The naivete of this virtuous circle of PPPs is demonstrated for example by C. Baron and P. Bauby, "Figures d'eau," *Sciences de la société*, n° 64, February 2005, pp. 3-16.

<sup>64</sup> See, for example, Institut de la Gestion Déléguée, *Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels*, Paris, IGD, February 2006.

<sup>65</sup> For a general treatment, see C. Greve and G. Hodge, "Introduction," and E. Lobina, "Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics," *Water Resources Development*, vol.21, n° 1, March 2005, pp. 55-87.

water, it is also possible to wonder whether the international community is not once again in the process of changing policies, or at least whether it is increasingly reticent concerning the necessary measures. These new questions concern the double mission of EDM S.A. (water and electricity simultaneously) as well as rural sectors of the population (e.g. whether or not they should be managed according to the modes of this partnership). Underneath the disorientation felt by the international donors towards the PPP, a reappraisal of the private entrepreneurial management of an essential good like water is underway.

Evolving international criteria in the assessment of private corporations provide another example of such variances in evaluations, which have had important effects within Mali by privileging Bouygues's withdrawal. Before the crisis of 2001-2002, the evaluation of companies was done based on the growth of sales and the internal rate of return, two criteria that are effectively easy to manipulate. Since the Enron affair in December 2001, the assessment of private corporations is based on the profitability of capital employed and on the capacity of distributing dividends. The adoption of these new criteria requires a total reexamination of the international strategies of large corporations, notably in water and electricity. Contracts that were previously considered attractive — concessions in Great Britain as well as the concession in Mali — become dubious, and corporations try to get rid of them. Financiarisation provokes a shift from mid-term to long-term reasoning, and thereby totally transforms the logic of PPPs. There is not even a consensus concerning technical questions. Is water more or less important than electricity as an essential good and public service? Is water more or less cost-effective than electricity? Should production (water, electricity) be centralized or decentralized? For electricity, is interconnection more efficient than independent units of production? Should generation be modular, based on raised standards of the economic scale? Should energy be produced in Mali, or can it be imported? Each of these questions necessitates a divergent response according to one's vision, priorities and aims, and political, institutional, or functional constraints.

### **Opposing interpretations**

Decisions can likewise be interpreted rather diversely,

according to the nature of viewpoints, conceptions of time, and strategies adopted. An excellent example of these misunderstandings is the decision taken by Saur and IPS in 2002 to distribute dividends. The private firms wanted to demonstrate respectability (following new international criteria, adapting to new international norms concerning the performance evaluations of private enterprises), mutual advantages (distributing dividends to the state, a minority share-holder), and the benefits of a measure (showing that the state had not always adopted a mistaken strategy and that it was, itself, also a winning party in the exchange). But these measures were taken to be strategic errors (by certain high-ranking public officials), as proof of a multinational corporation's exploitation of the country (by alter-globalization and anti-Westernization movements), as proof of the overestimation of expenditures (which justified CREE to reexamine the corporation's lowering of costs and expenditures so as to attain a "fair" evaluation). In the same way, the decision to raise the salary of certain executives of EDM and to give them personal benefits was perceived by some as a sign of the firm's normalization, pointing towards the adoption of private governance. Others understood these measures as an attempt to break a trade-unionist logic (the very rationale of a public service enterprise), as a source of disorder and inefficiency, or as an apparatus poorly adapted to the African situation. In the same way, some considered the policy of investing on an ad hoc basis inevitable given the urgency of the situation or the difficulty of predicting the state's compensatory payments; on the other hand, others negatively evaluated this strategy, seeing it as a sign of short-term reasoning, improvisation, and even incompetence, while still others saw it as self-serving even fraudulent.

Given these circumstances, one understands the need to contextualize figures in their political economy. Debates over the opacity of the private partners' management, internal debates within EDM (conflicts between those who are for and those who are against the strategic partner's policy) as well as debates external to the corporation (CREE's argument concerning costs and the overestimation of expenditures, as well as the argument of the president of Mali): each of these hides different strategies, priorities, whether overt or covert, interpretations of the situation, or divergent estimations of each actor's needs. Thus, it is not

clear whether CREE was right in its fight over costs. On the other hand, EDM, under the management of Bouygues, was not able to demonstrate that its actions were justified, despite its considerable efforts to explain itself. This is probably due to the fact that detailing the givens of the situation would have necessarily revealed their underlying choices, evaluations of risk or cost-effectiveness, estimates of needs, points of view, and temporalities of action that would have been difficult to justify in the context of tense debate in Mali.

All of these divergences show how each actor differently perceives the main reason for the contract's break. Many see this as the result of a "clash of cultures." On the one hand there is a "Bouygues culture," characterized by a

"modèle du chantier" (model based on the functioning of the construction site, as outlined above) that comprises the technique of amendments, political interventionism, and brutality of negotiations. On the other hand there is a "Malian culture," exemplified by the practice of shams and political manipulations, the primacy of clientelism and populism. Others speak of the conflict between a "French culture" (that of contracts) and an "Anglo-Saxon culture" (that of regulation). Others see the contract's break as arising from a false and poorly adapted tariff formula that was too favorable to the foreign firm. Still others consider it to be the necessary result of concession itself, a form of management poorly adapted to a poor country lacking a basic infrastructure.

### 2.3 Systematic use of experts

The examination of analytic work done on EDM reveals these divergences very concretely. Such studies, commissioned by foreign experts, are numerous and illustrate perfectly the thesis of reasoned difference. Reading them separately, each argument is entirely convincing. Reading them together, however, and observing their interconnections, one is able to see the hypotheses, biases, presuppositions, and implied beliefs upon which they rest. In these expert analyses and in the way they are used, it is easy to see who is allied with CREE, who with the foreign private partners, who with Ministry of Mining, who with the Ministry of Finance, who with AFD, who with the World Bank. Experts thus serve as instrumentalized actors who act upon opposing parties, structuring contradictions, and contributing — momentarily, partially, almost without knowing it — to the balance of power. The arguments and positions of experts also allow partners or arbiters to develop ostensibly neutral rationales and discourses that exercise veritable power in matters that are reputedly political or mercantile. However, experts all agree on one point. They unanimously affirm the primacy of a legal or at least juridical interpretation of the problem, even when the order does not align with this orientation. The terms of the contract serve as absolute reference points, whether understood according to an algebraic conception — the formula by which electricity or water prices are indexed — or based upon their position

or status in relationship to a superior law or positive norm. In both cases, the partnership's purpose is never brought up, neither from a pragmatic nor a theoretical point of view. Experts may consider the gradation of prices false or inadequate. They thus distance themselves from common practices of leasing and concession that allow a smoothing-over of certain terms of the index (notably in the case of France). To so much as raise the question of the regulatory body's admissibility as a contradictory or inferior element to the concession contract is to proceed from a procedural, even litigious approach, an attitude that is far from that of confidence and cooperation that the partnership initially hoped to secure.

The technical and financing partners of Mali, the international donors, are the ones who make the most widespread use of experts. Experts allow them to opportunely justify a change in course, to simply underplay a strategy, to transmit an occasional or political message, or to exert authority. This is usually the case when they are forced into a corner by a number of factors: the reality of the situation, external resistance, their internal own contradictions, or the delicate management of their priorities.

Experts also serve to justify the changing positions of the international donors according to a rationality that is supposedly inherent. When the Bretton Woods Institutions want to argue for the privatization of community services (which

they support from the perspective of public finance and management) they call upon privatization experts, lawyers, business lawyers, and other actors who share often quite similar conceptions of the private partner. These experts are financed by the World Bank, which in turn adopts their recommendations concerning prices, modes of financing, and necessary aid.<sup>66</sup> Nevertheless, the clauses through which public authorities guarantee the profitability of corporations for the duration of the contract result often in discords with the IMF, which is above all careful to preserve the rigor of public management and to limit the state's present and future engagements. Also, in cases of conflict, one generally leaves it to the experts to surmount existing contradictions and to reintegrate the intervention of multilateral financiers through gifts or concessional loans. The plurality of roles and repertoires and the ambivalence of interest that we have noted above creates a situation in which the words of an expert can be seized upon or devalued according to an actor's needs or the balance of power. The recurrent intervention of experts on the question of pricing, which result in renewed or even reversed assessments, corresponds to successive stages in the partnership process. In the beginning, when the goal is to attract a pri-

vate partner, the World Bank can use an expert to recommend a preliminary hike in the price of public services. That is what happened in Mali, where the promise of cost-effectiveness, and thus the interest of private investors, depended on an elevation in the price of EDM's services.<sup>67</sup> Once the privatization process was complete, however, the World Bank has fewer means of exerting pressure upon the government. This is especially true in Mali, where the absence of a holdings corporation precluded the Bank from offering loans. Thus the IMF picks up where the World Bank left off by calling upon other experts and using other arguments.

Parallel to this, international donors have other projects under way that generate other studies and alternate expert reports. The most productive and sweeping of these are studies concerning poverty that enter into direct interaction, even conflict, with the expert opinions of the public-private partnership. Through studies on poverty, evaluations of the strategy of poverty reduction, the HIPC initiative, and even analyses of credit rating agencies,<sup>68</sup> these experts formulate a whole series of criticisms concerning the cost and accessibility to essential goods. They thus place accusations on the foreign partner, from whom one had hoped to find solutions and results.<sup>69</sup>

## 2.4 International donors, a third partner?

Thus, contrary to what is often said, PPPs in developing countries do not install a two-way relationship between public and private actors, but rather a three-way relationship between the private operator, the national public, and the international or multinational public (in the form of international donors). The latter play a fundamental role in the formulation, application, and outcome of such partnerships, and their assessments likewise exert an appreciable influence on the development and unfolding of concession relationships. Indeed, the international donors are full-fledged actors who weigh heavily on the balance of power.

### Donors divided

International donors, like other actors, share unstable compartments liable to mutate over time. Despite their voluntarist discourses, strong oppositions between them further illustrate the permanence of competition and the absence

of coordination between institutions. This is not simply a

<sup>66</sup> M. Blokland, O. Braadbaart and K. Schwartz (eds) *Private Business, Public Owners – Government Shareholdings in Water Enterprises*, Publication for the Ministry of Housing, Spatial Planning, and the Environment, The Netherlands, 2000.

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

<sup>68</sup> "Electricity, as other public utilities, are relatively inaccessible to Malians because of their cost: only telephone services have grown over the past few years, with the development of corporations. The privatization of EDM has proven to be a failure: only 97 of 703 communes are part of the network today and the 140 Mds of FCFA of predicted investments were not realized by EDM. The average rate of electricity is 0.37% in rural communities and 7.56% in urban communities": Fitchratings, *Analyse de crédit international*, République du Mali, April 2004, p. 4.

<sup>69</sup> "To have a decent home' and 'to have access to water' figure among the needs deemed to be vital by inhabitants of Bamako. But only 41% of families in the capital are connected to the electrical network, and only 38% have direct access to tap water (interior or exterior). Even for families of the richest quartile in terms of revenue, 40% do not have electricity, and 52% do not have running water. For the poorest quartile, only 28% have access to electricity, and 30% have access to water distribution. Poverty in the agglomeration of Bamako is extremely widespread when one considers that less than 30% of inhabitants have flushing toilets, a criterion which we could consider to be a minimum": M. A. Sako, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali*, p. 10.

case of competition, as in the example of interconnection, between traditional actors (France, Canada, Germany, the European Union, and so on) and outsiders who are either “disreputable” or who opted for an aggressive strategy for market shares (India, China, Iran); competition can also occur between traditionally allied actors, such as the unspoken struggle for influence between France and Canada, or France and the Netherlands, over the granting of concessional aid for competing adduction programs.

International donors do not accord the same priority to different objectives (management versus investment); they do not similarly evaluate the experience of concession (the arrival of private partners as a “good” or a “bad” thing); they do not envision the same means for improving management (concession, leasing, delegation of management, technical assistance); they do not use the same criteria to evaluate the performance of EDM. Oppositions can often be found even within the same institution. Certain groups, bodies, or professions affirm that they are ready for a concessional financing of electricity, for example, while others are more reticent; certain segments hope to commodify electricity, while others seek to maintain it as a public good and service.

Thus, Proparco envisions the EDM partnership as a primarily financial operation, a financial organization that remains to be elaborated, in this case a bond issue on the regional stock exchange of Abidjan. This perspective does not take into account either the economic reality of the country or the insufficiency of EDM’s capital with regard to the quantity of subscribers. Proparco is thus operating within a rationale of financial technique, treating EDM like a corporation from a developing country. On the other hand, within the AFD, other actors criticize Proparco’s position, qualifying its proposed investments as disproportionate and doubting the viability of the bond issue. Some make EDM’s concession an issue of governance, whereas others evaluate it according to the supply of a public service to the greatest number. But none of these positions is written in stone; today for example, one sees a return to an economic analysis of EDM. These divergent positions emerge moreover in a context where several traditions affront each other within the AFD: a tradition of “public finance,” which supports the idea that the public enterprise should not cost money; a “development” tradition, which intends to increase access

to water and electricity; a “geographic” tradition, which emphasizes both liberal constraints and the coherence of the architecture of the whole; and an “infrastructure” tradition that seeks to point out the technical and social possibilities of partnership. These different points of view and tensions result in the formulation of objectives that are not necessarily taken into account at the local level. The AFD in Bamako establishes alliances that are not necessarily compatible with the objectives defined in Paris; it may thus neglect the very principle of regulation whose mission it is to manage these multiple objectives.

Given the bureaucratic nature of international donors and their way of functioning from project to project, their preoccupations are extremely liable to change over time. They thereby contribute to the shifts in perspective and confusions concerning the private-public partnership’s purposes. This was the case of the World Bank, which relentlessly pushed for the concession of EDM, providing as conditionalities programs of structural adjustment, the financing of the Manantali Dam,<sup>70</sup> and then the HIPC initiative; once the operation was finished, however, the Bank almost completely withdrew from monitoring the management of EDM, which posed, from the very beginning, serious managerial problems. It is easy to understand this rationale of successive engagement and disengagement. The aim was, at first, to promote an operation — in this case a concession — a mode of functioning that was honored at the time within the institution. To this effect, arguments of good management, transparency, and public finance were marshaled. Once EDM was conceded, however, the rationale became simply a respect for the rules of the private sector, thus requiring the disengagement of the public international donor.

### ***The forgetting of development***

On the other hand, international donors have certain specific characteristics. They do not necessarily work within the limits of their initial mandate, which is to say a preoccupation for development and mediation between directly interested actors.

<sup>70</sup> The numerous delays in the construction of the hydroelectric dam, then in the network (due to the World Bank but also to other bilateral international donors) are frequently interpreted as an application of pressure to straighten out EDM’s management and as a prerequisite for its privatization.

The first characteristic shared by international donors is their weak sense of responsibility. This primarily concerns those multilateral institutions that are less subject to the political pressures of national leaders and in less direct contact with corporations. In the case of EDM, the behavior of World Bank representatives who spearheaded the initial formulation of the contract is not surprising. The Bretton Woods Institution relentlessly forced the Malian government to accept a tariff formula conceived by its own consultants. It then made numerous criticisms, as if it had nothing to do with the matter: the calculation of prices should have been pluriannual, established on a five-year basis; they should have introduced productivity and development gains; it would have been judicious to include objectives and indicators in the contract; investment engagements should have been contractual. When one backs these representatives into a corner, they respond in a similarly irresponsible manner: “In the beginning, we did not realize, whereas now....” This irresponsibility is notably bound up in the financial nature of the institution, following the example of Proparco, which intended to create its own financial operation in contradiction to the AFD, regardless of the consequences in terms of expenditures or viability. Such irresponsible behavior likewise stems from the World Bank’s mode of organization, with frequent changes in the team dealing with EDM in Washington and the non-implication of personnel in Bamako.

A second characteristic that is particularly present among multilateral organizations is the dogmatism of positions. In opposition to national public authorities and private operators, who are constrained, by their responsibilities and their engagements, to behaving in a pragmatic manner, the World Bank, for example, supports an anti-public position without any nuance. This also explains its choice of concession and not leasing, in opposition to other international donors, such as the AFD or the UNDP (United Nations Development Programme). This dogmatic position is likewise manifest in the adoption of pre-fabricated solutions chosen without reflection concerning the implementation of PPP in a small and extremely poor country lacking basic infrastructure. Such a position also takes the form of highly normative views and decisions concerning what does or does not constitute poverty and what activities should or should not be supported in the fight against poverty. It is

astonishing to see that HIPC’s expenditures are related primarily to education and health but not access to water and electricity.

Characteristics that are shared by international donors across the board, however, include a certain internal incoherence and a negligence of their official institutional purpose (the promotion of development). The conflict between establishing basic infrastructures for a poor population and maintaining sustainable profit for the private partner is rarely a subject of reflection, as is the compatibility between certain instruments and objectives of development. It is surprising to see, for example, that there was initially very little reflection on the compatibility between the wave of privatizations and PPPs and the rationales of development and investment. To be sure, there are more and more studies in this direction today. But the disconnect between the needs of development on the one hand and the demands of profit, management, and healthy public finance on the other remains wide, just as the disconnect between a reflection on the sector and a more general reflection on development. This heterotopia of domains of intervention is clarified by the public-private partnership. Mali is a very poor country with weak connections to regional poles such as Nigeria or the Ivory Coast. It is thus difficult for the country to gain access to revenues yielded by transborder activities or inexpensive sources of energy, as opposed to the case of Niger, which can benefit from energy produced in Nigeria. On the other hand, Mali benefits from an exceptional natural hydrographic network when compared to its neighbors in the Sahel, and the feeble distribution of drinking water, even if a Malian crisis, is compensated for by the proximity to large amounts of flowing water and ponds available to the population throughout most of the year. The international donors dealt with EDM, Mali’s second-largest corporation in terms of sales, as a public enterprise in need of “cleaning up,” but they did so without considering the specific constraints of the public service sector. After that, they obscured the need to invest in electricity and neglected the need for drinking water in Bamako. Once they realized a number of factors — the negative impact that energy and water shortages caused on poverty, the difficulty of realizing the Millennium Development Goals, the presence of political clientelism, regionalist interventionism, and other ulterior motives on the part of both parties — the international

donors, including the AFD, pursued spatially and institutionally scattered policies concerning water and energy. These comprised actions through AMADER (L'agence

maliennne pour le developpement de l'energie domestique et de l'electrification rurale) and hydraulic initiatives taken exterior to EDM.<sup>71</sup>

## 2.5 Negotiating the failure

The Malian authorities, who affirmed that they did not understand the failure of negotiations and Bouygues's decision to leave, adopted a front discourse aimed at hiding the ineluctable nature of the break. The apparent consensus concerning the lack of comprehension and the painless nature of the separation points perhaps to the political pressure, exerted on a high level by different countries, in favor of a compromise. Nicolas Sarkozy, then Minister of Finance in France, wrote to the Malian government; the local AFD and the French ambassador did not hesitate, very early on, to voice their disapproval. The good relationship between the presidents of France and Mali, as well as Jacques Chirac's successive visits to this country, provoked the intervention of the cellule africaine de l'Elysee, the African committee of the French executive branch. Despite the good political relations between the two countries at the summit of the two states, the extremely partial character of these interventions demonstrates the unequivocally biased nature of the French approach, as well as the latter's inability to consider the Malian government's delicate situation. These French actors appeared singularly insensitive to the economic and social risks that the Malian state would face in the case of a major crisis at EDM. The manifold differences that we have analyzed above also suggest that an agreement was inconceivable. Each of the parties felt betrayed by the contract, seeing the contract itself as a very source of betrayal. It seems to us that Bouygues's departure can be ascribed less to the "ill will" of the Malian authorities or to the "insurmountable clash of cultures" detailed above than to a financially and strategically calculated maneuver by both ends.

It is legitimate to think that, from Bouygues's point of view, the contract should never have been signed in 2000. This seems especially true given that the international situation continued to evolve and that the group subsequently re-oriented itself by selling off the majority of Saur's activities and by withdrawing from the management of public ser-

vices. By leaving Mali, Bouygues thus was able to arbitrate in favor of other situations with more significant benefits. By refusing to apply the total, automatic compensation of prices according to the contract's tariff formula, the new government in Mali seems to have offered the private French group the opportunity to justifiably call the contract into question. From that point onward, the question was no longer renegotiation, but departure. For the Malian state, the 2000 contract appeared little by little to diverge from the logic of development adopted later on by AMADOU TOUMANI TOURÉ's team. If, in 2000, these conflictual relations were integrated into a classic strategy of power relations and negotiation, subsequent concrete transactions and day-to-day relations progressively led the governing team to envision a potential separation. In this perspective, the opening of negotiations was seen as the possibility of bringing a maximum of coherence to the policy on public services, and, more generally, to the economic and social policies of the country. The stakes of the discussion were, for the Malian government, no longer the renegotiation of the contract but the minimization of the financial, economic, and politic casualties of a break. It was necessary, in this case, to avoid the payment of heavy compensations, to prevent an excess of international publicity, and to preserve as far as possible the public image of Mali.

In the end, negotiations concerning alternative solutions, namely leasing, were largely fictitious. They occluded the real discussion, held behind closed doors, concerning the departure of the private partner under the best possible conditions for both Bouygues and the Malian state. Perhaps the only ones to be taken in by the rationale of negotiation were the international donors, according to the completely bureaucratic rationale of their mission.

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

### 3. Heterogeneous rationales and the ambivalence of actors

It is clear that the non-renegotiation resulted from the insurmountable differences between the positions of actors implicated in the PPP. But it arose as well from the heterogeneity of Malian positions and from AMADOU TOUMANI TOURÉ's decision not to arbitrate, which was not an inability but a constrained choice. The process of state-formation in Mali presupposes a wide heterogeneity of positions, a situation that is commonplace in Africa.

Without being excessively provocative, we might say that, in this affair, Saur/Bouygues was ultimately a relatively marginal character, whose function was to break away from the negative image of EDM and to transform its mission. The French concessionnaire likewise appears to have served as a cry-

tallizer, a revelator of debates and divergent positions between Malian parties. The arrival of a private partner made visible preexisting divergences between actors, deeper than those expressed during debates over the choice and the conception of the partnership. This arrival perturbed the political game and the Malian public sphere and made new actors, strategies, and compartments appear. Underneath the discourse of consensus put forth by Amadou Toumani Touré and the shared coded language ("we do not understand why Saur left," "we support the return of foreign private partners," "PPPs are inevitable"), the Saur/Bouygues episode suggests the complexity of processes of decision-making and modes of government in Mali.

#### 3.1 Blurred boundaries

---

The points of divergence between Malian actors were and remain innumerable. The conflict did not occur between camps with clearly demarcated boundaries. These views and positions differed so radically that the technical, legal, or financier's discourse is little by little recomposed, displaced, reformulated, or even distorted.

Instead of being enunciated in an open debate (within a working group on EDM, for example), these various Malian positions are expressed in an oblique, occasional, and momentary way before crystallizing into opinions and judgments that are subsequently taken up, personalized, and caricatured by all sides — including the reinterpretations and instrumentalizations of third parties, private firms, and international donors. The decisions that were necessary for the proper functioning of the PPP did not benefit from a consensus among different parties, nor were they buttressed by clearly expressed formulations by the ministry in charge, the presidency, the regulator, the national directors

of Hydraulics and Energy, consultants, members of the regulatory commission, or EDM itself. On the contrary, these divergences reinforced the rift between camps and factions. This movement of diffraction, if one may use the terms of chaos theory, cannot be reassembled into a common and well-delimited position: it became impossible to pin down the positions of regulators, technocrats, and politicians. Instead, this diffraction permits the association or formalization of coherent rationales that actors or networks belonging to diverse entities may momentarily and partially share. Such a coherence of general viewpoints does not, however, correspond to a convergence of interests: when a concrete and particular problem is raised, the observer, the financier, the energy specialist, the holder of essential goods, the political leader in charge of dealing with poverty, or the political consultant responsible for privatization do not share the same priorities, constraints, or viewpoints. Thus an apparent dogma, such as the impossibility of finan-



cing electricity through concession, creates a schism between those who are interested in supplying essential goods financed by these methods (in this case water) and others opposed to this view. The same is true for the rift between public finance officials and opposed parties. But these positions are themselves bound up in the recognition (or lack of recognition) of the private firm's relative disinterest toward hydraulic investments, which the former seeks to avoid primarily because of their heavy costs. The asymmetry of information, which we have already explained with regard to questions of management, functions here by scattering positions.

Thus differences in vantage points are infinite, and the examples that follow only represent visible divergences. Some claimed that EDM was not transformable and called for its long-term dissolution. Others felt that the enterprise needed to be rapidly privatized, while others argued for greater professionalism as opposed to the presence of a private actor. Some pleaded for the separation of water and electricity, while others fiercely opposed such a separation. Some were for the elaboration of a new concession, such as the politicians and upper-level public officials who analyzed the failure of the concession in terms of the absence of investment. Others argued for a model of technical assistance, whereas others wanted to maintain EDM in its nationalized form (the alter-globalization developmentalist tendency). Some defended a scrupulous respect of texts (the first team of CREE as well as a certain segment of public officials and politicians linked to international institutions), whereas others sought to modify these texts so that the principle objectives of the contract, namely the improvement of public services, would be achieved (the majority of the current team). Some were sensitive to consumer

groups and alter-globalization discourses that abound in Mali, whereas others did not take them as seriously. Some adopted a developmentalist rationale, whereas others a rationale of adapting to the feeble buying power of the population. Others adopted financial and managerial rationales, anti-corruption rationales, or the rationale of liberalization.

The interpretation and reliability of EDM's accounts gave rise to additional divergences: for example, the Ministry of Finance estimated that the corporation's balance sheet was virtual based on the items "debt" and "tax" that were subjects of the negotiation. This caused suspicions regarding EDM's accounts during the Saur/Bouygues period as well as the period of delegation and earlier. CREE did not trust EDM either, but based on other criteria. On the other hand, the Ministry of Mining was not especially virulent on this matter. During the period of concession, the state had little confidence in its own representatives to the board of directors, but this remains true today. These divergences appear to have widened in the presence of the foreign private operator, but they are nonetheless recurrent and intrinsic. Malian actors likewise disagree over what to expect from the private partner's performance. Different actors accord varying degrees of importance to elements such as cost, quality, deadlines, development, investment, and adaptation to buying power. Insofar as the target population is concerned, positions are similarly trenchant. Some consider that the goal of the partnership is to maintain the supply of services to the portion of the population that is already connected; others expect a significant expansion of access to water and electricity to the "middle class." Some privilege the administration and private consumers, whereas others preference industries and productive economic activity.

## 3.2 Heterogeneous points of view

### *Different points of view on regulation and partnership*

Similar oppositions fragment the points of view on two key concepts of concession: regulation and partnership.

Regulation and its institutionalization by the regulatory commission (CREE) are expressed in a number of ways: as a possibility of reinforcing national capacities, as a means of

rectifying imbalances, as a way of policing users' interests, as a neutral actor equidistant from all parties, as an arbiter of the sector, as an actor providing direction for the sector, as a defender of governmental positions, as an anticipator of the president's positions, as an actor who reminds others to respect written documents, as an actor reinforcing the dictates of common sense. All of these narratives forget,

however, that CREE, when it reacts or abstains from action, is an element in an apparatus that expresses neither complicity with the state, nor confidence in the private partner. If CREE is financed by a tax that EDM collects and provides (based upon the World Bank's suggestion), its vocation is to permit, in the long term, the end of natural monopolies and the emergence of various competitive markets for water and electricity.

The same holds for the partnership. A "good" PPP would be a style of management that would guarantee the financing of services by refusing to give the private partner an irreversible right, based upon confidence, to mutual engagements and controllable contracts. Sometimes the PPP is simply considered to be a transfer of responsibility from the state to an individual actor within certain perimeters. Sometimes it is understood as an instrument of the sector's liberalization; other times as a technique that renders a sector attractive for private investment. Sometimes it is seen as an arrangement between partners with different objectives who manage to reach an understanding on a given term; other times, the good PPP is understood as an arrangement without imbalance between parties, in particular through information systems, information processing, and shared decision-making.

Enumerating these oppositions, one sees that each party is defined not only by its position, strategy, and viewpoint, but also by its alliances, interests, and the position of its competitors. Generational differences, but also differences in roles (whether feigned, occupied, or aimed-for) are crucial to the institution, then transformation, of the PPP. The political significance of EDM's concession then becomes clear: it was, above all, the site of power games, relationships of power, and abortive attempts at domination. If CREE acquired such importance starting in 2004, it is no doubt because the divergences between parties was such that the contracting authority (the Ministry of Mining) appeared passive; thus, this new entity found the moment and the means to affirm itself while benefiting from the good graces of the president. Under these conditions, one may better understand why these divergences are so important, as is the difficulty of finding a unified vision, policy, or strategy (in spite of the homogenous front discourse and feigned attempts at consensus). This difficulty is aggravated, moreover, by the confusion of roles from moment to moment and the extre-

me complexity of the decision-making process. Moving beyond the documents that are subject to multiple interpretation, day-to-day practice suggests that the respective roles of actors — CREE, the Ministry of Mining and its directors, the presidency, the Ministry of Finance, the prime minister's entourage, official and unofficial intermediaries — are not clearly defined. Despite the departure of the principal private partner and the de facto renationalization, a clear policy remains to be formulated. EDM is then more or less left to technocratic management at the hands of a new team that intends, in certain domains, to pursue Bouygues's policy. On the other hand, the dictates of the Millennium Development Goals and the Poverty Reduction Strategy Papers (promoting lower prices for water and electricity, better accessibility for the population) require EDM to make certain adjustments without writing additional funding into the state budget.

### **Partnership and power games**

The analysis of the public-private partnership must take into account Mali's peculiar political economy. The latter is characterized, as is so often the case in Africa, by the straddling of positions of power and accumulation and the rhizomatic functioning of the state. The interlacing of concurrent and complementary networks that structure the balance of state power is all the more obscure since "actors advance in an oblique manner, 'à pas de caméléon' ('like a chameleon')"<sup>72</sup> according to a Malian saying. The conflicts and divergent interests surrounding EDM must be understood in this context where techniques of side-stepping and shams characterize the political game. This is particularly true in Mali given the tradition of circumventing or ignoring the state's injunctions, of responding with silence, or feigning acquiescence in a strategy of refusal.<sup>73</sup> This equivocal policy and these double games are amplified by the adoption of a plurality of space-times by Malian actors.

In this polycentric system characteristic of the rhizomatic state, it is particularly difficult to detect the orientations and

<sup>72</sup> J.F. Bayart, *L'Etat en Afrique*, p. 309

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

the will of the “Malian State” due to numerous circles of influence and the proliferation of networks with positions that are, because unstable, difficult to decode. For a foreign operator, it is extremely complicated to work in a context where the center of decision-making is not clearly identified, or else when the center of decision-making (in this case, the presidency) is identified, but when it cannot arbitrate. The difficulty (or impossibility) of unifying interests and positions often explains the absence of a decision. In the case of EDM, it was this very impossibility (for the president himself) of arbitrating and expressing a choice that explains why no decision was made to “save” the contract. Even if the departure of Bouygues was not imagined in the beginning, it no doubt appeared little by little to be the sole solution capable of uniting divergent positions. The end of the concession contract was not a choice; rather, it expressed an impossibility to arbitrate. Earlier, conflicts surrounding the regulator were often linked to the polycentrality of power and the resulting problems of information asymmetry. What was interpreted as a process of re-nationalization or else as power games between cliques or hegemonic groups should instead be read as the consequence of the vagaries affecting many PPPs after a certain number of years. This is especially true when PPPs suffer shocks to their operating accounts or are constrained by profitability.

When the private partner differs its responsibilities, namely

concerning investment, the public partner has to return to business. In the case of EDM, the state was not allowed to return to its regulatory function, and it could not serve as financier either. The only thing left for it to do was to come back as an owner. Thus, the policy (one that was much more than just a policy) emerged at the crossing-ground between the need for efficient reforms, necessary investment in infrastructures, the expectation of users, and budgetary constraints. The hybrid public authority thus imposed negotiations upon segments of the administration, the corporation, and the public so as not to be assigned a unilateral, partial, and thereby inadequate position.

The inability to arbitrate the conflict or to better negotiate ex ante the partnership has perhaps to do with the fact that the hybrid state privileges the internal compatibility of its tensions over an external coherence, regardless of the weight of the pressure exerted by the international donors. The tariff structure, the quantity and quality of goods (territorial and temporal availability, continuity, security, environment) appear thus to be the fundamental elements of the equation, whatever the modes of management and the nature of the owner of the enterprise. This permanence requires heavy political redevelopment, in the partisan meaning of the term this time. The outline of such a redevelopment did not preexist the partnership nor even its dissolution. But it is on the ruins of the concession that it has emerged into the field of possibility.

### 3.3 Priority of social and political efficacy

---

This heterogeneity results, however, not only from power games and different positions on the economic, social, and political scene. It also points toward the very ambivalence of the private-public partnership, notably in the form of concession, and the ambivalence and heterogeneity of entrepreneurial practices within a single actor, individual, or entity over time and sometimes in the same moment.

The latter case is illustrated by a certain employee of EDM, whom we interviewed and who continually shifted from one position to the next, one evaluation to the next, throughout the interview. As a professional in the sector, he incontestably appreciated the work of Saur (it is revealing that he did not speak of Bouygues) and manifestly deplored the departure of the French firm. As a citizen, on the other hand, he

unequivocally disapproved of President Konaré’s decision and regretted the choice to concede EDM by privatizing a part of its installations to the profit of Bouygues. As an employee, he was uneasy with personnel management during the Saur period but feared a regression under the re-nationalized team.

In the same way, certain political actors favored the reform of the sector, namely through concession, while simultaneously seeking to block such reforms since they threatened, in the long term, their stakes in the current functioning of EDM. (These stakes were financial, symbolic, or even political if they managed a network or participated in the functioning of a clan). Other actors adopted different priorities according to their deadlines: they listened to the IMF,

World Bank, and AFD, then decided that this was a difficult option to choose.

The distinction between reform and conservation, private interest and general interest appears thus to be largely fallacious. As Africanists have demonstrated in other situations, the positions of actors are much more unstable and fluid than such categories make them appear. The search for economic and political, but most of all political and social resources is absolutely necessary in situations where everything is negotiable, as in Mali, where positions are heterogeneous and divergent, where conflicts are permanent, and where instability characterizes the environment.<sup>74</sup> Following independence, revolution, and economic difficulties, instability has reinforced long-term tendencies to proliferate social and economic networks belonging to diverse actors: it is more important to reinforce one's capacity to participate, to influence negotiations and compromises, and to mobilize one's allies and potential support networks than to acquire resources that are not immediately profitable.<sup>75</sup> What is privileged, then, is the accumulation of human capital, people being the only ones capable of transcending different registers of value,<sup>76</sup> as well as the control of social and political capital.<sup>77</sup> Liberal reforms, whether they take the form of concession or privatization, are only worthwhile if they do not endanger the control over social networks and political capital.<sup>78</sup> This is also why there was such unanimity to break the contract of EDM's concession. The socio-political conditions were no longer ripe for the pursuit of a situation that could have called into question the social and political efficacy of these networks in the long term.

In the experience of EDM, the ethos of restraint, directly allied to the ethos of honor, cannot be neglected. According to this ethos, an interlocutor never speaks directly: he necessarily speaks through mediators who translate his thoughts, thereby reinterpreting what he says. These relayed words, these methods of "covering," are negotiable, just as the words of the *griot*.<sup>79</sup> These modes of functioning and expression certainly did not favor the acquisition of technical solutions when different conflicts arose between partners starting in 2002. The potential for misunderstanding was infinite, just as the games that these intermediaries themselves could play. This ethos is also at the origin of the blurring of distinctions between "modern" and "conservative," "extraversion" and "introversion," "expert"

and "militant," "expert" and "citizen," "expert" and "nationalist." Each of these categories plays a role in the lack of understanding between parties.

Honor remains a powerful motivating factor in Africa. This motivation is all the more profound in Mali where actors share an historicist conception of power and where frequent recourse is made to the imperial history of their country. Obviously, the present-day conception of honor is quite different from that of the 17th century, and today it is usually understood in terms of the right to respect, thus in moral terms. Honor is a request for virtue and respectability.<sup>80</sup> Even if the assessment of the public authorities by the Malian people was often ambivalent, the state is nonetheless understood as a source of honor. This is especially true when one considers how poor the society is — and how old the state is, and that it is experienced as such. Questions concerning prestige, ownership, right and proper conduct are much more important than questions of wealth and goods. Politics is defined in terms of honor, morality, and dignity.<sup>81</sup> The history of EDM during its concession must also be analyzed in this context. Certain gestures and certain words appeared unbecoming. The absence of other gestures or other words were interpretable as signs of impoliteness, and other behaviors and decisions as signs of condescension or lack of respect.

<sup>74</sup> J.F. Bayart, *L'Etat en Afrique*.

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

<sup>76</sup> J. Guyer, "Wealth in people and self-realization in Equatorial Africa," *Man*, vol. 28, n°2, 1993.

<sup>77</sup> J.F. Bayart, *L'Etat en Afrique* and I. Kopitoff (ed.), *The African Frontier: The Reproduction of Traditional African Societies*, Indiana University Press, 1987.

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

<sup>79</sup> Cf. the work of Clemens Zobel, in particular in *Cahiers d'Etudes Africaines* (144, XXXVI, 4, 1996) and *Afrique et développement* (vol. XXIX, n°2, 2004).

<sup>80</sup> J. Iliffe, *Honour in African History*.

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

## Conclusion

The importance of social networks does not, however, mean that the public sphere did not evolve or that the situation did not change. Our study, which has reevaluated the interpretation of the contract's break as a "resounding failure," allows us to point out such transformations.

On the one hand, the deals between formal political institutions and other social and political forces seem to have changed. The parliament was dispossessed of its prerogatives and did not appear as a mobilized force in this episode. The political parties likewise did not intervene in the conflict; as opposed to what they did with cotton or the railways, they did not make a battle cry out of the future of EDM. On the other hand, experts appear to have been important actors in the changing situation, even if — or because — they can be instrumentalized, as we have seen, by opposing forces and tendencies. Populist and alter-globalization movements come out stronger than before, as is suggested by a reading of the press and the radio. Expertise is an enunciation position that can be occupied by professional experts, of course, but also by members of civil society or speakers who differentiate themselves from their ministry or company and pose as neutral parties or people "in the know."

Most importantly, the EDM episode has modified conceptions of the "public," and in particular conceptions of "public service." As long as the supply of water and electricity was ensured by the "public," the state imposed neither performance criteria nor objectives of public service. No reflection was pursued concerning public goods and the accessibility of the greatest number to these services. Paradoxically, it is with "privatization," here in the form of concession, that this line of thought emerged. Dispossessed of a portion of its attributes while at the same time relieved of a portion of its burden, the state felt the need to express certain demands. It reacted to this situation by seeking to maintain a service

that was still at the time conceptualized as "public," by making demands concerning prices, investment, accessibility, and quality. The state no longer acts as a producer or distributor; it has settled into its social, regulatory, and sovereign role. One of the purposes of the contract was, indeed, to rehabilitate the state according to the World Bank's credo: a smaller state is a better state. The conception of the "public" was modified by modes of state intervention. The hypothesis can be formulated that the less means the state had in its possession, the more the "public" conscience sharpened. In other words, the recognition of a need for public services was directly allied to the disappearance of the public management of these services. Concession and privatization can therefore appear as "wake-up calls" — improbable but nonetheless real — for the necessity of public services, such as the paradoxical extension of the public sphere through the expression of a demand for public services. This renewal is linked to the shift from a patrimonialist position that presupposed the state's ownership of EDM to a recognition that the corporation was unlike other enterprises belonging to the state's portfolio following the independence of Mali.

This privatization is however not synonymous with an advance towards liberalism. On the contrary, what characterizes this experience of the PPP is what one could call a process of liberalization without liberalism.<sup>82</sup> The concession was in effect decided upon initially for budgetary reasons, since the subsidies were weighing too heavily on public finance. But the concession translated into a pursuit of these so-called subsidies in the form of compensations. State intervention deployed itself, however, in a new

<sup>82</sup> B. Hibou, "Le libéralisme réformiste, ou comment perpétuer l'étatisme tunisien," *L'Economie politique*, n°32, October 2006, pp. 9-28.

context, that of the “discharge,”<sup>83</sup> that which metamorphoses and changes it. In the same way, the reactions of EDM agents to the public authorities were unmistakably altered by the short period of concession. The state finds itself up against an aporia, pervasive in the case of delegation. The latter is an evolution of a system of state interventionism towards a quasi-market. Nevertheless, this transition is certainly not a return to a *laissez-faire* model from another century: it demands, on the contrary, a method of analyzing risks and a capacity of sustained support that few countries can provide.<sup>84</sup> This capacity is especially necessary in the case of difficulties: the public authorities (administrations and government) remain indebted to users, citizens, and electors, even when they have transferred over their prerogatives and their responsibilities to the private party. The problem must not be understood in terms of renegeing on electoral promises, but in terms of respect for patrimony and the continuity of a service. One understands why, particularly when the situation degrades, the temptation to return to state control and interventionism is great, even if this reflex blocks a potential evolution and an eventual result that would permit the acquisition of better or more widely accessible public services. Delegation is a continuous process that requires the public partner (the ministers in charge, administrative body) to have the temperament and the capacity to sustain dialogue with the private party. State interventionism may persist if public leaders show a lack of appetite for exerting these renewed functions.

State actors have ostensibly changed their comportment. They are heretofore obligated to ask a certain number of questions that might have been obscured in the past. Through concession, the state first of all recognized its financial responsibilities, i.e. to pay on time, to reimburse those who have not been paid, and to diminish its debts. And these responsibilities are to be kept even if the state remains incontrovertibly constrained by an accounting deficit and cannot assume this categorical imperative. The private partner revealed the necessity of respecting the rules that the state itself fixed, in this case the principle of autonomy.<sup>85</sup> The state actors then took the emergency measure of investment and the institution of heavy infrastructures as well as the necessity of reflecting on development. Thus, the PPP appears to be not so much a radically different

style of management, a withdrawal of the state and a deploying of private actors; rather, it distances the state through the words of experts and facilitates the autonomization of business. Heretofore, one speaks less of the corporation EDM than of a sector, that of water and electricity. This is, moreover, a difficult sector to manage: one remembers that in the context of a poor state with such extended territories, it is impossible to supply access to these public goods by means of a single entity, whether public or private. By setting up institutions (AMADER) or through debates on the creation of new entities (the case of l'Agence de l'eau) a plurality of actors can coexist in the sector. Formerly masked by the internal difficulties of the public enterprise, then by the functioning of the concession, the problem of access to water and electricity seems at last capable of taking into account the entire Malian population.

<sup>83</sup> B. Hibou, “La ‘décharge’, nouvel interventionnisme?” *Politique africaine*, n° 73, March 1999, pp. 6-15.

<sup>84</sup> M. Barber “Reform of our public services is a test for managers”, *Financial Times*, September 27, 2006.

<sup>85</sup> C. de Miras et J. Le Tellier emphasize this capacity of the state to contractually impose rules. This is demonstrated through the very specific case of Morocco, which has historically seen a great capacity to arbitrate and impose norms in both a centralized way (*Makhzen*) and decentralized way (through representatives of the Ministry of the Interior). Cf. *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, L'Harmattan-ISTED, 2005. If a Moroccan-style evolution seems improbable, nevertheless a certain recognition has taken place in Mali.