

Numéro 2 Juillet 2009

QUEL RÔLE POUR LE SECTEUR PRIVÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

Comment et dans quelle mesure le secteur privé peut assumer une mission de service public? Quelle répartition des rôles entre autorités publiques et opérateurs privés? Ce numéro propose de confronter les opinions d'experts sur le sujet.

Sommaire

ÉDITO

par **Luc Rigouzzo**,
Page 2

L'EFFICACITÉ RÉELLE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR LES SERVICES D'EAU URBAINS DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Philippe Marin,
Banque mondiale
Page 3

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ PEUVENT-ILS BÉNÉFICIER AUX EXCLUS DES SERVICES D'EAU ?

Aymeric Blanc et Lise Breuil,
Agence française de développement
Page 6

DU PPP AU "4P", LA NÉCESSAIRE GESTION PARTICIPATIVE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Alexandre Brailowsky,
Suez Environnement
Page 9

DONNÉES CLÉS

Le secteur privé
et l'accès à l'eau en chiffres
Page 12

L'INTÉRÊT DU DIALOGUE MULTI-ACTEURS POUR LES OPÉRATEURS DES SERVICES PUBLICS

Jean-Marie Tétard,
Institut de la gestion déléguée
Page 14

AU-DELÀ DES PPP : L'INITIATIVE SUR L'EAU DU FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL, UNE APPROCHE MULTI-ACTEURS

Christoph Jakob,
Forum économique mondial
Page 17

COMMENT DÉVELOPPER L'ACCÈS À L'EAU POUR LES POPULATIONS LES PLUS DÉFAVORISÉES ?

Patrice Fonlladosa,
Veolia Water AMI
Page 20

UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR L'EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Bertrand Dardenne,
ASPA Utilities
Page 23

Edito

Par Luc Rigouzzo, directeur général de Proparco

Nous avons choisi de consacrer ce deuxième numéro de « Secteur privé et développement » – revue bimestrielle qui vise à croiser les opinions de la communauté d'investisseurs de Proparco avec celles d'experts académiques et de membres de la société civile – sur le rôle du secteur privé dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des pays en développement.

En effet, la couverture, via le secteur privé, des besoins en infrastructures de base des populations des pays du Sud est au cœur du mandat de Proparco. Les pays en développement souffrent de graves déficits en infrastructures et en services de base : l'accès à l'eau potable est loin d'être généralisé et les services d'assainissement sont rares. Il serait illusoire de prétendre couvrir l'ensemble de ces besoins exclusivement sur financements publics nationaux ou internationaux. Le rôle des institutions financières de développement doit plutôt consister à exercer un effet de levier sur les ressources privées, au moyen des divers outils financiers disponibles, afin de permettre l'émergence de partenariats public-privé (PPP) pérennes, c'est à dire économiquement efficaces, financièrement rentables et socialement équitables. Comme le montrent les statistiques figurant dans ce numéro, l'Afrique subsaharienne est un exemple dramatique de déficit en matière d'accès à l'eau : moins d'un habitant sur six dispose d'eau courante à domicile et plus de 40 % des habitants n'ont même pas accès à un point d'eau amélioré.

Consciente de l'ampleur de ces problèmes, la communauté internationale s'est mobilisée autour des Objectifs du millénaire pour concentrer son action et ses moyens autour d'une série d'objectifs mesurables à atteindre en 2015 (par exemple, réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à une eau salubre. Toutefois, l'aide publique au développement, aussi généreuse soit-elle, ne sera pas en mesure d'apporter la totalité des moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs ambitieux. À titre d'exemple, les investissements requis annuellement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement pour parvenir aux Objectifs du millénaire s'élèveraient à environ 80 milliards de dollars, à comparer à la centaine de milliards d'aide au développement disponible – tous secteurs confondus – au niveau mondial.

Par ailleurs, les financements privés « classiques » ne s'orientent pas spontanément vers les économies fragiles. Il y a donc urgence à promouvoir des partenariats efficaces entre acteurs publics et privés, qui permettent à la fois de répondre à l'ampleur des besoins d'investissement, d'améliorer la gestion des projets, mais également de mobiliser à long terme l'épargne locale.

Les PPP peuvent permettre l'amélioration de la gestion des services publics, l'apport de capitaux privés à un projet d'intérêt public ; ils favorisent par ailleurs la production de services de base à un coût accessible au plus grand nombre. La responsabilité de la puissance publique est alors de garantir l'intérêt général en se concentrant sur les fonctions d'impulsion, de prescription et de contrôle, car au final, ce sont les populations qui doivent bénéficier des nouveaux services proposés. Tout l'enjeu consiste donc à mettre en œuvre des PPP dans des contextes qui leur permettront d'être à la fois efficaces au plan économique, rentables au plan financier et équitables socialement et environnementalement.

Après s'être puissamment imposés au sein des sociétés industrielles, les PPP occupent une place croissante dans les pays émergents et en développement. Il est toutefois exact que l'histoire récente des PPP a aussi été émaillée d'échecs largement médiatisés qui ont eu tendance à masquer le nombre croissant de réussites.

Un des grands mérites des auteurs de ce numéro – que je remercie chaleureusement pour leurs contributions – est de faire disparaître un certain nombre d'idées reçues et de montrer que le secteur de l'eau, malgré sa rentabilité à long terme, est un de ceux qui a enregistré paradoxalement le plus grand nombre de réussites. C'est particulièrement le cas en Afrique, où le nombre de points d'eau sous gestion privée a fortement augmenté, permettant l'accès à l'eau à plus de 100 millions de personnes, en réduisant substantiellement (dans la plupart des cas) les pertes en eau. Nous apprenons aussi que les PPP sont souvent des partenariats construits avec des entreprises locales de taille moyenne ; les grands groupes internationaux en ont de moins en moins l'exclusivité. Enfin, la nature des services (production, distribution etc.) tend à se diversifier.

Les PPP ne représentent bien évidemment pas une panacée, mais les contributions de ce numéro montrent que si les réalités politiques et sociales sont bien prises en compte et quand un cadre de régulation solide est mis en place, l'investissement privé peut jouer un rôle primordial dans l'accès des plus pauvres à l'eau – et plus généralement, à l'ensemble des services essentiels.

En vous souhaitant une bonne lecture de ce second numéro de « Secteur privé & développement », je vous remercie pour l'accueil que vous avez d'ores et déjà réservé à notre revue. N'hésitez pas à vous abonner gratuitement et à la faire connaître autour de vous.

À bientôt

Philippe Marin, spécialiste de l'eau et de l'assainissement à la Banque mondiale, a dirigé de 2006 à 2008 une vaste étude sur les partenariats public-privé dans le secteur de l'eau. Dans le présent article, il nous en livre les principaux enseignements. S'appuyant sur des éléments objectifs, l'auteur dresse un bilan globalement positif – sans méconnaître pour autant leurs limites – de l'introduction des partenariats public-privé dans les pays en développement pour le secteur de l'eau.

L'efficacité réelle des partenariats public-privé pour les services d'eau urbains dans les pays en développement

En examinant les progrès réalisés et les problèmes rencontrés au sein de 65 partenariats public-privé (PPP) mis en place sur divers continents, une étude récente de la Banque mondiale apporte des éléments objectifs issus de l'analyse de la pratique. Les résultats atteints par les PPP dans l'amélioration de l'accès à l'eau, de la qualité du service et de l'efficacité opérationnelle ont été plutôt satisfaisants, même si le niveau d'investissement s'est révélé plutôt décevant. Sans être une panacée, les PPP peuvent continuer à représenter – à côté d'autres types de projets – une option pour les décideurs.

Par Philippe Marin, spécialiste eau et assainissement à la Banque mondiale¹

L'efficacité des partenariats public-privé pour les services urbains de l'eau dans les pays en développement est controversée. Les PPP ont été largement encouragés par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds dans les années 1990 pour redresser les services d'eau peu performants et améliorer l'accès à l'eau des populations. Cependant, les problèmes rencontrés par de nombreux grands projets de PPP durant leur mise en œuvre, associés à une série d'annulations de contrat fortement médiatisées, ont jeté le doute sur la pertinence de cette approche pour les pays en développement.

Nécessité d'une analyse globale

Malheureusement, les débats autour des PPP ont souvent plus porté sur des questions idéologiques que sur des données objectives. Alors qu'une abondante bibliographie existe sur les PPP dans le secteur de l'eau, on constate un manque de données quantitatives et d'indicateurs permettant d'estimer leur performance réelle. Après plus de quinze ans de pratique dans les pays en développement, le temps est venu de mener un examen général de l'efficacité globale des PPP de ce secteur. Entre 2005 et 2007, le département Énergie, transport et eau de la Banque mondiale a mené une étude majeure – avec le soutien financier du Public-Private Infrastructure Advisory Facility (P.P.I.A.F.) – afin de collecter et d'analyser les données de performance de 65 PPP dans le secteur de l'eau concernant les services urbains de 30 pays en développement ou en transition. L'échantillon re-

présentait près de 80 % de la population desservie par des opérateurs privés dans les pays en développement depuis 1990, dont les contrats avaient été signés avant 2003 et mis en place depuis au moins trois ans. L'analyse a porté sur les améliorations réalisées en matière d'accès, de qualité de service et d'efficacité opérationnelle. Cette étude récente (Marin, 2009) apporte un point de vue nouveau sur la contribution des PPP du secteur de l'eau dans les pays en développement. Elle aboutit aussi à quelques conclusions qui seront sans doute utiles aux praticiens.

Contrairement à une croyance plutôt répandue, il n'y a pas de recul des PPP dans le secteur de l'eau pour les pays en développement. Sur environ 260 PPP attribués dans les pays en développement et en transition au cours des quinze dernières années dans le secteur de l'eau, au moins 84 % étaient encore actifs fin 2007, et le taux global de résiliation précoce de contrats s'élevait tout juste à 9 %. Malgré plusieurs annulations de contrats importants (à Buenos Aires et à La Paz, par exemple), la population desservie en eau par des opérateurs privés a augmenté chaque année depuis 1990, passant d'environ 94 millions en 2000, à 160 millions à fin 2007. Ces dernières années, plusieurs pays importants, parmi lesquels la Chine, la Russie, la Malaisie, l'Algérie, le Ghana et le Cameroun, ont commencé à expérimenter les PPP dans le secteur de l'eau sur une grande échelle. Ce que l'on observe depuis 2001 n'est pas tant une régression qu'une transformation du marché. Un certain nombre d'opérateurs internationaux se sont ...

¹ Ce court article est une contribution personnelle de l'auteur qui vise à présenter brièvement, de façon forcément incomplète, les conclusions développées dans l'étude de référence qu'il a réalisée – en cours de publication à la Banque mondiale. Les positions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue du groupe de la Banque mondiale, de ses administrateurs et/ou des gouvernements qu'ils représentent, ni ceux du Public-Private Infrastructure Advisory Facility (P.P.I.A.F.).

L'efficacité réelle des partenariats public-privé pour les services d'eau urbains dans les pays en développement

Par Philippe Marin, spécialiste eau et assainissement à la Banque mondiale

... retirés, mais ils ont été progressivement remplacés par des investisseurs locaux privés ; ainsi, depuis 2001, les PPP que ces derniers gèrent directement représentent le plus gros de la croissance du marché. Ils constituent aussi aujourd'hui plus de 40 % du marché total et pas moins de 28 d'entre eux fournissent chacun au moins 400 000 personnes. Le marché des PPP a sans doute mûri ; les possibilités d'approvisionnement sont plus variées et les opérateurs privés ont en général "appris leur leçon" – ils sont bien plus conscients des risques inhérents aux PPP dans le secteur de l'eau quand ils se soumettent à des appels d'offres pour de nouveaux contrats.

Des résultats prometteurs

Dans l'ensemble, les performances des PPP sur l'eau ont été plutôt satisfaisantes – c'est ce que nous enseignent en tous les cas l'étude de la Banque mondiale. Même si les PPP se sont révélés être des montages complexes, souvent difficiles à mettre en œuvre dans le contexte de pays en développement, de nombreux projets ont permis des progrès considérables en termes d'accès à l'eau, de qualité de service et/ou d'efficacité opérationnelle. Bien que le montant total de l'investissement privé² dans le secteur de l'eau ait été décevant, les projets de PPP ont permis l'accès à l'eau courante pour plus de 24 millions de personnes au cours des quinze dernières années. Cela n'est pas négligeable, si l'on considère que les opérateurs d'eau privés fournissaient seulement 7 % de la population urbaine en 2007³.

Des expériences en Colombie et en Afrique de l'Ouest – ainsi que de nombreux contrats de gestion – montrent que les PPP peuvent aider à réduire le rationnement en eau et à améliorer la qualité du service aux populations. L'analyse de l'évolution des pertes d'eau (*non-revenue water*⁴), des créances à recouvrer et de la productivité du travail a montré que les projets de PPP peuvent

contribuer à augmenter l'efficacité opérationnelle. Le faible enthousiasme actuel concernant les PPP dans le secteur de l'eau est probablement le résultat d'attentes initiales excessives concernant les capacités de réalisation des opérateurs privés – bien plus que le reflet de leur contribution réelle dans l'amélioration des services. Des projets de PPP réussis existent sur tous les continents, à l'instar de ceux des services nationaux en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Gabon, des concessions de Manille-Est (Philippines), de Macao (Chine) et de Guayaquil (Équateur). On pourrait aussi citer de nombreux PPP pour des services d'eau municipaux ou provinciaux qui fonctionnent correctement, comme au Maroc, en Arménie, en Colombie, au Brésil et en Argentine.

Lorsque l'on étudie les pratiques de ces quinze dernières années, un troisième enseignement important s'impose : le modèle de PPP le plus adapté aux pays en développement semble associer un financement public de l'investissement et une gestion privée – ce qui est, soit dit en passant, l'approche adoptée depuis plus d'un siècle par les municipalités en France et en Espagne. Cela suggère un nouveau paradigme de PPP pour les services de l'eau : ils ne devraient pas avoir pour objet d'attirer les capitaux privés, mais plutôt d'utiliser les opérateurs privés pour améliorer les services et leur efficacité. Avec ce type de montage, les opérateurs privés apportent réellement une contribution financière positive, mais qui est en grande partie ...



Philippe Marin
Banque mondiale

Philippe Marin est spécialiste eau et assainissement à la Banque mondiale. Ingénieur agronome, il est aussi titulaire d'un MBA de l'INSEAD de Fontainebleau, en France. Il est expert en réorganisation des services d'eau et en partenariats public-privé. À ce titre, il a travaillé dans plus de 40 pays, œuvrant à la mise en place de réformes institutionnelles, de financements des infrastructures et de gestion de services – tant dans le secteur privé qu'au sein de plusieurs institutions financières internationales. Il a rejoint la Banque mondiale en 2001.

² Il convient de garder à l'esprit, toutefois, que tous les PPP n'impliquent pas des investisseurs privés.

³ Moins de 1 % de la population urbaine en 1997 et 4 % en 2003.

⁴ L'eau qui a été produite et qui est "perdue" avant qu'elle atteigne le consommateur est appelée "non-revenue water (NRW)".

Ces pertes sont dites réelles (fuites sur le réseau) ou apparentes (vol, imprécision des compteurs).

L'efficacité réelle des partenariats public-privé pour les services d'eau urbains dans les pays en développement

Par Philippe Marin, spécialiste eau et assainissement à la Banque mondiale

... indirecte. L'amélioration de la qualité du service et de l'efficacité opérationnelle crée un "cercle vertueux" : la situation financière et le degré de solvabilité du service se renforcent progressivement, permettant alors un accès plus facile à des financements d'investissement d'expansion ou de modernisation. Les PPP les plus réussis concernent essentiellement des contrats de long terme proposant des montages financiers hybrides et un dosage optimal entre gouvernement, bailleurs de fonds et financeurs privés, en fonction des cas. De tels schémas ont pris de nombreuses formes dans la pratique, à l'image des contrats d'affermage au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Niger et au Cameroun, des sociétés d'économie mixte de Carthagène (Colombie) et de La Havane (Cuba), ou des concessions utilisant des fonds publics en Colombie, à Cordoba (Argentine) et à Guayaquil (Équateur).

Le choix entre différentes options

Bien que cette nouvelle étude confirme que les PPP représentent une solide option pour réformer les services de l'eau en zone urbaine dans les pays en développement, il est évident qu'ils ne sont pas en soi "une formule magique" qui permettrait de résoudre tous les problèmes du secteur. Les PPP se sont révélés être des défis de taille ; ils ne doivent pas être l'unique option proposée aux gouvernements désireux de réformer le secteur de l'eau en zone urbaine. Une gestion publique pour réorganiser des services d'eau peu performants est éga-

lement une option viable : il existe des services d'eau publics bien gérés dans les pays en développement, et de nombreux projets soutenus par des bailleurs de fonds reposant sur une gestion publique ont bien fonctionné – par exemple au Burkina Faso, en Ouganda et à Phnom Penh au Cambodge. Comme les PPP, ces projets peuvent être conçus pour réaliser et rapporter des bénéfices considérables, à condition d'avoir été convenablement élaborés et mis en œuvre.

L'analyse de la pratique de ces quinze dernières années nous permet de distinguer ce qui fonctionne bien de ce qui pose problème au sein des PPP. D'autres approches permettant d'impliquer le secteur privé existent et reçoivent un accueil de plus en plus favorable dans de nombreux pays, comme les contrats de performance, la sous-traitance et les projets de construction-exploitation-transfert (CET) pour les services de traitement des eaux. Lorsqu'il s'agit d'améliorer les services d'eau et d'assainissement pour les populations, les responsables doivent avoir le choix entre plusieurs options ; le secteur privé a beaucoup à apporter dans ce contexte. ●

RÉFÉRENCES

Marin, P., 2009. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities – A Review of Experiences in Developing Countries, World Bank Publications, Washington, à venir.

Le bilan des partenariats public-privé dans le secteur de l'eau dressé par Lise Breuil et Aymeric Blanc est nuancé. Se basant sur l'expérience de l'AFD – appui aux politiques sectorielles et aux bonnes pratiques de gestion – les auteurs considèrent que le secteur privé n'a pas toujours rempli son rôle en matière d'extension du réseau et de politiques favorables aux plus démunis. Ils soulignent toutefois les acquis liés à l'introduction d'intérêts privés – en termes notamment de clarification des rôles et responsabilités des différents acteurs.

Les partenariats public-privé peuvent-ils bénéficier aux exclus des services d'eau ?

Si le bilan des partenariats public-privé est mitigé en terme d'extension de l'accès à l'eau pour les populations pauvres, l'introduction d'opérateurs privés a néanmoins souvent permis aux autorités de mieux définir leurs objectifs de service public et de donner une dimension politique à l'accès à l'eau pour tous. Ces opérateurs privés sont aussi des sources d'innovation permettant d'adapter l'offre aux populations les plus démunies ; à l'avenir, les entrepreneurs locaux devront participer pleinement à cet objectif.

Par Aymeric Blanc et Lise Breuil, chargés de mission à l'Agence française de développement

Tout au long des années 1990 – au plus fort de l'engouement pour les partenariats public-privé (PPP) – l'ouverture des sociétés nationales de distribution d'eau au secteur privé dans les pays en développement a souvent été une condition de l'intervention des bailleurs de fonds. Si la question du sort des populations défavorisées n'a pas toujours été clairement posée dans le cadre de ces partenariats, les attentes plus ou moins implicites les concernant étaient nombreuses. D'une part les financements apportés par le secteur privé augmenteraient sans doute le taux de desserte de la population, d'autre part les gains de productivité assurés par la gestion privée et par le jeu de la concurrence amélioreraient l'équilibre financier du secteur et profiteraient *in fine* aux plus pauvres en entraînant une baisse des tarifs.

L'implication du secteur privé a pu bénéficier aux populations pauvres, soit directement – à travers l'extension des réseaux d'eau vers les populations non desservies – soit indirectement – en attirant et fixant l'attention des autorités sur l'accès au service pour tous dans le cadre d'une politique sectorielle plus équitable, mais aussi en apportant des innovations techniques et sociales utiles à la prise en compte des populations les plus pauvres. Pourtant, le bilan de vingt ans d'expériences de PPP dans les pays en développement est contrasté.

Un bilan globalement négatif pour les plus pauvres

Le premier obstacle à la généralisation de l'accès à l'eau est le prix de la connexion au réseau. La politique la plus favorable aux populations pauvres est, dans ce contexte, celle qui augmente au mieux leur desserte. Les opérateurs privés impliqués dans les PPP ont souvent promu les branchements

individuels au détriment des bornes-fontaines ; la Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire finança dès 1974 des réseaux de distribution et a réalisé ainsi près de 350 000 connexions entre 1988 et 2006. Cet exemple a été suivi au Sénégal – 130 000 branchements sociaux entre 1996 et 2006 – au Niger et au Burkina Faso.

Si l'accès à un branchement a été le point de convergence entre la demande des populations et un modèle commercial porté par les opérateurs privés, le développement de cette politique a toutefois été limité. Le déficit de financement dans les réseaux a en effet conduit à cibler les branchements vers des quartiers déjà connectés, au détriment des plus pauvres, souvent situés en périphérie des agglomérations. Ce sous-investissement préjudiciable à l'extension des réseaux primaires et secondaires vers les quartiers éloignés – parfois imputable à l'État dans le cas des contrats d'affermage – a limité l'impact des politiques de branchements sociaux. La faible capacité des populations à épargner suffisamment pour payer une facture bimensuelle a elle aussi freiné la progression de ces politiques ; de nombreuses déconnexions (70 000 en Côte d'Ivoire) ont été observées dans la période qui a suivi les branchements. Les dispositifs d'offres de services mis en œuvre par les PPP ne peuvent pas faire abstraction des caractéristiques de la demande – souvent instable et précaire.

L'intervention du secteur privé s'est parfois accompagnée d'augmentations tarifaires, dues à l'exigence de recouvrer les coûts. Des tarifs progressifs par tranche ont été mis en place dans la plupart des PPP, avec une première tranche sociale subventionnée pour des faibles consommations mensuelles – supposées être celles des plus pauvres. Mais ces dispositifs ont eu des résultats ...

Les partenariats public-privé peuvent-ils bénéficier aux exclus des services d'eau ?

Par Aymeric Blanc et Lise Breuil, chargés de mission à l'Agence française de développement

... mitigés ; la pratique de "revende de voisinage" ou le nombre élevé de personnes par foyer amènent parfois les usagers les plus pauvres à consommer au-delà de la quantité subventionnée, se trouvant alors dans les tranches les plus taxées. Ces tarifs par tranches peuvent avoir des effets pervers dans certains cas – notamment dans les concessions – car ils n'encouragent pas la desserte des petits consommateurs. Dans l'affermage du Sénégal, pour éviter ce biais, la rémunération de l'opérateur est un prix moyen identique pour tout mètre cube vendu, qu'il le soit dans la tranche sociale ou dans une tranche plus rentable.

Enfin, l'arrivée du secteur privé a parfois été accompagnée de la disparition des péréquations existantes. Ainsi, on a reproché aux PPP de se concentrer sur la desserte des quartiers riches – les zones urbaines –, l'État conservant seul la responsabilité des quartiers défavorisés – les zones rurales –, en ayant perdu les avantages de la solidarité entre ces territoires, d'où une perte fiscale et des disparités régionales exacerbées. Cet "effet d'écramage" explique la virulence des mouvements idéologiques anti-privatisation dans les pays en développement et la perception négative de ces réformes dans l'opinion populaire¹.

Ainsi, dans la plupart des PPP, les consommateurs les plus pauvres ont été les perdants : les branchements sociaux ont souvent ciblé les quartiers déjà desservis, les tarifs n'ont pas diminué proportionnellement aux gains d'efficacité apportés, les péréquations entre services ou entre usagers ont parfois disparu sans être remplacées par des subventions spécifiques d'appui aux plus défavorisés. Enfin, les politiques de déconnexion des mauvais payeurs se sont durcies.

La participation du secteur privé, facteur de clarification ?

Paradoxalement, les PPP ont souvent servi de catalyseur pour introduire une discipline salutaire dans la gestion des services de l'eau et définir des objectifs développementalistes orientés vers l'accès des populations aux services essentiels – moins bien formulés avant leur mise en place car les plus pauvres étaient peu représentés politiquement. Bien entendu, cette clarification des objectifs, des rôles et des responsabilités de chacun peut tout aussi bien avoir lieu dans le contexte de régies bien régulées. Mais elle devient incontournable dans le cadre de PPP – qui nécessitent un clair partage des risques.

Les populations les plus pauvres ont souvent une représentation politique déficiente ; cette situation est aggravée par des pratiques de corruption avantageant les élites économiques et politiques lors des processus de "privatisation" (Auriol et Blanc, 2009). L'introduction d'un partenaire privé dans ce contexte permet de définir les objectifs à atteindre et d'estimer leur coût, souvent à travers un modèle financier partagé par les acteurs du secteur qui permet d'adopter une stratégie de financement réaliste et de réguler ensuite le contrat. Sur cette base, il revient alors au gouvernement de prendre de nouveaux engagements politiques, d'apporter les moyens nécessaires au financement de l'extension du réseau dans des quartiers parfois éloignés – par le tarif si les péréquations sont suffisantes, sinon par la subvention publique ou par des dons ciblés. L'attention des bailleurs internationaux s'est ainsi de plus en plus focalisée sur les mécanismes "pro-poor" de type "Output Based Aid"² : financements directement versés à des opérateurs sur la base du nombre de branchements sociaux réalisés, subventions ciblées dans certains quartiers pour étendre la desserte, etc.

Ainsi, dans certains pays, les stratégies des gouvernements ayant recours aux PPP ont sensiblement évolué depuis les années 1990 : d'une simple logique d'assainissement des finances publiques, elles ont intégré une dimension plus sociale prenant en compte les questions d'accès aux services essentiels des populations pauvres – en lien avec la préoccupation croissante de la communauté internationale et avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement lancés par l'ONU en 2000. Même dans les cas d'échec de PPP, l'expérience du partenariat a souvent permis de faire émerger une nouvelle réflexion sur les biens publics et leur accessibilité au plus grand nombre et fait évoluer le rôle de l'État. Ce fut par exemple le cas au Mali après l'élection du président Amadou Toumani Touré en 2002 et le retrait de Saur en 2005.

Une fois l'orientation politique définie – entre préoccupation fiscale, efficacité et équité – la difficulté est alors de mettre en place une régulation ...



Lise Breuil
Agence française
de développement

Lise Breuil est ingénieur de l'École Polytechnique et de l'École nationale du génie rural des eaux et des forêts. Après une thèse sur le renouvellement des PPP dans le secteur de l'eau dans les pays en développement, elle a occupé divers postes au sein du Ministère de l'Écologie et du Ministère des Affaires étrangères avant de rejoindre l'AFD en 2007, au sein de la division Eau et assainissement.

¹ Ces réformes génèrent 80 % d'opinion négative selon l'enquête Latinobarometro menée en 2003 auprès de 19 000 personnes dans 18 pays d'Amérique latine (voir <http://www.latinobarometro.org>). On pourra par ailleurs consulter sur ce point Boix (2005) et Carrera et alii (2005).

² Aide basée sur les résultats.

Les partenariats public-privé peuvent-ils bénéficier aux exclus des services d'eau ?

Par Aymeric Blanc et Lise Breuil, *chargés de mission à l'Agence française de développement*

... économique performante qui soit crédible, pour orienter les incitations des acteurs économiques sur le long terme et éviter l'interventionnisme politique quotidien et discrétionnaire. Au Sénégal, le contrat d'affermage assorti d'un contrat de performance a permis une maîtrise des pertes et des taux de recouvrement (Blanc et Ghesquière, 2006). Les politiques de subvention des nouveaux branchements, de gel du niveau des tarifs sociaux (compensé par une augmentation du tarif aux établissements publics) ou de solidarités importantes entre usagers et entre territoires (plus du quart des recettes collectées participent au système de subventions croisées) sont l'expression d'une volonté politique forte. Cette dernière s'est traduite par la mise en place d'un mécanisme de régulation du secteur qui semble aujourd'hui capable de résister à d'éventuels aléas politiques.

L'adaptabilité et la capacité d'innovation du secteur privé

Des solutions locales *ad hoc* doivent être trouvées pour la desserte des quartiers pauvres, relevant la plupart du temps d'une sorte de flou contractuel qui oblige les opérateurs à gérer des situations où règnent l'implicite et l'ambigu. Ces quartiers "hors normes" mettent en défaut l'approche traditionnelle : ils n'offrent souvent ni sécurité juridique (l'habitat est souvent illégal) ni sécurité financière (les revenus des habitants sont aléatoires et fractionnés).

Les opérateurs privés internationaux ont su innover dans ce contexte, en faisant intervenir des tiers : ONG, intermédiaires sociaux, voire petits opérateurs privés locaux (POP) plus à même de proposer un service répondant à une demande spécifique. Certains opérateurs privés internationaux ont pris l'initiative de lancer des programmes sociaux en se faisant les porteurs d'une vision responsable de l'entreprise. Leurs motivations étaient à la fois commerciales (comment améliorer l'image de l'entreprise), politiques (comment assumer sur le long terme d'offrir un service à une ville en délaissant certains quartiers), et pragmatiques (comment lutter contre les connexions clandestines ou contre la diffusion de maladies hydriques propagées depuis les bidonvilles). Des PPP innovants se sont ainsi construits, souvent au cours de la vie du contrat, en développant une composante "participative" prenant en compte l'intérêt des populations pauvres. Dans d'autres cas, l'innovation a porté sur des dispositifs technico-commerciaux :

intégration de l'utilisateur dans la chaîne de services, compteurs à prépaiement pour réduire les coûts de gestion associés à une clientèle pauvre et à une culture du non-paiement, etc. Ces PPP ont ainsi contribué à proposer une différenciation de l'offre adaptée aux besoins des populations pauvres et une alternative tant sociale que technique au "réseau universel" tel qu'il est conçu dans les pays développés.

Au-delà de cette professionnalisation de l'ingénierie sociale des opérateurs privés internationaux, le développement d'opérateurs privés locaux de taille adaptée au marché des petites et moyennes villes, ou à celui des zones périurbaines, apparaît enfin comme étant un enjeu essentiel du renouveau de PPP favorables aux plus pauvres dans le secteur de l'eau dans les pays en développement. Certes, le secteur privé local y est déjà très présent mais il reste encore en grande partie informel. Favoriser l'émergence d'un secteur privé local performant qui puisse croître, réaliser des économies d'échelle et se professionnaliser, doit passer par la mise en place d'un dialogue sur les normes techniques, par l'adaptation des procédures d'appel d'offres des bailleurs de fonds, et plus généralement par des mesures favorisant la transition institutionnelle de ces acteurs informels. La question de la régulation de l'offre hétérogène de ces petits opérateurs apparaît en effet essentielle – autant pour des raisons de gestion de la ressource, que de santé publique ou de justice sociale. L'innovation portée dans bien des cas par le secteur privé – fondamentale pour la desserte des populations les plus défavorisées – permettra d'adapter l'offre aux réalités du terrain. Le secteur privé local, à condition de croître, de se formaliser et de parvenir à réguler son offre, a pleinement son rôle à y jouer. ●



Aymeric Blanc
Agence française
de développement

Aymeric Blanc est ingénieur de l'École Polytechnique et de l'École nationale des ponts et chaussées. En poste à partir de 1997 au Ministère des Finances, il a rejoint en 2005 le département de la Recherche de l'AFD où il travaille notamment sur les partenariats-public privé.

RÉFÉRENCES

Auriol, E., Blanc, A., 2009. Capture and corruption in Public Utilities: the cases of Water and Electricity in Sub-Saharan Africa, Utilities Policy 17, 203-16.

Blanc, A., Ghesquière, C., 2006. Le secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Agence française de développement, Document de travail 24.

Boix, C., 2005. Privatization and Public Discontent in Latin America, Inter-American Development Bank, Document de travail.

Carrera, J., Checchi, D., Florio, M., 2005. Privatization Discontent and Its Determinants: Evidence from Latin America, Institute for the Study of Labor, Document de travail 1587.

QUEL RÔLE POUR
LE SECTEUR PRIVÉ
DANS L'ACCÈS
À L'EAU POTABLE
DANS LES PAYS
EN DÉVELOPPEMENT ?

Grâce à son expérience de terrain, Alexandre Brailowsky a une réelle connaissance des difficultés rencontrées par les opérateurs privés dans le cadre de PPP. À travers l'exemple d'Aguas Argentinas, il montre que les opérateurs comme le groupe Suez – 11 millions d'habitants de pays en développement connectés à un réseau d'approvisionnement au cours des douze dernières années – sont confrontés à des problématiques purement sociales. Un modèle de PPP résolument participatif et la clarification des relations entre acteurs semblent indispensables.

Du PPP au "4P", la nécessaire gestion participative des partenariats public-privé

Les différentes expériences de partenariat public-privé (PPP) dans les pays en développement témoignent de l'importance de la gestion participative et du dialogue entre les parties impliquées – qui sont des modalités indispensables à leur succès. Durant treize années de concession, la société argentine Aguas Argentinas, filiale de Suez, a donc été amenée à innover à Buenos Aires, en outrepassant le strict cadre contractuel du PPP, pour répondre à des problématiques purement sociales. Ces dernières interpellent fortement la responsabilité, le positionnement et l'action de l'opérateur privé dans la gestion des services essentiels des pays en développement.

Par Alexandre Brailowsky, directeur de l'Ingénierie sociétale à Suez Environnement

Année après année, la répétition des mêmes objectifs témoigne de la difficulté d'obtenir des résultats rapides et à grande échelle dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans les pays en développement. Les partenariats public-privé mis en place au cours des années 1990 dans ce secteur devaient être une réponse à ces défis ; le modèle de PPP alors proposé était supposé introduire le professionnalisme indispensable à la gestion efficace de ces services, mais également garantir l'apport de financements, dans un environnement concurrentiel et dans un cadre contractuel vertueux qui satisfasse toutes les parties.

Force est de constater que, le plus souvent, ces attentes n'ont pas été réellement satisfaites. Certes, à la différence des décennies précédentes, des résultats importants ont été atteints. Mais on a assisté dans le même temps à une multiplication de conflits débouchant sur l'insatisfaction de toutes les parties et la rupture anticipée de certains de ces contrats¹. Peu à peu, les opérateurs privés internationaux se sont détournés de ce mode contractuel. En s'appuyant sur l'expérience de Suez à Buenos Aires, peut-on réfléchir au positionnement du secteur privé dans ce type de contrat et proposer un modèle de gestion participatif permettant de mieux répondre aux problématiques propres aux pays en développement ? Il s'agit notamment de dresser un bilan objectif de la manière dont Aguas Argentinas a su dépasser le statut de simple opérateur dans

lequel le contrat la cantonnait, au nom d'une responsabilité sociale qu'il lui paraissait indispensable d'assumer vis-à-vis de l'ensemble de la population.

Innover pour répondre à des problématiques sociales

Au début des années 1990, le service d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Buenos Aires se trouve dans une situation difficile ; le gouvernement argentin fait alors appel à Aguas Argentinas. Les autorités publiques, les usagers et les bailleurs de fonds sont les principaux participants au programme qui se met alors en place. Un organisme autonome, dédié entièrement au suivi et à la régulation du contrat, est créé pour représenter les différents niveaux d'administration territoriale concernés. Les usagers relèvent de deux catégories distinctes : ceux qui sont déjà desservis d'une part, et ceux qui restent à desservir de l'autre – les attentes et les besoins des futurs clients étant mal connus à la mise en place du contrat. Quant aux partenaires multilatéraux, essentiellement la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, leur engagement est très limité.

La problématique spécifique des quartiers les plus démunis

D'un point de vue contractuel, les quartiers les plus démunis relèvent de situations parfois complexes. Tout d'abord, il y a les "quartiers formels" qui sont intégrés de façon cohérente dans l'urbanisme mais qui ne sont pas enregistrés au cadastre. Considérés comme "illégaux", l'extension des services est ici rendue impossible par les mécanismes de financement prévus par le contrat, ...

¹ Ainsi, le PPP impliquant l'État argentin et Aguas Argentinas est un des exemples de projet où l'autorité publique et l'opérateur privé n'ont pas réussi à s'entendre durablement. Le contrat de concession a été dénoncé en 2006. Les procédures de règlement sont toujours en cours.

Du PPP au "4P", la nécessaire gestion participative des partenariats public-privé

Par Alexandre Brailowsky, directeur de l'Ingénierie sociétale à Suez Environnement

... qui reposent notamment sur la détention de titres de propriété. Il existe par ailleurs des "zones de non-droit", où les constructions se sont développées sans cohérence et sans titres légaux, et qui ne figurent même pas sur les plans de la zone de concession remis à Aguas Argentinas.

Pour chacune de ces situations, le contrat ne prévoyait aucune intervention spécifique, ni même de mécanisme pour initier un processus de régularisation. Le contrat n'obligeait pas de manière explicite à fournir les services dans les quartiers précaires, notamment ceux dont le foncier n'avait pas été régularisé. L'opérateur fait donc face ici à des besoins exprimés par la population, sans disposer des outils contractuels – ni même des fondements légaux – pour lui apporter un service. Il était pourtant difficile, à la fois socialement et politiquement, d'ignorer ces populations : il fallait apporter une réponse à leurs besoins.

Suez a alors défini une approche novatrice privilégiant la logique de la demande de services formulée par les futurs bénéficiaires, plutôt que celle de l'offre émanant du prestataire. Les décisions résultent de la participation de tous les acteurs concernés : futurs clients, municipalités, régulateur, ONG et associations de quartiers, concessionnaires. Les habitants expriment leurs demandes de raccordement au réseau ; ils nomment des représentants, qui prennent part aux décisions relatives au projet et à la gestion du recouvrement des factures. Les autorités locales valident les différentes étapes du projet, participent aux réunions de concertation entre entreprises, institutions locales et représentants des communautés. Aguas Argentinas prend en charge la conception et la direction technique des projets mais planifie leur exécution en concertation avec la totalité des acteurs concernés. Pour l'accompagnement des projets, Aguas Argentinas s'appuie sur des ONG ou des associations de quartiers représentatives.

Sur la base du modèle d'Aguas Argentinas, un important projet d'accès à l'eau – "Agua más trabajo" – visant également la réinsertion sociale, est lancé par l'État argentin et l'entreprise en février 2004 avec la participation de la principale organisation de *piqueteros*². Ce projet fonctionne autour d'un partenariat entre les communautés – qui réalisent les travaux – la municipalité, qui assure la direction de l'ouvrage, Aguas Argentinas qui est en charge de la conception et du contrôle des projets, ainsi que de la formation des équipes qui les exé-

cutent. L'État argentin coordonne l'ensemble et finance les matériaux et le salaire des ouvriers.

Le rôle essentiel de la communication

Au-delà de la nécessaire concertation des intérêts des acteurs, la communication a représenté un des enjeux majeurs de la réussite de ce programme de responsabilité sociale. Aguas Argentinas a défini et mis en œuvre dans ce contexte trois niveaux de communication distincts. Par le biais d'une communication interne structurée, tous les salariés d'Aguas Argentinas ont été sensibilisés aux pratiques de développement durable et de projets d'intervention sociale. La communication externe, dirigée vers le client final, a été fondée sur une plus grande transparence. Mais cette communication doit aussi être dirigée vers les futurs clients : il s'agit avant tout de s'assurer l'adhésion de la communauté en l'associant à la conception même des projets, puis en accompagnant systématiquement leur réalisation d'un échange d'information entre les différents acteurs.

Outrepasser le statut de simple opérateur

En treize années d'activité, et malgré d'innombrables difficultés liées à la situation économique, Aguas Argentinas a intégré deux millions d'habitants aux services d'eau potable et un million d'habitants aux services d'assainissement. Sortant des équilibres institués par le contrat, un programme particulier a été mis en œuvre avec l'appui des autorités publiques pour permettre aux quartiers les plus démunis d'accéder aux services d'eau potable, grâce à un modèle de gestion fortement participatif. Ce type de programme repose sur les contributions croisées des opérateurs, des municipalités et des populations – ces dernières participant pleinement à la conception et à la mise en œuvre des projets. Pour ce faire, Aguas Argentinas a dû outrepasser le statut de simple opérateur dans lequel le contrat la cantonnait.

Le PPP traditionnel, peu adapté

La difficulté, voire l'impossibilité de financer l'accès à l'eau des plus défavorisés à partir des modalités traditionnelles de PPP est une des grandes leçons tirées de l'expérience d'Aguas Argentinas. Trouver des solutions, dans ce contexte, suppose une grande part de volontarisme de la part de l'opérateur, soutenu institutionnellement et souvent financièrement par les pouvoirs publics. Lorsqu'une activité d'intérêt général est assurée par un acteur privé, la question de la responsabilité sociale devient centrale : à qui incombe la responsabilité de proposer l'accès aux services de base, lorsque l'État ...



Alexandre Brailowsky
Suez Environnement

Alexandre Brailowsky est docteur en médecine, diplômé en soins de santé primaire dans les pays en voie de développement et de médecine de catastrophes. Il a travaillé pour Médecins du monde puis pour Médecins sans frontières. Entre 1994 et 1999, il a coordonné pour le GRET les programmes d'alimentation en eau potable des bidonvilles en Haïti. De 1999 à 2006, il est nommé directeur du développement durable d'"Aguas Argentinas", filiale de Suez à Buenos Aires. Depuis 2006, il assume la direction de l'Ingénierie sociétale au siège de Suez Environnement.

² Mouvement social plus ou moins structuré regroupant principalement des chômeurs. Il tient son nom des piquets dont se servaient ses membres pour barrer les routes.

Du PPP au "4P", la nécessaire gestion participative des partenariats public-privé

Par Alexandre Brailowsky, directeur de l'Ingénierie sociétale à Suez Environnement

... prône lui-même un désengagement ? L'expérience d'Aguas Argentinas montre que si elle veut assurer sa pérennité, l'entreprise n'a pas d'autre choix que d'assumer ce rôle, même si celui-ci ne lui a pas été clairement assigné. Elle se doit de proposer elle-même des solutions pour trouver un point d'équilibre entre ses intérêts commerciaux et les intérêts des acteurs locaux – populations et institutions politiques. Pour cela, l'entreprise doit prendre en compte la spécificité des territoires ainsi que les dimensions sociales et culturelles des contextes d'intervention. Elle doit inventer de nouveaux modes d'intervention plus participatifs, plus flexibles, et inciter avant tout chaque partenaire à apporter son savoir-faire dans un cadre institutionnel permettant d'optimiser l'apport de chacun.

Pour un partenariat public-privé participatif

En rajoutant un "P" à l'équation, en devenant un partenariat public-privé participatif, les contrats de

gestion des services publics dans les pays en développement doivent intégrer dès le stade de l'appel d'offres un processus institutionnalisé de concertation et de participation de toutes les parties prenantes locales. Au final, il s'agit bien d'établir un lien fort entre l'amélioration des services publics par le biais d'une meilleure participation des bénéficiaires, et le renforcement de la citoyenneté par la prise de conscience des usagers de leurs droits et devoirs. L'expérience d'Aguas Argentinas montre que les services publics peuvent être les vecteurs de pratiques démocratiques et contribuer à la restauration de l'intérêt pour "la chose publique".

Tous ces sujets – performance du service public, citoyenneté, gouvernance et démocratie locale – ont indubitablement conditionné le déroulement du projet, et ont interpellé nécessairement la responsabilité, le positionnement et l'action du secteur privé au regard de problématiques à forte dimension sociale. ●

RÉFÉRENCES

Brailowsky, A., Botton, S., 2008.

Adapter l'offre à la demande dans les pays émergents : vers une logique de processus et de responsabilité sociale partagée, dans : Tétard, J.-M., Le Bris, C. (éd.), La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels, "Notes et Documents n°43", Agence française de développement, Paris, 92-104.

Quelques leçons à tirer de l'expérience de Aguas Argentinas : quatre éléments clés pour un modèle d'action

1. Utiliser les techniques de l'ingénierie sociétale

La pérennité du projet exige la prise en compte complète des contextes d'intervention. Cela passe par :

- un diagnostic sociétal et politique préalable à l'intervention (cartographie des acteurs, identification des logiques d'intérêts) ;
- la définition de l'intervention : construction concertée avec les acteurs locaux d'une vision stratégique, dans une logique d'intérêts partagés ;
- une méthodologie d'intervention sociale et des évaluations régulières ;
- la mise en place de programmes de sensibilisation et de formation pour l'ensemble des acteurs.

2. Parvenir à une répartition claire des rôles et des responsabilités

- les autorités assument la responsabilité du service public par la définition de la politique sectorielle, de son organisation et de sa régulation ;
- l'opérateur assume la gestion du service ; les objectifs qualitatifs et quantitatifs sont fixés en concertation avec les autorités ; il communique avec chacune des parties, en particulier avec la société civile, auprès de laquelle il rend perceptible les progrès accomplis ;
- les institutions internationales financent les investissements lourds, que ne peuvent assurer ni les autorités locales ni le client final en assumant les risques associés ; elles appuient le renforcement des compétences des autorités locales et doivent rester associées à la vie du contrat

pour favoriser le maintien de la confiance entre les autorités publiques et l'opérateur ;

- la société civile doit être suffisamment informée afin de pouvoir participer en connaissance de cause aux décisions du processus.

3. Instaurer une bonne communication entre les parties prenantes

La légitimité de l'opérateur privé est conditionnée par l'acceptation politique et sociale de son intervention.

Il doit ainsi chercher à développer :

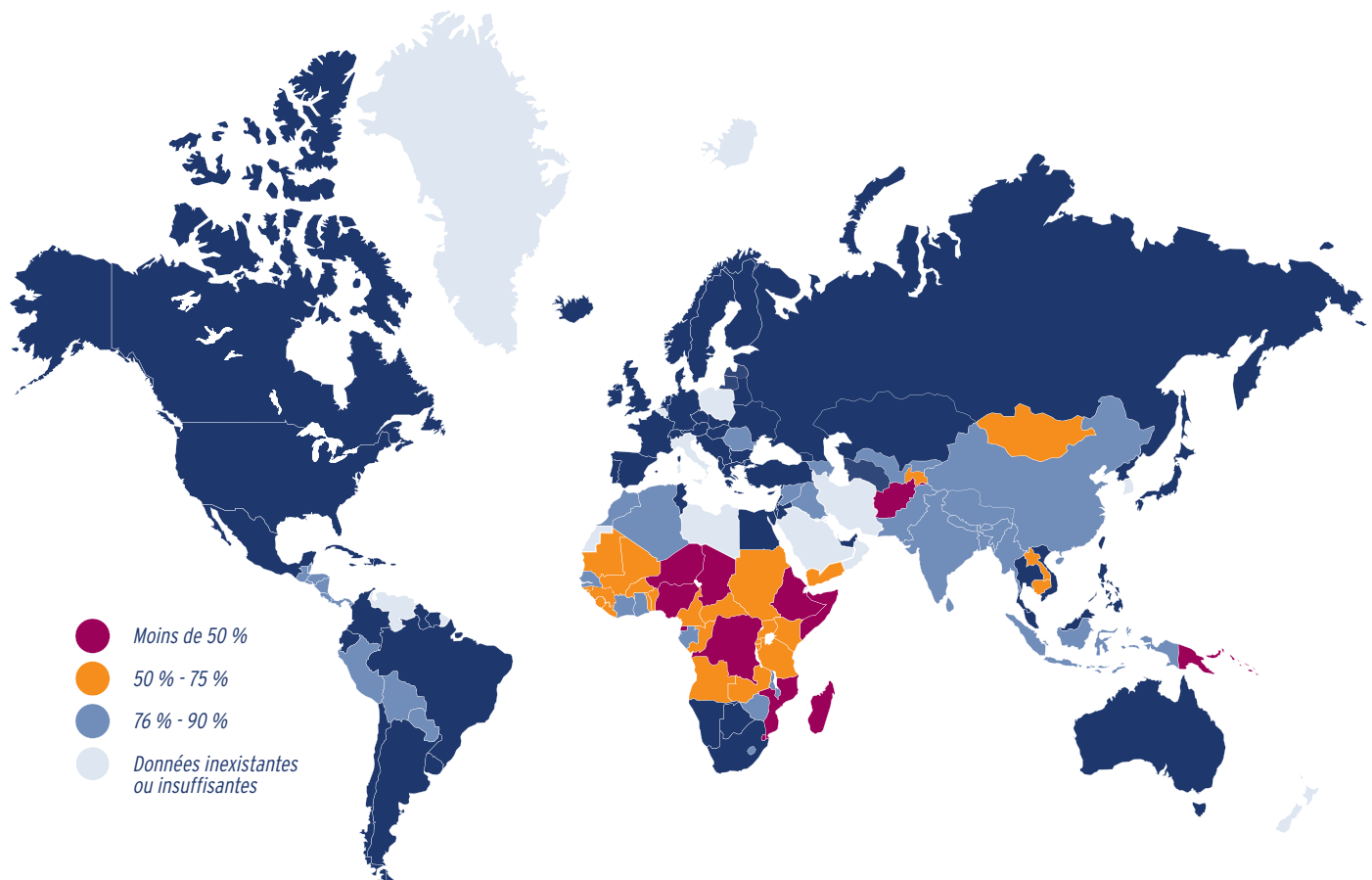
- les mécanismes de communication, de dialogue, de gestion des différends pour appuyer les relations avec les autorités locales et la société civile ;
- l'association des institutions de développement à la vie du contrat et leur rôle dans le maintien de la confiance entre les parties.

4. Concevoir des mécanismes contractuels et de financements qui permettent la flexibilité – nécessaire dans un environnement incertain, complexe et évolutif

La traduction contractuelle des dimensions sociétales de ces projets est indispensable à leur bon déroulement. Elle implique la mise en place formelle de mécanismes d'information et de concertation ainsi que la définition d'objectifs concrets et d'une batterie d'indicateurs permettant le suivi.

La majorité des pays de l'hémisphère sud, et en particulier ceux d'Afrique, est confrontée à d'importants défis en matière d'accès à l'eau potable. Si l'intervention du secteur privé dans la gestion des services de distribution d'eau a permis depuis quelques années des améliorations certaines, des progrès importants restent à réaliser. Ces données chiffrées permettent d'évaluer les formes d'intervention du secteur privé ainsi que les résultats obtenus.

Couverture en eau potable (2006) : les pays d'Afrique très en retard



Proportion de la population qui utilise un branchement domestique à une adduction d'eau, un autre type de point d'eau amélioré ou un point d'eau non amélioré (2006)

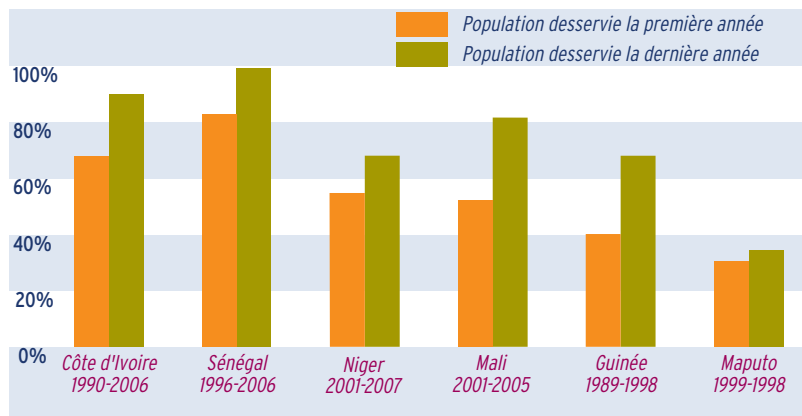
		Monde	Régions en développement	Afrique subsaharienne
Population non desservie	Points d'eau non améliorés	13 %	16 %	42 %
Couverture en eau potable	Autres points d'eau améliorés	33 %	38 %	42 %
	Eau courante à domicile	54 %	46 %	16 %

Progrès des différentes régions du monde vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement en matière d'eau potable

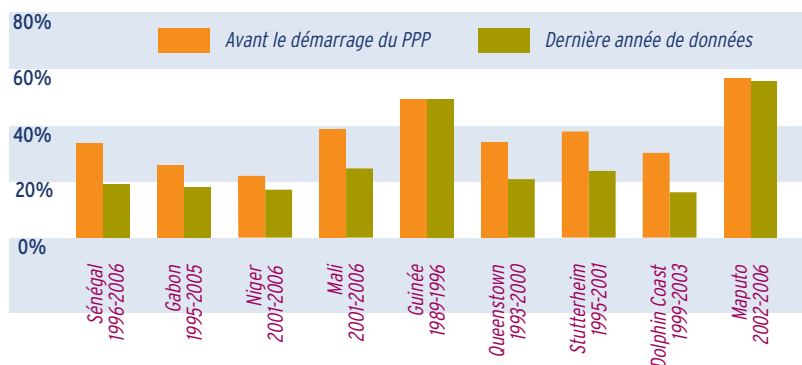
Régions	Couverture en eau potable (%) 1990	Couverture en eau potable (%) 2006	Couverture ciblée par l'OMD (%)
Communauté des États indépendants	93	94	97
Afrique du Nord	88	92	94
Amérique latine et Caraïbes	84	92	92
Asie occidentale	86	90	93
Asie orientale	68	88	84
Asie du Sud	74	87	87
Asie du Sud-Est	73	86	87
Afrique subsaharienne	49	58	75
Océanie	51	50	76
Régions en développement	71	84	86
Régions développées	98	99	99
Monde	77	87	89

Source : Rapport 2008 sur les progrès en matière d'eau potable et d'assainissement, UNICEF et OMS, 2008

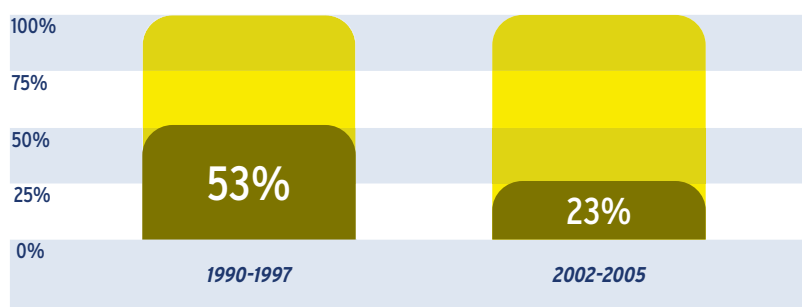
Afrique subsaharienne : augmentation du nombre de points d'eau améliorés sous gestion privée



Afrique subsaharienne : impact de huit PPP de long terme sur les pertes d'eau (proportion d'eau non commercialisée)



Proportion des PPP attribués à l'un des 5 plus importants opérateurs privés dans les pays en développement (Suez, Veolia, Thames, Aghar, Saur)



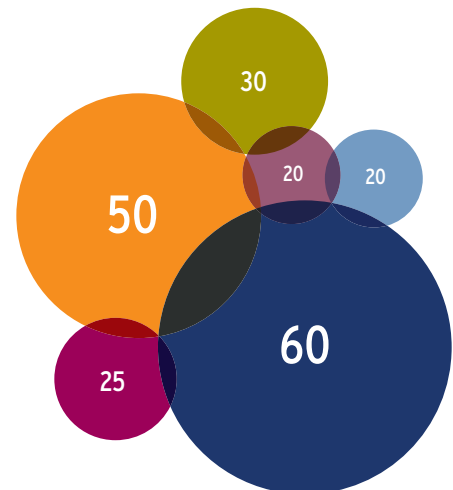
Source : Marin, P., 2009, Public Private Partnerships for Urban Water Utilities, a Review of Experiences in Developing Countries, Banque mondiale

La participation du secteur privé dans les réseaux de distribution d'eau prend de nombreuses formes...

Option	Propriété	Gestion	Investissement	Risque	Durée (en années)	Exemples
Contrat de service	Publique	Mixte	Public	Public	1-2	Finlande, Maharashtra (Inde)
Contrat de gestion	Publique	Privée	Public	Public	3-5	Johannesburg (Afrique du Sud), Monagas (Venezuela), Atlanta (États-Unis)
Contrat d'affermage	Publique	Privée	Public	Partagé	8-15	Abidjan (Côte d'Ivoire), Dakar (Sénégal)
Concession	Publique	Privée	Privé	Privé	20-30	Manille (Philippines), Buenos Aires (Argentine), Durban (Afrique du Sud), La Paz-El Alto (Bolivie), Jakarta (Indonésie), Casablanca (Maroc)
Privatisation	Privée	Privée	Privé	Privé	Illimitée	Chili, Royaume-Uni

Source : Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 2006

Population alimentée en eau via des PPP, selon le degré d'avancement et/ou de réussite du projet (en millions de personnes)



Projets récents (postérieurs à 2003)

Résultats très concluants

Résultats mitigés, toujours actifs

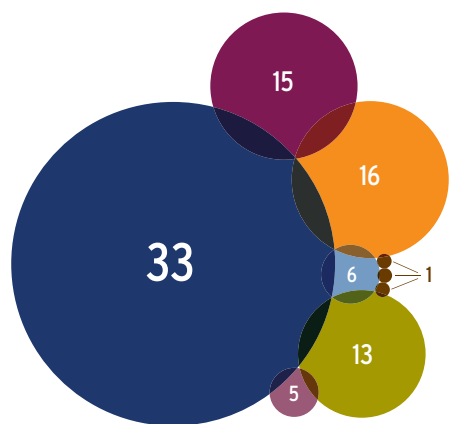
Résiliance précoce

Expirés, non renouvelés

Pas de données disponibles

Source : Marin, P., 2009, Public Private Partnerships for Urban Water Utilities, a Review of Experiences in Developing Countries, Banque mondiale

Projets de service d'eau avec une participation privée dans les pays en développement par catégories, 2004-2008



RET (Réhabiliter-exploiter-transférer)

CRET (Construire-réhabiliter-exploiter-transférer)

Locations

Contrat de gestion

CET (Construire-exploiter-transférer)

Désengagement partiel

RLT (Réhabiliter-louer ou Louer-transférer)

Désengagement total

CEC (Construire-exploiter-conserver)

Source : PPI Project Database, Banque mondiale et PPIAF

L'Institut de la gestion déléguée (IGD) œuvre à améliorer la qualité des services publics, notamment lorsque leur gestion est déléguée. Jean-Marie Tétard, issu de cet institut, dresse la même analyse que les grands opérateurs privés : une des principales raisons des échecs des PPP réside dans le manque de compréhension et de communication entre les parties. À travers le fonctionnement d'un "Quadrilogue" – espace / temps de rencontre original formalisé par l'IGD – il expose donc quelques solutions pour pallier ces manques et montre comment elles peuvent légitimer l'intervention du secteur privé.

L'intérêt du dialogue multi-acteurs pour les opérateurs des services publics

Constatant que le succès des partenariats public-privé dépend de la capacité de dialogue des différents acteurs impliqués, l'Institut de la gestion déléguée a défini le concept de Quadrilogue. Cet espace original de concertation entre acteurs impliqués dans la gestion des services publics – en particulier celui de l'eau – permet de favoriser et de structurer leurs échanges. Les opérateurs jouent dans ces Quadrilogues un rôle essentiel, d'information, d'interpellation mais aussi un rôle de garde-fou. Ce faisant, ils participent sans doute à la légitimation de l'ensemble du secteur privé pour la gestion des services essentiels.

Par Jean-Marie Tétard, conseiller du président de l'Institut de la gestion déléguée

Depuis trois ans, l'Institut de la gestion déléguée (IGD) s'est engagé aux côtés des associations d'élus locaux au Bénin et au Togo¹ pour les accompagner dans la mise en place et l'animation de plateformes de dialogue multi-acteurs.

Ces plateformes réunissent quatre principaux acteurs ("Quadrilogue") qui œuvrent dans le domaine de la gestion des services publics² : les services de l'État, les autorités locales, les opérateurs – généralement publics mais aussi privés ou non gouvernementaux – et des représentants de la population : associations de consommateurs, de quartiers, pouvoirs religieux et traditionnels. Par ailleurs, les syndicats de travailleurs sont généralement invités : ils sont incontournables lorsqu'il s'agit d'impulser une dynamique de changement.

Ces Quadrilogues s'inspirent de l'expérience menée depuis plus de dix ans en France au sein de l'IGD, associant l'ensemble des parties prenantes, et permettant de mener collectivement une réflexion et une régulation partagées des services publics. Le moteur fondamental de chacune des initiatives menées dans le cadre des Quadrilogues est celui du consensus : les mesures et propositions avancées doivent être pleinement acceptées par tous les participants.

C'est dans la perspective de partager cette expérience avec d'autres pays, notamment ceux en développement, que l'IGD s'est proposé d'accompagner des associations d'élus locaux impliquées dans les processus de décentralisation en cours en Afrique francophone. La décentralisation est en effet un moment clé pour remettre à plat le fonctionnement de la gouvernance des services essentiels, comme celui de la gestion de l'eau par exemple. L'analyse des difficultés rencontrées dans ces

pays ne peut en effet se limiter à pointer l'absence de financements ; les pratiques des acteurs, le cadre d'action dans lequel ils interagissent et les valeurs et principes qui les guident doivent aussi être questionnés. Pour que la décentralisation se justifie aux yeux des populations, il est nécessaire qu'elle corresponde à une amélioration notable de leurs conditions de vie et notamment d'accès aux services de base. Cela ne peut être fait sans reconnaître préalablement les défaillances de l'ancienne gouvernance, et s'en servir pour chercher à "faire autrement".

Pour enclencher une dynamique créatrice, il faut que les acteurs se parlent entre eux – et tous ensemble. Le Quadrilogue doit leur permettre de faire un diagnostic commun de la situation, d'exprimer leurs attentes, leurs besoins et contraintes respectives pour parvenir à construire enfin une "vision partagée" des enjeux et des opportunités. De ce dialogue émergent les conditions adaptées et réalistes permettant la mise en œuvre d'une stratégie commune d'amélioration de l'accès aux services essentiels.

Un rôle d'information et d'interpellation

Au Bénin comme au Togo, les Quadrilogues conduisent naturellement, entre autres, à aborder la question du prix des services : pourquoi est-il le même pour tous ? Est-il abordable, accepté ? Comment est-il formé, quels sont les coûts qui entrent dans sa composition ? Le dialogue permet la confrontation de rationalités différentes (politiques, sociales, économiques, environnementales), jusqu'à parvenir à un compromis acceptable par tous, puisqu'il est explicité, compris et validé dans le cadre d'un processus d'intelligence ...

¹ Au Bénin, la démarche Quadrilogue est en cours depuis mai 2006, en collaboration avec le Partenariat pour le développement municipal et l'Association nationale des communes du Bénin. Englobant initialement tous les services essentiels (eau et assainissement, déchets, énergie, télécommunication et transports en commun) dans une approche nationale, une démarche subsidiaire a été entreprise spécifiquement pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement liquide en partenariat avec le Conseil mondial de l'eau. Au Togo, le processus a été initié en mars 2007, en collaboration avec l'Union des communes du Togo. D'une approche globale pour tous les services essentiels, il a été également décliné sectoriellement pour l'eau potable et l'assainissement, et des comités locaux pour les services essentiels ont été mis en place dans les communes d'Atakpamé, de Sokodé et d'Aného.

² Eau potable et assainissement, déchets ménagers, énergie, transports et télécommunication.

L'intérêt du dialogue multi-acteurs pour les opérateurs des services publics

Par Jean-Marie Tétard, conseiller du président de l'Institut de la gestion déléguée

... collective. Par exemple, le principe voulant que "chacun a droit à un niveau de service à un prix abordable" est admis si l'on est prêt à considérer que le service peut être différent selon les cas, se différenciant par les modalités techniques utilisées : points d'eau collectifs, revente à partir de points d'eau individuels, branchements domestiques individuels. Si un ménage juge un service trop cher, il doit pouvoir choisir une modalité technique moins onéreuse – mais doit admettre aussi qu'il ne s'agit plus tout à fait du même service.

Dans ce contexte, le "secteur privé" est bien souvent représenté par des opérateurs publics ou des ONG animés par une logique "marchande" lorsqu'ils fournissent un service. Au début de ces dialogues, ces opérateurs se trouvent régulièrement à la place de l'accusé : ils sont ceux qui sont responsables de la fourniture des services – et donc à l'origine des dysfonctionnements. Loin d'être stérile, ce débat doit être complètement assumé lors d'un Quadriologue : il va permettre d'exorciser un certain nombre de tabous et de non-dits, d'évacuer les procès d'intention pour finalement permettre de faire progresser la compréhension collective des services essentiels. Il est donc primordial que les opérateurs jouent le jeu de ce dialogue, même s'il peut se révéler au départ inconfortable : sans leur participation et leur coopération, aucune perspective crédible d'amélioration ne peut voir le jour.

Les opérateurs jouent un rôle essentiel dans ces Quadrilogues car ils représentent la "matérialité" des services : les tuyaux et le coût des tuyaux, les salariés et le coût des salaires, les technologies et le coût des brevets, les ressources financières et le coût des financements. Autant de données matérielles et économiques qu'ils tâcheront d'installer par le dialogue au cœur de la vision que les autres acteurs ont développée des services, comme étant des réalités indépassables qui devront s'articuler avec les autres termes de l'équation.

Lors de l'étape de diagnostic, la contribution des opérateurs est double. D'une part, il s'agit pour eux d'informer les autres parties prenantes de la situation exacte des services qu'ils fournissent, de communiquer des éléments chiffrés qui permettent de décrire leur activité, et de présenter leur fonctionnement organisationnel. Il n'est pas rare de constater alors la méconnaissance – ou la connaissance très partielle – des usagers et des communautés locales quant à l'activité réelle des opérateurs. Il est donc important de consacrer le temps nécessaire à l'explication et au réajustement des postulats de départ. D'autre part, leur rôle consiste également à interpellier les autres acteurs sur leurs propres responsabilités. Certes, les opérateurs interviennent en bout de chaîne, mais leur efficacité dépend en grande partie du cadre réglementaire qui leur est fixé, des ressources qui leur sont attribuées, d'activités connexes qui ne relèvent pas de leur responsabilité : promesses de subventions d'équilibre non tenues, fixation par le gouvernement d'un tarif inapproprié, factures impayées par des usagers aisés, interventions sur la chaussée entraînant des dommages pour leurs infrastructures, incapacité pour eux de rendre "solvables" des populations qui ne le sont pas. Ce moment du débat est déterminant, car il contribue à faire émerger dans l'esprit de chacun, une représentation systémique de la gouvernance des services et l'idée d'une responsabilité partagée. La faute n'incombe pas à un seul – et un seul ne représente pas toute la solution ; c'est ensemble qu'il faut envisager une remise à plat des pratiques.

Un rôle de garde-fou

Au cours de la seconde phase qui aboutit à la stabilisation d'une vision partagée des services, les opérateurs endossent généralement le rôle de garde-fou. Une fois passée l'étape de diagnostic, ils obtiennent une grande considération de la part ...



Jean-Marie Tétard
Institut de la gestion déléguée

Jean-Marie Tétard a d'abord travaillé à la Direction de la prévention des pollutions du Ministère de l'Environnement. Il a par ailleurs conduit diverses missions d'expertise pour la Banque mondiale, le Ministère des Affaires étrangères ou le Ministère de l'Équipement et a été adjoint pendant 5 ans au directeur du Plan urbain en charge des pays en développement. Il est actuellement conseiller spécial du président de l'Institut de la gestion déléguée pour les services essentiels.

L'intérêt du dialogue multi-acteurs pour les opérateurs des services publics

Par Jean-Marie Tétard, conseiller du président de l'Institut de la gestion déléguée

... des autres acteurs : le garde-fou est celui qui freine les ardeurs, qui douche les enthousiasmes car il est en mesure de "présenter la facture". Il est reconnu dans le dialogue comme le représentant de "l'économie réelle". Ce rôle est néanmoins contrebalancé positivement par les autres acteurs, car si les opérateurs deviennent les prescripteurs de ce qui est acceptable économiquement, les autres participants assument clairement leurs responsabilités pour dire ce qui est acceptable politiquement, socialement, et (plus rarement) environnementalement. La fonction du Quadrilogue, en contribuant à instaurer l'équilibre entre les différentes logiques, s'exprime alors pleinement, chacun étant légitime dans son rôle, conscient de ses responsabilités et averti des contraintes des autres. Les conditions sont alors réunies pour rechercher le compromis qui répondra le mieux à toutes les attentes.

Le Quadrilogue, espace de légitimation du secteur privé ?

Au Bénin comme au Togo, la participation du secteur privé "réel" dans la fourniture des services essentiels est encore embryonnaire. Il s'agit avant tout de faire progresser la compréhension collective des mécanismes économiques et de les intégrer dans des stratégies sociales, politiques, environnementales réalistes et pragmatiques au regard des situations locales. À terme, sans que cela constitue un objectif en soi, il s'agit de créer les conditions

favorables pour que le secteur privé, avec toutes ses spécificités et dans un rôle bien défini et accepté par tous, puisse également contribuer à l'amélioration des services essentiels.

Parce qu'ils réunissent les acteurs exerçant des responsabilités effectives, dont l'utilité est reconnue, les Quadrilogues du Bénin et du Togo ont doublement contribué à donner une légitimité au secteur privé dans ces pays. Les opérateurs historiques qui s'expriment alors (même s'ils sont publics) le font tout d'abord sous l'angle économique ; ils font ainsi avancer peu à peu la logique marchande des services dans l'esprit des autres partenaires du dialogue. Par ailleurs, certaines associations proches d'un modèle entrepreneurial (revendeurs d'eau, collecteurs de déchets, petits transporteurs urbains) sont acceptées autour de la table comme étant des acteurs incontournables, même si elles n'ont aucune responsabilité officielle, même si leur poids économique reste faible et leur légitimité parfois contestée par les textes – en cas de monopole légal de l'opérateur historique, le cas échéant. En prenant la parole au sein des Quadrilogues, ces acteurs permettent de sensibiliser les différents partenaires aux contraintes économiques et financières inhérentes à la gestion de l'eau, par exemple. Ils jouent ainsi un rôle éducatif important et contribuent à éviter les querelles "public-privé" – qui sont très certainement un luxe que ces pays ne peuvent pas encore s'offrir. ●

QUEL RÔLE POUR
LE SECTEUR PRIVÉ
DANS L'ACCÈS
À L'EAU POTABLE
DANS LES PAYS
EN DÉVELOPPEMENT ?

L'Initiative sur l'eau du Forum économique mondial associe des gouvernements, des institutions bi- ou multilatérales et des entreprises internationales autour d'un objectif : promouvoir les PPP sur l'eau. En dressant les bilans contrastés des actions de l'Initiative sur l'eau en Inde et en Afrique du Sud, Christoph Jakob souligne dans cet article l'importance de l'approche multi-acteurs et insiste sur le rôle des industriels – trop souvent négligé – dans la mise en place de ces PPP.

Au-delà des PPP : l'Initiative sur l'eau du Forum économique mondial, une approche multi-acteurs

L'initiative public-privé pour l'eau du Forum économique mondial en Afrique du Sud et en Inde a montré que la mise en place de "réseaux d'intermédiation", impliquant les parties prenantes de tous les secteurs, peut s'avérer utile pour concevoir et mettre en œuvre des projets qui visent tout à la fois à favoriser la croissance économique et à satisfaire les besoins humains en eau. L'initiative indienne s'est concentrée sur de nombreux projets de petite taille soutenus par le gouvernement et a apporté des résultats satisfaisants. Des projets impliquant plusieurs municipalités ont été planifiés mais n'ont pas eu le même succès en Afrique du Sud. De nombreuses leçons peuvent être tirées de ces expériences pilotes.

Par Christoph Jakob, détaché par la Coopération suisse au Forum économique mondial

Christoph Jakob 

Forum économique mondial

Christoph Jakob, après avoir suivi une formation de politologue et de juriste, a travaillé pour différentes organisations tant locales qu'internationales, notamment en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est. Il a ensuite occupé, entre 2002 et 2006, le poste de responsable de qualité de la branche humanitaire de la DDC (Coopération suisse). Détaché par la DDC depuis 2006, il travaille au sein de l'équipe des initiatives environnementales du Forum économique mondial où il est chargé de mettre en place des plateformes pour l'eau dans le cadre de partenariats public-privé.

Le Forum économique mondial travaille depuis 2005, en collaboration avec la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) et la société Alcan¹, sur une initiative pilote concernant l'eau dans les pays en développement (l'Initiative sur l'eau), associant secteur public et secteur privé. D'importantes consultations préalables impliquant les parties prenantes ont été conduites, pour déterminer où les efforts devaient se porter en priorité. Il est apparu que les projets de partenariats conçus à la fois pour favoriser la croissance économique ("de l'eau pour l'industrie") et pour satisfaire les besoins humains ("de l'eau pour la santé") sont relativement faciles à conceptualiser et peuvent être susceptibles de mobiliser des financements à la fois publics et privés. Cependant, au-delà de la conceptualisation, ces projets sont souvent difficiles à négocier, concevoir et mettre en œuvre. Autant les entités du secteur public que celles du secteur privé doivent faire face à des coûts de transaction élevés. Ce "goulet d'étranglement" lors de la planification du projet doit être surmonté afin d'accroître les volumes de financement disponibles pour le secteur de l'eau.

L'Initiative sur l'eau vise à développer des "réseaux d'intermédiation" impliquant des acteurs de tous les secteurs – gouvernements, entreprises, société civile, agences de développement et organisations internationales – et à faciliter la collaboration entre ces parties pour développer et dynamiser une série de projets de partenariats gagnant-gagnant. Ces projets devraient à leur tour permettre

d'améliorer l'accès à l'eau pour les habitants – en phase avec les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies – tout en sécurisant des ressources en eau fiables pour l'industrie afin de favoriser la croissance économique. L'objectif fondamental de cette approche est donc de réunir, au sein de l'actionnariat, toutes les parties qui pourraient bénéficier du projet – et de coordonner leurs actions.

Résultats de l'Initiative sur l'eau

L'Initiative sur l'eau a permis de lancer deux réseaux d'intermédiation pilotes en Inde et en Afrique du Sud : le Forum économique mondial jouit d'une relation solide avec ces pays, qui tous deux connaissent une rapide croissance économique mais font face à des défis liés à la sécurisation de leur approvisionnement en eau.

Toutes les parties impliquées dans le projet ont collaboré dans ces "réseaux d'intermédiation", dont les objectifs étaient :

- d'abaisser les coûts de transaction (particulièrement les coûts d'entrée) pour que toutes les parties prenantes puissent se lancer dans le projet ;
- d'atteindre le consensus entre toutes les parties prenantes dès le début, réduisant ainsi le risque de futures perturbations ;
- de fournir un espace neutre aux parties prenantes leur permettant de discuter et de résoudre de façon constructive les problèmes liés au projet ;
- de faire en sorte que les projets soient "bancaables" et en phase avec les stratégies de ...

¹ Alcan est une entreprise d'aluminium. Elle a été rachetée en 2007 par Rio Tinto, et ses actifs ont pour l'essentiel été transférés dans une nouvelle entité, Rio Tinto Alcan, qui est un fournisseur mondial de bauxite, d'alumine et d'aluminium.

Au-delà des PPP : l'Initiative sur l'eau du Forum économique mondial, une approche multi-acteurs

Par Christoph Jakob, détaché par la Coopération suisse au Forum économique mondial

... développement économique et social des pays concernés, permettant ainsi d'attirer des volumes de financements suffisants pour ces projets soutenus par les principaux acteurs du monde politique et du secteur privé.

L'Initiative sur l'eau a démontré qu'il est possible, pour chaque dollar investi dans le réseau d'intermédiation par une agence de développement, de lever 3 dollars auprès du secteur public et 6 dollars auprès du secteur privé pour financer des projets.

Les initiatives indienne et sud-africaine

The Indian Business Alliance on Water (IBAW)², mise en place lors du Forum économique indien de 2005, est un partenariat public-privé au niveau national impliquant la Confédération des Industries indiennes (CII), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la DDC et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'IBAW a suscité 25 propositions de projets dans toute l'Inde, dont 14 au Rajasthan, dans le cadre d'un partenariat avec le gouvernement local. Ces projets concernent des usines de dessalement, des systèmes d'approvisionnement et d'assainissement pour les zones rurales, la récupération d'eau de pluie, des systèmes de réapprovisionnement de la nappe phréatique, le traitement des eaux usées et des stations d'épuration. L'IBAW a utilisé une subvention initiale de 200 000 dollars de l'USAID pour s'adjoindre un chargé de projet à plein temps et organiser des réunions de développement du projet. Cet appui initial a permis de générer pour ces projets un financement public et privé supplémentaire de 20 millions de dollars. L'IBAW a été approché par d'autres États indiens pour dupliquer ce partenariat et étudie actuellement la question avec les représentants officiels des gouvernements de ces États.

En Afrique du Sud, la Fondation pour la promotion des affaires (la NBF) du NEPAD³, avec le soutien de l'Initiative sur l'eau du Forum économique mondial, a facilité la mise en place d'un réseau multi-acteurs impliqué dans la gestion de l'eau. Ce réseau réunit des entités gouvernementales (telles que le Ministère des Eaux et forêts, le département du Trésor en charge des PPP et l'Association des gouvernements locaux d'Afrique du Sud), des institutions de financement classiques ou de développement (telles que la Banque de développement de l'Afrique australe et la Standard Bank), des groupes de la société civile, des entreprises nationales et internationales – issues particulièrement du secteur minier – et des institutions internationales (telles que la Banque européenne d'investissement, la Société financière internationale et la

Banque africaine de développement).

Ce réseau a pour objectif de développer deux projets "gagnant-gagnant" sur l'eau en Afrique du Sud – projets complexes, de grande taille, impliquant la collaboration de nombreuses municipalités et agences ainsi que différentes industries. Ensemble, ces deux projets visent à fournir de l'eau propre à 750 000 personnes dans quelques unes des zones les plus pauvres du nord de l'Afrique du Sud ; il s'agit aussi de sécuriser un approvisionnement en eau pour l'industrie afin de stimuler la croissance économique.

Du fait des contraintes internes à la NBF à cette époque, les projets, après qu'un accord de principe eut été trouvé, ont été confiés à des responsables de projet pour leur mise en œuvre. Malheureusement, cela n'a pas fonctionné en raison de l'absence d'un "coordinateur externe".

Les projets sud-africains semblent moins réussis que ceux menés en Inde. Les initiatives doivent néanmoins être étendues aux autres pays de la ...

² Voir le site Internet

www.ibaw-india.com

³ Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique.

Projet de recyclage de l'eau au Rajasthan

Shree Cement exploite actuellement une cimenterie à Beawar, dans le district de Ajmer, au Rajasthan. Ce district manque d'installations permettant le traitement des eaux usées et des déchets, ce qui entraîne des problèmes sanitaires et la pollution de la nappe phréatique. Shree Cement construira et exploitera une station d'épuration

qui traitera et réutilisera les eaux usées dans sa cimenterie. Ce projet devrait permettre de libérer 1 000 m³ d'eau par jour. Le projet sera conduit en partenariat avec le gouvernement du Rajasthan, qui fournira le terrain pour l'usine de traitement, mais aussi avec les autorités locales qui fourniront l'infrastructure d'acheminement des eaux usées.

Le projet du barrage de Hartbeespoort en Afrique du Sud

Ce projet vise au traitement et au transport de l'eau de qualité médiocre, non potable, depuis le barrage de Hartbeespoort situé dans la province du Gauteng jusqu'au nord du pays et potentiellement jusqu'au Botswana. Elle pourra être utilisée alors comme eau de qualité industrielle par de nombreux industries lourdes, qui en ont besoin pour maintenir et accroître

leurs activités dans les provinces du Nord-Ouest et du Limpopo, créant de ce fait des emplois et soutenant plus généralement la croissance économique locale. Le volume d'eau potable actuellement utilisé par ces industries sera réduit jusqu'à 50 %. Cette eau propre sera alors distribuée à environ 595 000 personnes dans deux municipalités du district.

Au-delà des PPP : l'Initiative sur l'eau du Forum économique mondial, une approche multi-acteurs

Par Christoph Jakob, détaché par la Coopération suisse au Forum économique mondial

... Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en tirant toutes les leçons nécessaires de l'expérience pilote. En prévision de la phase 2, la NBF a créé un Bureau de gestion de projet spécifique qui doit être un centre de coopération pour le développement du projet. De nouvelles entreprises rejoindront le processus pour s'impliquer dans des projets précis en phase avec les "Development Corridors" prioritaires de la SADC. Lors du Forum économique mondial 2009 sur l'Afrique, plus de 60 participants issus du secteur public ou privé, de la société civile et des ONG en ont approuvé l'idée ; ils se réuniront de nouveau à l'automne 2009 pour développer le plan de mise en œuvre.

Les enseignements

Les parties prenantes impliquées dans le processus régional de longue date souhaitent donner de l'ampleur à ces activités – par exemple en étendant les projets à d'autres États d'Afrique australe et en Inde. Les participants arrivés récemment, eux, ont signalé leur intérêt à dupliquer le modèle dans d'autres régions du monde – par exemple au Moyen-Orient, suggérant la Jordanie comme point de départ potentiel. Avant d'aller plus loin, il est important de tirer les leçons des expériences pilotes.

Nécessité de disposer d'un coordinateur de projet : il est décisif d'avoir une personne à plein temps pour se consacrer à la coordination du réseau et aux activités de supervision – depuis la conception du processus jusqu'à la phase de mise en œuvre. Le réseau pilote indien a utilisé une partie de la subvention de USAID pour rémunérer un chargé de projet dédié qui a travaillé avec les parties prenantes du réseau pour faire avancer les négociations sur les propositions. Le réseau pilote sud-africain n'a pas eu le financement suffisant pour avoir un coordinateur à plein temps. Après la phase de conception, la suite du développement des projets a été entièrement laissée aux participants, ce qui a ralenti leur mise en œuvre. Cependant, dans la phase 2 du réseau sud-africain, un bureau de gestion de projet et un coordinateur dédiés, financés par la DDC, ont été mis en place.

Soutien du gouvernement : le soutien officiel du gouvernement au plus haut niveau est une des clés du succès (à condition qu'il s'agisse d'un gouvernement stable, avec des politiques d'eau crédibles). Ce type de soutien fournit la crédibilité dont un réseau a besoin pour intéresser les parties prenantes. En Inde, le premier ministre du Rajasthan a lancé le partenariat au niveau de son État, ce qui a très

certainement convaincu les compagnies du secteur privé et la société civile de la légitimité de l'IBAW en tant que partenaire. Cependant, en Afrique du Sud, l'implication des parties prenantes a été difficile à obtenir car le réseau n'a pas bénéficié du soutien officiel du gouvernement.

Réseau multi-acteurs et engagement : l'animation d'un réseau peut permettre une collaboration plus efficace entre de multiples acteurs. Malgré la nature politique des problèmes liés au secteur de l'eau, il est parfois irréaliste de se reposer sur les seules initiatives du gouvernement ou des donateurs pour promouvoir les innovations ou les réformes qui concernent le secteur privé. Une sélection équilibrée de "partenaires de réseau" et de représentant nommés qui participent également à l'élaboration du projet est nécessaire.

Rôles et responsabilités bien définis : le réseau pilote indien a choisi une approche formalisée avec l'IBAW ; l'ensemble des partenaires ont signé un "Memorandum of Understanding". Les acteurs du réseau sud-africain ont choisi, eux, une approche plus informelle. Même s'il est difficile de dire si une approche est sans conteste meilleure que l'autre, il apparaît – à la lumière de l'expérience pilote – qu'une structuration et un accord de principe sur les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués sont bénéfiques pour la conception du projet.

Types de projets : le réseau indien s'est dispersé sur un grand nombre de petits projets, à comparer avec l'approche sud-africaine concentrée sur deux grands projets impliquant plusieurs municipalités. Cette expérience montre qu'il est plus facile (et moins politisé) de développer de petits projets. De plus, les projets qui se concentrent sur la demande et sur l'utilisation efficace des ressources en eau semblent moins problématiques que les projets centrés sur l'offre (augmentant la capacité d'approvisionnement).

Gérer les délais : un délai d'environ un an est nécessaire pour la préparation de nouveaux réseaux et pour lancer les processus qui donneront naissance aux projets. Une fois que le réseau et le processus sont mis en place et fonctionnent, le temps nécessaire pour mettre en œuvre de nouveaux projets diminue. Globalement, pour qu'un nouveau réseau fonctionne durablement par lui-même, il faut compter deux à trois années.

La gestion des besoins en eau est un problème urgent, tangible et qui peut être complètement résolu. L'expérience de l'Initiative sur l'eau en Inde et en Afrique du Sud montre que ce problème peut être efficacement appréhendé grâce à une approche multi-acteurs soutenue par le gouvernement. ●

QUEL RÔLE POUR LE SECTEUR PRIVÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

Veolia Water Afrique, Moyen Orient, Inde a été créé pour répondre aux enjeux spécifiques de ces trois zones. Pour y réussir, les acteurs privés internationaux doivent innover sans cesse ; à travers une série d'exemples, Patrice Fonlladosa nous montre donc comment Veolia s'est adaptée aux conditions locales et a réduit les coûts d'accès à l'eau pour les plus pauvres. La société dessert aujourd'hui plus de 8 millions d'habitants, et a permis en 3 ans à 300 000 personnes des couches les plus défavorisées d'accéder à l'eau potable.

Comment développer l'accès à l'eau pour les populations les plus défavorisées ?

Veolia conçoit et met en œuvre des programmes spécifiques d'accès pour tous aux services d'eau, d'assainissement et d'électricité. Les politiques tarifaires de l'eau – qu'il s'agit de rendre les plus "acceptables socialement" – sont un élément capital de la réussite des programmes de développement de l'accès aux services essentiels. Pour cela, il convient de réduire les coûts de production et de prendre en charge les coûts de raccordement. Au-delà, il est nécessaire d'innover – autant techniquement que socialement – pour offrir aux plus démunis des solutions "sur mesure", basées sur la proximité et la flexibilité de l'offre.

Par Patrice Fonlladosa, membre du comité exécutif de Veolia Eau et PDG de Veolia Water AMI (Afrique, Moyen-Orient, sous-continent indien)

L'application du principe "l'eau paie l'eau", souvent en vigueur dans les pays développés, est irréaliste dans les pays en développement. Les investissements à réaliser y sont beaucoup trop lourds, la notion de "recouvrement acceptable des coûts" par le consommateur doit se substituer au principe de "recouvrement intégral des coûts".

Rendre les tarifs "socialement acceptables"

Le tarif d'un service essentiel comme celui de l'accès à l'eau, doit être socialement acceptable. Pour qu'il le soit, il faut que son prix soit adapté aux revenus de l'utilisateur. Il est nécessaire de concevoir des mécanismes pour financer les charges du service, en connexion ou en consommation, ne pouvant être supportées par les ménages. Au Maroc par exemple, les tarifs décidés par les autorités comportent plusieurs tranches ; la première d'entre elles est dite "sociale" : six mètres cubes par mois vendus à un prix inférieur à celui auquel ils sont achetés au producteur, l'Office National de l'Eau Potable. Les tarifs des tranches supérieures subventionnent la tranche sociale. Par le développement du comptage divisionnaire – installation d'un compteur pour chaque appartement dans un immeuble – Veolia étend la portée de ce dispositif social pour le plus grand nombre de familles possible.

Au Gabon, les ménages les moins favorisés ont accès à un tarif social rendu possible grâce à un système de péréquation réalisé sur l'ensemble des services d'eau et d'électricité gérés par la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon : le service d'eau vend à perte les mètres cubes de la tranche sociale (jusqu'à 15 m³ par mois). Ici, trois types de solida-

rités se combinent : une solidarité entre abonnés qui permet d'alléger le prix de la tranche sociale ; une solidarité géographique entre grandes villes et centres isolés, celles-là finançant ceux-ci ; une solidarité entre activités, les ressources du service de l'électricité finançant les investissements du service de l'eau. La diversité des activités permet d'équilibrer les comptes des services déficitaires. Les tarifs de l'eau au Niger, quant à eux, se classent parmi les plus bas de la région : le bon taux de recouvrement des factures – 97 % pour les particuliers et 98 % pour les commerciaux et les industriels en 2008 – témoigne de l'accessibilité du prix de l'eau.

Réduire le coût du branchement et les coûts de production

Diminuer le prix du mètre cube d'eau ne sert à rien...si l'on a pas accès au réseau ! Le coût du branchement est en effet le principal obstacle au raccordement. Au Maroc, afin de rendre possible l'accès aux branchements individuels, Veolia a développé avec les autorités délégantes des démarches de "branchements sociaux". Des mécanismes financiers originaux ont donc été mis en place, faisant appel tout à la fois au crédit, à l'utilisation de taxes et de recettes locales basées sur des péréquations entre utilisateurs et zones géographiques, ainsi qu'à l'utilisation de financements provenant de bailleurs de fonds nationaux et internationaux. Par exemple, en 2006, Amendis – filiale de Veolia à Tanger – a reçu de la Banque mondiale et du Global Partnership for Output Based Aid (GPOBA)¹ un don de deux millions de dollars dans le cadre d'un projet pilote "d'aide basée sur les résultats". ...

¹ Le GPOBA réunit des donateurs et des organisations internationales qui apportent des aides basées sur les résultats – "output-based aid (OBA)". Le mandat du GPOBA est donc de concevoir, de financer et d'accompagner des projets permettant de fournir les services et les infrastructures de base dans les pays en développement.

Comment développer l'accès à l'eau pour les populations les plus défavorisées ?

Par **Patrice Fonlladosa**, membre du comité exécutif de *Veolia Eau* et PDG de *Veolia Water AMI* (Afrique, Moyen-Orient, sous-continent indien)

... Ce type d'aide, qui conditionne le versement d'une subvention à la réalisation d'objectifs quantifiables et définis à l'avance, est considéré comme un moyen d'optimiser l'utilisation des fonds d'un bailleur et du budget de l'État tout en mobilisant des capitaux privés. Amendis expérimente donc ce mécanisme pour promouvoir le raccordement des populations défavorisées aux réseaux d'eau et d'assainissement. Cette aide permet de subventionner le raccordement de plus de 3 000 ménages vivant dans des quartiers défavorisés. Le fonds de travaux, géré par Amendis, préfinance les investissements en attendant le versement de la subvention, dimensionnée pour compenser l'écart entre la contribution des bénéficiaires et le coût réel des branchements. Amendis et l'autorité déléguée supportent ainsi ensemble les risques financiers et sont toutes les deux intéressées à la réalisation des objectifs fixés pour cette opération. Grâce à ce type de mécanismes, près de 250 000 personnes ont pu ainsi bénéficier au Maroc, entre 2003 et 2008, d'un accès à l'eau "à domicile" (près de 100 000 personnes pour l'assainissement). En Inde et au Niger, les branchements sociaux sont subventionnés à l'installation par l'État et par des bailleurs de fonds internationaux.

Baisser les coûts pour les consommateurs implique également de baisser les coûts de production. Il faut alors tenter d'optimiser l'exploitation des infrastructures existantes : usines de production d'eau et unités de dépollution, réseaux d'eau et d'assainissement, réservoirs, etc. En réalité, il

s'agit de parvenir à desservir plus de personnes avec les mêmes capacités, l'efficacité de la gestion participant aussi à l'accroissement de la desserte. Dans le cadre d'un contrat de performance passé avec trois villes de l'État du Karnataka, Veolia Water India a réussi depuis 2006 à alimenter en continu 180 000 personnes qui ne bénéficiaient que de quelques heures d'eau par semaine, pour les mieux desservies. Au Niger, sur les trois premières années du contrat, la production d'eau potable s'est accrue de 8 % uniquement en optimisant les installations existantes.

Innover pour développer une offre "sur mesure"

Malgré la mise en place de tels mécanismes, toutes les familles ne peuvent pas disposer encore d'un branchement individuel. Veolia a donc mis au point et proposé aux autorités marocaines un système novateur, permettant aux familles les plus défavorisées de disposer de six mètres cubes d'eau par mois prépayés par les communes², à partir d'un nouveau type de borne-fontaine à forfait appelé "Saqayti". En permettant de conserver un accès gratuit à une eau potable aux populations les plus démunies, ces bornes-fontaines contribuent à une gestion rationnelle et durable de l'eau. Ce système d'accès à l'eau – subventionné, collectif et sécurisé – complète l'offre de branchements sociaux en proposant une solution spécifiquement dédiée à la desserte des ménages les plus nécessiteux, dans l'attente de leur raccordement individuel.

La conception de solutions adaptées aux populations défavorisées s'effectue en partenariat avec les élus et les habitants. Souhaitant offrir au plus grand nombre le service le mieux adapté, Veolia a par exemple mis en place au Maroc des "agences mobiles", qui se rendent au plus près de la clientèle. Ces bus aménagés en agences d'accueil disposent ...



Patrice Fonlladosa
Veolia

Diplômé de l'Institut français de gestion, Patrice Fonlladosa a développé son expertise dans le domaine de l'eau au sein du groupe Veolia Environnement. Ses responsabilités ont inclus la présidence et la direction générale de Veolia Water AMI (Afrique, Moyen-Orient, sous-continent indien) ou la réorganisation de Veolia Water North America. Il a mené avec succès l'ouverture du capital de Veolia Water AMI à des partenaires institutionnels (SFI et Proparco). Enfin, Patrice Fonlladosa est président du think tank (re) sources (www.re-sources-network.com)

² Des systèmes de prépaiement similaires ont été mis en place avec succès au Gabon pour la distribution de l'électricité.

Comment développer l'accès à l'eau pour les populations les plus défavorisées ?

Par **Patrice Fonlladosa**, membre du comité exécutif de Veolia Eau et PDG de Veolia Water AMI (Afrique, Moyen-Orient, sous-continent indien)

... d'un personnel formé spécifiquement. De nombreuses opérations peuvent y être réalisées, telles que la demande d'un "branchement social", l'abonnement ou le paiement des factures. Ces agences se rendent dans les quartiers périphériques et dans les villages, selon un calendrier fixé à l'avance avec les habitants ; ainsi, les clients éloignés et dépourvus de moyens de transport ont accès au même service sans avoir à se déplacer. Les nombreux points d'encaissement "Jiwar" (réseaux de franchises) complètent cette offre flexible, de proximité. Ces innovations sont d'autant plus appréciées par la population que celle-ci est faiblement bancarisée et paye l'essentiel de ses factures en espèces. L'ensemble de ces services permet la réduction des coûts indirects d'accès à l'eau (coût de transport, mise en relation avec les opérateurs, etc.).

Mais apporter de l'eau potable ou un service d'assainissement et innover technologiquement ne suffisent pas : il est primordial d'expliquer aux bénéficiaires les "bons usages" pour maximiser les bénéfices de l'accès aux services. La diffusion de messages clairs aux habitants sur les bons usages de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité fait partie intégrante du service que Veolia fournit à ses clients. Dans le cas des ménages nouvellement desservis, Veolia mène en partenariat avec des ONG et

des médecins des actions de sensibilisation concernant notamment l'hygiène et la santé. La Société d'Exploitation des Eaux du Niger a ainsi lancé une démarche "Eau et Santé" d'envergure dont la première étape a permis la formation de ses 550 salariés ; dans un second temps, un programme d'éducation sanitaire s'adresse aux populations des 52 centres urbains dont elle gère les services publics d'eau. Dans le domaine de l'information et de la formation, il s'agit aussi d'innover sans cesse.

Pour finir, il est nécessaire de préciser que les projets de Veolia visant à favoriser l'accès à l'eau font l'objet d'une évaluation continue. Plusieurs programmes d'évaluation scientifique sont en cours, initiés avec des partenaires reconnus pour leur compétence et leur indépendance. L'impact des branchements sociaux individuels réalisés par Veolia à Tanger est étudié par exemple depuis 2007 par le Poverty Action Lab, un laboratoire spécialisé dans l'évaluation aléatoire des programmes de lutte contre la pauvreté³. En cherchant continuellement à optimiser les coûts, Veolia tente de rendre les tarifs des services essentiels liés à l'eau "socialement acceptables" ; dans le même esprit, par l'innovation technique ou sociale permanente, Veolia tente d'apporter des réponses concrètes aux besoins des populations les plus démunies. ●

³ Ce laboratoire, fondé en 2003 au Massachusetts Institute of Technology (MIT) est dirigé par Esther Duflo, par ailleurs titulaire de la chaire annuelle "Savoirs contre pauvreté" au Collège de France – chaire soutenue par l'Agence française de développement.

L'implication de Veolia dans le "social business"

Veolia a créé en 2008 avec Muhammad

Yunus, professeur d'économie et Prix Nobel de la Paix, une *joint venture* sur le mode du "social business" : Grameen-Veolia Water Ltd. Son premier projet consiste à mettre en place un service d'eau de qualité pour 100 000 habitants au Bangladesh, dans un contexte où les nappes phréatiques sont peu profondes et contaminées naturellement par l'arsenic. Les travaux sont en cours et le service sera inauguré au deuxième semestre 2009. Conformément aux principes du "social business", les bénéfices du nouveau service seront réutilisés pour accroître la desserte et pour lancer des projets du même type.

Comme le montre l'expérience des vingt dernières années, les opérateurs internationaux peuvent connaître des difficultés à s'adapter au contexte local. Les petits opérateurs privés (POP) ont trop souvent été les acteurs oubliés des partenariats public-privé. S'appuyant sur les travaux menés au sein d'ASPA Utilities – qui conseille autant des organismes multilatéraux, des agences de développement que des ministères ou des acteurs privés – Bertrand Dardenne nous montre pourtant que les POP constituent désormais une alternative crédible, voire indispensable.

Une nouvelle génération de partenariats public-privé pour l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement

La professionnalisation de la gestion des services urbains d'eau potable, par le biais de la délégation à des entreprises privées, est une tendance qui s'affirme progressivement dans les pays en développement. L'intégration d'une nouvelle génération d'opérateurs privés nationaux – souvent de taille modeste – au sein des réseaux de distribution d'eau est sans doute utile à la mise en place d'un véritable service public. Mais c'est aussi un défi nouveau et complexe, qui se pose pleinement aujourd'hui aux États et aux bailleurs de fonds.

Par Bertrand Dardenne, directeur général d'ASPA Utilities

Une étude récente de la Banque mondiale (Marin, 2009)¹ analyse l'expérience des quinze dernières années en matière de partenariats public-privé (PPP) pour les services urbains d'eau et d'assainissement des pays en développement. La Banque mondiale ayant elle-même largement prôné le recours systématique aux PPP dans les années 1990 – avant d'adopter un discours plus modéré –, cette étude était très attendue. Ce document atteste l'émergence d'une seconde génération de PPP dans les pays en développement ; si la population desservie par le secteur privé a continué de croître depuis les années 2000-2002, le type d'opérateur impliqué a en effet radicalement évolué.

De grands opérateurs mal adaptés

À l'origine, les opérateurs privés étaient très majoritairement des grandes entreprises internationales, tout particulièrement d'origine française (Générale des Eaux - Veolia, Suez - Lyonnaise des Eaux, SAUR). Depuis les années 2000-2002, la participation de ces grands groupes a fortement baissé – au profit d'une nouvelle génération d'opérateurs nationaux ; ils restent malgré tout aujourd'hui très présents. Lorsque les premiers partenariats public-privé ont été mis en place dans le secteur de l'eau, il n'existait en effet pas d'offre locale de la part d'acteurs privés. Il a donc fallu se tourner vers les grandes entreprises internationales qui possédaient déjà expérience et savoir-faire.

Mais est-il vraiment rationnel de recourir à un groupe tel que Suez pour gérer l'eau et l'assainissement de villes comme, par exemple, Limeira au

Brésil ? Certes, Suez a assumé ici avec succès son rôle de pionnier, mais est-il forcément l'acteur le mieux placé pour répondre à la nouvelle demande ? À l'heure actuelle, il n'y a d'ailleurs plus d'exploitants étrangers parmi la cinquantaine de PPP existant au Brésil dans le secteur de l'eau. Tous les "internationaux" ont revendu² leurs participations, d'une manière ou d'une autre, à des acteurs nationaux. Parallèlement, on a pu observer l'émergence progressive d'une offre structurée d'opérateurs privés purement brésiliens, dont certains ont maintenant une dizaine d'années d'expérience dans des villes de taille moyenne. Leurs résultats y sont globalement satisfaisants.

Il est probable qu'une partie des "mésaventures" ayant marqué la première génération de PPP vient de l'inadéquation de l'offre proposée par le secteur privé avec la demande formulée par le secteur public. Dans leur impatience à mettre en place des concessions qui semblaient être la solution idéale, les pouvoirs publics nationaux et les bailleurs de fonds qui les accompagnaient ont oublié qu'il fallait être deux pour parler de partenariat public-privé. Certes, la "main invisible" du marché veut que la demande crée l'offre, mais Adam Smith n'a pas dit que la formation de cette nouvelle offre est instantanée !

La décision de confier des concessions ou des affermage à des opérateurs privés a donc souvent été prise "à défaut" : face à l'insuffisance des réponses apportées par les régies publiques, autant recourir à des professionnels privés. Mais ce n'est pas parce que les opérateurs institutionnels sont chroniquement faibles qu'un acteur privé est capable ...

¹ Voir aussi l'article de Philippe Marin, dans ce numéro de *Secteur privé et Développement*.

² Suez à Limeira et Manaus, Aguas de Barcelona à Campo Grande, Aguas de Portugal à Cabo Frio, Earth Tech à Nova Friburgo. Seule Veolia conserve une part minoritaire dans Sanepar au Paraná, mais elle n'y est pas opératrice.

Une nouvelle génération de partenariats public-privé pour l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement

Par Bertrand Dardenne, directeur général d'ASPA Utilities

... de mieux faire. Il faut un certain temps pour que le nouveau marché des opérateurs privés se mette en place et s'affirme régionalement. La présence de grands groupes internationaux se justifie pleinement pour quelques sites où des technologies particulièrement sophistiquées sont nécessaires. Mais ces groupes n'ont pas démontré que la gestion dans un même ensemble d'une multitude de villes de taille moyenne constituait en soi une véritable économie d'échelle. C'est pour exploiter les services de ces villes petites et moyennes que des opérateurs nationaux ou régionaux sont nécessaires. Le service de l'eau ne peut se résumer à une simple capacité technique – même si celle-ci reste indispensable. Déléguer la gestion d'un tel service public à un acteur privé est déjà un acte qui, pour autant que nous en défendions le concept, crée légitimement un débat ; déléguer la gestion de ce service public à une entreprise étrangère pose tout aussi légitimement d'autres questions.

Les petits opérateurs privés, mieux armés ?

L'eau potable est un bien public essentiel, qui véhicule d'indéniables composantes culturelles, politiques, sociales propres à chaque société. Bien gérer un tel service demande une profonde compréhension des mécanismes institutionnels et des formes locales de pensée, une parfaite intégration dans le contexte. Dès lors, il semble qu'un des principaux enjeux des prochaines années réside dans la création d'un véritable marché national d'opérateurs. La reprise, par des entrepreneurs locaux, du contrôle des opérations réalisées par les filiales des grands groupes internationaux favorise cette émergence. La perte d'intérêt des groupes, notamment Suez, pour des opérations tous azimuts à l'international s'est traduite par de nombreux *spin-off* de filiales outre-mer, rachetées par des acteurs locaux. Ailleurs, ce sont les partenaires locaux associés dès l'origine à des opérations montées sous le leadership d'entreprises internationales qui s'affirment : ils prennent progressivement le contrôle de

la *joint venture*, selon un processus plus ou moins amical. La stratégie de diversification d'entreprises nationales qui étaient solidement ancrées sur d'autres cœurs de métier (le BTP, les services de transport collectif, ou l'agro-alimentaire) encourage aussi l'offre privée locale, tout comme la consolidation et la formalisation de petits acteurs privés qui étaient déjà présents sur le marché plus ou moins informel de la petite distribution d'eau. En effet, dans les très nombreux sites urbanisés qui ne sont pas couverts par un service d'eau "officiel", l'alimentation des citoyens repose essentiellement sur l'initiative privée.

La plupart de ces petits fournisseurs d'eau ne sont que des porteurs, sans réels moyens et sans capacité d'évoluer vers une activité professionnelle plus structurée. Mais on rencontre aussi de véritables entrepreneurs qui, petit à petit, ont su construire des structures plus élaborées jusqu'à gérer des réseaux, en général sans aucune aide étatique, parfois même sans autorisation des pouvoirs publics. Au Paraguay, pays pionnier en ce domaine, un tiers des branchements domestiques des deux principales villes du pays est assuré par plusieurs centaines de petits opérateurs indépendants et informels, les *aguateros*, qui ont réalisé à Asunción près de 50 000 connections au cours des quinze dernières années, alors que Corpusana, l'opérateur formel, n'en totalisait que 62 000 à grand renfort de financements institutionnels. Le cas du Mozambique offre un exemple intéressant. Il est évident que la présence à Maputo de 400 opérateurs privés, trop petits et trop informels, aux côtés d'un concessionnaire "officiel" qui ne couvre que la moitié de la ville, n'est pas satisfaisante. Mais ce marché se structure sans doute assez vite, l'offre se concentrant. Les plus gros atteignent alors une taille qui les conduit à devenir pleinement formels, à se doter de compétences et d'un contrôle technique qui les transforment en de véritables professionnels. Ainsi naît un noyau d'entreprises dynamiques capables de participer avec succès à des partenariats public-privé, organisés cette fois dans les règles de l'art et en répondant aux exigences propres à la gestion d'un service public. ...



Bertrand Dardenne
ASPA Utilities

Bertrand Dardenne est ingénieur civil du GREP et docteur en économie du développement. Avec plus de 25 ans d'expérience dans le domaine de l'eau et des interventions dans plus de 60 pays, il est un spécialiste de la gestion des services d'eau et d'assainissement. Il a été employé auprès de grands opérateurs privés et d'organisations publiques chargées des services d'eau et d'assainissement. Il dirige aujourd'hui ASPA Utilities. Bertrand Dardenne est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les partenariats public-privé dans le domaine de l'eau.

RÉFÉRENCES

Marin, P., 2009. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities – A Review of Experiences in Developing Countries, World Bank Publications, Washington, à venir.

Une nouvelle génération de partenariats public-privé pour l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement

Par Bertrand Dardenne, directeur général d'ASPA Utilities

... Déjà, au Mozambique, certains petits opérateurs privés (POP) s'appuient sur leur expérience dans la périphérie de Maputo pour se présenter sur les appels d'offres de mise en concession des services d'eau de petites villes de l'intérieur du pays.

Vers une régulation et une intégration des POP ?

Des éclosions similaires de POP sont observables dans d'autres pays : au Cambodge, au Vietnam, en Mauritanie, en Ouganda. Le développement spontané de POP informels est à la fois attirant et préoccupant. Attirant parce qu'il est la preuve d'un dynamisme social et économique, le symbole d'une capacité d'entreprise qu'il convient d'encourager. Préoccupant parce que le service urbain d'eau potable est censé être un service public, qui doit répondre à des normes, sanitaires, techniques, mais aussi d'équité et d'accessibilité. Le développement anarchique de petits fournisseurs privés ne garantit pas la qualité d'un véritable service public, et laisse craindre de possibles dérives mafieuses.

Le problème posé aux autorités publiques est délicat. Il serait aberrant de chercher à interdire l'existence des petits opérateurs privés. Il est certainement préférable pour la population des périphéries d'avoir accès au service d'un POP plutôt que de ne rien avoir du tout, même si les tarifs pratiqués sont élevés, même si la qualité des installations et de l'eau reste souvent douteuse. Mais comment met-

tre à profit ce dynamisme spontané, sans le museler par des contraintes administratives trop lourdes, comment l'intégrer de façon appropriée ?

Le défi consiste à fonder une nouvelle génération de PPP qui corresponde aux exigences du service public sans exclure les POP, en les régulant pour intégrer leur offre dans un système cohérent. Il s'agit là d'une problématique nouvelle, qui se pose aujourd'hui pleinement aux États et aux bailleurs de fonds. Elle nécessite sans doute, pour être abordée au mieux, une forte dose de pragmatisme. ●

Un petit opérateur privé mozambicain

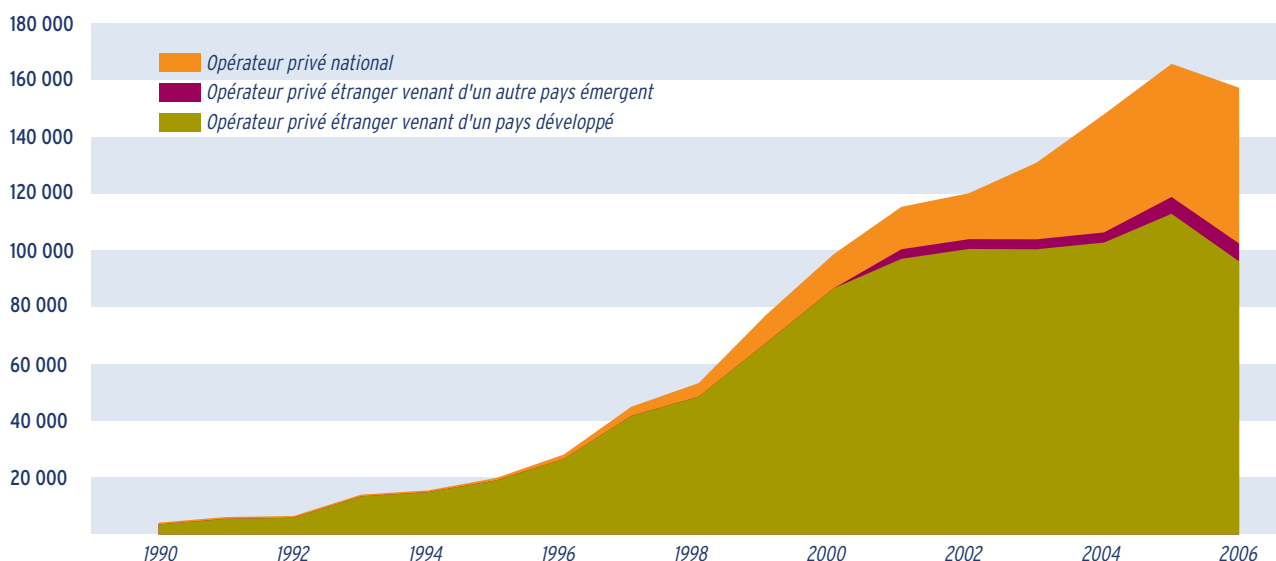
José Alberto Gulele était agriculteur dans la périphérie de Maputo.

En 2000, quand l'agglomération de la capitale mozambicaine s'est définitivement étendue jusqu'à son quartier, il s'est lancé dans la distribution d'eau potable, devenant un POP, comme on en compte près de 400 dans la périphérie de la ville, où le concessionnaire public n'a pas de réseau.

Il possède aujourd'hui six forages qui alimentent 422 branchements

particuliers et une borne-fontaine. Cinq salariés travaillent à plein temps aux travaux hydrauliques et à la relève des compteurs, pendant que son épouse se charge de préparer les factures mensuelles. Toute son affaire a été montée sur fonds propres, en réinvestissant au fur et à mesure les bénéfices. M. Gulele a demandé une fois un prêt à une banque (10 000 € sur un an à 27 % d'intérêt). Son business n'est pas officiel. Il est tout juste toléré. L'entreprise est typique du secteur informel mozambicain.

Population desservie par des opérateurs privés dans les pays émergents



Source : Marin, P., 2009, *Public Private Partnerships for Urban Water Utilities, a Review of Experiences in Developing Countries*, Banque mondiale

Les enseignements de ce numéro

Par Maurice Bernard et Julien Lefilleur

Contrairement à certaines idées reçues, l'implication du secteur privé, le plus souvent via des partenariats public-privé (PPP), dans les services de distribution et d'assainissement d'eau s'est significativement accentuée dans les pays émergents et en développement depuis une quinzaine d'années. Pour autant, la part occupée sur ce segment par les opérateurs internationaux historiques, principalement français, s'est contractée en valeur relative mais aussi en valeur absolue. C'est l'émergence et l'expansion de nouveaux opérateurs privés du Sud qui dynamisent le marché. Si l'on considère les performances en matière de taux de desserte, de qualité du service ou d'efficacité opérationnelle, les résultats enregistrés par les PPP sont satisfaisants. En revanche, en matière de raccordement des populations les plus pauvres aux réseaux de distribution et d'assainissement d'eau, le bilan est plus mitigé. Ces populations défavorisées qui occupent souvent sans titre de propriété les zones périphériques des grandes villes ont en effet posé des défis nouveaux pour l'ensemble des acteurs de ces PPP. D'une part, du fait que ces populations sont souvent mal représentées au sein de la société civile, les autorités publiques n'ont pas intégré explicitement leurs besoins d'accès au service dans les politiques sectorielles. Les contrats de PPP ne comportaient donc généralement pas d'objectifs spécifiques à cet égard. D'autre part, les opérateurs internationaux qui se sont risqués les premiers sur ces nouveaux marchés dès le milieu des années 1980 n'étaient pas familiers des contextes socio-économiques locaux, parfois très différents de ceux dont ils étaient habitués. Ils ont tardé à adapter leur offre et ont plutôt ignoré dans un premier temps ces populations qui présentaient un intérêt économique moindre et des risques importants liés au caractère informel et anarchique de leurs implantations.

Rapidement, l'urgence des situations et les impératifs politiques et sociaux ont poussé les différents acteurs à rechercher des solutions à ce problème d'exclusion d'une partie de la population, souvent la plus importante et toujours la plus vulnérable. Les opérateurs, souhaitant assurer la pérennité de leur engagement, ont ainsi été amenés à innover à la fois financièrement – en sollicitant de nouveaux modes de financement (subventions publiques, mécanismes de redistribution, etc.) – et techniquement – en différenciant l'offre de service selon les demandes des différents types de clientèle, contribuant ainsi à déployer une alternative tant sociale que technique au « réseau universel » tel qu'il est conçu dans les pays développés. Parallèlement, la société civile locale s'est organisée afin de définir et de communiquer sur ses besoins, souvent par l'intermédiaire du dispositif de régulation. Enfin, en raison de leur exposition politique et médiatique, ces expériences ont amené les autorités publiques nationales et locales concernées à définir des politiques sectorielles et des stratégies de financement plus réalistes et intégrant les plus pauvres. Ainsi, alors que l'implication du secteur privé a eu un impact direct limité sur l'accès à l'eau pour les plus défavorisés, l'expérience des quinze dernières années a conduit les différents acteurs à s'adapter et les effets de ces changements devraient être ressentis sur le long terme.

Si la situation s'améliore donc peu à peu, l'impact des PPP sur le sort des populations exclues reste encore controversé et il paraît nécessaire de tirer les leçons de l'expérience (récente) de ces

modèles de partenariats pour les faire évoluer. Tout d'abord, si les grands opérateurs internationaux ont ouvert la voie des PPP dans les pays en développement – et ainsi contribué à légitimer dans ce contexte la gestion des services essentiels par le secteur privé –, il semble important d'encourager également le développement et l'implication d'opérateurs privés nationaux. En effet, l'eau est un bien qui véhicule d'indéniables composantes culturelles ; l'entrepreneur local en a une meilleure connaissance et peut plus facilement en tenir compte. De plus, il est également en meilleure position pour communiquer avec les autorités et les populations locales. Néanmoins, s'il existe des pays émergents où se développe une industrie de l'eau moderne, le secteur privé local reste dans la plupart des pays encore peu structuré et largement informel. Mal régulé et peu contrôlé, il nécessite un véritable soutien institutionnel pour se développer. Autre enseignement des années « pionnières », les PPP doivent être mis en œuvre dans une approche participative tenant compte non seulement de la demande des clients (ceux qui ont déjà accès aux services) mais également de la demande d'accès de ceux qui en sont exclus : les populations défavorisées périurbaines. Pour ce faire, la société civile doit s'organiser afin de relayer cette demande. Enfin, la nécessité de dialogue entre les différents acteurs apparaît comme le troisième enseignement important de l'expérience de ces quinze années de PPP dans les pays en développement. Ces échanges doivent être formalisés et coordonnés, pour pouvoir déboucher sur un exposé clair des besoins et des contraintes, sur une répartition formelle des rôles et des responsabilités de chacun. La démarche participative, alliée à une communication suffisamment élaborée entre toutes les parties, permet de renforcer l'appropriation des solutions mises en œuvre et favorise donc leur durabilité. Sur ces trois aspects – structuration d'un secteur privé local, intégration de la société civile dans les projets et promotion de la communication entre les différents acteurs – les bailleurs de fonds peuvent, aux côtés des États, avoir un rôle important à jouer. •

Au sommaire de notre prochain numéro

Le secteur de la microfinance
plus lucratif chaque jour au détriment
du fragile équilibre entre
enjeux sociaux et financiers ?

Secteur Privé & Développement est une publication de **Proparco**, Groupe Agence Française de Développement, Société au Capital de 420 048 000 €, 151 rue Saint Honoré 75 001 Paris, Téléphone : 01 53 44 37 37 Télécopie : 01 53 44 38 38 Internet : www.proparco.fr • **Directeur de Publication** Luc Rigouzzo • **Rédacteur en Chef** Julien Lefilleur • **Rédacteur en Chef Adjoint** Benoît Verdeaux • **Comité éditorial** Virginie Bleitrach, Laurent Demey, Charlotte Durand, Adeline Lemaire, Pierre-Alain Pacaud, Elodie Parent, Véronique Pescatori, Hélène Templier, Aglaé Touchard • **Numéro coordonné** par Maurice Bernard, Sébastien Delannoy et Charlotte Durand • **Ont collaboré à ce numéro** Thérèse Benoit, Aymeric Blanc (AFD), Alexandre Brailowsky (Suez Environnement), Lise Breuil (AFD), Bertrand Dardenne (ASPA Utilities), Patrice Fonladosa (Veolia AMI), Christoph Jakob (Forum économique mondial), Philippe Marin (Banque mondiale), Warren O'Connell, Jean-Marie Tétard (IGD) • **Conception & Réalisation** **NOISE** 28 rue du Faubourg Poissonnière 75010 Paris Téléphone : 01 40 34 67 09 www.noise.fr / Édition : Lionel Bluteau, Jeanne-Sophie Camuset/Maquette : Julien Desperiere • **Secrétariat de rédaction** (:?;) DOUBLE PONCTUATION • Numéro ISSN : 2103-3315 •