

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 192

Réforme du secteur de l'électricité en Bolivie

LORSQUE LA BANQUE MONDIALE EN A APPROUVÉ LE financement en 1987, le Projet de réhabilitation du secteur de l'électricité bolivien devait seulement améliorer l'exploitation de l'*Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDE)*, entreprise publique d'électricité. Une évaluation récente de l'OED montre que les relations opérationnelles établies dans le cadre du projet ont en outre permis à la Banque de participer à une réforme radicale du secteur bolivien de l'électricité, sous la forme d'un programme de privatisation qui a accru l'efficacité du secteur.

Les objectifs du projet — réhabilitation des équipements de l'entreprise, amélioration de l'efficacité financière et administrative, et préparation d'un plan directeur pour le développement du secteur à l'horizon 2010 — avaient déjà été pratiquement atteints en 1992. Pendant les deux dernières années du projet, l'élection d'un gouvernement réformiste a fourni à la Banque l'occasion d'élargir le dialogue sectoriel avec les pouvoirs publics et de contribuer ainsi au lancement d'une vaste réforme.

Apologie de la réforme

La Banque avait recommandé à la Bolivie de privatiser le secteur de l'électricité dès 1989, mais sans grand succès. À l'époque, le gouvernement résistait à l'idée d'une

réforme, jugeant que le secteur était déjà efficace. Le secteur de l'électricité bolivien était en effet plus performant que celui des pays voisins. La Bolivie n'a jamais connu les pénuries et les pannes qui ont poussé à la privatisation dans d'autres pays d'Amérique latine (notamment en Argentine et au Pérou). Avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement en 1993, toutefois, la résistance au changement a cessé, et la réforme est devenue possible. L'idée en avait été lancée en 1991 à Coyoac (Mexique), lors d'une conférence organisée conjointement par la Banque et l'OLADE (Organisation latino-américaine de l'énergie) à l'intention des ministres d'Amérique latine responsables du secteur de l'électricité. Dans les années qui ont suivi, la Banque a continué d'apporter à la



Bolivie un solide appui technique, qui a culminé en mai 1993 avec l'organisation d'un séminaire sur la réforme du secteur de l'électricité, avec la participation de hauts responsables gouvernementaux et des dirigeants de toutes les entreprises boliviennes concernées. Pendant toute cette période, les missions de supervision du Projet de réhabilitation du secteur de l'électricité ont plaidé en faveur de l'élargissement des objectifs du projet pour appuyer les efforts de réforme du gouvernement.

Avant la réforme

Jusqu'en 1994, le secteur de l'électricité était régi par le *Código de Electricidad* (Code de l'électricité) promulgué par décret en 1968 et amendé par la suite. La politique de l'énergie relevait du ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures, qui était également responsable de la réglementation du secteur par l'intermédiaire de la *Dirección Nacional de Electricidad* (DINE). Plusieurs entreprises d'électricité opéraient dans le pays : ENDE était chargée de la production et du transport, et COBEE, société privée américaine, était responsable de la production et de la distribution dans la région de La Paz et d'Oruro. Deux coopératives rurales privées contrôlaient la distribution à Santa Cruz et à Sucre. Deux filiales d'ENDE étaient chargées de la distribution à Cochabamba et à Potosí.

Plusieurs problèmes freinaient le développement du secteur. Les structures institutionnelles et le régime réglementaire n'étaient pas de nature à inciter les entreprises de production et de distribution à devenir plus efficaces et à fixer leurs tarifs en fonction du coût marginal, à promouvoir la concurrence et à encourager la participation du secteur privé. Les procédures d'octroi et de renouvellement des autorisations d'exploitation manquaient de transparence. Il y avait conflit entre les divers rôles d'ENDE, puisque celle-ci était à la fois le régulateur de facto (du fait de la faible capacité de la DINE), le planificateur du système et le principal producteur. Relevant des municipalités, le processus d'approbation des tarifs s'était politisé, d'où des distorsions tarifaires entre les différentes régions et catégories d'usagers. Même si, d'une manière générale, ENDE exploitait le système de production et de transport d'électricité avec efficacité et un degré raisonnable de fiabilité, certains signes avaient commencé au début des années 90 à témoigner d'une dégradation de l'efficacité (pertes de 16,6 % en 1990, contre 11,6 % en 1986).

Les clés du succès

La clé du succès de la réforme du secteur de l'électricité se trouve dans le cadre juridique et réglementaire mis en place en 1994. La loi sur les capitalisations du 21 mars 1994 a ouvert les entreprises étatiques aux capitaux privés.

Le 28 octobre 1994, une autre loi a défini le mode de réglementation de divers secteurs en créant des organes de contrôle distincts pour l'électricité, les télécommunications, les hydrocarbures, le transport et l'eau tandis que le 21 décembre 1994, une troisième loi fixait les conditions d'exploitation du secteur de l'électricité. D'autres régimes réglementaires ont été mis en place pour le secteur financier, la foresterie, les terres agricoles et les ressources renouvelables.

En application de la nouvelle structure sectorielle, les actifs d'ENDE ont été partagés entre trois sociétés de production qui ont été vendues à des investisseurs privés : Corani, Valle Hermoso et Guaracachi. Les actifs de COBEE ont eux aussi été répartis entre plusieurs sociétés distinctes de production et de distribution, vendues à des soumissionnaires privés. ENDE a également créé une société de transport qu'elle a ensuite privatisée. Les filiales de distribution d'ENDE et de COBEE ont été totalement privatisées. Il est prévu que ENDE sera liquidée dans deux ans environ après que les installations restantes — qui servent Sucre, Potosí, Tarija, Cobija et d'autres systèmes ruraux — auront été progressivement privatisées.

La Bolivie a suivi pour la privatisation des entreprises publiques du secteur de l'électricité un modèle original. Elle a vendu à des investisseurs privés 50 % des actions des sociétés publiques nouvellement créées et environ 2 % au personnel des entreprises. Le reste des actions a servi à créer deux fonds pour le paiement de pensions aux citoyens de plus de 65 ans. Ce modèle incluait également un contrat permettant aux investisseurs privés de prendre le contrôle de la gestion des entreprises et autorisant les sociétés privatisées à conserver le produit de la vente de leurs actions, généralement à des acheteurs étrangers, à condition de l'affecter à de nouveaux projets commerciaux.

La restructuration du secteur a créé un nouveau cadre institutionnel plus solide. La Surintendance de l'électricité, organisme autonome doté de son propre budget, est chargée d'assurer le respect de la réglementation sectorielle et d'approuver les tarifs. Le Surintendant général contrôle l'efficacité de tous les secteurs réglementés, dont l'électricité, et tranche en appel les cas qui n'ont pu être résolus par le Surintendant de l'électricité. Le Comité national de répartition de la charge (*Comité Nacional de Despacho de Carga*), composé de cinq représentants des sociétés de production, de transport et de distribution, des usagers non réglementés et de la Surintendance de l'électricité, est chargé de la planification à moyen terme (quatre ans) et de la répartition hebdomadaire et quotidienne de la production. La répartition est faite suivant le principe du coût marginal. Le comité national est aussi chargé de soumettre tous les six mois au Surintendant de l'électricité des propositions de prix de base pour la production d'électricité.

La nouvelle structure institutionnelle a effectivement permis de décentraliser le contrôle du secteur, et le nouveau régime réglementaire a mis en place un secteur indépendant, privatisé. Bien que le nouveau système n'existe que depuis peu de temps, les observateurs, tant en Bolivie qu'à l'extérieur, estiment que la réforme du secteur de l'électricité est un succès.

Les gagnants et les perdants

La réforme du secteur de l'électricité a fait cinq *gagnants* :

- L'économie bolivienne y a gagné de nouveaux apports de capitaux étrangers. Les investisseurs privés ont payé environ 1 600 millions de dollars pour obtenir le contrôle de toutes les entreprises mises en vente.
- Le Trésor bolivien a vu les recettes fiscales provenant du secteur de l'électricité (impôts sur le chiffre d'affaires et sur les bénéfices) augmenter de 247 % en trois ans (environ 42 millions de dollars en 1997 contre 17 millions de dollars en 1994). En outre, le service de la dette d'ENDE garantie par l'État (environ 61 millions de dollars) a été transféré aux sociétés privées.
- Les investisseurs privés ont bénéficié de taux annuels de rentabilité allant jusqu'à 14 % et vu le prix de leurs actions monter substantiellement. Par exemple, le prix du petit volume d'actions de Corani cotées à la bourse bolivienne est passé de 100 bolivianos par action en 1994 (juste après la privatisation) à 215 bolivianos en 1998. Le cours des actions de COBEE est passé de 25 dollars en 1994 à 43 dollars en 1996.
- Les personnes âgées reçoivent désormais une petite pension annuelle grâce aux fonds créés dans le cadre de la privatisation. En 1997, chacune a reçu 248 dollars.

- Les usagers n'ont pas vu les tarifs d'électricité augmenter (exception faite d'ajustements pour tenir compte de l'inflation et des prix des combustibles) et peuvent désormais s'adresser directement aux sociétés d'électricité par l'intermédiaire de bureaux chargés de traiter les réclamations des consommateurs. On s'attend à une amélioration considérable de la qualité du service une fois que la nouvelle réglementation de la qualité sera pleinement appliquée dans les trois années à venir.

Les principaux *perdants* sont jusqu'ici les zones rurales. La réforme n'a pas conduit à une amélioration tangible de la situation dans ces régions, dont l'approvisionnement en électricité continue de dépendre de l'administration centrale et locale. Les sociétés privées semblent actuellement réticentes à étendre leurs services à des zones économiquement peu attrayantes, à moins que le gouvernement soit prêt à fournir des subventions sous une forme ou une autre.

Leçons

Comme le montre clairement le projet, pour attirer des capitaux privés, la taille du secteur ou le développement relatif du pays compte moins que l'existence d'un système réglementaire en bonne et due forme, d'institutions fortes et autonomes pour faire appliquer ce système, et d'un gouvernement résolu à respecter ses engagements. En outre, le projet démontre la nécessité d'inclure dans la réforme des mesures spécifiquement adaptées aux régions périurbaines et rurales qui n'ont pas encore l'électricité. S'en remettre aux administrations centrales et locales pour assurer l'approvisionnement de ces zones peut ne pas être une solution satisfaisante si l'on n'a pas mis en place des modalités de financement viables.