

Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement

Perceptions croisées
et dynamique des réflexions

Sous la direction de
Aymeric BLANC et Sarah BOTTON

Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement

Perceptions croisées
et dynamique des réflexions

Sous la direction de
Aymeric BLANC et Sarah BOTTON *

* Aymeric BLANC (Chef de projet, division Eau et assainissement de l'AFD, blanca@afd.fr)
et Sarah BOTTON (Chef de projets pédagogiques Partenariats public-privé, CEFEB-AFD,
bottons@afd.fr).

Recherches

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, cette série présente des travaux de recherche initiés et pilotés par l'AFD. Ils témoignent du rôle important qu'entend jouer l'AFD dans les débats scientifiques et publics sur le développement.

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Précédentes publications de la collection :

Le financement de l'enseignement supérieur en Méditerranée - Cas de l'Égypte, du Liban et de la Tunisie
Financing Higher Education in the Mediterranean Region - The Case of Egypt, Lebanon and Tunisia

Remerciements

Les coordonnateurs de l'ouvrage remercient l'ensemble des auteurs pour leur contribution ainsi que Sylvaine Bernard-Srinivasan et Françoise Tiffoin pour leur relecture attentive.

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD



Conception et réalisation : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot
Imprimé en France par : STIN

Avant-propos

Si la participation du secteur privé dans le domaine des services essentiels a fait couler beaucoup d'encre depuis près de vingt ans, permettant l'expression de points de vue très différents et la multiplication d'approches disciplinaires autour de cette question, peu de travaux font encore état du *continuum* que constitue la recherche d'un équilibre entre service public et secteur privé depuis l'origine du développement des services jusqu'aux derniers revirements stratégiques opérés dans ces mêmes services^[1]. En effet, les débats ont été extrêmement focalisés sur la période des réformes d'ajustement structurel et sur les grands contrats de délégation des années 1990-2000, laissant peu d'espace aux analyses transversales aux différentes périodes. Cette situation a contribué, d'une part, à la polarisation d'un débat idéologique (pro/antiprivatisation) extrêmement néfaste à la qualité des réflexions sectorielles et, d'autre part, à des réflexes de « *recherche d'un modèle optimal* », s'accélégrant au fur et à mesure que se profilait la « *grande désillusion* » (Stiglitz, 2003). Dans un cas comme dans l'autre, ces dynamiques ont éloigné la réflexion sur les véritables enjeux à décrypter pour embrasser au plus près la réalité sectorielle.

À l'occasion d'un travail de synthèse de cinq années de recherche à l'AFD sur les partenariats public-privé (PPP), il nous a donc semblé nécessaire de croiser les analyses portant sur diverses périodes et géographies et issues de différents acteurs du secteur, afin de tenter d'établir des passerelles nécessaires à une compréhension fine des phénomènes complexes qui composent l'organisation des services essentiels de l'eau potable dans les PED. Bien conscients des pièges du débat idéologique et attentifs aux évolutions du secteur portées par les acteurs sociaux et politiques qui le constituent, nous avons ainsi le projet de proposer un ouvrage collectif à la frontière entre recherche académique et réflexion stratégique des acteurs du secteur. En effet, comme le note Schneier-Madanes (2010), « *la recherche sur l'eau confère un statut "hybride", intermédiaire entre l'"intellectuel" et l'"expert" au chercheur qui s'y adonne* ».

[1] Notons cependant quelques exceptions : l'ouvrage collectif récent issu des réflexions du groupe Rés-Eau Ville du CNRS (Schneier-Madanes, 2010) et le numéro que la revue Tiers-Monde a consacré en 2010 à la réforme des services publics en réseau dans les villes en développement (Jaglin et Zerah, 2010) qui se propose de « *penser ensemble les "pleins et les vides" de la privatisation orthodoxe tout en les replaçant dans les évolutions plus larges de la gestion et de la gouvernance urbaine* ».

Notre ouvrage ne prétend bien entendu pas à l'exhaustivité sur le thème mais se propose, à travers des contributions d'origines disciplinaires diverses, d'illustrer un certain nombre d'évolutions qui nous semblent déterminantes sur les pratiques et les discours autour de la participation d'acteurs privés dans le secteur, avec pour finalité de contribuer à la compréhension des multiples conditions de l'amélioration des services urbains d'eau potable dans les pays en développement (PED).

Sommaire

Introduction générale	9
Bibliographie	25
Première partie : Les grands contrats de PPP avec des opérateurs internationaux	27
1.1. Avant le public était le privé <i>par B. DARDENNE</i>	29
Introduction	29
1.1.1. Les premiers systèmes européens	30
1.1.2. Les premiers systèmes dans les PED	37
Conclusion	46
Bibliographie	48
1.2. Le PPP pour développer les services d'eau potable : quelques leçons de l'expérience française pour les PED <i>par C. PEZON et L. BREUIL</i>	51
Introduction	51
1.2.1. L'échec du modèle de la concession pour la généralisation de l'accès à l'eau potable : lecture croisée des expériences françaises et argentines	52
1.2.2. Le succès de l'affermage en France : quelles leçons pour l'Afrique subsaharienne aujourd'hui ?	61
Conclusion	68
Bibliographie	69
1.3. Le contrat d'affermage, étude du cas du Niger <i>par V. DUPONT</i>	73
Introduction	73
1.3.1. Une réforme pour combler un besoin d'investissement	74
1.3.2. L'option de l'affermage retenue pour minimiser les risques transférés au privé	75
1.3.3. Une rémunération du fermier qui dépend de ses performances	79
1.3.4. Un partage des risques équilibré	81
1.3.5. Des résultats techniques satisfaisants	84
1.3.6. Des rendements et un taux de recouvrement croissants mais insuffisants	86
1.3.7. Un secteur financièrement équilibré pour l'instant	88
Conclusion	91
Bibliographie	92
1.4. Les PPP pour les services d'eau urbains dans les PED, retour sur les performances des quinze dernières années <i>par P. MARIN</i>	95
Introduction	95
1.4.1. Le développement des PPP dans le secteur de l'eau dans les PED	97
1.4.2. Quelles ont été les performances réelles des projets de PPP dans le secteur de l'eau ?	102
1.4.3. Principaux constats	113
1.4.4. Pour des PPP du secteur de l'eau mieux adaptés au monde en développement	119
Conclusion	125
Bibliographie	128

Deuxième partie : La « greffe » de modèles issus des pays développés dans des contextes locaux

131

2.1. Participation du secteur privé au Sénégal : la greffe a-t-elle pris ?	
<i>par S. TREMOLET</i>	133
Introduction	133
2.1.1. Les faits : les arrangements contractuels ont fonctionné et tenu leurs promesses	134
2.1.2. Que s'est-il passé au cours du contrat ?	140
2.1.3. Quels ont été les principaux facteurs de succès ?	143
Conclusion	151
Bibliographie	152
2.2. Énergie du Mali ou les paradoxes d'un « échec retentissant »	
<i>par B. HIBOU, O. VALLEE et A. BLANC</i>	153
Introduction	153
2.2.1. L'expérience EDM, retour sur 10 ans de PPP	154
2.2.2. Le partenariat EDM à l'épreuve de l'équation sociale malienne	160
Conclusion	166
Bibliographie	167
2.3. « Le rejet de la greffe » ou les impensés du transfert de modèle de PPP, les cas de Buenos Aires (Argentine) et de La Paz-El Alto (Bolivie)	
<i>par S. BOTTON, A. BRAILOWSKY et P.-L. MAYAUX</i>	169
Introduction	169
2.3.1. La concession d'Agua Argentinas à Buenos Aires	171
2.3.2. La concession d'Agua del Illimani à La Paz – El Alto	180
2.3.3. Analyse des expériences latino-américaines et reformulation stratégique par le groupe Suez Environnement (SE)	189
Conclusion	195
Bibliographie	197
2.4. Partenariats et stratégies de réforme dans les services d'eau. Les expériences de Carthagène (Colombie) et de Campo Grande (Brésil)	
<i>par P.-L. MAYAUX</i>	201
Introduction	201
2.4.1. PPP et changement des principes de gestion	205
2.4.2. La préparation des contrats : entre construction d'alliance et neutralisation des oppositions	207
2.4.3. Le déroulement du partenariat	214
Conclusion	219
Bibliographie	221
2.5. Le PPP à l'épreuve des différences culturelles. Étude de cas du Liban	
<i>par H. YOUSFI</i>	223
Introduction	223
2.5.1. Contexte de l'étude	225
2.5.2. L'histoire du partenariat racontée par les acteurs	228
2.5.3. Des lectures du contrat divergentes	233
Conclusion	236
Bibliographie	238

2.6. Les opérateurs privés locaux. Étude de cas de Conhydra en Colombie	239
<i>par C. AREVALO-CORREA</i>	
Introduction	239
2.6.1. Le secteur de l'eau et de l'assainissement en Colombie	240
2.6.2. Participation du secteur privé	247
2.6.3. Analyse et évaluation des résultats	253
Conclusion	264
Bibliographie	267

Troisième partie : Un nouveau regard sur les modes d'intervention des acteurs privés : le retour du pragmatisme ? 269

3.1. Un PPP particulier : la société d'économie mixte ou " <i>empresa mixta</i> "	
<i>par V. CASTRO et J. JANSSENS</i>	271
Introduction	271
3.1.1. Raison d'être et base juridique	272
3.1.2. Répartition du capital, opérations et surveillance	274
3.1.3. Organisation du partenariat, autonomie et responsabilité	277
3.1.4. Régulation et financement	277
3.1.5. Analyse des risques et difficultés	279
Conclusion	284
Bibliographie	285
3.2. La société d'économie mixte pour l'eau et l'assainissement : les cas de Barranquilla et Carthagène (Colombie)	
<i>par A. BLANC et D. ZAMUNER</i>	287
Introduction	287
3.2.1. La SEM comme réponse pragmatique et flexible à une situation de crise	289
3.2.2. Un bilan positif en termes de service mais des contrats déséquilibrés	297
Conclusion	306
Bibliographie	309
3.3. Les <i>joint ventures</i> d'exploitation en Chine	
<i>par D. LORRAIN</i>	311
Introduction	311
3.3.1. Première expérience	312
3.3.2. Changement de doctrine	314
3.3.3. Le montage d'une opération	315
3.3.4. L'approche industrielle	317
3.3.5. Le contrat et son équilibre	320
3.3.6. Transparence	321
Conclusion	323
Bibliographie	325
3.4. Revue de la littérature internationale sur les POP de la distribution d'eau potable	
<i>par J. CAVE et A. BLANC</i>	327
Introduction	327
3.4.1. Les POP : des acteurs qui construisent leur légitimité dans l'illégalité	328

3.4.2. Quel service public dans une ville fragmentée ?	333
3.4.3. L'épineuse question de la régulation des POP	337
Conclusion	344
Bibliographie	346
3.5. Penser la complémentarité entre secteurs formel et informel : la régulation des POP de la distribution d'eau à Hô-Chi-Minh-Ville (Vietnam)	
par S. BOTTON	351
Introduction	351
3.5.1. Les POP dans les services d'eau à HCMV : éléments de contexte	352
3.5.2. Le petit opérateur de mini-réseau privé : d'une émergence spontanée à un accompagnement institutionnalisé	357
3.5.3. L'abandon progressif de l'accompagnement des POP en milieu urbain (2002-2008)	366
Conclusion	371
Bibliographie	375
3.6. Les POP de Maputo (Mozambique), un modèle alternatif à encourager ?	
par A. BLANC	377
Introduction	377
3.6.1. Un secteur informel qui s'est développé dans l'ombre d'un service public déficient	377
3.6.2. Un modèle alternatif pertinent ?	387
3.6.3. Les POP et la politique publique de l'eau à Maputo	389
Conclusion	398
Bibliographie	399
3.7. Encourager la transition institutionnelle des petits opérateurs privés d'eau potable. Enseignements tirés du programme Mirep au Cambodge	
par F. NAULET	401
Introduction	401
3.7.1. L'émergence des petits entrepreneurs d'eau dans les gros bourgs cambodgiens : les spécificités et les limites des initiatives privées locales	403
3.7.2. Mirep : accompagner la professionnalisation dans un cadre contractuel négocié	409
Conclusion	420
Bibliographie	422
3.8. Les opérateurs privés et l'approvisionnement en eau des petits bourgs en Afrique subsaharienne	
par C. LEGER et J. ETIENNE	425
Introduction	425
3.8.1. Contexte : le secteur de l'hydraulique en milieu rural	425
3.8.2. La réforme de la maintenance de l'hydraulique rurale au Burkina Faso : point de vue d'un acteur clé	429
3.8.3. Premiers résultats après six mois d'exploitation (mai-octobre 2009)	436
Conclusion	445
Bibliographie	448

Liste des auteurs 449

Liste des sigles et abréviations 453

Introduction générale

Le département de la Recherche de l'AFD a lancé en septembre 2005 un programme de travail sur les PPP dans les PED dans le secteur des infrastructures de services publics (eau, électricité, transports, déchets, télécommunications). Cette recherche se situe à l'interface entre l'expérience de terrain des praticiens de l'AFD et les travaux académiques.

Le point de départ des études menées a été l'analyse de la participation d'opérateurs privés internationaux dans l'accès aux services de base, à partir d'un questionnaire autour de l'articulation entre logique marchande et logique de développement. Le constat d'une certaine inefficacité de gestion et la situation financière alarmante de nombreuses entreprises publiques responsables de ces services avaient en effet motivé la mise en place de réformes dans les années 1990 visant à impliquer le secteur privé international qui devait apporter son professionnalisme et des capacités de financement pour accélérer l'accès de tous aux services. Dans le secteur de l'eau, la conférence de Dublin, en 1992, avait marqué le passage à la « *commercialisation* » et à la « *marchandisation* » du service (Bakker, 2009) en déclarant l'eau comme bien à la fois social et économique. Comme le concept de « *privatisation* » portait, malgré tout, une forte charge émotive et idéologique négative et puisque les autorités publiques souhaitaient conserver leur souveraineté dans des secteurs politiquement sensibles, les schémas de PPP – reposant sur une logique de communauté d'intérêts et de partage des risques entre les parties – étaient prometteurs. De nombreux contrats de concessions avaient alors été signés dans des PED par des grandes firmes françaises, avec l'illusion que la capacité d'investissement dont disposait le secteur privé allait permettre, *via* la marchandisation des services, d'accélérer l'accès de tous à l'eau. Cette idée a d'ailleurs été reprise aux sommets de la Terre à Rio (1992), avec la promotion des modèles PPP, puis à Johannesburg (2002) pour pouvoir atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (en particulier le 7C : « *Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base* »). Si cette période a permis l'expérimentation de dispositifs qui ont étendu l'accès aux services, ces premières expériences se sont accompagnées, dans l'ensemble, de nombreuses désillusions : ruptures de contrats, améliorations décevantes au regard des objectifs fixés, répartition inégale entre bénéficiaires, mauvaise perception par les opinions publiques, etc.

À la suite de quelques échecs retentissants de grandes concessions d'eau (Buenos Aires, La Paz, etc.), on a assisté à un nouveau changement de cap des institutions internationales avec la réintroduction du principe de « politique locale » de l'eau et le retour des pouvoirs publics locaux sur le devant de la scène (Forum mondial de l'eau à Mexico en 2006), les bailleurs proposant une participation « revisitée » du secteur privé et s'intéressant de façon croissante aux petits entrepreneurs privés. Dans le même temps, on a assisté à un glissement de paradigme, d'un « accès aux services d'eau potable pour tous » à celui d'un « accès amélioré pour le plus grand nombre ».

Le programme de recherche de l'AFD a tenté de dresser un bilan des deux décennies de PPP dans les PED en étudiant ces contrats de gestion déléguée, à travers quatre dimensions :

- leur dimension économique : quel est le schéma optimal de fourniture des services compte tenu des contraintes macroéconomiques d'un pays ? ;
- leur dimension contractuelle : quelles incitations prévoir, notamment pour la prise en compte des populations pauvres par le secteur privé ? ;
- leur dimension institutionnelle : quelle régulation mettre en place pour assurer un partage équitable des ressources générées par des gains de productivité ? ;
- leur dimension participative : comment assurer l'adhésion de la société civile à ces réformes ?

Il est également apparu qu'une analyse sociopolitique était nécessaire pour appréhender la réalité des PPP tant ceux-ci sont indissociables des jeux de pouvoir, des rapports de force et des pratiques de domination politique ou économique. Ils comportent aussi indubitablement une dimension sociétale qui va bien au-delà de la simple question de l'accès (technique et économique) aux services de base, posant ainsi un questionnement fort sur le sens des politiques publiques.

Au cours de la recherche, et au gré des évolutions sectorielles précédemment évoquées, de nouvelles thématiques se sont révélées mériter une investigation particulière pour renouveler et prolonger le débat sur les PPP, telle la question des petits opérateurs privés (POP) locaux informels et celle de leur intégration dans une politique publique d'accès aux services. La recherche, menée sur une longue durée (à l'échelle d'un bailleur de fonds), a ainsi pu évoluer pour témoigner des évolutions des questionnements sur le sujet et pour s'ouvrir à des problématiques non identifiées initialement. Les acteurs privés intervenant dans la fourniture des services publics se sont en effet diversifiés et leur rôle a évolué au cours des dernières décennies. Il semble en outre que les frontières entre privé et public soient devenues, dans certains cas, plus floues et plus complexes à identifier (sociétés d'économie mixte, entreprises publiques gérées

avec des méthodes issues du secteur privé – *corporatisation*^[2], *ring-fencing* –, ou répondant à des appels d’offres de pays voisins avec une logique commerciale, etc.).

Le présent ouvrage propose une synthèse d’un certain nombre des travaux effectués dans le cadre de ce programme de recherche, ainsi qu’une mise en perspective avec d’autres travaux autour d’une problématique commune. Il se compose de contributions académiques et d’analyses d’acteurs opérationnels impliqués dans les réflexions sur les évolutions du secteur. Le choix du secteur de l’eau et de l’assainissement a été motivé par la difficulté particulière à financer des investissements peu rentables (par rapport aux télécommunications ou à l’électricité par exemple) et par la sensibilité politique aiguë des questions d’accès à ce bien essentiel par excellence (droit à l’eau, conflits liés à la gestion de l’eau), auquel sont par ailleurs attachées des représentations particulières (culture de l’eau, or bleu, eau don du ciel, etc.).

La question qui est abordée ici est celle de l’évolution de la perception, par les acteurs du développement (bailleurs de fonds, chercheurs, experts), du rôle du secteur privé dans les PED pour la fourniture du service public de l’eau et de l’assainissement. Cette question de recherche est directement liée à la dynamique sectorielle de « recherche d’un modèle optimal de gestion de l’eau », que nous questionnerons au fur et à mesure du développement de l’ouvrage. Cette approche qui a longtemps été (et continue parfois à être) présentée comme la « voie » de résolution des questions techniques, économiques et politiques que pose l’accès à l’eau pour tous, a été à l’origine de nombreux « transferts » et hybridations de modèles, plus ou moins heureux selon les contextes.

L’objectif de l’ouvrage est donc de retracer la dynamique des réflexions sur le rôle des acteurs privés en faisant apparaître la grande diversité des situations, la perception qu’ont eue les acteurs du développement des apports mais aussi des problèmes générés par ces interventions, et d’en analyser les conséquences pour l’action publique.

Nous tenterons de rendre compte des différentes étapes de cette dynamique qui évolue depuis des préoccupations économiques et financières vers des problématiques sociales et politiques, et depuis des réflexions essentiellement focalisées sur les grands centres urbains vers un questionnement intégrant les contextes périurbains et semi-urbains.

Nous nous attacherons, dans une *première partie*, à dresser le bilan des grands contrats de PPP avec des opérateurs internationaux. Pour cela, nous reviendrons, d’une part, sur les conditions historiques de l’émergence des modèles à l’œuvre et,

[2] Regroupement des activités dans une structure bénéficiant d’une certaine autonomie.

d'autre part, sur les risques (économiques, financiers et institutionnels), sur l'évolution des types de contrat et sur les performances de ces schémas.

Profitant de périodes de forte rentabilité dans leurs pays d'origine ou contraints par la saturation de leurs marchés domestiques, les opérateurs d'eau des pays développés, ont adopté une stratégie d'internationalisation qui les a conduits à se positionner sur les marchés des PED. En 2001, cinq opérateurs majeurs se partageaient 80 % des contrats de PPP signés dans le secteur de l'eau dans les PED en nombre d'habitants servis : 36 % pour Suez, 15 % pour Saur, 12 % pour Véolia, 11 % pour Aguas de Barcelona et 6 % pour Thames Water (Marin, 2009). Ces contrats représentaient plus de 100 millions d'utilisateurs en 2001, contre à peine 10 millions en 1991. Le nombre de contrats de PPP signés chaque année dans le secteur de l'eau a par ailleurs augmenté de façon continue depuis 1990, jusqu'à dépasser le chiffre de 40 contrats en 2001. La première « vague » de PPP^[3] a donc eu lieu au cours de la décennie 1990. Elle est associée aux politiques d'ajustement structurel mises en place à cette époque, à la réduction de l'intervention des États dans les activités économiques et aux conditionnalités de l'aide publique au développement (APD) en faveur de réformes de libéralisation des secteurs et de « privatisation » des services.

Pour autant, la littérature sur les PPP – qui débute le plus souvent aux années 1990 – pourrait laisser penser que tous les services d'eau étaient publics avant cette date, alors que l'histoire des opérateurs d'eau privés est bien plus ancienne.

Le premier chapitre, proposé par *Bertrand Dardenne*, rappelle ainsi que les entreprises privées, qui avaient largement participé à la construction des réseaux d'eau des pays développés au XVIII^e siècle, avaient également signé dès le XIX^e et au début du XX^e de nombreux PPP en Amérique latine, sur le pourtour de la Méditerranée, en Asie et même en Afrique subsaharienne. Les services d'eau ainsi créés étaient cependant réservés aux élites ; c'est l'apparition plus tardive de la notion de *service public* qui a presque toujours été accompagnée de la nationalisation de ces services (les opérateurs privés ayant auparavant pratiqué des tarifs élevés et des investissements insuffisants, caractéristiques des situations de monopole). Ce phénomène a par ailleurs été renforcé par la volonté des pays devenus indépendants de construire une identité nationale autour de la gestion de leurs services publics en s'opposant aux intérêts des entreprises étrangères. Le débat sur la participation d'opérateurs privés dans les PED dans les années 1990 n'est donc que la reformulation, en des termes différents, d'une question qui s'était déjà posée un siècle auparavant.

[3] Comme nous le verrons plus loin, une deuxième vague de PPP dans lesquels le secteur privé assume une partie moins importante des risques s'est ensuite développée à partir des années 2000 environ.

Ce détour historique met également en lumière la spécificité de la situation française. En effet, au moment où les services d'eau ont été nationalisés dans la plupart des pays développés, la France s'est résolument appuyée sur l'expérience de ses opérateurs privés qui ont accompagné des municipalités souvent incapables de financer les investissements permettant de généraliser l'accès à l'eau. Un « modèle français » a donc été exporté par les trois grands opérateurs qui se sont partagé, au cours de la décennie 1990, la majorité des contrats de PPP.

Christelle Pezon et Lise Breuil reviennent sur cette expérience française pour montrer que le modèle de la concession et de la régulation par prix plafond – mis en place en France au XIX^e siècle pour créer en parallèle un service collectif gratuit et un service à domicile payant – a en réalité échoué à généraliser l'accès à l'eau. Le financement privé des investissements supposant un recouvrement des coûts par le tarif, le service fourni par les concessionnaires est resté limité à une élite et les municipalités ont progressivement fait évoluer les contrats vers des contrats d'affermage dans lesquels les investissements étaient financés par l'impôt. Un siècle plus tard, cette évolution fondamentale n'a pourtant pas été prise en compte à Buenos Aires, entre autres, où malgré une situation différente, le financement de l'extension massive des réseaux par le tarif s'est trouvé dans la même impasse.

À l'inverse, le succès du modèle de l'affermage dans les communes françaises, y compris en milieu rural, semble pouvoir inspirer des adaptations prometteuses notamment en Afrique de l'Ouest où les lois récentes de décentralisation s'accompagnent souvent d'un objectif de délégation des services d'eau à des professionnels. Ce n'est pour l'instant qu'en milieu urbain que de tels contrats d'affermage ont été expérimentés avec succès, comme en Côte d'Ivoire depuis 1960 et plus récemment au Sénégal et au Niger. *Vianney Dupont* consacre un chapitre à l'analyse du cas de l'affermage du Niger mis en place en 2001. Ce mode institutionnel de gestion a été retenu parce qu'il transfère des risques modérés vers l'opérateur privé. Il limite également le coût des investissements pour l'utilisateur en le faisant porter par les bailleurs de fonds, les futurs usagers (grâce à l'étalement de la durée des remboursements) et l'État, qui garantit les prêts. Tout en maintenant des tarifs relativement bas, la réforme a permis une nette augmentation du nombre de connexions, du volume d'eau produite et du rendement technique et commercial, même si les taux de desserte sont restés relativement modestes en raison de la forte croissance urbaine.

Cette tendance à une évolution vers des contrats dans lesquels les investissements sont de moins en moins assurés par les opérateurs privés est confirmée par *Philippe Marin* dans un chapitre qui fait le bilan de quinze années de PPP dans le secteur de l'eau dans les PED et analyse les performances de plus de 65 contrats de PPP. Si le

nombre de contrats signés a accusé un certain recul dans les années 2000, la population desservie par des opérateurs privés est en croissance continue avec près de 170 millions d'habitants en 2008. Quant au retrait des grands opérateurs internationaux de certains marchés, il a été compensé par l'entrée de nouveaux opérateurs régionaux issus des pays émergents. En termes de performance, environ 24 millions de nouvelles connexions ont été réalisées dans le cadre de PPP et les affermages ont dans l'ensemble mieux réussi que les concessions qui ont souvent souffert d'un sous-investissement. Le rationnement de l'eau a diminué grâce aux PPP et l'efficacité opérationnelle s'est accrue. Les tarifs ont dans l'ensemble souvent augmenté mais l'interprétation de cet effet est complexe car il faut mettre en regard les investissements qui ont été réalisés dans le secteur. Ces données d'ensemble cachent une grande diversité des situations parmi lesquelles on trouve autant de succès que d'échecs. L'analyse révèle surtout que l'apport de financements privés n'était pas la bonne justification du recours à des PPP : c'est en effet sur les gains d'efficacité que les expériences ont été les plus homogènes, ce qui oblige à chercher d'autres modes de financement (péréquations avec d'autres services comme l'électricité ou le téléphone, les bailleurs, etc.). En outre, pour éviter que les pauvres ne soient les perdants des réformes, les PPP doivent intégrer le coût des objectifs sociaux dans leur conception. Même dans les cas de rupture anticipée, les PPP ont d'ailleurs indirectement obligé les autorités à formuler une politique sectorielle cohérente et à y associer les objectifs et les moyens nécessaires.

Dans la *deuxième partie*, nous nous intéresserons davantage aux risques sociopolitiques et culturels liés aux PPP, à la manière dont les modèles issus de pays développés ont réussi – ou non – à se modifier, à se métisser et à s'hybrider dans les PED, au sein de contextes locaux et d'environnements institutionnels, socioéconomiques et politiques différents. Nous analyserons ainsi comment et pourquoi la « greffe a pris »^[4] dans certains cas alors que dans d'autres il y a eu une réaction « auto-immune ». Nous étudierons également en quoi un PPP peut agir comme révélateur de dynamiques politiques locales ou être objet de récupération politique.

Comme nous l'avons vu en première partie, le PPP mis en place au Sénégal au milieu des années 1990 est considéré par les acteurs de l'eau comme un succès. Il s'agit d'un contrat inspiré de l'expérience française et aussi, dans une certaine mesure, de l'expérience ivoirienne des années 1960 de l'opérateur Saur. Le choix du modèle de l'affermage semble pertinent compte tenu de l'économie du secteur sénégalais de l'eau. Mais *Sophie Trémolet* nous montre que, si la greffe a pris, c'est aussi parce que ce modèle a été particulièrement bien adapté au contexte local, aussi bien au

[4] Pour reprendre la métaphore de Franceys (2008).

moment de la conception du projet de réforme que pendant la durée du contrat. Un comité de pilotage de la réforme, stable et réunissant quelques personnes-clés issues des autorités sénégalaises, de l'opérateur et des bailleurs de fonds (de même formation et ayant avec le temps noué des relations de confiance) a pu faire vivre le contrat et le faire évoluer lorsque des conflits ont surgi. Une forme de négociation par consensus et conciliation s'est établie, faisant appel lorsque nécessaire à des experts extérieurs, à l'image de la tradition répandue en Afrique de l'Ouest du dialogue ouvert et du recours aux « sages ». Enfin, une forte volonté politique a porté la réforme depuis les plus hauts niveaux du gouvernement, et les bailleurs de fonds se sont investis durablement dans son accompagnement.

À l'inverse, le PPP initié au Mali – à la même époque qu'au Sénégal et impliquant également Saur – est souvent présenté par les acteurs du secteur comme un échec retentissant. Dans ce cas, la société Énergie du Mali (EDM) était responsable à la fois de la distribution de l'eau et de l'énergie^[5], une situation particulière qui en théorie pourrait être source d'économies d'échelle et de péréquations entre les deux secteurs, celui de l'électricité étant considéré comme plus rentable. *Béatrice Hibou, Olivier Vallée et Aymeric Blanc* reviennent sur cette expérience de dix années qui ont vu se succéder deux contrats différents entre EDM et des opérateurs privés, jusqu'à une reprise de la gestion publique en 2005.

Si les bailleurs de fonds ont abondamment étudié les déficiences du cadre juridique (et notamment la confusion dans la définition du rôle du régulateur), les erreurs de rédaction du contrat ou la non pertinence des modèles de partenariat choisis, une analyse des logiques et des dynamiques sociopolitiques de cette expérience ouvre à d'autres interprétations que celle de l'échec. En dépit des frictions, des incompréhensions et des oppositions entre les principaux partenaires, les évolutions observées ont permis de problématiser différemment la question de la fourniture de biens essentiels tels que l'eau et l'électricité. Aux motivations initiales de la réforme, essentiellement financières, se sont ajoutées des préoccupations nouvelles en termes d'accès aux services publics. L'irruption du partenaire privé a également servi à révéler la diversité des positions sur la question d'EDM au sein de la société malienne et a faire évoluer les différents acteurs en fonction de leur position, de leur stratégie, de leurs alliances et de leurs intérêts. Si le PPP a finalement agi comme un catalyseur dans le sens d'une plus grande exigence de service public, les incompréhensions, les oppositions et la force des réseaux sociaux (opposés au maintien d'une coalition viable entre les différents acteurs) n'ont pu permettre aux négociations d'éviter le départ de Saur.

[5] Cette situation est fréquente en Afrique de l'Ouest et d'autres PPP de sociétés mixtes (eau/électricité) ont été tentés avec des résultats plutôt positifs (Cap-Vert, Gabon) ou plutôt négatifs (Gambie, Tchad).

Dans un chapitre où il compare deux expériences de délégation de service en Amérique latine, *Pierre-Louis Mayaux* approfondit cette analyse des PPP en termes de coalitions politiques. Il souligne ainsi l'importance décisive de la capacité des acteurs à construire et à entretenir des alliances pour traverser les périodes d'incertitude et le caractère irréductiblement volontaire de la coopération. En outre, comme toute coalition, les PPP mobilisent des principes d'action relativement ambigus qui ménagent des intérêts différents, et la recherche de « la » bonne règle contractuelle ne peut se substituer à une combinaison variable de stratégies coopératives, d'actions unilatérales et de confrontations. La coopération favorise l'institutionnalisation des partenariats par la mise en commun de ressources (qui servent de signaux d'engagement crédibles pour l'autre partie), mais aussi par la tenue d'un discours régulier qui réaffirme les principes d'action communs. L'analyse cognitive souligne ainsi l'importance du rôle des idées dans les PPP, qu'elle illustre également la nécessité de désamorcer la formation de coalitions adverses par un discours de communication qui légitime le partenariat. La consolidation des alliances invite dès lors à une hybridation poussée des logiques publiques et privées^[6], même si celle-ci accroît les dilemmes traditionnels des PPP relatifs aux marges des opérateurs, à la transparence financière et, *in fine*, à la qualité de la démocratie locale.

C'est bien cette ambiguïté des partenariats et des modalités de coopération que l'on retrouve dans l'analyse comparative des cas des concessions de Buenos Aires et de La Paz-El Alto, proposée par *Sarah Botton, Alexandre Brailowsky et Pierre-Louis Mayaux*. Pourtant présentées comme deux illustrations d'« échecs de PPP » relativement comparables (un même opérateur – Suez –, des modalités contractuelles initiales quasi identiques et des décisions de renationalisation des services dans des temporalités proches), les cas argentins et boliviens sont en définitive très éloignés l'un de l'autre du fait des ambitions et ressorts politiques propres à chaque contexte. Il ressort donc de la comparaison l'absolue nécessité de mener une analyse sociopolitique des situations afin de ne pas cantonner la lecture des résultats des PPP aux simples performances techniques et commerciales des opérateurs, qui constituent d'ailleurs plutôt des réussites que des échecs. Ce chapitre comparatif se propose, d'une part, de revenir sur les contradictions des ambitions du PPP dans chacune des deux agglomérations et sur la déconstruction progressive du « modèle » qu'ils étaient censés porter (« vitrine » du groupe Suez dans le cas de Buenos Aires et « concession *pro poor* » dans le cas de La Paz-El Alto) ; d'autre part, de donner la parole à l'un des acteurs clés de cette aventure sectorielle en invitant le groupe Suez-Environnement à formuler sa propre analyse de la fin des concessions latino-américaines et des repositionnements stratégiques qu'il a envisagés pour la période suivante.

[6] Cf. chapitres sur les sociétés d'économie mixte dans la troisième partie de cet ouvrage.

Ainsi, les « rejets immuns » de certains PPP dans les PED peuvent s'expliquer par des incompréhensions et des malentendus nés de montages institutionnels ambigus, d'une asymétrie d'information et de compétences entre les parties contractantes et surtout de conflits de pouvoir entre les différents acteurs (y compris au sein des autorités des pays où les réformes sont mises en place). Les difficultés rencontrées peuvent également être causées par l'absence de prise en compte des contextes culturels où ces greffes sont tentées. L'importance des aspects culturels dans la réussite des PPP renvoie au lien entre culture et développement qui fait l'objet de débats souvent marqués par une querelle entre « culturalistes » et « anti-culturalistes » (le terme « culture » ayant sans doute été « surjoué », surinterprété, et politiquement instrumentalisé et associé à un ordre social figé). Les travaux de l'anthropologie et de la sociologie offrent pourtant un matériau important sur les représentations, les codes et les pratiques partagés par des groupes sociaux qui semblent jouer un rôle dans les processus de développement^[7]. Il ne s'agit donc pas d'opposer d'un côté les traditions culturelles et, de l'autre, le progrès, les valeurs modernes et universelles puisque la tradition est en réalité un « objet d'invention » (Warnier, 2008) qui se reformule en fonction de contextes historiques spécifiques.

La culture serait plutôt, selon l'approche de Philippe d'Iribarne (2003), « *ce qui donne sens* » à ce que vivent les hommes et ce qui s'incarne dans leurs façons d'interagir les uns avec les autres. Ses travaux sur les entreprises performantes montrent que des notions comme la coopération ou la confiance, s'enracinent dans des « *visions de l'homme et de la société propres à chaque société* » et qu'il est possible de construire, dans le fonctionnement de chaque entreprise, des formes d'ordre social qui, tout en étant compatibles avec la culture locale, sont favorables à la performance. C'est cette approche que propose *Hela Yousfi* dans un chapitre qui, à partir de l'analyse de la vie d'un contrat de gestion déléguée au Liban, cherche à illustrer les difficultés dans le fonctionnement d'un contrat de PPP qui peuvent être liées aux spécificités culturelles. Bien entendu, cette grille de lecture n'épuise pas les multiples dimensions d'analyse et une compréhension globale du cas présenté nécessiterait de tenir compte notamment de la forme de l'État au Liban, de la superposition des textes de loi depuis l'Empire ottoman, ou de la dimension politique de ce type de contrat. Ce type d'éclairage culturel contribue toutefois à élargir la connaissance dont disposent les bailleurs de fonds et les entreprises sur l'adaptation de leurs pratiques à la variété des contextes culturels, ce afin que les PPP mis en place dans les PED soient moins façonnés par les représentations du monde des pays développés.

[7] Ce rôle a été illustré à l'occasion de la conférence organisée à Paris en décembre 2007 par le département de la Recherche de l'AFD et le réseau *European Development Network* (EUDN) : « Culture et développement : la culture fait-elle la différence » (cf. *Afrique Contemporaine* 2008, n°226).

Enfin, une autre manière d'intégrer la dimension culturelle au départ est de recourir à des PPP avec des opérateurs nationaux, solution qui offre par ailleurs de multiples avantages (absence de risque de change par exemple). Le développement du secteur privé local est cependant trop faible dans de nombreux PED pour satisfaire aux critères de professionnalisme des appels d'offres de PPP. Une adaptation de ces derniers et la formation de consortia regroupant des opérateurs internationaux expérimentés et des entreprises nationales pourrait donc encourager le développement progressif d'opérateurs modernes dans les PED. Dans les pays émergents, ces acteurs locaux sont déjà apparus de manière spectaculaire durant la dernière décennie : pratiquement inexistantes en 2000, ils représentaient en 2008 près de 40 % du marché des PPP dans les PED en nombre d'habitants servis. Ils sont notamment très présents aux Philippines, en Colombie ou au Brésil^[8].

Le chapitre proposé par *Carmen Arévalo*, qui conclue cette partie, retrace la formation d'un de ces opérateurs en Colombie à la faveur d'un programme gouvernemental d'appui aux PME dans le secteur de l'eau. Il analyse les performances de l'opérateur dans huit petites villes du département d'Antioquia et s'interroge sur ses avantages comparatifs par rapport à des entreprises privées étrangères mais aussi par rapport aux sociétés d'eau publiques colombiennes.

Enfin, on observe un intérêt croissant des acteurs du développement pour des configurations jugées initialement « non orthodoxes » mais qui sont aujourd'hui étudiées avec pragmatisme. Dans la *troisième partie*, nous élargirons donc la réflexion à d'autres types d'acteurs privés ou à d'autres modes d'intervention du secteur privé que ceux envisagés dans les PPP classiques passés en revue dans les deux premières parties. Le secteur privé peut en effet être appréhendé de manière beaucoup plus large et diversifiée qu'à travers le seul rôle de la multinationale délégataire de service, et nous nous interrogerons sur les modalités de constitution de partenariats renouvelés qui intègrent cette diversité et ce métissage. Par ailleurs, les acteurs privés – dont le rôle était perçu comme limité aux grands centres urbains – sont de plus en plus intégrés aux réflexions sur l'accès à l'eau dans des contextes semi-urbains.

Nous avons vu précédemment que les coalitions politiques qu'implique la mise en place des PPP afin de donner corps à une véritable coopération invitent à reconsidérer la frontière entre le partenaire public et le partenaire privé. Les principes orthodoxes de la régulation de la délégation de service recommandent pourtant qu'il y ait une séparation claire entre, d'un côté, l'autorité chargée du contrôle et, de

[8] Voir les chapitres de Philippe Marin et de Pierre-Louis Mayaux.

l'autre, le délégataire du service afin d'éviter les conflits d'intérêt. Or, l'exemple des sociétés d'économie mixte (SEM) ou *joint venture* d'exploitation (JV), étonnamment absent de la littérature sur les PPP, semble aller à l'encontre de ces principes : dans ce modèle, le service est délégué à une société dont le capital est partagé entre un opérateur et l'autorité délégante elle-même. Un premier chapitre proposé par *Vivian Castro et Jan Jannssens* analyse cette forme hybride de partenariat qui a connu un certain succès en Espagne et en Amérique latine, et tente de la situer par rapport aux autres formes de PPP, notamment en termes de partage des risques, de mode de financement des investissements et d'enjeux de régulation.

Cette réflexion sur les SEM se poursuit dans un chapitre consacré à la Chine dans lequel *Dominique Lorrain* porte un regard sur l'ouverture progressive de ce pays à la participation d'opérateurs privés. Cette ouverture a pris diverses formes et le choix de la Chine a été d'opter au début des années 2000 en faveur du recours aux firmes étrangères pour l'amélioration de l'ensemble du système technique de la distribution d'eau en leur ouvrant la moitié du capital des compagnies des eaux de plusieurs municipalités. Cette approche essentiellement pragmatique emprunte à divers modèles européens de gouvernance urbaine et redéfinit les rapports entre les partenaires, l'équilibre du contrat, l'accès à l'information et la pondération des intérêts pris en compte par la SEM. C'est aussi un modèle en construction qui évolue avec le transfert de compétences qui s'effectue au profit des compagnies des eaux et dont l'issue est encore incertaine.

Enfin, dans un chapitre consacré à la Colombie, *Aymeric Blanc et Diego Zamuner* étudient deux villes (Barranquilla et Carthagène) afin de tester la capacité du modèle des SEM à apporter des réponses à un certain nombre de problèmes classiques des PPP – comme l'asymétrie d'information ou les ruptures avant terme des contrats – grâce à un alignement des intérêts des parties en les associant dans une même société. Les deux SEM étudiées, constituées comme des réponses pragmatiques à une situation de crise profonde des sociétés publiques municipales responsables de l'eau et de l'assainissement dans les années 1990, semblent avoir montré une résilience forte à un contexte économique et politique difficile, et le service fourni s'est sensiblement amélioré. Cependant, la rémunération des opérateurs privés apparaît dans ces deux cas trop élevée par rapport aux risques qui leur sont transférés, en partie du fait d'une régulation au niveau national qui ne joue pas encore bien son rôle. Les SEM, au même titre que les autres PPP, dépendent d'une régulation performante pour que les intérêts des autorités, des opérateurs et des usagers soient équitablement pris en compte.

Un autre questionnement relativement récent dans la réflexion sur les PPP est celui du rôle des petits opérateurs locaux privés informels. Souvent apparus dans l'illégalité et considérés comme trop petits et trop peu professionnels pour offrir un service de qualité et compétitif, ces acteurs non conventionnels ont longtemps été perçus comme incapables de trouver leur place dans un schéma raisonné d'approvisionnement en eau. *Jérémy Cavé et Aymeric Blanc* proposent une revue de la littérature internationale sur ces POP qui, lorsque le service public officiel est déficient, peuvent tirer de leur utilité sociale une certaine légitimité. Une catégorie particulière de POP qui suscite un intérêt croissant est celle des opérateurs indépendants qui investissent dans la construction de mini-réseaux de distribution d'eau potable à domicile. Leur prise en compte par les politiques publiques, encore limitée, pose des questions sur leur reconnaissance, leur formalisation et leur régulation afin d'organiser la complémentarité des réseaux sur le territoire.

Cette complémentarité peut, dans certains cas, prendre la forme d'un accord institutionnalisé, comme l'illustre *Sarah Botton* dans le chapitre qui étudie le cas d'Hô-Chi-Minh-Ville, où l'apparition spontanée de POP exploitant des mini-réseaux de distribution d'eau a été très rapidement accompagnée par les autorités publiques et les bailleurs de fonds. Ceci s'est traduit par un dispositif de régulation original passant par un contrat entre l'opérateur principal et les POP et encadrant le rôle de ces derniers qui peut prendre différentes formes (appui à la production d'eau, distribution dans des quartiers non desservis par l'opérateur principal, réhabilitation du réseau, etc.). Si cette expérience a progressivement été abandonnée et ne concerne aujourd'hui qu'un nombre marginal de POP, elle reste pour le chercheur riche d'enseignements sur les processus de construction des politiques publiques puisque la réflexion politique a ici voulu anticiper le développement d'opérateurs informels.

Dans la majorité des PED, la politique publique de l'eau suit toutefois le cheminement inverse et se construit de fait à partir d'une action publique multi-acteurs. C'est ce qu'illustre *Aymeric Blanc* dans le chapitre consacré aux POP de Maputo, longtemps ignorés par les autorités publiques. Apparus spontanément en réaction aux déficiences du service public fourni par l'opérateur principal, proposant une offre "low cost", ils se sont développés de façon spectaculaire. Le modèle alternatif qu'ils proposent interroge sur la taille optimale des opérateurs d'eau, la durabilité du recours à la nappe phréatique et la qualité de l'eau fournie. Toutefois, la réflexion sur la régulation des POP par les autorités de Maputo ne s'est construite que progressivement, accompagnant l'évolution des idées véhiculées par la communauté du développement sur le sujet à travers les conférences internationales sur l'eau, et au gré de fenêtres d'opportunités politiques. Appuyé par les bailleurs de fonds, un projet expérimental en cours visant à développer l'accès à l'eau dans les quartiers périphériques de la

capitale en ayant recours aux POP, invite à approfondir la réflexion sur les modalités d'accompagnement d'acteurs informels et de leur inscription dans une action publique multi-acteurs dans un contexte périurbain.

Enfin, les POP semblent pouvoir jouer un rôle important dans des contextes semi-urbains (gros bourgs de quelques milliers d'habitants qui présentent certaines caractéristiques du monde rural mais connaissent aussi un début d'urbanisation) ; ces derniers sont en effet très en retard, en terme d'accès à l'eau, par rapport aux grands centres urbains et les PPP classiques ne semblent pas y être adaptés. Dans le chapitre consacré aux POP au Cambodge, *Frédéric Naulet* souligne leur dynamisme depuis trois décennies dans un contexte de fort développement de l'initiative privée et il analyse l'un des premiers programmes d'appui de ces acteurs lancé en 2000 par une ONG de développement, le Gret. Le projet visait à mettre en place un cadre d'action négocié entre les POP et les autorités publiques en définissant des normes technico-économiques adaptées aux petits réseaux d'eau et en introduisant des méthodes de contractualisation souples et des mécanismes de financement. Le bilan de cette approche semble prometteur : un processus de professionnalisation a été engagé afin de passer d'un service marchand informel à un « service public » ou d'intérêt général, et le compromis institutionnel a tenu dans la durée. Les dispositifs d'appui technique et financier sont néanmoins à améliorer et une certaine asymétrie de pouvoir existe au profit des entrepreneurs par rapport à des autorités publiques, dont la légitimité n'est pas encore affirmée, et à des usagers peu organisés. Enfin, des outils de régulation adaptés à ce type d'acteurs restent à trouver, notamment pour assurer un suivi et un contrôle efficaces des services et ainsi accompagner la transition institutionnelle des POP.

Notre parcours des modes d'intervention du privé dans le secteur de l'eau des PED au cours des deux dernières décennies nous a ainsi amenés à considérer de plus en plus les villes secondaires, les périphéries des grands centres urbains, et même de « bourgs » plus ou moins développés de zones semi-urbaines où l'intervention d'acteurs privés semblait initialement inenvisageable. La situation des petits bourgs ruraux apparaît à cet égard encore moins attractive pour un opérateur privé ; dans ces contextes, l'approvisionnement en eau relevait traditionnellement de pratiques autonomes (réalisation de puits utilisés gratuitement) ou centralisées (investissements publics sur financement des bailleurs dans des forages et des réseaux de bornes-fontaines).

Pourtant, dans de rares cas, des opérateurs issus de pays développés ont cherché à trouver un modèle économique leur permettant de participer à l'exploitation de réseaux hydrauliques en milieu rural, alors que la plupart d'entre eux considéraient que cela n'était pas possible. Dans le dernier chapitre, *Christophe Leger et Janique Etienne*

décrivent ainsi l'expérience récente d'un opérateur français, Vergnet Hydro, titulaire à travers sa filiale burkinabé d'un affermage pour sept systèmes d'alimentation en eau potable en milieu rural. Le bilan des six premiers mois d'exploitation souligne l'avantage pour l'opérateur de mutualiser l'exploitation de plusieurs centres et de se positionner à la fois comme constructeur des équipements et comme exploitant en cherchant à minimiser les coûts récurrents. Toutefois, la pérennité de ce type de montage reste encore à démontrer et les volumes d'eau consommés sont encore trop faibles, notamment du fait d'une concurrence avec des systèmes traditionnels de pompes à main.

Ce dernier chapitre évoque également l'apparition, dans les années 1990, d'un modèle d'autogestion communautaire avec la formation des associations d'usagers de l'eau, dans un contexte de décentralisation et de transfert des compétences en matière d'eau aux nouvelles communes de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Ce modèle a fait apparaître de nouveaux besoins de régulation : éviter les dérives d'appropriation par les élites politiques ou économiques, mais surtout appuyer ces structures qui rencontraient des problèmes techniques et financiers pour entretenir leurs équipements et assurer leur maintenance. Des mécanismes originaux ont pu ainsi être mis en place en Afrique de l'Ouest, comme la création de cellules d'appui/conseil qui ont permis d'améliorer l'exploitation et d'assurer la pérennité des investissements tout en jouant un rôle de collecte d'information et de contrôle au bénéfice des autorités centrales. Ces cellules d'appui, initialement issues du ministère de l'Hydraulique, ont progressivement été privatisées. Un nouveau type d'acteur privé est ainsi apparu dans le milieu rural, jouant un rôle hybride entre le consultant apportant aux associations des compétences en comptabilité et en exploitation technique (il est financé *via* le tarif de l'eau sur une zone géographique regroupant plusieurs bourgs) et l'agent responsable de fonctions de suivi pour les différentes autorités de régulation du secteur^[9]. On note enfin qu'au Mali et au Bénin, par exemple, l'obligation est faite aux municipalités de déléguer la gestion de l'eau à des associations d'usagers ou à des POP naissants (ces derniers pouvant également être appuyés par les cellules privées d'appui/conseil). On a, dans ce cas, une coexistence de plusieurs types d'acteurs privés locaux jouant des rôles complémentaires sur un même territoire.

Au terme de ces regards croisés, il apparaît donc tout d'abord que le champ d'intervention des acteurs privés dans le service public de l'eau des PED s'est considérablement élargi et que les positions idéologiques suscitées par les premiers PPP ont laissé la place à des débats plus ouverts et plus pragmatiques et à des expérimentations

[9] On peut rapprocher cela des fonctions de régulation des grands contrats externalisées à des experts ou consultants privés indépendants (cf. Trémolet et Binder, 2010).

plus originales, où l'initiative privée est utilisée là où elle se trouve pour remplir des fonctions aussi diverses que la gestion, le conseil, l'audit, la maintenance, la sous-traitance, l'investissement aux côtés du gouvernement local, etc. Les oppositions entre acteurs privés et autorités publiques ne se sont pas toujours révélées aussi frontales que prévu, les frontières entre les rôles de chacun sont apparues plus floues et plus complexes et nous avons observé une grande diversité d'« arrangements » institutionnels s'inscrivant davantage dans un *continuum* que dans une liste de « modèles » antagonistes. Des expériences innovantes sont également tentées à des échelles territoriales de petite taille (bourgs ruraux voire villages) même si elles restent pour l'instant limitées compte tenu de leur rentabilité encore incertaine.

Notre choix d'entrer par les différents rôles du secteur privé et par les perceptions d'acteurs visait à éclairer une série de questions qui dépassent le débat entre PPP et gestion publique mais qui sont, bien entendu, loin de couvrir l'ensemble des champs de recherche sur le service public de l'eau dans les PED. Néanmoins, cette problématique nous a conduit à retrouver des questions incontournables de la recherche sur les services urbains. Nous avons ainsi constaté que l'irruption d'acteurs privés a souvent servi de catalyseur – voire de prétexte – à de nouvelles interrogations sur la définition même d'un service public ou service d'intérêt général, sur son inscription dans le territoire (avec notamment la question de la solidarité entre usagers et celle de la justice sociospatiale), sur la mesure de sa performance, sur la transparence et la participation des usagers, sur les modes de gouvernance ou encore sur la régulation du service. Notre ouvrage s'inscrit ainsi dans le large champ de recherche sur les rapports entre service d'eau et société, et il invite à poursuivre les travaux de recherche sur de nombreuses questions qui n'ont pu qu'être effleurées ici (retour à la municipalisation de services suite à des ruptures de PPP, modernisation et professionnalisation des sociétés publiques de services d'eau, partenariats public/public, mouvements sociaux et constitution d'un droit à l'eau, etc.).

Bien que plusieurs expériences présentées évoquaient des sociétés responsables à la fois de l'eau et de l'assainissement (notamment en Amérique latine), l'essentiel des contributions sur notre thème s'est concentré sur l'approvisionnement en eau, ce qui laisse ouvert un champ de recherche plus spécifique sur l'assainissement à l'heure où la plupart des bailleurs de fonds ont orienté leur stratégie vers un rattrapage du sous-secteur de l'assainissement par rapport à celui de l'eau dans les PED. L'importance des investissements nécessaires pour l'assainissement et la perception qu'ont les usagers de ce service (en particulier leur faible volonté à le payer) modifient en effet inévitablement les rapports entre public et privé.

On notera également le peu de travaux disponibles autour de l'articulation entre gestion de la ressource en eau et service d'eau potable. Le dernier chapitre consacré à l'hydraulique rurale nous rappelle pourtant que les premières associations d'utilisateurs de l'eau sont nées des communautés d'irrigants qui coordonnaient d'abord l'usage de la ressource. Les conflits d'usage autour de la ressource en eau se multiplient aujourd'hui – surtout dans les villes du fait de l'expansion urbaine – et la montée des préoccupations environnementales liées notamment au changement climatique va rendre plus nécessaires encore les travaux de recherche sur l'évolution des rôles possibles des acteurs privés au regard du lien entre approvisionnement en eau et préservation de la ressource. Ceci est particulièrement vrai des PED qui disposent de ressources en eau limitées et pour lesquels ces deux enjeux stratégiques peuvent être la source de conflits régionaux.

Enfin, le caractère éminemment politique du service public de l'eau est apparu réaffirmé avec force à travers l'ensemble des contributions, en particulier dans la deuxième partie de l'ouvrage, ainsi que la nécessité d'inscrire la réflexion dans une analyse de la construction sociale du service public, de la compréhension de la formation des coalitions, des consensus ou des conflits autour du service, afin d'appréhender les multiples conditions d'amélioration de ce service dans les PED.

Bibliographie

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2008), actes de la conférence EUDN « Culture et développement : la culture fait-elle la différence », décembre 2007, *Afrique contemporaine*, n°226, Paris.

BAKKER, K. (2009), « Participation du secteur privé à la gestion des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et Sociétés*, n°139, Erès, Paris.

FRANCEYS, R. (2008), *Making Regulation Work for the Poor, Accelerating Access to Urban Water Supply*, présentation faite lors de la Stockholm World Water Week.

IRIBARNE (d'), P. (2003), *Le tiers-monde qui réussit*, Odile Jacob, Paris.

JAGLIN, S. et M.-H. ZERAH (2010), « Eau des villes : repenser des services en mutation », *Revue Tiers-Monde* n° 203, Institut d'étude du développement économique et social, université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris.

MARIN, P. (2009), "Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries", *Trends and Policy Options* N° 8, Banque mondiale/ PPIAF, Washington DC.

SCHNEIER-MADANES, G. (dir.) (2010), *L'eau mondialisée, la gouvernance en question*, collection Recherches, La Découverte, Paris.

STIGLITZ, J. (2003), *La grande désillusion*, Fayard, Paris.

TRÉMOLET, S. et D. BINDER (2010), *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED*, *Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*, À Savoir n° 01, AFD, Paris.

WARNIER, J.-P. (2008), « Invention des traditions et esprit d'entreprise », conférence EUDN « Culture et Développement », décembre 2007, *Afrique contemporaine* n°226, AFD, Paris.

Première partie :

Les grands contrats de PPP
avec des opérateurs internationaux

1.1.

Avant le public était le privé

B. DARDENNE

Introduction

Depuis le début des années 1980, la participation du secteur privé dans la gestion des services publics d'eau et d'assainissement suscite un intense débat. Dans beaucoup de pays, cette question semble récente, issue d'une nouvelle idéologie libérale qui s'est affirmée à la suite des années Reagan – Thatcher. Pourtant, les PPP dans le secteur de l'eau ont existé dès le début des implantations de réseaux urbains. L'active participation de l'initiative privée a même été la règle commune dans nombre de pays, tant dans le monde aujourd'hui « développé » que dans les PED.

L'initiative privée a connu une première heure de gloire, puis elle s'est effacée. La gestion publique des services d'eau s'est progressivement imposée au cours d'un long processus qui a débuté au XIX^e siècle dans les pays les plus avancés, et qui s'est poursuivi au cours du XX^e siècle dans le monde en développement. Au point qu'à l'aube de la nouvelle ère libérale des années 1980, le statut public des compagnies d'eau semblait une règle universelle, à quelques exceptions près (dont la France^[10]).

Il était devenu établi, surtout après la seconde guerre mondiale, qu'une exploitation privée ne pouvait pas garantir aux citoyens un service public essentiel. La nouvelle tendance, à partir des années 1980, vers une « privatisation » ou une délégation croissante de la gestion du service à des entreprises privées a alors été décrite comme un fait innovant, voire révolutionnaire. Ce n'était pourtant qu'un retour de balancier, la relance d'un vieux débat occulté pendant quelques décennies.

[10] Voir sur ce sujet le chapitre suivant.

En effet, l'initiative, le capital et le mode de gestion d'un service éminemment public tel que celui de l'alimentation en eau et de l'assainissement des villes ont tout d'abord été plus souvent « privés » que « publics ».

L'histoire montre que la création des premiers réseaux d'eau urbains des temps modernes^[11] a historiquement précédé de quelques décennies la cristallisation d'un concept de « service public » au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Dans les pays les plus avancés, les premiers réseaux collectifs ont vu le jour à la fin du XVIII^e siècle (Londres, Paris) et plus généralement au cours de la première partie du XIX^e siècle. Dans les pays où le développement urbain a été plus tardif, les premières infrastructures notables datent généralement de la première moitié du XX^e siècle. Dans les deux cas, l'apparition des services d'eau est antérieure à l'organisation d'une gestion publique moderne. C'est d'ailleurs le besoin de créer et de gérer des infrastructures collectives pour les services les plus essentiels – tels que le l'eau et la voirie, puis l'électricité, les chemins de fer, etc. – qui ont induit la nécessité de développer l'administration publique de la ville et de l'État.

1.1.1. Les premiers systèmes européens

Au XVIII^e siècle, Londres et Paris sont de loin les plus grandes villes européennes. Vers 1700, les deux capitales comptent près de 600 000 habitants. Au cours du siècle, la population londonienne s'accroît rapidement pendant que celle de la capitale française stagne. Londres atteint le million d'habitants vers 1800, alors qu'on estime que l'agglomération parisienne ne dépasse toujours pas les 650 000 habitants. Les premiers réseaux d'eau potable apparaissent donc logiquement à Londres ; d'autant que la ville, partiellement détruite par le grand incendie de 1666, a pu être redessinée et modernisée^[12].

Une succession d'initiatives privées s'est enchaînée depuis 1681, date à laquelle l'administration de la ville concède à Peter Morris l'usage de la première arche du London Bridge pour des usages de distribution d'eau pendant une durée de 500 ans ! Dès 1721, des entreprises privées comme la Chelsea Water Company ont l'idée de distribuer l'eau pompée de la Tamise par conduites. L'apparition de la machine à vapeur pouvant élever l'eau du fleuve, puis la capacité de fabriquer des conduites en

[11] Nous ferons ici abstraction des exemples plus anciens, tels que la Rome antique, à la suite desquels il y a eu une rupture de nombreux siècles avant le redémarrage d'une problématique de service collectif organisé.

[12] Ce que les Parisiens n'oseront entreprendre jusqu'à Haussmann, le feu l'aura réalisé presque deux siècles plus tôt à Londres. En l'espace de cinq jours, 13 000 maisons furent réduites en cendres. La ville médiévale ayant disparu, un nouvel urbanisme allait pouvoir être planifié dès la fin du XVI^e siècle. (Dardenne, 2005)

fonte – fruit du développement des premiers hauts fourneaux – constituent les deux tournants technologiques fondamentaux de l'histoire naissante des réseaux urbains^[13]. À partir de 1746, la Chelsea Water Company, une des entreprises implantées à Londres, introduit les tuyaux en fonte, qui remplacent les premières canalisations en bois.

Un siècle après ces premières initiatives, vers 1820, les réseaux d'eau potable de Londres sont gérés par six entreprises privées. La participation des services municipaux à l'activité ne débute qu'à cette époque. Elle couvrira environ 40 % de l'ensemble des réseaux existants vers 1860. Le débat anglais pour la reprise de l'eau par l'État commence véritablement dans les années 1880. La prééminence de l'administration publique s'affirmera rapidement, de sorte que les services privés ne représenteront plus que 10 % de l'alimentation de Londres vers 1900.

À Paris, la première compagnie des eaux n'est fondée qu'en 1777, sur l'initiative purement privée des frères Périer (Dardenne, 2005). Ingénieurs mécaniciens avant tout, ils ont pour objectif d'installer la première machine à vapeur de Paris – la fameuse « pompe à feu » de Chaillot – qui relève l'eau de la Seine pour la distribuer dans un réseau qui s'étendra progressivement sur la rive droite. Ayant obtenu un privilège royal pour 15 ans, les frères Périer créent une compagnie par action et inaugurent l'usine de Chaillot en 1781. Malgré une certaine réussite technique, la Compagnie des Eaux de Paris fait une faillite retentissante en 1788, à la suite d'un scandale boursier qui anime fortement les esprits parisiens à la veille de la Révolution française. L'administration des Eaux de Paris devient alors publique, et le restera jusqu'en 1984, date à laquelle deux contrats d'affermage attribueront pour 25 ans la distribution des deux rives, réciproquement, à la Générale des eaux et à la Lyonnaise des eaux. Ces contrats n'ont pas été reconduits en 2010 : le gouvernement municipal dirigé par Bertrand Delanoë a remplacé le service sous une régie municipale.

Après Londres et Paris, la création de réseaux d'eau s'étend progressivement dans les autres villes européennes, ainsi qu'aux États-Unis, où 15 des 16 systèmes de distribution implantés au début du XIX^e siècle sont privés (Jacobsen et Tarr, 1995).

En général, les initiatives privées qui sont à l'origine des premiers réseaux sont le fruit de capitalistes locaux. Mais les compagnies qui se sont déjà affirmées dans leur ville d'origine commencent à lorgner les besoins d'investissement et de gestion d'autres villes, puis d'autres pays. Un marché international se structure progressivement.

[13] Voir dans le chapitre consacré aux petits opérateurs de Maputo comment l'industrialisation des tuyaux souples a fait apparaître des réseaux d'un nouveau type.

Les grands opérateurs privés, qui auront un rôle majeur vers 1990-2000 dans le déploiement de services concédés au secteur privé dans les PED, ont pour la plupart été fondés au XIX^e siècle. La Compagnie générale des eaux (maintenant Veolia) est établie en 1853 pour gérer le système de Lyon. La Lyonnaise des eaux et de l'éclairage (maintenant Suez) date de 1880. Aguas de Barcelona (Agbar) est créée en 1867, à l'initiative d'investisseurs belges et français, dans le but de construire et d'exploiter le système de Barcelone. L'entreprise devient dominée par des actionnaires catalans à partir de 1919 et a conservé son statut privé jusqu'à nos jours^[14].

Encadré 1 *L'opérateur Aguas de Barcelona*

Aguas de Barcelona est aujourd'hui le principal opérateur privé d'Espagne, avec 26 % de parts du marché national (soit 62 % des 42 % aux mains d'opérateurs privés). Au delà des 23 communes de l'agglomération barcelonaise, Agbar dessert aussi environ 1 000 des 8 000 municipalités espagnoles, soit plus de 17 millions d'habitants.

À partir des années 1990, un nouvel essor international a amené le groupe catalan à prendre des participations sur le marché international, principalement en Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, Mexique, Uruguay), où elle a géré – ou gère encore – les services d'environ 140 communes réparties dans sept pays, totalisant 24 millions d'habitants.

Très vite, ces entreprises ont compris que la demande se généralisait. La Générale des eaux signe à Venise sa première concession à l'étranger en 1879. Après cinq ans consacrés à financer et à réaliser les ouvrages, l'exploitation privée du service y débute dès 1884. Cette concession vénitienne sera maintenue jusqu'en 1973, date à laquelle les services seront finalement municipalisés.

Des contrats similaires sont ensuite établis par la Générale des eaux à Istanbul (1882) et Porto (1883). À Porto, les services resteront concédés à l'entreprise française pendant 44 ans, jusqu'à leur municipalisation en 1927. La compagnie privée qui gère l'eau de Lisbonne, essentiellement aux mains d'actionnaires nationaux, conservera quant à elle un statut privé jusqu'au lendemain de la Révolution des œillets de 1974, quand l'ancienne Companhia das Águas de Lisboa devient l'actuelle Empresa Portuguesa de Águas Livres (EPAL).

[14] Hormis durant un court intermède pendant la guerre civile.

D'autres entreprises privées originaires de divers pays participent aussi au développement d'un marché de la concession à la fin du XIX^e siècle. Toutefois, comme leurs marchés nationaux se sont progressivement réduits par la suite, elles ont généralement disparu avec le temps, au contraire des entreprises françaises ou espagnoles qui ont pu se maintenir et se développer jusqu'à nos jours. Ainsi, l'entreprise anglaise Easton Andersson obtient en 1879 un contrat de concession pour l'alimentation en eau d'Anvers. Ce contrat se terminera en 1930.

En Finlande, des industriels privés signent des concessions dès 1865 à Tempere et en 1871 à Helsinki. À Tempere, le finlandais Abegg revend rapidement (dès 1872) son droit à une entreprise allemande (Juuti *et al.*, 2007). On retrouve des processus semblables en Suède, où les systèmes furent développés par des entrepreneurs privés au moyen de concessions (Linköping à partir de 1870 pour 30 ans, Sundvall à partir de 1874).

À Valence (Espagne), l'entreprise privée AVSA gère l'eau de la ville grâce à une concession établie en 1902 pour 99 ans. Au départ, son capital est essentiellement national. Plus tard, l'entreprise est rachetée par le groupe français SAUR. À la fin du contrat (2000), une nouvelle concession de 50 ans est signée mais AVSA est alors devenue une *joint venture* entre le secteur privé et la commune.

Parallèlement à la multiplication des concessions, le concept de service public de la distribution d'eau s'affine. À la fin du XVIII^e siècle, la notion de service public a un sens distinct de celui admis aujourd'hui. Elle s'oppose à la notion de service privé, c'est-à-dire à la distribution d'eau aux résidences privées. Pour pouvoir vendre de l'eau aux consommateurs privés, les entrepreneurs doivent passer par la voie publique. Il leur faut pour cela obtenir un « privilège » ou une « concession » de la part du gouvernement de la ville. En contrepartie, ils s'obligent à réaliser aussi, selon un cahier des charges plus ou moins bien défini, le « service public », c'est-à-dire l'installation de bornes pour lutter contre les incendies et pour faciliter le nettoyage des rues, et l'alimentation des fontaines publiques gratuites ou payantes (ce que l'on appelle aujourd'hui des bornes-fontaines), voire de certains bâtiments publics. Bien souvent, c'est surtout la crainte des incendies – une menace permanente dans des villes où beaucoup de maisons sont en bois – qui motive avant tout les autorités municipales à signer des concessions.

L'accès au service de l'eau au moyen de branchements résidentiels devenant commun, ce service privé deviendra progressivement une nécessité publique. Mais les problèmes associés à la nature monopolistique du service s'exacerbent. Certaines compagnies privées refusent d'investir vers les quartiers peu rentables, préférant maximiser leur profit sur les actifs existants. Il apparaît assez vite que les besoins des villes, en parti-

culier pour généraliser l'accès et codifier la qualité du service, ne coïncident pas avec la stratégie des investisseurs privés. On constate alors que les contrats de concession sont mal conçus. La régulation économique reste balbutiante et les ajustements tarifaires font l'objet de négociations obscures entre les compagnies et les politiciens.

Les systèmes privés deviennent synonymes d'abus de pouvoir monopolistique, alors même que la distribution d'eau par branchements particuliers est de plus en plus considérée comme une exigence essentielle de santé publique. Dans la plupart des pays, la fin du XIX^e siècle et la plus grande partie du XX^e siècle se traduisent par une reprise progressive – plus ou moins consensuelle ou plus ou moins conflictuelle – des équipements privés par le pouvoir public, comme c'est aussi le cas dans les autres secteurs de biens et services dont l'intérêt public devient explicite (comme l'électricité ou les transports ferroviaires). Les dates et les modes d'intervention varient d'un pays à l'autre, ou même d'une ville à l'autre, mais la tendance est générale.

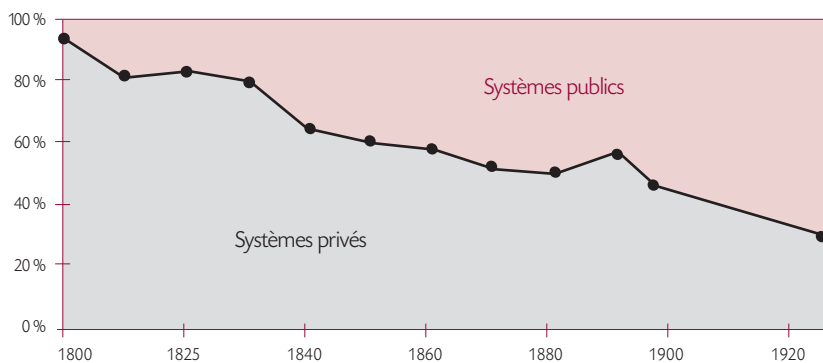
L'évolution nord-américaine à la fin du XIX^e siècle est à ce titre exemplaire. L'expansion vers l'ouest a induit une création permanente de villes nouvelles dont les réseaux d'eau sont typiquement construits par des entrepreneurs privés. La croissance urbaine accélérée dépasse rapidement la capacité financière du secteur privé. Tout autant et même plus encore que les questions de santé publique et de confort des citadins, la crainte des incendies constitue un sujet majeur. La protection contre les incendies exige des conduites de grand diamètre, au-delà de la dimension des réseaux nécessaires pour la distribution facturée aux abonnés. Ce surdimensionnement des ouvrages n'intéresse pas les entrepreneurs privés. Les grandes villes américaines sont donc rapidement contraintes de reprendre à leur compte les réseaux privés. Ainsi, le service des eaux de Seattle est municipalisé à la suite du grand incendie de 1889, qui a malheureusement démontré la dramatique inefficience des réseaux privés existants pour soutenir l'action des pompiers.

Selon Melosi (2000), le pourcentage des *waterworks* ^[15] privés dans les villes américaines décline continûment de 94 % en 1800 à 30 % en 1924. L'eau potable de New York, par exemple, est municipalisée en 1843. Il en est de même en 1848 pour Boston. En 1900, une seule des onze villes du pays comptant plus de 300 000 habitants, a encore un service de distribution d'eau géré par une entreprise privée.

[15] Comme le terme "*waterworks*" l'indique, les entreprises sont avant tout focalisées sur la construction d'ouvrages et non sur la fourniture d'un service.

Graphique 1

Répartition des systèmes de gestion d'eau potable entre opérateurs privés et publics, États-Unis, 1800-1925



Source : Melosi (2000).

Un phénomène similaire s'est opéré en Europe, où la plupart des compagnies privées sont progressivement étatisées. Les services privés perdent du terrain mais conservent cependant une présence significative. En Angleterre et au Pays de Galles, ils desservent encore environ un quart de la population en 1979 lorsque Margaret Thatcher, devenue Premier ministre, va profondément réformer le système.

La France présente une histoire particulière. Après une première phase de reflux, la part de services d'eaux gérés par le secteur privé est à son minimum au début du xx^e siècle, puis croît à nouveau. En 1936, le secteur privé ne gère plus que 17 % de la population française. Cette proportion remonte à 32 % en 1954, pour dépasser 50 % vers 1975 (Guerin-Schneider et Lorrain, 2004). Elle atteint 80 % au début des années 2000, ce qui correspond probablement à un pic historique puisque le retour de la ville de Paris à la gestion en régie à partir de 2010 réduira significativement le poids de la gestion privée en terme de population desservie.

Le secteur de l'eau constitue ainsi une « exception française ». Exception à double titre : exception du « modèle français » par rapport au schéma de gestion de l'eau mis en place dans les autres pays, mais aussi exception de l'eau par rapport aux autres services d'utilité publique dans le système français.

Encadré 2 L'exception française

La genèse du modèle français de gestion privée du service de l'eau n'est pas liée à un positionnement idéologique libéral. Bien au contraire, il s'est constitué à l'encontre de la tendance jacobine étatiste qui a caractérisé l'économie publique française depuis 1789 jusqu'aux récentes décennies.

Le système français trouve sa source profonde dans la municipalisation de la responsabilité du service public de l'eau dès le démarrage de ce dernier, et dans un refus répété de l'État central d'appuyer les communes, notamment financièrement, dans une tâche qui allait devenir de plus en plus lourde. La délégation de service « à la française » est fondamentalement empreinte de pragmatisme. Sans accès – du moins pendant de longues périodes – aux financements de l'État, et avec une taille souvent trop restreinte pour structurer des services d'exploitation performants, les communes françaises ont été obligées de faire à appel à l'initiative privée avec laquelle elles ont lentement façonné un mode de fonctionnement *sui generis*, certes perfectible mais qui, globalement, a donné des résultats relativement satisfaisants.

L'exception française face aux autres pays tient surtout au nombre extravagant de communes du pays (36 763 à l'heure actuelle), bien supérieur aux 433 *counties* du Royaume-Uni ou aux 278 *municípios* portugaises. Malgré le fort développement des mécanismes de regroupement inter-municipal avec les syndicats de communes, on recense plus de 15 000 entités responsables d'un service de l'eau en France (Dardenne, 2007).

L'exception de l'eau (et du traitement des ordures ménagères) par rapport aux autres services publics marchands français est liée au refus du très jacobin gouvernement national de se mêler de ce service considéré comme essentiellement local et donc municipal. Ce refus a été maintes fois répété depuis 1789. Le modèle de capitalisme d'État qui a empreint à peu près constamment le gouvernement national jusqu'aux années récentes a donc épargné le secteur de l'eau, contrairement par exemple à l'électricité, nationalisée et étatisée. Il est probable que le fait surprenant d'avoir vu la Générale des eaux échapper à la dernière grande vague de nationalisation lancée par le président Mitterrand en 1981 s'explique fondamentalement par le manque d'aspiration de l'État à devoir s'approprier un secteur délibérément laissé aux communes.

Alors que l'étatisation apparaissait ailleurs comme la réponse logique aux problèmes de monopole et de divergences entre intérêt privé et besoins publics, la France et, dans une moindre mesure, l'Espagne ont développé des schémas originaux combinant investissement public et exploitation privée, grâce à la mise en place d'une ingénierie contractuelle sophistiquée. En France, le modèle de l'affermage permet à une entreprise privée de gérer le service et de collecter la recette des abonnés finaux – ce qu'une

entreprise privée sait faire le mieux – tout en laissant au pouvoir public le contrôle de la planification et les décisions d'investissement, c'est-à-dire ce qui est le plus essentiel pour garantir l'universalité et la qualité du service public. C'est du moins en théorie ce qu'exposent les défenseurs de ce modèle. De son côté, l'Espagne s'est orientée vers la constitution d'entreprises mixtes où un opérateur privé prend une part minoritaire de la compagnie d'eau et l'exploite sous le contrôle de l'autorité publique locale, qui reste l'actionnaire principal. Ainsi, alors que les entreprises privées spécialisées dans les services d'eau urbaine ont progressivement disparu dans d'autres pays, elles sont restées actives en France – où elles reprennent des parts de marché au long du xx^e siècle – et en Espagne, où elles ont réussi à se maintenir dans le cadre politique plutôt contraire du régime franquiste.

Encadré 3 *L'exemple de Montréal*

Barraqué (2005) met en avant l'exemple de Montréal pour justifier l'inévitable municipalisation après une phase initiale de développement privé. Il montre comment une entreprise privée a obtenu une concession pour la distribution d'eau de la couronne britannique dès 1798, c'est à dire avant même que la municipalité soit créée. À peine constituée, cette dernière entre en négociation avec l'entreprise qui rencontre des difficultés financières et fournit un service très limité et de mauvaise qualité. L'objectif de la municipalité est de généraliser la desserte et de s'assurer que les réseaux d'eau sont correctement dimensionnés pour protéger la ville contre les incendies. Dans une première phase (1843-1845), la corporation municipale de Montréal rachète les actions de l'entreprise. Dans un second temps (1850), l'obligation d'usage est instituée sous la forme d'une mesure juridique contraignant les Montréalais à raccorder leur résidence au service d'eau. Avec la multiplication des abonnés, qui doivent dès lors payer une taxe d'eau basée sur l'assiette foncière, les dirigeants locaux peuvent mobiliser les fonds nécessaires à la mise en chantier d'un nouvel aqueduc et à la pose d'un réseau de conduites de distribution étendu à l'ensemble des rues de la ville.

1.1.2. Les premiers systèmes dans les PED

Dans les PED, si le transfert graduel des services d'eau des premiers investisseurs privés vers des modes de gestion publique se vérifie aussi, il est souvent associé à des questions de souveraineté nationale, plus qu'à des problèmes d'abus monopolistique. En effet, les entreprises qui ont été responsables des premiers développements d'infrastructures sont non seulement privées, mais aussi aux mains de capitaux étrangers.

En Amérique latine, région politiquement indépendante depuis le début du XIX^e siècle, les capitaux étrangers dominent un siècle plus tard d'immenses portions des économies nationales. Les intérêts économiques du sous-continent ne sont alors pas liés aux anciens colonisateurs espagnols ou portugais, mais plutôt aux entreprises et banques anglaises, françaises et nord-américaines. Au cours du XX^e siècle, les nations latino-américaines n'auront de cesse de reprendre en main leur économie, tout d'abord au profit des élites locales, puis plus lentement vers une démocratisation de la société. La théorie dominante de la CEPAL^[16] prône un état interventionniste. L'eau urbaine, service symbolique s'il en est, a donc été rapidement nationalisée.

L'Uruguay constitue un exemple assez représentatif du processus qui s'est déroulé dans beaucoup de grandes villes latino-américaines. Après un été particulièrement sec, le gouvernement national décide en 1867 de lancer un appel à concession pour réaliser un système d'eau potable à Montevideo. Il s'agit à l'époque de desservir 9 000 maisons pour une population de l'ordre de 70 000 habitants. Un consortium réunissant trois investisseurs uruguayens gagne l'appel d'offres et initie la construction du réseau. Ces capitalistes nationaux revendent rapidement leur concession à une entreprise britannique, *The Montevideo Waterworks Co. Ltd*. Le gouvernement uruguayen ne pourra acheter la compagnie qu'en 1950, comme part du remboursement de la dette qu'avait accumulée le Royaume-Uni en Uruguay pendant la seconde guerre mondiale. La concession est éteinte en 1952, et la compagnie de statut privé détenue par l'État est alors transformée en entreprise publique – *Obras Sanitarias del Estado* (OSE) – toujours en charge aujourd'hui des services d'eau urbains du pays. La nouvelle constitution de 2004 interdit la participation du secteur privé dans la gestion des services d'eau.

À Buenos Aires, les autorités de la Province prennent aussi conscience de la nécessité de développer l'alimentation en eau et le drainage urbain à la suite des épisodes climatiques exceptionnels qui entraînent de graves épidémies en 1867 et 1871. Pour fournir à la population une eau saine en s'appuyant sur les nouvelles techniques d'hygiène publique, un contrat de type affermage est attribué en 1887 à une société privée. Cette entreprise anglaise (*Samuel Hale and Company* puis *Buenos Aires Water Supply and Drainage Company Ltd*) doit terminer les constructions d'ouvrages timidement initiées par l'administration publique, puis gérer le service. Mais la grave crise financière qui frappe l'Argentine en 1890 conduit à l'annulation du contrat dès 1891. Contrairement à sa voisine Montevideo, la capitale argentine n'arrive pas à instituer un « partenariat »

[16] Commission économique pour l'Amérique latine, créée en 1948 en tant qu'antenne régionale du Conseil économique et social des Nations unies. Avec des figures de proue comme Raul Prebisch ou Celso Furtado, la CEPAL a eu dans les années 1950-1960 une forte influence sur la pensée économique du sous-continent, en développant la théorie des économies périphériques.

avec une entreprise privée. Une « Commission spéciale des ouvrages de salubrité » est maintenue pour assurer l'administration et la mise en œuvre des chantiers. Ce n'est qu'en 1912 que l'*Obras Sanitarias de la Nación* (OSN) est définitivement structurée sous la forme d'une véritable entreprise publique. Son sigle "Obras" (ouvrages) et non "Servicios" (services) marque bien ses objectifs, qui sont ceux d'un constructeur plus que ceux d'un exploitant. L'OSN ne sera démembrée qu'en 1994, avec la mise en place de la concession attribuée à un groupement dirigé par la Lyonnaise des eaux. La concession de Buenos Aires marque le départ de la phase contemporaine des PPP dans le secteur de l'eau dans les PED (Botton, 2007 et Marin, 2009).

Au Brésil, les premières négociations faisant intervenir des entreprises privées débutent dès 1833, lorsqu'une compagnie de capital anglo-brésilien se porte candidate pour obtenir la concession de la distribution d'eau de Rio de Janeiro. Cette première affaire n'aboutit pas.

Il semble que la *Companhia do Beberibe*, qui administre l'eau de Recife dès 1837, soit la première entreprise privée ayant obtenu la responsabilité du développement du service d'eau potable dans une ville brésilienne. Une autre entreprise privée, la *Recife Drainage Company Limited* obtient plus tard la responsabilité de l'assainissement de la capitale pernamboucaine, à partir de 1873. Toutefois, le gouvernement local doit reprendre la responsabilité des services d'assainissement (1908) puis de l'eau (1912), face aux pitoyables performances des concessionnaires et en réponse aux terribles épidémies qui affectent la ville.

À Rio de Janeiro, la City Company opère l'eau de 1863 à 1947, alors qu'une autre entreprise privée, la Companhia Cantareira, développe les services de São Paulo de 1877 à 1893.

Encadré 4 L'exemple de Porto Alegre

À Porto Alegre, la *Companhia Hidráulica Porto-Alegrense* est créée en 1860. Détentrice du monopole des ventes particulières d'eau depuis la rivière Arroio Dilúvio, elle fournit 1 082 résidences en 1869, outre les fontaines gratuites du service public. Face aux limites de ce premier système, une société concurrente, la *Companhia Hidráulica Guaibense*, est autorisée en 1885 à pomper l'eau directement dans le rio Guaiba, le principal cours d'eau qui traverse la ville. Elle fournit 1 065 résidences en 1891. Les protestations populaires, contre l'insuffisance d'eau et la mauvaise qualité du service fourni se généralisent. Devant l'apparente incapacité de l'initiative privée, l'Intendance municipale est contrainte d'assumer la fourniture et la distribution d'eau en acquérant la *Hidráulica Guaibense* en 1904, puis la *Hidráulica Porto-Alegrense* en 1926.

Un processus similaire à celui observé en Amérique latine s'établit dans le cadre de la décolonisation de l'Afrique et d'une grande part de l'Asie à la suite de la deuxième guerre mondiale. Dans une large mesure, le débat public-privé de la gestion des services d'eau se trouve associé à une problématique plus large et plus complexe des divers modèles d'économie coloniale, puis des divers processus de décolonisation.

En Egypte, par exemple, les premières initiatives font suite à la visite de l'exposition universelle de 1867 à Paris par le Khédivé Ismail Pacha, alors très impressionné par les travaux d'Hausmann. La concession des services d'eau du Caire date de cette époque. Elle est attribuée à un ingénieur français, Cordier, qui devient chargé de créer la Générale des eaux du Caire, entreprise privée de droit égyptien. On est alors en pleine phase d'internationalisation de l'économie égyptienne. Le canal de Suez est en construction (il sera inauguré en 1869). Ismail Pacha fait venir les meilleures entreprises européennes pour moderniser le pays, construire des chemins de fer, installer un réseau de télégraphe et créer une ville nouvelle sur la rive gauche du Nil avec Paris pour modèle et le baron Empain pour principal promoteur. Mais la banqueroute financière de l'État conduit les anglais et les français à prendre le contrôle de la situation, puis à occuper le pays. Les anglais sont de fait maîtres de l'Égypte à partir de 1882. Cette domination se formalise par un protectorat à partir de 1914.

Jusqu'à la fin des années 1920, le gouvernement évite d'intervenir dans les incessants conflits opposant l'entreprise de distribution d'eau avec la population du Caire, qui se plaint de tarifs trop élevés et d'abus de position monopolistique. Les cours de justice ne peuvent revenir sur les clauses de droit privé établies par le contrat. Le gouvernement doit cependant quitter sa position de neutralité à partir de 1935, quand la pression politique l'oblige à prendre parti. Les actions de la Générale des eaux du Caire sont alors considérées comme les plus attractives sur le marché financier égyptien. Le bras de fer entre le gouvernement et les intérêts capitalistes en jeu est tumultueux. Il débouche finalement sur une nouvelle convention, signée en 1938, et se traduit par une baisse substantielle des tarifs. L'État a enfin un droit de regard sur l'établissement des prix et la possibilité de faire évoluer le cahier des charges de l'exploitation du service dès que l'intérêt général le justifie. Il faudra attendre 1956 pour que le gouvernement de Nasser étatisé la société et remplace le service sous la responsabilité directe du conseil municipal^[17].

De même à Alexandrie, les intérêts privés, cette fois britanniques, ont dominé la compagnie de distribution d'eau pendant de longues décennies. Ainsi qu'au Caire, la compagnie est nationalisée, et de fait étatisée, par Nasser au moment de la crise du canal de Suez.

[17] Cf. Coville (1996).

L'histoire des services d'eaux urbains libanais est assez similaire à l'exemple égyptien. Les premiers développements de réseaux d'eau ont lieu sous l'Empire ottoman, qui attribue des concessions de plusieurs villes – dont Beyrouth – à des entrepreneurs privés. Les contrats sont maintenus durant le protectorat français. Le gouvernement libanais commence à racheter les concessions à la fin des années 1940 et au début des années 1950. La *Beirut Water Authority* est établie en 1951, transformant l'ancien concessionnaire privé en une administration publique.

En Chine aussi, le recours aux capitaux privés et étrangers marque les premiers développements de services d'eau. Le premier système d'alimentation en eau de Shanghai date de mars 1875. À cette époque, la distribution se fait par bateaux-citernes. En 1881, des commerçants anglais achètent ce service et lui adjoignent une usine de pompage et un premier réseau de canalisations. Une compagnie d'alimentation en eau à capitaux anglais voit ainsi le jour à Shanghai. De 1902 à 1937, elle n'a pas le monopole. Des commerçants chinois ou français établissent des compagnies concurrentes, pendant que la municipalité développe le service dans d'autres quartiers. À la libération de Shanghai, en 1949, il y a dans la ville cinq entreprises d'eau potable qui seront fusionnées par le gouvernement maoïste pour créer la compagnie municipale d'alimentation en eau de Shanghai. Cette dernière dispose alors d'une capacité de production de 503 000 m³ d'eau par jour (Valiron, 1996).

Encadré 5 *L'exemple de Macao*

Si le contrat signé avec Suez date de 1985, la gestion privée du service de l'eau de Macao a été continue depuis 1932. Une concession de 60 ans avait alors été signée entre l'administration portugaise du territoire et une compagnie anglaise, la *Macao Electricity Co.*, qui créa la *Sociedade de Abastecimento de Águas de Macao* (SAAM). Cette compagnie dut investir fortement dans les infrastructures et accumula progressivement un niveau d'endettement insoutenable. Une banque privée locale, qui était devenue le principal créancier, finit par prendre le contrôle de l'entreprise en 1982, en échange de la dette. La structure sociétaire évolua ensuite jusqu'à ce que SAAM soit reprise par le consortium *Sino French Holdings Limited*, une *joint venture* associant à parts égales un groupe financier de Hong Kong et la Lyonnaise des eaux. Parallèlement, un nouveau contrat de concession était préparé pour une durée de 25 ans, alors que les actifs physiques étaient transférés de SAAM au gouvernement du territoire.

Ainsi, le contrat de Macao, en quelque sorte pionnier de la nouvelle ère de développement de PPP dans le secteur de l'eau des PED, n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres. Il est le fruit d'une négociation directe. Le contrat de concession est extrêmement simple. La version anglaise ne comprend que 16 pages. Il a pourtant le mérite d'avoir bien fonctionné jusqu'à son terme prévu en 2010.

Dans beaucoup de colonies et de protectorats français d'Afrique, les services d'eau sont gérés par des entités privées, souvent des filiales des groupes qui sont maintenant devenus Veolia et Suez. Dans beaucoup d'endroits, ces structures privées sont souvent restées en place bien après l'accès à l'indépendance. Au Maroc par exemple, Suez (Lyonnaise des eaux et de l'éclairage) est concessionnaire des services d'eau et d'électricité depuis 1914 à Casablanca, 1916 à Rabat et 1919 à Tanger. En 1949, une concession de 50 ans est renouvelée à la Société marocaine de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, filiale nationale de la Lyonnaise. Il s'agit entre autres de construire l'adduction de 80 km depuis l'Oum Er R'bia (Lalhou, 1997).

La Lyonnaise restera un temps concessionnaire de Casablanca après l'indépendance. À cette époque, les autorités marocaines réfléchissent sur l'avenir des services d'eau et d'électricité. Deux orientations politiques s'opposent : certains souhaitent une centralisation étatique avec une « Eau du Maroc », d'autres recommandent des structures plus proches des abonnés où s'exercerait plus aisément l'intervention des élus. C'est la décentralisation qui l'emporte mais en distinguant, d'une part, le concept de régie autonome municipale pour la distribution urbaine (sur le modèle de la Régie autonome des distributions (RAD) établie en 1962 à Casablanca) et, d'autre part, l'établissement d'un Office national de l'eau potable (ONEP), créé en 1972, pour la production et la grande adduction. Dans le discours que prononce Mohamed V annonçant la reprise du service d'eau de Casablanca par une régie municipale, le roi explique qu'il ne s'agit pas d'un désaveu de la capacité professionnelle de l'entreprise française, mais plutôt d'une question de cohérence avec le modèle de gestion du pays mis en place à la suite de l'indépendance. La Lyonnaise et ses filiales maintiendront d'ailleurs auprès de la RAD une assistance technique à peu près continue durant toute la période de régie. Cela explique pourquoi, quand le roi Hassan II décide au début des années 1990 de revenir à un schéma de concession privée, le gouvernement marocain appelle la Lyonnaise des eaux pour négocier en gré à gré un nouveau contrat, en cours depuis 1997.

En Afrique subsaharienne, le développement des services d'eau d'une partie de l'empire colonial français est laissée aux mains d'entreprises privées jusqu'en 1952. La Compagnie des eaux et électricité de l'Ouest africain est créée en 1929. Elle devient l'une des entreprises privées les plus influentes de l'Empire.

Encadré 6 *L'exemple de Tananarive*

La distribution de l'électricité et de l'eau à Tananarive (Madagascar) est initialement confiée à une société anonyme métropolitaine, sous le contrôle de la Banque de Paris et des Pays-Bas. Disposant d'un privilège pour 50 ans, l'entreprise initie la réalisation de travaux en 1906. Un barrage de 170 mètres de long est édifié à une vingtaine de kilomètres de Tananarive et une usine électrique y est inaugurée en 1909. L'eau commence à être distribuée aux premières bornes-fontaines en 1911^[18]. La Compagnie de l'électricité et des eaux de Madagascar devient la première entreprise du pays. Elle mobilise d'importants capitaux privés métropolitains, mais ne fait pas de bénéfices jusqu'en 1939. La Société malgache des eaux qui lui succédera sera nationalisée en 1972 pour s'incorporer dans l'actuelle JIRAMA.

L'entrée en jeu de l'administration publique française dans la gestion de l'eau et de l'électricité en Afrique de l'Ouest ne débute véritablement qu'en 1952, avec l'implantation de l'Énergie AOF, société d'économie mixte dont le capital est réparti entre l'État français (représenté par la Caisse centrale de la France d'outre-mer) pour 35 %, les territoires, collectivités et établissements publics (dont EDF) pour 40 % et les entreprises privées du secteur pour 25 %. Dans la pratique, Energie AOF agit comme une entreprise privée. Elle est en tout cas indépendante de l'administration locale et gère le service par le biais de conventions ou de concessions.

À la veille de l'indépendance, en 1960, l'Énergie AOF change de nom pour devenir la Société africaine d'électricité (SAFELEC), tout en gardant un statut similaire. De même qu'au Maroc, la structure privée va souvent rester en place pendant de nombreuses années après les indépendances. Seul le Mali décidera d'étatiser immédiatement la majorité du capital de la structure issue de l'éclatement de la SAFELEC qui correspondait à son territoire national, créant ainsi Electricité du Mali (EDM) dès 1961 (Hibou, 2007).

En Haute-Volta (ancien nom du Burkina Faso), la SAFELEC se maintient sous le nom de VOLTELEC jusqu'en 1970, date à laquelle il est décidé de séparer les activités eau et électricité. La nouvelle Société nationale des eaux (SNE) chargée de la production et de la distribution dans les centres urbains et semi-urbains reste alors une société d'économie mixte au capital de 15 millions de FCFA, qui dispose d'une convention de gérance avec l'État. Elle gère sept centres. La logique de fonctionnement et d'inter-

[18] En 1941, on comptait 175 bornes-fontaines et 2 000 abonnés particuliers.

vention de la société de droit privé pose cependant un problème de fond. En effet, elle prouve, par une gestion efficace, que l'exploitation du réseau d'eau peut être bénéficiaire, mais au prix d'une stratégie de développement qui désavantage les populations démunies ou éloignées du centre-ville, en privilégiant les branchements particuliers aux dépens des bornes-fontaines et en densifiant le réseau du centre-ville au détriment des extensions dans les quartiers périphériques. Le gouvernement voltaïque décide de corriger l'orientation de sa politique de distribution d'eau potable en créant en 1977 un Office national de l'eau (ONE, puis ONEA) pour remplacer la précédente SNE (Morel à l'Huissier, 1997).

De même, la SAFELEC n'est étatisée qu'en 1968 au Niger, puis en 1975 en Mauritanie.

Au Sénégal, le nouveau gouvernement décide en 1960 de maintenir un contrat d'affermage. Sur la base de ce contrat, La Compagnie générale des eaux du Sénégal, filiale de la Générale des eaux française, assure le service public de distribution d'eau en milieu urbain de 1960 à 1971. Ce n'est qu'après cet intermède de onze ans que l'État nationalise le service avec la création de la Société nationale des eaux du Sénégal (SONEES).

S'intéressant aussi à la gestion des services en Afrique, la Lyonnaise des eaux avait créé la Compagnie africaine des services publics dès 1954. Cette entreprise se consacrera plus particulièrement à l'Afrique équatoriale française, gérant le service de l'eau du Congo et du Gabon jusqu'à l'indépendance (voire même après). Au Congo (Brazzaville), elle ne sera remplacée par la Société nationale de distribution d'eau (SNDE) qu'en 1967, à la suite d'un processus d'expropriation qui donnera lieu à un long litige financier entre le groupe français et la nation africaine.

La Côte d'Ivoire constitue un cas spécifique puisqu'une entreprise de capitaux français – la Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire (Sodeci) – a conservé la gestion des services d'eaux d'Abidjan sans interruption jusqu'à ce jour, signant un contrat de concession avec le nouveau gouvernement national un an après l'indépendance, en 1961^[19]. En fait, l'appel d'offres international avait été lancé quelques mois avant l'indépendance. Le président Houphouët-Boigny, partisan du libéralisme économique, confirme le contrat de délégation du service public dès son accession au pouvoir.

La Saur française, titulaire du contrat, créa ainsi la Sodeci, dont elle ouvrit progressivement le capital à des partenaires privés ivoiriens. La Sodeci étendra progressivement son action à l'ensemble des réseaux urbains d'eau potable du pays, ainsi qu'à l'assainis-

[19] Abidjan compte alors 180 000 habitants ; le réseau de distribution a une longueur de 180 km et dessert près de 4 000 clients

sement. Saur International (groupe Bouygues) conserve 46 % du capital de la Sodeci, aux côtés d'autres actionnaires privés ivoiriens qui contrôlent environ 37 % des actions. La Sodeci est cotée à la bourse d'Abidjan depuis 1978.

Dans les dépendances anglaises, les premières initiatives privées ont en général été remplacées par des organisations publiques avant la fin de l'époque coloniale. La disparition d'une industrie puissante des services d'eau en métropole rendait plus délicate la constitution d'entreprises privées spécialisées dans les possessions outre-mer. L'administration coloniale a alors dû reprendre à son compte la gestion des services, souvent faute d'alternative. C'est par exemple le cas à Mombasa (Kenya) où une tentative de concéder une licence à un opérateur privé fut faite en 1898, mais sans succès. Pourtant, la Muthaiga Water Supply Company, établie en 1914 pour construire et exploiter un système à Nairobi, a pu se maintenir dans l'autre grande ville kenyane jusqu'en 1923, avant d'être finalement reprise par la Nairobi Municipal Corporation.

L'histoire du Congo belge est particulière. La colonie elle-même est au départ une affaire privée : l'aventure coloniale belge a débuté sous l'impulsion du roi Léopold, à l'encontre de la volonté du parlement. L'État indépendant du Congo fut initialement une possession personnelle du roi belge, qui ne fut officiellement annexée à la Belgique en tant que colonie qu'en 1908. Le développement de la colonie restera caractérisé par un important recours à des structures de droit privé, à l'image de la Compagnie générale de Belgique, entreprise de droit privé tellement imbriquée dans l'histoire nationale belge ^[20] que la classique opposition public-privé devient peu appropriée pour en apprécier la véritable nature. Ainsi, la Société de distribution d'eau de Léopoldville est créée en 1929. C'est une société congolaise à responsabilité limitée dont le siège social est à Bruxelles. Les pouvoirs publics sont pourtant vite appelés à intervenir, en reprenant dès 1933 le service de Léopoldville (actuelle Kinshasa) pour constituer une régie de distribution d'eau de la colonie. Il semble donc que le modèle de gestion du développement de la colonie belge au travers de concessions et d'initiatives privées ait rapidement capoté dans le domaine de l'eau. La Régie, transformée en institution publique autonome, prendra à partir de 1939 le nom de Regideso (qu'elle a conservé jusqu'à maintenant).

[20] Du moins jusqu'à la prise de son contrôle actionnaire par le groupe Suez à la suite de la spectaculaire bataille boursière de 1988.

Conclusion

Dans les pays du Nord comme dans les PED, il serait erroné de considérer que le débat sur la participation d'acteurs privés dans la gestion des services d'eau est un phénomène nouveau. Bien souvent, l'initiative privée s'est trouvée impliquée dans la création et l'exploitation des réseaux urbains avant que l'administration publique puisse être à même d'en assurer le service.

Toutefois, la première génération des PPP de l'eau n'a guère subsisté, hormis quelques exceptions notoires. Deux facteurs principaux sont à l'origine de l'hégémonie des gestions publiques qui a ensuite dominé le secteur.

En premier lieu, le rôle du privé a évolué. L'eau potable urbaine a en effet deux dimensions : il faut disposer d'équipements et il faut exploiter un service. La particularité de ce secteur tient au fait que ces deux dimensions sont approximativement de taille égale : le coût d'amortissement des infrastructures et les coûts directs d'opération sont d'une manière générale de taille équivalente, même si d'énormes disparités peuvent être observées, localement, par rapport à cette règle générale. On ne peut pas dire qu'une dimension prime sur l'autre, qui ne serait qu'une sous-activité. Le grand problème des PPP dans l'eau potable (et l'assainissement) est de clarifier les attentes vis-à-vis du privé : recherche t'on un partenaire financier capable d'apporter les équipements qui font défaut, ou un professionnel capable de gérer le service ? Dans les temps anciens, il s'agissait tout d'abord de construire des ouvrages, puisque ceux-ci n'existaient pas. La Lyonnaise des eaux et de l'éclairage fut avant tout ce que l'on appellerait aujourd'hui un fonds d'investissement dédié. Son nom même vient du fait que ce fonds était géré par le Crédit lyonnais, alors que l'entreprise n'a jamais exploité le service de la ville de Lyon. Le but était de mobiliser des financements pour construire des réseaux. Une fois que les premières infrastructures ont été créées, le débat s'est progressivement déplacé vers la gestion du service. C'est alors que le modèle de la concession a décliné.

En second lieu, les techniques d'ingénierie contractuelle ont montré leurs limites. Dans de nombreux cas, on observe que l'État n'avait pas réussi à formuler des modèles de contrat qui permettent d'éviter les dérives monopolistiques et qui faisaient converger l'action des opérateurs privés vers l'intérêt public. Toute la question de la relance du débat public-privé au cours des deux dernières décennies repose

sur ce point : est-on capable, aujourd'hui plus qu'hier, d'établir des cadres contractuels pouvant cumuler les atouts complémentaires du public et du privé en maîtrisant les contradictions de leurs intérêts respectifs ? C'est finalement l'enjeu qui se cache derrière le concept de régulation.

L'examen historique des premières concessions met enfin en lumière une autre question : celle de la nationalité de l'opérateur. Dans les pays qui ne disposent pas d'une offre privée expérimentée pour apporter les garanties que l'on doit attendre du prestataire d'un service aussi essentiel que l'eau potable, le recours au secteur privé signifie le recours à des entreprises étrangères. Cette question de nationalité a été systématiquement ignorée par les économistes libéraux qui ont prôné le développement des PPP dans les années 1990. Pour la Banque mondiale, peu importe la nationalité de l'opérateur pourvu qu'il soit efficace. Mais c'est oublier que l'eau n'est pas un bien comme les autres. Elle porte une valeur symbolique exceptionnelle dans toutes les organisations sociales. Comme l'expose Antoine Frérot (2009), directeur général de la pourtant très pragmatique Veolia : pour travailler dans ce secteur, il faut comprendre les passions qu'engendrent les réflexions sur le service, il faut en saisir les valeurs symboliques. Confier un service aussi essentiel à un acteur privé est une première décision, le confier à un acteur qui vient de l'autre bout du monde en est une autre, indépendamment de la compétence technique qu'il peut démontrer ^[21].

[21] On observera d'ailleurs que le Gouvernement français – qui était le premier à pousser ses multinationales à partir à la conquête de contrats de concession aux quatre coins du monde – s'est soudain montré très réticent quand il a été question que la Saur, troisième opérateur privé sur le sol national, puisse être vendue à un groupe allemand. En fin de compte, il a préféré étatiser discrètement l'entreprise, qui a été rachetée par la Caisse des dépôts.

Bibliographie

BARRAQUE, B. (2005), *Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir ?*, présentation au séminaire « Accès aux services essentiels dans les PED », Iddri, Paris.

BOTTON, S. (2007), *La multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Karthala, Paris.

COVILLE, J. (1996), *Water, City and Urban Planning: Cairo*, Académie de l'eau (Paris).

DARDENNE, B. (2007), « La France et la problématique mondiale de l'Eau », in « L'eau : la guerre de l'eau aura-t-elle lieu ? », *Revue politique et parlementaire*, Paris, pp. 7-20.

DARDENNE, B. (2006), *The Role of the Private Sector in Peri-urban or Rural Water and Sanitation Services in Emerging Countries*, Document de travail, forum mondial de l'OCDE sur le développement durable « Partenariats public-privé dans la distribution de l'eau et l'assainissement », Paris.

DARDENNE, B. (2005), *L'eau et le feu : la première compagnie des Eaux de Paris (1777-1788)*, Éditions de Venise, Paris ^[22].

FREROT, A. (2009), *L'eau, pour une culture de la responsabilité*, Autrement frontières, Paris.

GUERIN-SCHNEIDER, L. et D. LORRAIN (2004), « Les relations puissance publique-firmes privées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », in « Eau : le temps d'un bilan », *La gazette des communes*, Cahier détaché n° 2 30/1752.

HIBOU, B. (2007), *Énergie du Mali ou les paradoxes d'un « échec retentissant »*, Document de travail n° 37, AFD, Paris.

JACOBSEN, C. et J. TARR (1995), *Ownership and Financing of Infrastructure: Historical Perspectives*, Policy Research Working Paper, N°1466, Banque mondiale, Washington DC.

[22] Cet ouvrage propose une analyse historique de la première expérience française de concession des services d'eau, à Paris, quelques années avant la Révolution française.

JUUTI, P., T. KATKO et H. VUORINEN, H. (2007), *Environmental History of Water*, IWA Publishing, Londres.

LALHOU, M. (1997) : *L'eau, la ville et l'urbanisme : Casablanca*, Académie de l'eau, Paris.

MARIN, P. (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries*, Banque mondiale/PPIAF, Trends and Policy Options, N.º 8, Washington DC.

MELOSI, M. (2000), *The Sanitary City: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present*, John Hopkins University Press, Baltimore.

MOREL À L'HUISSIER, A. (1997), *L'eau, la ville et l'urbanisme : Ouagadougou*, Cergrene ENPC, Paris.

PMSS (2008), *Exame da Participação do Setor Privado na Provisão dos Services de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Brasil*, Programa de Modernização do Setor Saneamento, São Paulo.

VALIRON, F. (1996), *L'eau, la ville et l'urbanisme : Shanghai*, Académie de l'eau, Paris.

1.2.

Le PPP pour développer les services d'eau potable : quelques leçons de l'expérience française pour les PED

C. PEZON et L. BREUIL

Introduction

On se souvient de l'engouement pour la gestion déléguée des services d'eau potable dans les PED. C'était dans les années 1990, dans un contexte macroéconomique marqué par le retour des théories libérales du développement, la programmation d'une réduction des budgets publics et, plus largement, de la réduction de l'intervention des États dans les activités économiques. Ces derniers voient alors dans le PPP un intérêt immédiat : la clé d'accès à des financements. Le PPP est en effet promu par deux acteurs internationaux puissants : la Banque mondiale qui, dans de nombreux cas, conditionne ses prêts à l'ouverture du secteur à des opérateurs privés, et les opérateurs eux-mêmes, qui cherchent à s'internationaliser. Cette coalition d'intérêts va donc formater les premiers contrats, en Amérique latine et en Asie, en hybridant les « modèles » français et anglais. Le modèle français a eu une influence particulière dans les PED. En effet, si la part de marché des opérateurs français ne représente plus que 50 %^[23] environ en 2000, avec une tendance à la baisse, elle a été supérieure à 90 % jusqu'au milieu des années 1990.

[23] Part des habitants servis par un opérateur privé.

Pourtant, à y regarder de plus près, ce qui a été promu comme « modèle français », la concession, était assez éloigné de la réalité du marché français des années 1990. Une analyse plus fine de l'évolution du modèle français de PPP aurait permis d'éviter certains errements, notamment en matière d'évaluation des risques, compte tenu de l'échec que fut la concession sur ses terres d'origine. Dans les années 2000, la concession est abandonnée au profit de l'affermage, notamment en Afrique subsaharienne. Ces contrats d'affermage tirent partie des dernières évolutions apportées à la délégation de service public en France, et représentent, à ce titre, une version moderne et en partie réussie des PPP dans le secteur de l'eau.

L'objet de cet article est d'analyser le modèle français de PPP depuis 1850, à travers l'évolution du contrat et des institutions de sa régulation, dans le but de dégager des leçons qui soient utiles aux pays et communes des PED aujourd'hui tentés par ce mode de gestion. Pour commencer, nous montrerons que les déboires rencontrés par la concession dans les années 1990, notamment à Buenos Aires, étaient prévisibles compte tenu de l'expérience concessive en France un siècle plus tôt. Dans un second temps, nous verrons comment les contrats d'affermage urbains signés en Afrique de l'Ouest au début des années 2000 profitent des améliorations les plus récentes apportées au PPP en France. Pour finir, nous nous interrogerons sur les perspectives de transposition de l'affermage des villes vers les campagnes (très largement programmée en Afrique de l'Ouest), à l'aune de l'expérience française d'affermage des services d'eau ruraux.

1.2.1. L'échec du modèle de la concession pour la généralisation de l'accès à l'eau potable : lecture croisée des expériences françaises et argentines

- *L'impasse du financement privé des investissements pour généraliser l'accès à l'eau potable en France au XIX^e siècle*

Un outil conçu pour financer les points d'eau collectifs. La concession incarne le modèle français original de PPP. C'est en effet sous cette forme que les villes françaises tentent de développer le « service public » de l'eau potable au XIX^e siècle. Celui-ci se limite alors à la distribution d'eau collective (fontaines, bâtiments publics et bouches d'incendie) et la concession se présente d'abord comme un mode de financement de ce service. Le concessionnaire s'engage à financer le développement du service public et obtient, en contrepartie de son investissement, le droit exclusif de proposer un « service privé » de distribution d'eau à domicile, sur le territoire de la commune. Techniquement, le développement du service privé suppose soit l'extension du réseau

primaire assurant le service public et le raccordement des habitations, soit un simple branchement des habitations au réseau primaire.

L'obtention du droit exclusif de la desserte en eau à domicile est donc conditionnée par la satisfaction des besoins du plus grand nombre. Le partenaire public, la commune, est leur représentant. C'est d'ailleurs celle-ci qui paie au concessionnaire un abonnement pour la distribution d'eau collective. Pour les usagers, le « service public » est gratuit. L'abonnement communal équivaut à 5 % des investissements prévus *ex ante* par le concessionnaire pour développer le service public. Au bout d'une vingtaine d'années, quand le cumul des abonnements municipaux égalise les investissements réalisés pour développer le service public, la commune peut cesser de payer son abonnement. Le concessionnaire doit continuer à alimenter le service public à titre gracieux, jusqu'à l'échéance de son contrat, d'une durée totale comprise entre 60 et 99 ans.

La concession permet ainsi à la commune de créer un service public d'eau sans s'endetter et à un prix certain. Ce prix est établi sans marge pour le concessionnaire qui doit rechercher du côté du « service privé » la source de la rémunération de son capital. Dans l'esprit des deux partenaires, le « service privé » est en effet conçu pour servir d'assise au profit du concessionnaire. D'une certaine manière, la concession permet d'exercer une solidarité de ceux qui peuvent s'offrir un abonnement au « service privé », formé par la clientèle fortunée des porteurs d'eau, vers ceux qui s'alimentent au « service public », le marché formé par les premiers éveillant l'intérêt d'entrepreneurs ou de compagnies privés.

Des contrats complets offrant peu de flexibilité. Partenaires public et privés consignent très précisément leurs responsabilités respectives dans les contrats de concession. Bien que d'une durée très longue, ces contrats relèvent de ce que les économistes dénomment des contrats complets, c'est-à-dire des contrats qui, anticipant une série d'événements probables, contiennent suffisamment d'éléments pour prévenir de possibles conflits d'interprétation sur les droits et devoirs des deux parties. En termes de régulation tarifaire, les parties optent ainsi pour une régulation que les économistes ont appelé régulation au prix plafond (*price-cap regulation*). Les prix sont arrêtés pour la durée du contrat et sont fixes, dans un contexte marqué par l'absence d'inflation. En termes d'allocation des risques, cela signifie que la totalité des risques industriels et commerciaux sont portés par le partenaire privé : si ses investissements effectifs excèdent les investissements prévus *ex ante*, au moment de la signature du contrat, et/ou si les revenus tirés du « service privé » sont inférieurs à l'espérance de recettes, le concessionnaire en assume seul les conséquences. À l'inverse, s'il investit moins que prévu pour un résultat identique et/ou si les abonnements au service privé excèdent ses prévisions, il est bénéficiaire en dernier ressort du surprofit du contrat.

Au bout de quelques années, les premières difficultés apparaissent. Les communes et leurs concessionnaires échouent à trouver un terrain d'entente pour faire évoluer des contrats encadrés par des mécanismes de régulation très rigides, et que le Conseil d'État, juge en dernier ressort, fait respecter à la lettre. Pour le service public, le concessionnaire a droit à un taux de rémunération basé sur les investissements prévus au contrat, pour la livraison d'une quantité d'eau donnée, à des points d'eau définis et que le concessionnaire doit édifier sur le territoire de la commune. L'engagement du concessionnaire vaut donc pour le financement d'investissements qui doivent assurer la distribution d'une quantité d'eau limitée en des points précisés contractuellement. Aussi, quand une commune réclame une augmentation des quantités d'eau livrées et/ou la construction de nouveaux points d'eau pour le service public (donc des investissements non prévus au contrat), le concessionnaire peut exiger une augmentation de l'abonnement communal proportionnelle à la quantité d'eau supplémentaire. Cette fixité du taux de rémunération dénie l'existence d'économies d'échelle: le régulateur considère en effet que la production et la distribution de 1 000 m³ d'eau par jour présente le même coût unitaire que la production et la distribution d'une quantité moindre. Or les quantités définies contractuellement s'avèrent généralement insuffisantes, et les normes exprimées en litres par habitant et par jour augmentent progressivement de 20 à 200 entre la moitié et la fin du XIX^e siècle (Baudant, 1980). Pourtant le Conseil d'État reste inflexible dans son interprétation des contrats de concession et conforte les concessionnaires dans leurs droits contractuels, malgré les recours croissants des communes au contentieux administratif.

Plus ennuyeux, les communes échouent à soumettre leurs concessionnaires à une obligation de résultat concernant la qualité de l'eau distribuée, pour le service public comme pour le service privé. Contractuellement, le concessionnaire est, soit soumis à une obligation de moyens – il doit mettre en œuvre les procédés de traitement définis dans son contrat – soit à une obligation de résultat – l'eau distribuée doit vérifier certains paramètres, en général de nature hydrotimétrique. Mais aucun contrat n'exige d'un concessionnaire qu'il s'engage à respecter des normes évolutives de potabilité. Cela introduirait une incertitude sur les investissements à consentir, contraire au caractère complet des contrats de concession. Aussi, quand les communes réclament une modification des procédés de potabilisation par rapport à ceux prévus contractuellement, soit parce que la qualité de l'eau brute a évolué, soit parce que les progrès scientifiques remettent en cause l'efficacité d'anciens procédés, le Conseil d'État leur donne-t-il tort, arguant que le concessionnaire n'est pas tenu de financer des investissements non prévus contractuellement. Il peut donc, en toute légalité, distribuer une eau impropre à la consommation.

Du côté du service privé, la liberté d'action laissée aux concessionnaires est totale. Contractuellement, un concessionnaire s'engage à proposer un service de distribution d'eau à domicile défini en quantité journalière et en qualité. Il doit enregistrer un nombre de demandes d'abonnement minimal (par rue ou par quartier) avant de réaliser les extensions nécessaires au raccordement d'habitants qui s'engagent au minimum pour trois ans à conserver leur abonnement. Les progrès techniques aidant, les concessionnaires tendent à étoffer leur offre de services en proposant, notamment, la livraison d'eau continue en quantité illimitée. Ce type d'abonnement n'est pas prévu dans les contrats de concession, et leur prix est librement déterminé par les concessionnaires. Leur politique consiste à frapper les « excédents de compteur », c'est-à-dire les quantités d'eau consommée en sus de ce qui est prévu dans les abonnements de base, de tarifs plus élevés au mètre cube. S'ajoutent à ces suppléments de recettes, celles générées par la pause et la location de compteurs. Les abonnés et les communes s'en plaignent devant le juge administratif. La position du Conseil d'État est claire et inflexible : les communes n'ont aucune légitimité à intervenir dans les contrats commerciaux qui lient abonnés du service privé et compagnie des eaux ; les abonnés sont libres de refuser les services additionnels proposés par ces compagnies ; les compagnies peuvent développer leur offre de services à condition de conserver dans leur offre l'abonnement au service de base défini dans leur contrat de concession.

Un modèle inapte à généraliser l'accès à l'eau potable à domicile. Après un demi-siècle de système concessif, les résultats en termes de distribution d'eau à domicile sont maigres. En 1892, les 290 services privés dénombrés en France comptent 127 318 abonnés. Ils concernent des villes totalisant 4,5 millions d'habitants (Goubert, 1987). À Lyon, deuxième ville française, la Compagnie générale des eaux enregistre 16 000 abonnés, 30 ans après le début de sa concession.

En outre, la conception des communes sur l'étendue de leur mission de santé publique a sensiblement évolué. Alors qu'au milieu du XIX^e siècle, elles matérialisent la satisfaction de leur mission de police d'hygiène en mettant l'eau à disposition des populations à des bornes-fontaines, elles considèrent, à la fin du XIX^e siècle, que leur mission d'hygiène publique passe par la généralisation de la distribution d'eau à domicile (sous l'influence d'hygiénistes marqués par les découvertes de Pasteur et d'ingénieurs qui maîtrisent désormais la distribution d'eau sous pression et les traitements de potabilisation).

Dans le cadre des contrats de concession, ce service – le « service privé » – s'apparente à un bien de luxe. Il n'a pas vocation à se généraliser. Les concessionnaires l'ont bien compris : plutôt que d'augmenter le nombre d'abonnés au service privé – ce qui suppose de consentir des investissements d'extension – ils concentrent leurs efforts

sur l'augmentation du taux de marge réalisé sur chaque abonné, à travers la promotion de services additionnels. De fait, le marché de la distribution d'eau à domicile est très limité: peu d'habitants peuvent s'offrir un raccordement au réseau et, dans la mesure où la concession repose sur un recouvrement intégral des coûts de l'accès à l'eau sur les abonnés, elle contrevient à l'objectif désormais visé par les communes qui est de généraliser ce mode de distribution.

La fin des concessions. Au début des années 1890, plus aucun contrat de concession n'est signé. Les villes qui n'avaient pas développé de service dans ce cadre s'orientent massivement vers une gestion en régie : elles créent des services publics qui proposent des abonnements à domicile mais ne répercutent pas les coûts d'investissements dans les tarifs. Ces derniers sont financés sur leur budget propre, donc payés par les contribuables.

De leur côté, les villes qui sont engagées dans des contrats de concession tentent de mettre un terme anticipé à leurs contrats. Seules les plus importantes réussissent à s'acquitter des droits d'exploitation dus à leurs concessionnaires, conformément aux clauses de rachat contractuelles. Les autres villes cherchent un compromis avec leurs concessionnaires. Il prend la forme de contrat d'affermage. Les concessionnaires sont progressivement affranchis de leur rôle d'investisseurs au profit du partenaire public. En reprenant à leur compte le financement des investissements, les communes modifient l'allocation des risques du contrat de concession. Les compagnies des eaux n'assument plus les risques industriels et commerciaux : ce sont désormais les partenaires publics qui les couvrent, selon des modalités spécifiques aux autorités publiques investies de la puissance fiscale. Plutôt que de recouvrer les coûts de la desserte en eau à domicile *via* les tarifs, elles financent sur impôt la généralisation de l'accès domiciliaire, sans contrainte de rémunération des capitaux investis. Les concessionnaires, forts de la protection sans faille du régulateur, le Conseil d'État, n'acceptent ces renégociations que parce que l'exécution de leurs contrats se trouve dans une impasse.

La transition de la concession à l'affermage n'est acquise qu'à la suite des bouleversements macroéconomiques induits par la première guerre mondiale. L'inflation fait son apparition. Le prix du charbon, première source d'énergie, est multiplié par neuf. Enfermés dans des contrats à prix fixes, les concessionnaires ne peuvent contenir ces hausses de coût et se trouvent *de facto* en situation de faillite. Ils ont alors intérêt à ce que leurs contrats soient renégociés et, en l'occurrence, à ce que le mode de régulation soit profondément réformé. Sur le plan juridique, cette refonte est connue sous le nom de « théorie de l'imprévision ». Cette théorie du droit administratif reconnaît que certains événements peuvent bousculer l'économie d'un contrat et

échapper au contrôle des parties. Ils ne doivent donc pas en supporter les conséquences mais plutôt intégrer à leur contrat des mécanismes d'adaptation à ces événements imprévisibles. En termes économiques, cela se traduit par l'abandon d'une régulation au prix plafond au profit d'une régulation par ajustement des prix aux coûts (*cost-of-service regulation*).

Cette brève histoire des premiers PPP en France montre que le tandem contrat de concession et régulation par prix plafond est incompatible avec la généralisation de l'accès à l'eau potable et peu résistant aux chocs extérieurs. Le financement privé des investissements suppose un recouvrement intégral des coûts auprès des bénéficiaires – rémunération des capitaux incluse – auxquels une large partie de la population ne peut faire face, dans la limite fixée pour l'amortissement financier des investissements. En outre, on ne peut préfigurer l'ensemble des mesures qui devront être prises pour assurer la continuité du service, et l'adaptation du contrat aux évolutions techniques, économiques et sociales de son environnement. Les actions du concessionnaire ne peuvent s'enfermer dans un contrat complet, sauf à en réduire la durée, ce qui contrevient au financement d'équipement long. L'incertitude qui pèse sur l'évolution des coûts du service oblige à reconsidérer le partage des risques entre les partenaires. Schématiquement, ils peuvent alors être assumés soit par le partenaire public, soit par les abonnés, selon que l'impôt ou le tarif sert à ajuster les recettes aux coûts du service. *De facto*, en France, comme dans l'ensemble des pays développés, ce sont les autorités publiques qui ont pris ce risque à leur charge.

- ***L'échec de la concession des services d'eau en Amérique latine dans les années 1990.***

Un contexte différent : le recours au PPP pour faire face à une crise. Le contexte du recours au PPP en Amérique latine durant la décennie 1990 est très différent : face à une urbanisation explosive et non maîtrisée, les villes des PED ont laissé se développer des bidonvilles qui rassemblaient, selon la première enquête menée par UN-Habitat en 2003, 30 à 40 % de la population en Amérique latine et plus de 50 % en Afrique. Les services urbains essentiels (eau, électricité, transports) ne sont souvent pas assurés dans ces quartiers pour des raisons à la fois financières (coût élevé d'extension des réseaux), mais aussi juridiques et politiques (quel statut donner à ces occupations souvent illégales ?) et organisationnelles (comment gérer de manière pérenne un service adapté à des ménages pauvres ?). Selon Ménard et Shirley (2002), le contexte du recours au PPP résulte de la combinaison de trois facteurs :

1. un secteur urbain en crise, avec une offre discontinue et de qualité médiocre, une demande de service non satisfaite et une défiance à l'égard de la gestion publique ;
2. des contraintes financières macroéconomiques (inflation, déficits publics) ;
3. la volonté politique de changer l'équilibre des pouvoirs existants.

Un modèle hybride qui fait peser un risque financier important sur l'opérateur.

Sous l'égide de la Banque mondiale, le PPP se formalise à partir d'un modèle de partenariat qui hybride les expériences française et anglaise telles qu'elles sont perçues (ou promues) à cette époque. Au modèle français de gestion déléguée, on emprunte le contrat de délégation de service public. D'une durée de 30 ans, il consiste à privatiser le développement et la gestion d'un service dont les infrastructures reviennent de plein droit à la collectivité en fin de contrat. Au modèle anglais de privatisation totale des services, on emprunte le mode de régulation. Une régulation par prix plafond (*price cap*) doit inciter l'opérateur à l'efficacité. La mission de régulation est confiée à une agence nationale de régulation spécialisée, inspirée de l'Ofwat (régulateur pour l'Angleterre et le Pays de Galles). Ainsi construit, le PPP évite une privatisation totale des services d'eau et évolue dans un cadre contractuel qui est censé avoir fait les preuves de son succès en France.

Le modèle concessif promu repose sur un financement privé des infrastructures qui, conjugué à une augmentation des tarifs (maintenus jusqu'alors à un niveau très faible) et à des gains d'efficacité dans la gestion du service, doit permettre de financer l'extension des réseaux et de généraliser l'accès à l'eau. C'est l'extension des services d'eau et le raccordement domiciliaire qui motivent les capitales des pays émergents à s'engager sur la voie du PPP et non, comme les villes françaises 150 ans plus tôt, la création d'un service collectif avec mise à disposition d'eau gratuite. Il s'agit bien d'étendre la desserte en eau à domicile dans les quartiers les plus pauvres, donc de faire exactement ce que la concession échoua à réaliser en France au XIX^e siècle. Sur ce modèle et avec ces ambitions seront signées un certain nombre de concessions en Amérique latine dans les années 1990 : Buenos Aires, la plus emblématique (encadré 7), mais aussi Santa Fe, Cordoba en Argentine, Manaus au Brésil ou encore La Paz-El Alto en Bolivie.

Des objectifs très ambitieux et un fort risque lié à l'appréciation de la demande.

En 1993, le contrat de Buenos Aires comporte des objectifs de desserte ambitieux. Ils se limitent aux quartiers défavorisés formellement reconnus par l'autorité municipale, représentant le quart de la population des quartiers défavorisés de la métropole argentine [24]. En pratique, aucun dispositif spécifique n'a été initialement prévu pour le raccordement des ménages pauvres. Ils doivent s'acquitter des mêmes charges pour leur raccordement. Comme les autres, ils sont dans l'obligation de s'abonner au service si le réseau passe à moins de 12 mètres de leur logement. L'abonnement n'étant pas volontaire, les recettes d'abonnement deviennent prévisibles et permettent au concessionnaire de s'engager sur des objectifs de desserte. C'est sans compter que cette obligation de raccordement est mal acceptée dans les quartiers défavorisés. Cette obligation tourne court : les foyers disposant de source d'approvisionnement alternative (un forage direct dans la nappe) refusent de s'abonner et de nombreux ménages refusent de payer leur facture. Le concessionnaire ne peut poursuivre un programme d'extension assujéti au maintien d'un certain rapport entre les investissements consentis et les recettes attendues.

La renégociation – voire l'annulation – des contrats de concession. Le contrat de Buenos Aires est renégocié au bout de quatre ans, en 1997. Le processus de renégociation est conduit directement par l'État, donc en dehors du cadre institutionnel prévu au contrat (celui du régulateur). Il aboutit à des modifications substantielles des conditions d'extension de la desserte et de son financement. L'échéancier des objectifs de desserte est retardé. La desserte s'étendra grâce à la perception d'une taxe « universelle » qui renchérit la part fixe de la facture des populations déjà desservies, et soulage les futurs abonnés du paiement de leur branchement. Enfin, l'État et la compagnie s'entendent sur le principe d'une révision du tarif tous les cinq ans, de façon à limiter le risque de dérive du prix par rapport aux coûts. Ils abandonnent alors une régulation par prix-plafond au profit d'une régulation par ajustement des prix aux coûts. À l'issue de la négociation, l'allocation des risques entre partenaires a changé. Les risques liés à l'extension du réseau sont désormais assumés par l'ensemble des usagers. Le déroulement de la négociation a par ailleurs stigmatisé l'incapacité du régulateur à offrir un cadre institutionnel propre à rendre exécutoires ou à favoriser la renégociation des termes du contrat. Enfin, l'opérateur peut désormais considérer les usagers des quartiers précaires différemment, et tenter de les associer progressivement au processus de décision et de réalisation des nouveaux branchements.

C'est dans ce contexte qu'intervient la crise du peso argentin : la compagnie, endettée en devises, se retrouve en difficulté car ses revenus en monnaie locale sont brutalement divisés. Les mécanismes d'ajustement des tarifs prévus au contrat ne sont pas applicables lors d'une telle crise, et l'entreprise accumule alors de lourdes pertes. L'échec des négociations entre l'opérateur et l'État, dans un climat de défiance politique généralisée à l'égard des opérateurs privés internationaux, se traduira finalement par la rupture du contrat.

[24] Selon le contrat, le tarif doit permettre une rapide extension du réseau pour atteindre, sur le périmètre de la concession, un taux de desserte en eau potable de 90 % au bout de 10 ans et de 100 % au bout de 30 ans. Le taux de branchement au réseau d'assainissement doit pour sa part atteindre 90 % au bout de 30 ans.

Le cas de Buenos Aires, largement documenté^[25], est emblématique de l'échec des concessions en Amérique latine. La majorité des grands contrats de concession des années 1990 ont échoué sur le même type de difficulté. Trois concessions de services d'eau sur quatre ont été renégociées dans les premières années suivant la signature du contrat (Estache *et al.*, 2003). L'analyse des facteurs qui sont à l'origine de ces renégociations révèle que près de 90 % des cas faisaient l'objet d'une régulation par prix plafond. Le déphasage progressif et inéluctable entre le niveau de risque et sa contrepartie (la rémunération espérée du capital investi) est à l'origine de la renégociation de la plupart des concessions. En outre, comme le souligne la Banque mondiale (2003), les dispositifs institutionnels de régulation se sont montrés inopérants, laissant la volonté politique prendre l'ascendant sur la rationalité contractuelle.

En dépit des conditions économiques, sociales et politiques différentes, l'analyse du déclin de la concession en France à la fin du XIX^e siècle aurait pu alerter sur l'incapacité de ce modèle à généraliser l'accès à l'eau à Buenos Aires un siècle plus tard. En disparaissant, la concession invalide le paiement des coûts par les bénéficiaires comme mécanisme de financement pour l'accès à l'eau. Le caractère marchand du service d'eau et sa dimension de service public ne peuvent ainsi être affirmés simultanément en phase de création ou d'extension du service.

À partir des années 2000, il est progressivement admis que le tarif ne permet pas de financer les infrastructures en phase d'extension, et que le recours à des subventions publiques nationales ou internationales est légitime (OCDE, 2009). À la notion de recouvrement total des coûts se substitue ainsi la notion plus pragmatique de recouvrement « durable » des coûts (*sustainable cost recovery*), y compris chez les bailleurs de fonds.

[25] Alcazar *et al.*, 2002 ; Botton, 2004 ; Botton *et al.*, 2005 ; Breuil, 2004 ; Estache, 2002 ; Estache *et al.*, 2003 et Schneier-Madanes, 2001.

1.2.2. Le succès de l'affermage en France : quelles leçons pour l'Afrique subsaharienne aujourd'hui ?

• Les facteurs de réussite de l'affermage en France.

En France, nous l'avons vu, le PPP ne s'est pas déployé à travers la concession. Il a pris son essor après la seconde guerre mondiale, via l'affermage, d'abord en milieu rural et semi-urbain, puis dans les grandes villes, après les lois de décentralisation de 1982. Exprimé en nombre d'habitants, le PPP concerne, depuis 15 ans, 75 % de la population, mais seulement un tiers des services d'eau potable.

Développement de la desserte par affermage après 1945. Avant la seconde guerre mondiale, il existe 6 000 régies urbaines et moins de 1 000 services délégués (concession convertie en affermage). 29 000 communes n'ont pas de service d'eau. Elles forment un ensemble disparate allant des communes rurales les plus isolées à celles, semi-urbaines, bordant les villes et qui finissent par en constituer les banlieues en absorbant la croissance démographique provoquée par l'exode rural.

Après-guerre, 14 millions d'habitants (le tiers de la population française) ne disposent toujours pas d'eau courante, principalement en milieu rural. Il faut 40 ans pour que le taux de desserte à domicile de la population rurale passe de 30 à 97 % (tableau 1).

Tableau 1 Évolution de l'alimentation en eau à domicile de la population rurale

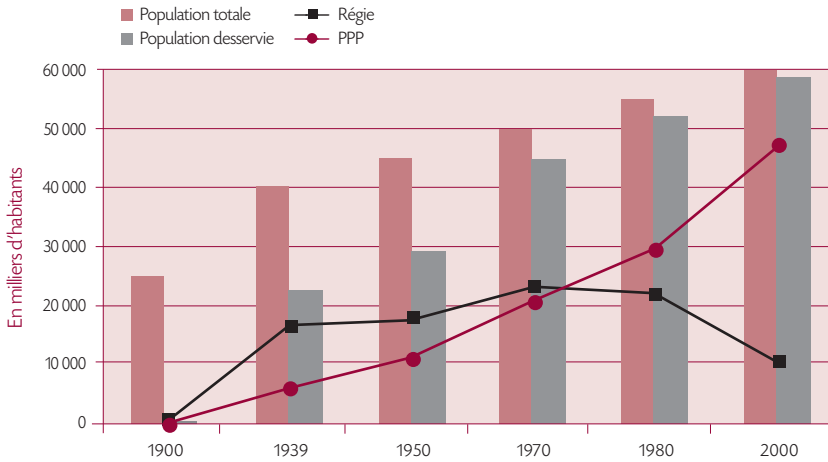
Année	1930	1940	1949	1954	1960	1966	1970	1976	1981	1985	1990
Taux de desserte (en %)	5	25	30	37,6	47,4	65	75,2	88	94	97	98

Source : Pezon (2000).

L'objectif de desserte généralisée s'est appuyé sur le développement de l'affermage, d'abord en milieu rural, à travers la délégation de services ruraux intercommunaux. En moins de 20 ans (1950-1970), le nombre de personnes desservies par un service en affermage double (graphique 2). Puis, dans les années 1980, alors que le marché français est saturé, c'est sur la scène des grandes villes que la délégation se développe brutalement. Minoritaire en 1980, avec moins de 20 % des villes de plus de 50 000 habitants, la délégation s'impose dans les grandes villes, à quelques exceptions près, et gagne 8 millions d'habitants en moins de 10 ans.

Graphique 2

PPP et gestion publique pour la desserte en eau potable en France depuis 1900



Source : Pezon (2007).

Les facteurs clés de succès de l'affermage pour les services d'eau en France. En France, la délégation par voie d'affermage s'est épanouie à l'ombre d'une régulation administrative d'envergure nationale – et non dans un cadre bilatéral local – mise en œuvre au niveau départemental par les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture, responsables de la coordination des investissements, de l'appui-conseil aux communes et de l'allocation des ressources en eau. Le préfet du département, exécutif de ce niveau et représentant de l'État, assurait en outre un contrôle des tarifs de l'eau, suppléant ainsi les communes dans leur rôle théorique de régulation, et le contrat, comme instrument premier de régulation.

1. Le premier facteur clé de succès du PPP repose sur un financement public, coordonné et harmonisé des investissements. L'incertitude sur les coûts inhérente au statut de service public de la distribution d'eau à domicile a été assumée par la collectivité. Les financements publics provenaient pour l'essentiel d'une taxe de solidarité prélevée sur les abonnés des services d'eau urbains, au prorata de leur consommation d'eau potable. Cette taxe abondait un fonds, le Fonds national pour l'adduction d'eau en milieu rural (FNDAE), créé en 1954, et géré par le ministère de l'Agriculture. Ce dernier transférait aux services départementaux de l'Agriculture les financements correspondant aux besoins en équipements tels que définis par ses ingénieurs. Seules les communes dont les plans d'investissement étaient conformes à ceux des ingénieurs d'État étaient éligibles au financement du FNDAE. Il s'agissait donc d'optimiser les investissements par habitant, et de répartir

au mieux les ressources en eau disponibles, quitte à s'affranchir des frontières des communes à travers l'établissement de services intercommunaux.

2. Un deuxième facteur clé de succès réside dans la régulation administrée des prix par ajustement aux coûts d'exploitation. Les risques assumés par le fermier se trouvant limités à l'exploitation des ouvrages et à la gestion du service, c'est à l'échelle de ce périmètre d'activités que s'est appliquée la régulation de type *cost-of-service*. Contractuellement, l'ajustement des prix aux coûts découle d'une formule tarifaire multicritères indexée sur l'évolution des différentes composantes du coût d'exploitation : l'énergie, le personnel et les produits de traitement. Avec une tarification proportionnelle au volume distribué, l'augmentation du chiffre d'affaires du fermier passe par une augmentation de la desserte en eau. La distribution d'eau à domicile devient une activité de masse : rémunérés au volume d'eau distribuée, les fermiers ont en effet intérêt à augmenter le nombre d'abonnés plutôt qu'à chercher à augmenter la marge dégagée sur quelques uns. Ils le font avec d'autant plus de facilité qu'ils n'ont plus à engager de capital. Cette régulation est administrée au niveau départemental par les représentants de l'État : les préfets. En effet, le niveau des prix qui ressort de la clause d'indexation est soumis chaque année à leur approbation. Si l'application de la clause contractuelle aboutit à une augmentation déraisonnable du prix, notamment eu égard aux prix pratiqués à l'échelle de leur département, les préfets ont le pouvoir de fixer un prix inférieur au tarif contractuel. Dans cette configuration, les collectivités assument très imparfaitement les responsabilités qui sont habituellement le lot des partenaires publics régulant leurs services par ajustement des prix aux coûts. Jusque dans les années 1980, le contrôle est en effet exercé par l'État et ses services déconcentrés qui garantissent aux collectivités affermantes une évolution maîtrisée des prix de l'eau.
3. Un troisième facteur clé de succès tient à la standardisation du contrat d'affermage et au nombre réduit de fermiers. En 1951, un contrat type d'affermage est élaboré au niveau national. Il s'impose à toutes les collectivités qui veulent créer ou développer leur service d'eau dans ce cadre contractuel. Le suivi des contrats sera assuré par les services préfectoraux et un contrat standard en facilite le contrôle. Cette normalisation intervient dans un contexte où quelques opérateurs seulement ont survécu, d'une part, au mouvement du socialisme municipal du début du siècle favorable à la régie et, d'autre part, au marasme économique de la seconde guerre mondiale.
4. Un dernier facteur clé de succès réside dans la capacité de l'affermage à polariser les intérêts pourtant divergents des communes, des opérateurs et de l'État (Lorrain, 2008). Ce dernier voit dans le contrat d'affermage le moyen d'atteindre les deux objectifs que sont l'aménagement rationalisé de son territoire en équipement

hydraulique et le recouvrement au moins partiel du coût des services. Le nombre pléthorique de communes est un obstacle à la rationalisation du territoire. La délégation permet de le contourner puisque un oligopole d'opérateurs peut gérer les services de plusieurs communes voisines sans qu'elles aient formellement convenu de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, et générer de fait une péréquation géographique. Un affermage régulé en *cost-of-service* garantit par ailleurs le recouvrement des coûts d'exploitation et de renouvellement des équipements électromécaniques. De leur côté, les communes trouvent dans l'affermage à des professionnels un moyen simple de s'abstraire des contingences que fait naître la base étroite de leur territoire et de leurs ressources humaines et techniques. Enfin, les opérateurs trouvent tout naturellement leur compte à agrandir leurs parts de marchés.

Décentralisation et crise de l'affermage en France. En France, les services d'eau ont toujours été du ressort des communes. La décentralisation de 1982 est donc sans effet. En revanche, elle bouleverse les modalités d'exercice de cette compétence. Le contrat standard d'affermage est désormais caduc et la régulation administrative des prix de l'eau par les préfets est abolie. En outre, les prix doivent permettre un recouvrement complet des coûts pour une gestion à l'équilibre des services, quels que soient leur taille et leur mode de gestion. Toutefois cette dérégulation du marché de l'eau potable dure peu : depuis 1988, les petits services peuvent à nouveau être déficitaires. Quand un service dessert moins de 3 500 habitants, il n'est pas attendu des recettes qu'elles équilibrent coûts d'exploitation et coût de renouvellement.

Entre 1992 et 1997, une série de lois et de dispositifs (en particulier la loi Sapin de 1993) mettent un terme aux dérives développées par les villes et leurs partenaires pour la conclusion de contrats de délégation. La reconduction automatique des contrats est interdite, tout comme la non-publicité d'une offre de délégation. Le versement de droit d'entrée lors de l'adjudication de contrat de délégation est interdit : une commune ne peut plus sélectionner un opérateur sur la base du droit d'entrée qu'il est prêt à lui payer (à la façon d'une enchère).

En formalisant la passation de contrat de délégation, le législateur a ainsi créé des espaces où exercer diagnostic, évaluation et planification. Des outils – les contrats par objectifs, les indicateurs de performance (Guérin-Schneider et Nakhla, 2003) – ont été développés au niveau national puis progressivement intégrés aux contrats locaux pour objectiver les attentes du partenaire public et mesurer la performance du partenaire privé. Des dispositifs comme l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, instauré par la dernière loi sur l'eau sous l'égide de l'Onema, ont aussi contribué à améliorer la transparence dans le secteur.

• *Quelles leçons pour l'Afrique de l'Ouest aujourd'hui ?*

En Afrique de l'Ouest, une nouvelle génération de PPP est expérimentée dans les années 2000 pour augmenter la couverture urbaine. C'est toutefois en milieu rural que se situent aujourd'hui les enjeux du développement du PPP puisque les nouveaux maîtres d'ouvrage locaux sont invités à déléguer la gestion des ouvrages hydrauliques sophistiqués (mini-réseaux) à des entrepreneurs, pour pallier leur manque de compétences.

Les affermages des services urbains en Afrique de l'Ouest. Au Sénégal (1996), au Niger (2001), et plus récemment au Cameroun (2007), des expériences d'affermage des services d'eau urbains ont été tentées. Dans les trois cas, l'affermage intervient entre une société publique de patrimoine et un opérateur privé. Le modèle concessionnaire de la Côte d'Ivoire s'est également transformé progressivement en affermage. La société de patrimoine est propriétaire des actifs de tous les services urbains et chargée des investissements. Le fermier a le monopole de l'exploitation des services urbains d'eau pendant 10 ans. Il entretient et renouvelle quelques actifs (génie civil, électromécanique) suivant un programme de renouvellement défini contractuellement. L'opérateur facture le service et en collecte les recettes. La tarification est la même dans tous les centres urbains et permet une redistribution entre centres urbains rentables et non rentables. Elle comprend des mécanismes *pro-poor* (Trémolet, 2006) : une tranche sociale pour garantir la durabilité des branchements aux plus pauvres et un système de subvention des branchements mis en place pour faciliter l'accès. Ceci contribue à la fois aux objectifs d'équité sociale et à un objectif d'équilibre économique (augmentation des recettes d'exploitation). Le fermier perçoit une rémunération fixe par mètre cube, quelle que soit la tranche de facturation réelle de ce mètre cube. Il est donc incité à desservir tous les clients, qu'ils soient pauvres ou riches. La société de patrimoine utilise le solde des recettes pour financer sur fonds propres ou par endettement les nouvelles infrastructures. Le mécanisme de fixation du prix est de type *cost-plus*^[26] et le prix fermier est révisé régulièrement en fonction du prix des intrants. Il comprend aussi un volet incitatif en introduisant des indicateurs de performance sur le taux de fuite et le taux de recouvrement. La régulation du contrat n'est pas confiée à une agence, et les fonctions de la régulation sont assurées par différentes institutions. S'agissant de la régulation du prix et des performances, un comité de suivi est créé, éventuellement assisté (un auditeur indépendant est nommé pour suivre le contrat au Cameroun), et le modèle financier du secteur est supposé servir de mécanisme de régulation.

[26] On distingue classiquement deux grands modes de régulation et de partage du risque : dans le premier, dit *cost plus*, l'opérateur privé ne supporte pas les risques de variation de coûts unitaires et sa rémunération est indexée sur le coût d'un certain nombre de facteurs de production ; dans le second, dit *price cap*, l'opérateur privé est rémunéré par prix-plafond qui est valable 3 à 5 ans en principe : il supporte le risque de coûts, mais en tire également des gains en cas d'amélioration de la productivité.

L'affermage sénégalais est aujourd'hui considéré comme un succès. Sans revenir en détail sur ce cas, notons toutefois que ce succès se mesure à travers trois progrès majeurs :

1. l'amélioration des performances opérationnelles : le taux de pertes est passé de 31% à 19 % entre 1996 et 2006 et la productivité du personnel a augmenté ;
2. l'augmentation du taux de desserte : plus de 1,7 million de personnes ont été raccordées, avec une couverture quasi universelle en 2006 en milieu urbain, marquée par un fort taux d'accès par branchement individuel de 76 % ;
3. l'autonomie financière du secteur : après une période de transition durant laquelle l'État a subventionné la société de patrimoine, celle-ci a été capable de contracter des emprunts sans la garantie de l'État, sur la seule base des recettes générées par le tarif, grâce à la péréquation entre centres urbains.

Ce succès devra se confirmer, dans un contexte plus incertain (continuité à assurer à la fin du contrat, grands investissements à programmer, etc.).

Après quelques années de fonctionnement, il est ainsi permis de tirer les premières leçons de la réussite de certains types de PPP urbains en Afrique de l'Ouest. Celle-ci repose sur :

- un fort soutien des bailleurs de fonds : il est indispensable pour soutenir la réforme car le succès de l'opérateur privé dépend de la capacité de la société de patrimoine à lancer dans les temps les investissements qui élargiront son assiette de revenu ;
- la régulation par ajustement des prix aux coûts, qui minimise le risque supporté par l'opérateur privé ;
- une mise en concurrence par appel d'offres permettant de sélectionner l'opérateur qui propose le prix de vente de l'eau le plus bas ;
- une forte coalition d'intérêts entre l'État (garant de la politique sectorielle et principal actionnaire de la société de patrimoine), la société de patrimoine et l'opérateur privé, pour que le secteur soit globalement plus efficace ;
- un mécanisme de financement solidaire entre abonnés urbains.

Singulièrement, ces facteurs de réussite tirent partie des expériences et réflexions des années 1990 sur le modèle français, qui se sont traduites par une plus grande transparence des objectifs de performance et des conditions d'équilibre économique du contrat.

Décentralisation et affermage des services d'eau ruraux. Les pays d'Afrique de l'Ouest ont procédé à la décentralisation des compétences en eau potable et en assainissement, à l'exception du Sénégal. Si les communes urbaines se sont naturellement tournées vers l'opérateur urbain historique, privé ou public, les communes rurales héritent d'une multitude d'ouvrages hydrauliques qu'elles n'ont ni la compétence de gérer ni la capacité de développer en terme de desserte. Certains sont gérés par les communautés villageoises, d'autres sont peu ou pas entretenus. Beaucoup ne fonctionnent pas. De plus en plus, les équipements destinés à répondre à la demande en milieu rural consistent en mini-systèmes réticulaires (réseaux simplifiés de distribution). Ces systèmes sont hors de portée de la gestion communautaire et des jeunes communes rurales. Au Burkina Faso et au Bénin, les programmes de mise en œuvre de la réforme prévoient des dispositifs de gestion différenciés selon le caractère sophistiqué des ouvrages. Si les forages à pompe manuelle peuvent continuer à fonctionner sous un régime – réformé ou non – communautaire, la gestion des alimentations en eau potable simplifiée (qui comprennent un réservoir et un mini réseau d'adduction) doit être déléguée à des professionnels, par voie de contrat d'affermage ou d'exploitation.

Dans ce contexte, les leçons tirées de l'expérience française (développement de l'affermage en milieu rural après la guerre) et plus récemment de l'expérience urbaine dans certains pays peuvent-elles apporter des éléments de réponse aux questions qui se posent ? Et en premier lieu, la question de la capacité des acteurs communaux : la délégation doit-elle être un palliatif au renforcement des capacités des acteurs communaux ? Ou faut-il en parallèle développer à l'échelle des communes les compétences pour négocier et faire exécuter un contrat ? Quelle est l'échelle pertinente pour développer les fonctions support à la gestion et à la délégation de service (appui technique, juridique et administratif, accompagnement social) ? Comment consolider le niveau intermédiaire (départements, provinces ou régions) pour accompagner la décentralisation effective des compétences en eau et en assainissement ? Par ailleurs comment financer l'accès à l'eau en milieu rural ? Quelle doit être l'assiette de facturation et donc de solidarité ? Aujourd'hui, le prix de l'eau en milieu rural est en moyenne de 500 FCFA/m³ contre 180 FCFA/m³ en milieu urbain (tarif social^[27] ONEA, 2008). Une péréquation entre usagers urbains et ruraux semble difficile dans un contexte où la desserte urbaine n'est pas achevée.

[27] Dans les tarifications dites « à tranches progressives », le tarif social correspond en général au coût de l'eau au mètre cube pour des faibles consommations (typiquement entre 6 et 10 m³/mois). Il est souvent inférieur au coût de revient afin de subventionner les petits consommateurs (par une tranche surtaxée, souvent au-delà de 30 à 40 m³/mois). Il génère néanmoins de nombreux biais négatifs, en particulier en cas de branchement partagé entre plusieurs familles.

Conclusion

Le détour que constitue l'analyse de l'évolution du PPP pour les services d'eau en France est pertinent dans l'étude des PPP dans les PED du fait de la position largement majoritaire des opérateurs français sur le marché mondial au moment de la promotion de ces partenariats. Ce modèle s'est métissé au contact des différents contextes urbains, sociaux et institutionnels locaux, mais sans que soient bien prises en compte les leçons tirées de la longue expérience française en matière de PPP. Pourtant, leur pertinence semble se vérifier sur les deux premières « générations » de PPP sur lesquelles on dispose déjà d'un certain recul : l'échec des concessions d'Amérique latine (1993-2000) et le relatif succès de l'affermage urbain en Afrique de l'Ouest (1995-2010). La décentralisation engagée en Afrique de l'Ouest, qui s'accompagne d'un mouvement de délégation de l'eau potable en milieu rural, semble quant à elle poser des problèmes encore non résolus pour lesquels une meilleure analyse de l'expérience française de généralisation de l'accès à l'eau dans les communes rurales pourrait apporter de premiers enseignements.

Bibliographie

ALCAZAR, L., M. ABDALA et M. SHIRLEY (2002), "The Buenos Aires Water Concession" in *Thirsting for Efficiency, the Economics and Politics of Urban Water Reform*, Elsevier Publications, Londres.

BANQUE MONDIALE (2003), *Efficient, Sustainable Service for All: An OED Review of the World Bank's Assistance to Water Supply and Sanitation*, Washington DC.

BAUDANT A. (1980), *Pont-à-Mousson (1918-1939) Stratégies industrielles d'une dynastie lorraine*, thèse de doctorat en histoire, Publications de la Sorbonne, Paris.

BOTTON, S. (2004), « Les « débranchés » des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires : opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ? », *Flux-cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* n°s 56/57, Paris.

BOTTON, S., A. BRAILOWSKY et S. MATTHIEUSSENT (2005) "The Real Obstacles to Universal Access to Drinking Water in Developing Countries. Thoughts Stemming from how Poor Neighbourhood Populations Living in Port-au-Prince (Haiti) and Buenos Aires (Argentina) Experience Access to Drinking Water" *PPP and the Poor Series*, Editeur M. SOHAIL, WEDC, Loughborough University, Leicestershire.

BREUIL, L. (2004), *Renouveler le partenariat public-privé pour la gestion des services d'eau dans les villes des pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance*, thèse de gestion, Engref, Montpellier.

BUREL, J. (1912), *La régie directe considérée du point de vue de l'hygiène dans les villes, la question à Lyon*, thèse pour le doctorat en droit, A. Rousseau éditeur, Paris.

COPPER-BOYER, E. (1896), *Des sociétés de distribution d'eau*, thèse de doctorat en droit, A. Pedone éditeur, Paris.

DUROY, S. (1996), *La distribution d'eau potable en France, contribution à l'étude d'un service public local*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

ESTACHE, A. (2002), "Argentina's 1990s Utilities Privatization: a Cure or a Disease?" Working Paper, Banque mondiale, Washington DC.

ESTACHE, A., J.-L. GUASCH et L. TRUJILLO (2003), "Price Caps, Efficiency Payoffs and Infrastructure Contract Renegotiation in Latin America," Policy Research Working Paper 3129, Banque mondiale, Washington DC.

GUERIN-SCHNEIDER L. et M. NAKHLA (2003), « Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement », *Flux-cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* n°s 52/53, Paris.

GOUBERT, J.-P. (1987), *La conquête de l'eau*, Paris, Hachette.

GUILLAUME, M., (1987), « Situation avant la guerre 1939-1945, les faits saillants d'un siècle d'évolution », in LORIFERNE, M., *40 ans de politique de l'eau en France*, Economica, Paris.

LORRAIN, D. (2008), « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », in *Entreprises et histoire* 2008/1 – Volume 50, Eska, Paris.

MENARD, C., et M. SHIRLEY (2002), "Cities Awash: a Synthesis of the Country Cases" in *Thirsting for efficiency – The Economics and Politics of Urban Water Reform*, Banque mondiale et Pergamon Press, Washington DC.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE (1959), *Trois enquêtes sur les services publics ruraux en France, Tome1 – Inventaire des distributions rurales d'eau potable en France au 1^{er} janvier 1954*, Imprimerie nationale, Paris.

MONSARRAT, G. (1920), *Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance*, Bibliothèque municipale et rurale, Paris.

MURARD L. et P. ZYLBERMAN (1996), *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Fayard, Paris.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, (2009), *Managing Water for all: an OECD Perspective on Pricing and Financing*, OCDE, Paris.

PEZON, C. (2009), « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui » in *Revue d'économie industrielle*, n°127, Paris.

PEZON, C. (2007), "The Role of Users' Cases in Drinking Water Services Development and Regulation in France: a Historical Perspective" in *Utilities Policy*, vol. 15, N° 2, Elsevier, Londres.

PEZON, C. (2003), "Water Supply Regulation in France from 1848 to 2001: a Juris-Prudence based Analysis", 7^e conférence annuelle de l'International Society for New Institutional Economics (ISNIE), 11-13 septembre, Budapest.

PEZON, C. (2002), « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés », *Flux-cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n^{os} 48-49, Paris.

PEZON, C. (2000), *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, CNAM, Paris.

PEZON C. et G. CANNEVA (2009), « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du « modèle français » de gestion des services d'eau potable » in *Espaces et Sociétés*, Erès, Paris.

SCHNEIER-MADANES, G. (2001), « La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n^{os} 44/45, 46-64, Paris.

TREMOLET, S. (2006), "Adapting Regulation to the Needs of the Poor: Experience in Four East African Countries" in *BPD Research Series*, mai, Londres.

UN-HABITAT (2003), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*, UN-Habitat, Nairobi.

1.3.

Le contrat d'affermage : étude du cas du Niger

V. DUPONT ^[28]

Introduction

Le Niger est un vaste pays enclavé du Sahel ; il compte 14,7 millions d'habitants (estimation Institut national de la statistique – INS, 2009). Avec un revenu moyen de 262 EUR/hab./an (INS, 2009), le Niger est un des pays les plus pauvres du monde ; il occupait, en 2009, le dernier rang (182^e) du classement IDH du PNUD (PNUD, 2009). Avec sept enfants par femme, dont près de deux n'atteignent pas l'âge de cinq ans, la croissance de la population – rurale à 80 % – est forte (3,3 % en 2009 selon l'INS). Malgré une faible pluviométrie (de 0 mm en zone saharienne à 600 mm en zone soudanienne), les eaux de surface et souterraines sont abondantes mais peu exploitées, compte tenu des contraintes techniques et financières (profondeur des nappes).

Les taux de desserte des services d'eau sont modestes quoique difficiles à estimer. Selon les hypothèses de calcul retenues ^[29], ils varient de 65 à 85 % en milieu urbain, dont environ la moitié par bornes-fontaines. Il est difficile d'estimer l'utilisation des puits, des forages ou de l'eau du fleuve et des marigots (très fréquents dans les quartiers démunis, au moins pour les usages non alimentaires et l'abreuvement du bétail).

[28] Ces travaux font suite à une mission de l'auteur au Niger de juin à septembre 2009 et s'inscrivent dans le cadre d'un projet de recherche mené par l'IRD et financé par l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) qui se propose d'analyser le financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les PED et les modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs.

[29] La première méthode consiste à suivre les critères officiels : dix personnes par branchement privé et 250 par borne-fontaine. Elle donne des consommations moyennes de 70 litres/jour/personne ayant un branchement à domicile et de 35 litres/jour/personne s'approvisionnant à une borne-fontaine. La seconde méthode consiste à supposer que ce n'est pas le nombre de personnes desservies par une borne-fontaine qui plafonne son utilisation mais le volume d'eau par personne qu'il est possible de transporter en une journée, soit 20 litres/jour/personne.

Initialement doté d'une régie nationale gérant l'approvisionnement en eau potable dans les principaux centres urbains du pays, le Niger a entrepris une large réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine (52 centres aujourd'hui, représentant une population de 2,4 millions d'habitants, soit 16 % de la population du pays) qui a abouti en 2001 à la création d'un affermage tripartite.

Le présent article présente la réforme de la gestion des services d'eau urbains du Niger et, en particulier, les raisons qui ont conduit les autorités nigériennes à décider de cette réforme et à opter pour l'affermage comme nouveau mode institutionnel de gestion de leurs services d'eau urbains. Il décrit également quelques points clés des contrats et les conséquences sur les rémunérations et les risques supportés par les parties prenantes. Enfin, il rend compte des conditions économiques et financières de la réalisation de la fourniture d'eau dans les villes du Niger depuis 2001.

1.3.1. Une réforme pour combler un besoin d'investissement

Le Niger, pays pauvre, a toujours fait appel aux bailleurs pour financer ses investissements dans le secteur des services d'eau en raison de l'incapacité des usagers à payer le coût complet d'un tel service et de celle de l'État à le subventionner ou y investir. Alors que dans le Niger de la fin de la période coloniale, la gestion des services urbains d'eau était confiée à une société publique accoudée à la compagnie d'électricité^[30], le besoin d'investissement du secteur conduit à une première réforme institutionnelle, selon les préconisations de la Banque mondiale. En 1987, cette réforme eut trois conséquences :

- la séparation des activités électricité et eau de la Nigelec ;
- la création d'une autre régie nationale, la Société nationale des eaux (SNE), spécifiquement en charge de l'approvisionnement en eau potable dans les principales villes du pays ;
- le lancement d'un programme d'investissement de l'ordre de 23 milliards FCFA, financé essentiellement par les bailleurs (Lettre de politique sectorielle, 2001).

Toutefois, l'instabilité politique que connut le Niger au cours de la décennie 1990 (cf. *infra*) et les difficultés de gestion de la SNE (attente de sept ans pour signer le contrat qui régissait son exploitation avec l'État, arriérés de l'État, etc.) mirent un frein aux investissements des bailleurs. Les investissements constants (en FCFA) de la SNE diminuèrent en moyenne de 33 % par an entre 1989 et 1995 (Aquanet, 1996).

[30] Compagnie des eaux et électricité de l'Ouest africain avant l'indépendance dans les années 1950, puis Société africaine d'électricité en 1961, société anonyme pour la fourniture d'électricité (Safelec) et à partir de 1968, Société nigérienne d'électricité, Nigelec (Tidjani, 1999).

La production d'eau pâtit du manque d'investissement et n'augmenta en moyenne que de 2 % par an. Malgré l'accent mis sur l'accompagnement de la croissance urbaine qui permit au nombre d'abonnés de la SNE de croître en moyenne de 6 % par an, les taux de desserte demeurèrent globalement stables et modestes. À la fin des années 1990, l'État chercha donc à accroître les investissements et à renouer avec les bailleurs, avec qui les relations s'étaient interrompues.

Or, ces derniers, Banque mondiale en tête, conditionnaient leurs crédits et leurs dons à la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle et recommandaient une certaine participation du privé pour améliorer l'efficacité du service, ce même si les performances de la SNE n'étaient pas catastrophiques (Carcas, 2005), comme en témoigne un rendement physique des réseaux d'environ 80 %. L'État répondit à ces recommandations en engageant à partir de la fin des années 1990 une réforme du secteur avec un double objectif : d'un côté, étendre et améliorer le service de l'alimentation en eau potable et, de l'autre, atteindre son autonomie financière, sans recours aux subventions de l'État (MH *et al.*, 2001, contrat plan, article 2).

Cette réforme s'accordait avec la « facilité d'ajustement structurel renforcée » approuvée en 1996 par le FMI qui visait la libéralisation de l'économie nigérienne notamment *via* le désengagement progressif de l'État d'une douzaine d'entreprises publiques et parapubliques (dont seules quelques-unes ont réellement atteint l'autonomie) et la création d'une cellule ministérielle de privatisation^[31] en 1996 (Rohrbach et Gaoh, 2002 et Ordonnance n° 96-062).

À ce titre, plusieurs consultations furent entreprises pour diagnostiquer la situation de la SNE, évaluer la capacité des usagers à payer, déterminer et quantifier les investissements à réaliser et, enfin, mettre en place un modèle financier du secteur. Alors que l'ouverture du secteur à la participation du privé était recommandée par les bailleurs et acceptée par l'État (Aquanet, 1996), l'option du nouveau mode institutionnel de gestion des services d'eau restait à déterminer.

1.3.2. L'option de l'affermage retenue pour minimiser les risques transférés au privé.

Comme au Sénégal une année plus tôt (en 1996), la préférence se porta sur l'affermage plutôt que sur la concession en raison des contextes politique (instabilité), démographique (croissance urbaine forte), économique (pauvreté), historique (pas

[31] Au Niger, il ne s'agit pas d'une réelle privatisation des services d'eau, mais plutôt d'une délégation de service public. Toutefois, c'est ce terme qui est utilisé au Niger, d'où son emploi ici.

d'expérience de la délégation de service public) et international (difficultés de la première vague des PPP).

Le Niger connaissait en effet une forte instabilité politique depuis la Conférence nationale de 1991 qui avait tenté d'instaurer dans le pays d'un régime démocratique, après les règnes successifs des présidents Diori (1960-1974) et Kountché (1974-1987). Au cours de la décennie 1990, le pays se trouvait en situation de quasi faillite, avec une baisse du cours de l'uranium (dont les recettes représentaient jusqu'à deux tiers du budget de l'État), le non versement des salaires des fonctionnaires (jusqu'à un an et demi d'arriéré), une administration pléthorique (40 000 fonctionnaires en 1997), de forts soupçons de corruption portant sur certaines personnalités politiques, une armée omniprésente (deux coups d'État dans la période), une rébellion touarègue latente et une succession d'élections parfois truquées. Après l'assassinat du président Mainassara en 1999, et l'élection du colonel Tandja, le pays connut une plus grande stabilité politique. C'est dans ce contexte politique troublé que se prépara la privatisation de la SNE. Les firmes de l'eau consultées à cet effet déconseillèrent aux bailleurs de proposer une concession au Niger. Ce mode organisationnel, encore plus que celui de l'affermage, requiert en effet sur une longue période (compte tenu de la longueur des retours sur investissements) une confiance importante entre l'autorité concédante et le concessionnaire pour modifier les tarifs et les objectifs de service et de desserte aux conditions rencontrées par la firme (Lorrain, 2008).

Le retard d'investissement pris au cours de la décennie 1990, aggravé par le contexte démographique (croissance des villes de plus de 4 %/an en raison d'une forte natalité et d'un exode rural important), poussèrent également les autorités, conseillées par les bailleurs, à choisir l'option de l'affermage, dans lequel les investissements lourds sont à la charge du public, censé être plus à même de financer de tels montants.

En outre, la faiblesse des revenus de la majorité de la population nigérienne, notamment ceux des nouveaux arrivants en ville, risquaient d'empêcher un recouvrement total du coût du service d'eau par les tarifs et l'application stricte du principe « l'eau paye l'eau ». La réticence des bailleurs à prêter à taux concessionnel au secteur privé (responsable des investissements en cas de concession) dissuadèrent l'État du Niger d'instaurer un régime concessif dans le pays. Les conditions financières de la Société financière internationale ou de la Banque européenne d'investissement – bailleurs souvent impliqués dans le financement des investissements réalisés par le secteur privé dans le cadre d'une concession – sont en effet moins avantageuses que celles offertes par l'Association internationale de développement (IDA) ou l'AFD en termes de bonification de prêts, de durée de remboursement, de période de grâce. Ces derniers peuvent de plus proposer des dons, produit non disponible auprès des

banques d'investissement du secteur privé. Le Niger, pays pauvre qui reçoit une aide importante^[32], obtient de plus des conditions particulièrement favorables de la part des bailleurs multi ou bilatéraux (prêts très concessionnels de l'IDA, don de l'AFD). Ces conditions obtenues par le Niger étaient donc bien plus favorables que celles qu'aurait obtenu un opérateur privé, même très solvable, pour des investissements dans le cadre d'une concession au Niger. Il était donc moins coûteux de faire financer les investissements d'un service d'eau par les bailleurs *via* l'État que par les usagers *via* un opérateur privé.

Enfin, les difficultés des grandes concessions dans certains pays à la fin des années 1990 ont accru l'aversion des firmes aux risques, notamment politiques et financiers^[33] et les bailleurs certainement plus prudents lors des réformes et de l'application du principe du recouvrement total du coût par les usagers (Marin, 2009).

Dès 1996, l'option d'un affermage « hybride » (qui exige du fermier, en plus de l'exploitation, de participer aux investissements du secteur) est donc retenue par l'État (Akine et Ibrahim, 2000) mais c'est la loi n°2000-12 du 14 août 2000 qui concrétise la réforme institutionnelle en annonçant la liquidation de la SNE et la création d'un affermage qui s'articule autour de quatre principaux acteurs dont les attributions sont les suivantes :

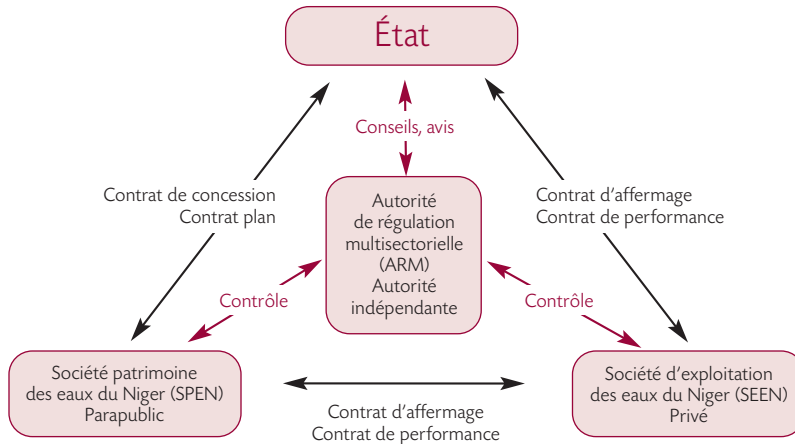
- l'État « *définit la politique sectorielle, la gestion des ressources en eau et en élabore le cadre législatif et réglementaire. Il établit la politique tarifaire.* » ;
- la Société patrimoine des eaux du Niger (SPEN), une société publique qui détient les infrastructures d'eau, élabore et suit les programmes d'investissement (réhabilitation, renouvellement et extension) et finance les investissements structurels lourds (levée des fonds auprès des bailleurs, amortissement, service de la dette, gestion des immobilisations, maîtrise d'œuvre des travaux). Un contrat de concession la lie à l'État ;
- la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN), une société privée qui s'occupe de « *l'exploitation du service public de la production, du transport et de la distribution des eaux* », de l'entretien des infrastructures et de la facturation à l'utilisateur. Un même contrat d'affermage la lie à la SPEN et à l'État ;

[32] Même si l'aide publique au développement est en diminution depuis 2004, elle s'élevait en 2006 à 401 millions USD, soit 11 % du revenu national brut et 27 USD/habitant (OCDE, 2008).

[33] Rappelons que, même si le FCFA est fixé sur le Franc français (donc sur l'Euro depuis 2001), il a été dévalué de moitié en 1994, soit deux ans avant le début du processus de privatisation de la SNE. Le risque de dévaluation, bien que peu faible, n'est donc pas exclu.

- l'Autorité de régulation multisectorielle^[34] (ARM) qui veille à l'application des textes législatifs et réglementaires, protège les intérêts des utilisateurs et des opérateurs, promeut le « *développement efficace du secteur* » (veille notamment à son équilibre financier) et arbitre les conflits éventuels.

Schéma 1 Montage institutionnel de l'hydraulique urbaine au Niger depuis 2001



Source : auteur.

La société d'exploitation, la SEEN, est une société de droit privé nigérien détenue à 51 % par un opérateur choisi par appel d'offres international, à 34 % par les privés nigériens, à 10 % par les salariés et à 5 % par l'État du Niger. Cette structure du capital, calquée sur le dispositif retenu au Sénégal^[35], permet :

- la prédominance de l'opérateur privé, qui fournit son expertise, ses compétences et une partie de l'effectif ;
- l'intéressement des salariés, qui ont beaucoup œuvré pour le succès de la réforme, au profit de leur entreprise ;
- la présence minoritaire de l'État, qui contrôle la régularité de la gestion ;
- la participation du secteur privé du pays, soucieux ainsi de la bonne marche de la société d'eau.

[34] Préalablement créée par l'ordonnance n°99-044 du 26 octobre 1999, l'ARM n'a été effectivement mise en place qu'en mars 2003 en raison d'une certaine lenteur administrative et d'une hiérarchisation des priorités non favorable.

[35] Avec l'exception qu'au Sénégal, les privés sénégalais et les salariés détiennent respectivement 39 % et 5 % du capital du fermier (Tremolet *et al.*, 2002).

Contrairement à la Côte d'Ivoire où les investissements sont gérés directement par le ministère de l'Hydraulique, une entité exclusivement responsable des investissements (la SPEN) a été créée au Niger sur le modèle du Sénégal dans un souci de transparence et de suivi des investissements et des engagements des bailleurs.

La SEEN et la SPEN gèrent aujourd'hui l'approvisionnement en eau potable de 52 centres, dont 51 sont issus du périmètre de la SNE. Les centres de la SNE (51 dès l'origine) ont été choisis suivant des critères géopolitiques (chefs-lieux de région et de département, même si la décentralisation était à l'époque un processus non finalisé) et non pas démographiques : certains villages du périmètre de l'hydraulique rurale comptent plus d'habitants que certaines villes de l'hydraulique urbaine. Depuis la création de la SNE, le périmètre de l'hydraulique urbaine n'est pas territorialisé : il correspond à une liste de centres, dont les frontières – non définies – s'élargissent avec la croissance des villes.

1.3.3. Une rémunération du fermier qui dépend de ses performances

En plus de définir le cadre de la gestion de l'eau en milieu urbain au Niger, les contrats d'affermage et de concession qui régissent respectivement les activités de la SEEN et de la SPEN, établissent (i) le calcul de la rémunération du fermier et de celle du patrimoine, (ii) le partage des investissements à réaliser par les deux opérateurs et (iii) affectent donc les risques que supportent ces derniers.

La rémunération du patrimoine dépend du volume d'eau produit et de la différence entre le tarif moyen pondéré et le prix exploitant de la manière suivante :

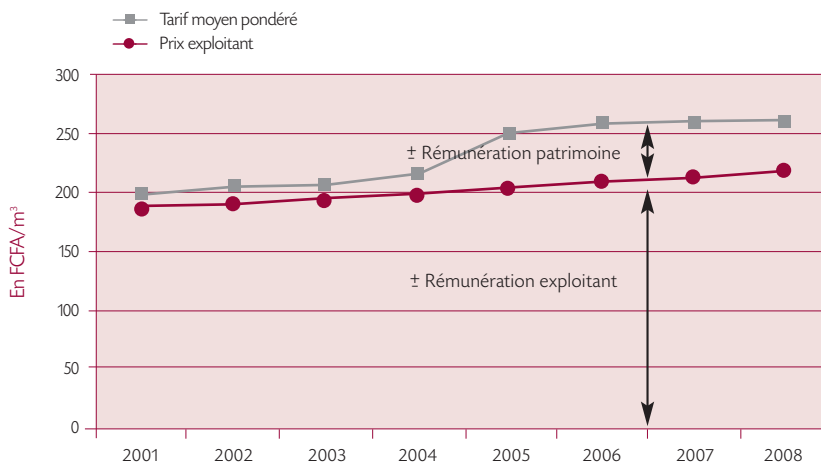
$$\text{Rémunération}_{\text{patrimoine}} = (\text{Tarif}_{\text{moyen}} - \text{Prix}_{\text{exploitant}}) \cdot \text{Volume}_{\text{produit}} \cdot \eta_{\text{rendement_réseau_cible}} \cdot \eta_{\text{taux_recouvrement_cible}}$$

La rémunération du fermier prévoit un système de bonus/malus pour inciter le fermier à améliorer ses performances dans deux domaines clés – le taux de perte sur le réseau et le taux de recouvrement des factures (administration comprise) – et se calcule de la manière suivante :

$$\text{Rémunération}_{\text{fermier}} = \text{Tarif}_{\text{moyen}} \cdot \text{Volume}_{\text{produit}} \cdot \eta_{\text{rendement_réseau_cible}} \cdot \eta_{\text{taux_recouvrement_cible}} - (\text{Tarif}_{\text{moyen}} - \text{Prix}_{\text{exploitant}}) \cdot \text{Volume}_{\text{produit}} \cdot \eta_{\text{rendement_réseau_cible}} \cdot \eta_{\text{taux_recouvrement_cible}}$$

Graphique 3

Evolution du tarif moyen pondéré et du prix exploitant entre 2001 et 2008



Source : données SEEN.

Le prix exploitant (P_e) a été déterminé par l'appel d'offres : Veolia, en proposant un prix exploitant de 190 FCFA/m³ a remporté l'appel d'offres en 2001 (moins-disant). Depuis, afin de garantir au fermier une exploitation dans les mêmes conditions qu'au début du contrat, le prix exploitant est réévalué chaque année en fonction de l'inflation du coût de la main-d'œuvre au Niger, de celui de l'énergie électrique, de celui de produits et services divers et de celui du génie civil.

Le patrimoine reçoit donc la différence entre les revenus de l'exploitation (vente d'eau uniquement^[36]) et la rémunération du fermier. Cette rémunération n'est pas un loyer proprement dit : elle ne dépend pas directement de l'utilisation, par la SEEN, des infrastructures de la SPEN et n'est pas une part fixe de chaque mètre cube d'eau vendu.

[36] Ne sont pas pris en compte les revenus d'exploitation annexes (location des compteurs, construction des branchements) qui vont intégralement à la SEEN.

Tableau 2 *Conséquences sur les rémunérations de la SPEN et de la SEEN dans différents cas types*

Cas type	Conséquences pour la SPEN	Conséquences pour la SEEN
Le volume produit augmente de 10 %.	La rémunération augmente de 10 %.	La rémunération augmente de 10 %.
L'objectif d'efficacité technique (réduction des pertes d'eau) n'est pas atteint à 5 % près.	La rémunération de la SPEN n'est pas modifiée.	La rémunération de la SEEN est amputée d'un montant de 5 % du volume produit x tarif moyen.
L'objectif d'efficacité commerciale (recouvrement des factures) est dépassé de 1 %.	La rémunération de la SPEN n'est pas modifiée.	La rémunération de la SEEN est augmentée d'un montant de 1 % du volume produit x tarif moyen.
Le prix exploitant est réévalué de 1 % et le tarif moyen reste stable.	La rémunération de la SPEN est amputée de 1 % du volume produit x prix exploitant.	La rémunération de la SEEN augmente de 1 %.
Le prix exploitant reste stable et le tarif moyen augmente de 3 %.	L'intégralité du bénéfice supplémentaire est reversée à la SPEN.	La rémunération de la SEEN reste stable.
L'État ne paye pas les factures de ses administrations.	La rémunération de la SPEN n'est pas modifiée.	La trésorerie de la SEEN est diminuée du montant des arriérés.

Sources : à partir de Blanc et Ghesquière, 2006.

Les incitations financières de la SEEN afin qu'elle réduise la quantité d'eau non comptabilisée (fuites et recouvrement insuffisant) sont vues par les acteurs comme solides et comme une force du contrat d'affermage.

1.3.4. Un partage des risques équilibré

Le mode institutionnel de gestion des services d'eau étant l'affermage, les risques sont partagés entre le fermier privé et la société de patrimoine public. Plus précisément, les contrats ont été rédigés de manière à diviser les risques et à les faire porter par les acteurs censés les assumer le plus efficacement. Ainsi, le dispositif retenu donne la priorité à la rémunération de l'exploitation sur celle du patrimoine : l'exploitant prend sa part sur les ventes d'eau, le solde est pour le patrimoine. Les contrats ne font donc porter le risque d'un gel des tarifs que sur les comptes de la société de patrimoine. Il revient donc à cette seule société publique de formuler des souhaits de réajustements tarifaires en fonction de son équilibre financier auprès de l'État (le

fermier privé est absent). De plus, la société patrimoine ayant contracté des emprunts auprès de bailleurs, le dispositif retenu permet à ces derniers de faire pression sur l'État pour qu'un juste réajustement des tarifs permette à la société de patrimoine d'honorer ses dettes.

A contrario, le risque de non paiement des factures de l'État est supporté uniquement par le fermier, censé être capable d'exercer plus de pression sur l'État pour le bon recouvrement de ses factures. On peut néanmoins douter de la capacité réelle du fermier d'exiger de l'État le paiement à terme de ses factures. En effet, même si la situation s'est largement améliorée depuis la réforme, l'État pourrait en effet montrer plus de vigilance pour le règlement de ses propres factures d'eau : en 2008, les arriérés des factures d'eau de l'État s'élevaient à près de 1 milliard 400 millions FCFA, soit 13 % du total des ventes d'eau.

Dans d'autres cas, les risques sont partagés : la SEEN est protégée de la hausse du prix de certains entrants (énergie, produits chimiques, génie civil, main-d'œuvre, etc.) par la formule d'indexation de son prix exploitant ; elle supporte donc ce risque à court terme (le calcul du prix P_e est annuel). *In fine*, avec l'indexation du prix P_e , ce risque est alors supporté par la SPEN, qui invitera l'État à augmenter les tarifs en conséquence.

La SEEN seule supporte par ailleurs le risque de la hausse des prix des produits non prévus par la formule d'indexation du prix exploitant.

Les risques de fuites d'eau sont supportés intégralement et uniquement par la SEEN. Afin de lui donner les moyens d'améliorer le rendement technique, le fermier a été tenu de procéder, sur ses fonds propres, à la réhabilitation des parties vétustes des réseaux (suivant un programme sur cinq ans de réhabilitation de 63,9 km linéaires de conduites^[37]). Il doit de plus renouveler – à ses frais – le matériel d'exploitation, de robinetterie, les branchements et tout équipement électromécanique, électrique et autre dont la valeur nominale est inférieure à 19 millions FCFA. Au début du contrat (2001), cette valeur charnière était de 15 millions FCFA mais, à la demande de la SPEN, elle a été réévaluée en 2006 pour compenser l'inflation. Malgré ces prérogatives confiées au fermier et sa participation technique à la conception de certains investissements (car la SEEN possède une meilleure connaissance des réseaux que la SPEN), le rendement technique dépend toujours partiellement des travaux engagés par la SPEN dans ce domaine. Or, selon la SEEN, ces derniers restent insuffisants et l'empêchent d'atteindre le rendement cible de 85 % (cf. *infra*).

[37] Longueur exprimée en mètre linéaire équivalent. Par exemple, le contrat d'affermage fait état d'équivalence entre 1 mètre de PVC diamètre 200, 3,33 mètres de PVC diamètre 63 et 0,33 mètre de fonte diamètre 400.

Tableau 3 Partage des autres risques

Risques liés à la phase de construction (dépassement du coût, retard, conception des infrastructures inadéquate, etc.)	Supportés selon les cas par le maître d’ouvrage (SPEN) ou le maître d’œuvre (constructeurs ou SEEN)
Risques sur l’exploitation et la maintenance (hausse des coûts de maintenance, augmentation de la fréquence des opérations, etc.)	Supportés exclusivement par le fermier
Risques relatifs à la qualité de l’eau	Partagés, suivant les cas, entre l’État (responsable de la qualité des ressources en eau), la SPEN (responsable de la mise en place des équipements de traitement de l’eau) et la SEEN (responsable de la qualité de l’eau distribuée) (MH <i>et al</i> , 2009)

Source : auteur.

Au Niger, la réforme, qui s’est achevée en 2001, est la dernière née de celles qui touchent les services publics en Afrique de l’ouest (Carcas, 2005). À ce titre, elle prévoit la création d’une autorité de régulation autonome, indépendante et multisectorielle (eau, énergie, transports et télécommunications), conformément aux attentes de la Banque mondiale. Cette autorité s’appuie en outre fréquemment sur un panel d’experts et de consultants financés par les bailleurs. La multisectorialité de l’autorité réduirait le coût de la régulation pour chaque secteur régulé (économie d’échelle) et permettrait un financement de la régulation d’un secteur à caractère social (eau) par d’autres plus lucratifs (télécommunications).

Malgré une création tardive (en 2003, soit près de deux ans après le début des opérations de la SEEN), en raison d’une certaine lenteur administrative et d’une hiérarchisation des priorités non favorable, l’ARM joue un rôle important et elle est de plus en plus sollicitée par les parties prenantes au contrat. En facilitant les prises de décision entre la SEEN et la SPEN et en permettant d’améliorer les relations – parfois difficiles – entre les deux sociétés, elle paraît être bénéfique et efficace dans la résolution des conflits d’importance.

1.3.5. Des résultats techniques satisfaisants.

Les investissements qui ont accompagné la réforme – 59,5 milliards FCFA sur la période 2001-2009 (soit plus de 90 millions EUR ou 3 400 FCFA/an/habitant du périmètre affermé)^[38] – ont permis une croissance sans précédent du volume d'eau produite dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine. Alors que la décennie 1990 a connu une production d'eau quasi stable (augmentation annuelle moyenne de 2,3 %), elle a augmenté sensiblement depuis la réforme, passant de 35,6 millions m³ en 2001 à 48,6 millions m³ en 2008, soit une augmentation annuelle moyenne de 4,6 %.

La desserte a également substantiellement augmenté en valeur absolue : le nombre de branchements privés est passé de 54 868 en 2001 à 89 424 en 2008 (soit une augmentation moyenne annuelle de 8 %) et le nombre de bornes-fontaines est passé de 2 300 à 2 672 (soit une augmentation annuelle de 2 %). Les branchements sociaux ont concerné 46 % du total des nouveaux branchements de 2001 à 2008 et les bornes-fontaines financées par les bailleurs représentent 88 % du total de celles construites sur la période (SEEN, 2009).

Toutefois, les investissements n'ont fait qu'accompagner la croissance urbaine^[39] sans la devancer franchement : la desserte au niveau national calculée avec les critères officiels (dix personnes par branchement privé et 250 par borne-fontaine^[40]) est passée de 60 % en 2001 à 64,6 % en 2008, soit une augmentation de moins de 5 points en 8 ans. Malgré l'accent mis sur la création de branchements particuliers (en densifiant les réseaux et à travers des campagnes de branchements sociaux), la desserte *via* bornes-fontaines reste très importante et, selon les hypothèses de calcul retenues, varie de 28 % à 49% (cf. *supra*).

[38] 24,5 milliards FCFA de l'IDA en prêt et don ; 12,6 milliards FCFA de la Banque ouest-africaine de développement en prêts ; 4,8 milliards FCFA de l'AFD en don ; 6,5 milliards FCFA du gouvernement chinois en don ; 1,4 milliard FCFA de la coopération belge en don ; ainsi que 7,5 et 2,3 milliards FCFA d'autofinancement de la SEEN et de la SPEN.

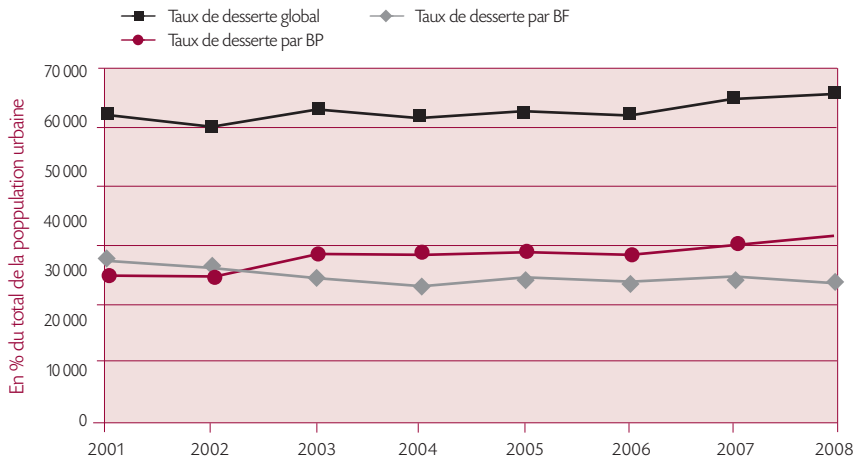
[39] Pour estimer la population urbaine, l'hypothèse des consultants Pöyry (scénario combiné) a été choisie (Pöyry, 2007).

[40] Malgré l'absence de statistiques fiables à ce sujet, tous les observateurs s'accordent à dire que ces chiffres sont très sous-estimés. Néanmoins, leur inexactitude (supposée constante) ne modifie pas l'analyse de la croissance du taux de desserte.

Graphique 4

Évolution des taux de desserte en hydraulique urbaine de 2001 à 2008

(calculés avec les critères officiels : dix personnes/branchement privé, BP, et 250 personnes/borne-fontaine, BF).



Source : données SEEN et population urbaine du scénario combiné de Pöyry (2007).

Par ailleurs, alors que certains centres connaissaient des problèmes de pénurie en 1999 (approvisionnement intermittent, déficit de production chronique, pompes mal adaptés, vétustes ou fonctionnant 24h/24^[41], cf. Mazars *et al.*, 1999), l'eau est maintenant disponible de façon permanente et à pression correcte dans la majorité des centres. Ainsi, et contrairement à d'autres villes du Sahel (Dakar ou Nouakchott par exemple), on ne trouve pas au Niger de systèmes privés de stockage de l'eau ou de pompes^[42]. Toutefois, 19 centres sur les 52 ne possèdent encore qu'un seul forage ; leur situation est donc critique en cas de panne.

Avant la réforme, l'eau distribuée était potable dans 90 % des centres^[43] mais les analyses de la qualité des eaux étaient irrégulières, voire inexistantes dans les centres secondaires et tertiaires (Vivendi Water, 2000). Désormais, la qualité de l'eau est régulièrement

[41] Un forage fonctionnant 24h/24 est souvent signe d'une utilisation excessive de l'infrastructure : il ne peut répondre à une augmentation de la demande et, en cas de faible profondeur de la nappe, peut nuire à la végétation en surface.

[42] À l'exception très particulière des rares grands immeubles de Niamey qui possèdent leurs propres pompes pour alimenter leurs étages, l'eau à 1 bar à la surface (pression contractuelle) ne dépasse pas dix mètres de hauteur.

[43] Les exceptions notoires étaient celles de Tibiri (présence de fluor qui a provoqué des malformations osseuses chez les enfants depuis la mise en route du forage en 1983), de Téra (présence de nitrates), de Loga, Keita et Magaria (teneurs élevées en fer) et de Niamey et Tillabéri (turbidité élevée environ deux mois par an) (Vivendi Water, 2000).

contrôlée par la SEEN : quotidiennement sur station à Niamey (3 fois par semaine sur réseau) et jusqu'à deux fois par an dans les centres à eaux souterraines (SEEN, 2009).

Le contrat de performance de la SEEN exige que la qualité physico-chimique et bactériologique d'au moins 96 % des échantillons prélevés satisfassent aux normes de l'Organisation mondiale de la santé (MH *et al.*, 2001, annexe 1, article 17). La SEEN a atteint ces cibles dès le début du contrat en matière de qualité bactériologique de l'eau distribuée. Pour la qualité physicochimique cependant, la SEEN peine à atteindre les objectifs en raison des teneurs élevées en métaux, en fluorures ou en nitrites des eaux souterraines de certains centres, et de l'absence d'installations de traitement adéquates. La SEEN implore donc la SPEN d'investir en de telles installations et, de manière provisoire, obtient des dérogations d'approvisionnement de la part du gouvernement nigérien (MH *et al.*, 2009).

Comme l'avait fait la SNE, la SEEN a amélioré l'efficacité des ressources humaines. Même si l'effectif du personnel est resté globalement inchangé (entre 490 et 520 agents permanents^[44]), la productivité du personnel a augmenté avec l'extension des systèmes de distribution d'eau et la hausse des exigences en matière de comptabilité, de communication et de management. La SPEN dénombre pour sa part 24 agents. Le ratio effectif du secteur pour 1 000 abonnés s'est ainsi amélioré régulièrement depuis la création de la SNE et s'élevait en 2008 à 5,7 (il était de 17 en 1989 et de 9 en 2001). Ce chiffre reste sensiblement supérieur aux « bons élèves » de la région : le Sénégal et la Côte d'Ivoire, avec respectivement 4,1 et 2,4 agents pour 1 000 abonnés (Trémolet *et al.*, 2002).

1.3.6. Des rendements et un taux de recouvrement croissants mais insuffisants

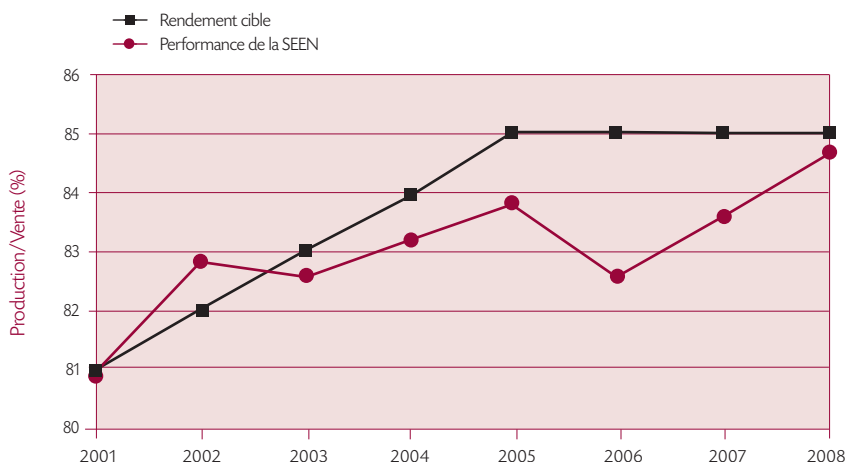
Avant la réforme, le rendement du réseau était d'environ 80 %, un chiffre jugé correct. Parmi les raisons d'un tel résultat : la faible pression dans les canalisations (rares sont les bâtiments de plus de deux étages), la nature du sol (les fuites sur le réseau sont facilement détectables du fait de la non couverture des routes) et des considérations culturelles (les fuites sont rapidement signalées par la population qui considère ce

[44] L'effectif de la SNE n'avait presque pas changé dans les années 1990 : en 1989, la société comptait 537 agents. Le sureffectif de la SNE, évalué à 25 % en 2000 (à l'occasion de la préparation de la privatisation de la société), devait être réduit : le dossier d'appel d'offres obligeait les candidats à préparer un plan social au coût de 1,5 milliard FCFA. Vivendi et la Lyonnaise des eaux, en répondant à l'appel d'offres, ont préféré ne pas suivre les exigences du dossier d'appel d'offres en proposant de garder l'ensemble du personnel de la SNE. Pour cette raison, et conformément à un accord convenu entre les parties au début de la réforme, il n'y a pas eu de licenciement pour raison économique.

bien comme précieux et ne devant pas être gaspillé) (Urbaplan, 2007 et Mazars *et al*, 1999). Ce rendement a progressé d'environ quatre points depuis 2001, suite aux campagnes de réhabilitation des réseaux et de limitation des fuites entreprises par la SEEN. Il s'établissait à 84,6 % en 2008, valeur « exceptionnellement élevée », bien supérieure aux rendements des services d'eau de la plupart des pays de la sous-région : Bénin (78 %), Côte d'Ivoire (79 %), Mali (75 %), Sénégal (80 %), Togo (77 %) (Pöyry, 2007 et Marin, 2009). Il reste cependant en deçà des objectifs fixés par le contrat d'affermage. La SEEN estime être dans l'impossibilité d'atteindre l'objectif de 85 %, arguant du non respect par la SPEN de son engagement prévu dans le cadre du contrat plan d'investir, au moment opportun, dans la réhabilitation du système.

Graphique 5

Rendement du réseau (objectif et réalisation) depuis 2001

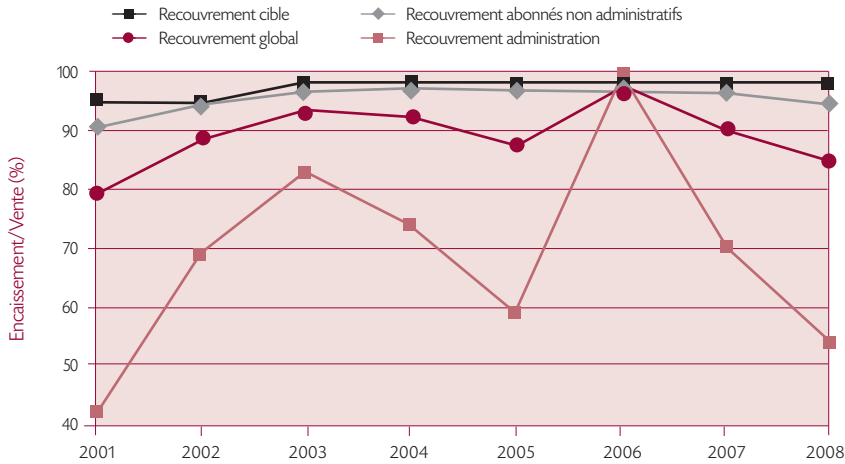


Source : données SEEN.

Par ailleurs, la SEEN a pour obligation de recouvrer au moins 98 % des montants facturés aux abonnés non administratifs pour la fourniture d'eau potable à partir de la troisième année du contrat. Le taux de recouvrement des factures de ces abonnés, bien qu'il n'atteigne pas les objectifs fixés par le contrat de performance, est bon et atteignait 95 % en 2008 : excellent pour les bornes-fontaines (98 % en 2008) et bon pour les particuliers et les commerces (95 % en 2008). Cependant, celui des abonnés administratifs est erratique et passablement médiocre (54 % en 2008). La SEEN semble donc incapable d'imposer le paiement à échéance des factures de l'État.

Graphique 6

Recouvrement (objectif et réalisation) depuis 2001



Source : données SEEN.

1.3.7. Un secteur financièrement équilibré pour l'instant

Tableau 4 Évolution des tarifs hors taxes appliqués aux différents types d'usagers depuis la création de la SNE, en FCFA/m³ ou FCFA/mois courants

Catégories d'abonné Tarif (FCFA/m ³)	1987/ 1990	1991/ 1993	1994/ 1999	2000/ 2001	2002/ 2003	2004	2005	2006/ 2009
Borne-fontaine [45]	85	85	115	115	121	127	127	127
Particuliers 0 à 15 m ³ /mois	105	105	115	115	121	127	127	
Particuliers 0 à 10 m ³ /mois								127
Particuliers 16 à 40 m ³ /mois	173	173	196	207	234	246	246	
Particuliers 11 à 40 m ³ /mois								279
Particuliers 41 à 75 m ³ /mois	263	263	295	312	353	371	415	
Particuliers plus de 40 m ³ /mois								448
Particuliers plus de 75 m ³ /mois	300	300	330	349	395	415	415	
Administrations	260	260	268	283	314	330	403	425
Commerces et industries	260	260	273	289	320	336	403	425
Location compteur diamètre 15 mm (FCFA/mois)	n.c.	n.c.	n.c.	500	500	500	500	500
Éléments d'explication	Création de la SNE	Suppression du Fonds national de l'eau	Dévaluation du FCFA	Début du processus de « privatisation »	Engagements de l'État dans le cadre de la réforme et du PSE			Nouvelle grille tarifaire

Source : auteur.

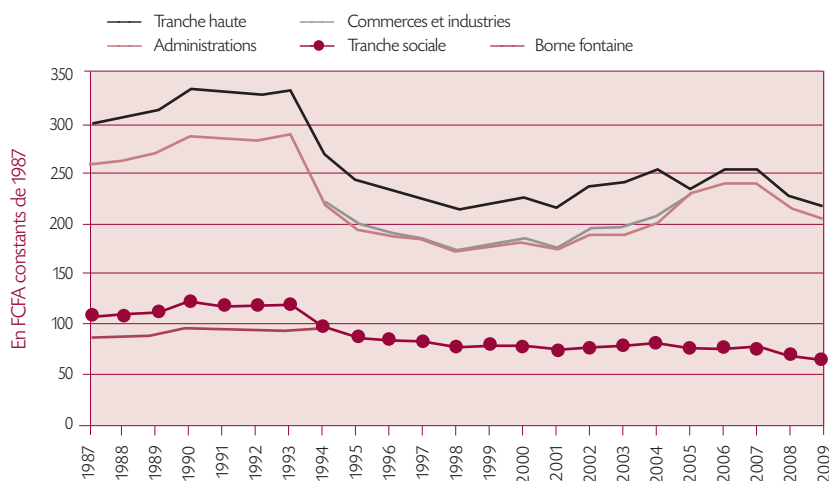
[45] Ce tarif correspond au prix du mètre cube d'eau que paie le fontainier à la SEEN. Les tarifs appliqués aux consommateurs finaux sont bien plus élevés ; ils atteignent souvent de 10-15 FCFA pour un bidon d'une vingtaine de litres (soit 500-750 FCFA/m³).

Le Niger utilise un système tarifaire par tranches progressives qui permet des subventions croisées entre usagers : en considérant le secteur globalement à l'équilibre financier, il est estimé qu'en 2008, la tranche sociale était subventionnée à hauteur de 50 % alors que l'eau de la tranche haute était payée environ 60 % au dessus de son coût de revient^[46]. Les tarifs, décidés par le gouvernement en Conseil des ministres à la demande de la SPEN et avec l'appréciation de l'ARM, ont évolué plus fréquemment depuis la réforme et les augmentations ont davantage touché les tranches hautes (+3,2 %/an en moyenne depuis 2001) que la tranche sociale (+1,2 %/an en moyenne depuis 2001).

Néanmoins, les tarifs restent sensiblement inférieurs à ceux de la sous-région et ceux de la tranche sociale augmentent moins vite que l'inflation : le tarif social, calculé en FCFA constants^[47], est en légère chute depuis 1994.

Graphique 7

Évolution des tarifs entre 1987 et 2009 en FCFA constants



Source : auteur, à partir de données INS.

[46] Supposé égal au tarif moyen pondéré.

[47] FCFA corrigés de l'inflation.

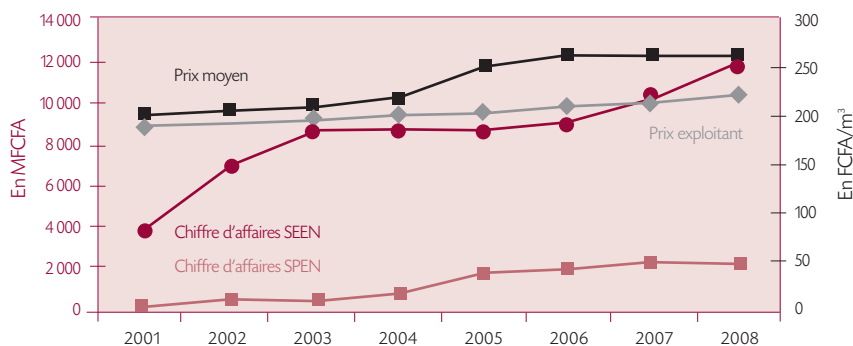
En consommant moins de 10 m³ par mois, le tiers des usagers de la SEEN raccordés (qui possèdent leurs propres branchements) ne paient pas plus de 2 000 FCFA/mois pour leur facture d'eau. Même pour les plus démunis, cette somme reste modeste^[48]. Néanmoins, de nombreux Nigériens ne sont pas directement raccordés au réseau d'eau et achètent leur eau à des intermédiaires à un tarif plus élevé pour un service moindre. Le coût de raccordement au réseau, prohibitif pour de nombreux Nigériens (car proche de 100 000 FCFA), est alors un facteur d'exclusion du réseau.

Par ailleurs, le chiffre d'affaires du secteur (ventes d'eau et location compteur) a augmenté sans interruption pour passer de 6 milliards 499 millions FCFA en 2002 à 11 milliards 415 millions en 2008, soit une augmentation de 76 %, alors que sur la même période le tarif moyen de l'eau augmentait de 27 %. Bien que la SEEN ait connu deux années de démarrage financièrement difficiles^[49] (ARM, 2004 et SEEN, 2009), son résultat net de l'exercice a progressé et elle a pu, à partir de 2005, verser des dividendes à ses actionnaires (SEEN, 2009).

L'objectif de l'équilibre financier du secteur a été atteint en 2006. Depuis, la trésorerie de la SPEN – témoin de l'équilibre financier du secteur – est restée positive. Toutefois, avec la stabilisation des tarifs (donc du prix moyen) et la fin des périodes de grâce des prêts contractés auprès des bailleurs, les simulations financières de la SPEN et de l'ARM prévoient que l'équilibre financier risque d'être compromis si aucun ajustement tarifaire n'est mis en œuvre prochainement.

Graphique 8

Chiffres d'affaires SEEN et SPEN, prix moyen et prix exploitant



Source : données SEEN et SPEN.

[48] À titre de comparaison, un kilo de riz vaut 350 FCFA, un trajet de 150 km en taxi brousse 2 000 FCFA et 10 minutes de communication téléphonique 1 250 FCFA.

[49] Elle connaissait une trésorerie tendue « sous le quadruple effet des arriérés de paiement de l'État, de la nécessité de payer à Nigelec [société nationale d'électricité] des avances sur consommations initialement prévues sous forme de caution bancaire, du lancement d'une partie des travaux de réhabilitation à charge du fermier et du retard dans la définition de la révision du prix exploitant. » (ARM, 2004).

Conclusion

Au vu des réalisations entreprises depuis la réforme en 2001, il semble que l'affermage soit adapté au contexte de l'approvisionnement en eau des villes du Niger, où les populations ne peuvent supporter le coût total du service et où l'État n'a pas la capacité de contribuer financièrement au développement de ce service public. Cet affermage permet de différer le coût des infrastructures pour les usagers et libère d'une tarification au coût complet : l'objectif de la privatisation n'était pas d'appliquer le principe « l'eau paye l'eau » mais de désolidariser le service d'eau de l'État. Les investissements ne sont ainsi supportés qu'à hauteur de 40 % par les usagers, le solde étant réparti entre les bailleurs (33 %) et l'État (26 %).

Aux différents éléments du contexte évoqués dans cet article s'ajoute la forte dépendance du Niger vis-à-vis de ses partenaires financiers. Avec l'importance de la croissance démographique des villes, les taux de desserte actuels et futurs dépendent pour une large part des engagements passés et actuels des bailleurs, et donc des capacités du Niger et de ses bailleurs à nouer des relations durables (stabilité politique) et de la disposition des autorités nigériennes de légitimer ses choix vis-à-vis des usagers et des électeurs (augmentation tarifaires, privatisation).

Le cas du Niger illustre comment l'affermage peut utiliser, en les combinant, les forces du public pour investir en minimisant les coûts pour l'utilisateur et celles du privé pour améliorer les performances techniques du service.

Le dispositif se doit toutefois de garder une certaine souplesse pour s'adapter aux évolutions des conditions du service, de la capacité de paiement des usagers, des besoins d'investissement et des objectifs de desserte et de service.

Bibliographie

AKINE ATTA I. et F. IBRAHIM (2000), « Note d'information sur le processus de privatisation de la SNE du 4 avril 2000 », Cellule interne de privatisation (CIP), Niamey.

AQUANET (1996), *Évaluation de la Société nationale des eaux*, Rapport provisoire, Aquanet, Velsbroek.

ARM (2004), « Décision n°D-2004/03-Ea002, relative aux griefs portés à l'endroit de la SEEN suite à l'expertise de la gestion financière et technique de la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN) sur les exercices 2001 et 2002 », ARM, Niamey.

BLANC, A. et C. GHESQUIERES (2006), *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?* Document de travail n°24, AFD, Paris.

CARCAS, S. (2005), *Amélioration des performances des services d'eau et d'électricité en Afrique subsaharienne : bilan et perspectives des partenariats entre le secteur public et le secteur privé*, Agence Française de Développement, Thèse professionnelle du mastère d'action publique de l'École nationale des ponts et chaussées, Paris.

CELLULE INTERNE DE PRIVATISATION (CIP), 2000, Note d'information sur le processus de privatisation de la SNE du 4 avril 2000.

LORRAIN, D. (2008), « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », *Entreprises et histoire* 2008/1, Volume 50, Eska, Paris.

MARIN, P. (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries*, Banque mondiale/PPIAF, Trends and Policy Options, No 8, Washington DC.

MAZARS, BNP, KMC et CABINET MERLIN (1999), *Privatisation de la Société nationale des eaux du Niger par affermage. Plan d'investissement, études techniques, rapport d'études techniques, tableaux d'investissement, fiches de projets des centres*, Paris.

MH, SPEN et SEEN/VEOLIA (2009), Contrat d'affermage, avenants, Niamey.

MH, SPEN et SEEN/VIVENDI WATER (2001), Contrat d'affermage et annexes, Niamey.

PÖRYR ENVIRONMENT, (2007), *Étude pour l'élaboration du schéma directeur de l'hydraulique urbaine au Niger*, Pöryr Environment, Niamey.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (2009), *Human Development Report 2009; Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, PNUD, New York.

ROHRBACH, A.-J. et M. GAOH (2002), *Le système des bornes-fontaines à Niamey : gestion, attitudes et pratiques*, Croix-Rouge française et nigérienne, Paris et Niamey.

SEEN (2009), « Bilan des activités de la SEEN, 2001-2008 », SEEN, Niamey.

TIDJANI, M. A. (2005), « Le partenariat public-privé dans le secteur de l'eau au Niger : autopsie d'une réforme », *Partenariats public-privé et coopération internationale, Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 24, 2, IUED, Genève.

TIDJANI, M.A. (1999), *Le rôle de l'État dans la gestion des ressources naturelles : l'exemple de l'eau, Recueil des textes législatifs et réglementaires*, MH et Programme hydraulique Suisse Niger, Niamey.

TREMOLET, S., S. BROWNING et C. HOWARD (2002), *Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water Services in Côte d'Ivoire and Senegal*, Banque mondiale/ PPIAF, Reference 8524, Washington DC.

URBAPLAN (2007), « Audits urbains et Plan urbain de référence (PUR) de la Communauté urbaine de Niamey », Urbaplan, Lausanne.

VIVENDI WATER (2000), « Privatisation de la Société nationale des eaux du Niger. Offre technique de deuxième session », Vivendi Water, Paris.

1.4.

Les PPP pour les services d'eau urbains dans les PED : retour sur les performances des quinze dernières années

P. MARIN ^[50]

Introduction

PPP du secteur de l'eau dans les PED : un manque de données objectives sur les performances. Dans les années 1990, de nombreux PED ont engagé des réformes ambitieuses de leurs services d'eau et d'assainissement urbains. Celles-ci ont souvent pris la forme d'une déléation de la gestion des services publics à des opérateurs privés dans le cadre de différents PPP, avec le soutien actif des bailleurs de fonds. Cette évolution est intervenue sur fond de réformes de libéralisation de grande ampleur conduites dans de nombreux secteurs, largement encouragées par les institutions financières internationales. Les promoteurs de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau étaient motivés par deux facteurs : le premier était la déception générale des bailleurs de fonds à l'égard des réformes tentées dans le cadre d'une gestion publique, et la méfiance envers les services publics qui s'est ensuivie ; le second était l'espoir que les opérateurs privés pourraient redresser des services publics peu performants en apportant tout à la fois une expertise nouvelle, des ressources financières et une orientation plus commerciale de la fourniture des services, ceci dans l'intérêt des gouvernements comme des populations.

[50] Cet article est une contribution personnelle de l'auteur, basée sur un résumé des constats de son ouvrage récent qui présente les résultats d'une étude la Banque mondiale examinant les PPP du secteur de l'eau dans le monde en développement à partir d'indicateurs objectifs recueillis sur 65 projets (*Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries*, Banque mondiale/PPIAF, Trends and Policy Options, No 8, Washington DC.)

Près de 20 ans plus tard, force est de constater que les PPP du secteur de l'eau ont suscité des controverses dans de nombreux pays. Une récente série de résiliations de contrats à fort retentissement médiatique a jeté le doute sur l'intérêt de cette approche pour les PED et amené à conclure à un recul des PPP dans le secteur de l'eau. Pourtant, le manque de données concernant autant l'évolution annuelle de la taille du marché desservi par des opérateurs privés que leurs performances réelles au plan de l'amélioration des services a compliqué l'évaluation de l'approche PPP. Bien qu'abondante, la littérature portant sur les PPP du secteur de l'eau demeure insuffisante. D'une part, la plupart des articles présentent très peu d'indicateurs quantitatifs (voire parfois aucun) permettant de juger équitablement des performances réelles des projets en PPP. D'autre part, les études de cas publiées tendent à délaissier les performances de nombreux projets importants pour se concentrer sur quelques projets. Quant aux études économétriques, elles s'appuient souvent sur de petits *corpus* de données et ne donnent pas de précisions sur les données réelles sur lesquelles elles se sont appuyé (le syndrome de la « boîte noire »). Cette pénurie de données a malheureusement amené à déplacer trop souvent le débat sur le terrain idéologique au détriment de l'analyse objective et rationnelle.

La nécessité d'un examen approfondi des performances des projets. Entre 1990 et 2008, plus de 270 PPP ont été établis pour la gestion des services d'eau urbains dans des PED sous forme de contrats de gestion, d'affermages ou de concessions conclus avec des opérateurs privés. Avec près de 20 ans d'expérience, on dispose aujourd'hui d'assez de recul pour pouvoir conduire une véritable évaluation, afin de juger de leurs performances en tant qu'outils d'amélioration des services d'eau urbains dans le monde en développement. Avec le soutien financier du Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), le département Energie, Transport et Eau de la Banque mondiale a réalisé de 2005 à 2007 une étude approfondie des expériences de PPP dans les PED, afin de donner une base plus objective au débat autour des PPP du secteur de l'eau en recueillant des données et en analysant les performances réelles des nombreux projets PPP mis en place.

L'étude a porté sur les projets dans lesquels un opérateur privé a été introduit pour gérer, en vertu d'un contrat de gestion déléguée, un service public desservant une population d'au moins 25 000 personnes raccordées au réseau de distribution d'eau. Etaient exclues, par conséquence, les autres formes de participation du secteur privé telles que les projets CET (construction, exploitation, transfert) et les dispositifs similaires limités aux installations de traitement, ainsi que les contrats de services et ceux impliquant des fournisseurs privés de petite envergure. Quatre dimensions de performances ont été analysées : accès (expansion de la couverture), qualité du service,

efficience opérationnelle et niveaux des tarifs, l'analyse se concentrant sur l'impact tangible de chaque PPP (comparaison « avant-après ») et non sur la réalisation des objectifs contractuels.

L'étude ne pouvait examiner dans le détail tous les PPP du secteur de l'eau établis depuis 1990 dans les PED, mais elle en a couvert un très large échantillon. Des données de performances ont été recueillies pour plus de 65 grands projets en PPP, qui représentent une population d'environ 100 millions de personnes desservies. Cet échantillon est très représentatif puisqu'il couvre la moitié de la population urbaine qui a été desservie par des opérateurs du secteur privé à un moment donné entre 1990 et 2007, et 80 % des projets en PPP attribués avant 2004 dans le secteur de l'eau et qui ont été opérationnels pendant au moins trois ans.

1.4.1. Le développement des PPP dans le secteur de l'eau dans les PED

La controverse autour des PPP dans les PED a de profondes racines historiques^[51]. Au XIX^e siècle, les systèmes de distribution d'eau de nombreuses grandes villes d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie ont été financés, construits et exploités par des investisseurs privés étrangers qui en étaient propriétaires. Faute de régulation contractuelle adaptée, ces opérateurs privés ont souvent fini par abuser de leur situation de monopole, ce qui a débouché sur un vaste mouvement de nationalisation sur tous les continents. À la fin des années 1980, ils avaient littéralement disparu du monde en développement, à l'exception la plus notable de la Sodeci en Côte d'Ivoire, en place depuis 1960 et qui assurait la distribution d'eau potable sur tout le territoire national en vertu d'un contrat d'affermage.

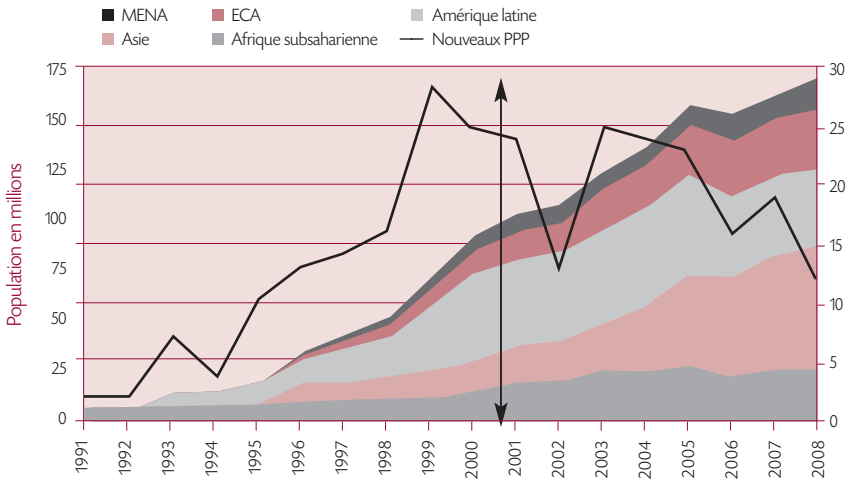
Essor des PPP dans les années 1990. Le premier PPP de « nouvelle génération » fut un contrat d'affermage adjugé en 1988 pour le service national de l'eau de Guinée avec l'appui de la Banque mondiale dans un effort visant à reproduire l'expérience réussie de la Côte d'Ivoire. Pourtant, c'est d'Amérique latine qu'est véritablement venue l'impulsion, à commencer par la concession de Buenos Aires attribuée en 1993. Les améliorations réalisées par le concessionnaire dans ses premières années d'exploitation ont créé une forte dynamique, qui a conduit à la signature de nombreux contrats sur tous les continents. Entre 1991 et 2000, la population desservie par des opérateurs privés dans les PED et dans les pays en transition a connu une augmentation régulière, passant de 6 millions à 96 millions, tandis que le nombre de pays dans lesquels des projets PPP étaient actifs dans le secteur de l'eau passait de 4 à 38.

[51] Voir l'article de Dardenne dans cet ouvrage.

Depuis 2001, recul des nouvelles attributions de contrats, mais croissance continue de la population desservie. Des problèmes sont apparus à la fin des années 1990, en particulier en Argentine, qui était à l'époque le plus grand marché des opérateurs privés (où ils desservaient environ 70 % de la population urbaine) et où les concessionnaires ont été durement touchés par la crise économique et la fin de la parité peso-dollar américain qui a suivi en 2001. Le nombre d'attributions de contrats PPP a commencé à diminuer en 2000, et il est resté relativement faible au cours des trois dernières années, l'essentiel de l'activité se concentrant en Chine.

Graphique 9

PPP du service de l'eau dans les PED : population desservie par des opérateurs privés (en millions) et nouveaux contrats attribués.



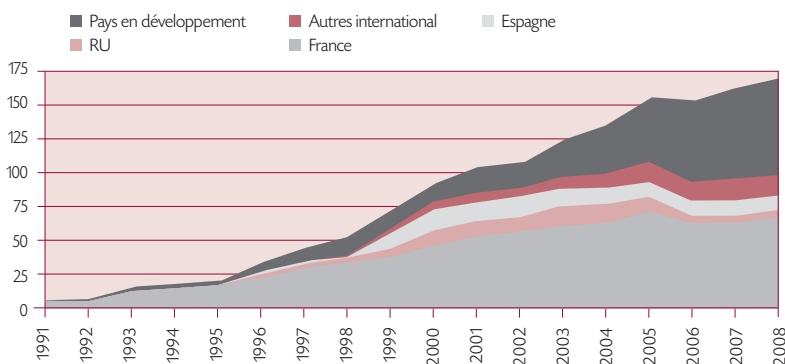
Source : Marin (2009).

Pourtant, même si l'impression générale est celle d'un recul des PPP du secteur de l'eau dans les PED, la situation est en réalité plus nuancée. Depuis quelques années en effet, de grands pays comme l'Algérie, la Chine, la Malaisie, le Maroc et la Russie ont commencé à recourir de façon très importante à des opérateurs privés. En fait, la population totale des PED et des pays émergents desservie par des opérateurs privés du secteur de l'eau a poursuivi sa croissance régulière, passant de 96 millions en 2000 à près de 170 millions fin 2008. Sur plus de 270 contrats attribués depuis 1990, environ 85 % étaient encore actifs fin 2008, avec seulement moins de 9 % ayant été résiliés par anticipation. La plupart des résiliations ont concerné des projets en Afrique subsaharienne, une région difficile en matière de réformes, et des concessions en Amérique latine (en particulier en Argentine).

Récente montée en puissance des opérateurs privés issus des PED. Une évolution majeure a été observée ces dernières années du côté de l'offre, avec l'apparition progressive d'opérateurs du secteur privé issus de PED, un phénomène passé inaperçu aux yeux de nombreux observateurs. Dans les années 1990, le marché était dominé par quelques multinationales de l'eau, dont cinq se partageaient environ 80 % de la population totale desservie par des PPP dans les PED à la fin de la décennie. Depuis, la situation a radicalement changé. Si la population totale desservie par ces multinationales est restée globalement inchangée depuis 2001, de nouveaux investisseurs venus des pays émergents sont arrivés sur le marché et ont sensiblement développé leurs parts de marché.

Graphique 10

Opérateurs privés du secteur de l'eau dans les PED : population urbaine desservie (en millions) par pays/région d'origine



Source : Marin (2009).

Depuis 2001 en effet, la plupart des nouveaux contrats de PPP ont été attribués à des opérateurs privés originaires de PED, et ce mouvement a été amplifié par la sortie de plusieurs opérateurs internationaux qui ont transféré plusieurs contrats en cours aux investisseurs locaux. Les opérateurs privés originaires des pays émergents représentent pratiquement 90 % de la croissance de la population desservie par des projets en PPP depuis sept ans, et à la fin 2008, ils desservent environ 70 millions de personnes, soit plus de 40 % du marché des PED. Nombre de ces nouveaux opérateurs privés ont emporté plusieurs contrats et sont devenus des acteurs importants. Plusieurs ont également obtenu de bons résultats tant au niveau de l'amélioration de l'accès que de la qualité de service aux populations (par exemple, Manila Water aux Philippines, Conhydra en Colombie et Aguas do Brasil au Brésil). On recense plus de 30 de ces nouveaux opérateurs privés, desservant chacun une population urbaine d'au moins 200 000 personnes chacun (voir tableau 5).

Tableau 5 *Opérateurs issus de PED exploitant des contrats en PPP desservant plus de 250 000 personnes (début 2009)*

Pays	Opérateur	Année de prise de contrôle	Principaux contrats en PPP (villes, États/provinces)	Population Desservie (2009)
Malaisie	Puncak Niaga***	2004	Kuala Lumpur, Putrajaya et État de Selangor	6 500 000
	Ranhill	2001	État de Johor	3 000 000
	Salcon	2004	Linyi (Chine)	1 000 000
Philippines	Manila Water (Ayala)	1996	Zone Est de Manille	5 000 000
	DMCI – Metro Pacific	2006	Zone Ouest de Manille	6 000 000
Indonésie	PT Aetra Air (Acuatico)	2006	Zone Est de Jakarta, zone de Tangerang	3 200 000
Chine	Hong Kong China Gas	2005	Wujiang, Wuhu, Suzhou	2 800 000
	China Water Affairs	2006	Xinyu, Jinzhou, Gaoan	2 300 000
	Inter-China Holdings	2007	Hanzhong	300 000
	China Water Industries	2007	Danzhou	250 000
Singapour	Asia Water Technology	2008	Huangpi et Wuhan (assainissement) en Chine	1 200 000
Inde	Groupe Tata	2008	Jamshedpur (depuis le XIX ^e siècle), Mysore	1 400 000
Fédération de Russie	Rosvodokanal (groupe Alfa)	2003	Orenburg, Krasnodar, Tyumen, Kaluga, Barnaul, Omsk, Tver, Lugansk (Ukraine)	5 000 000
	RCS (Russian Communal Systems)	2003	Kirov, Perm, Tambov, Blagoveshtensk, Petrozavodsk	2 200 000
	EWP (Evraziyskiy)	2005	(Omsk), Rostov, Sochi, Krasnodark	1 900 000
Maroc	ONEP (public)** et Delta Holding	2007	Cameroun (compagnie nationale)	3 000 00
Afrique du Sud	WSSA	1992	Queenstown, Maluti	600 000
	Rand Water** Vitens (NL) (public)	2005	Ghana (service national)	5 000 000

Pays	Opérateur	Année de prise de contrôle	Principaux contrats en PPP (villes, États/provinces)	Population Desservie (2009)
Brésil	Aguas do Brasil (Queiroz Galvao)	1999	Campos, Niteroi, Petropolis, Nova Friburgo, Resende, Araruama et deux autres villes (RJ), Araçoiaba (SP)	1 600 000
	Vega	2006	Manaus	1 400 000
	Bertin – Equipav	2005	Campo Grande, Itu, Cabo Frio, Buzios et trois villes (Prolagos)	1 200 000
	Odebrecht	2003	Maua (assainissement), Limeira, Rio Claro, Rio das Ostras (assainissement), Itapemirim	1 000 000
	Saneatins	1999	État du Tocantins	900 000
Argentine	Roggio	2006	Cordoba	1 300 000
	Latinaguas	1996-1998	Provinces de Corrientes La Rioja, Tumbes (Pérou) (Salta perdue en 2008)	1 200 000
	Sagua (Southwater)	1995-1997	Provinces de Formosa Santiago del Estero	600 000
Colombie	Triple A*	1997	Barranquilla, Santa Marta, Soledad et 11 autres villes (département Atlantico.)	2 700 000
	Aguaskpital	2006	Cucuta	700 000
	Conhydra	1998	Buenaventura, Turbo, Marinilla et sept autres villes (département d'Antoquia)	500 000
	Grupo Sala	2003	Sincelejo, Corozal	250 000
	Aguas de la Guajira	2002	Calarca, El Banco, Riohacha, Ponedera	250 000
	Servaf	1997	Florencia et six autres villes	250 000
	Uniaguas	2004	Sahagun, Cerete et deux villes (département de Cordoba).	250 000
Chili ****	Fernandez Hurtado	2003	ESSCO (Coquimbo)	500 000
	Luksic	2003	ESSAN (Antofagasta)	500 000
	Hidrosan	2003	EMSSAT (Atacama), EMSSA (Aycen)	300 000

Source : Marin (2009).

* Triple A a noué un partenariat stratégique avec la compagnie publique Canal Isabel II de Madrid, mais elle est gérée comme une société privée colombienne.

** ONEP et Rand Water sont des compagnies des eaux publiques qui travaillent au Cameroun et au Ghana sous forme de sociétés privées dans le cadre de PPP.

*** La concession détenue par Puncak Niaga en Malaisie est en difficulté depuis 2008.

**** Grupo Solari, qui desservait 1,2 million de personnes au Chili depuis 2004 par l'intermédiaire de trois compagnies régionales, a vendu sa participation fin 2008 à un fonds espagnol.

Un nouveau marché, plus mature, pour les PPP du secteur de l'eau. La conséquence évidente est que le marché des PPP du secteur de l'eau dans les PED en 2009 est très différent de ce qu'il était à la fin des années 1990 : ce n'est plus une activité dominée par quelques multinationales. L'impression de recul des PPP peut être largement imputée aux difficultés rencontrées par les grands opérateurs internationaux, qui ont souvent focalisé l'attention, alors que l'expansion progressive mais régulière des opérateurs privés locaux passait largement inaperçue. De surcroît, avec des investisseurs privés et des pouvoirs publics plus conscients des difficultés et des risques inhérents aux PPP, et des bailleurs de fonds adoptant une approche plus pragmatique des réformes, nous sommes maintenant face à un environnement plus mature et plus sain. S'il est vrai que les PPP dans le secteur de l'eau n'ont pas eu un développement comparable à celui d'autres secteurs d'infrastructures, on observe toutefois une progression lente mais continue et une situation probablement plus saine que dans les années 1990, époque à laquelle on ne jurait que par les PPP dans le secteur de l'eau pour attirer des capitaux privés.

1.4.2. Quelles ont été les performances réelles des projets de PPP dans le secteur de l'eau ?

Ces constats sur le développement des PPP dans le monde en développement depuis 1990 posent une question essentielle : la croissance lente mais régulière des opérateurs privés s'appuie-t-elle sur de bonnes performances ? Cette question est au cœur du débat.

Pour évaluer les performances des PPP du secteur de l'eau, l'étude a adopté une approche pragmatique, qui représente une voie intermédiaire entre les études économétriques et les études de cas. Des indicateurs de performances ont été recueillis pour de nombreux PPP, de façon à dépasser grâce à la taille de l'échantillon les limitations inhérentes aux études de cas. Mais au lieu de suivre l'approche de la « boîte noire » typique des études économétriques, on a analysé l'échantillon de données en faisant clairement référence aux performances individuelles de chaque projet. Cette démarche offre un double avantage : premièrement, il est important pour la fiabilité et l'objectivité des constats de lier les données à des projets bien identifiés ; deuxièmement, il a ainsi été plus facile de tirer des conclusions sur ce qui « marche » et ce qui « ne marche pas », ce qui a donné de précieux éclairages sur les moyens de faire des PPP un outil de réforme plus efficace dans le contexte difficile des PED.

Plus de 24 millions de personnes ont gagné l'accès à l'eau courante dans le cadre de PPP.

Globalement, on estime que depuis 1990, les projets en PPP du secteur de l'eau ont permis à plus de 24 millions de personnes d'accéder à l'eau courante dans les PED. Ce chiffre sous-estime en fait la contribution réelle des PPP car il ne concerne que le développement effectif de l'accès obtenu par seulement 36 grands projets pour lesquels des données étaient disponibles. Si ce chiffre peut sembler faible comparativement aux besoins du monde en développement, il n'est pas non plus négligeable si l'on considère que les opérateurs privés du secteur de l'eau ne desservaient qu'environ 1 % de la population urbaine en 1996, 4 % en 2003 et près de 7 % en 2008.

L'examen des résultats obtenus a relevé des différences notables entre les concessions (dans lesquelles les investissements sont majoritairement financés par le partenaire privé) et les affermages (où ils sont majoritairement financés par le partenaire public) pour l'expansion de l'accès aux services. Sur ce point, les performances des concessions sont contrastées. Les 30 grandes concessions examinées ont permis de donner accès à l'eau courante à environ 17 millions de personnes, mais nombre d'entre elles n'ont pas investi le montant de fonds privés auquel elles s'étaient initialement engagées (alors que c'était souvent la raison principale pour laquelle l'autorité publique les avait fait intervenir) et n'ont pas atteint leurs objectifs contractuels initiaux de couverture. De plus, la capacité des concessionnaires à investir dans l'expansion de la couverture s'est avérée très fluctuante, les ralentissements ou crises économiques se soldant généralement par une forte baisse des investissements (comme dans le cas de Manille). À ce titre, il faut souligner que nombre des concessions les plus performantes étaient celles dans lesquelles les financements privés avaient été complétés par des financements publics (comme pour de nombreux projets en Colombie, Guayaquil en Équateur – cf. encadré 8 – et Cordoba et Salta en Argentine), soit en réalité des schémas contractuels mixtes.

Encadré 8 *L'augmentation spectaculaire de la couverture en eau à Guayaquil (Équateur) grâce à un système de financement hybride*

La concession de services d'eau et d'assainissement de Guayaquil (Équateur), mise en service en 2001, a permis une augmentation spectaculaire de l'accès à l'eau au cours des cinq premières années. Cette réussite a suscité très peu d'attention alors qu'il s'agit, après Buenos Aires, de la deuxième concession de services d'eau et d'assainissement d'Amérique latine par la population desservie.

...

•••

Guayaquil est la plus grande ville d'Équateur et sa capitale économique : elle concentre 2,4 millions d'habitants, soit un tiers de la population urbaine du pays.

Lorsque le concessionnaire privé international a repris les services publics de Guayaquil en 2001, la couverture en eau par branchement particulier s'établissait à seulement 60 % contre une moyenne urbaine nationale de 81 % en 1998. Parti de 270 000 branchements en 2001, le concessionnaire a installé 160 000 branchements dans les cinq premières années de gestion privée, soit une augmentation annuelle moyenne de 10 % et trois fois l'objectif contractuel de 55 000 nouveaux branchements. La couverture en eau de la ville a ainsi rapidement rattrapé la moyenne urbaine nationale (qui a stagné sur la même période). Globalement, on estime que plus de 600 000 personnes à Guayaquil ont gagné l'accès à l'eau courante au moyen d'un branchement particulier dans les cinq premières années de la concession.

Cette réussite est largement imputable à un régime spécial de subventions publiques – dites « taxe de téléphone » – instauré par l'État dans les années 1980 et par lequel une taxe de 10 % est prélevée sur les factures téléphoniques et transférée aux services des eaux sous formes de subventions à l'expansion du réseau de distribution d'eau dans les zones urbaines non desservies. Les nouveaux branchements sont effectués gratuitement pour les nouveaux clients dans les zones qui n'étaient pas couvertes jusque là. La majeure partie du coût de l'expansion de l'accès à l'eau à Guayaquil a été financée par la taxe téléphone. Sur le montant total de 85 millions USD investi par le concessionnaire au cours des cinq premières années, 39 millions environ ont été financés par cette taxe. Cela correspond à une subvention d'environ 240 USD par nouveau branchement, pour un coût moyen d'installation d'un branchement résidentiel de 150 USD, le reste ayant subventionné le financement de l'expansion du réseau dans ces zones.

En pratique, le concessionnaire de Guayaquil a conduit ses activités dans le cadre d'un dispositif financier hybride entre l'affermage et la concession, plutôt que dans celui d'une véritable concession. Mais cette distinction ne diminue pas la valeur de sa contribution. Il a su employer les subventions reçues pour développer rapidement sa clientèle, ce qui était dans son intérêt puisque ses revenus en ont été augmentés. Les ressources de la taxe téléphone sont accessibles à tous les services d'eau du pays, et le fait que la moyenne urbaine nationale soit restée stable à un peu plus de 80 % sur la même période indique que les opérateurs publics ont moins su tirer parti de ce dispositif. Malgré ces bons résultats, il faut souligner que le nouveau gouvernement élu en 2006 a supprimé la taxe téléphone en 2007 et a fait pression pour mettre fin à la concession.

Source : Marin (2009).

Dans l'ensemble, les performances des *leases*/affermages ont été plus homogènes et plus satisfaisantes. En Afrique subsaharienne, la technique de l'affermage – dans laquelle les investissements sont financés par l'État et réalisés par une société de patrimoine

publique – a très bien réussi à élargir l'accès au Sénégal, un pays qui revendique aujourd'hui le taux de couverture urbaine par branchements particuliers le plus élevé de toute l'Afrique subsaharienne. En Côte d'Ivoire, près de trois millions de personnes ont gagné l'accès à l'eau courante par branchement particulier depuis 1990, une expansion entièrement financée par les revenus tarifaires, sans aucun apport de fonds publics. À Carthagène (Colombie), où le PPP prend la forme d'un contrat d'affermage conclu entre une société d'économie mixte et la ville, la couverture en eau, qui était de 73 % en 1997, est aujourd'hui quasi universelle. Cette progression remarquable a été réalisée en dépit du quasi doublement de la population de la ville pendant cette période, liée à l'arrivée massive à Carthagène de ruraux pauvres fuyant la guérilla dans d'autres régions du pays. Depuis que l'opérateur privé a repris l'exploitation en 1996, plus d'un demi-million de personnes ont obtenu l'accès à l'eau courante, et ce sont des familles pauvres qui ont bénéficié de 85 % des nouveaux branchements particuliers.

Il faut souligner que, malgré la contribution positive de nombreux projets, aucune donnée ne montre que les PPP réussissent mieux (ou moins bien d'ailleurs) que les opérateurs publics à élargir l'accès à l'eau courante des foyers non raccordés. La capacité d'expansion de la couverture des services dépend en grande partie de la disponibilité de financements pour investir dans l'expansion des infrastructures et celle-ci dépend directement de la conception financière de chaque projet (notamment de la politique tarifaire et des transferts de taxes, décisions qui relèvent des pouvoirs publics) et de l'évolution des conditions économiques. Elle est en outre étroitement dépendante de questions qu'un opérateur ne peut résoudre seul, comme le traitement à réserver aux bidonvilles et aux branchements illicites par exemple. En d'autres termes, la problématique de l'expansion de l'accès dépasse en réalité la question de la nature (publique ou privée) de l'opérateur.

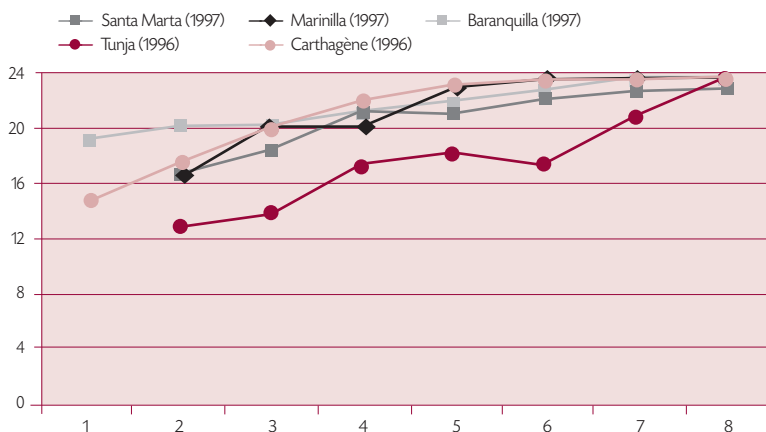
Améliorations sensibles en termes de réduction du rationnement en eau. L'étude s'est attachée aux performances des PPP du point de vue de la réduction du rationnement en eau, le premier défi qualité de nombreux services des eaux dans le monde en développement. Du fait du risque d'infiltration dans les conduites, le respect des normes de potabilité ne peut être garanti en cas de service intermittent. Les populations les plus pauvres, qui vivent souvent à la périphérie des réseaux de distribution où la pression est plus faible, et qui n'ont pas les moyens d'acquérir des équipements pour pallier ces insuffisances (comme des puits privés, des citernes de toits et des filtres), sont affectées de manière disproportionnée par l'intermittence du service. En outre, une fois que le rationnement en eau s'installe, il est très difficile d'inverser la situation ; les fréquentes variations de pression accélèrent la dégradation du réseau et toute tentative pour augmenter alors la pression de service provoque

de nouveaux éclatements des conduites et de nouvelles pertes d'eau. Dans ce contexte, il est remarquable que nombre des PPP partis d'une situation de rationnement de l'eau aient réussi à améliorer la continuité du service, certains étant même parvenus à rétablir un service continu.

Le cas de la Colombie offre une bonne illustration de cette réussite. Le rationnement y est courant dans de nombreuses villes, et l'autorité nationale de réglementation dispose de données fiables sur l'évolution du nombre moyen d'heures de service par jour pour de nombreuses compagnies. Les données montrent que nombre d'opérateurs privés ont réussi à améliorer la continuité du service dans de nombreuses villes, alors qu'ils avaient souvent repris des systèmes en très mauvais état.

Graphique 11

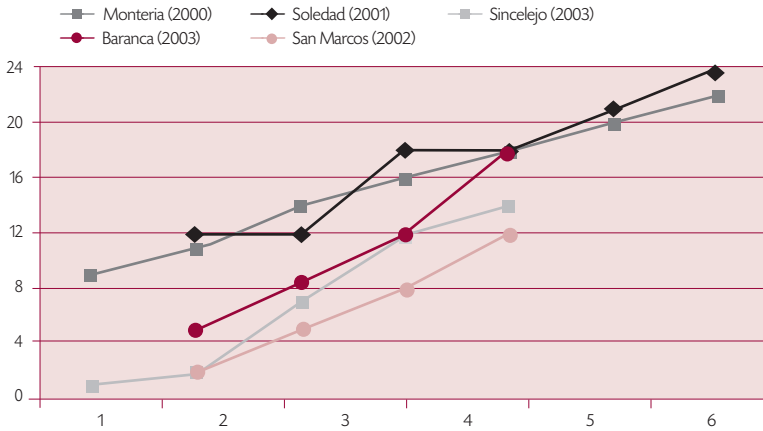
Colombie : Évolution du nombre d'heures de service dans 5 PPP du secteur de l'eau attribués en 1997-98



Source : Marin (2009).

Graphique 12

Colombie : Évolution du nombre moyen d'heures de service dans cinq PPP attribués depuis 2000 dans le cadre du programme PME



Source : Marin (2009).

Les opérateurs privés ont en outre réussi également à améliorer la continuité du service en Afrique occidentale (en Guinée, lorsque le PPP était en place, ainsi qu'au Gabon, au Niger et au Sénégal). De nombreux contrats de gestion (12 sur 15 dans l'échantillon pour lesquels des données étaient disponibles) ont également enregistré des progrès notables en dépit de leur courte durée. Il existe cependant aussi des cas où l'opérateur privé n'a pas enregistré de progrès : à Manille (Philippines) par exemple, le concessionnaire de la zone Ouest a échoué alors que celui de la zone Est a réussi, et seuls des progrès modestes – voire nuls – ont été enregistrés à Maputo (Mozambique), à Guayaquil (Équateur) et à Jakarta (Indonésie).

Un net avantage au plan des gains d'efficacité opérationnelle. L'amélioration de l'efficacité opérationnelle est un des principaux objectifs de l'intervention d'opérateurs privés, l'idée étant que ceux-ci ont plus d'incitations que les compagnies publiques à réduire les coûts. Bien que l'efficacité des services ait de multiples facettes et puisse être difficile à analyser, trois grands indicateurs permettent d'évaluer l'efficacité globale d'un opérateur : pertes d'eau, recouvrement des factures et productivité de la main-d'œuvre.

• Pertes d'eau

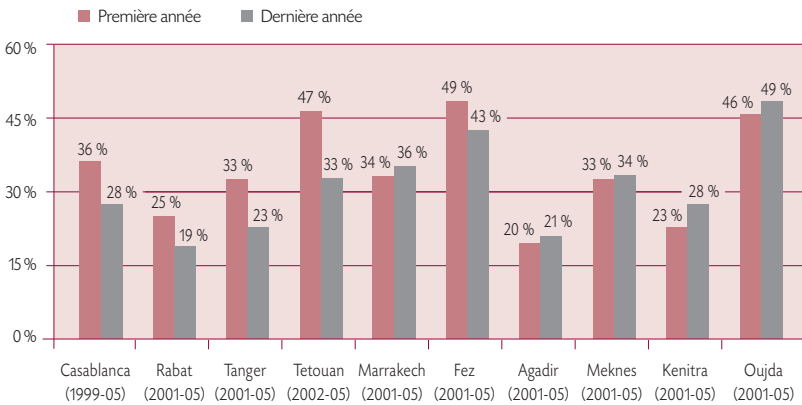
La maîtrise des pertes d'eau – tant techniques (fuites de canalisations) que commerciales (sous-comptage, consommation illégale) – est une priorité pour tout service des eaux bien géré. De récentes études multi-pays conduites par Andrés et Guasch (2008) et

Gassner, Popov et Pushak (2008) ont constaté que, de manière générale, les opérateurs privés ont été efficaces pour réduire les pertes d'eau. Confirmant leurs conclusions, notre étude a observé que dans de nombreux cas les opérateurs privés sont parvenus à diminuer sensiblement les pertes d'eau, en particulier en Afrique occidentale, au Brésil, en Colombie, au Maroc et à Manille Est.

Le Maroc offre un bon exemple de l'efficacité des opérateurs privés en matière de réduction des pertes d'eau. Les graphiques 13, 14 et 15 montrent l'évolution comparée des pertes d'eau dans les quatre concessions du pays (Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan) et les six plus grandes compagnies municipales (gestion publique). Comme le montre le graphique 13, les quatre concessionnaires ont tous réussi à nettement réduire le pourcentage d'eau non facturée, tandis qu'une seule des six compagnies municipales a obtenu une réduction, mineure (Fez, qui était aussi la moins performante au départ). Les bons résultats des concessionnaires privés sont encore plus évidents lorsque l'on examine l'évolution des pertes d'eau mesurées en m³ perdus par jour par branchement (graphiques 14 et 15) : ils ont obtenu en quelques années un niveau de performance identique ou voisin de celles du service public le plus performant (Agadir).

Graphique 13

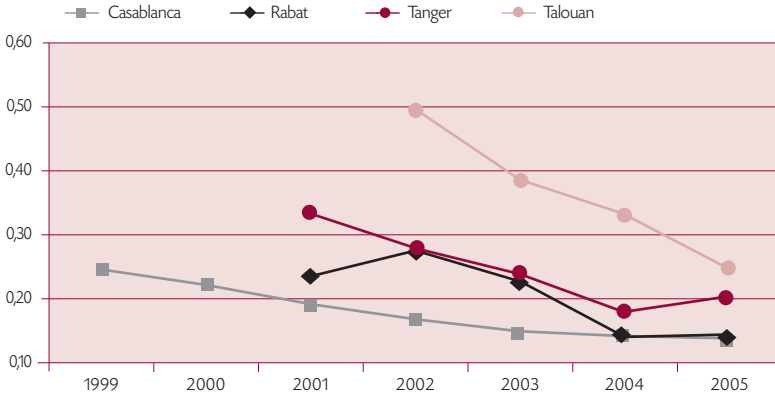
Maroc : comparaison du pourcentage d'eau non comptabilisée pour quatre concessions et six grandes compagnies publiques



Source : Marin (2009).

Graphique 14

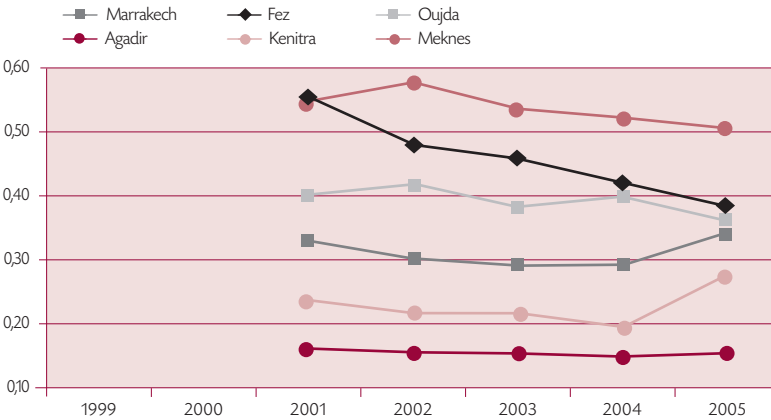
Maroc : évolution des pertes d'eau par branchement ($m^3/jour$) sous concessions privées



Source : Marin (2009).

Graphique 15

Maroc : évolution des pertes d'eau par branchement ($m^3/jour$) des six plus grandes compagnies publiques



Source : Marin (2009).

On aurait toutefois tort de conclure que les opérateurs privés sont plus « capables » que les opérateurs publics de maîtriser les pertes d'eau. L'opérateur public d'Agadir, par exemple, obtient d'excellents résultats. Ce que montrent ces résultats, c'est que lorsqu'un service public a une mauvaise performance en matière de pertes d'eau, faire appel à un opérateur privé peut être un bon moyen de les ramener à un niveau acceptable. D'ailleurs, les PPP examinés n'ont pas tous obtenu de fortes réductions des pertes d'eau – comme dans certains grands projets tels Guayaquil, Maputo (Mozambique) et Manille Ouest – ce qui témoigne de la complexité et de la difficulté inhérentes à la réduction des pertes d'eau.

S'agissant de la complexité de l'analyse du problème des pertes d'eau, il convient de faire deux remarques importantes. Tout d'abord, dans plusieurs pays – y compris l'Argentine-, il est difficile de suivre l'évolution réelle des pertes car une proportion importante des clients résidentiels sont facturés sur la base d'estimations de consommation ; il est donc difficile d'évaluer la performance réelle des PPP en la matière. Ensuite, les performances des contrats de gestion ont été souvent décevantes au plan de la réduction des pertes d'eau : moins de la moitié des contrats examinés ont enregistré des progrès tangibles. C'est là encore une manifestation de la complexité des solutions à apporter à des pertes d'eau importantes, qui découlent de nombreux facteurs. Les contrats de gestion, de courte durée, semblent plus adaptés pour résorber les pertes commerciales (comme le sous-comptage et la consommation illégale) que les fuites d'eau en réseau, car il faut du temps et des investissements pour remettre en état un réseau dégradé.

- *Recouvrement des factures*

Les opérateurs publics peu performants présentent souvent des taux faibles de recouvrement des factures en raison d'un certain laxisme et du fait que des services médiocres n'incitent pas les usagers à payer. Le recouvrement des factures est un domaine dans lequel on suppose généralement que les opérateurs privés sont efficaces, parce qu'ils ont des incitations financières évidentes à recouvrer ces sommes d'argent auprès des clients. De fait, l'étude a montré que, le plus souvent, l'intervention d'un opérateur privé a conduit à une nette augmentation des taux de recouvrement, cela même dans le cas des contrats de gestion et ce malgré leur courte durée, tous les projets de l'échantillon affichant une amélioration sensible du taux de recouvrement en présence d'un opérateur privé.

- *Productivité de la main-d'œuvre*

Les PPP du secteur de l'eau ont souvent été associés à des licenciements importants, en particulier en Amérique latine, où le personnel des services – souvent en sureffectif –

a été réduit de 20 % à 65 %. Ces licenciements ont évidemment permis des gains de productivité mais on a constaté, dans de nombreux PPP, que ces gains (mesurés par le nombre de salariés pour 1 000 clients) résultaient tout autant des réductions d'effectifs que d'une augmentation sensible de la clientèle desservie. En fait, les PPP n'ont pas tous entraîné des licenciements massifs, et on compte aussi de nombreux projets – surtout en Afrique – où les gains de productivité ont été plutôt obtenus par une combinaison d'expansion de la couverture et de départs naturels.

Il faut garder à l'esprit que la relation entre main-d'œuvre et gestion privée va bien au-delà de la question des effectifs. En effet, l'arrivée d'un opérateur privé représente un changement radical pour le personnel, qui perd habituellement son statut de fonctionnaire, et dont la rémunération et l'avancement deviennent basés sur les performances. Le profil du personnel tend lui aussi à changer, la proportion de salariés qualifiés augmentant. De nombreux opérateurs privés ont également recours à la sous-traitance pour gagner en flexibilité, si bien qu'en fait, l'impact net sur la main-d'œuvre est très difficile à estimer et n'est pas nécessairement négatif. La distribution d'eau potable est une activité de service, et à ce titre la main-d'œuvre est tout à la fois le premier poste de coûts fixes et une ressource essentielle. Ceci encore plus vrai pour les opérateurs privés, dont le sort dépend en dernière analyse de la satisfaction de la clientèle. Cette question mériterait une analyse plus approfondie dans de futures études.

Efficience globale. Lorsque l'on analyse ces trois indicateurs de performances combinés, l'efficience opérationnelle semble être le domaine dans lequel l'apport des opérateurs privés est le plus homogène. Presque tous les projets en PPP ont enregistré un gain d'efficience globale, et bon nombre d'entre eux sur les trois indicateurs envisagés à la fois. Il est ainsi possible de tirer quelques conclusions générales par type de contrat (concession, affermage ou contrat de gestion).

Il est difficile de juger de l'efficience globale des concessionnaires : ils ont la responsabilité à la fois de l'exploitation et des investissements, et leurs performances en matière d'efficience des investissements n'ont pas été traitées dans cette étude. Quelques données sont disponibles dans le cas de Manille, où une analyse détaillée conduite par l'autorité de régulation a montré que le concessionnaire de la zone Est avait sensiblement amélioré l'efficience opérationnelle, mais que ce n'était pas le cas dans la zone Ouest.

Dans les affermagés, il a été plus facile d'évaluer l'efficience des opérateurs privés, dont la responsabilité se concentre sur la gestion opérationnelle. Les informations détaillées obtenues sur les PPP au Sénégal et à Carthagène (Colombie) font apparaître

de nets gains d'efficacité opérationnelle, qui dans les deux cas ont été répercutés aux usagers sous forme de baisses tarifaires.

Quant aux contrats de gestion, ils n'impliquent qu'un transfert limité de responsabilités aux opérateurs privés, ces derniers n'ayant de surcroît qu'un contrôle limité sur le personnel du service des eaux et donc la productivité du personnel. L'étude a montré que les gains d'efficacité réalisés dans le cadre de contrats de gestion – mesurés selon l'indice d'efficacité globale (ratio de l'eau facturée et payée rapportée à l'eau produite, une mesure combinant la réduction des pertes et l'amélioration du taux de recouvrement) – ont été significatifs dans la plupart des cas examinés.

Impact des PPP sur les tarifs : une question complexe. L'impact des PPP sur les tarifs est de loin la plus complexe des quatre dimensions de performance. Les coûts sont très dépendants des facteurs locaux tels que la disponibilité en eau brute ou la topographie, tandis que les tarifs sont étroitement conditionnés par les politiques publiques. Les services des eaux n'appliquent pas un tarif uniforme à tous les clients ; leurs structures tarifaires se différencient par catégorie de clients et tranche de consommation, et peuvent être extrêmement complexes. La facturation peut être basée sur la consommation réelle ou sur des estimations, et les deux méthodes coexistent souvent dans un même service des eaux. Les grilles tarifaires obsolètes des opérateurs publics des PED ont souvent été refondues lors des réformes instituant des PPP, ce qui rend très difficiles les comparaisons de type « avant-après ». De plus, il est rare que les opérateurs publics et privés soient soumis au même cadre juridique et réglementaire et différents régimes fiscaux et règles comptables peuvent rendre les comparaisons linéaires trompeuses.

La plupart des opérateurs publics les moins performants des PED appliquent des tarifs de l'eau très inférieurs au niveau de couverture des coûts. De ce fait, la réforme nécessite souvent des hausses tarifaires pour assurer la viabilité financière du secteur, que l'option de réforme choisie implique une gestion publique ou privée. En pratique, l'impact potentiel d'un PPP sur les tarifs dépend principalement de deux facteurs : premièrement, l'écart entre le tarif initial et le tarif permettant de couvrir les coûts et, deuxièmement, les gains d'efficacité réalisables par l'opérateur privé. La difficulté est que ces deux facteurs vont souvent de pair et peuvent être très importants dans les PED.

L'examen de l'évolution des tarifs des projets en PPP analysés dans cette étude a montré que ces derniers avaient augmenté dans la plupart des cas. Cependant, il n'a pas été possible d'évaluer les raisons sous-jacentes de cette évolution ni de déterminer si ces augmentations se justifiaient. La plupart des services de l'eau pratiquaient des

tarifs très inférieurs au niveau de couverture des coûts au moment de l'introduction de l'opérateur privé et les augmentations tarifaires ne sont pas nécessairement mauvaises pour les clients lorsqu'elles se traduisent par un accès plus large à de meilleurs services (comme cela a été le cas dans de nombreux projets en PPP). Il est solidement établi que dans de nombreux PED, les tarifs peu élevés ont surtout bénéficié aux ménages de la classe moyenne – ceux qui ont accès à l'eau courante – tandis que le service dégage des revenus insuffisants pour développer le système et permettre l'accès à des familles pauvres qui vivent en périphérie des villes et dans des zones marginales. De ce fait, les familles urbaines pauvres non raccordées au réseau finissent par payer plus cher une eau souvent de mauvaise qualité obtenue par d'autres sources. Beaucoup de ménages pauvres qui ont gagné l'accès à l'eau courante dans le cadre de projets en PPP ont sans doute fini par payer l'eau moins cher que lorsqu'ils n'étaient pas raccordés au réseau. Il faut souligner aussi que, dans quelques cas, les opérateurs privés ont réalisé des gains d'efficacité tels que de fortes baisses de tarifs en termes réels ont été enregistrées au bout de quelques années ; ce fut notamment le cas à Carthagène (Colombie), en Côte d'Ivoire, au Gabon et au Sénégal.

Enfin, la plupart des données disponibles sur l'impact tarifaire des PPP ne sont pas concluantes. On ne peut évaluer l'impact réel des PPP sur les tarifs sans éliminer les effets d'un grand nombre de facteurs exogènes ; or il faut pour cela disposer d'un échantillon très large. La seule étude économétrique qui s'approche de ce critère est l'étude récente de Gassner *et al.* (2008), qui porte sur un échantillon de plus de mille compagnies des eaux. Pour une comparaison pertinente, les tarifs moyens des opérateurs privés ne sont confrontés qu'à ceux des opérateurs publics dont l'exploitation obéit à des principes de viabilité financière comparables, à savoir la couverture des coûts par les tarifs. Cette étude n'a pas observé de différence significative des tarifs entre les opérateurs publics et privés comparables.

1.4.3. Principaux constats

- *Le PPP est une option viable de réforme des services de l'eau dans les PED.*

Malgré certaines limites liées à la disponibilité et à la fiabilité des données, ainsi qu'à l'ambiguïté des indicateurs, l'analyse réalisée sur les quatre dimensions de performances (couverture, qualité du service, efficacité opérationnelle et tarifs) indique que la performance des projets en PPP du secteur de l'eau est globalement satisfaisante. Plusieurs PPP ont enregistré de bonnes performances à la fois au plan de la couverture (accès), de la qualité de service et de l'efficacité. Un plus grand nombre affiche de

bons résultats dans une ou deux dimensions. Certains ont apporté des bénéfices tangibles aux populations desservies bien qu'ils aient dû être résiliés par anticipation pour manque de viabilité (comme dans la zone métropolitaine de Buenos Aires ou à La Paz – El Alto). Quelques autres n'ont obtenu aucun résultat significatif sur la plupart des dimensions.

Il est important de réaliser que le monde en développement est extrêmement divers et qu'il présente une grande disparité d'environnements sociaux, économiques, culturels et politiques. Il n'est donc pas surprenant que le développement de PPP dans le secteur de l'eau n'ait pas été uniforme, car il suit en particulier le rythme des réformes du secteur de l'eau urbaine conduites dans chaque pays. Si les opérateurs privés ont cessé de gagner des parts de marché et en ont même perdu dans quelques pays (surtout en Amérique latine), d'autres pays ont graduellement adopté le modèle du PPP. Des 65 pays en développement ou en transition qui ont établi des PPP dans le secteur de l'eau depuis 20 ans, 40 avaient encore des opérateurs privés en place à fin 2008. La majorité de la population urbaine est désormais desservie par des opérateurs privés dans des pays aussi divers que l'Algérie, l'Arménie, le Cameroun, le Chili, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, la Malaisie, le Niger, la République tchèque et le Sénégal. En Colombie, à Cuba, en Équateur, en Hongrie, au Maroc, au Mozambique et aux Philippines, les opérateurs privés desservent un tiers de la population urbaine. Depuis quelques années, les opérateurs privés d'eau font des incursions significatives dans de grands pays comme le Brésil, la Chine et la Russie. Avec environ 85 % des contrats en PPP attribués entre 1990 et 2008 dans le secteur de l'eau encore actifs et un taux de résiliation anticipée inférieur à 9 %, le modèle du PPP a fait ses preuves. Cela étant, 25 pays ont fait l'expérience d'un ou de plusieurs PPP à un moment donné et ont ensuite décidé de revenir à une gestion exclusivement publique.

Si ces chiffres montrent effectivement que le PPP n'est pas la solution à toutes les situations rencontrées dans les PED, ils infirment aussi l'idée que l'approche PPP dans le secteur de l'eau n'est pas appropriée au monde en développement. Des modèles contractuels très divers ont été expérimentés depuis 1990, couvrant des environnements très différents (et souvent difficiles). Ils ont produit des résultats très hétérogènes. Il en ressort clairement que le PPP n'est pas une formule magique : comme pour toute option de réforme, le succès n'est jamais garanti et les détails ont une importance cruciale. La mise en place d'un régime de PPP bien adapté aux conditions particulières à chaque service des eaux, ainsi que la volonté des partenaires publics et privés de le faire fonctionner, ont joué un rôle déterminant dans le résultat final.

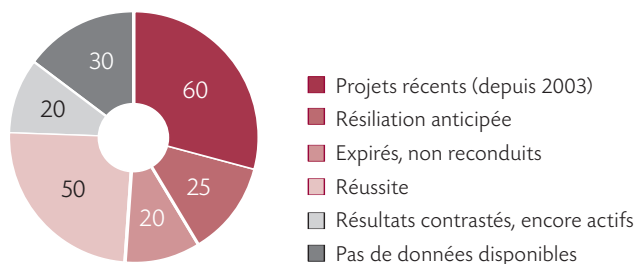
- *Les résultats des PPP du secteur de l'eau sont très hétérogènes.*

L'analyse des performances présentée dans les paragraphes qui précèdent était organisée autour d'indicateurs spécifiques. Le graphique 16 présente une classification générale du résultat des PPP du secteur de l'eau dans le monde en développement afin d'en donner une idée d'ensemble. Au total, 205 millions d'habitants de PED et émergents ont été à un moment ou un autre desservis par des PPP depuis 1990.

La première ligne de démarcation se situe entre les projets qui sont encore actifs et les autres. Fin 2007, environ 160 millions de personnes étaient encore desservies tandis qu'environ 45 millions de personnes étaient revenues à la gestion publique après la résiliation anticipée ou la non-reconduction d'un contrat de PPP. Les performances de nombre de ces derniers (correspondant à environ 30 millions de personnes) ont été examinées dans le cadre de cette étude. Il faut souligner que ces PPP annulés ne sont pas tous à considérer comme un échec. En effet, plusieurs contrats de gestion de courte durée qui n'ont pas été reconduits ont sensiblement amélioré les performances du service de l'eau, comme à Durres (Albanie), à Gaza, à Johannesburg (Afrique du Sud) et au Kosovo. Dans certaines concessions résiliées, l'opérateur privé est parti après avoir nettement amélioré le niveau de service (comme dans la zone métropolitaine de Buenos Aires et à La Paz – El Alto), même si le PPP ne s'est pas avéré politiquement viable.

Graphique 16

*PPP du secteur de l'eau des 15 dernières années :
résultats des projets par population desservie (en millions)*



Source : Marin (2009).

Sur les 160 millions de personnes desservies par des opérateurs privés fin 2007 (c'est-à-dire par des PPP encore actifs), les projets pour lesquels des données de performance ont été recueillies dans le cadre de cette étude en représentent environ 70 millions. Ceux que l'on peut qualifier de globalement réussis desservaient environ

50 millions de personnes. Aucun d'eux n'est un « projet parfait » (un concept utopique), mais ce sont des PPP qui ont apporté des bénéfices clairs, importants, à la population et dans lesquels une relation fonctionnelle s'est généralement instaurée au fil du temps entre les partenaires. Il existe des PPP réussis dans toutes les régions du monde en développement, en Amérique latine (Brésil, Colombie, Chili et Equateur), en Afrique (Côte d'Ivoire, Gabon, Maroc, Niger et Sénégal) et en Asie (Erevan en Arménie, Macao en Chine, Manille Est). À titre de comparaison, les PPP actifs pour lesquels des données ont été recueillies dans le cadre de cette étude – mais dont les performances ont été contrastées ou décevantes – représentent environ 20 millions de personnes ; c'est le cas de Jakarta (Indonésie), de Manille Ouest (Philippines) et de Maputo (Mozambique).

Enfin, les PPP du secteur de l'eau dont les performances n'ont pas été examinées dans cette étude représentent environ 90 millions de personnes ; y figurent plusieurs grands projets en activité depuis longtemps et pour lesquels on ne disposait pas de données fiables (tels les PPP à Cuba, La Havane et au Mexique), ainsi que de nombreux PPP attribués depuis moins de cinq ans. En particulier, les performances des PPP du secteur de l'eau dans plusieurs pays qui ont récemment introduit des opérateurs privés – tels que l'Algérie, la Chine, la Malaisie ou la Russie – n'ont pas été évaluées.

- *L'investissement privé direct n'est pas le bon objectif prioritaire pour les PPP du secteur de l'eau dans les PED, car c'est sur les gains d'efficience que l'apport des opérateurs privés est le plus homogène.*

Dans les années 1990, la capacité supposée des PPP à apporter des financements privés était leur principal attrait. Or c'était essentiellement se tromper d'objectif : l'espoir que le secteur privé financerait l'important déficit d'investissement en infrastructures de l'eau dans les PED ne s'est pas matérialisé. De nombreux concessionnaires n'ont pas tenu leurs engagements contractuels et la majeure partie des investissements privés s'est concentrée au Chili et sur quelques grands projets. En réalité, les concessions se sont révélées bien plus vulnérables que les autres dispositifs de PPP à l'environnement fluctuant et difficile des PED. Comme les marchés financiers locaux n'étaient pas suffisamment développés pour pouvoir fournir de la dette à long terme en monnaie locale, les concessionnaires ont dû recourir à des financements en devises, ce qui a introduit un important risque de change qui a accru la vulnérabilité des PPP aux chocs économiques.

Tout cela ne signifie pas qu'il faut totalement écarter l'investissement privé. Il est certainement souhaitable, à chaque fois que possible, car il réduit la dépendance à l'égard de ressources publiques nécessairement limitées, et l'expérience récente a

montré que c'est une option viable dans les pays les plus avancés – comme le Brésil, la Chine, la Malaisie ou le Maroc – où les marchés financiers sont aujourd'hui suffisamment matures pour fournir de la dette à long terme en monnaie locale à des taux acceptables. Mais ce n'est pas encore la solution pour la plupart des PED, où l'ampleur des risques de projet et la difficulté de mettre en place une régulation efficace rendent les financements privés très coûteux. Pouvoirs publics et bailleurs de fonds doivent admettre que pendant longtemps encore, le secteur de l'eau aura besoin de financements publics.

Il ne faut conclure des difficultés à attirer des financements privés que le PPP n'est pas un puissant outil d'amélioration de la viabilité financière des services d'eau ; c'est en fait tout le contraire. L'examen des expériences réussies montre que l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et de la qualité de service sont les plus principaux apports des opérateurs privés. Ces améliorations ont un impact considérable sur l'accès au financement, mais de manière indirecte. Lorsque la qualité du service s'améliore, les clients sont plus disposés à payer leurs factures, ce qui accroît les revenus. De même, une exploitation plus efficace permet de réduire les coûts, ce qui libère de la trésorerie d'exploitation. Un opérateur dont la solvabilité s'améliore aura plus de facilités à obtenir des financements et à investir dans l'expansion et la remise en état des services – créant un cercle vertueux. La question de l'origine des fonds destinés aux investissements – publique, privée ou mixte – devient dès lors relativement secondaire et dépend des conditions des marchés financiers, de la disponibilité de financement des bailleurs de fonds et de la situation budgétaire de l'État au moment considéré. Les expériences en Côte d'Ivoire et au Sénégal montrent qu'un opérateur privé efficace peut jouer un rôle essentiel dans l'accès progressif du secteur de l'eau à l'autosuffisance financière même s'il apporte peu ou pas du tout de financements privés.

- *Les PPP du secteur de l'eau peuvent être efficacement régulés, même dans les PED.*

Les PPP sont des dispositifs complexes et on peut se demander si cette complexité est trop grande pour des pouvoirs publics dont la capacité institutionnelle est limitée, comme c'est souvent le cas dans les PED – en particulier lorsque le contrat fait intervenir une puissante multinationale. Cette préoccupation est certainement justifiée, mais les opérateurs privés ne sont pas nécessairement plus difficiles à réguler que les opérateurs publics. En effet, l'asymétrie de l'information entre l'autorité délégante/le régulateur et le prestataire de services demeure, que l'opérateur soit public ou privé. Malheureusement, il est fréquent que des services d'eau publics soient détournés par des intérêts particuliers avec, pour conséquence, des sureffectifs, un encadrement pas forcément compétent car nommé pour des raisons politiques et

des pratiques de travail laxistes – accroissant inutilement les coûts et éloignant la compagnie de sa véritable vocation de service.

Le problème est-il plus grave lorsqu'un gouvernement a affaire à un opérateur privé ? La réponse n'est pas évidente, mais on pourrait observer qu'au moins les opérateurs privés travaillent dans un cadre qui les force à rendre des comptes. Un contrat précis détaille leurs objectifs de performances et leur impose des comptes rendus réguliers. Les opérateurs privés peuvent être sanctionnés par des amendes pour non-respect de leurs obligations et voir même leur contrat résilié. L'étroite surveillance exercée par la société civile implique qu'il ne leur est certainement pas plus facile de dégager des bénéfices excessifs que cela ne l'a été pour des groupes d'intérêts particuliers de soutirer des compagnies publiques des rentes de situation, pendant des dizaines d'années

Conceptuellement, la régulation des PPP du secteur de l'eau se divise en deux grands modèles :

- la « régulation par contrat » est dérivée de la tradition française et espagnole des PPP et repose essentiellement sur un contrat précis qui détaille les conditions du partenariat, tandis que les futurs ajustements résultent de renégociations directes entre les deux parties ;
- la « régulation par agence » repose sur l'établissement d'une autorité de régulation indépendante (suivant le modèle britannique et chilien) et a été souvent mise en œuvre dans des pays qui ont adopté le modèle de la concession (comme en Argentine).

Dans la pratique, on observe en réalité que beaucoup de PPP des PED sont basés sur une approche hybride de la régulation, conjuguant la mise en place d'une autorité de régulation spécialisée et un contrat souvent très détaillé. Comment dire si un cadre de régulation fonctionne ? La réponse là encore n'est pas évidente, mais si l'on admet que l'objectif ultime de la régulation est de permettre la concrétisation d'avantages clairs pour la population et la collectivité contractante, il est possible de dégager certains constats.

La régulation par contrat a globalement bien fonctionné, et ce, dans des pays aussi divers que l'Afrique de l'Ouest, la Colombie, Macao, le Maroc et la République tchèque. À l'inverse, le « modèle hybride » qui a été adopté dans de nombreux autres pays (surtout en Amérique latine) s'est révélé beaucoup moins satisfaisant. Le rôle de l'agence de régulation et sa marge d'appréciation pour interpréter les termes du contrat ont souvent suscité des confusions. Initialement, les institutions financières étaient souvent favorables à la création de « régulateurs indépendants » sur le modèle

de ceux mis en place pour superviser les nouveaux opérateurs privés du secteur de l'eau au Chili et au Royaume-Uni, mais il a été extrêmement difficile d'établir des régulateurs réellement indépendants dans la plupart des PED.

On peut tirer deux leçons de cette expérience. Premièrement, la crainte que les pouvoirs publics des PED ne soient pas capables de réguler correctement les PPP dans le secteur de l'eau est excessive, comme en attestent les performances relativement satisfaisantes de la régulation par contrat, même dans des pays pauvres d'Afrique subsaharienne tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Deuxièmement, le pragmatisme est indispensable : il est difficile de réguler un opérateur privé, et même si se doter d'un régulateur compétent et crédible est très important et demeure un objectif à long terme souhaitable sur le plan de la politique publique, il faut du temps et des efforts pour y parvenir. Entre-temps, la « régulation par contrat » se révèle être une méthode simple et assez efficace : les détails sont précisés dans un contrat qui, par sa seule existence, offre une nette amélioration en matière de redevabilité, par rapport à l'absence de régulation qui caractérise la plupart des services publics. Les renégociations sont inévitables, mais il n'est pas forcément souhaitable de donner un pouvoir discrétionnaire à une entité de régulation inexpérimentée. L'important est que l'autorité publique contractante mette en place une équipe compétente pour faire contrepoids à l'opérateur privé, et garantisse que toutes les décisions sont prises dans la transparence.

1.4.4. Pour des PPP du secteur de l'eau mieux adaptés au monde en développement

Il semble aujourd'hui qu'une nouvelle approche soit en train d'émerger pour mieux optimiser la contribution potentielle des opérateurs privés du secteur de l'eau dans le monde en développement : il faut recourir aux opérateurs privés avant tout pour améliorer l'efficacité opérationnelle et la qualité des services, et non pas pour attirer des financements privés. Dans le monde en développement, des financements publics seront le plus souvent nécessaires pour que les familles les plus pauvres puissent accéder économiquement et physiquement aux services. L'intégration progressive de ces éléments par le marché a fait graduellement apparaître une nouvelle génération de projets en PPP dans le secteur de l'eau.

Pour bénéficier aux populations pauvres, les PPP doivent intégrer le coût des objectifs sociaux dans leur conception. Si l'étude a montré que de nombreux PPP du secteur de l'eau ont apporté des bénéfices significatifs à l'ensemble de la population, le manque de données spécifiques n'a pas réellement permis d'évaluer la part de ces

bénéfices qui est allée aux familles pauvres. De nombreuses données montrent que les ces dernières ont beaucoup bénéficié de l'expansion de la couverture à Guayaquil, au Sénégal, en Colombie, en Côte d'Ivoire, à Buenos Aires, à La Paz ou encore à Manille. À Carthagène (Colombie) par exemple, l'opérateur privé offre aujourd'hui une couverture universelle dans une ville dont 85 % des habitants sont considérés comme vivant en dessous du seuil de pauvreté et 27 % n'avaient pas accès à l'eau courante lorsqu'il a pris en charge le service. Toutefois, il s'avère difficile pour de nombreux projets de documenter des bénéfices tangibles pour les plus pauvres. Il faut reconnaître que l'on manque cruellement de données et que nombre des problèmes qui empêchent les familles pauvres des zones urbaines d'accéder à l'eau courante (par exemple comment fournir l'eau dans les bidonvilles, ou gérer le problème des branchements illégaux) ne peuvent être résolus au niveau du prestataire des services, qu'il soit public ou privé. Cependant, il est aussi juste de dire que, dans l'ensemble, les PPP n'ont pas répondu aux attentes sur la difficile question de la garantie de l'accès à l'eau courante à un prix abordable pour tous. Cela ne signifie pas que les PPP sont inutiles mais simplement que, pour être efficaces à ce niveau, ils doivent être conçus avec une orientation sociale affirmée et s'inscrire dans une politique publique plus large de soutien aux objectifs sociaux.

On a beaucoup écrit sur la conception de PPP « pro-pauvres » (*pro-poor*). En fait, les opérateurs privés ne sont que des agents qui agissent pour le compte de l'autorité contractante conformément à un ensemble d'incitations et d'obligations décrites dans un contrat. Les recommandations les plus fréquentes – telles que rendre les branchements et les tarifs abordables par des subventions ciblées et inclure les bidonvilles dans la zone desservie par le contrat – sont judicieuses, mais elles ne peuvent être appliquées que si l'autorité publique contractante réalise que les bonnes intentions doivent être financées. C'est peut-être sur le mode de financement de l'expansion de la couverture que les concepteurs de la première génération de PPP ont commis la plus grande erreur. En effet, on a souvent surestimé la capacité des usagers non raccordés à financer par eux-mêmes une partie du coût de l'expansion. Les problèmes de Buenos Aires et La Paz, qui ont fait grand bruit, ont montré que des frais de branchement élevés ne sont pas praticables et sont injustes pour les plus pauvres. En même temps, la résistance générale aux hausses tarifaires atteste que le principe qui consiste à faire subventionner les nouveaux branchements par les clients déjà raccordés au réseau au moyen de tarifs plus élevés – les subventions croisées – a ses limites.

Les gains d'efficacité opérationnelle souvent apportés par la gestion privée peuvent générer plus de trésorerie pour investir dans l'expansion, mais le montant des

investissements qui peut être financé par les seuls revenus tarifaires demeure limité par la taille de la clientèle et le montant du tarif applicable. Étant donné les besoins colossaux des villes en plein essor dans les PED, cela risque d'être rarement suffisant. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les PPP qui ont le mieux réussi à développer l'accès pour les pauvres soient ceux auxquels les pouvoirs publics étaient prêts à affecter des fonds publics pour atteindre des objectifs sociaux. Des programmes d'expansion ambitieux ont pu ainsi être réalisés dans des délais bien plus courts que si l'opérateur avait dû compter sur les seuls revenus du secteur. Un opérateur privé compétent peut alors être un partenaire idéal pour mener à bien un programme d'expansion avec efficacité, comme ce fut le cas à Guayaquil, où les branchements et l'expansion du réseau ont été subventionnés par l'État, ou encore à Carthagène ou au Sénégal.

Réalisme, collaboration et respect des conditions locales. D'une certaine façon, la première décennie de PPP dans le secteur de l'eau a été le laboratoire d'une nouvelle approche de la réforme, en rupture radicale avec le modèle public traditionnel. Évidemment, des erreurs ont été commises de part et d'autre. Les opérateurs privés ont été souvent trop prompts à signer des contrats mal conçus pour prendre des parts de marché ; les bailleurs de fonds pensaient naïvement que les PPP étaient une sorte de « solution miracle » aux nombreux problèmes rencontrés dans les services de l'eau et ils n'ont pas toujours fait assez d'efforts pour adapter les conditions contractuelles aux situations locales particulières. Enfin, de nombreux gouvernements ne maîtrisaient pas les tenants et aboutissants des PPP et, surtout, ne comprenaient pas qu'un PPP n'est pas une privatisation et qu'ils devaient rester impliqués et travailler dans la durée avec leur partenaire privé. Outre tout ce qui a déjà été dit plus haut, trois éléments concernant le mode de conception et de mise en œuvre d'un PPP dans le secteur de l'eau méritent à cet égard d'être soulignés.

1. *Réalisme.* Les premiers PPP avaient suscité des attentes basées sur des objectifs irréalistes. Les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds doivent admettre qu'améliorer les services de l'eau dans le monde en développement est une tâche difficile, quelle que soit l'option de réforme choisie. Il faut être réaliste, tout d'abord sur le coût de réalisation des objectifs sociaux, et accepter les arbitrages inévitables intervenant dans les décisions relatives à leur mode de financement. Il faut aussi accepter que le progrès prend du temps : pour qu'un nouvel opérateur comprenne le système qu'il gèrera, pour que le personnel du service s'adapte à la nouvelle culture d'entreprise, pour déterminer les investissements qui amélioreront le service et les réaliser et, enfin, pour que les partenaires apprennent à se connaître et à faire fonctionner leur partenariat.

2. *Meilleure compréhension de ce que le terme « partenariat » veut dire.* Les pouvoirs publics doivent intérioriser la notion qu'un PPP est une affaire de partenariat et non de privatisation. Ils ne peuvent agir comme s'ils cherchaient à se défaire du problème, et signer un contrat de PPP en espérant transférer toutes ses responsabilités au partenaire privé, pour rejeter la faute sur celui-ci lorsque les obstacles apparaissent. Après tout, l'opérateur doit faire face aux mêmes conditions qui ont posé des problèmes aux pouvoirs publics pendant des années. Ces problèmes difficiles ne peuvent trouver leurs solutions que si les parties sont prêtes à travailler ensemble.
3. *Adaptation des contrats aux situations locales.* L'abandon de la gestion traditionnelle des services publics de l'eau au profit d'un opérateur privé dans le cadre d'un PPP est une transformation radicale. Les acteurs locaux doivent s'adapter. Tenter de reproduire une approche toute prête adoptée ailleurs (où elle a pu fonctionner parce que la culture du gouvernement était différente) ne peut qu'aggraver le problème. La bonne démarche est de considérer la situation locale comme une donnée non modifiable et de concevoir le PPP autour de celle-ci, et non l'inverse. C'est parce qu'ils ont consenti des efforts particuliers pour développer des approches innovantes, et qu'ils ont retenu les meilleurs éléments d'expériences externes tout en les adaptant à la situation locale, que les PPP en Colombie et en Afrique occidentale ont fini par produire de bons résultats.

La promesse de PPP durables dans le secteur de l'eau repose sur des financements mixtes. *A posteriori*, il semble que beaucoup des concessions de services de l'eau mises en place dans les années 1990 étaient fondées sur un malentendu quant aux fondamentaux financiers du secteur. Dans le monde industrialisé, les compagnies des eaux peuvent aisément se financer auprès des banques et des marchés financiers : ils ont des flux de trésorerie réguliers et évoluent dans un environnement réglementaire stable, et présentent donc à ce titre un risque de crédit très faible. On ne peut pas en dire autant dans les PED. Le mauvais état des infrastructures et la forte croissance de la demande de services génèrent une formidable incertitude sur les futurs besoins d'investissement. En général, les tarifs ne couvrent pas les coûts et, même dans les PED les plus riches, de profondes inégalités sociales impliquent que l'on ne peut tenir pour acquise la capacité des ménages pauvres à payer la totalité du coût du service. Pour les concessionnaires dans les années 1990, les risques inhérents aux emprunts en devises ont amplifié ces incertitudes. Face à tous ces risques, il n'est pas surprenant que les financements privés se soient révélés coûteux et difficiles à obtenir.

Si la maturation récente des marchés financiers dans des pays comme le Brésil, le Chili, la Chine, la Malaisie et le Maroc), en éliminant le risque de change, a peut-être donné un nouveau souffle au modèle de la concession, cela n'est vrai que pour les pays les plus avancés. Ailleurs, il semble évident que la majeure partie des investissements

nécessaires – colossaux – pour améliorer le service et développer l'accès devra être financée dans une large mesure par des sources publiques.

Un nombre croissant de pays adoptent un modèle de PPP dans lequel l'investissement est en grande partie financé par l'argent public, l'opérateur privé s'attachant à améliorer le service et l'efficacité opérationnelle. En pratique, le financement des investissements dans les projets en PPP à financement mixte est assuré par une combinaison de recettes tarifaires et, en proportion variable, de sources publiques et privées qui rend de plus en plus obsolète la dichotomie traditionnelle entre les affermages et les concessions. Plusieurs modèles fructueux ont été développés depuis dix ans :

- *concessions* comptant en grande partie sur les recettes tarifaires pour financer les investissements, avec des subventions croisées des ventes d'électricité (Gabon), des surcharges tarifaires (Côte d'Ivoire), ou les deux (Maroc) ;
- *affermages*, selon le modèle mis en place en Afrique de l'Ouest, qui conjuguent de fortes incitations à l'efficacité opérationnelle, des branchements subventionnés pour les pauvres et une augmentation progressive des tarifs jusqu'à assurer la couverture totale des coûts (Sénégal et Niger) ;
- *sociétés d'économie mixte*, au sein desquelles les décisions et les profits sont partagés entre les partenaires publics et privés – comme en Amérique latine (Colombie, La Havane à Cuba et Saltillo au Mexique) et en Europe de l'Est (Hongrie et République tchèque) ;
- *concessions incluant des subventions publiques aux investissements* afin d'accélérer l'expansion de l'accès et la remise en état du réseau tout en minimisant l'impact sur les tarifs. Ce modèle est illustré par les PPP de Colombie, conçus dans le cadre du programme national de modernisation des entreprises (*Programa de Modernización de Empresas*, PME). Des approches similaires ont été adoptées à Guayaquil en Équateur et dans quelques concessions en Argentine (Cordoba et Salta).

Toutes ces variantes présentent deux caractéristiques communes importantes. D'une part, l'opérateur lui-même détermine les priorités d'investissement et il a une grande influence sur la supervision des travaux, même lorsque les investissements publics sont gérés par une agence publique. D'autre part, lorsque l'opérateur privé est chargé de l'exécution des investissements publics, des mécanismes spécifiques (tels qu'un fonds fiduciaire dédié) sont mis en place pour garantir la bonne utilisation de ces fonds. Évidemment, les dispositifs les plus prometteurs sont ceux qui orientent ces fonds publics de manière efficace et transparente.

Les contrats de gestion comme outils d'appui aux réformes publiques. Comme pour la distinction entre les concessions et les affermages, quelques conceptions anciennes

sur les contrats de gestion doivent changer. La capacité de ces derniers à appuyer les processus de réforme a été limitée par des malentendus et omissions persistants.

En réalité, les contrats de gestion ne transfèrent pas un service public de l'eau à des intérêts privés. Un service de l'eau assuré dans le cadre d'un contrat de gestion reste fourni par la même compagnie publique. Le personnel demeure fonctionnaire et l'idée que le service fait l'objet d'une « gestion privée » doit être relativisée. Sans le pouvoir de recruter, de licencier et de promouvoir le personnel, la capacité de l'opérateur privé à exercer les fonctions traditionnelles de gestion est très limitée. En fait, il fait plus souvent office de *coach* que de vrai manager, et sa performance dépend étroitement de la bonne foi et de la coopération active de la collectivité contractante et du personnel du service. En pratique, les contrats de gestion sont peut être plus proches des contrats de services – qui n'ont pas été considérés comme des PPP dans cette étude – que les PPP de longue durée tels que les affermages et les concessions.

La confusion peut découler du fait que les contrats de gestion ont été mis en œuvre dans des situations où il avait été décidé d'établir un PPP, mais où un affermage ou une concession étaient jugés trop risqués. Ils étaient donc présentés comme une première étape préalable à la mise en place d'un autre contrat de PPP. Le paradoxe est que la plupart n'ont pas conduit à une forme plus approfondie de PPP, mais à un retour à la gestion publique. La perception du contrat de gestion comme une sorte de « cheval de Troie » préparant un second PPP de plus grande ampleur a souvent fait obstacle à la collaboration de certaines parties prenantes, ce qui a, à son tour, nuit aux performances. En un sens, de nombreux contrats de gestion étaient voués à l'échec en raison du contexte dans lequel ils ont été introduits.

Il y a cependant un autre paradigme pour les contrats de gestion, qui les reconnaît pour ce qu'ils sont : des outils contractuels somme toute non menaçants, d'une ampleur limitée, conçus pour reproduire des pratiques efficaces – en fait surtout des moyens de transférer du savoir faire. Dans cette approche alternative, on fait appel à un opérateur privé pendant quelques années pour gérer et réorganiser un service public de l'eau jusqu'à obtention d'améliorations opérationnelles, commerciales et financières suffisantes pour permettre au service public de poursuivre seul. À ce titre, et malgré toutes leurs limites, les contrats de gestion pourraient devenir de précieux outils de réforme des services publics, surtout eu égard au nombre de pays dont les pouvoirs publics sont réticents à transférer leurs services de l'eau à des opérateurs privés mais ne sont pas forcément opposés à une expertise professionnelle extérieure pour aider à redresser leurs services publics. Cette approche a été mise en œuvre avec de bons résultats entre 2000 et 2006 pour redresser le service de l'eau de Johannesburg, en Afrique du Sud (Marin *et al.*, 2009b), et elle est envisagée par plusieurs bailleurs dans divers pays.

Conclusion

Dépasser le débat public/privé. Il ressort clairement des multiples expériences des 15 dernières années que le PPP n'est pas une formule magique pour résoudre les multiples problèmes des services publics de l'eau déficients dans le monde en développement. Pour de nombreux gouvernements des PED et des pays en transition, les PPP se sont révélés des entreprises complexes, porteuses d'importants risques politiques et de fortes incertitudes quant à l'ampleur et au délai de réalisation des bénéfices attendus. Les objectifs contractuels sont difficiles à fixer et les données de référence sont rarement fiables, ce qui engendre de multiples risques de conflit. Les opérateurs privés n'obtiennent pas toujours les résultats promis et ils peuvent avoir tendance à solliciter des renégociations à leur avantage. Les réformes peuvent être aisément perverties par des intérêts catégoriels, et les opérateurs privés (surtout étrangers) sont des cibles faciles des campagnes démagogiques. De nombreux obstacles peuvent engendrer des conflits, des déceptions, des frustrations et, à terme, une coûteuse résiliation anticipée du contrat. Pourtant, l'étude montre clairement que la performance globale des PPP dans le secteur de l'eau est plus positive qu'on ne le pense couramment. Les PPP dans les services de l'eau urbains ont apporté des bénéfices importants à des millions de personnes dans le monde en développement. On ne s'étonnera pas que les pays dans lesquels les PPP aient bien fonctionné soient ceux où un effort avait été fait pour mettre sur pied des schémas spécifiquement adaptés à la situation locale.

Dans le contexte actuel, il est peu probable que beaucoup de PED choisiront de transférer la majorité des services d'eau urbains à des opérateurs privés. Mais paradoxalement, cela ne diminue pas la valeur du modèle PPP pour promouvoir de meilleurs services de l'eau et d'assainissement dans le monde en développement. La présence de quelques services des eaux gérés par des opérateurs privés dans un pays donné peut exercer des pressions fort utiles sur les prestataires publics en place, jouant ainsi un rôle déterminant dans l'amélioration des performances du secteur dans son ensemble. Le laisser aller est le pire ennemi des opérateurs publics – une attitude ancrée dans le postulat qu'un service médiocre est sans conséquences et qu'il n'existe pas d'autre modèle de gestion. Face à cette attitude, même les gestionnaires les plus compétents et les mieux intentionnés des prestataires publics ont des difficultés à introduire et maintenir des améliorations face aux nombreux

groupes qui ont intérêt au *statu quo*. Les opérateurs publics des services de l'eau qui ont réussi à améliorer les performances sont ceux qui ont appliqué des principes de bonne gestion commerciale, rendent des comptes sur leurs performances, et qui insistent sur la viabilité financière et la qualité du service clients. Dans des pays comme la Colombie et le Brésil, l'introduction d'opérateurs privés a beaucoup contribué à la création d'une dynamique générale de réforme, qui a encouragé les opérateurs publics de l'eau à améliorer leurs résultats et à rendre des comptes. En ce sens, la contribution réelle des PPP dans le secteur de l'eau peut être plus importante que la somme de leurs contributions dans chaque projet par l'introduction d'un sens de la concurrence et de la nécessité de rendre des comptes, qui fait cruellement défaut à un secteur auparavant monopolistique. Cela signifie aussi que les récentes décisions prises dans quelques PED de bannir la gestion privée des services de l'eau pour des motifs idéologiques pourraient finir par aller à l'encontre de l'établissement de services publics de l'eau efficaces et viables.

Les récents développements montrent que l'opposition traditionnelle entre les opérateurs publics et privés devient de plus en plus obsolète. Les lignes de fracture s'estompent car un nombre croissant d'opérateurs publics ouvrent leur capital aux investisseurs privés (tels que SABESP à São Paulo, au Brésil) ou emportent des contrats en PPP pour exploiter des services des eaux hors de leur juridiction territoriale, voire hors de leur pays (c'est le cas du marocain ONEP au Cameroun ou du sud-africain Rand Water au Ghana), où ils fonctionnent alors comme des entités privées. De nombreux opérateurs publics du secteur de l'eau du monde en développement ouvrent également leur porte au secteur privé par des pratiques qui ne relèvent pas de la gestion déléguée, mais offrent d'autres formes d'apport d'expertise opérationnelle, comme par exemple :

- sous-traiter des pans importants de leurs activités opérationnelles au secteur privé (comme à Bogota et à Mexico) suivant une pratique bien établie en Europe du Nord ;
- recourir à un montage de type *Build-Operate-Transfer* (BOT) ou similaire pour le financement, la construction et l'exploitation des unités de traitement ;
- employer de plus en plus des contrats de service basés sur la performance en vertu desquels un opérateur fournit des services spécifiques (tels que les activités pour réduire les pertes d'eau) et est rémunéré au moins en partie en fonction des résultats (Kingdom *et al.*, 2006, Marin *et al.*, 2010b).

De nouvelles voies d'assistance technique dans les PED voient également le jour, à travers des initiatives telles que des partenariats ou jumelages entre opérateurs de l'eau, qui sont soutenus par les opérateurs publics ou privés. Enfin, la plupart des PPP

faisant appel à des opérateurs privés laissent aussi un rôle important à la collectivité partenaire – comme dans les contrats d’affermage en vertu desquels une agence publique est souvent chargée des investissements (par exemple, le Sénégal). Tout cela estompe de plus en plus les frontières traditionnelles entre secteurs publics et privés et favorise un marché plus dynamique et compétitif.

La complexité des problèmes touchant aux services de l’eau dans le monde en développement et l’urgente nécessité d’alléger les souffrances de millions de pauvres urbains privés d’un service de distribution d’eau et d’assainissement correct sont considérables. Il en est de même pour l’ampleur des besoins en aide extérieure. Pour surmonter les immenses défis du secteur de l’eau urbaine dans le monde en développement, les pouvoirs publics de ces pays ont besoin de toute l’aide qu’ils peuvent obtenir et rien ne justifie dans ce contexte de camper sur des positions idéologiques et de disqualifier des acteurs *a priori*. Les décideurs politiques disposent de plusieurs options – participation du secteur privé, gestion publique ou combinaison des deux – qui peuvent toutes réussir ou échouer selon les conditions qui prévalent dans une compagnie des eaux à un moment donné. Le secteur privé a beaucoup à offrir et sous de multiples formes. Le moment est peut-être venu de donner une nouvelle définition plus large à la notion de partenariat : une définition qui rassemble tous les acteurs et n’en exclut aucun.

Bibliographie

ANDRÉS, L., J.-L. GUASCH, T. HAVEN ET V. FOSTER (2008), *The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows and the Road Ahead*, Latin American Development Forum Series, Banque mondiale, Washington DC.

BLANC, A. et C. GHESQUIERES (2006), *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?* Document de travail, n° 24, AFD, Paris.

BREUIL, L. (2004), *Renouveler le partenariat public-privé pour la gestion des services d'eau dans les villes des pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance*, thèse de gestion, Engref, Montpellier.

DIRECTION SUISSE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION (DDC) (2005), *Public-Private Partnerships for Water Supply and Sanitation, Policy Principles and Implementation Guidelines for Sustainable Services*, Seco, Berne.

DUCCI, J. (2007), *Salida de operadores internacionales de agua en América Latina*. Banque interaméricaine de développement, Washington DC.

FALL, M., P. MARIN, A. LOCUSSOL et R. VERSPYCK (2009), "Reforming Urban Water Utilities in Western and Central Africa: Experiences with Public Private Partnerships", *Water Sector Board Discussion Paper Series N°12*, Banque mondiale, Washington DC.

FOSTER, V. (2005), "Ten Years of Water Services Reforms in Latin America: Towards an Anglo-French Model", *WSS Sector Board Discussion Paper N° 3*, Banque mondiale, Washington DC.

GASSNER, K., A. POPOV et N. PUSHAK (2008), "Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? An Empirical Assessment in Developing and Transition Countries", *PPIAF Trends and Policies Series*, Banque mondiale, Washington DC.

KINGDOM, B., R. LIEMBERGER et P. MARIN (2006), "The Challenge of Reducing NRW in Developing Countries: How the Private Sector Can Help, a Look at Performance-Based Service Contracting", Water Supply and Sanitation Board Discussion Paper N°8, Banque mondiale, Washington DC.

KOMIVES, K., V. FOSTER, J. HALPERN. et Q. WODON (2005), *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Banque mondiale, Washington DC.

MARIN, P., M. FALL et H. HOUBIGA (2010a), "Corporatizing a Water Utility: a Successful Case using a Performance-Based Contract for ONEA in Burkina Faso", *Gridlines* 53, PPIAF- Banque mondiale, Washington DC.

MARIN, P., A. IZAGUIRRE et A. DANILENKO (2010b), "Water Operators from Emerging Markets: New Players for Public-Private Partnerships", *Gridlines* 56, PPIAF- Banque mondiale, Washington DC.

MARIN, P., J. MUGABI et M. MARIÑO (2010c), "Improving Water Services in a Post-Conflict Situation: the Case of the Management Contract in Kosovo", *Gridlines* 52, PPIAF-Banque mondiale, Washington DC.

MARIN P., E. OUAYORO, M. FALL et R. VERSPYCK (2009a), « Un partenariat réussi pour l'eau en Côte d'Ivoire : leçons tirées de 50 ans de gestion privée efficace », *Gridlines* 50, PPIAF-Banque mondiale, Washington DC.

MARIN, P., J.-P. MAS et I. PALMER (2009b), "Using a Private Operator to Establish a Corporatized Public Utility: the Management Contract for Johannesburg Water", *Water Sector Board Working Note 20*, Banque mondiale, Washington DC.

MARIN, P. (2009), "Public Private Partnerships for Urban Water Utilities: a Review of Experiences in Developing Countries", *PPIAF Trends and Policies Options Series*, Banque mondiale, Washington DC.

NICKSON, A. et R. FRANCEYS (2003), *Tapping the Market – The Challenge of Institutional Reform in the Urban Water Sector*, Palgrave Macmillan Press, New York.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DEVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2008), *Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources*, OCDE, Paris.

PPIAF et BANQUE MONDIALE (2006), *Approaches to Private Participation in Water Services, A Toolkit*. Banque mondiale, Washington DC.

Deuxième partie :

La « greffe » de modèles issus
des pays développés
dans des contextes locaux

2.1.

Participation du secteur privé au Sénégal : la greffe a-t-elle pris ?

S. TREMOLET ^[52]

Introduction

En 1995, le gouvernement du Sénégal a engagé de profondes réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement qui ont conduit à l'instauration d'un PPP. Un contrat d'affermage avec un opérateur privé a été signé en 1996 pour une durée de dix ans, puis prolongé de cinq ans en 2006 (comme l'autorisait le contrat initial). On considère généralement cette expérience de PPP comme une réussite, tout particulièrement lorsqu'elle est comparée à d'autres contrats conclus en Afrique subsaharienne. Le gouvernement sénégalais étudie actuellement les possibilités d'une extension de la participation du secteur privé après l'échéance du contrat en 2011.

Cet article examine l'expérience sénégalaise sous un angle particulier^[53] : celui de l'adaptation à la situation particulière du pays du modèle d'affermage emprunté au contexte français au regard des facteurs économiques, sociaux, politiques et culturels locaux. Cette « adaptation » a été réalisée tant dans la phase de conception du projet que pendant la durée du contrat. Au rang des facteurs de succès, il faut souligner la forte volonté de toutes les parties de faire fonctionner les dispositifs contractuels et la bonne adaptation aux circonstances des mécanismes contractuels et de régulation.

[52] Cet article est issu d'une étude de cas intitulée "*Case Study on Senegal's Water and Sanitation Sector Economic Regulation*", réalisée par l'auteur à la demande de la Banque mondiale (avec un financement du PPIAF) et achevée en mai 2006. Elle s'inscrit dans une série d'études de cas des régimes de régulation qui examinent les causes des succès et des échecs réglementaires, et étudient l'influence des contextes sociaux, institutionnels et sectoriels sur l'efficacité de la régulation. (Exemplaire disponible sur demande à l'adresse : sophie@tremolet.com.)

[53] L'expérience sénégalaise des PPP dans le secteur privé a été abondamment étudiée (voir bibliographie).

Après avoir exposé les éléments factuels des réformes et le déroulement de la première phase du contrat (jusqu'en 2005), l'article évalue les principaux facteurs de réussite. Des références complémentaires sont fournies dans la bibliographie.

2.1.1. Les faits : les arrangements contractuels ont fonctionné et tenu leurs promesses

• *Le processus ayant conduit aux réformes*

Contexte. Autrefois sous domination française, le Sénégal a obtenu son indépendance en 1960. Depuis, il est considéré comme l'un des régimes politiques les plus stables de la région, et c'est le premier pays d'Afrique de l'Ouest à avoir effectué une transition démocratique en douceur avec l'organisation d'élections présidentielles en 2000, remportées par le leader de l'opposition, Abdoulaye Wade. Au plan culturel, le pays est unifié par une langue et une religion communes, en dépit d'un contexte ethnique très diversifié, et bénéficie d'une forte tradition administrative. Cependant, c'est un pays majoritairement rural, dont les ressources naturelles sont limitées. La pauvreté reste préoccupante : 54 % de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté en 2003.

Nécessité de réformes. Dans les premiers temps de l'indépendance, les services d'eau urbains étaient gérés par le secteur privé. De 1960 à 1971, la Compagnie générale des eaux (prédécesseur de Veolia Environnement) a été chargée des services de l'eau dans les principaux centres urbains en vertu d'un contrat de concession. Les services d'eau et d'assainissement ont été nationalisés en 1971 dans le cadre d'une vague de nationalisations. L'exploitation des services de l'eau et de l'assainissement dans les centres urbains a alors été confiée à une entreprise publique, la Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal (SONEES) ; en 1983, une réforme a élargi ses attributions à la responsabilité des investissements.

Les services de l'eau ont été relativement bien gérés par la SONEES mais les succès visibles masquaient des problèmes sous-jacents. Le contrat-plan conclu en 1990 avec l'État avait fragilisé sa situation financière et lui laissait peu de ressources pour réaliser de nouveaux investissements. De plus, la viabilité de l'approvisionnement en eau de Dakar, la capitale du pays et son principal centre économique, suscitait des préoccupations croissantes.

En 1993, le gouvernement sénégalais et les organismes donateurs ont reconnu que ces difficultés imposaient d'importantes réformes des investissements et des institutions. Les donateurs internationaux conditionnaient l'apport de financements à long terme au recrutement d'un opérateur privé afin d'améliorer la gestion et l'efficacité opérationnelle. L'autre objectif clé des réformes était de mettre en place une gestion

plus rigoureuse des investissements et d'amener le secteur à l'équilibre financier en 2003. Après la dévaluation du FCFA en 1994 et la mise en chantier de vastes réformes macro-économiques, les donateurs se sont faits plus pressants dans leurs demandes au gouvernement sénégalais de cesser les investissements publics dans les entreprises d'État, d'accroître leur efficacité et de les préparer à la privatisation.

Objectifs de la réforme. Le processus de réforme du secteur de l'eau a véritablement débuté en 1995 avec l'appui de plusieurs donateurs, au rang desquels figuraient la Banque mondiale et l'AFD. Face à la diminution des volumes d'eau atteignant la capitale, à l'intermittence de la distribution et à la relative faiblesse du taux de couverture, l'objectif prioritaire était d'accroître l'approvisionnement en eau de Dakar. Pour que cette augmentation soit durable, il fallait en outre réaliser d'importants investissements afin d'acheminer l'eau provenant du lac Guiers sur une distance de 240 km. Le train de réformes de 1996 prévoyait de doubler la capacité des conduites. Seul le secteur public pouvait réaliser des investissements de cette ampleur, ce qui nécessitait un important soutien des donateurs. Les donateurs externes ont adopté une approche coordonnée au travers de deux grands programmes d'assistance : le Projet sectoriel eau (PSE), qui devait couvrir la période 1995 à 2001 (bien qu'il ait officiellement pris fin en juin 2004), et le Projet sectoriel eau à long terme (PLT), pour la période 2002-2007. Les donateurs ont demandé l'introduction d'un opérateur privé afin de garantir l'utilisation efficace d'investissements d'une telle ampleur. Ils estimaient en outre qu'investir dans l'augmentation des ressources en eau de Dakar ne se justifiait que si l'on parvenait simultanément à réduire les pertes du réseau de distribution. Cette condition a joué un rôle déterminant dans la fixation d'objectifs de performance ambitieux (et d'incitations financières associées) aux opérateurs privés en matière de pertes du réseau. Les autres objectifs étaient de réviser le cadre législatif et d'introduire le secteur privé dans la gestion de la SONEES afin d'assurer une meilleure gestion de l'approvisionnement supplémentaire en eau.

Processus de réforme. En 1994, un comité de pilotage comprenant tous les ministres concernés par la distribution de l'eau et l'assainissement a été constitué et a commencé à étudier les possibilités de réforme. Pour préparer les réformes, la Banque mondiale a chargé un consultant néerlandais (Aquanet) de dresser un bilan des expériences de participation du secteur privé dans d'autres pays, notamment en Côte d'Ivoire, en Gambie et en Guinée. Des membres du gouvernement et des donateurs ont accompagné les consultants dans ces missions d'information. Parmi les autres consultants figuraient notamment Ernst & Young, qui a travaillé sur les aspects financiers et juridiques des contrats, et un conseiller qui est intervenu en qualité de conciliateur indépendant pendant les premières années du contrat.

Enseignements tirés des expériences régionales. L'analyse des forces et des faiblesses des PPP instaurés dans la région a permis d'axer les discussions sur des aspects très concrets et de concevoir des arrangements spécifiquement adaptés au Sénégal, et non empruntés au contrat de modèle français ou à d'autres expériences d'Afrique de l'Ouest. Ainsi, on a constaté qu'en Guinée, un contrat de type *lease* avait été adopté avec des résultats mitigés ^[54]. Alors que l'opérateur privé avait obtenu de bons résultats, son contrat ne prévoyait pas d'incitations à diminuer les volumes non comptabilisés. Selon l'évaluation, puisque sa rémunération était calculée en pourcentage du tarif, l'opérateur avait fait pression sur le gouvernement pour l'amener à augmenter les tarifs sans être lui-même incité à accroître son efficacité opérationnelle. La formule d'indexation, qui avait été directement reprise d'un modèle français d'affermage, avait généré de fortes recettes pour l'opérateur, car les facteurs prévus dans la formule d'indexation ne reflétaient pas correctement les évolutions des prix locaux.

Conception des dispositifs. Finalement, le modèle retenu au Sénégal a été le contrat d'affermage, dans lequel l'opérateur privé est responsable de l'exploitation et de l'entretien, avec quelques obligations d'investissement limitées. Le secteur public, via une société de patrimoine, est chargé des grandes opérations de renouvellement et des nouveaux investissements, ainsi que de la gestion de la dette du secteur, ce qui limite très sensiblement les risques auxquels l'opérateur privé est exposé. Cette formule reflétait deux choix qui allaient s'avérer déterminants pour le succès des réformes :

1. Création d'une société de patrimoine. Après étude des expériences d'Afrique occidentale (notamment en Côte d'Ivoire, en Gambie et en Guinée), il a été décidé de créer une société de patrimoine. Cette solution a été retenue en partie parce qu'elle offrait une meilleure garantie aux donateurs que les fonds alloués au secteur y seraient effectivement dépensés et non affectés au budget global, mais elle constituait néanmoins une franche rupture avec les dispositifs qui avaient dominé en France dans le secteur de l'eau (dans lesquels la ville passe contrat directement avec l'opérateur privé) ou en Côte d'Ivoire, le pays d'Afrique de l'Ouest ayant la plus longue histoire de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau.
2. Choix de la forme contractuelle. Le contrat d'affermage retenu au Sénégal n'était pas le « contrat d'affermage français » classique, par lequel une municipalité, par exemple, délègue la gestion du service en contrepartie d'une redevance (également appelée « loyer »). Ici, l'opérateur privé reçoit un montant forfaitaire par mètre cube d'eau vendu. Cette disposition s'est avérée critique pour protéger l'opérateur d'une partie du risque commercial tout en maintenant de fortes incitations à desservir tous les clients, y compris les clients pauvres qui achètent l'eau au tarif social.

[54] Voir l'encadré 9 pour les différences entre *lease* et affermage.

Les termes affermage et lease sont parfois sources de confusions, notamment parce qu'ils sont utilisés de manière interchangeable en anglais. Bien qu'ils prévoient une répartition similaire des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé, ces contrats se différencient au plan de la répartition des risques. En 2006, la Banque mondiale a publié un guide méthodologique sur la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau dans lequel elle définissait le *lease* et l'affermage comme suit :

- **affermage** : contrat en vertu duquel l'opérateur perçoit une redevance par volume d'eau vendu et restitue la différence entre les recettes tarifaires et sa rémunération au propriétaire de l'actif (qui peut être l'autorité contractante ou une société de patrimoine). Ce montant peut être ajusté au fil des ans au vu de l'inflation.
- **lease** : contrat en vertu duquel l'opérateur conserve les recettes provenant des tarifs clients et verse à l'autorité contractante un loyer spécifié (généralement forfaitaire). La partie qui contracte le lease supporte donc l'intégralité du risque commercial.

Cette distinction est utile parce qu'elle a trait à la mesure de risque prise par l'opérateur privé et aux incitations à desservir les clients pauvres. Dans un contrat d'affermage défini ainsi, l'opérateur privé est – en partie seulement – protégé du risque de revenu et perçoit la même rémunération par mètre cube vendu, indépendamment du tarif, social ou industriel, auquel l'eau est vendue.

Il faut souligner cependant que les contrats d'affermage courants en France fonctionnent toujours comme des *leases* si l'on retient cette définition, car l'opérateur paiera au propriétaire une redevance prédéfinie pour couvrir l'amortissement des actifs. Lorsque tous les actifs ont été amortis, cette redevance forfaitaire peut ne concerner que l'utilisation du domaine public et non la couverture des coûts d'amortissement.

Le processus d'appel d'offres. Près de deux ans se sont écoulés entre les décisions déterminantes sur le cadre de réforme en juillet 1994 et la prise de fonctions de l'opérateur privé en avril 1996. Au départ, les dirigeants de la Sonees étaient fortement opposés aux réformes et ont organisé des grèves et des *sit-ins* devant l'Assemblée nationale au moment où la Loi 95-10 était débattue au Parlement. Finalement, les salariés ont négocié un accord et demandé que l'effectif reste constant et que des objectifs de performance soient imposés à l'opérateur privé.

Après un appel d'offres international en juillet 1995, le contrat d'affermage a été attribué au soumissionnaire qui proposait le prix exploitant le plus bas, qui est la base de calcul de la rémunération de l'opérateur privé. Des visites avaient été effectuées dans plusieurs pays, mais tous les soumissionnaires qui ont répondu étaient français :

Générale des eaux (aujourd'hui Veolia), Lyonnaise des eaux (aujourd'hui Ondeo), Saur et CISE (ces deux dernières sociétés ayant ensuite fusionné). En novembre 1995, Saur International a emporté le marché avec un prix exploitant proposé de 236 FCFA par mètre cube (0,42 USD au taux de change de 2005), ce qui équivalait à l'époque à 62 % du tarif moyen. Saur connaissait déjà le Sénégal, car elle fournissait une assistance technique à la Sonees depuis plusieurs années.

• *Traduction des réformes en dispositifs légaux et contractuels.*

Les réformes ont été mises en œuvre en 1995 par l'adoption d'une loi^[55] qui a démantelé la Sonees et créé deux opérateurs nationaux pour les services de l'eau en milieu urbain : la Société nationale des eaux du Sénégal (Sones), la société publique de patrimoine chargée de gérer tous les actifs liés à l'eau détenus par l'État dans les zones urbaines et périurbaines et de surveiller la fourniture des services de l'eau ; et la Sénégalaise des eaux (SDE), opérateur privé chargé de la production et de la distribution de l'eau dans les zones urbaines et périurbaines, de l'entretien du réseau et de la collecte des redevances auprès des clients. L'Office national d'assainissement urbain (ONAS) a également été établi à cette époque pour superviser le développement des services d'assainissement dans six grands centres urbains.

La loi organisait le transfert des actifs, des droits et obligations et des personnels de la Sonees à la Sones et établissait que les services d'eau urbains relèvent de la responsabilité de l'État et non des collectivités locales. La SDE a été créée en 1995 sous forme de société privée de droit sénégalais, dont l'actionnaire majoritaire était la société française Saur, aux côtés d'investisseurs privés nationaux. Au niveau ministériel, le ministère de l'Énergie et de l'Hydraulique (MEH) est chargé des orientations politiques, notamment de l'approbation des tarifs à partir des propositions de la Sones et de l'ONAS.

Deux contrats liés précisent les mécanismes :

- *un contrat de concession de 30 ans entre la République sénégalaise et la SONES*, auquel est annexé un contrat-plan entre la Sones et l'État sénégalais (représenté conjointement par le ministère chargé de l'Hydraulique et le ministère des Finances), décrit les obligations de la Sones et celles de l'État. Le contrat de concession (ainsi que le contrat-plan associé) indique les actifs transférés à la Sones et définit le périmètre de la concession (l'ensemble du territoire national, mais en pratique la Sones n'est responsable que de 56 centres urbains et de 272 villages qui ont été raccordés en raison de leur proximité au réseau). Le contrat

[55] Le cadre juridique n'a pas été modifié au cours du premier contrat mais une nouvelle loi sectorielle a été adoptée en 2008. Son principal objectif était de clarifier les responsabilités des parties et d'établir des mécanismes plus solides de régulation non seulement de l'opérateur privé, mais aussi des deux entités publiques résiduelles du secteur, la Sones et l'ONAS.

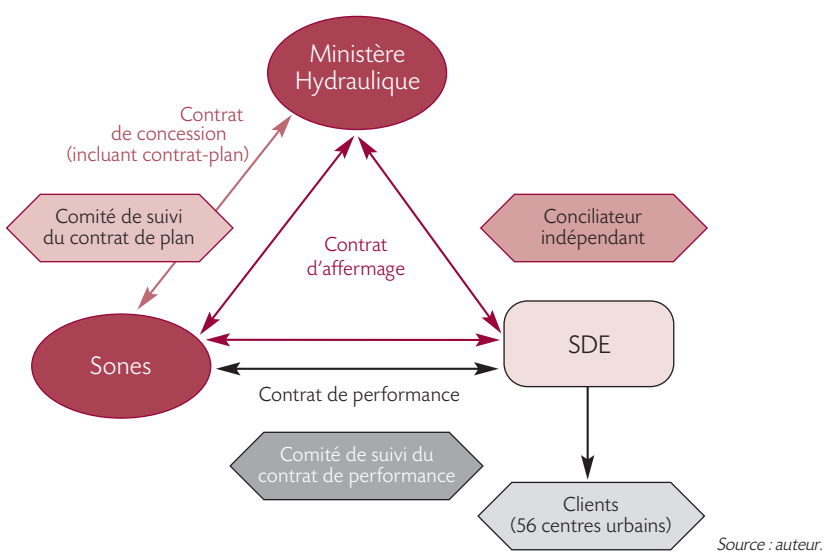
précise les droits et obligations de l'État et de la Sones et organise leurs relations. Le contrat de concession stipule également la rémunération financière de la Sones et le régime de suivi. La Sones est tenue d'établir des programmes d'investissement sur 10 ans en considérant les facteurs de planification élémentaires et les vues de la SDE sur les investissements requis, et de financer les investissements par les montants versés dans un « fonds d'investissement » imposé par le contrat de concession ;

- *un contrat d'affermage de 10 ans entre la République sénégalaise, la SONES et la SDE* spécifie les obligations de l'opérateur privé (SDE). De plus, un contrat de performance, qui ne lie que la Sones et la SDE, est annexé au contrat d'affermage, qui peut être revu périodiquement. La République sénégalaise est partie au contrat d'affermage parce qu'il semblait nécessaire de rassurer l'opérateur privé eu égard à la création toute récente de la Sones et à l'hostilité d'une partie de son personnel à la participation du secteur privé, tout au moins au début. La participation de la République sénégalaise au contrat d'affermage donne en outre un caractère plus irréversible aux réformes. Le contrat d'affermage définit le régime des actifs, les niveaux et conditions de services, le régime gouvernant les travaux, les règles de rémunération de l'opérateur, les mécanismes de surveillance et les sanctions. La SDE exerce un monopole sur la fourniture des services de l'eau dans le périmètre de la Sones. La population de ce périmètre est estimée à 4,35 millions en 2004, soit 42 % de la population totale du pays. Les principales responsabilités de la SDE énoncées dans le contrat d'affermage sont l'extraction, la production et la distribution de l'eau, l'entretien de tous les matériels utilisés dans la production et la distribution – y compris le réseau –, certains travaux de renouvellement et quelques investissements de faible ampleur. La Sones est chargée de suivre la SDE (aux plans technique, administratif, commercial et financier), de veiller à la bonne exécution des services et à leur conformité à la réglementation sénégalaise plus générale, notamment en matière d'environnement et de santé publique. Le contrat de performance signé entre la Sones et la SDE stipule des objectifs de performance, en particulier pour la réduction des pertes, le taux de recouvrement, la qualité de l'eau et le service client, dont certains ont une incidence directe sur la rémunération de l'opérateur.

Ces dispositifs sont illustrés dans le schéma 2. Celui-ci montre également les autres mécanismes prévus pour régler les conflits éventuels. Deux comités de suivi des contrats ont été constitués, l'un en vertu du contrat de performance associé au contrat d'affermage, l'autre en vertu du contrat-plan annexé au contrat de concession. Les contrats assignaient des objectifs identiques à ces deux comités : superviser l'exécution de chaque contrat et réviser et actualiser ses objectifs spécifiques. De plus, les contrats d'affermage et de concession prévoyaient des mécanismes explicites de résolution des différends en deux temps : une phase de conciliation suivie d'un

arbitrage. En dépit d'une définition assez vague des procédures prévues dans le contrat pour la première phase (« conciliation »), ce mécanisme a effectivement permis de résoudre et prévenir les différends. En cas d'échec de la conciliation, les contrats prévoyaient que les parties iraient en arbitrage, mais, il n'a – heureusement – jamais été nécessaire de recourir à ce mécanisme jusqu'ici. Un conciliateur indépendant, Jan Dirickx, a joué un rôle important en amenant les parties à se mettre d'accord sur un certain nombre de points de vue divergents, en particulier dans la phase initiale du contrat (jusqu'en 2000).

Schéma 2 *Cadre institutionnel du Sénégal pour les services de distribution d'eau*



2.1.2. Que s'est-il passé au cours du contrat ?

De nettes améliorations ont été observées sur de nombreuses dimensions depuis le début des réformes. Globalement, les performances du secteur ont été satisfaisantes entre 1996 et 2005 (période visée par l'étude de cas sur laquelle s'appuie cet article) :

- la production et la distribution d'eau ont régulièrement augmenté sur toute la période (+16 % et +26 % respectivement), grâce à une meilleure disponibilité de l'eau et une réduction des pertes du réseau ;

- les effectifs ont fortement diminué (-12 %) et le nombre de salariés du secteur de l'eau (Sones comprise) pour 1 000 branchements a été ramené de 5,5 à 3,2 (un très bon ratio en comparaison régionale) ;
- le taux de recouvrement est resté très élevé et supérieur aux objectifs contractuels (97 %) ;
- le volume d'eau non comptabilisé a considérablement baissé pour rejoindre des niveaux comparables à ceux des pays développés (20,2 % en 2003), quoique inférieurs aux objectifs contractuels ;
- le nombre de branchements a augmenté de 53 % : alors que la population de la zone desservie s'est accrue de 19 % pendant la période étudiée, la population desservie par des branchements individuels a augmenté de 33 % sur la même période et la population desservie par des bornes-fontaines publiques a progressé de 49 %.

Cependant, le taux d'utilisation de la ressource en eau (en tenant compte de la surface disponible et des ressources souterraines) a été élevé, aux environs de 90 %, ce qui indique que la disponibilité de la ressource continuera d'exercer des contraintes sur la poursuite de la croissance et que la ressource et la demande devront être gérées avec prudence.

• *Comment le contrat s'est-il adapté aux évolutions ?*

Les contrats ont été renégociés tout au long de leur durée en fonction des évolutions. Dans certains cas, les dispositions contractuelles étaient suffisamment claires (par exemple en ce qui concerne les hausses tarifaires), tandis qu'il a fallu recourir à la conciliation dans d'autres cas. Dans cette partie, nous examinons trois événements relatifs à la régulation et analysons pour chacun l'équilibre des pouvoirs et les relations qui ont conduit aux résultats connus.

1. *Globalement, les hausses tarifaires ont respecté les principes convenus.* L'évolution des tarifs a été conforme aux accords initiaux, en dépit de certains délais dans la modification de la structure tarifaire et la réduction des subventions croisées aux maraîchers, qui avait été un objectif des réformes.
2. *L'évolution de la rémunération de la SDE a été conforme au contrat.* Les principes présidant à l'estimation de la rémunération de la SDE étaient clairement énoncés dans une formule insérée dans le contrat, qui prévoit que la SDE collecte toutes les redevances auprès des usagers et en reverse une partie à la SONES. La rémunération de l'opérateur comprend deux parties : le prix exploitant exprimé en FCFA/m³ multiplié par le volume d'eau qui serait facturé si la SDE atteignait ses objectifs d'efficacité technique et de recouvrement et la redevance moyenne appliquée à la différence entre le montant réel d'eau facturé et collecté au 31 mai

de l'année suivante. Le prix exploitant, fixé *via* la procédure d'appel d'offres et modifié par des mécanismes d'indexation et sa performance réelle, n'a pas été modifié alors que le contrat autorisait expressément une renégociation après cinq ans. En échange, l'exploitant a obtenu des modifications de la formule d'indexation et des règles d'amortissement, qui ont fortement amélioré sa situation financière.

3. Les objectifs de performance de la SDE ont été renégociés. Les difficultés de la SDE à atteindre certains objectifs de performance ont conduit à les renégocier en 1996 et 1998. Étant donné le caractère succinct de la loi sur le secteur de l'eau, aucun texte global n'énonçait les niveaux de service attendus du secteur ni même de principes généraux de service public, comme dans la tradition juridique française (continuité, universalité et égalité des consommateurs face au service public) ; les niveaux de service étaient définis dans les contrats de concession et d'affermage (et leurs annexes) pour les services entrant dans le périmètre de la SONES.

Le contrat de performance fixait à la SDE une série d'objectifs et d'indicateurs de performance axés sur l'amélioration des performances opérationnelles. Les concepteurs du contrat voulaient orienter l'attention de la SDE sur deux objectifs critiques : réduction des pertes techniques (y compris les pertes dues aux fuites, aux erreurs de lecture des compteurs, au vol de l'eau sur le réseau, etc.) et amélioration du recouvrement. À cette fin, deux de ces objectifs ont été associés à des incitations financières, qui ont une incidence directe sur la rémunération de la SDE. En général, ces incitations supplémentaires ne sont pas incorporées dans les contrats d'affermage traditionnels parce qu'on considère suffisant que l'exploitant soit rémunéré sur la base des mètres cubes vendus. Au Sénégal, l'incitation « supplémentaire » pouvait se justifier par le fait que la réduction des pertes et l'amélioration du taux de recouvrement étaient des objectifs spécifiques des réformes^[56].

Après le démarrage de l'exploitation de la SDE, il est rapidement apparu que la valeur de l'année de référence applicable à l'objectif d'efficacité technique avait été surévaluée. Le contrat avait explicitement autorisé la renégociation du niveau de référence dans les deux mois suivant le début du service de l'exploitant privé. Il a fallu deux ans pour régler le problème et ce n'est qu'en novembre 1998 qu'un accord définitif a été trouvé. Les parties n'ont pas réussi à résoudre leur différend et elles ont dû faire appel au conciliateur indépendant, Jan Dirickx, pour trouver une solution consensuelle.

[56] À cette époque, il était rare que les contrats d'affermage français prévoient des objectifs de performance, mais ils le font plus fréquemment aujourd'hui et comprennent souvent des objectifs de réduction des pertes du réseau.

À l'issue de négociations prolongées, les parties sont convenues de reporter l'objectif de 85 % de deux ans (de 2000 à 2002) et les modalités pour l'atteindre ont été renégociées. Par ailleurs, la Sones acceptait d'indemniser la SDE au titre de l'impact de la différence entre les objectifs d'efficience technique contractuels et révisés, exprimés en volumes d'eau.

Cependant, en raison de plusieurs facteurs conjugués, notamment le paiement de pénalités pour n'avoir pas atteint les objectifs de réduction de pertes, les retards pris par la Sones dans ses investissements (qui ont eu un impact négatif sur la demande et donc sur le chiffre d'affaires) et les retards de paiement par les administrations, la SDE s'est trouvée dans une situation financière précaire au bout de quelques années seulement de contrat. Conscient qu'il était indispensable de préserver la viabilité financière de la SDE pour assurer le succès global des réformes, le gouvernement a accepté d'entamer de nouvelles négociations. Comme précédemment, il s'est montré intraitable sur l'objectif de réduction des pertes ou la modification de la rémunération de la SDE. Finalement, il a été convenu de modifier les règles d'amortissement de la SDE pour éviter qu'elle n'enregistre des pertes et lui permettre de maintenir sa position financière face à ses banquiers et créanciers. Cette modification des règles d'amortissement a fait l'objet du premier avenant, en janvier 2002.

Dans l'ensemble, bien que la négociation des objectifs de performance et le paiement d'une compensation aient été très longs, ils ont offert un bon exemple de coopération entre les parties, facilitée par les conciliateurs indépendants qui ont aidé à établir un climat de discussion plus serein mais aussi par les pressions des donateurs en arrièrepian. À aucun moment la SDE n'a menacé d'aller en arbitrage ou de se retirer, car elle souhaitait que le contrat fonctionne, même si sa situation financière avait été fortement malmenée dans les deux premières années du contrat.

2.1.3. Quels ont été les principaux facteurs de succès ?

Il est impossible d'imputer le succès des dispositifs à un seul facteur. C'est en fait une combinaison d'éléments qui ont créé un « cercle vertueux » de compréhension mutuelle pour faire face aux événements et aux circonstances imprévus et qui ont contribué à la stabilité des dispositifs.

Le système de « régulation par contrat » a sans doute joué un rôle déterminant dans le succès des réformes, car il a permis des négociations d'égal à égal avec la conciliation. Les contrats ont offert une solide base pour contraindre les parties à tenir leur parole et à honorer leurs engagements mutuels, mais ce sont surtout les bonnes relations qu'elles entretenaient qui leur ont permis de trouver des solutions mutuellement

acceptables face à des événements inattendus, en se référant à l'esprit – plus qu'à la lettre – des contrats d'origine. La volonté politique et l'intervention de parties extérieures, telles que le conciliateur indépendant ou les donateurs, ont en outre grandement facilité la résolution des divergences.

- *Des formules contractuelles adaptées aux circonstances*

Le choix d'un contrat d'affermage, avec des niveaux élevés de financement du secteur public et le partage des risques commerciaux entre les secteurs public et privé, était bien adapté aux importants besoins d'investissement, au manque de données disponibles et aux difficultés récurrentes à amener les entités publiques à payer leurs factures, qui caractérisaient la situation sénégalaise. Dans ce contexte, un contrat de concession aurait été probablement trop ambitieux tandis qu'un contrat de gestion n'aurait peut-être pas donné à l'exploitant une maîtrise suffisante pour obtenir des améliorations substantielles. D'autre part, le choix d'un contrat de durée relativement courte (10 ans) semble éminemment raisonnable. Enfin, la répartition des risques entre les parties était optimale au vu des circonstances.

Les contrats n'ont pas été importés sans ajustement, mais personnalisés. Au lieu de « recycler » des formes contractuelles empruntées à la France ou à d'autres pays africains qui avaient déjà l'expérience de la participation du secteur privé, le comité de pilotage des réformes a établi des dispositions contractuelles adaptées afin d'atteindre tous ses objectifs. L'idée était d'axer les contrats sur ce qui était réellement important pour le secteur : que la société de patrimoine investisse massivement des fonds publics pour résoudre les problèmes anciens de Dakar et que l'exploitant privé ne perde pas de vue l'amélioration de l'efficacité technique et commerciale et axe ses efforts sur celle-ci, afin de ne gaspiller aucune goutte de ce précieux supplément d'eau. Les contrats n'ont pas été établis par des experts étrangers dans leur tour d'ivoire, mais avec les membres sénégalais du comité de pilotage des réformes, et ils ont fait appel à des consultations répétées avec les parties prenantes locales. Ce processus a sans doute été essentiel pour garantir que toutes les parties prenantes comprennent et s'approprient les contrats sur un pied d'égalité.

La création d'une société de patrimoine a permis de clarifier les responsabilités du secteur public, bien que la redevabilité puisse être encore améliorée. Le principal objectif de la création d'une société de patrimoine était d'établir une organisation compétente, dotée de personnel technique, qui se concentrerait sur ses responsabilités et pourrait mobiliser d'autres types de financement parce qu'elle serait financièrement saine. La Sones a largement atteint ces objectifs, même si son manque d'autonomie a généré un taux de rotation relativement élevé à sa direction. Cette rotation a été en partie compensée par une remarquable stabilité du personnel. En tant qu'institution

à part entière, disposant d'un budget substantiel, elle a pu conserver un personnel très qualifié à des postes attractifs.

Le modèle financier a permis de dépolitiser les discussions autour des tarifs. Le mécanisme d'indexation a été appliqué sans difficulté et le modèle financier (que l'on peut pratiquement considérer comme une partie du contrat puisqu'il a été convenu dans la phase de transaction) a été un outil de régulation critique pour augmenter les tarifs dans le respect des principes convenus d'avance avec des interférences politiques des plus réduites. Le fonctionnement effectif du modèle et sa capacité à prédire avec exactitude le moment auquel la Sones atteindrait l'équilibre sont à mettre au crédit de ses concepteurs (Ernst & Young, avec un financement de l'AFD). Ce modèle n'a certainement pas été parfait et l'actualisation a un peu ralenti après les changements de personnel, mais le fait que les décideurs politiques se le soient pleinement approprié comme une plateforme décisionnelle partagée représentait une avancée significative par rapport aux processus de réforme d'autres pays de la région.

Enfin, toutes les parties avaient intérêt à ce que le système fonctionne. Comme les deux parties (la Sones et la SDE) se partageaient les recettes tarifaires, elles avaient une incitation commune à faire fonctionner le système et à développer les recettes. Le gouvernement sénégalais tenait à ce que les réformes fonctionnent pour en finir avec l'embaras continu que lui causaient les insuffisances des services des eaux à Dakar et pour préserver ses relations avec les donateurs, qui étaient favorables à des réformes économiques ambitieuses. Les enjeux étaient également élevés pour les donateurs: ils avaient investi des fonds très conséquents sur le long terme et le dispositif sénégalais s'est rapidement imposé comme une opération phare, car d'autres systèmes, dans la région et ailleurs, étaient déstabilisés.

- *Derrière les contrats, des personnes qui ont fait fonctionner le système.*

Les contrats étaient très précis, mais ils contenaient certains passages imparfaits ou relativement vagues qui auraient pu susciter des difficultés dans d'autres circonstances. C'est pourquoi les observateurs ont conclu que le succès du dispositif était dû aux « bonnes relations » entre les parties, qui ont permis d'adapter les contrats en fonction des nouvelles informations ou des nouveaux problèmes repérés dans les dispositifs initiaux. De manière générale, c'est entre les personnes – et non entre les organisations – que les relations se sont formées.

Un petit groupe de personnes était à l'origine des réformes et peut être collectivement crédité de leur réussite. Ce groupe a présenté une remarquable stabilité dans sa composition, en particulier jusqu'aux élections présidentielles en 2000. Plusieurs de ses membres, tels que Madio Fall à la direction de l'Hydraulique, Mamadou Dia à la

SDE, Alain Rotbardt à l'AFD ou Jan Janssens à la Banque mondiale étaient intervenus depuis le début des réformes. Tous avaient en tête l'historique complet du processus et comprenaient bien le fonctionnement des contrats. Ce petit groupe de personnes – dont presque toutes avaient une formation d'ingénieur – avaient la même démarche et ont fini par bien se connaître. Ils avaient diverses motivations personnelles pour faire aboutir les réformes, notamment la réputation et la volonté d'obtenir des résultats et d'améliorer la qualité des services publics. Les deux côtés ont eu l'intelligence de changer les personnes à la tête des organisations lorsqu'il est apparu clairement que les relations ne fonctionnaient pas. Mais aujourd'hui, près de 15 ans après le début des réformes, il reste peu de personnes présentes depuis le début. Allié aux fréquents changements de direction à la Sones ou au ministère, cela montre que le succès des réformes ne dépendait pas uniquement des personnes en place.

- *Une forme idiosyncratique de régulation « sous l'arbre à palabres »*

Les conflits ont été résolus par la négociation et la conciliation, et non par une procédure juridique en bonne et due forme. Le facteur de succès le plus important a peut-être été le développement d'une forme idiosyncratique de régulation, que l'on pourrait presque décrire comme une « régulation sous l'arbre à palabres » pour faire le lien avec les traditions d'Afrique de l'Ouest. Celle-ci était parfaitement adaptée à la culture dominante du pays, décrite dans l'encadré 10.

Encadré 10 *Une culture basée sur le consensus*

La population sénégalaise comprend de nombreux groupes ethniques, le principal étant les Wolof, qui représentent environ 50 % de la population. Pourtant, cette diversité n'a jamais posé problème au Sénégal, qui est parvenu à maintenir intacte son identité nationale depuis l'indépendance, malgré la présence de rebelles actifs en Casamance, région située au sud-ouest du pays.

Plusieurs facteurs ont permis de maintenir l'unité nationale, notamment l'usage répandu des deux langues officielles (le wolof, parlé par toute la population, et le français, utilisé principalement par l'administration, les entreprises et les cercles d'affaires). La religion est elle aussi une puissante force d'unité : 95 % des Sénégalais sont musulmans et la pratique de cette religion est très particulière dans le pays, proche de la tradition mystique du soufisme. La pratique de l'islam prend la forme d'une adhésion à des fraternités religieuses dédiées à leur marabout, les fondateurs ou chefs spirituels de leur fraternité. On croit que les marabouts ont le pouvoir de guérir et d'accorder le salut spirituel à leurs disciples. La plupart d'entre eux héritent leur position et leurs disciples

...

•••

de leur père et ont une influence considérable en tant que chefs religieux et chefs d'entreprise. Sans être omniprésente, cette influence se ressent dans le secteur de l'eau et les principales parties prenantes en ont tenu compte dans leurs actes pour éviter des difficultés.

Le griot est une autre figure puissante du Sénégal. Tout à la fois poètes, chanteurs de louanges et musiciens, les griots sont considérés comme les dépositaires de la tradition et sont très respectés au Sénégal et dans les sociétés voisines d'Afrique de l'Ouest (telles que la Gambie, la Guinée ou le Mali). Ils forment une caste endogame (*i.e.* ils ne se marient qu'à l'intérieur de leur caste).

Ces traditions culturelles, alliées à l'influence française sous la colonisation et à l'héritage de Léopold Sédar Senghor – premier président du Sénégal et poète – ont forgé une culture dans laquelle les décisions des sages sont respectées, mais où plus que l'argent ou le pouvoir, ce sont leurs capacités intellectuelles et leur éloquence qui commandent cette estime. Celle-ci n'empêche d'ailleurs pas le débat conduisant à des décisions consensuelles de l'ensemble de la communauté.

Cette tradition de dialogue éloquent et parfois virulent, la « palabre », est profondément ancrée dans l'âme sénégalaise. Dans les sociétés traditionnelles d'Afrique de l'Ouest, cette culture de la palabre prenait la forme de discussions de village pour résoudre les différends locaux sous un arbre majestueux, le baobab. Tout en étant dirigée par de vieux sages ou le chef du village, la discussion était ouverte à tous et chacun pouvait exprimer son point de vue indépendamment de son rang ou de ses privilèges. En général, les conclusions étaient le fruit d'un consensus – parfois long – et souvent un puissant moyen de maintenir l'ordre social. Si l'assemblée concluait qu'une personne avait commis une faute, il suffisait généralement qu'elle la reconnaisse publiquement et qu'elle paie une compensation aux personnes qui en avaient pâti ; il ne s'agissait pas d'infliger une sanction ni une peine de prison.

Ces traditions culturelles peuvent en partie expliquer pourquoi un système de régulation fondé sur des forums ouverts au dialogue et des décisions consensuelles peut être mieux adapté à la culture sénégalaise (et ouest-africaine) qu'une « régulation basée sur la confrontation », dans laquelle un tiers prend une décision indépendamment des autres parties prenantes ou après une simple consultation au lieu d'un dialogue (le mode d'exercice de la régulation par agence souvent pratiqué en Afrique de l'Ouest lorsqu'elle est introduite, comme au Mali).

Les conflits qui sont apparus du fait de l'imprécision des contrats ou d'un manquement d'une partie à ses engagements ont été résolus par la négociation et la conciliation entre la Sones et la SDE, et non par une procédure judiciaire. Plusieurs mécanismes de conciliation ont été mobilisés. Ce qu'il est important de réaliser ici, c'est qu'aucun de ces mécanismes n'a fonctionné exactement comme prévu dans les contrats. À

titre d'exemple, les comités de suivi des contrats n'ont joué qu'un rôle limité dans la résolution des conflits parce qu'ils n'avaient pas de pouvoirs suffisants pour imposer leur point de vue, et les mécanismes informels de conciliation ont été souvent préférés. Le comité de conciliation pour le contrat-plan, par exemple, ne s'est pratiquement jamais réuni.

Un genre particulier de conciliation continue s'est mis en place afin de trouver des solutions consensuelles aux conflits à mesure qu'ils se posaient, après un délai approprié laissé à chaque partie pour exprimer ses vues et présenter ses arguments devant les conciliateurs. Comme dans la tradition de la palabre, quelques « sages » ont été appelés pour donner leur opinion d'expert et régler les différends, non pas sous forme de jugements définitifs sans possibilité d'appel, mais par la force de leurs arguments et le respect que leur témoignaient les deux parties.

Ce type de régulation par consensus semble bien adapté au contexte culturel, mais il est certain qu'il a demandé beaucoup de patience à la SDE. Si les exploitants privés internationaux n'étaient pas tous prêts à jouer le jeu, Saur avait une longue expérience du Sénégal (où elle fournissait depuis quelques années une assistance technique et une formation à la Sonees). Bien que toutes les personnes qui se sont succédées à la direction générale aient été françaises, le directeur général adjoint sénégalais, Mamadou Dia, qui avait été associé aux réformes dès le départ, est resté en poste sur toute la période et a contribué à adapter la société aux pratiques sénégalaises.

Il a été fait appel à plusieurs « sages » qui ont agi comme conciliateurs en fonction du type et de la durée du différend. Les parties ont régulièrement sollicité les vues conciliatrices du directeur de l'hydraulique, qui représentait le gouvernement mais que les deux parties considéraient comme une figure impartiale dont elles respectaient le jugement. Pour les questions nécessitant une analyse technique plus approfondie, il pouvait faire appel aux services de Jan Dirickx, qui a fait ponctuellement office de conciliateur indépendant de 1996 à 2000. Sa désignation était dans l'esprit des contrats, mais ceux-ci étaient très vagues quant aux modalités de désignation d'un conciliateur et à son mandat. De par sa longue expérience d'exploitant dans le secteur de l'eau et parce qu'il avait participé aux réformes dès le départ, il jouissait d'un respect considérable des deux parties. Il a joué un rôle particulièrement important dans l'établissement de nouveaux objectifs d'efficacité et dans l'estimation de la compensation due à la SDE du fait des écarts entre les objectifs contractuels et les objectifs révisés.

Enfin, les donateurs ont constamment servi de médiateurs. À de multiples occasions, un conflit n'a été résolu qu'au cours de la mission de six mois de la Banque mondiale, au cours de laquelle le chef de projet de l'institution insistait pour que les parties

tiennent leurs engagements. À cet égard, les donateurs ont contraint le gouvernement de tenir ses engagements contractuels, mais aussi ceux qu'il avait pris dans la Lettre de politique sectorielle et ses annexes.

- *Une forte volonté politique, facteur de succès déterminant*

Les réformes du secteur de l'eau au Sénégal ne se sont pas faites toutes seules ; elles ont bénéficié d'une forte volonté politique aux plus hauts niveaux du gouvernement. Le ministre de l'Hydraulique, Mamadou Faye, est resté en poste de 1992 à 2000 et a donné son plein appui aux réformes en général et à Madio Fall, à la direction de l'Hydraulique, en particulier. Lui-même et ses successeurs ont accepté les recommandations tarifaires présentées chaque année par la Sones (et étudiées minutieusement par le ministère de l'Hydraulique et les donateurs), en grande partie parce que les hausses tarifaires sont restées raisonnables (3 % par an) et présentaient donc relativement peu de risques politiques.

Pour que cette volonté politique soit maintenue après les élections présidentielles, il a fallu que la Banque mondiale et d'autres donateurs expliquent les avantages des réformes et l'importance de garder le cap fixé. Cette tâche a été cependant facilitée par le fait que, dès 2000, les dispositions contractuelles étaient déjà considérées comme une réussite et la situation de l'approvisionnement en eau de Dakar s'était fortement améliorée. Le nouveau président n'avait donc aucun intérêt à modifier ce qui était en place. Au contraire, il a pu profiter de la résolution des contraintes immédiates d'approvisionnement en eau pour amener la Sones à accélérer les nouveaux branchements sociaux et obtenir, de ce fait, un soutien politique : on considérait ainsi qu'il tenait ses engagements dans le domaine des services publics.

- *Des bailleurs investis durablement dans les réformes et le financement du secteur.*

Les donateurs ont assuré la majeure partie du financement du secteur. Au regard des besoins d'expansion et de renouvellement des infrastructures, un contrat d'affermage n'était envisageable que si l'on pouvait trouver une source fiable de fonds publics. Dès le départ, les donateurs ont été prêts à couvrir une part très substantielle de ces investissements. La Banque mondiale a consenti un financement au Sénégal par l'intermédiaire de l'Association internationale de développement (IDA), et a dirigé les préparatifs des deux principaux programmes d'assistance sectorielle (PSE et PLT). Les autres grands donateurs – comme l'AFD, qui a surtout participé au PSE – ont fourni une part importante de ces fonds en assumant des risques, par des prêts non souverains consentis à la Sones, et avaient tout intérêt à préserver la viabilité financière du secteur. Le risque de change a été limité par l'ancrage du FCFA au franc

français, puis à l'euro, tout au long de la durée du contrat. De ce fait, aucun choc de change de grande ampleur n'a perturbé la vie du contrat (contrairement à d'autres que l'on avait considérés comme des « réussites », tels que les concessions de Buenos Aires ou de Manille).

Le financement des investissements par des fonds publics a permis de modérer les hausses tarifaires, restées socialement et politiquement acceptables. Ce facteur s'est révélé critique, car les réformes et leurs répercussions n'ont pas suscité de protestations publiques. Bien que le tarif moyen soit relativement élevé comparativement à d'autres pays de la région, l'argent public a servi à subventionner les branchements sociaux, qui ont été accordés sur la base d'un processus bien établi d'autosélection et de sélection collective (au travers des ONG ou des associations locales). Entre 1997 et 2002, le nombre de branchements publics (bornes-fontaines) a doublé. Les bénéfices des réformes étaient donc perceptibles par tous, y compris les pauvres, et le risque social était ainsi limité^[57].

Lorsque l'on a commencé à évoquer uniformément la « réussite » de l'expérience sénégalaise, les donateurs tels que la Banque mondiale ou l'AFD ont investi du temps et des ressources pour présenter cette expérience comme un modèle pour d'autres pays de la région.

[57] Voir Brocklehurst et Janssens (2004) et Blanc et Ghesquières (2006) pour plus d'informations sur l'impact des réformes sur les consommateurs pauvres, en particulier via les programmes de branchements sociaux ou de bornes-fontaines.

Conclusion

Le succès de la greffe n'était certainement pas garanti au départ : d'autres tentatives nationales de participation du secteur privé dans d'autres secteurs avaient échoué (comme dans le secteur de l'électricité au Sénégal), et d'autres contrats dans des pays voisins (comme la concession pour l'eau et l'électricité au Mali) se sont également soldés par un échec. Pourtant, le Sénégal a maintenant acquis une solide tradition de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau.

Le contrat initial a été prolongé de cinq ans en 2006 (avec certains aménagements) et le gouvernement réfléchit actuellement à ce qu'il conviendra de faire à l'échéance du contrat en cours, en 2011. Bien que les choix décisifs n'aient pas encore été arrêtés, les premières discussions semblent indiquer que le gouvernement cherche à maintenir la participation du secteur privé et envisage même des réformes plus « approfondies » telles qu'une concession. Cette orientation serait conforme aux intentions originelles des réformes (qui étaient d'adopter une approche progressive et de s'appuyer sur un affermage avant d'envisager une concession). Cependant, étant donné le peu d'appétit des investisseurs internationaux pour les contrats de concession et les besoins d'investissement (en particulier en Afrique subsaharienne), un mécanisme maintenant le financement public des investissements de grande ampleur sera vraisemblablement nécessaire pour garantir la réussite à long terme des dispositifs.

Bibliographie

BALLANCE, T. et S. TRÉMOLET (2005), "Private Sector Participation in Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa", Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn.

BANQUE MONDIALE (2006), "Approaches to Private Participation in Water and Sanitation: A Toolkit", Banque mondiale, Washington DC.

BLANC, A. et C. GHESQUIERES (2006), *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?* Document de travail n° 24, AFD, Paris.

BROCKLEHURST, C. et J. JANSSENS (2004), "Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal" ; *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series*, Paper No 1, janvier 2004, Banque mondiale, Washington D.C.

FALL, M., P. MARIN, A. LOCUSSOL et R. VERSPYCK (2009), "Reforming Urban Water Utilities in Western and Central Africa: Experiences with Public-Private Partnerships, Volume 1: Impact and Lessons Learned", *Water Sector Board Discussion Series*, Paper No 13, Banque mondiale, Washington DC.

GROMARD (de), C. et A. ROTBARDT (2005), « La délégation de service public et le partenariat public-privé : l'affermage de l'eau urbaine au Sénégal », rapport interne, AFD, Paris.

MARIN, P. (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries*, Banque mondiale/PPIAF, Trends and Policy Options, No 8, Washington DC.

TRÉMOLET, S. (2006), "Case Study on Senegal's Water and Sanitation Sector Economic Regulation", Banque mondiale (miméo), Washington DC.

2.2.

Énergie du Mali ou les paradoxes d'un « échec retentissant ».

B. HIBOU, O. VALLEE et A. BLANC.

Introduction

Le Mali a expérimenté deux initiatives successives de participation du secteur privé dans les secteurs de l'eau et de l'électricité à travers la société Energie du Mali (EDM), qui se sont déroulées sur une période de dix ans et ont abouti au retrait de l'actionnaire de référence en 2005. Les bailleurs de fonds ont cherché à tirer des enseignements de cette expérience, que tous les pays d'Afrique de l'Ouest engagés dans la voie des PPP ont à l'esprit, en utilisant une approche économique, juridique ou financière. Le département de la Recherche de l'AFD a voulu compléter ces analyses en faisant appel à la sociologie politique et a commandé une étude à Hibou et Vallée (2007) qui visait à comprendre la signification sociale et politique des modalités de gestion qui ont été mises en œuvre à EDM. Cette étude avait pour but d'illustrer que les PPP sont indissociables de processus sociopolitiques, de jeux de pouvoir, de rapports de force et de pratiques de domination politique et d'accumulation économique.

Cet article présente, dans une première partie, l'histoire du PPP d'EDM jusqu'à son terme ainsi que les analyses effectuées par les différents experts mandatés par les bailleurs de fonds ; celles-ci sont ensuite mises en perspective dans une deuxième partie avec une approche sociopolitique.

2.2.1. L'expérience EDM, retour sur 10 ans de PPP

A. Blanc

EDM est la société en charge de la distribution de l'eau au Mali dans 16 grands centres urbains (soit un périmètre d'environ 2 millions d'habitants) ainsi que dans une trentaine de villes moyennes pour l'électricité. Les recettes de l'électricité (160 000 abonnés dont plus de 80 % à Bamako) représentent environ 80 % du chiffre d'affaires (76 milliards FCFA soit 114 millions EUR en 2006). Le taux de couverture nationale pour l'électricité est d'environ 30 % en zone urbaine (2 % en zone rurale) et de 60 % pour l'eau (40 % par bornes-fontaines et environ 100 000 branchements particuliers).

Deux PPP ont été expérimentés successivement sur l'entreprise EDM entre 1995 et 2005.

Encadré 11 Historique de l'évolution d'EDM

- 1940 : Eaux et électricité de l'Ouest africain (EEOA), concessionnaire régional privé de droit français
- 1960 : indépendance du pays et nationalisation : naissance d'EDM, société publique (avec l'assistance d'Électricité de France)
- 1993 : conditionnalité du financement du barrage de Manantali : introduction d'une participation privée à EDM
- 1994 : délégation globale de gestion (Saur, Hydro-Québec, EDF, CRC-Cogéma)
- 1997 : résiliation du contrat de délégation globale de gestion un an avant son terme
- 1998 : réunion de Paris, les bailleurs demandent la mise en concession d'EDM
- 1999 : crise énergétique
- 2000 : deux concessions eau et électricité à Saur et IPS (Aga Khan) pour 20 ans
- 2001 : création de la Commission de régulation de l'électricité et de l'eau (CREE)
- 2002 : élections et tensions sur les prix
- 2004 : Bouygues vend Saur (sauf pour l'Afrique et l'Italie)
- 2005 : rupture du contrat de concession
- 2006 : organisation de l'atelier à Bamako sur l'avenir d'EDM

• *Première période : 1995-1998, la délégation globale de gestion (DGG)*

La DGG est la forme la moins intrusive de participation du secteur privé dans laquelle l'État conserve la propriété de la société et désigne les membres du conseil d'administration (CA) mais confie à une entreprise privée les postes de direction stratégiques avec un intéressement limité aux performances. Mise en place comme condition des bailleurs pour le financement du projet hydroélectrique de Manantali dans un contexte de mauvaises performances techniques et commerciales d'EDM, la DGG avait pour but d'améliorer l'efficacité et d'assainir les finances de la société en introduisant partiellement la gestion privée dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, par ailleurs restructurés (unification du secteur électrique et séparation comptable des deux activités). Attribuée en octobre 1994 au groupement franco-canadien composé de Saur, Hydro-Québec, EDF et CRC-Cogéma, la DGG sera résiliée un an avant terme, en février 1997.

Il a notamment été reproché que les objectifs fixés n'avaient pas été atteints (mauvais choix techniques et gestion des fournisseurs médiocre, coupures de courant durables en 1996) et que le consortium privé avait souffert de divergences de points de vue entre ses membres qui ont nui à la gestion, chaque entreprise membre du consortium étant responsable de parties différentes d'EDM (Schlirf, 2005 ; Ballance et Trémolet, 2005). De son côté, le consortium s'est plaint de la faible autonomie qui lui était donnée, du manque d'investissements et de la non augmentation des tarifs par le gouvernement dans un contexte de crise énergétique au Mali (dévaluation du FCFA, sécheresse entraînant une augmentation brutale de la demande).

Certains analystes (Henry, 1999) soulignent également l'insuffisante prise en compte du contexte local malien dès la phase de définition de la DGG, où la priorité donnée au respect de délais courts a conduit à un manque de concertation organisée et à une appropriation insuffisante de la démarche par les autorités locales, ce qui sera le point de départ d'incompréhensions croissantes entre les parties. La Saur a voulu reproduire le modèle développé avec succès en Côte d'Ivoire en sous-estimant les difficultés d'adaptation aux spécificités maliennes ; elle a par ailleurs commis de multiples maladresses (refus de la destitution du directeur général demandée par le ministre, absence de relations politiques au plus haut niveau). La dimension affective a donc joué un rôle important dans l'exécution du contrat, comme en témoigne le vocabulaire utilisé par la partie malienne (« malversation », « sans-cœur »). Le président du CA (ancien PDG de l'entreprise publique nationale) a ainsi brutalement changé de comportement – passant d'une totale confiance à la défiance la plus pointilleuse – et l'instabilité des relations a affecté l'ensemble des acteurs, sans qu'aucune tierce partie neutre n'ait pu arbitrer les conflits.

Cette expérience a malgré tout abouti à un schéma de concession avec « privatisation » en 2000, ce qui était l'objectif initialement fixé par la Banque mondiale.

• *Deuxième période : 2000-2005, la concession*

Les autorités maliennes se sont engagées dès 1998 à ouvrir le capital d'EDM à un partenaire stratégique après une période transitoire de deux ans. En 2000, le groupement formé de Saur et IPS (filiale sénégalaise du fonds de l'Aga Khan) remporte l'appel d'offre international pour le rachat de 60 % des parts de la société, et signe deux contrats de concession pour 20 ans pour l'eau et l'électricité. Fin 2000, un nouveau cadre institutionnel est mis en place pour le développement de ces deux secteurs avec, notamment, la création de la CREE. Des conflits entre les parties sont apparus dès le début de la privatisation et se sont aggravés à partir de 2003 pour aboutir mi-2004 à un processus de renégociation qui s'est soldé par le départ de Saur en octobre 2005.

• *Le cadre juridique et le rôle du régulateur.*

Une faiblesse fondamentale de la gestion de l'eau et de l'électricité au Mali semble être que le système juridique n'a pas fait de choix clair entre les deux modèles qui l'ont inspiré :

- le modèle « français » qui repose sur une logique contractuelle : c'est le contrat de concession qui fixe les obligations entre l'administration et l'opérateur à qui est confiée l'exploitation du service public. L'opérateur reçoit le droit d'exploiter les actifs pendant une durée limitée et se rémunère principalement sur les recettes d'exploitation.
- Le modèle « anglais » qui repose sur une logique de régulation sectorielle par un organisme indépendant : le régulateur, fortement personnalisé, est garant de la qualité du service et de l'introduction de la concurrence dans le secteur ; c'est lui qui détermine au quotidien toutes les caractéristiques du service que doit fournir l'opérateur, notamment le tarif, et il a en outre une mission de nature juridictionnelle. Le contrat, cahier des charges qui ne fait que préciser le rôle de l'opérateur, est secondaire dans ce type de modèle.

Ces deux modèles ne sont pas les seuls mais illustrent la difficulté de trouver un juste dosage entre contrat et agence de régulation, de façon à équilibrer au mieux les intérêts entre les deux parties.

Il est possible de construire un système de régulation hybride empruntant aux systèmes juridiques français et anglais^[58], mais cela nécessite un travail de clarification important, qui n'a pas été réalisé au Mali dans le contexte d'urgence qui a prévalu pour sa mise

[58] De fait de nombreux cadres de régulation mis en place dans les PED tentent d'associer contrat et agence de régulation (Trémolet et Binder, 2010).

en place (crise énergétique grave en 1999, doublée d'une crise économique ; début des opérations par le concessionnaire avant même la mise en place de la CREE). Le résultat est donc la juxtaposition de deux modèles : un contrat de concession de service public entre l'État et EDM sur le modèle français (conformément à la culture juridique léguée au Mali par la France) et un régulateur sectoriel puissant basé sur le modèle anglais, sans articulation entre eux (Conseil d'État, 2005). Les textes définissant le rôle de la CREE lui donnent en effet un pouvoir important en matière tarifaire, notamment la possibilité de fixer directement les tarifs de l'électricité en se référant aux principes généraux de tarification de l'ordonnance organisant le secteur électrique. À l'inverse, le contrat de concession contient des stipulations tarifaires, souvent imprécises – et même contradictoires – mais que l'opérateur a toujours considérées comme devant prévaloir, contestant donc la légitimité de l'intervention de la CREE. En outre, les pouvoirs de contrôle et de sanction du concessionnaire sont répartis de façon peu claire entre l'État et la CREE et les modalités de règlement des litiges ne coexistent pas de façon harmonieuse. Ce type de situation, créant une nouvelle entité administrative dont les compétences empiètent sur celle d'une autre, est générateur de conflits de pouvoir qui aboutissent à de vives tensions.

Ainsi, depuis le début de la concession, les ajustements tarifaires annuels prévus par le contrat n'ont jamais vraiment été mis en œuvre et ont donné à chaque fois lieu à des querelles sans fin. La situation est devenue critique en 2002 : après trois années de rattrapage tarifaire intensif (+10 %/an), la hausse du prix du diesel a très fortement affecté les coûts de production. Jusqu'en 2002, des baisses par rapport aux tarifs proposés par EDM ont été imposées par le gouvernement avec compensation financière de l'opérateur (prévue dans le contrat), la CREE jouant jusque là un rôle d'intermédiaire. Début 2003, cependant, le président de la CREE a été limogé pour « offenses sérieuses » et l'ampleur des désaccords a conduit la CREE à fixer directement les tarifs sur la base de sa propre analyse des coûts du secteur (-9,6 % au lieu des +16 % demandés pour l'électricité et -10 % au lieu de +0,3 %), en excluant toute possibilité de compensation.

Le rôle de la CREE, essentiel dans le mécanisme de régulation du secteur, apparaît ainsi avoir été défini de façon floue et le principe d'indépendance – censé lui permettre d'arbitrer entre les intérêts du politique, de l'opérateur privé et des consommateurs – s'est révélé inopérant. En refusant la pratique du dialogue public, le premier président de la CREE a échoué à convaincre les autorités maliennes de sa neutralité et s'est fait destituer par le président de la République. Le second semble, quant à lui, s'être plutôt identifié à la cause de la défense du consommateur.

• *Le choix de la forme de PPP.*

La concession a été choisie pour les secteurs de l'eau et de l'électricité afin de faire réaliser et financer par l'opérateur privé les investissements nécessaires à l'extension du service. Ce choix apparaît aujourd'hui contestable, en particulier pour le secteur de l'eau, du fait du niveau élevé des investissements à réaliser et de l'absence des conditions pré-requises, notamment un engagement fort de l'État à payer ses factures d'eau ou à augmenter les tarifs à un niveau permettant de recouvrir les coûts de l'investissement (Ballance et Trémolet, 2005). L'opérateur n'étant en réalité pas prêt à investir sur ses fonds propres, il a recherché dès 2001 un financement à long terme avec l'aide de Proparco. En 2003, cependant, l'instabilité du régime tarifaire est apparue rédhibitoire pour sécuriser des capitaux privés, remettant en cause l'économie même de la concession. On peut se demander si dans le cas d'EDM le coût des ressources d'investissement n'a pas été sous-estimé et s'il n'a pas été quelque peu irréaliste de prévoir que ce schéma serait compatible avec des prix accessibles pour la population, d'autant plus que les fonds récoltés par le gouvernement pour la vente des actions d'EDM n'ont pas été affectés au secteur mais reversés au budget de l'État. En outre, la stratégie d'augmentation tarifaire qui visait à prendre en charge l'extension des réseaux s'est heurtée à l'opposition des classes moyennes déjà connectées aux services publics.

C'est pourquoi les dernières négociations ont porté sur l'évolution du contrat vers un modèle d'affermage. Dans un tel modèle, l'opérateur (le fermier) loue les actifs qui restent propriété de l'État (regroupés dans une structure *holding* responsable des investissements d'extension) et ne gère que l'exploitation du service (certains investissements de maintenance pouvant néanmoins être réalisés).

• *Les erreurs de rédaction du contrat.*

Le contrat de concession lui-même contient de nombreuses imprécisions et des erreurs flagrantes (définition du prix plafond, formule d'indexation tarifaire automatique, etc.). Les erreurs principales portent sur la formule de révision des tarifs, indexée sur les prix du diesel alors qu'une part importante de la production du Mali est hydroélectrique (Schlirf, 2005), et ce davantage encore à partir de la mise en service de la centrale de Manantali en 2002.

Par ailleurs, les objectifs fixés à l'opérateur mélangeaient objectifs de résultats (taux de couverture) et objectifs de moyens (montants à investir). Bien que les premiers aient été censés prévaloir, une certaine confusion demeurait et les autorités maliennes accordaient davantage d'importance aux montants investis.

- *Les performances décevantes de l'opérateur.*

Si la première année de la concession a apporté quelque crédit à EDM pour ses efforts à réduire les coupures de courant ou à améliorer les relations client, les critiques des usagers envers les augmentations de tarifs se sont cristallisées en une incompréhension majeure en 2002 (année électorale qui plus est) lorsque les gains de coût apportés par la mise en service de Manantali ne se sont pas reflétés dans les prix (du fait de l'inapplicabilité de la formule).

C'est dans ce contexte que les critiques les plus légitimes ont été formulées par les autorités maliennes sur l'insuffisance des investissements réalisés pour l'extension du service. Si certains objectifs ont bien été remplis, il est reproché à EDM d'avoir révisé à la baisse son plan d'investissement en 2002, arguant d'une trésorerie insuffisante et de l'« attente des bailleurs ». C'est en réalité son échec à obtenir un financement à long terme qui l'a empêché d'investir pour l'extension du service à laquelle il s'était engagé.

- *La polarisation des relations et le basculement vers la sphère politique.*

Né d'un processus de réforme des secteurs de l'eau et de l'électricité mal maîtrisé, le conflit a rapidement pris une dimension affective forte. Le nouveau président de la CREE, mis en place durant l'été 2003, a accusé l'opérateur de surestimer ses coûts et de dissimuler des bénéfices. Les rapports entre les parties sont alors devenus si tendus que la question a pris un tour politique^[59] et que toute tentative de limitation des débats à la sphère technique a été hors de portée, en témoignent l'échec en octobre 2003 de la tentative de construire un modèle de simulation tarifaire partagé (dont la légitimité n'avait pas été suffisamment acceptée) ou le recours à un médiateur, désigné par la Banque mondiale, pour conduire les négociations entreprises depuis fin 2004. Devant les difficultés insurmontables de ces négociations, Bouygues – qui s'était déjà séparé en novembre 2004 des activités de Saur excepté pour quelques pays africains et l'Italie – a officiellement annoncé fin août 2005 sa décision de se retirer d'EDM. Après avoir étudié une solution de retrait *via* le rachat des parts de Saur par IPS – qui aurait ainsi conduit la période de transition en tant qu'actionnaire majoritaire –, le gouvernement malien a finalement opté pour la reprise du contrôle de l'entreprise à 66 %, IPS ayant annoncé qu'il maintenait sa participation dans l'attente d'un nouveau partenaire stratégique.

[59] Olivier Bouygues, en visite officielle au Mali avec Jacques Chirac en octobre 2003, a été chassé du bureau du ministère de l'Énergie ; cet événement a été largement relayé par une conférence de presse.

2.2.2. Le partenariat EDM à l'épreuve de l'équation sociale malienne

B. Hibou et O. Vallée

L'expérience du PPP qu'a connu EDM, comme le suggère la première partie, est généralement considérée comme un « échec retentissant » de la part des entités publiques concernées, des bailleurs de fonds, des professionnels et de l'ensemble de la population malienne. Pourtant, une autre lecture est possible, notamment si l'on prend en considération non seulement les rationalités économiques et financières du partenariat mais aussi ses logiques et dynamiques sociopolitiques. À partir d'une telle vision, la lecture de l'expérience récente d'EDM peut s'avérer toute autre et ouvrir à d'autres interprétations.

C'est ce que la recherche que nous avons menée à la suite du départ de Bouygues en 2005 suggère, en montrant plutôt que les lectures normatives et déformées ont occulté les processus complexes à l'œuvre (Hibou et Vallée, 2007). En dépit des frictions, des incompréhensions et des oppositions entre les principaux partenaires, les évolutions observées ne sont pas nécessairement négatives. Elles génèrent un état différent de ce qui était anticipé et annoncé durant la phase initiale, et la réversibilité du processus laisse certes des traces. Toutefois, les péripéties autour d'EDM nous semblent avoir permis de poser, notamment parmi les décideurs, de nouvelles questions et de nouvelles façons de problématiser la complexité de la fourniture de biens essentiels tels que l'eau et l'électricité. Se dégage ainsi un traitement plus macroscopique mais aussi plus concerté de la gestion des services publics.

Les divergences de positions entre parties maliennes se sont révélées aussi diverses que les points sur lesquels on attendait des conflits, et les débats se déroulent à plusieurs niveaux. Ceci suggère que l'on ne fait pas face à des affrontements entre camps aux frontières bien dessinées. L'énonciation de ces visions opposées diffère si profondément que le discours technique, financier ou juridique est peu à peu recomposé, déplacé, reformulé ou travesti. Il n'en demeure pas moins que ces hétérogénéités ont aussi provoqué l'éclatement du contrat de concession, foyer central de construction du PPP.

Deux thèses principales sont souvent mises en avant pour comprendre la rupture du contrat : l'explication électoraliste et l'explication nationaliste. Selon la première, la concession était condamnée une fois Amadou Toumani Touré (que tout le monde appelle ATT) élu président de la République en mai 2002, du fait de ses promesses électorales concernant l'approvisionnement de la population en eau et en électricité. La seconde prétend que les litiges découlant du non-paiement total des compensations

au concessionnaire en raison du contrôle tarifaire relevaient d'une stratégie délibérée des autorités maliennes, dont l'objectif ultime aurait été la renationalisation. Selon nous, la rupture du contrat a plutôt illustré l'impasse dans laquelle se trouvaient des autorités qui tentaient de mettre en œuvre une nouvelle politique dans le cadre d'un contrat de concession signé sous des auspices différents. Elle a traduit l'idée que le désengagement de l'État ne pouvait se faire à n'importe quel prix. Il s'est donc moins agi de nationalisme que d'une tentative d'intégration des logiques développementalistes et sectorielles dans la gestion des services publics. Cet infléchissement des relations au sein du PPP est directement lié à une modification des priorités politiques, des visions, des politiques publiques préconisées et des conceptions du développement mises en avant. L'équipe d'ATT entendait privilégier une logique sociale sur une logique de coût (adapter les prix au pouvoir d'achat) et une logique développementaliste sur une logique financière (baisser les prix pour les industries et de façon générale pour favoriser le développement économique). Emergent ainsi une autre conception du rôle de l'État et du développement, une autre conception de la rentabilité d'une entreprise de service public, et enfin, une autre conception du bien public.

Ces conflits et ces oppositions entre puissances concédantes et concessionnaires ne sont pas étonnants si l'on regarde l'histoire du PPP au Mali depuis la colonisation, la banalité des difficultés de tels arrangements dans tous les pays – et particulièrement dans la distribution d'eau potable – ou encore les transformations de la conjoncture nationale et internationale. Ce qui a causé le trouble et les tensions dans le cas d'EDM, c'est l'incapacité à négocier et à trouver un arrangement. Cette situation s'explique, à notre avis, par toute une série de facteurs. D'une part, les différences de compréhensions, d'intérêts, de niveaux d'analyse et de perception, de positionnements, de séquences et d'interprétations entre les parties ont non seulement été importantes mais permanentes. Durant cinq années, les priorités (gestion *versus* investissement), les logiques d'action (commerciale, financière, sociale, de rente, de préservation de réseaux, etc.), le processus de formation des prix (prix politique, technique, comptable, marginal), le contenu de notions fondamentales (rentabilité, gouvernance, partenariat, régulation), en somme tout différenciait les partenaires maliens des concessionnaires étrangers. D'autre part, les comportements furent, sur cette période, instables et mouvants selon des temporalités différentes entre les partenaires : les critères d'évaluation des entreprises changèrent dans le temps^[60] tout comme la position des bailleurs de fonds vis-à-vis de la meilleure forme de gestion d'un service public

[60] Par exemple : passage de l'évaluation par la croissance du chiffre d'affaires et les taux de rentabilité internes à l'évaluation par la rentabilité des capitaux employés et la capacité de distribution des dividendes.

(qui oscillent, par exemple, entre la valorisation de la privatisation, de la mise en concession et de la vérité des prix d'une part, et de l'autre, les OMD et la stratégie de la lutte contre la pauvreté). De ce fait, les partenaires adoptèrent des interprétations différentes de certaines décisions (distribution de dividendes, modification de la hiérarchie salariale, versement ou non des compensations) ou de certaines évaluations (à commencer par les charges de l'entreprise), autrement dit de la réalité économique et sociale. Ces divergences ne cessèrent d'être alimentées par l'intervention des bailleurs de fonds et le recours intensif aux experts.

En outre, et cela nous semble être le plus important, l'arrivée d'un partenaire privé a fait apparaître entre les acteurs maliens des divergences plus profondes que celles explicitées lors des débats sur le choix et la conception du partenariat. Sur l'avenir d'EDM, sur sa forme institutionnelle, sur le rôle du régulateur et du maître d'ouvrage, sur les objectifs du contrat, sur le comportement à tenir vis-à-vis du partenaire, sur l'interprétation des comptes de l'entreprise... Les Maliens furent incapables de s'accorder sur ces différents points. Or, au lieu de faire l'objet de débats, au sein d'un groupe de travail sur EDM par exemple, ces différentes positions maliennes se sont toujours exprimées de façon ponctuelle et occasionnelle avant de devenir des opinions et des jugements largement repris, personnalisés et caricaturés de tous les côtés, y compris par la réinterprétation et l'instrumentalisation des parties tierces, concessionnaire et bailleurs de fonds. Les décisions nécessaires au fonctionnement du PPP n'ont bénéficié ni d'un consensus, ni de formulations clairement exprimées sur les positions du ministère de tutelle, de l'entreprise EDM elle-même, de la présidence, du régulateur, des directions nationales de l'Hydraulique et de l'Energie, des conseillers, des commissaires, etc. Au contraire, ces positions divergentes se sont transformées au cours du temps en nouveaux points de clivage entre camps et factions. Ce mouvement de « diffraction » – si l'on reprend les termes de la théorie du chaos – n'a jamais rassemblé dans une position commune et bien délimitée des entités aux positions claires. On ne peut ainsi définir la position du régulateur, celle de la technocratie ou celle du politique. Cette diffraction a plutôt permis d'associer ou de formaliser des logiques cohérentes que des acteurs ou des réseaux appartenant à diverses entités ont pu momentanément et partiellement partager. Ces cohérences de points de vue généraux ne correspondaient cependant pas à une convergence d'intérêts et, lorsqu'un problème concret et bien particulier était soulevé, l'observateur, le financier, l'homme de l'énergie, le tenant des biens essentiels, le responsable politique en charge du dossier pauvreté, le conseiller politique responsable de la privatisation, etc. ne partageaient ni les mêmes priorités, ni les mêmes contraintes, ni les mêmes visions. Ainsi, un dogme apparent comme l'impossibilité d'un financement concessionnel de l'électricité ne pouvait que créer un clivage entre ceux qui s'intéressaient surtout à

la fourniture de biens essentiels ainsi finançables (à savoir ici l'eau) et les autres, ou entre les responsables de finances publiques et les autres. Mais ces positions étaient elles-mêmes liées à la prise de conscience – ou non – du désintérêt relatif du concessionnaire pour les investissements hydrauliques, en raison de la lourdeur de leur coût.

Les différences de points de vue se sont révélées infinies et les exemples suivants n'en représentent que les plus visibles. Pour certains, EDM n'était pas transformable et il fallait envisager, à terme, sa disparition ; pour d'autres, l'entreprise devait être privatisée rapidement ; pour d'autres encore, elle manquait davantage d'expertise professionnelle que de logique du privé. Certains plaidaient pour la séparation de l'eau et de l'électricité, d'autres y étaient farouchement opposés. Certains étaient pour l'élaboration d'une nouvelle concession (les politiques et hauts fonctionnaires influencés par les thèses FMI et qui partageaient une vision de finances publiques essentiellement), d'autres privilégiaient l'affermage (les politiques et hauts fonctionnaires qui analysaient l'échec de la concession sur la base de l'absence d'investissement), d'autres encore l'assistance technique, d'autres enfin le maintien dans la nationalisation (courant altermondialiste développementaliste notamment). Certains entendaient respecter scrupuleusement les textes (première équipe de la CREE, qui correspond aussi à un certain segment de hauts fonctionnaires et politiques liés aux institutions internationales et sensibles aux demandes de régulation) tandis que d'autres entendaient les modifier afin que les objectifs de principe du contrat – à savoir l'amélioration du service au public – soient atteints (la majeure partie de l'équipe de gestion directe d'EDM). Certains étaient sensibles aux associations de consommateurs et aux discours altermondialistes, prégnants au Mali, tandis que d'autres les tenaient pour quantité négligeable. Certains avaient adopté une logique développementaliste, d'autres une logique de l'adaptation au faible pouvoir d'achat, d'autres une logique financière et gestionnaire, d'autres encore une logique anticorruption, d'autres enfin une logique de libéralisation.

L'interprétation et la fiabilité des comptes d'EDM a également donné lieu à des désaccords : le ministère des Finances a par exemple pu estimer que le bilan de l'entreprise était virtuel en raison des postes « endettement » et « taxe » sujets à négociations, développant ainsi une méfiance à l'égard des comptes d'EDM pendant la période de partenariat avec Saur/Bouygues, mais aussi pendant la période de délégation de gestion et même avant. La CREE non plus ne faisait pas confiance à EDM, mais sur d'autres critères. En revanche, le ministère des Mines n'était pas très virulent sur ce sujet. Durant la période de concession, l'État avait peu confiance en ses propres représentants au CA et ceci semble être resté vrai sur la période de PPP et même sur la période actuelle. Si ces divergences ont pu sembler exacerbées avec

l'opérateur privé étranger, elles sont de fait récurrentes et intrinsèques. Les acteurs maliens ne se sont pas accordés non plus sur les anticipations des performances du privé ; ils ont donné un poids plus ou moins important aux éléments coût, qualité, délais, développement, investissement, adaptation au pouvoir d'achat... Les positions ont également été tranchées en ce qui concerne la population cible : certains concevaient le partenariat dans le cadre d'un maintien global de la population d'ores et déjà branchée à l'électricité et raccordée à l'eau, d'autres l'envisageaient dans le cadre d'un élargissement significatif de l'accès de la « classe moyenne » à l'eau et l'électricité. Certains entendaient privilégier l'administration et les consommateurs privés, d'autres les industries et l'activité économique productive.

Ces oppositions se sont retrouvées dans la compréhension des deux concepts clés de la concession, à savoir la régulation et le partenariat. La régulation et son institutionnalisation par la CREE ont été considérés sous des angles divers : chance de renforcer les capacités nationales, redresseur des déséquilibres, gendarme agissant au bénéfice des usagers, acteur neutre à équidistance de toutes les parties, arbitre du secteur, acteur donnant la direction du secteur, défenseur des positions gouvernementales, anticipateur des positions du président de la République, garant du respect des textes, sage rappelant le bon sens... Tous ces récits ont cependant omis que la CREE, quand elle réagissait ou quand elle s'abstenait, était un élément d'un dispositif qui n'exprimait ni une complicité avec l'État, ni une confiance avec le partenaire privé. Si la CREE était financée par une taxe qu'EDM prélevait et lui reversait – sur suggestion de la Banque mondiale (sa vocation) selon les promoteurs mêmes de son institutionnalisation, bailleurs de fonds et acteurs privés confondus – cela permettait, à terme, la fin des monopoles naturels et l'émergence de plusieurs marchés compétitifs de l'eau et de l'électricité. Il en va de même pour le partenariat. Un « bon » PPP a pu tour à tour être considéré comme un mode de gestion garantissant le financement de services (en ne donnant pas au privé un droit irréversible, basé sur la confiance), des engagements mutuels et des contrats contrôlables ; comme un transfert de charge de l'État à un particulier sur un périmètre donné ; comme l'instrument de la libéralisation d'un secteur ; comme une technique qui rend un secteur attractif pour l'investissement privé ; comme un arrangement entre partenaires aux objectifs différents qui arrivent à trouver une entente sur un terme donné ; comme un arrangement sans déséquilibre entre parties (notamment dans le système d'information, le traitement de l'information, le partage et la prise de décision).

L'énumération de ces oppositions et le constat de cette hétérogénéité font comprendre que chacun s'est défini en fonction de sa position, de sa stratégie, de sa vision, mais également en fonction de ses alliances, de ses intérêts et des positions de ses concurrents. La différenciation entre les générations, mais aussi les rôles affectés, occupés et visés,

apparaissent au cœur du processus de mise en œuvre du PPP, puis de sa transformation. La concession d'EDM apparaît dans sa signification politique : elle a été avant tout le théâtre de jeux de pouvoir, de rapports de force, de tentatives avortées de domination. Si la CREE a pris une telle importance à partir de 2004, c'est sans doute parce que les divergences entre parties étaient telles que le maître d'ouvrage (ministère des Mines) apparaissait passif et que cette nouvelle entité a trouvé le moment et le moyen de s'affirmer, tout en se prévalant des bonnes grâces du président de la République. Dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi les divergences ont été si importantes et pourquoi il a été si difficile de trouver une vision, une politique et une stratégie unifiées, malgré le discours homogène de façade et le volontarisme affiché de recherche du consensus. Ceci a en outre été aggravé par la confusion des rôles entre les instances et l'extrême complexité des processus de décision. Dans le cas d'EDM – et au-delà de textes toujours sujets à interprétations –, les pratiques quotidiennes suggèrent que les rôles respectifs de la CREE, du ministère des Mines et de ses directions, de la présidence, du ministère des Finances, des services du Premier ministre, des conseillers, des intermédiaires attirés (ou prétendus tels) n'ont jamais été clairement définis. En dépit du départ du principal partenaire privé, Bouygues, en octobre 2005 et de la renationalisation de fait, la politique tarde, jusqu'à ce jour, à être formulée. EDM est plus ou moins laissée à sa gestion technocratique par une équipe mise en place en 2005 qui entendait poursuivre dans certains domaines la politique de Bouygues, tandis que les OMD et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté entendent promouvoir une meilleure accessibilité à l'eau et à l'électricité pour la population, sans pour autant avoir inscrit des moyens supplémentaires au budget de l'État.

Conclusion

Dans un système politique caractérisé par le chevauchement des positions de pouvoir et des positions d'accumulation et par le fonctionnement rhizomatique de l'État, le président de la République malienne n'a pu trouver les moyens d'exercer un arbitrage. C'est cette incapacité qui explique qu'aucune décision n'ait été prise pour « sauver » le contrat. L'entrelacs de réseaux concurrents et complémentaires qui structurent les rapports de force étatiques est d'autant plus obscur que « les acteurs avancent de façon oblique, 'à pas de caméléon' », selon l'expression malienne. Les conflits et les intérêts divergents autour d'EDM doivent être compris dans un contexte où les techniques de l'esquive et du faux-semblant caractérisent le jeu politique. Dans ce système polycentrique caractéristique de l'État rhizome, il est particulièrement difficile de déceler les orientations et la volonté de l'« État malien » du fait des nombreux cercles d'influence et de la prolifération de réseaux aux positions difficilement déchiffrables, car instables. Le travail du concessionnaire était extrêmement difficile dans un tel contexte. L'impuissance à arbitrer dans le conflit ou à mieux négocier *ex ante* le partenariat tient peut-être au fait que l'État hybride privilégie la compatibilité interne de ses tensions plutôt qu'une cohérence externe, quelle que soit la puissance des pressions des bailleurs de fonds. *In fine*, on peut penser que les négociations autour de solutions alternatives, notamment autour de l'affermage, furent largement fictives et qu'elles cachaient la réalité de la discussion, à savoir le départ du partenaire privé dans les meilleures conditions possibles pour Bouygues et pour l'État malien.

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

Bibliographie

BALLANCE, T. et S. TRÉMOLET (2005), *Private Sector Participation in Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa*, KfW, Francfort.

CONSEIL D'ÉTAT (2005), *Électricité et eau potable au Mali, différend sur les modalités de la gestion déléguée*, Note d'orientation pour l'AFD, Paris.

GOMEZ-IBANEZ, A. (2005), *Énergie du Mali*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

HENRY, A. (1999), *La délégation globale de gestion à EDM*, Rapport interne AFD, Paris.

HIBOU, B. et O. VALLEE (2007), *Énergie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »*, Document de travail n°37, AFD, Paris.

SCHLIRF, R. (2005), *The Privatization of EDM S.A. in Mali, "Doomed by Design"*, World Bank Internal Report, Washington DC.

TREMOLET, S. et D. BINDER, (2010), *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED – Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*, À Savoir n°01, AFD, Paris.

2.3.

« Le rejet de la greffe » ou les impensés du transfert de modèle de PPP, les cas de Buenos Aires (Argentine) et de La Paz-El Alto (Bolivie)

S. BOTTON, A. BRAILOWSKY et P.-L. MAYAUX

Introduction

Parmi les coups d'arrêt portés à l'internationalisation des grands opérateurs internationaux au cours des années 2000^[61], le décret de renationalisation des services d'eau de l'agglomération de Buenos Aires en mars 2006, impliquant la sortie du groupe Suez Environnement (SE), et le retrait négocié entre le gouvernement bolivien et le même groupe de l'agglomération de La Paz-El Alto, officialisé le 3 janvier 2007, ont particulièrement frappé les analystes. Ces deux concessions emblématiques avaient en effet été promues, pour la première, comme une concession « vitrine » du groupe, véritable « opération symbolique » de par sa taille notamment – la plus grande concession du monde – et pour la seconde comme un modèle de délégation « *bénéfique aux pauvres* » (Komives, 1999 ; Foster, 2002), et une démonstration de la contribution potentielle des grands groupes à l'élargissement de l'accès au service dans les PED.

[61] Un récent tour d'horizon de la Banque mondiale (Marin, 2009) recense 22 résiliations anticipées et 18 contrats non renouvelés, pour un total de 268 contrats de partenariat signés dans les PED entre 1990 et 2008. Cependant, cette comptabilisation « institutionnelle » ne prend pas en considération l'instabilité et les controverses entourant certains contrats en activité. Annez (2006) indique ainsi que 38 % des projets recensés dans la base de données de la Banque mondiale sur la participation privée dans les investissements (PPI) étaient considérés comme étant « à problèmes ».

La confrontation des cas de La Paz et de Buenos Aires présente un intérêt singulier puisque, au-delà des différences de contextes socioéconomique, politique et culturel, dans les deux cas, les gouvernements ont décidé de mettre fin à la participation des groupes privés dans le secteur de l'eau en général. En définitive, le grand projet de participation d'un secteur privé venant « à la rescousse » d'États de PED réputés « incapables » d'organiser l'accès de tous aux services essentiels – tel que promu par les Institutions financières internationales (IFI) au début des années 1990^[62] – ne fait plus illusion aujourd'hui. Ce constat est fort et pose question.

Compte-tenu de ce retournement, il est étonnant de constater le manque d'analyse concernant les véritables ressorts de ces échecs. Si de nombreux points de vue militants se sont exprimés et s'il existe des analyses sur les performances socioéconomiques des concessions (nombre de connexions, résultats financiers, évolutions des tarifs) et les transformations institutionnelles qui les ont accompagnées (modalités de régulation), il reste, en revanche, un pan de réflexion à explorer sur des thématiques essentielles telles que : les modifications de la relation État-citoyens ou intercitoyenne (classes populaires/classes moyennes en particulier) depuis l'apparition du secteur privé, le besoin de citoyenneté émergent depuis le retour à la démocratie, ou encore la traduction d'une solidarité sociale reposant sur un modèle de gestion « à la française » dans des contextes différents (problématique indigène en Bolivie). L'entreprise privée, prise dans l'histoire et dans la culture de chaque contexte, pose un problème au politique puisqu'elle s'inscrit nécessairement dans un mouvement de construction de l'accès à l'eau comme « problème public », qui favorise sa politisation et l'augmentation des attentes de la part des populations. Au-delà des débats sur le statut public/privé de l'opérateur et sur les résultats obtenus, la fin des concessions de La Paz et de Buenos Aires invite à analyser en profondeur la complexité des imbrications entre services d'eau, représentation et légitimité politique et attentes citoyennes. Nous souhaitons, dans cette contribution, présenter les regards croisés et les analyses respectives d'acteurs issus du monde de la recherche en sciences sociales et politiques et d'acteurs du monde de l'entreprise ayant, chacun à leur manière, décrypté et analysé la fin de ces deux concessions et tiré des conclusions respectivement pour la recherche et pour l'action.

[62] Notamment à la suite de la conférence de Dublin en 1992 (principe n° 4 : « *L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique* »).

2.3.1. La concession d'Aguas Argentinas à Buenos Aires

La décennie 1990 avait vu l'Argentine entrer, comme de nombreux pays voisins, dans une série de réformes d'inspiration néolibérale, selon les recommandations du consensus de Washington : ouverture massive aux capitaux étrangers, politique monétaire de convertibilité peso/dollar et un programme de privatisation de l'ensemble des grands secteurs économiques nationaux. Dans cette dynamique, les multinationales avaient alors investi les marchés argentins des services urbains, jugés très profitables du fait, entre autres, de l'existence d'une vaste classe moyenne (solvable) constitutive du socle de la société salariale argentine. À ce titre, dans le secteur de l'eau, Aguas Argentinas S.A. (AASA), filiale « vitrine » du groupe Suez, a été emblématique d'un projet de restructuration sectorielle allant bien au-delà de la recherche de nouvelles modalités de financement des services d'eau. La plus grande concession d'eau du monde (10 millions de clients), largement portée par les acteurs internationaux, promettait de devenir un exemple en matière de PPP international permettant de coupler l'efficacité économique des opérateurs historiques du Nord et l'efficacité sociale, que chacun appelait de ses vœux et tellement nécessaire dans les grandes agglomérations de PED, territoires urbains sujets aux dynamiques de polarisation, de fragmentation et de marginalisation sociales.

Plus de quinze années après, l'enthousiasme des partisans des privatisations a largement fait place à la désillusion et les groupes internationaux se sont progressivement retirés du pays, suite à la crise de 2001 et aux profondes réorientations politiques qui s'en sont suivies. Se profile depuis lors, et bien-au delà du contexte argentin, un « consensus post-Washington » caractérisé par un glissement des frontières public/privé et par la prolifération de modèles de gestion alternative (Bakker, 2009). En Argentine, il prend depuis 2006, la forme d'une concession qui ressemble étrangement au modèle de la période « Aguas Argentinas » à la nuance près que la société est détenue par des capitaux publics ^[63].

Comment expliquer ce rapide retournement de situation (à l'échelle de la temporalité des services urbains) d'un contexte où le secteur privé international apparaissait comme l'unique acteur légitime pour améliorer le service, à un contexte de rejet radical de cet acteur au profit d'un retour au public (selon, certes, un schéma renouvelé) ? Nous tenterons de répondre à cette question à la lumière des moments clés de l'histoire de la concession d'AASA : la réforme du financement en 1997, la crise argentine de 2001 suivie de la dévaluation du peso début 2002 et enfin le décret de renationalisation des services en 2006.

[63] Elle appartient à 90 % à l'État et à 10 % aux employés.

• *Éléments de contexte*

L'agglomération de Buenos Aires présente tout à la fois les caractéristiques de la ville latino-américaine moderne ayant bénéficié d'un développement industriel particulièrement vigoureux au cours du XX^e siècle et celles d'un territoire morcelé extrêmement disparate en termes socioéconomiques. En outre, au début des années 2000, suite à la crise qu'a alors traversé le pays, la forte paupérisation de la classe moyenne – dans un pays où elle avait été constitutive de l'idée de nation et de son modèle historico-culturel – est venue se conjuguer à la sédimentation de la pauvreté structurelle de la capitale et de sa périphérie. Nous nous intéressons ici davantage à cette pauvreté structurelle, ancrée presque historiquement dans les quartiers défavorisés de la ville, aux déclinaisons diverses (bidonvilles à forte densité, grands ensembles dégradés, quartiers précaires viabilisés, etc.) et regroupant environ 20 % de la population (2,5 millions d'habitants), qu'à la pauvreté conjoncturelle liée à la crise de 2001 (pourtant bien plus médiatisée). Les quartiers défavorisés posent au politique, dans le long terme, les questions centrales de l'intégration, du développement et de l'accès aux services essentiels (notamment aux services d'eau et d'assainissement).

Pourtant, Buenos Aires est considérée comme très avantagée car particulièrement bien dotée en eau. Elle bénéficie, d'une part, d'une source intarissable d'eau douce – le rio de la Plata – qui permet largement d'alimenter le réseau urbain^[64] et, d'autre part, de la richesse des nappes phréatiques de l'espace géographique de la Pampa húmeda (l'une des plus grandes réserves d'eau souterraine au monde), sur laquelle se sont déployés la ville de Buenos Aires et sa conurbation (*conurbano*). L'abondance de la ressource, couplée à une forte volonté politique, avaient d'ailleurs permis en 1912 le développement d'un modèle de gestion publique de l'eau extrêmement ambitieux en termes de redistribution sociale, porté par l'entreprise publique OSN (Obras Sanitarias de la Nación). Celui-ci n'a finalement pas été à la hauteur des besoins de la société argentine et s'est progressivement fait rattraper par la très forte dynamique de croissance urbaine. L'accès au réseau urbain d'eau potable constitue donc un enjeu majeur, même dans une agglomération qui n'a jamais été confrontée au problème du stress hydrique.

Au moment de la privatisation des services en 1993, la couverture en services d'eau et d'assainissement dans l'agglomération était respectivement de 70 % et 58 %, mais extrêmement mal répartie, n'atteignant que 55 % et 36 % dans les quartiers périphériques contre presque 100 % dans le centre.

[64] La production par habitant y est supérieure à 500 litres par habitant et par jour et peut atteindre, pendant les jours d'été les plus chauds, jusqu'à 650 litres par habitant et par jour.

• *L'ambition des dispositions contractuelles*

En 1993, le gouvernement argentin de Carlos Menem a lancé l'appel d'offres pour la privatisation des services d'eau de l'agglomération de Buenos Aires. Le consortium AASA mené par le groupe Suez-Lyonnaise des eaux l'a remporté en proposant le plus fort coefficient de réduction tarifaire. Le contrat de concession, reposant sur la notion de « service universel » prévoyait à terme (30 ans) la connexion de la quasi-totalité de la population de la concession (Capitale et Grand Buenos Aires)^[65] la connexion aux deux services (eau et assainissement). Tous les cinq ans, l'entreprise devait présenter au nouveau régulateur (ETOSS^[66]) un plan de l'ensemble des travaux d'expansion à mener pour la période à venir et les adéquations tarifaires correspondantes. Précisons, à cet égard, que le système tarifaire redistributif à l'œuvre du temps de l'entreprise publique restait alors en vigueur^[67]. L'enjeu technique et commercial pour AASA résidait dans les prochains objectifs d'extension du réseau qui regroupaient, pour la plupart, les zones les plus défavorisées et les plus éloignées de la concession, principalement constituées de quartiers précaires. L'objectif d'expansion, au moment de la prise de concession (1993), était d'intégrer 3,5 millions de clients dont 2,3 millions vivaient dans des quartiers défavorisés.

Le contrat prévoyait une série d'obligations de résultat (évolutions du réseau par tranches de cinq ans et réduction quantifiée des pertes d'eau), mais aussi de moyen (ouvrages à réhabiliter ou à construire). Selon AASA, l'ensemble des investissements nécessaires s'élevait à 4 000 millions USD, dont 1 000 devaient être dépensés dans les cinq premières années. Par ailleurs, le régime de concession établissait que l'ensemble des infrastructures (en place et à construire) demeurait propriété de l'État argentin.

[65] Là où la configuration urbanistique le permet. Nous y reviendrons : de fait, le contrat exclut les bidonvilles ainsi que les « cités » de banlieue (grands ensembles urbains).

[66] Entité tripartite de régulation, les trois niveaux de régulation étant l'État (à travers le ministère de l'Économie et des Travaux publics), la province de Buenos Aires, et la municipalité de Capital Federal. Il convient de noter que les municipalités de la couronne entourant la ville de Buenos Aires ne sont pas représentées, alors qu'elles constituent les principaux territoires d'extension des réseaux.

[67] Le système reposait sur la *canilla libre*, (le « robinet libre »), plutôt que sur un système de compteurs. Il s'agissait d'un forfait basé sur un calcul d'indices, une assiette de type fiscal reposant sur la valeur locative de l'habitation (superficie du terrain, du bâti, le type et l'âge de la construction, le coefficient de zone, etc.) qui permettait une redistribution entre zones aisées et zones plus pauvres, grandes maisons équipées et petits pavillons, etc.

Tableau 6 Objectifs de performance inscrits dans le contrat de concession (en %)

Année de concession	Population desservie		Traitement des eaux		Rénovation des réseaux		Pertes
	Eau	Assain.	primaire	secondaire	Eau	Assain.	
0	70	58	4	4	0	0	45
5	81	64	64	7	9	2	37
10	90	73	73	14	12	3	34
20	97	82	88	88	28	4	28

Source : contrat de concession (1993).

Concernant le service à proprement parler, le paradigme technique retenu pour la concession – directement hérité du principe de fonctionnement « ingénieur » d’OSN – était celui d’un réseau technique intégré distribuant de l’eau de superficie (issue du rio de la Plata et traitée dans les usines du centre ville) selon un schéma dit « en doigts de gants ». Il était prévu la condamnation progressive des puits dans l’agglomération de même que l’obligation des habitants de se connecter au réseau une fois leur zone desservie.

Pour ce qui est des objectifs sociaux de la concession, la plupart des zones à desservir en périphérie étaient certes constituées de quartiers populaires – ce qui constituait en soi l’« enjeu social » de la privatisation du service – mais, en regardant de plus près les normes techniques du cadre réglementaire de la concession, on constatait que certains quartiers (bidonvilles et grands ensembles) étaient exclus de l’obligation de desserte : les uns parce qu’ils étaient considérés au cadastre comme « terrains vagues » (non viabilisés), les autres parce que la gestion de leurs réseaux internes était déléguée aux municipalités. Aucune obligation contractuelle ne concernait la gestion de ces deux types de quartiers qui, en termes de population, représentaient plus de 25 % des quartiers défavorisés de l’aire de concession, soit environ 500 000 habitants.

- *Retour à la réalité socioéconomique argentine et incohérences des schémas de la concession*

Revenons brièvement sur trois enjeux clés de la concession qui ont soit constitué des échecs fracassants par rapport aux ambitions initiales (conditions du financement de l'extension des réseaux, risque de change), soit permis un rattrapage partiel des vides contractuels (politique pro-pauvre). Dans tous les cas, ces exemples illustrent l'incomplétude du contrat et son déphasage avec la réalité socioéconomique de la société *bonaerense* des années 1990-2000.

En premier lieu, la concession a connu une réforme à mi-parcours (en 1997) venant modifier profondément l'équilibre socioéconomique du territoire de la concession. Initialement, le contrat d'AASA prévoyait que le financement de l'extension des réseaux serait supporté uniquement par les nouveaux connectés (*via* une charge « infrastructure et connexion »), selon le principe du *user payer* cher aux institutions internationales. À la suite de distorsions économiques flagrantes et d'une forte mobilisation des « hors réseaux » dans l'impossibilité de payer leur connexion, les modalités de financement de la concession ont été renégociées en 1997 à la demande de l'entreprise. Cette renégociation s'est faite en direct avec le gouvernement, marquant de ce fait la première marginalisation symbolique du nouveau régulateur ETOSS^[68]. Depuis 1997, le financement de l'expansion des réseaux ne reposait donc plus uniquement sur les nouveaux connectés mais sur l'ensemble des usagers du réseau (*via* deux nouveaux concepts : la charge d'incorporation au service, CIS, en remplacement du CIC et une charge nouvelle de « service universel et environnement », le SUMA). Il en résulte une légère augmentation de la facture pour les usagers déjà connectés et une baisse importante du coût de connexion pour les nouveaux usagers.

[68] La composition de l'ETOSS n'a jamais permis de représentation des municipalités de la périphérie (et donc des populations hors réseaux), ce qui explique l'obstacle qu'a constitué le régulateur dans la négociation et la décision de l'État Central de le « contourner ».

Tableau 7 Coûts moyens par facture bimestrielle avant/après la renégociation de 1997

		Avant	Après
Coût moyen pour les usagers déjà connectés	Services d'eau et d'ass.	30,00	30,00
	Frais de régulation	0,80	0,80
	Taxe SUMA	-	6,00
	VAT	5,46	7,72
	Total	37,26	44,52
Coût moyen pour les nouveaux usagers (seulement eau)	Services d'eau et d'ass.	6,00	6,00
	Frais de régulation	0,16	0,16
	Taxe SUMA	-	3,00
	Charge CIS	-	4,00
	Charge d'infrastructure	44,00	-
	VAT	10,53	2,76
	Total	60,69	15,92

Source : élaboration d'après Alcazar et al. (2002).

La création du SUMA a été à l'origine de diverses actions en justice, de nombreuses manifestations (de la classe moyenne du centre ville refusant de payer pour les habitants de la périphérie) et de débats très médiatisés entre responsables politiques locaux (Schneier-Madanes, 2005). A cet égard, il est intéressant de noter que l'idée même d'un certain « rattrapage » social permis par cette nouvelle forme de subvention croisée n'est partagée ni par les analystes anti-privatisation – qui l'interprètent comme une manière pour l'entreprise de reléguer aux usagers le poids de ses promesses d'investissements en augmentant la facture d'eau des usagers déjà connectés (Aspiazu et al., 2004) – ni par les fervents défenseurs de la doctrine néolibérale qui analysent le SUMA comme une mesure « désincitative » pour l'entreprise, donc inefficace socialement puisqu'elle « *supprime la motivation principale de l'entreprise à étendre le service aux populations pauvres (qui paient désormais en dessous du coût marginal)* » (Alcazar et al., 2002). Sur ce point, ces deux approches révèlent une analyse éloignée de la réalité des dynamiques à l'œuvre puisque, en 1997, la concession était arrivée à un blocage du fait de l'impossibilité de payer des futurs usagers. Le principe de réalité méritait donc d'être replacé en première ligne de l'analyse.

En second lieu, nous l'avons évoqué précédemment, le contrat de concession ne prévoyait pas la desserte (ni la gestion du service) des bidonvilles ni des grands ensembles urbains. Cependant, l'entreprise AASA a progressivement mis en place, dans la dynamique de la politique plus générale du groupe Suez, un programme de gestion spécifiquement adapté à ce type de quartiers, permettant d'intégrer des populations pauvres à une gestion « traditionnelle » du service (Botton, 2007). Au début, les premiers efforts de l'entreprise se sont davantage concentrés sur une réflexion méthodologique que sur des avancées opérationnelles puis, en 1999, l'unité Développement de la communauté (DC) a été créée avec pour mandat la définition et l'application d'une méthodologie d'accompagnement social des travaux dans les quartiers défavorisés (recherche de solutions financières innovantes, formation professionnelle, intégration des quartiers au système d'information géographique de l'entreprise, etc.). Peu à peu, les réflexions menées par l'équipe ont permis l'adoption d'un « modèle participatif de gestion » (MPG) pour les quartiers défavorisés de la concession. Toutes les modalités d'intervention (processus décisionnel, phase opérationnelle des travaux et gestion commerciale) étaient adaptées aux spécificités des quartiers pauvres et faisaient l'objet d'un contrat tripartite (entre les habitants, l'entreprise et la municipalité) supervisé par le régulateur. Les habitants du quartier devaient être à l'origine de la demande de service (les projets ne se réalisaient que si plus de 80 % de la population des quartiers y étaient favorables). Ces habitants devaient choisir des représentants et également fournir la main-d'œuvre dans la phase des travaux ; la municipalité s'engageait par contrat à assurer les actions de sa responsabilité dans les travaux (ouverture de rues, etc.), à distribuer les outils de travail (gants, pelles, etc.) et à organiser la distribution des aides. L'entreprise, quant à elle, devait assurer la faisabilité technique du projet. Elle s'engageait à fournir le matériel nécessaire (tuyaux, clés) et à assurer la formation technique de la main-d'œuvre (ateliers de formation aux techniques de travaux et aux aspects de sécurité au travail) et la communication auprès de l'ensemble de la communauté (ateliers communautaires pour présenter les aspects commerciaux, répondre aux doutes et questions des habitants du quartier, etc.). Par ailleurs, une résolution validée par le régulateur définissait un tarif spécifique pour ces quartiers.

L'opérateur a su jouer de ce manque de définition contractuelle et du défaut de politique sociale coercitive ou même incitative (dans la perspective d'un véritable projet d'accès universel au service) en saisissant l'opportunité commerciale que constituait la desserte des quartiers défavorisés. Cette opportunité d'extension des réseaux reposait, en grande partie, sur une forte demande des habitants de ces quartiers. Mais les résultats furent décevants : dix ans après la prise de concession et quatre ans après la mise en œuvre d'un programme d'ingénierie sociale, seulement 25 % des quartiers défavorisés de la zone de concession avaient accès aux services.

Les programmes de développement, malgré une perspective d'« opportunité de marché » pour l'opérateur, ont souffert de l'absence d'une politique globale pour la concession (efficacité du régulateur et définition de politiques sociales) et se sont surtout heurtés à la remise en cause du modèle de PPP, suite à la dévaluation du peso en janvier 2002, prélude à la rupture unilatérale du contrat de concession.

Après la « crise » du SUMA en 1997, le second choc majeur affectant le contrat a été la crise argentine de la fin 2001, suivie de la dévaluation du peso argentin en janvier 2002, sonnante le glas des définitions initiales. En effet, le contrat de concession avait été signé, certes en pesos argentins mais arrimés au dollar américain (à l'époque de la parité officielle peso-dollar depuis la loi de Cavallo en 1991), ce qui avait initialement rassuré l'opérateur international et lui avait permis un endettement sur les marchés internationaux pour financer les investissements d'infrastructure. Mauvaise évaluation du risque de change ou excès d'optimisme ? Le fait est que huit ans après la signature du contrat d'AASA, le gouvernement intérimaire de Duhalde décidait, face à l'accélération de la crise économique, sociale et politique que traversait le pays de mettre fin à l'état que constituait la parité peso-dollar, provoquant ce de fait une rupture unilatérale du contrat de concession. La dévaluation a placé l'opérateur en grande difficulté financière : d'une part, AASA était endettée sur les marchés internationaux (en dollars), d'autre part, son chiffre d'affaires s'est vu divisé par trois puisque les clients continuaient à payer leurs factures en pesos argentins (« pesification » des tarifs). La rupture du contrat du fait de la dévaluation a marqué l'ouverture d'une très longue et infructueuse période de négociation entre le gouvernement et l'opérateur.

Paradoxalement, cette crise n'a pas freiné le développement des projets pro-pauvres. Au contraire, l'année 2001 a été un véritable tremplin pour la phase opérationnelle des « modèles participatifs de gestion ». Cette situation étonnante est le résultat de trois effets combinés :

- l'effet maturation : la crise est arrivée au moment où l'entreprise était enfin prête à mettre en place de véritables projets pour les quartiers ;
- l'effet coût : les projets d'expansion dans les quartiers étaient en général moins coûteux que les projets traditionnels ;
- l'effet image : en période de renégociation des contrats et du fait de nombreuses mises en cause des opérateurs privés par la société civile, les projets « quartiers défavorisés » représentaient la *cara humana* (le visage humain) de l'activité d'AASA.

• *Une lecture sociopolitique de la fin de la concession*

La dévaluation monétaire a donc placé l'opérateur dans une situation financière très défavorable et a ouvert une période de renégociation du contrat dans un contexte

politique extrêmement tendu où, d'une part, l'opérateur engageait un procès auprès du Ciadi^[69] contre les autorités argentines et, d'autre part, le nouveau gouvernement affirmait qu'il n'entendait pas poursuivre la politique « *bienfaisante à l'égard des multinationales* » (*sic*) menée pendant la décennie néolibérale. En mars 2006, suite à quatre années de négociation laborieuse, le gouvernement Kirchner décidait brutalement de mettre fin au contrat en émettant un décret à l'origine de la création d'une nouvelle entreprise à capitaux publics : Agua y Saneamiento Argentinos (AySA). Suez a alors quitté Buenos Aires.

En renationalisant les services d'eau de la capitale en 2006, le gouvernement argentin de Nestor Kirchner avait souhaité envoyer un signal politique fort en rupture avec la convention libérale qui avait prévalu jusque là, marque de la politique du gouvernement de Carlos Menem dans les années 1990 (pourtant lui aussi membre du parti péroniste « justicialiste »). Cette nouvelle orientation se voulant incarner le contre-pied de la privatisation orthodoxe – dont la concession d'AASA portée par Suez était paradigmatique – a-t-elle pour autant bousculé le complexe réformateur local à l'œuvre dans l'Argentine néolibérale des années 1990 et 2000 ? Dans un contexte de conflit juridique entre les autorités nationales et l'ancien opérateur privé et de discours du gouvernement articulé autour de l'idée de récupération de l'identité nationale, quelles étaient les options techniques, commerciales et financières que le nouvel opérateur public souhaiterait poursuivre ou redéfinir ?

La configuration sociopolitique de cette période du milieu à la fin des années 2000 est donc particulière en cela qu'elle rompt avec la période précédente (dite « de la parité ») où la classe moyenne s'était endettée pour entrer de plain pied dans la société de consommation et d'équipement proposée par les autorités, ce qui avait constitué le principal attrait pour les opérateurs internationaux. L'entreprise AASA, à la demande explicite du groupe Suez, avait, malgré cela, proposé une véritable politique pro-pauvre (bien loin des ambitions initiales des réformateurs) adressée spécifiquement – comme son nom l'indique – aux plus pauvres de l'agglomération et organisant une « mise à niveau » des services d'eau dans les quartiers. Elle a d'ailleurs connu de grandes difficultés à mettre en œuvre cette politique, non pas auprès des bénéficiaires (habitants des quartiers) ni même des autorités locales (municipalités notamment) mais bien auprès des autorités de tutelle et en interne au sein de l'entreprise (Botton, 2007).

[69] Centre international d'arbitrage dans les différends liés aux investissements : tribunal d'arbitrage dépendant de la Banque mondiale. Le procès au Ciadi est aujourd'hui toujours en cours.

Le revirement politique opéré par Nestor Kirchner s'est donc appuyé sur une classe moyenne appauvrie et déçue du néolibéralisme, tout en affichant des projets adressés aux populations pauvres (programme Agua mas Trabajo à la Matanza) sans pour autant organiser la durabilité desdits projets^[70]. Le rejet de l'opérateur est donc le fait même de l'État argentin, et non d'une action collective des déshérités de la concession, posant, d'une part, l'épineuse question de la continuité des politiques publiques (à l'origine de la détermination du groupe Suez d'intenter une action au Ciadi contre le gouvernement) et, d'autre part, la question de la non-solidarité entre la classe moyenne et les plus pauvres et du jeu des appuis des politiques autour de ces contradictions. Nous verrons dans la suite de ce chapitre que, malgré des parallélismes évidents (Suez quitte Buenos Aires et La Paz) la situation a été toute autre en Bolivie, notamment en ce qui concerne le rapport à l'État dans l'action collective.

2.3.2. La concession d'Aguas del Illimani à La Paz – El Alto

En 2005, la chargée à Paris des relations du groupe Suez-Lyonnaise des eaux avec la presse expliquait: « [La concession bolivienne] ne pèse pas lourd dans le bilan financier du groupe. Les bénéfices réalisés – 3,4 millions de dollars en 2004 – ont jusqu'à présent tous été réinvestis sur place. C'est en termes d'image que ce contrat est pour nous important : nous voulions démontrer qu'il est possible de travailler dans un pays comme la Bolivie. »^[71]

Si le recensement exhaustif des raisons (aussi diverses qu'intriquées) ayant mené à l'annulation du contrat dépasse l'objet de cette contribution, il apparaît crucial de s'interroger sur l'incapacité des dispositions pro-pauvres à garantir l'acceptabilité sociale de la délégation: pourquoi ces dispositifs n'ont-ils pas permis l'élaboration d'une relation de confiance entre les usagers et l'opérateur ? Étaient-ils porteurs d'effets pervers endogènes, où n'ont-ils été que les victimes de contradictions plus larges qu'ils n'ont su enrayer ? Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience bolivienne au regard de l'inscription des contrats dans des contextes sociopolitiques spécifiques, y compris pour des prestataires non privés ?

L'analyse de l'insertion des dispositifs pro-pauvres dans la dynamique générale du contrat livre deux enseignements. Le premier est que ces dispositifs, nombreux, reposaient, dans les faits, sur des incitations contradictoires pour l'opérateur, qui en

[70] Depuis la renationalisation des services d'eau, les projets d'extension en périphérie ont été bien inférieurs aux prévisions ; les « modèles participatifs de gestion » ont progressivement fait place à des formules plus clientélistes (« le retour à l'électoratisme dans les quartiers » selon une chef de projet de la nouvelle entreprise AySA, etc.).

[71] Maya Alexandresco, citée par *Le Monde de l'Économie*, 15 mars 2005.

ont largement annulé le bénéfice pour les plus pauvres une fois passée l'extension rapide du réseau aux segments les plus solvables. Si certaines erreurs de montage contractuel auraient pu être évitées, d'autres sont en revanche indissociables de l'insertion de ces dispositifs dans un modèle économique déséquilibré, reposant dans sa quasi-intégralité sur le prestataire (en vertu d'une stricte application du principe « l'eau paie l'eau »), et non sur un partage des coûts plus large entre acteurs.

Le second enseignement est que les dispositifs pro-pauvres ne peuvent être dissociés – à l'image de la vie générale du contrat – des dynamiques sociopolitiques plus larges avec lesquelles ils interagissent. De ce point de vue, la gestion « orientée vers les pauvres » gagne à être considérée pour ce qu'elle est: un ensemble d'arrangements contractuels et gestionnaires permettant de faciliter, sous certaines conditions, l'accès au service des plus démunis. Elle n'est nullement une « solution miracle » permettant de faire l'impasse sur la construction d'une légitimité politique concernant les sources de financement du service. Dans un pays où les carences d'accès sont aussi criantes qu'en Bolivie, l'ingénierie sociotechnique ne peut – encore moins qu'ailleurs – se substituer aux choix politiques. L'illusion du contraire conduit à une mauvaise appréciation des risques. Admettre, par exemple, que les schémas innovants de raccordement et de maintenance ne constituent pas par eux-mêmes un outil « participatif » de démocratisation de la gestion, mais un simple instrument de management par la demande, permet de clarifier les responsabilités et les enjeux.

Avant de revenir sur ces deux enseignements, un rapide retour sur les paramètres de la délégation et les principales caractéristiques des dispositifs pro-pauvres s'impose.

• *Quelques éléments de contexte*

La « ville aymara » (Garcia Linera, 2005) d'El Alto s'étend sur l'altiplano bolivien, surplombant à plus de 4 000 mètres d'altitude la ville de La Paz, foyer du pouvoir politico-administratif bolivien. Si cette dernière est elle-même socialement très diversifiée (entre l'habitat populaire des « pentes » et l'élite économique massée en contrebas de la vallée, à l'extrémité sud), les carences d'accès au service se concentrent essentiellement à El Alto. Simple périphérie rurale de la capitale dans les années 1950, la ville a connu par la suite une croissance exponentielle provoquée par l'arrivée de migrants paupérisés (paysans ou anciens travailleurs des mines de l'altiplano) : de 11 000 habitants en 1950, elle a atteint 600 000 en 1997 au moment de l'introduction de la concession^[72]. La ville croissait alors à un rythme annuel supérieur à 5 %.

[72] Entre 1982 et 1992, le taux d'accroissement démographique moyen annuel a été de 9,4 % pour El Alto et de 1,6 % pour La Paz (*Censo de Población y Vivienda*, 1992). En 1997, La Paz comportait aux alentours de 740 000 habitants (Komives, 1999).

El Alto peut en fait schématiquement se diviser en trois zones : une zone Sud (districts 2 et 3) relativement industrialisée, avec une population majoritairement issue des « classes moyennes inférieures » (employés, cadres intermédiaires); une zone Centre (districts 1 et 4), plus artisanale et commerciale; et une zone Nord (districts 5 et 6), concentrant les migrants pauvres des provinces rurales de La Paz et Los Andes, et la plus dépourvue d'accès.

L'agglomération est approvisionnée par un système global gravitaire (malgré la pente quasi-nulle à El Alto), lui-même subdivisé en trois sous-systèmes (El Alto -le plus important-, Achachicala et Pampahasi) correspondant aux trois grandes sources d'alimentation du réseau.

C'est dans ce contexte qu'en juillet 1997, avec la participation active de la Banque mondiale, l'entreprise municipale Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (Samapa) a été remplacée par le consortium Aguas del Illimani^[73], par le biais d'une concession de 30 ans contractée avec le gouvernement bolivien. À cette époque, les villes de La Paz et El Alto étaient respectivement desservies à hauteur de 95 % et 65 % en eau potable, et de 80 % et 25 % pour l'assainissement.

En ce qui concerne le contexte politique national, la délégation est intervenue à la fin du mandat du président Gonzalo Sanchez de Lozada, marqué par une série de politiques « constitutives »^[74] : privatisations, décentralisation, « participation populaire », ou encore rationalisations sectorielles sous l'égide de régulateurs autonomes. Ces réformes se présentaient comme la déclinaison d'un référentiel « néolibéral démocratique » (Mayorga, 2007) fortement prégnant chez les technocrates boliviens d'alors formés dans les universités américaines, pour qui l'intégration au marché et par le marché constituait également un levier d'intégration sociale et politique.

• *Les principales dispositions pro-pauvres de la délégation*

Le contrat comportait de nombreuses dispositions orientées prioritairement vers les plus pauvres. La première – de loin la plus importante – concernait les objectifs de desserte : ceux-ci étaient non seulement élevés, mais concentrés sur le premier quinquennat. Aguas del Illimani s'engageait à réaliser 71 752 connexions supplémentaires

[73] Après la modification de la structure actionnariale en 2001, la composition du consortium était la suivante : Lyonnaise des eaux, 54 % ; Société d'investissements boliviens (BICSA), 22 % ; Inversoras en Servicios S.A., 9 % ; CONNAL S.A., 5 % ; salariés d'AISA, 2 % ; Société financière internationale (IFC), 8 %.

[74] Selon la typologie classique de Theodore Lowi, les politiques constitutives concernent l'édiction de « règles sur les règles », soit la transformation des procédures mêmes construisant l'action publique (on parle indifféremment de politiques procédurales).

en eau potable avant la fin 2001^[75], afin d'universaliser l'accès dès cette date. Dans le même temps, l'accès au réseau d'évacuation devait être élevé à 41 %, avant d'être progressivement porté à 90 % en 2021. De manière innovante, ce calendrier d'extension était articulé à un programme de régularisation foncière.

Deuxième disposition pro-pauvre : le contrat conservait la double péréquation tarifaire de la Samapa (structure progressive et transfert entre catégories d'usagers), tout en divisant par plus de quatre les tarifs de la tranche sociale, qui passaient de 0,99 USD/m³ à 0,22 USD.

Tableau 8 Tarifs par tranche prévus au contrat

Tranche	Montant en USD/m ³	Catégorie d'usagers (m ³ d'eau consommée)		
		Domestiques	Commerciaux	Industriels
Haute	1,1862	301 et plus	21 et plus	1 et plus
Moyenne-haute	0,6642	151 à 300	1 à 20	
Moyenne	0,4428	31 à 150		
Basse	0,2214	1 à 30		

Source : contrat Aguas del Illimani, annexe 10.

Une troisième disposition, conforme aux réglementations sectorielles antérieures, concernait le branchement domiciliaire avec compteur, qui demeurait le standard en vigueur, celui-ci devant permettre aux pauvres de ne payer que les tarifs correspondant à leur faible niveau de consommation.

Enfin, ces dispositions contractuelles ont été complétées par un certain nombre de dispositifs sociotechniques non prévus par le contrat, qui sont devenus le volet le plus publicisé du modèle. Le jour même de la signature du contrat (le 24 juillet 1997), un accord était signé entre AISA et la Mairie de El Alto afin d'explorer les possibilités de raccordement à moindre coût dans les zones à faible revenu^[76]. Cet accord a rapidement donné lieu à un projet pilote pour les années 1998-2001, bénéficiant d'apports d'AISA, du gouvernement bolivien et de la coopération internationale (PNUD, Banque mondiale et coopération suédoise). Celui-ci reposait sur deux piliers :

[75] Par comparaison, la SAMAPA avait réalisé 35 767 nouvelles connexions au cours de son dernier quinquennat d'opération (1991-1996).

[76] *Acuerdo Entre El Gobierno Municipal de El Alto Y Aguas del Illimani*, 24 juillet 1997.

des standards techniques simplifiés et la contribution des usagers aux travaux en échange d'une réduction des coûts de raccordement (selon une logique similaire à celle en vigueur à Buenos Aires). Le modèle technique de ce système « condominial » consistait à équiper les rues secondaires avec des tuyaux de moindre diamètre et à faible profondeur de pose, reliés sous la chaussée aux canalisations des rues principales (Paterson *et al.*, 2007). Inspiré du réseau conventionnel de Brasilia, ce modèle était complété par la participation des usagers aux travaux (Obras con Participacion Vecinal, OPV) : soit, simplement, pour le raccordement des foyers individuels, soit, plus largement, pour équiper les rues secondaires. Selon les premières estimations, ce système devait réduire les coûts de raccordement au réseau d'eau potable de deux tiers par rapport au raccordement conventionnel (44 USD contre 146 USD en moyenne) et de trois quarts pour le raccordement au réseau d'évacuation (62 USD contre 242 USD) (Komives, 1999). Il n'est donc guère surprenant qu'il ait bénéficié de la faveur des usagers, entraînant sa généralisation après 2001 : l'ensemble des connexions « participatives » et condominiales représentait en 2005 plus de 56 % des nouveaux branchements (Poupeau, 2007).

Ces différentes dispositions expliquent que l'action d'AISA ait été marquée au cours du premier quinquennat par une extension rapide du service, qui – quoique en deçà des objectifs affichés au départ – s'est révélée largement supérieure au rythme antérieur de la Samapa. Le rapport d'audit commandé en 2001 par le régulateur sectoriel (la surintendance pour l'Assainissement de base, SISAB) faisait ainsi état de 52 millions USD d'investissements et de plus de 52 000 nouvelles connexions^[77]. Surtout, le consultant chargé de réviser la grille tarifaire pour le quinquennat suivant estimait que l'objectif d'une couverture de 100 % au sein de la zone de desserte était désormais atteint^[78].

Toutefois, les bons résultats du premier quinquennat n'ont pas fait disparaître les angles morts et les ambiguïtés de ces dispositions pro-pauvres, qui ont pesé de tout leur poids après la renégociation contractuelle de 2001.

• *Des incitations contradictoires*

La première source de confusion, très tôt relevée par les observateurs, était la distinction opérée, au sein du périmètre total de la concession, entre une « aire de desserte » à laquelle s'appliquaient les objectifs d'expansion, et « une aire non desservie » pour laquelle l'opérateur n'avait aucune obligation légale (bien qu'y disposant en

[77] Delta Consult. Ltda, *Auditoria Especial de Inversiones de la empresa Aguas del Illimani S.A.*, 10 janvier 2003.

[78] LECC, « Estudio de precios y tarifas de Aguas del Illimani S.A. », Revision quinquenal 2002-2006, octobre 2001.

théorie d'un monopole territorial au même titre que pour l'aire de desserte). Les zones périphériques composant cette « aire non desservie » étaient naturellement les moins solvables et celles présentant la croissance démographique la plus forte, ce qui a bientôt conduit les organisations sociales à affirmer qu'en réalité 200 000 personnes étaient privées de toute connexion à El Alto (Laurie et Crespo, 2007).

Dépourvu d'incitation à investir dans ces quartiers, AISA s'est appuyé sur la coopération internationale dans la zone Nord. En juillet 2004, la coopération suisse a débloqué trois millions d'euros pour un programme de dix ans dans le district 7 visant l'installation de 112 robinets publics ainsi que la construction d'une usine de traitement des eaux résiduaires. En mai 2005, des projets étaient entamés avec la coopération canadienne dans les districts 5 et 6, et avec l'Union européenne dans le district 8.

Une deuxième source de confusion était liée à l'envergure de la tranche sociale, qui s'avéra aussi défavorable à l'opérateur que socialement régressive. En vigueur jusqu'à 30 m³, celle-ci incluait de fait la quasi-totalité des usagers domestiques d'El Alto et la majorité de ceux de La Paz. Elle doit être rapportée aux volumes de consommation types à El Alto, où – selon le premier régulateur de la SISAB – 50 % des foyers consommaient en moyenne 6 m³/mois^[79]. Cette inadéquation a naturellement pesé sur la rentabilité de l'opérateur : si son niveau réel s'est trouvé au cœur des controverses au moment de la terminaison du contrat (nous y revenons plus loin), les documents transmis par AISA à la SISAB font état d'un taux moyen de retour sur investissements (par ailleurs très volatile) de l'ordre de 7 %, bien inférieur au coût du capital. Or, aucun dividende n'a été versé aux actionnaires durant les neuf années d'opération.

Les faibles niveaux de consommation et la nécessité d'étendre le réseau à une clientèle moins solvable ont conduit AISA, à la faveur de la renégociation de 2001, à réclamer, et à obtenir, une augmentation drastique des coûts de raccordement. Ceux-ci ont ainsi grimpé de 155 à 196 USD pour l'eau potable et de 180 à 249 USD pour l'évacuation, soit un montant total de 445 USD dans un pays où le salaire minimum se situait aux alentours de 45 USD en 2001^[80]. Conjugée à la forte diminution des montants investis lors du second quinquennat, cette augmentation a gravement affecté les plus pauvres.

Autre source de confusion : même les connexions condominiales et « participatives » ont rapidement montré des effets pervers malgré leur large adoption. En effet, outre

[79] Entretien avec Luis Uzin, 28 mai 2006.

[80] Même si ce chiffre ne donne qu'une image incomplète du niveau de vie réelle, marqué par le poids du troc et de l'économie informelle, il fournit un ordre de grandeur du décalage saisissant entre les ressources monétaires des ménages et les efforts à consentir pour le raccordement.

leur éventuelle vulnérabilité technique, c'est surtout leur coût réel pour les usagers qui a posé problème. Les chiffres avancés par Foster (2001) font état d'une réduction moindre que ceux avancés par Komives (1999). En reprenant les chiffres de Foster (2001), Laurie et Crespo (2007) ont fait le choix, non de considérer les coûts de connexion effectifs, mais de valoriser le travail des usagers conformément aux salaires du secteur. En y ajoutant les coûts de maintenance des cinq premières années et les coûts afférant à l'achat du matériel, les auteurs concluent que les connexions « participatives » ont en réalité coûté significativement plus cher aux usagers que les connexions standards (404 USD contre 335 USD). Les coûts de toutes les connexions étaient en outre augmentés dans les cas où les usagers contractaient, pour les acquitter, des emprunts de 2 à 5 ans au taux d'intérêt de 13 % (souvent accordés avec réticence par AISA au vu des risques de non remboursement). Si elles suivaient bien les recommandations pro-pauvres de flexibilité dans les modes de paiement, ces mesures se sont révélées *in fine* très régressives socialement.

Il est évident que certains coûts du modèle condominial auraient pu être mieux dimensionnés et que la tranche sociale était socialement trop régressive et trop pénalisante pour l'opérateur. Pourtant, le problème de fond est bien que les contradictions entre les coûts d'investissement, la solvabilité des usagers et les niveaux de consommation ne pouvaient être résolues par le principe d'un recouvrement des coûts complets par les tarifs. Les apports de la coopération internationale ne pouvaient représenter qu'un complément insuffisant : comme l'histoire européenne le montre amplement, un financement par l'impôt demeure indispensable pour financer l'extension de l'accès, en plus d'être la seule garantie effective contre une dualisation du service.

Au lieu de cela, l'absence d'un large partage des coûts entre acteurs a provoqué un cercle vicieux, la forte diminution des investissements de l'opérateur affectant les pauvres et aggravant les ressentiments contre le prestataire. Dans un climat de plus en plus conflictuel, des controverses virulentes sont apparues concernant le mode de comptabilisation des investissements dans l'aire de desserte. L'audit final réalisé en 2006 a accusé l'opérateur d'avoir fortement surévalué ses apports en capital propre, et par là même fortement sous-évalué sa profitabilité réelle, en fait estimée à 15,1 %^[81] (Pozo *et al.*, 2006).

[81] Présentation de connexions de densification comme des connexions d'extension, pièces justificatives insuffisamment crédibles, utilisation de taux d'amortissement et de coût du capital trop élevés.

- **Élargir la focale d'analyse: le modèle de gestion à l'épreuve des dynamiques sociopolitiques**

L'une des spécificités du cas bolivien est que les difficultés de la concession ont bientôt débordé le simple cadre gestionnaire pour amorcer ce que les spécialistes de politique protestataire appellent un processus de « changement d'échelle ». Celui-ci se caractérise par une extension de la contestation à un nombre accru d'acteurs et la connexion de revendications auparavant disjointes.

Les difficultés socioéconomiques ont d'abord activé des représentations latentes, largement partagées par les usagers d'El Alto, et triplement hostiles à la délégation. Celle-ci était en effet perçue à la fois comme l'expropriation d'un bien « communautaire », la gestion lucrative d'un bien essentiel à la vie (*"el agua es vida"*) et comme l'appropriation étrangère d'une ressource locale et nationale. Ces cadres cognitifs et normatifs, qui ne dressent pas de séparation stricte entre le service et la ressource, se sont cristallisés au fur et à mesure que les investissements ralentissaient.

Il faut toutefois nuancer l'idée d'une simple « politisation » des identités culturelles indigènes. D'abord, ces représentations partagées n'ont pas directement provoqué la contestation : ils n'ont fait que l'alimenter à partir du moment où l'évolution des coûts de connexion semblait leur apporter une validation empirique. Ensuite, une telle analyse oublie que les catégories populaires, ouvrières et paysannes, sont de longue date incorporées à la vie politique bolivienne : depuis la révolution de 1952 au moins, les « communautés » andines ont été intégrées – quoique de manière plus ou moins autoritaire et corporatiste – à la société politique nationale. Les mobilisations ne marquent donc pas une réaction culturelle épidermique, mais bien la revendication d'un projet politique alternatif : elles signalent en fait l'entrée en crise d'un mode spécifique de gestion étatique, à la fois autoritaire, technocratique et s'appuyant sur le marché. Ce dirigisme libéral s'était trouvé conforté par le pilotage extrêmement centralisé de la délégation : les organisations intermédiaires (municipalités et organisations sociales) avaient été marginalisées au cours du processus, au bénéfice de l'opérateur et du régulateur sectoriel aligné sur le ministère. De fait, tout s'est passé comme si la délégation avait été un instrument de recentralisation du service et d'affaiblissement des représentations politiques locales. Dans ce contexte, ce qui s'est trouvé contesté est autant une stratégie de rationalisation par le haut de la part d'un État délégitimé que le principe de la gestion privée. Cette crise a marqué une volonté de réappropriation (*"el agua es nuestro"*) qui pouvait difficilement se satisfaire d'une simple amélioration gestionnaire du service.

Enfin, la lutte contre l'opérateur n'a été rendue possible que par le travail de structuration et de mobilisation opéré par la fédération des comités de voisinages d'El Alto (la Fejuve). Celle-ci a joué le rôle d'une « structure de mobilisation » permettant

d'offrir des ressources organisationnelles et argumentatives aux usagers. La Fejuve avait déjà vu sa légitimité renforcée lors de la « guerre du gaz » de 2003. Son influence est restée inégale : les habitants des districts 7 et 8, les plus périphériques, qui se politisent d'abord « par nécessité » (Poupeau, 2007), ont dans leur majorité exigé, non pas le départ de l'opérateur, mais une accélération des investissements. Ce sont les quartiers les plus intégrés dans la Fejuve, déjà connectés au prix fort, qui se sont mobilisés, réclamant une entreprise à « contrôle social » bien éloignée des dispositifs marchands dits « participatifs ».

L'analyse montre que les nombreuses dispositions pro-pauvres du contrat n'ont pu enrayer les difficultés du partenariat car un modèle économique socialement régressif a été politiquement saisi par des usagers qui ont su en polariser les enjeux et les faire changer d'échelle.

Quant au modèle économique, l'inadaptation de la tranche sociale aux niveaux de consommation et le manque d'incitations à investir dans les quartiers les moins solvables ont poussé l'opérateur à procéder à une augmentation des coûts de raccordement profondément régressive. Dans le même temps, les connexions condominiales et « participatives » généraient des controverses quant à leurs coûts réels pour les usagers, tandis que des craintes s'élevaient face au risque d'institutionnalisation d'une dualisation du service. Davantage encore que ces controverses, ce sont les contraintes qui les ont vu naître qui sont ici en cause : un modèle économique fondé presque exclusivement sur le prestataire (malgré des apports de la coopération internationale), et jouant pour les pouvoirs publics le rôle d'instrument de déresponsabilisation en matière de financement du service.

Les limites de ce modèle de gestion ont été interprétées par les usagers et la Fejuve comme une crise de l'État et de sa légitimité politique, celui-ci s'étant appuyé sur le secteur privé pour rationaliser le secteur par le haut tout en marginalisant les organisations politiques de base. En activant des représentations profondément hostiles à la gestion privée, les usagers se sont mobilisés au nom d'une volonté de réappropriation du service dépassant largement les simples considérations de gestion.

Une fois présentées ces lectures sociopolitiques de la fin des concessions de Buenos Aires et de La Paz-El Alto, il reste à s'interroger sur la manière dont les acteurs sociaux ont choisi d'interpréter ces mêmes situations pour les transformer en projets, voire en actions. Nous présenterons ici la lecture que le groupe Suez, opérateur commun aux deux concessions, a faite de ces expériences, la politique des acteurs locaux ayant par ailleurs récemment fait l'objet d'analyses (de Gouvello *et al.*, 2010)^[82].

[82] Notons cependant un relatif désintérêt des sphères académiques et institutionnelles (ou tout du moins, une chute vertigineuse dans le nombre d'analyses produites) pour l'évaluation de la performance technique, économique et sociale de ces nouveaux acteurs publics.

2.3.3. Analyse des expériences latino-américaines et reformulation stratégique par le groupe Suez Environnement (SE)

Dès 2007, le groupe SE entreprend d'analyser en profondeur les raisons de la fin des concessions de Buenos Aires et de La Paz-El Alto, constatant que « [ses] expériences à l'international ont démontré à quel point l'eau était un bien social à forte dimension culturelle » (SE, 2008). Il invite – et s'invite – au débat concernant le modèle des PPP tel que promu dans les années 1990 (Botton, 2007) et réfléchit aux réorientations stratégiques que ces réflexions proposent d'engager. La troisième partie de cette contribution tente de restituer le cheminement de l'entreprise dans cette démarche à partir des communications des acteurs de l'entreprise.

Le groupe analyse rétrospectivement la promotion des modèles PPP dans les années 1990 comme une opportunité de faire appel aux grandes entreprises privées, qui – avec près d'un siècle d'expérience en occident – réunissaient, au-delà de l'expertise technique, plusieurs qualités essentielles : le savoir-faire en termes de gestion d'un service complexe à l'échelle d'une mégapole, la capacité à gagner la confiance des bailleurs de fonds et donc à rassembler les capitaux nécessaires et, enfin, l'exportation d'un modèle de service public porteur de valeurs (une approche universelle du service, une relation client-entreprise faite de droits et de devoirs pour chacun et la responsabilité de l'autorité publique locale).

Le fort rejet du modèle près d'une dizaine d'années après son déploiement a donc suscité pour l'entreprise un questionnement nécessaire à la poursuite de ses activités (éventuellement dans les contextes des PED) : « *Le phénomène de rejet des groupes occidentaux mérite d'être analysé. Les bilans techniques et économiques ayant été dans notre cas satisfaisants (des dizaines de millions de personnes ont été raccordées^[83]), nous devons nous concentrer sur la difficulté à exporter un modèle porteur de certaines valeurs et donc à prendre en compte les spécificités sociales, politiques et culturelles, ainsi qu'à identifier les bons interlocuteurs au sein de la société civile afin d'optimiser notre dialogue avec le client institutionnel et avec l'utilisateur* » (Suez-Environnement, 2008).

• Une lecture corporate de la fin des PPP de Buenos Aires et de la Paz-El Alto

Si les réflexions stratégiques constituent le quotidien des dirigeants dans le monde de l'entreprise, le fait de communiquer sur l'analyse des erreurs, d'une part, et sur

[83] 24 millions de personnes ont été raccordées au service d'eau par le secteur privé depuis 1990 (Marin, 2009).

une stratégie en cours d'élaboration, d'autre part, n'est en revanche pas monnaie courante. Le groupe SE a souhaité entrer dans cette démarche particulière et faire part de ses réflexions sur ses expériences latino-américaines.

La multiplication des conflits débouchant sur la fin prématurée de la majorité des contrats de type PPP et l'insatisfaction de toutes les parties ont eu pour principaux résultats, d'une part, le retour à des schémas institutionnels publics dans les contextes concernés, et d'autre part, la désaffectation de ce mode contractuel de la part des opérateurs privés internationaux. Comment le groupe SE analyse-t-il l'échec de ces expériences ? Si la lecture de ces années de gestion et d'investissement en Amérique latine n'est évidemment pas univoque et les causes des « échecs »^[84] des expériences boliviennes et argentines sont nombreuses et entremêlées, on peut toutefois retenir six points saillants, présentés dans l'analyse :

1. une mauvaise gestion du risque : beaucoup de ces contrats n'ont pas résisté aux crises auxquelles sont souvent confrontées les nouvelles économies telles les dévaluations et les crises financières, les changements de cap idéologique, les crises politiques, le mécontentement populaire et les crises sociales, etc. ;
2. des causes liées au modèle économique du financement, notamment issues de la théorie du *"full cost recovery"* (le financement du développement des infrastructures et le prix du service dans les PED doivent tous deux être couverts par le prix payé par l'utilisateur final) alors qu'aucun pays occidental n'a développé son service sur ce modèle^[85] ;
3. des causes liées à la gestion des conflits : les contrats mis en place, impliquant des capitaux engagés importants, ont entraîné des conflits insolubles entre opérateurs privés et puissances publiques ;
4. le manque de concertation, de dialogue étroit et constant avec les acteurs de terrain, les communautés locales, l'absence de diagnostics partagés au départ, mais aussi le manque de préparation/formation des gestionnaires de contrats à l'approche sociétale de tels services ;
5. l'insuffisante prise en compte de la dimension extrêmement symbolique de l'eau, notamment dans des contextes de crise économique ou politique, comme cela a été le cas en Argentine ou en Bolivie : le débat s'est rapidement détaché de toute réalité opérationnelle et des préoccupations de santé publique pour devenir un enjeu de campagne politique ;

[84] Le terme d'« échec » renvoie dans cette contribution à l'échec du transfert de modèle telle qu'il avait été initialement pensé (« le rejet de la greffe ») et non à de mauvais résultats de gestion des entreprises pendant cette période.

[85] Tous ont connu une première phase d'investissement public avant que le prix du service et une partie du coût d'entretien des réseaux ne puissent être couverts par le prix.

6. enfin, la « politisation locale » qui s'est elle-même nourrie des campagnes de contestation de l'ordre économique mondial qui ont fait de l'eau le symbole d'un combat politique.

En définitive, SE déplore le fait que les expériences des grands groupes français dans les pays émergents aient été stoppées du fait de l'imbrication de plusieurs facteurs, qui avaient finalement peu à voir avec la performance sur le terrain, et ce, au détriment des populations, notamment les plus vulnérables.

• *Reformulations stratégiques et opérationnelles, par SE*

La communication du groupe autour de ces expériences devait lui permettre, dans un souci de dialogue avec tous les acteurs intéressés au débat, de construire une nouvelle ligne stratégique pour ses activités dans les PED : « *Face à ces constats, nous avons donc travaillé pour apporter de nouvelles solutions* » (Suez-Environnement, 2008). D'une part, en interne, et en s'appuyant sur le Foresight Advisory Council (comité de prospective qui travaille avec le groupe depuis dix ans), SE a étudié chacun des contrats dans leur dimension de « management » et a partagé, entre les directions et entre les business units, les enseignements de cette autocritique afin de la consolider (opération de Suez-Environnement : Operand' Eau). D'autre part, cette réflexion interne s'est également nourrie des questions qui lui étaient adressées autour de sa responsabilité dans l'accès à l'eau, dans la participation à la régulation et à la gouvernance, avec – selon SE – les injonctions parfois contradictoires qu'elles comportent (« *vous avez le devoir d'apporter l'eau potable aux populations, mêmes insolvables* » ou « *vous n'avez aucun droit de gérer un service d'eau, bien public, de par votre nature d'acteur privé* », etc.). SE est ainsi allé à la rencontre d'un grand nombre d'acteurs et a participé à l'ensemble des débats organisés sur le sujet, cherchant ainsi systématiquement à établir le dialogue.

Un groupe de travail de SE a ensuite lancé un processus formel de concertation des parties-prenantes aux activités du groupe (les « *stakeholder sessions* ») en partant du constat que les débats sur l'eau avaient tendance à se dérouler de manière cloisonnée entre universitaires, acteurs du développement, etc. Deux processus de concertation ont été lancés simultanément à New York pour le continent américain et à Paris pour l'Europe et l'Afrique. Quatre-vingts « parties-prenantes » (ONG d'urgence et de développement, chercheurs en sciences sociales, élus, experts, ingénieurs, bailleurs, etc.) ont participé à ces journées. À l'occasion de ces rencontres, deux questions ont servi de fil conducteur aux sessions :

1. « *Quelle est la responsabilité des opérateurs privés pour l'accès à l'eau potable ?* »
2. « *Comment renforcer la transparence et l'équilibre des pouvoirs sur les contrats de service d'eau ?* ».

Le processus de concertation s'est déroulé en deux temps depuis 2007. Dans un premier temps, SE a souhaité écouter les analyses des différentes parties prenantes ; dans un second temps, le groupe a présenté aux mêmes panels les résultats de l'ensemble de cette démarche de diagnostic et de recommandations.

Ce processus de concertation a permis au groupe de redéfinir sa politique de responsabilité sociale d'entreprise (RSE) en la recentrant sur son cœur de métier et en l'articulant avec la stratégie globale du groupe. Une nouvelle segmentation de marchés a alors été définie, non pas selon un découpage géographique mais selon les modalités d'approche en ingénierie sociétale spécifique à certains contextes.

Encadré 12 *Les segments d'intervention de la nouvelle stratégie commerciale de SE*

1. Le *segment "business as usual"*, regroupe les pays où la délégation de service public est un mode de gestion privilégié de ces services essentiels, avec des partenariats entre secteurs public et privé (concession, affermage, contrat de partenariat, *Build Operate Transfer – BOT*, contrat d'opération et de maintenance etc.). Il couvre essentiellement l'Europe, l'Amérique du Nord, l'Australie et la Chine.
2. Le *segment de mécénat et d'action humanitaire* permet d'apporter un service minimum d'eau et d'assainissement dans des zones trop pauvres et dont l'habitat est trop dispersé pour qu'aucun service marchand ne puisse y être déployé. L'action humanitaire est exercée par le biais d'une ONG propre à l'entreprise, Aquassistance, ou à travers d'autres vecteurs (partenariats avec des ONG opérationnelles, financement d'actions humanitaires, contributions techniques).
3. Entre ces deux situations, un segment intermédiaire concerne les villes moyennes des PED. Il se caractérise par l'impossibilité de financer le renouvellement et l'extension des infrastructures par le tarif et, souvent, par une faiblesse institutionnelle et une difficile planification des politiques publiques d'accès à l'eau et à l'assainissement. Ce segment requiert un modèle contractuel spécifique associant étroitement l'opérateur, les collectivités publiques, les ONG, les représentants de la société civile et les bailleurs qui financent les infrastructures nécessaires.

La principale nouveauté réside dans la définition d'un segment « zones intermédiaires » pour lequel l'approche ne peut être ni de « *business as usual* », ni « mécénat/action humanitaire ». Il s'agit de villes intermédiaires des pays émergents ou des pays les moins avancés, en Afrique en particulier, pour lesquelles aucune solution n'est proposée (structures politiques et administratives déficientes, planification insuffisante, montages

financiers fragiles, etc.). Pour répondre aux besoins de ce segment, SE souhaite développer un nouveau modèle d'intervention, actuellement en discussion avec certains pays et également avec la communauté internationale de l'eau : le « modèle 4P » (partenariats public-privé participatif). Ce modèle vise à intégrer, dès le stade de l'appel d'offres, un processus institutionnalisé de concertation et de participation des parties prenantes locales. La concertation avec ces dernières a d'ailleurs été définie comme 4^e pilier de la politique de développement durable de SE lors de la récente autonomisation du groupe (juillet 2008). Les différents enjeux qu'elle recouvre sont les suivants : former les équipes, leur donner les moyens de mettre en place cette concertation (savoir identifier les acteurs, organiser la concertation, assurer un suivi), assurer le transfert de compétences pour assurer l'équilibre des savoirs et des pouvoirs et, enfin, apporter une information adaptée, claire, accessible et complète aux parties-prenantes locales.

Ce processus a donc entraîné la création de la direction de l'Ingénierie sociétale qui est en charge de plusieurs missions, notamment :

- la poursuite du processus de concertation siège avec les parties prenantes ;
- le déploiement et la professionnalisation du dialogue à l'échelle locale dans les filiales (à travers un appui technique, la mise à disposition d'outils et l'animation d'une plate-forme d'échanges) ;
- la recherche, la mise en œuvre et le suivi des partenariats avec les autorités et les sociétés civiles locales, plus particulièrement les ONG (partenariats financiers et de compétence dans le domaine de l'urgence et du développement et programmes de transferts de savoir-faire, dans le cadre de la fondation Suez Environnement – Eau pour tous) ;
- l'intervention sociale : appui aux filiales pour l'atteinte des OMD et l'accès aux services essentiels. Cette activité est complétée par des actions de sensibilisation aux réalités sociales des métiers du groupe et par la mise en place de formations à l'ingénierie sociétale ;
- la définition et la mise en œuvre de modèles de gestion adaptés en fonction des situations de marchés : SEED (SE Eau et Développement), structure chargée de développer les nouveaux modèles d'intervention autour du « modèle 4P », en concertation avec les agences bilatérales et multilatérales (AFD, Banque inter-américaine de développement – BID, Millenium Challenge Corporation – MCC, USAid, Banque mondiale, Société financière internationale – SFI, etc.) ;
- la participation de SE à la Water Development Alliance (WDA), association des opérateurs privés engagés dans la réflexion sur les nouveaux PPP.

En définitive, ce que l'opérateur retire des expériences dans les PED est la nécessité absolue d'agir dans un contexte de dialogue avec les acteurs de son environnement et dans une dynamique de co-construction de l'offre. En somme, les *"stakeholders sessions"*, le « modèle 4P » et la « direction de l'ingénierie sociétale » chez SE signalent fortement aux « marchés à prendre » que le groupe souhaite sortir d'une logique de simple transfert ou « placage » d'un modèle de gestion pour être davantage à l'écoute des enjeux sociopolitiques des contextes dans lesquels il intervient.

Conclusion

À l'issue de ce tour d'horizon des lectures sociopolitiques et institutionnelle (*corporate*) du départ de l'opérateur Suez des agglomérations de Buenos Aires et de La Paz, il faut d'abord souligner les différences dans les causes et les processus de résiliation dans ces deux contextes (à rebours d'un discours trop homogénéisant sur le « retrait des opérateurs d'Amérique latine »). Les deux contextes présentent deux types de dynamiques différentes : choc exogène de la dévaluation et centralité d'un État en quête d'une légitimité de rupture avec le néolibéralisme à Buenos Aires ; dynamiques endogènes (insoutenabilité du modèle économique) et centralité d'organisations sociales agissant à la fois contre l'opérateur et contre l'État à La Paz.

Il est ensuite intéressant de constater la convergence des analyses quant à la dynamique globale des marchés : « Là où l'on a continué à les pratiquer, les contrats de délégation de service public ont été de taille moindre et tendent à se limiter aux pays disposant d'un marché de capitaux dynamiques » (Marin, 2009). Ceci fait écho à la nouvelle stratégie de segmentation des marchés de SE.

Il est même étonnant de noter à quel point le bilan que l'opérateur fait de son expérience des concessions dans les grandes agglomérations de PED est finalement assez proche – bien qu'il emprunte d'autres formulations – de la lecture qu'en font certains chercheurs « PPP sceptiques ». Ces derniers considèrent en effet que les modèles de grands contrats de délégation de longue durée établis avec des entreprises internationales de l'eau (comme à Buenos Aires et à La Paz) sont peu adaptés aux contextes des PED. Les raisons invoquées sont multiples : stratégies de sous-enchère, absence de régulation efficace (Bakker, 2009 et Casarin *et al.*, 2007), risque de change et de revenu, protestations et contrôle politique (Bakker, 2009). Enfin, en se centrant sur la notion de performance, il semble que le débat sur les modèles de PPP soient « passés à côté des vraies questions » (Budds et McGranahan, 2003).

Pendant une différence majeure persiste en termes d'objectifs pour l'action. De son côté, l'opérateur cherche à « redessiner un modèle de participation du secteur privé dans les services d'eau des PED ». En effet, appartenant au registre d'action du business, il se doit de rester dans une dynamique de recherche de marchés, comme en atteste cette communication : « La déception éprouvée face au bilan mitigé de ces expériences pourrait conduire au rejet du concept même de PPP. Toutefois le secteur privé international ayant prouvé son efficacité dans d'autres contextes, il

convient aujourd'hui de s'interroger sur un nouveau mode d'intervention. L'enseignement tiré des expériences passées doit donc permettre de dessiner un modèle renouvelé, qui évite les écueils rencontrés précédemment. Ce modèle doit être plus participatif, plus flexible, et rechercher avant tout du partenaire privé qu'il apporte son savoir-faire » (Suez-Environnement, 2008).

De l'autre côté, Bakker (2009) nous rappelle, à juste titre, que l'eau des villes – bien souvent considérée comme un problème technique – est inextricablement liée aux problèmes de gouvernance. Celle-ci, entendue comme un « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* » (Le Galès, 2004) ne doit pas être comprise comme une simple technique de gestion, mais bien comme un « *pouvoir partagé* » (Depaquit, 2005). Dans cette perspective, la question de l'approvisionnement en eau des populations urbaines ne sera pas résolue par des meilleurs « modèles » de gestion (Bakker, 2009) mais par l'institutionnalisation de procédures légitimes de décisions collectives. Il faut de ce point de vue insister sur la contraction du temps de l'action publique dans les PED qui, mus par une volonté de rattrapage des pays du Nord, sont amenés à innover simultanément sur trois fronts :

- la construction de *capacités organisationnelles* : professionnalisation des opérateurs, indépendance et dotation en ressources des régulateurs, planification stratégique des ministères sectoriels ;
- l'élaboration de mécanismes de coordination entre un nombre croissant d'acteurs : opérateur, pluralité d'échelons de gouvernement, régulateurs et ministères sectoriels, organismes sanitaires et environnementaux, ONG ;
- la construction de formules de légitimité pour des gouvernements urbains souvent discrédités en raison de leurs modes de gestion particularistes (clientélisme et patronage).

En définitive, les analyses sociopolitiques concluent davantage au « rejet de la greffe » des modèles de PPP préconçus au Nord pour les PED et s'interrogent sur les modalités de transformations sociales et d'action collective qui permettront des réajustements sociétaux profonds, bien au-delà des choix techniques ou gestionnaires pour l'accès aux services de base.

Dans une telle perspective, on comprend aisément, malgré un objectif commun de recherche d'une amélioration des services, les différences dans les registres d'action et les cadres de pensée de chacun des acteurs, puisque les rapports étroits et intriqués qu'entretiennent l'entreprise et la cité ont aussi leurs limites. En matière d'accès aux services de base, la maturité de la société et la volonté politique des autorités constituent des préalables incontournables à l'efficacité des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées.

Bibliographie

ALCAZAR, L., M. ABDALA et M. SHIRLEY (2002), "The Buenos Aires Water concession" in SHIRLEY, M. (2002), *Thirsting for Efficiency: the Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Banque mondiale et Pergamon Press, Washington DC.

ASPIAZU, D., A.CATENAZZI et K. FORCINITO (2004), *Recursos Públicos, Negocios Privados. Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el AMBA*. UNGS, Colección Investigación, informe de Investigación, N°19, Buenos Aires.

ANNEZ, P. (2006), *Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What have we Learned from Recent Experience?*, World Bank Policy Research Working Paper 4045, Banque mondiale, Washington DC.

ARBONA, J.-M. et B. KOHL (2004), "City profile: La Paz–El Alto", *Cities*, vol. 21, No 3, Elsevier, Londres

BANES, C., J. KALBERMATTEN et P. NANKMAN (1996), *Infrastructure Provision for the Urban Poor: Assessing the Needs and Identifying the Alternatives*, Transportation, Water and Urban Development Department, Banque mondiale, Washington DC.

BAKKER, K. (2009), « Participation du secteur privé à la gestion des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et Sociétés* n° 139, Erès, Paris.

BOTTON, S. (coord.) (2007), « Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud. Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ? » Collection *Débats et Controverses* n°1, Gret, Paris.

BOTTON, S. (2007), *La multinationale et le bidonville, privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Karthala, Paris.

BROOK COWEN, P. et N. TYNAN (1999), "Reaching the Urban Poor with Private Infrastructure", in *Public Policy for the Private Sector*, N°188, Elsevier, Londres.

BUDDS, J. et G. McGRANAHAN, (2003), "Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization*, Vol. 15, N°2, IIED, Londres.

CANNELLI, N. (2001), "Sistemas Condominiales de Agua y Alcantarillado. Cambios en la Disponibilidad de Infraestructura Sanitaria y en Hábitos de Higiene a Partir de la Implementación del Proyecto: Un Enfoque Cuantitativo. Lima-Perú: Programa de Agua y Saneamiento", Banque mondiale, Lima.

CASARIN, A., J. DELFINO et M-E DELFINO (2007), "Failures in Water Reform: Lessons from the Buenos Aires's Concession." *Utilities Policy*, N° 20, Elsevier, Londres.

COING, H. (1996), « Mimétisme ou métissage ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, Paris.

DEPAQUIT, S. (2005), *Renouveler la démocratie... Oui, mais comment ?* Adels, Paris.

FOSTER, V. (2002), *Water and Sewerage Systems: Cost of Implementation of the Model El Alto-Bolivia/Pilot Project, Water and Sanitation Program*, Banque mondiale, Washington DC.

FOSTER, V. (2001), "Sistemas Condominiales de Agua y Alcantarillado. Costos de Implementación del Modelo". Programa de Agua y Saneamiento, Lima.

GALIANI, S, P. GERTLER et E. SCHARGRODSKY (2002), "Water for Life: the Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality" *Working paper N° 154*, Stanford University Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Palo Alto.

GARCIA LINERA, A. (2005), "La organizacion Vecinal en El Alto. La Federacion de Juntas Vecinales de El Alto", in GARCIA LINERA, A. (dir.), *Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de Mobilizacion, Repertorios Culturales y Accion Politica*, La Paz, Diakonia-Oxfam.

GOUVELLO (de), B. (2001), « La réorganisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. Dynamique de "re-territorialisation" et processus d'"apprentissage productif" ». *Flux-Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n°s 44/45, Paris.

GOUVELLO (de), B., E. LENTINI et G. SCHNEIER-MADANES (2010), « Que reste-t-il de la gestion privée de l'eau en Argentine ? Retour sur l'échec des délégations à des consortiums internationaux » in SCHNEIER-MADANES, G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, Paris.

HARDOY, A., J. HARDOY, G. PANDIELLA et G. URQUIZA (2005), "Governance for Water and Sanitation Services in Low-Income Settlements: Experiences with Partnership-Based Management in Buenos Aires". *Environment and Urbanization*, vol. 17, N° 1, IIED, Londres.

JOURAVLEV, A. (2000), "Water Utility Regulation: Issues and Options for Latin America and the Caribbean", Cepal, Santiago.

KOHL, B. (2002), "Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization", *Political Geography*, vol. 21, N°4, Elsevier, Londres.

KOMIVES, K. (1999), "Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia", Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Division, Banque mondiale, Washington DC.

LAURIE, N. et C. CRESPO (2007), "Deconstructing the Best Case Scenario: Lessons from Water Politics in La Paz-El Alto, Bolivia", *Geoforum*, N°38, Elsevier, Londres.

LE GALES, P. (2004), « Gouvernance », in BOUSSAGUET *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, Paris.

MARIN, P. (dir), (2009), "Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries." Energy, Transport and Water department/PPIAF, Banque mondiale, Washington DC.

MAYORGA, F. (2007), *Encrucijadas, Ensayos sobre Democracia y Reforma Estatal en Bolivia*, CESU-UMSS Editions, Cochabamba.

PATERSON, C., D. MARA. et T. CURTIS (2007), "Pro-Poor Sanitation Technologies" *Geoforum*, vol. 38, N° 5, Elsevier, Londres.

PIREZ, P., N. GITELMAN et J. BONNAFÉ (1999), "Consecuencias Políticas de la Privatización de los Servicios Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico.

POUPEAU, F. (2008), *Carnets boliviens (1999-2007) – Un goût de poussière*, éd. Aux lieux d'être, Paris.

POUPEAU, F. (2007), « Les ambivalences de l'orientation pro-poor de la gouvernance urbaine. Le cas du service de distribution d'eau à El Alto », (coll.), *La gouvernance urbaine dans les métropoles latinoaméricaines*, IFEA Bogota.

POZO Y ASOCIADOS, R.L. (2006), *Informe Final de la Auditoria Regulatoria*, rapport du consultant pour le compte du régulateur, La Paz.

SCHNEIER-MADANES, G. (2005), "Conflicts and the Rise of Users' Participation in the Buenos Aires Water Supply Concession, 1993-2003", in COUTARD, O., R. HANLEY, et R. ZIMMERMAN, (2005), "Sustaining Urban Networks. The Social Diffusion of Large Technical Systems. London-New-York: Routledge", *Flux-Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, Paris,

SUEZ-ENVIRONNEMENT (2008), « Qu'est ce que l'ingénierie sociétale ? ». Direction de l'ingénierie sociétale, document de travail, Paris.

TYNAN, N. (2000), "Private Participation in Infrastructure and the Poor: Water and Sanitation", article présenté lors de la conférence *Infrastructure for Development: Private Solutions for the Poor*, Londres.

2.4.

Partenariats et stratégies de réforme dans les services d'eau. Les expériences de Carthagène (Colombie) et de Campo Grande (Brésil)

P.-L. MAYAUX

Introduction

Les grands contrats de délégation des services d'eau potable et d'assainissement mis en œuvre en Amérique latine dans les années 1990 ont connu des résultats mitigés. À l'engouement initial a rapidement succédé une série de résiliations très médiatisée, qui a provoqué le reflux des grands opérateurs de la région et/ou leur redéploiement sur des schémas d'intervention plus limités. Sur les quatre-vingt neuf grands partenariats conclus dans la région (*i.e.* concernant des villes de plus de 150 000 habitants), neuf ont été résiliés avant leur terme (Marin, 2009)^[86]. Cette proportion ne fournit en outre qu'une mesure très partielle de l'instabilité des nouveaux arrangements : l'incertitude entourant les fréquentes renégociations contractuelles^[87], la volatilité de la structure actionnariale des consortiums opérateurs et les mobilisations régulières

[86] L'Argentine, avec cinq résiliations (Buenos Aires, Santa Fe, Tucuman, auxquelles s'ajoutent deux annulations dans la province de Buenos Aires) concentre la majorité des cas. Viennent ensuite la Bolivie (Cochabamba et El Alto) et l'Uruguay (Maldonado, Aguas de la Costa et Uragua). Il peut cependant être intéressant d'y ajouter les cas de non-renouvellement de contrats d'opération plus courts, au Venezuela (État du Lara et de Monagas), au Guyana et à Trinidad. Cf. Hall et Lobina (2007), Marin (2009).

[87] Celles-ci concernent la quasi-totalité des contrats dans la région, soit 92 % (à comparer aux 41 % du secteur électrique), et interviennent rapidement (1,3 an en moyenne). Cf. Guasch (2004).

d'usagers en sont autant d'indicateurs supplémentaires. Clarke-Annez (2006) observe que 38 % des contrats figurant dans la base de données de la Banque mondiale en 2005 étaient caractérisés comme étant « à problème », ce qui représente un pourcentage largement supérieur à ceux affichés dans les secteurs des transports et de l'énergie.

Dans le même temps, toutefois, certains contrats se sont pérennisés, les schémas d'intervention du secteur privé se sont diversifiés et de nouveaux opérateurs, locaux ou nationaux, ont amorcé leur montée en puissance^[88]. Davantage que le reflux uniforme des grands groupes, le panorama qui s'esquisse après deux décennies de réformes est donc davantage caractérisé par la disparité des trajectoires institutionnelles empruntée par les services d'eau des villes latino-américaines. Comme le relève Murillo dans son ouvrage sur les industries de réseaux dans la région, « *the apparent convergence toward free-market policies in the last two decades of the twentieth century has given way to unanticipated divergence at the dawn of the twenty-first. Nowhere is this divergence more clear than in the realm of utility provision. While some Latin American countries have continued on the path to privatization, others have interrupted the march, and still others have turned back in their footsteps* » (Murillo, 2009, p. 12).

Comment expliquer cette inégale institutionnalisation de modèles initialement importés d'Europe, et de France plus particulièrement ? Inspirés par les avancées de l'économie néo-institutionnelle (North, 1990 ; Williamson, 2000), de nombreux travaux ont souligné la nécessité pour les opérateurs privés de bénéficier de cadres institutionnels stables et crédibles, à même de garantir le respect des contrats et, le cas échéant, d'assurer leur évolution pour préserver un rendement suffisant du capital investi. Dans cette perspective, l'existence d'une agence de régulation autonome et dotée de ressources adéquates, d'un système judiciaire indépendant et, d'une manière générale, d'un exécutif capable de s'engager de manière crédible par delà les alternances politiques et les actions des groupes de pression, ont été relevés comme des facteurs déterminants de la pérennité des contrats (Levy et Spiller, 1994 ; Ménard et Shirley, 2001). De fait, à l'exception sans doute du Chili, les systèmes politico-économiques latino-américains se singularisent davantage par l'importance qu'y tiennent les institutions informelles et la faible effectivité des institutions formelles (Helmke et Levitsky, 2004 ; Murillo, 2009).

[88] Sans mentionner, bien entendu, les réformes les plus nombreuses qui concernent les opérateurs publics eux-mêmes (corporatisation, *ring-fencing*).

Ces analyses, malgré leur justesse, présentent l'inconvénient de se focaliser trop étroitement sur l'intérêt des opérateurs privés, les institutions étant alors perçues de manière restrictive comme l'ensemble des règles composant un cadre d'incitation plus ou moins favorable à leur action. Or, les acteurs affectés – ou susceptibles de l'être – par la privatisation^[89] du service, apparaissent particulièrement nombreux et hétérogènes : élites politiques municipales engagées dans des politiques de distribution clientéliste, salariés de l'opérateur public, fournisseurs indépendants des quartiers périphériques, usagers pauvres, associations d'usagers et organisations sociales, agence de régulation, bailleurs. De plus, dans des secteurs faiblement institutionnalisés et en voie de recomposition, les acteurs construisent au fur et à mesure les règles qu'ils doivent ensuite respecter. Comme le relève Lorrain, la résolution des problèmes suppose donc « *pour les acteurs engagés de faire deux choses à la fois : produire un service et le réguler, et inventer les cadres institutionnels qui encadrent le jeu.* » (Lorrain, 2002).

La privatisation du service gagne ainsi à être reconceptualisée comme une dimension, parmi d'autres, d'un processus plus large de transformation des modes de régulation du service mettant aux prises une multiplicité d'acteurs. Cette transformation de l'économie politique des services d'eau s'opère tout particulièrement le long de deux dimensions : d'un côté, la recomposition du pouvoir entre les différents acteurs en matière d'opération, de régulation et de planification ; de l'autre, la marchandisation plus ou moins poussée du service (réorganisation des péréquations, évolution des subventions, politique vis-à-vis des mauvais payeurs).

C'est en s'appuyant sur cette appréhension large des processus de réforme qu'il convient d'analyser les mécanismes précis par lesquels s'effectue (ou ne s'effectue pas) l'institutionnalisation des partenariats. Si la « *sensibilité institutionnelle* » des firmes de l'eau ne fait guère de doute, comment s'opère concrètement l'« *apprivoisement réciproque* » d'acteurs aux intérêts hétérogènes (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002) ? Peut-on identifier des régularités dans les processus qui façonnent la confiance entre acteurs, c'est-à-dire l'anticipation que des règles du jeu, reconnues par tous, vont être respectées ?

C'est à ces questions que nous souhaitons apporter des éléments de réponse, en comparant deux partenariats qui se sont institutionnalisés^[90], à Carthagène (Colombie)

[89] Le terme de « privatisation » est ici entendu, au sens large, comme renvoyant à tout processus d'accroissement de la participation du secteur privé dans les choix d'allocation des ressources (cf. Glade, 1996).

[90] Un dispositif est ici considéré comme institutionnalisé lorsque *i)* les règles contractuelles structurent de manière prévisible le comportement des acteurs engagés, et *ii)* aucun acteur ne disposant d'un pouvoir de veto (*i.e.* de la capacité effective à bloquer la mise en œuvre de la délégation) ne conteste sa légitimité.

et Campo Grande (Brésil). L'intérêt est ici que la consolidation des dispositifs est intervenue au terme de trajectoires distinctes, et par le biais de contrats nettement différents. L'opérateur Aguas de Barcelona (Agbar) était pourtant, au départ, le même dans les deux cas. Ces différences ont le mérite de rendre d'autant plus intéressante la mise au jour éventuelle de logiques similaires dans les dynamiques de consolidation. Le tableau 9 résume certains paramètres des deux contrats.

Tableau 9 *Extrait des paramètres des contrats de partenariats de Carthagène et Campo Grande*

	Carthagène	Campo Grande
Entrée en vigueur	Juin 1995	Octobre 2000
Population de l'aire de service au moment de l'entrée en vigueur	environ 700 000	environ 650 000
Organisation antérieure du service	Entreprise municipale multiservices	de l'État fédéré
Nature du contrat	SEM + affermage + O&M	Concession
Changements majeurs après la signature du contrat	Répartition du financement des investissements	Remplacement d'Agbar par deux opérateurs brésiliens (2005)
Couverture eau potable/réseau d'évacuation au moment de la signature du contrat (en %)	72/60	96/25
Couverture eau potable/réseau d'évacuation en 2008 (en %)	99/82	98/57
Eau non comptabilisée en 2008	41 %	33 %
Structure tarifaire	Péréquations socioéconomiques et entre catégories d'utilisateurs	Grille progressive ; subventions entre catégories d'utilisateurs

Source : auteur, à partir des contrats.

La thèse générale développée dans ce chapitre repose sur le postulat que, en amont des « bonnes » règles contractuelles (qui peuvent être de nature très variables), c'est la capacité des acteurs engagés à nouer des alliances larges et durables et à désamorcer les oppositions qui se révèle décisive pour la pérennité des partenariats. Or, dans les deux cas étudiés, l'analyse révèle que de telles alliances ont été permises par des

processus de réforme graduels qui ont permis d'indemniser ou d'intégrer des intérêts divers. Plus spécifiquement, l'intervention continue des pouvoirs publics, et notamment celle de l'État central, s'est révélée décisive pour assurer l'incorporation/neutralisation de différents groupes d'acteurs, permettant ainsi aux partenariats de bénéficier d'un large soutien, en plus de garantir un rendement satisfaisant à l'opérateur privé.

Ces stratégies de réforme graduelles, impulsées notamment par l'État central, ne sont pas le pur produit du choix de réformateurs éclairés. Elles ont été favorisées par certains éléments du cadre institutionnel (par exemple, l'existence d'une administration wébérienne susceptibles de raisonner sur le moyen-terme, ou encore l'existence de nombreux points de *veto* rendant la négociation nécessaire). Mais elles ont aussi été motivées par des croyances spécifiques concernant le rôle de l'État et des services publics (tradition d'un interventionnisme modéré en Colombie, ré-assertion de l'héritage développementaliste au Brésil au cours des années 2000).

Après avoir développé cette hypothèse et ses implications (section 2.4.1.), nous montrons successivement comment elle éclaire les dynamiques d'acteurs lors de la préparation des deux partenariats (section 2.4.2.) et de leur mise en œuvre (section 2.4.3.).

2.4.1. PPP et changement des principes de gestion

L'un des postulats centraux du néo-institutionnalisme (en économie comme en science politique) consiste à souligner l'importance des règles institutionnelles comme instruments de réduction des incertitudes et de formation des préférences. Dans cette perspective, la vulnérabilité des institutions formelles en Amérique latine (des dispositifs légaux, des exécutifs locaux et nationaux, des agences de régulation) vis-à-vis des modifications de court terme de l'environnement politique, a souvent été désignée comme une source majeure d'incertitude pour les investisseurs, particulièrement dans des secteurs fortement capitalistiques et aux investissements non redéployables comme les services d'eau.

Cette incertitude est renforcée par la complexité des enjeux propres aux services urbains d'eau et d'assainissement. D'une part, ceux-ci impliquent, selon des modalités diverses, une grande variété d'acteurs (gouvernement local et national, syndicats de l'opérateur public, fournisseurs indépendants des quartiers périphériques, régulateur, associations d'usagers, bailleurs, etc.) dont le pouvoir – voire la survie – se trouve directement affectée par l'incorporation de l'opérateur privé. D'autre part, la « privatisation » pose la question de la marchandisation du service, de son impact sur la structure et le niveau des tarifs ainsi que sur les politiques commerciales, qui sont plus ou moins susceptibles d'affecter les usagers, et particulièrement les plus pauvres.

En d'autres termes, la délégation des services d'eau présente le paradoxe que, souvent conçue pour « dépolitiser » la gestion du service (en y instaurant des critères de rationalité technique et marchande), elle le politise directement en recomposant la distribution des pouvoirs entre les acteurs. Dans un tel contexte, la construction d'alliances larges constitue plus que jamais un pré-requis pour la longévité des partenariats.

Or, une telle construction se trouve grandement facilitée par des processus de changement graduels. Le gradualisme permet d'abord d'identifier les perdants avérés ou potentiels, au moins à court terme (élites politiques municipales, fournisseurs informels menacés par la monopolisation du service, salariés de l'ancien opérateur public confrontés à la perspective d'une réduction des effectifs) et d'élaborer des dispositifs d'indemnisation. Il permet ensuite, et surtout, de limiter la marchandisation du service, et donc l'impact de la privatisation sur les usagers pauvres.

De ce point de vue, l'État central (l'exécutif et les directions administratives du ministère sectoriel) joue un rôle crucial : généralement à l'initiative de l'incorporation du secteur privé, lui seul dispose des ressources (administratives et financières) et des prérogatives suffisantes pour neutraliser les perdants, réorganiser les péréquations tarifaires et fournir les subventions (notamment aux investissements) à même d'assurer l'équilibre financier du partenariat. En d'autres termes, son rôle ne se borne pas à fournir un cadre d'incitations adéquat à l'opérateur privé : il est aussi, par le biais d'une intervention continue pouvant prendre des formes diverses, de garantir des principes de gestion permettant d'assurer l'acceptabilité sociale du nouveau dispositif.

Dès lors, comment expliquer que, à Carthagène comme à Campo Grande, les États colombien et brésilien aient opté pour des stratégies de changement graduels, plutôt que pour des stratégies de réforme plus rapides et *a priori* moins coûteuses ? Une partie de l'explication réside assurément dans des facteurs institutionnels. De fait, dans les deux pays, la capacité de *veto* des gouvernements locaux ou régionaux a incité l'État à la négociation plutôt qu'au passage en force, rendu plus difficile. De même, en Colombie, la stabilité et l'autonomie relatives de la haute fonction publique lui permettent de raisonner sur le moyen terme, sans nourrir l'obsession de « verrouiller » les réformes pour les rendre irréversibles auprès de l'administration suivante.

Cependant, le caractère très encadré de la privatisation dans ces deux pays prend également sa source dans des croyances spécifiques concernant le rôle de l'État dans le pilotage du développement économique. La Colombie a ainsi été marquée, tout au long des années 1990 et 2000, par la permanence d'un référentiel pouvant être qualifié d'« interventionniste modéré », loin du radicalisme du consensus de Washington (Posada-Carbo, 1998). Quant au Brésil, après la période de retrait massif de l'État opéré durant la seconde moitié des années 1990, en partie pour des raisons de forte

contrainte financière, les pouvoirs publics ont effectué un retour progressif, dans les années 2000, à un cadre d'action « développementaliste » impliquant une intervention directe de l'État dans l'impulsion du développement économique.

C'est la manière dont le gradualisme a favorisé l'institutionnalisation des partenariats qu'il convient à présent d'analyser, tant au moment de la préparation que de l'exécution des contrats.

2.4.2. La préparation des contrats : entre construction d'alliance et neutralisation des oppositions

• Carthagène

Crise et rupture de l'arrangement traditionnel

Depuis 1961, la ville de Carthagène exécutait l'essentiel de ses services collectifs au travers d'une entreprise multi-utilités inspirée du modèle des *Stadtwerke* allemands : l'Empresa Publica Municipal de Cartagena (EPMC). Au cours des années 1970, la ville a connu une forte accélération démographique : portée par l'attrait de la ville coloniale, stimulé par le boom de la construction en cette période d'argent bon marché, le secteur touristique s'est alors développé de manière spectaculaire. Au lendemain de la crise de la dette ayant frappé la région en 1982, l'argent issu du narcotrafic a pris la relève pour assurer le financement du BTP, mais les services publics se sont révélés incapables de s'étendre au rythme du développement urbain. La ville est alors de plus en plus apparue comme une mosaïque d'espaces clivés, la ville coloniale et la ville résidentielle de l'élite politico-économique contrastant de plus en plus avec la ville industrielle et la ville des « taudis ». Cette dernière représentait l'essentiel du croît démographique, et ne profitait que marginalement de l'extension du réseau : en 1994, le taux de raccordement plafonnait à 60 % pour le réseau d'évacuation et à 74 % pour l'eau potable^[91], les quartiers périphériques s'approvisionnant grâce à des revendeurs d'eau, au forage de puits et à la récupération des eaux de pluie. Pour tous les usagers, la qualité du service était médiocre : interruptions fréquentes, faible débit, eau de mauvaise qualité. La dégradation du réseau entraînait des débordements de plus en plus fréquents d'eaux noires sur la voie publique. La situation la plus préoccupante concernait la dégradation environnementale, en raison du rejet non traité de 60 % des eaux usées dans la lagune entourant la ville.

[91] Ces chiffres sont peut-être eux-mêmes sous-évalués, dans la mesure où l'augmentation des déplacements internes causés par l'insécurité croissante dans le département conduit alors à une forte expansion des quartiers non régularisés. Cf. El tiempo, *Crisis De Cartagena: 20 Años De Ineficiencia Administrativa*, 5 mars 1993.

Le gouvernement local semblait alors incapable de réformer le service. Instrument de reproduction des grandes familles locales, il se contentait de réaliser sélectivement certains investissements sur des bases clientélistes. Des arrangements de types néo-corporatistes (cooptation) avec le puissant syndicat de l'EPMC assuraient à ce dernier un accès privilégié au gouvernement urbain. De plus, contrairement aux attentes, la décentralisation intervenue en 1986 n'a guère modifié le comportement des élites politiques locales : l'élection directe du maire et du conseil municipal a plutôt incité les nouveaux élus à élargir les politiques clientélistes, et à acheter directement les votes dans les quartiers populaires. La nature du mandat (trois ans non-renouvelable consécutivement) et le *spoils system* local continuaient d'entraver l'élaboration d'une planification urbaine effective.

C'est dans ce contexte de crise que l'État central, avec le soutien de la Banque mondiale, a pris l'initiative d'incorporer un partenaire privé international. La préparation du contrat, pilotée par des hauts fonctionnaires du commissariat au plan (*Departamento Nacional de Planeacion* – DNP) et du ministère du Développement économique (MDE), s'est alors déployée de manière graduelle, tant pour ce qui concerne les prérogatives des différents acteurs que pour ce qui a trait à la marchandisation du service.

Depuis le début des années 1990 (et la rédaction d'une nouvelle constitution en 1991), le gouvernement colombien avait fait de l'amélioration des services publics dits « domiciliaires » (eau, électricité, gaz, téléphonie) une priorité. Celle-ci s'est matérialisée par l'adoption d'une loi (n° 142) en 1994. Celle-ci, si elle fournissait un cadre d'action favorable aux opérateurs privés (fin du monopole du secteur public, gestion par les résultats remplaçant les objectifs de moyen, mise en concurrence statistique des opérateurs), ne se réduisait pas au néolibéralisme en vogue. Elle réaffirmait en effet dans le même temps les objectifs de service public, ce qui s'est traduit par le maintien du système national de péréquations socioéconomiques dénommé « stratification ». Ce système divise les habitats urbains en six catégories socioéconomiques. Les catégories 1, 2 et 3 sont subventionnées, la catégorie 4 s'acquitte des tarifs d'équilibre, tandis que les strates 5 et 6 sont des contributrices nettes, selon le schéma présenté dans le tableau 10.

Tableau 10 *Système de « stratification »*

Strate	1	2	3	4	5	6
Subvention/contribution de desserte	50 %	40 %	15 %	0	20 %	20 %

Source : auteur.

Ainsi, comme le remarque Coing (1996), la loi n° 142 proposait « *une combinaison intéressante de privatisation, de dérégulation d'un côté, et de l'autre, de formes renouvelées de l'État Providence* ». Il convient cependant de noter que l'objectif des hauts fonctionnaires colombiens n'était pas simplement l'amélioration du service. La délégation répondait aussi à une crainte plus large de voir les transferts financiers issus de la décentralisation alimenter les rentes municipales, hors de tout contrôle central. De fait, et contrairement à une idée répandue, la délégation n'a pas été mise en œuvre comme un complément naturel de la décentralisation, dans un même mouvement visant à dimensionner l'offre au plus près de la demande. Elle en a plutôt été, dans les faits, une compensation, produit de la volonté du centre de mieux contrôler l'allocation des nouveaux transferts financiers.

Or, le principe de la réforme a rencontré un écho de plus en plus favorable parmi les milieux d'affaires locaux, notamment au sein des secteurs du tourisme et de la construction, dont la croissance se voyait entravée par la mauvaise qualité du service. Une coalition « réformatrice » s'est ainsi formée, rassemblant fonctionnaires nationaux, experts internationaux (de la Banque mondiale principalement) et une fraction des milieux d'affaires locaux, coalition qui s'est maintenue jusqu'à présent.

Confrontées à ces pressions grandissantes, les élites politiques municipales ont compris que le *statu quo* était devenu intenable. En 1992, le maire a impulsé un processus de réforme, démantelant l'entreprise multi-services et créant un opérateur exclusivement en charge de l'eau potable et de l'assainissement. Et en 1994, un projet de délégation était négocié avec l'opérateur espagnol Agbar, devant inclure la constitution d'une société d'économie mixte (SEM). Dans ce schéma, Agbar obtenait 90 % des parts de la SEM, les 10 % restants étant détenus par la municipalité. Toutefois le maire suivant, élu en 1994, avait promis durant sa campagne au syndicat qu'il reviendrait sur le processus de délégation. Sa volte-face ultérieure a donc déclenché une violente opposition de ce dernier. L'arrangement finalement conclu en juin 1995 n'est donc pas le pur produit de la rationalité économique, mais le fruit d'un double compromis politique entre, d'une part, les différents partenaires de la coalition « réformatrice » (notamment entre l'État et la municipalité) et, d'autre part, entre la coalition et le syndicat.

Un montage contractuel complexe

Le montage contractuel de juin 1995 est relativement élaboré en ce qu'il articule une architecture à trois niveaux^[92]. Le premier niveau est celui de la mise en place de la SEM, baptisée Acuacar. La mairie y obtient une participation majoritaire (50 %),

[92] Pour une analyse détaillée de l'arrangement contractuel, voir dans cet ouvrage la contribution de Blanc et Zamuner.

Aguas de Barcelona 45,9 %, le reste allant à des investisseurs locaux (4,1 %). Le comité exécutif d'Acuacar, composé de cinq personnes (deux représentants de la municipalité, deux d'Agbar et un des investisseurs locaux) valide le plan d'activité à une majorité des 4/5, ce qui induit *de facto* la nécessité d'un accord entre la mairie et Agbar pour l'ensemble des décisions stratégiques.

À un deuxième niveau, un contrat baptisé « concession », plus proche en réalité d'un affermage, est signé entre la municipalité et Acuacar. C'est donc la municipalité qui continue de financer l'essentiel des investissements. À un troisième niveau, enfin, un contrat pour l'opération, la gestion et la maintenance du réseau est signé entre Acuacar et Agbar, l'opérateur espagnol étant rémunéré par le biais d'une redevance (3,44 % des tarifs depuis 2004).

Conséquence de la position de force d'Agbar au moment des négociations (liée au risque politique et à la nécessité pour les autorités publiques de dénouer la crise profonde du service), les termes du contrat sont très favorables à l'opérateur. L'apport en capital requis est faible (4 000 millions COP, environ 4 millions USD de l'époque), et surtout, un fonds de réversion est mis en place, qui, après une période de grâce de cinq ans doit graduellement rembourser à Agbar l'intégralité de son apport. L'opérateur espagnol peut ainsi s'appuyer sur trois sources de revenus : le fonds de réversion, la part de ses dividendes d'Acuacar et la redevance pour la gestion du réseau.

Il n'est pas anodin de relever la diversité des motivations qui ont présidé à la signature du contrat. Volonté, chez Agbar, de prendre pied en Amérique latine, mais de manière prudente et en s'appuyant sur son expérience espagnole dans les sociétés d'économie mixte (SEM) ; volonté, pour une municipalité pressée par les milieux d'affaires locaux, de dynamiser les secteurs du tourisme et de la construction, mais, sous la pression simultanée des syndicats, de maintenir sa participation aux choix stratégiques ; volonté, de la part de l'État, de limiter l'accès de la municipalité à une rente clientéliste et de mieux contrôler la gestion du service (selon le principe du « déléguer pour réguler »).

Il convient ensuite de noter la place importante conservée par la municipalité dans le nouvel arrangement. Outre sa capacité de blocage au sein du comité exécutif d'Acuacar, celle-ci a conservé, à l'image des municipalités colombiennes dans leur ensemble, la prérogative consistant à affecter les résidences dans l'une des six catégories « socioéconomiques » existantes, dont dépend le niveau des tarifs des services domiciliaires acquittés par les ménages. Cet instrument lui permet de jouer indirectement sur les recettes d'exploitation de l'opérateur, dont elle est par ailleurs actionnaire. Il

lui procure également des opportunités non négligeables de distribution d'avantages, en lui permettant de classer un immeuble habité par des soutiens politiques dans une strate basse aux tarifs réduits.

Ce dessaisissement graduel et limité de la municipalité est à relier à la capacité de *veto* plus général du gouvernement local dans les politiques publiques colombiennes. Elle est d'abord un héritage historique de la régionalisation de la vie politique nationale^[93]. Elle a encore été renforcée, formellement, par la décentralisation engagée à partir de 1986. De fait, la loi n° 142 investit la municipalité de la responsabilité de créer l'entreprise de service public d'eau et d'assainissement (article 5).

Cette capacité de *veto* est encore plus évidente au Brésil, comme nous allons le voir, avec la municipalisation enclenchée par la constitution de 1988.

• *Campo Grande*

L'héritage des efforts de rationalisation antérieurs. Comparés à ceux de Carthagène et de La Paz-El Alto, les services d'eau de Campo Grande ont connu une bifurcation importante au milieu des années 1970, lorsqu'ils ont été transférés pour une durée de vingt ans à l'État fédéré du Mato Grosso do Sul, dans le cadre du Plan national pour l'eau et l'assainissement (Planasa) impulsé par le régime militaire. Le nouvel opérateur de l'État, la Sanesul, a alors élaboré des péréquations tarifaires entre Campo Grande, la capitale, et le reste de l'État.

Avec l'expiration du Planasa au milieu des années 1980, et dans le contexte de la profonde crise économique et financière postérieure à la démocratisation, la Sanesul s'est mise à accumuler les déficits d'exploitation. En 1995, tandis que le contrat de délégation liant la municipalité de Campo Grande à la Sanesul touchait à sa fin, le gouvernement fédéral, engagé dans un recul de son intervention dans de nombreux secteurs^[94], s'est efforcé d'obtenir la privatisation de la Sanesul. Confronté à la résistance de l'opérateur, il encouragea les municipalités de l'État à récupérer le service, pour le déléguer elles-mêmes au secteur privé le cas échéant^[95]. Le maire de Campo Grande a saisi cette opportunité pour reprendre le contrôle du service en 1999. Ses motivations

[93] Les deux partis politiques hégémoniques du pays (le parti libéral et le parti conservateur) ont, jusqu'au tournant du XXI^e siècle, servi d'instrument d'articulation des intérêts entre une administration centrale en situation de faiblesse institutionnelle et les puissantes oligarchies locales (Cf. Posada-Carbo, 1998).

[94] Au début des années 1990, l'État brésilien a amorcé un vaste programme de désengagement de l'activité économique (*desestatização*), dans un contexte marqué par l'hyperinflation, et à la faveur de la progression des thèses néolibérales. Ce désengagement a rapidement affecté le secteur de l'eau : entre 1996 et 1997, les prêts de l'Union ont été divisés par deux, passant de 300 millions USD à 150 millions USD. Entre 1998 et 2002, la part des dépenses dans le PIB affectée au secteur a décliné de 0,19 à 0,07 %, obligeant les opérateurs à compter de plus en plus sur des financements externes et sur le recouvrement des coûts complets par les tarifs.

[95] Cf. Sabbioni, 2006.

affichées étaient alors d'accélérer les investissements dans le réseau de collecte des eaux usées, auquel seul un petit quart de la population était alors raccordé (l'accès au réseau d'eau potable étant quant à lui quasi universalisé, autour de 95 %), et de mettre un terme aux subventions tarifaires accordées par Campo Grande au reste de l'État, qui alourdissaient la facture des usagers municipaux^[96].

Toutefois, compte tenu de son manque de capacité administrative et des fortes contraintes budgétaires qui pesaient sur elle^[97], la mairie a rapidement décidé, en octobre 2000, d'accorder un contrat de concession de 30 ans à un consortium, Aguas Guararoba, emmené, comme à Carthagène, par l'opérateur espagnol Agbar, et composé de la façon suivante :

	2000	2002
Agbar	51 %	57 %
Cobel	40 %	34 %
Sanesul	9 %	9 %

Cobel est un constructeur local, actif depuis les années 1960 dans l'adduction d'eau, les infrastructures électriques, la voirie et les grands équipements, et qui a opté à la fin des années 1990 pour une stratégie de diversification dans les contrats d'exploitation. La participation de la Sanesul constitue quant à elle une indemnisation pour le principal perdant du processus de réforme. À part celui-ci, la délégation pouvait d'emblée compter sur un héritage favorable, tenant à la fois au faible nombre d'opposants et aux premiers efforts de rationalisation gestionnaire entrepris sous le Planasa.

La délégation du service à Campo Grande a d'abord pu bénéficier du fait que la quasi universalisation de l'accès au réseau d'eau potable dès le début des années 1990 avait progressivement fait disparaître la plupart des fournisseurs indépendants. Par ailleurs, elle s'accompagnait d'une récupération du service par le gouvernement municipal, qui, loin d'en abandonner progressivement le contrôle comme à Carthagène, y gagnait au contraire une maîtrise renouvelée en matière de régulation. Dans le cadre du fédéralisme brésilien, les municipalités (ou les États) disposent en effet de prérogatives étendues en matière de fixation tarifaire, d'élaboration des standards techniques et de planification. La municipalité a d'ailleurs mis en place une agence

[96] Cf. Simoes, 2006. Une rivalité politique personnelle entre le maire et le gouverneur d'alors a pu également jouer : en 1998 et 1999, au fil des recours judiciaires, le service a changé pas moins de sept fois de prestataire légal.

[97] Notamment provoquées, en 2000, par le vote d'une loi de responsabilité fiscale (LRF) qui interdisait aux échelons infranationaux de dépenser plus qu'ils ne gagnaient (règle de l'excédent primaire) et de consacrer plus de 60 % de leur budget aux frais de personnels.

de régulation semi-autonome dotée d'une dizaine d'employés détachés du service des infrastructures. La création d'une nouvelle entreprise, et non la transformation de l'ancienne, impliquait également l'absence de problème de sureffectifs à gérer et le contournement du syndicat de la Sanesul ^[98]. La Sanesul apparaissait donc comme l'unique perdant réel, qui continuait toutefois d'approvisionner le reste de l'État, sans voir sa survie menacée. L'opérateur a en outre été avantageusement indemnisé par une participation minoritaire dans le nouveau consortium, et par le reversement d'une partie des droits d'entrée versés par Aguas Guariroba à la municipalité ^[99].

Par ailleurs, les tarifs étaient déjà relativement élevés en 2000, malgré la ressource abondante issue de l'aquifère Guarani : près de 0,50 USD/m³ pour l'eau potable et 0,40 USD/m³ pour la collecte en 2000 (même si le revenu disponible des ménages est rarement inférieur à 300 USD, rendant les factures acceptables selon les standards internationaux). Or, ce niveau était en partie le produit d'une première politique de rationalisation gestionnaire engagée sous le Planasa, qui avait déjà incité les opérateurs à se comporter en entreprises privées et à relever progressivement leurs tarifs ^[100]. Cette modernisation initiale impulsée par l'État fédéral n'était alors nullement le produit d'une croyance fondamentale dans les vertus allocatives du marché. Elle s'inscrivait plutôt dans le cadre d'une préoccupation technocratique d'efficacité : pour que les opérateurs des États puissent développer l'infrastructure dont le pays avait besoin pour son développement, il fallait qu'ils puissent s'appuyer sur des recettes propres régulières et abondantes. Cette recherche de l'équilibre financier des opérateurs n'a ensuite fait que s'accroître, poussée par la nécessité, avec le retrait financier de l'État fédéral dans les années 1990.

À cet héritage favorable s'ajoute le contexte politico-idéologique typique de la région : agglomération de la « frontière » brésilienne, Campo Grande a connu un développement récent (la ville est passée de 140 000 habitants en 1970 à 700 000 en 2000), fondé sur la forte croissance économique associée aux grandes exploitations de l'agro-industrie. La dynamique de son peuplement (alimenté par des migrants en quête de sécurité physique et d'opportunités économiques, loin des pesanteurs bureaucratiques des villes de la côte) a contribué à façonner un ensemble d'attitude valorisant fortement l'initiative individuelle et l'efficacité économique.

Au total, Aguas Guariroba s'engageait à investir 275 millions de reais, particulièrement dans les premières années de la concession, afin de porter le taux d'accès au réseau de collecte à 60 %.

[98] Entretien avec Sergio Yonamine, gérant d'Aguas de Campo Grande en 1999 (opérateur municipalisé avant la concession), 18/05/2008.

[99] 40 % des 142 millions de reais (environ 60 millions USD) de droit d'entrée selon les termes du contrat.

[100] Cf. Barraque *et al.*, 2008.

2.4.3. Le déroulement du partenariat

• *Carthagène : la gestion du service comme action collective*

Malgré les responsabilités qui lui incombait aux termes du contrat de 1995, il est rapidement apparu que la mairie de Carthagène ne disposait pas des ressources suffisantes pour réaliser les investissements requis. Une nouvelle formule de répartition a alors été élaborée, articulée autour de deux grands projets d'investissements financés par des prêts de la BID et de la Banque mondiale. La formule, qui court jusqu'en 2011, illustre d'abord la disposition de l'État à financer une part importante des investissements : non seulement indirectement, *via* la mobilisation des transferts budgétaires reçus par la municipalité au titre de la décentralisation, mais aussi directement. Si Acucar participe davantage au financement (et en partage formellement la responsabilité avec la mairie), l'apport en capital est nul pour Agbar puisque cette participation s'opère par l'affectation d'un pourcentage déterminé des recettes opérationnelles^[101]. La gestion et le financement du service est donc plus que jamais le fait d'une alliance large qui réaffirme les principes de service public tout en retirant davantage de l'efficacité de gestion privée.

Dans ce schéma, la participation de la mairie est de loin la plus importante, et ne se limite pas à son apport dans ces deux projets : comme le jeu des subventions croisées doit être neutre pour l'entreprise de services publics qu'est Acucar, le solde entre les contributions et les subventions des usagers, toujours négatif, est équilibré par la Mairie. En 2009, le déficit moyen mensuel à combler était d'environ 400 millions COP (supérieur à 200 000 USD).

Cette intervention continue des pouvoirs publics a permis de fortement limiter l'impact de la privatisation sur les usagers. Ainsi, l'augmentation du tarif moyen (celui acquitté par la catégorie 4), a été à peine supérieure à l'inflation sur la période, passant de 900 COP par m³ d'eau potable (environ 0,45 USD) en 1998, à 1 600 en 2008 (environ 0,8 USD). Une famille de six personnes appartenant à la strate 1 s'acquitte typiquement d'une facture mensuelle de 16 000 COP, soit environ 8 USD, pour un revenu disponible pouvant se situer aux alentours de 250 USD, soit 3,2 %.

Le caractère limité de la marchandisation a été renforcé par l'adoption de stratégies commerciales souples, notamment dans le domaine des facilités de paiement. Acucar a ainsi installé de nombreux centres de paiement dans les quartiers périphériques (une dizaine en 2008) qui ont significativement amélioré les taux de recouvrements.

[101] Pour une analyse détaillée, voir dans cet ouvrage la contribution de Blanc et Zamuner.

Des « contrats de paiement » se sont multipliés, qui reportent le montant non acquitté au mois suivant moyennant des intérêts réduits, et qui engagent Acucar à ne pas couper le service : de tels accords pouvant être contractés sur une durée allant jusqu'à 10 ou 12 ans. Il n'est dès lors guère surprenant que selon, une enquête de 2007 menée par un consortium d'ONG locales, Acucar se place en deuxième position des institutions les plus appréciées des usagers (88 % d'opinion favorable), loin devant les télécoms (68 %), la justice (63 %), ou les mairies de quartier (57 %).

Par ailleurs, une série d'innovations commerciales a permis à l'opérateur d'obtenir le ralliement des fournisseurs indépendants, et d'asseoir ainsi son acceptabilité sociale. Acucar est ainsi parvenu à neutraliser les conflits potentiels liés à une monopolisation rapide du service. L'entreprise a d'abord fait preuve de tolérance à l'égard de la revente d'eau. Des réservoirs ont également été installés, et des systèmes de facturation collectif mis en place à l'aide de macro compteurs, dont les tarifs sont prélevés par les leaders communautaires, qui se trouvent ainsi contractualisés par Acucar. L'intérêt pour l'opérateur est de diffuser progressivement une « culture de paiement » dans ces quartiers, qui bénéficient en retour d'un approvisionnement plus régulier. Par ailleurs, la planification des ouvrages s'opère en consultation avec les communautés de voisinage (*Juntas de acción comunal* – JAC), et de nombreux habitants de ces quartiers ont été recrutés dans les centres de paiement nouvellement mis en place dans ces zones. Le financement de certains programmes sociaux via la fondation Aguas de Cartagena complète la stratégie visant à assurer l'acceptabilité sociale de l'opérateur : financement d'écoles et de centres de santé, programmes de formation au « *leadership* local », etc.

L'équilibre dynamique entre impulsion centrale et appropriation locale, tel qu'il s'observe à Carthagène, a ainsi permis de stabiliser l'arrangement en dépit du manque de ressources des deux régulateurs centraux : la commission de régulation de l'eau (CRA), agence administrative autonome placée sous la tutelle du ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement territorial, chargée d'élaborer les standards techniques et les normes de qualité, ainsi que les formules de révision tarifaire ; et la Superintendance des services domiciliaires (SSPD), agence indépendante chargée de faire appliquer les règlements de la CRA. Ces deux institutions, qui se modernisent progressivement^[102], n'ont cependant pas les moyens de réaliser des contrôles financiers approfondis de chaque opérateur au vu de leur nombre. La SSPD n'a ainsi jamais audité Acucar jusqu'à présent, ce qui a contribué à conférer toute son importance à l'auditeur désigné par la municipalité à partir de 2002.

[102] Un système d'information national de qualité à la disposition du public existe désormais (*Sistema Único de Información de Servicios Públicos* – SUI).

• *Campo Grande : l'ouverture du partenariat à partir de 2005*

Les défaillances du premier quinquennat

Durant le premier quinquennat 2000-2005, les performances d'Agua Guariroba en matière d'investissement ont été parmi les plus mauvaises du pays (Inecon/Fundação Getulio Vargas, 2008). Dès la fin 2002, il est devenu clair que l'opérateur ne remplirait aucun de ses objectifs contractuels, et que les retards d'investissement seraient d'au moins 40 % sur la période^[103].

Dans un contexte économique difficile marqué par la dévaluation du real (de 40 % en 2002) et l'augmentation des taux d'intérêt, l'opérateur optait clairement pour une stratégie de minimisation de ses risques. Alors que le service ne devait devenir rentable qu'au bout de la huitième année, l'investissement d'Agua Guariroba s'est essentiellement tourné vers la réduction des pertes physiques, la facturation et le recouvrement, de manière à générer une rentabilité avant cette date^[104]. Le relèvement des tarifs, de plus de 30 % en 2002, a mécontenté les usagers, même si la mise en application de la tranche sociale prévue par le contrat a permis d'atténuer son impact sur les ménages les plus modestes. Par ailleurs, des comptes rendus d'abus de bien sociaux et de dépenses extravagantes de la part des cadres dirigeants espagnols ont bientôt fait la une des journaux locaux^[105].

D'une manière générale, l'adoption d'un schéma de concession classique, sans subvention externe, a alors fragilisé le modèle économique de la concession, la rendant très vulnérable aux dégradations de l'environnement économique. Le mauvais bilan a contraint la mairie à lancer un audit en décembre 2003, qui a fait apparaître que les actionnaires s'étaient indument versé 7,062 millions de reais de dividendes (3,4 millions USD), une somme contrastant avec le 1,5 million de déficit d'exploitation sur lesquels l'opérateur avait conclu l'année 2002^[106]. Au terme de l'investigation, le consortium acceptait de rattraper le retard d'investissement sur l'année 2004, de restructurer son bureau exécutif, et d'être supervisé par un nouvel organe de surveillance, le « comité de contrôle économique » (*Conselho Fiscal*) venu épauler l'agence de régulation. Toutefois, ne parvenant pas à rattraper son retard d'investissements, et confronté à l'échelle globale à un fort endettement lié à la crise de 2001-2002, Agbar a finalement inclus Campo Grande dans l'allègement de ses positions latino-américaines en 2005. Il a alors revendu ses parts à deux constructeurs

[103] *Correio do Estado*, 23/12/2003, p.13A.

[104] *Correio do Estado*, 23/12/2003, p.13A.

[105] Cf. *Correio do Estado*, 20/12/2003, p.13A. Un audit municipal réalisé en décembre 2003 (au moment où la municipalité a repris le contrôle de l'opérateur pour 90 jours) a ainsi trouvé des coûts non justifiés d'une valeur supérieure à 2 millions USD, en partie due à des salaires extravagants de certains cadres expatriés

[106] *Correio do Estado*, 17/03/2004, p.6A.

brésiliens, les groupes Bertin et Equipav, pour 21,2 millions USD, imité en cela par son partenaire Cobel^[107].

Le groupe Bertin, fondé à la fin des années 1970 et devenu l'un des leaders brésiliens de l'agro-industrie, a décidé en 2003 de se diversifier dans les infrastructures. Il a alors décidé de nouer un partenariat stratégique avec le constructeur Equipav (issu de l'État de Saõ Paulo), également en voie de diversification. La reprise d'Agua Guariroba est une première pour ces deux groupes, et leur collaboration sera formalisée l'année suivante, en 2006, par la création de la holding « Consortium d'infrastructures Bertin-Equipav » (CIBE). Le CIBE gère désormais des concessions routières, d'eau et d'assainissement, et des centrales de production d'électricité dans plusieurs États brésiliens.

• *Après 2005, une implication collective dans la mise en œuvre du contrat*

L'action du CIBE à partir de 2005 a été marquée par une collaboration étroite avec la municipalité, avec l'État fédéral (revenu dans le jeu), et par un investissement marqué dans la relation de service avec les usagers.

En ce qui concerne la municipalité, le fait que les cadres dirigeants du groupe Bertin soient issus des mêmes universités que les élites municipales de Campo Grande facilite, aux dires des acteurs engagés, une coopération adossée à de denses réseaux de sociabilité. De fait, l'implantation de long terme du groupe dans la région, au-delà du destin particulier de la concession, l'incite à raisonner sur la durée de vie du contrat et à nouer de bonnes relations de travail avec ses interlocuteurs, qui pourront également être mobilisés dans le cadre d'autres activités du groupe. Ainsi, le service des travaux publics de la mairie participe depuis lors à l'inspection des fraudes, et c'est la municipalité qui applique les amendes aux usagers domestiques en cas de branchement illégal. Agua Guariroba et la mairie mènent de concert diverses campagnes de promotion de l'assainissement collectif, et participent à des projets sociaux communs. Au niveau municipal, également, le fonctionnement du comité de contrôle s'est institutionnalisé, qui rassemble neuf membres (fonctionnaires municipaux, ingénieurs, représentants d'ONG et de la chambre de commerce) se réunissant chaque mois pour faire un point sur le fonctionnement du service et émettre des recommandations à Agua Guariroba.

De son côté, l'État fédéral est revenu dans le jeu en prêtant à taux bonifiés à Agua Guariroba, par le biais de la Caixa Economica Federal (CAF), en vue de la réalisation d'un vaste programme d'investissement dans l'assainissement baptisé « assainir

[107] Cobel a d'ailleurs été profondément affecté par son échec et a considérablement réduit son volume d'activité, passant de 3 000 employés à 600. Cf. www.cobeleng.com.br

Morena^[108] » (*Sanear Morena*), pour un montant de 198 millions de reais (environ 68 millions USD). Le remboursement du crédit par les tarifs explique la forte montée de ceux-ci sur la période récente (de 0,87 à 1,70 USD/m³ en moyenne entre 2004 et 2008). Ce retour de l'État peut s'expliquer par le dynamisme économique retrouvé du pays, qui a libéré de nouvelles ressources pour l'investissement public, et par sa réinscription progressive, au cours des années 2000, dans le référentiel développementaliste traditionnel, qui attribue à l'État une place éminente dans le pilotage du développement économique. On peut également formuler l'hypothèse de la bonne maîtrise des réseaux d'influence politique de la part du groupe Bertin, rendue plausible par l'étroite connexion, souvent relevée, entre l'action gouvernementale et les intérêts des groupes agro-industriels au cours de la décennie passée.

Enfin, à l'image d'Acucar à Carthagène, l'Agua Guariroba nouvelle mouture a lancé une série d'initiatives visant à améliorer l'attention au client : facilités pour la régularisation des retards de paiement, renégociations des dettes des particuliers, réduction des délais d'intervention. Le *call-center* a été modernisé, et un centre de contrôle des opérations fonctionnant en continu a été mis en place.

Conséquence de cette coopération plus large, l'accès au réseau de collecte a grimpé de 32 à 57 % entre 2006 et 2008. Une station de traitement des eaux usées a été construite, et le CIBE a été récompensé par plusieurs prix nationaux environnementaux. Quant au rendement de son capital investi, il est estimé à 11 % entre 2004 et 2006, soit légèrement en dessous du coût moyen pondéré du capital, de l'ordre de 12 %.

Ainsi, après une période d'instabilité de plusieurs années marquée par des turbulences macroéconomiques et le retrait des pouvoirs publics, la consolidation du dispositif à Campo Grande s'est opérée par une réinscription dans une large configuration d'acteurs: prêts à taux bonifiés de l'État fédéral, collaboration avec la municipalité sur divers segments d'intervention, participation de la société civile locale à la supervision du contrat. Les tarifs élevés et les coupures du service sans complaisance à l'égard des mauvais payeurs sont relativement bien acceptés par la population, ce qui peut expliquer par deux séries de raison. La première est que la rationalisation gestionnaire du service s'est opérée sur la longue durée, depuis le lancement du Planasa dans les années 1970. En contrepartie du relèvement progressif des tarifs, les usagers ont pu observer une amélioration de la qualité du service, l'extension du réseau d'eau potable et, récemment, de la collecte des eaux usées. La seconde renvoie aux attitudes normatives façonnées historiquement sur ce « front pionnier », qui valorisent l'initiative et la rétribution individuelle ainsi que la modernité technique.

[108] En raison de la poussière ocre-brune qui la recouvre en permanence, Campo Grande a été surnommée la *cidade morena* (ville brune).

Conclusion

L'analyse comparée des expériences de Carthagène et de Campo Grande permet de mettre en évidence le fait que les partenariats qui s'institutionnalisent sont ceux qui s'inscrivent dans un processus de réforme graduel et, sur certaines dimensions, limité du service. Le gradualisme permet à la fois d'incorporer et de neutraliser certains acteurs dont le contrôle sur les différents segments d'activité (opération, régulation, planification) se trouve menacé par la privatisation, et d'éviter (par la réorganisation des péréquations, le maintien de politiques commerciales souples et de subventions externes) une marchandisation abrupte, pénalisante pour les usagers et particulièrement les plus pauvres. Il permet également d'assurer une rentabilité raisonnable (voire, dans le cas de Carthagène, très élevée) aux opérateurs. Il assure, enfin, que les représentations sociales sédimentées au cours du temps, qui font des services d'eau des services essentiels et « pas comme les autres », ne soient pas bouleversées.

Ainsi à Carthagène, l'incorporation d'Agbar s'est présentée comme un instrument permettant d'étendre la desserte et de rationaliser la gestion, sans que les principes de fortes péréquations socioéconomiques, de subventions publiques pour les investissements et de souplesse vis-à-vis des mauvais payeurs ne s'en trouvent contestés. À Campo Grande, après une période d'instabilité provoquée par la mise en place d'une concession « orthodoxe » entre 2000 et 2005, la bonification des prêts par l'État fédéral, la collaboration des nouveaux opérateurs brésiliens avec la municipalité sur certaines activités et la supervision assurée par certains groupes de la société civile ont permis la consolidation de l'arrangement. La marchandisation a toutefois davantage progressé à Campo Grande qu'à Carthagène, comme l'attestent le niveau des tarifs, l'absence de péréquations socioéconomiques (hormis une tranche sociale réservée aux titulaires d'un revenu inférieur ou égal au salaire minimum) et le recours régulier aux coupures vis-à-vis des mauvais payeurs. Toutefois, cette marchandisation n'est pas le produit direct de la privatisation, mais celui d'une rationalisation gestionnaire sur le temps long engagée dès les années 1970 sous le Planasa.

Une telle lecture des partenariats montre combien le recours au secteur privé a pu être appréhendé, dans certains contextes, comme un instrument de modernisation de l'État. Elle pointe également les recompositions du pouvoir, notamment entre les différents échelons de gouvernement, auxquelles l'incorporation d'un opérateur privé donne nécessairement lieu. En filigrane, c'est la question du rapport entre le

rythme des réformes et la qualité de la délibération publique qui se trouve posée : si la poursuite de changements rapides et de grande ampleur ne fournit pas nécessairement les garanties d'une négociation sociale élargie, il en va de même pour le gradualisme. Celui-ci risque toujours de se réduire à une série de transactions avec certains groupes d'intérêts, sans mise en discussion plus large des principes de gestion du service. À Carthagène, cet écueil a pu être en partie évité, dans la mesure où l'élaboration de la constitution de 1991, et des lois qui l'ont suivie, avaient fourni l'opportunité d'un vaste débat sur la nature, les objectifs et le financement des services publics. En revanche, à Campo Grande, les changements se sont largement succédé dans la méconnaissance d'une population par ailleurs largement dépolitisée.

Dès lors, l'absence de mobilisation des usagers ne permet pas de compenser la faiblesse des contre-pouvoirs locaux, notamment des juridictions financières et des cabinets d'audit. Les zones d'opacité peuvent alors s'élargir considérablement : à Carthagène, jusqu'à la nomination d'un nouvel auditeur en 2008, le contrat n'avait été audité en externe que depuis 2002, et par un professionnel lié aux milieux d'affaires locaux. Au sein de la SEM, le processus décisionnel fonctionne d'ailleurs comme une « boîte noire », ouvrant la voie à tous les soupçons de tractations entre la mairie et l'opérateur^[109]. À Campo Grande, le contrat permet aux usagers de « recevoir toutes les informations nécessaires à la défense des intérêts individuels et collectifs ». Son application est toutefois soumise à des procédures longues et tortueuses, et la proximité entre l'opérateur et la mairie ne peut rassurer lorsqu'on connaît l'historique de la gestion locale. En janvier 2007, le maire en exercice lors de la signature du contrat a d'ailleurs été condamné, au motif que les travaux publics acquittant une partie des droits d'entrée étaient dépourvus de tout lien avec le service.

Ces considérations invitent à reconnaître que, dès lors que la délégation ne constitue qu'un instrument, parmi d'autres, de rationalisation de l'État et des services publics, ses résultats dépendent étroitement de transformations concomitantes dans les institutions et les politiques publiques (modes de délibération sur les principes de gestion, clarification des prérogatives des différents acteurs, capacité de régulation locale et nationale, consolidation des juridictions financières, dispositifs de supervision sociale). Dans le même temps, la délégation, autant par ses effets propres que par les réactions qu'elle suscite, fait elle-même évoluer ces institutions et ces politiques publiques. C'est donc ce double rapport d'encastrement dans les institutions et de transformation des institutions dans lequel se déploient les partenariats qu'il convient désormais de mieux analyser.

[109] Particulièrement forts dans la gestion des grands travaux comme ceux de l'émissaire sous-marin.

Bibliographie

BARRAQUE, B., R.M. FORMIGA JOHANSSON et A.L. BRITTO (2008), "The Development of Water Services and their Interactions with Water Resources in European and Brazilian Cities, *Hydrology and Earth System Sciences*, N°12, pp. 1153-1164.

CLARKE-ANNEZ, P., (2006), "Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we Learned from Recent Past Experiences?" Policy Research, *Working Paper* N° 4045, Banque mondiale, Washington DC.

COING, H. (1996), « Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique latine », *Flux-Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, vol. 12, n° 25, Paris.

DORIER-APRILL, E. et S. JAGLIN (2002), « Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, vol. 21, Presses de Sciences Po, Paris.

GLADE, W. (dir.) (1996), *Bigger Economies, Smaller Governments: The Role of Privatization in Latin America*, Westview Press, Boulder CO.

GUASCH, J.L. (2004), "Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions", Institute of Development Studies, Banque mondiale, Washington DC.

HALL, D. et E. LOBINA (2007), *Water Privatisation and Restructuring in Latin America*, PSIRU, Business School University of Greenwich, London.

HELMKE G. et S. LEVITSKY (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda and Source", *Perspectives on Politics*, vol. 2, N°4, Jeffrey C. Isaac, Indiana University, Bloomington.

INECON/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, (2008), "Verification of the Private Sector's Participation in Providing Water Supply and Sanitary Sewage Service in Brazil".

LEVY B. et P. SPILLER (1994), "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 10, N°2, Elsevier, Londres.

LORRAIN, D. (2008), « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », *Entreprises et histoire*, vol. 50, Eska, Paris.

LORRAIN, D. (2002), « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructure », *Entreprises et histoire*, vol. 30, Eska, Paris.

MARIN, P. (2009), "Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries", PPIAF, Banque mondiale, Washington DC.

MENARD, C. et M. SHIRLEY (2001), "Reforming Public Utilities: Lessons from Urban Water Systems in Six Developing Countries" Water Program, Banque mondiale, Washington DC.

MURILLO, V. (2009), *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge University Press, Cambridge.

NORTH, D.C., (1990a), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.

OLSON, M. (1971), *Logic of Collective Action*, Harvard University Press [1965], Harvard.

POSADA-CARBO, E. (dir.) (1998), *Colombia: The Politics of Reforming the State*, Institute of Latin American Studies, University of London.

SABBIONI, G. (2006), "Econometric Measures of the Relative Efficiency of Water and Sewerage Utilities in Brazil", Working Paper, 20th PURC/World Bank International Training Program on Utility Regulation, Gainesville FL.

SCHMIDT, V. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

SIMÕES, M. (2006), *Memórias em Palabras. A Cidade na Visão de seus Prefeitos*, Instituto de Planejamento Urbano, Campo Grande.

WILLIAMSON, O. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, American Economic Association Publications, Pittsburgh, PA.

2.5.

LE PPP à l'épreuve des différences culturelles. Étude de cas du Liban

H. YOUSFI

Avertissement. Cette étude de cas ne prétend pas épuiser l'ensemble des dimensions d'analyse du contrat et n'en présente que certaines particularités dans le but d'illustrer les apports d'une analyse culturelle pour appréhender les difficultés de mise en œuvre des PPP dans les PED. Comme c'est l'usage pour ce type d'approche socio-culturelle qui s'efforce de restituer les propos des acteurs dans leur forme originale, les noms des institutions ont été changés.

Introduction

Portés par les institutions internationales, les PPP dans les PED sont présentés comme une voie privilégiée à la fois pour améliorer la gestion des services publics et pour répondre à l'ampleur des besoins d'investissement. La préoccupation centrale dans ce type de partenariat est de concilier deux logiques indispensables qui s'y rencontrent : pour les autorités, fournir des services essentiels de qualité à l'ensemble de la population ; pour les opérateurs privés, maximiser un profit tout en limitant les risques. Il faut alors organiser un système de régulation à même de structurer les relations entre les protagonistes. Il s'agit de déterminer les règles du jeu entre les partenaires, la surveillance de leur application et le contrôle des résultats obtenus (Racheline, 1997).

La problématique des PED – où les évolutions institutionnelles se font lentes et où les réformes institutionnelles sont souvent importées de l'extérieur – renvoie plus que d'autres à la construction de dispositifs de régulation viables et légitimes qui

organisent les relations entre l'autorité publique délégante et l'opérateur privé. Or, si les bailleurs de fonds ont souvent supposé qu'il suffisait d'élaborer un bon contrat considérant la spécificité du contexte institutionnel et veillant sur l'équilibre des pouvoirs entre les deux partenaires pour garantir l'action désirée, les expériences sur le terrain révèlent une toute autre réalité. Les premiers bilans montrent en effet que les difficultés que rencontrent ces pays dans la mise en œuvre des contrats de PPP sont multiples : une asymétrie d'information et de compétences entre les parties, des montages institutionnels ambigus, des enjeux de répartition de pouvoir, des questions sociales et économiques, etc. (Tétart et Le Bris, 2008). Ces raisons sont globalement significatives et se retrouvent également dans les pays du Nord, mais elles sont loin d'expliquer à elles seules les obstacles rencontrés.

En outre, quand le contexte local est pris en compte pour mieux éclairer les difficultés rencontrées dans le processus de « greffe » des modèles de PPP dans les PED, l'analyse se concentre principalement sur les dynamiques de jeux de pouvoir ^[110]. Force est de constater que peu d'attention est accordée à la manière dont la culture locale structure les jeux de pouvoir et donne sens aux stratégies poursuivies par les différents acteurs politiques. Pourtant, si les jeux de pouvoir se retrouvent partout, la poursuite des intérêts individuels ou la construction d'un intérêt « commun » va être légitimé et interprété selon des références différentes d'un pays à un autre (d'Iribarne, 2003).

En effet, chaque culture véhicule une conception particulière d'une bonne coopération et une manière spécifique de raccorder la gestion des intérêts et les relations entre les personnes. Ce qui est considéré comme normal, ou au contraire choquant, dépend de cette conception. Tout un ensemble de repères permettant d'interpréter les situations et de les juger, s'y associe (Geertz, 1973). De ce fait, des mots comme « partenariat », « délégation », « autonomie » sont susceptibles d'avoir des sens très divers selon les contextes culturels. Autant de représentations largement implicites, qui organisent les pratiques des acteurs et la façon dont ils perçoivent celles des autres dans l'action collective, et peuvent susciter des malentendus et des incompréhensions entre les personnes issues de cultures différentes (d'Iribarne, 2000). Ces représentations vont à la fois donner forme aux stratégies poursuivies, et donner sens au PPP et à la manière de le mettre en œuvre.

L'histoire des pays développés montre qu'en la matière, la construction d'un système de régulation adapté à chaque secteur a pris plusieurs décennies pour parvenir à des règles couvrant la majorité des situations. Chaque pays a, selon ses traditions politiques

[110] Voir sur ce sujet les précédents chapitres de cette partie de l'ouvrage.

et sociales, sa propre manière d'organiser les relations entre les différents acteurs. Tandis que les Anglais, confiants dans les mérites du marché et de la concurrence, tendent à découper la distribution d'eau en autant de services qu'il y a de fonctions distinctes (gestion des abonnements, pose des branchements, relevé des compteurs, exploitation du réseau), les Français, forts d'une tradition de métier, tendent à préserver la cohérence d'un même métier, confiant l'ensemble du réseau à un opérateur professionnel. L'importation des modèles de PPP dans les PED pose alors la question de la manière dont chaque pays aura, selon ses traditions sociales, politiques et culturelles, sa propre manière de donner un sens à ce type de partenariat et de le traduire sous forme de règles applicables.

Dans une telle perspective, les questions soulevées par un PPP sur la négociation du contrat et la collaboration entre les partenaires ne peuvent être analysées sans considérer l'interférence du contexte culturel dans le fonctionnement du partenariat. Comment les partenaires peuvent-ils s'accorder pour accomplir au mieux leur mission ? Comment vont-ils réussir à se répartir leur rôles et obligations respectifs et comment vont-ils traduire, ensemble, les clauses contractuelles en modalités pratiques d'application ? C'est en étant confrontés à ces questions pratiques que les partenaires découvriront peu à peu l'adaptation du « modèle importé » aux réalités locales.

Pour tenter de répondre à ces questions, nous nous proposons de partir de l'analyse de la vie du contrat de gestion déléguée de l'alimentation en eau potable au Liban^[111]. Ainsi, l'objectif de cette étude est de montrer en quoi une analyse culturelle permet de mieux appréhender les difficultés de mise en œuvre des contrats de PPP dans les PED. Nous mettrons également en perspective en quoi une telle investigation permet d'enrichir les connaissances encore limitées dont disposent les bailleurs de fonds sur l'adaptation de leurs pratiques à la variété des contextes culturels.

2.5.1. Contexte de l'étude

• *Architecture du contrat*

Le contrat de gestion déléguée de l'Office de l'eau de la Sonate^[112] constituait le premier projet de participation globale du secteur privé dans la gestion de l'alimentation en eau potable au Liban au cours des cinq dernières décennies. Le projet comportait donc un aspect exemplaire pour le Liban. Son objectif était de permettre aux autorités

[111] Ce projet a fait l'objet d'une thèse de doctorat intitulée « Le contrat dans les coopérations internationales : la rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures », financée par l'AFD ; Hèla Youf, université de Paris 10 Nanterre, mai 2006.

[112] Le nom de l'institution a été changé comme c'est l'usage dans ce type d'approche sociologique.

de s'approprier le modèle de la gestion déléguée avant de l'étendre aux autres offices de l'eau. Il se présentait comme une phase d'apprentissage qui devait être suivie de la mise en place d'un affermage ou d'une concession, et – en cas de succès – être étendue à l'ensemble des offices de l'eau du Liban.

Le contrat de gestion du service de la Sonate a été signé en 2002 pour une durée de quatre ans entre la Sonate et la filiale libanaise d'un opérateur français : Promostate. Dans le cadre de ce contrat, la Sonate devait déléguer à Promostate en particulier les tâches suivantes :

- exploitation et maintenance courante des équipements ;
- gestion commerciale, facturation et recouvrement pour le compte de la Sonate ;
- appui à la Sonate pour la mise en place d'un système d'information comptable et financière conforme à son activité commerciale, avec la mise en place d'une comptabilité analytique ;
- formation du personnel de la Sonate, et d'une manière générale du personnel mis à la disposition du déléguataire dans le cadre de ses missions.

La Sonate devait mettre du personnel à disposition de Promostate qui pourrait recruter du personnel supplémentaire pour répondre aux besoins de l'exploitation. Promostate avait l'autorité hiérarchique sur le personnel mis à disposition et devait soumettre à la Sonate ses propositions en matière de gestion de ce personnel (horaires, congés, primes, sanctions).

Promostate était responsabilisé au travers d'une prime de performance reflétant les progrès mesurables : la continuité du service, le taux de recouvrement, etc. Certaines obligations contractuelles étaient affectées d'une pénalité (formation du personnel, minima techniques, etc.).

La supervision du contrat était confiée à la Sonate qui, assistée par un auditeur technique neutre et indépendant devait :

- s'assurer du respect par Promostate du planning contractuel ;
- contrôler la conformité des prestations exécutées par Promostate avec les spécifications du contrat ;
- donner un avis sur les adaptations éventuelles des clauses contractuelles en concertation avec l'auditeur technique ;
- contrôler les performances obtenues par l'opérateur au moyen des indicateurs prévus par le contrat ;
- vérifier les factures présentées par Promostate.

La Sonate continuait à être responsable du service vis-à-vis des clients et des administrations.

• *Un bilan en deçà des attentes*

Deux années après le démarrage du contrat, dans un bilan d'évaluation à mi-parcours effectué en octobre 2004, le consultant^[113] affirmait que quelques résultats encourageants avaient été obtenus (permanence de la fourniture du service, qualité du service, tendance vers l'équilibre financier du service, bonne acceptation de l'opérateur par l'opinion publique). Cependant, Promostate accusait un retard compris entre trois et six mois sur le planning prévisionnel. Les prestations initiales, prévues pour constituer un ensemble cohérent d'actions d'amélioration, n'avaient pas donné les résultats escomptés, ce qui mettait en cause ses performances globales sur l'ensemble du contrat et risquait de diminuer sa rémunération par l'application d'un *malus*. Un deuxième bilan réalisé à la fin de la troisième année, en décembre 2005, confirmait un retard minimum de deux ans dans l'exécution du contrat^[114]. Le contrat était alors exécuté par la Sonate et l'opérateur dans le cadre strict de la réglementation publique. Le « cercle vertueux » – la bonne volonté des acteurs – l'une des conditions de réussite du projet posée par le consultant, n'était pas suffisamment amorcé et la coopération nécessaire entre les pouvoirs publics, l'équipe de supervision du contrat (Sonate) et l'opérateur n'avait pas été établie. Les deux actions correctives^[115] mises en œuvre n'ont pas été suffisantes pour instaurer l'esprit de coopération nécessaire à l'atteinte des objectifs du contrat. Les différentes parties ont donc décidé en décembre 2006 de mettre fin au contrat de gestion à son terme prévu fin janvier 2007 sans donner suite à l'option de renouvellement du contrat et d'extension de son périmètre^[116]. La gestion et l'exploitation du service de l'eau a de nouveau été confiée à la Sonate. La gestion déléguée a été remplacée par plusieurs contrats d'assistance techniques signés avec différents opérateurs privés.

Par ailleurs, l'histoire du déroulement du contrat entre la Sonate et Promostate, telle qu'elle est racontée par les acteurs, montre que les causes d'un désaccord sont toujours complexes, mêlant à la fois des questions d'intérêts, de personnes, de moyens, etc. Les facteurs déjà retenus par le consultant pour expliquer les déficits de coopération – une situation juridique difficile, des difficultés de communication, des responsabilités floues – peuvent être globalement significatifs. Pour autant, leur existence n'expliquent pas totalement les obstacles rencontrés. De même, la lecture principalement politique

[113] Le consultant en question a rédigé le contrat et a été sollicité à plusieurs reprises par les autorités libanaises pour évaluer l'avancement du projet.

[114] Cette troisième année s'est déroulée dans un climat politique et social très tendu suite à la succession d'attentats politiques au Liban en 2005.

[115] Ces actions ont fait suite à une réunion de clarification du contrat en mai 2003, puis à une réunion au ministère de l'Eau et de l'Énergie en décembre 2003 en présence de responsables du siège de Promostate Services.

[116] Seules les composantes relatives aux études d'ingénierie et à la supervision des travaux du programme d'investissement se sont poursuivies et se sont achevées mi-2010.

fournie par les acteurs des difficultés rencontrées peut paraître réductrice eu égard à d'autres aspects moins visibles qui ont compliqué le processus de mise en œuvre du contrat. Un examen plus attentif des propos de nos interlocuteurs montre qu'à des enjeux stratégiques de répartition de pouvoir ou des problèmes institutionnels se mêlent des manières différentes de donner sens aux comportements adoptés, ainsi que des perceptions différentes de leurs rôles respectifs dans le partenariat. Celles-ci semblent avoir contribué à accentuer les difficultés de coopération rencontrées et à alimenter la passion des débats tout au long de l'histoire du partenariat. En quoi consistent ces divergences et dans quelle mesure ont-elles influencé le processus de mise en œuvre du contrat ?

2.5.2. *L'histoire du partenariat racontée par les acteurs*

- *Un blocage qui prend la forme d'un conflit d'honneur*

Sonate : « Promostate ne nous considère pas. »

Quand les Libanais évoquent les difficultés qu'ils ont rencontrées avec l'opérateur, ils insistent sur « un comportement », un « esprit », une « manière de traiter les gens » qui ne leur convient pas « *C'est aménageable mais est ce qu'on peut aménager quelque chose avec la dignité des gens tous les points sont aménageables, ce qui est important c'est un comportement, c'est une manière de traiter les gens. Est-ce qu'ils connaissent mes pouvoirs ?* »^[117]. Le registre utilisé pour décrire la situation est rattaché au « code de l'honneur ». Ainsi, les Libanais auraient perdu la face parce que l'opérateur ne prenait pas en considération leurs avis dans l'exécution du contrat. Cette atteinte à la « dignité » se manifesterait sous plusieurs aspects. Elle toucherait aussi bien les grandes décisions – comme le recrutement – que des détails de la gestion courante de l'entreprise, comme les correspondances avec les autorités nationales ou la langue utilisée pour les communications. La sensibilité au comportement de l'opérateur est d'autant plus vive que le contrat implique une délégation de la part du maître d'ouvrage d'un certain nombre de pouvoirs relatifs à la gestion courante du service. Ainsi, ce manque de considération ressenti par nos interlocuteurs libanais est accentué par un enjeu de répartition de pouvoir entre les deux partenaires visiblement difficile à gérer.

La difficulté de traduire les termes contractuels en modalités pratiques de collaboration se manifeste principalement par les désaccords concernant un certain nombre de décisions prises unilatéralement par Promostate. Qu'elles soient conformes ou pas

[117] Certains propos de Libanais sont traduits de l'arabe. Les entretiens individuels avec les Libanais ont été effectués en arabe, tandis que les réunions étaient tenues en français.

au contrat, ces décisions ont été la source de malentendus avec Sonate. Selon l'interprétation faite par nos interlocuteurs libanais, cette autonomie de l'opérateur n'est pas seulement vécue comme un manque de considération, elle est entendue également comme une stratégie délibérée pour les tenir à l'écart : « *Ils nous croient à leur disposition ce n'est pas une absence de communication, ils ne veulent pas qu'on soit au courant de ce qu'ils font...* ». Ce sentiment a compliqué la coopération entre les deux partenaires. Pour réagir à une situation vécue comme un manque de considération, les membres de l'équipe administrative libanaise se sont retranchés, dans l'exécution de leurs tâches, derrière des pratiques de plus en plus bureaucratiques handicapant la mise en place de rapports coopératifs.

Promostate : « On n'est pas des subordonnés. »

Les membres de Promostate situent l'origine des blocages au niveau de la représentation que leurs homologues libanais se font de leur mission. Selon eux, l'ingérence de l'équipe administrative libanaise dans leur travail est le principal problème. Elle toucherait aussi bien les grandes décisions que les détails de la gestion courante. Cette ingérence témoignerait d'après eux du manque d'appropriation de l'« *esprit du contrat* ». Ils expliquent qu'ils sont considérés comme des subordonnés et non comme un prestataire de service qui apporte un savoir-faire. Le manque de considération, tel qu'il est ressenti par l'équipe libanaise, est interprété par l'opérateur comme une résistance à la délégation de pouvoirs. Nos interlocuteurs français estiment alors que pour bien faire leur travail, l'équipe libanaise doit comprendre qu'ils ont besoin d'un minimum d'autonomie. Ils doivent pouvoir juger, en bons professionnels, des actions à entreprendre pour améliorer la performance de l'office.

Face au comportement des Libanais vécu comme limitant sa liberté, Promostate a souvent utilisé le recours contractuel pour légitimer ses positions et pour justifier des décisions prises sans en référer au conseil d'administration de la Sonate. Ainsi, chacun des deux protagonistes a campé sur ses positions et la mise en œuvre de modalités pratiques de collaboration s'est avérée de plus en plus problématique et difficile. Les désaccords entre les deux parties se sont souvent cristallisés autour des questions d'honneur et, des deux côtés, le comportement de l'autre a été interprété comme un manque de considération. Cela suggère la centralité du « code de l'honneur » dans la représentation d'une bonne coopération (Pitt-Rivers, 1983). Autant pour les Libanais que pour les Français, le sentiment d'être respecté est indispensable pour pouvoir coopérer. Cependant, l'exposé précédent montre que des deux côtés, il n'y a pas eu une volonté délibérée d'atteinte à l'honneur de l'autre mais c'est plutôt dans les divergences de représentations d'un comportement respectant la dignité de l'autre que s'est manifestée la perception d'un manque de considération. Un

examen plus attentif des propos de nos interlocuteurs montre que l'origine du conflit réside plutôt dans un affrontement de deux manières différentes de donner sens à des situations. Ce sont aussi des interprétations collectives de ce qu'est un « *comportement digne* » ou une « *bonne coopération* » qui s'opposent. Ce qui, pour les uns, s'appelle « *autonomie de gestion* » est pour les autres une « *mise à l'écart* », un « *mépris* ». Ce qui pour les uns consiste à « *donner son aide* » revient pour les autres à « *vouloir poser des conditions ou des contraintes de gestion* ». Ces différences de perception touchent des questions essentielles et influencent la bonne relation entre les deux parties. La question que nous posons alors est la suivante : comment et en quoi les divergences de conception d'une « *bonne coopération* » ont imprégné les comportements des partenaires, et selon quelles modalités ? »

• *Des conceptions différentes d'une « bonne » coopération*

Les deux partenaires ont établi les mêmes conditions nécessaires à une bonne coopération. Des deux côtés, on a ainsi évoqué l'importance d'« *être considéré* », la nécessité de se faire « *confiance* » ou encore de « *faire preuve de bonne volonté pour faire marcher le projet* ». Toutefois, les obstacles rencontrés sur le terrain ont témoigné de la difficulté à traduire ces déclarations de principe en modalités pratiques de coopération. Des conceptions différentes d'une bonne coopération ont largement alimenté le malentendu entre les protagonistes du projet. Celles-ci se sont particulièrement traduites par une interrogation récurrente des deux côtés : quel est notre rôle dans le partenariat ? C'est la représentation que chaque acteur a de son rôle qui semble déterminer à la fois la manière dont on estime devoir se comporter – mais également être traité – dans une coopération.

Du côté de Promostate, c'est la place que l'on occupe dans le partenariat qui définit les obligations de l'opérateur. Pour l'opérateur, le seul fait d'être « *prestataire de service* » semble impliquer un certain nombre de responsabilités, sans qu'une autorité quelconque l'en ait chargé. Dans une telle conception, l'autonomie des partenaires est consacrée par leur statut. Le partenariat est perçu comme une coopération entre deux entités autonomes dotées chacune d'un rôle bien défini. Simultanément, l'action de chaque partenaire n'est pas forcément encadrée par des règles et des procédures qui codifient les frontières à ne pas franchir. Celles-ci semblent liées au premier chef à l'appréciation libre par chaque partenaire de ses responsabilités, cadrées elles-mêmes par les « *devoirs* » rattachés à son « *statut* ». De ce fait, la délimitation des rôles est d'autant plus importante qu'elle va garantir à chacun l'autonomie nécessaire pour pouvoir s'investir dans la coopération. Cette délimitation est ainsi évoquée au cours des entretiens :

- « Il y a un problème de délimitation de responsabilités, ce qui crée une tension. Il y a une grande confusion, on a besoin d'une frontière entre la supervision basée sur les performances et la demande d'information pour l'exécution au quotidien du contrat. »
- « Moi, je suis prestataire de service, si je n'honore pas mes engagements, ils peuvent me mettre dehors. Je ne suis pas le plombier dans cette affaire. »
- « On me dit tu es opérateur, tu as la responsabilité de tout, tu ne peux pas demander à un gars d'être client et superviseur, on n'a pas défini les tâches, les opérateurs sont autonomes et on les supervise de temps en temps. »

Cette sensibilité aux questions de « place », de « statut », puise son origine, dans une conception française de vie en société basée sur le « rang ». Dans son ouvrage *La logique de l'honneur*, d'Iribarne (1989) met en lumière l'attachement au métier et au statut dans la régulation des rapports de travail dans l'entreprise française. Dans l'idéal d'une relation de travail juste et égalitaire, chacun considère que ses devoirs sont largement fixés par la coutume du groupe professionnel auquel il appartient et acceptera mal que son supérieur prétende fixer ses objectifs. De même, il est attendu du supérieur qu'il se conduise à la hauteur des exigences de son état. Ainsi, obéir aux règles de son métier et remplir les obligations qui lui sont inhérentes est une manière de se montrer digne de celui-ci. Garder son honneur, c'est rester digne de la noblesse du statut que l'on occupe en respectant soi-même la conduite qu'elle exige.

Dans cette perspective, la conception libanaise de « travailler ensemble » peut apparaître comme antinomique avec l'idée que se fait Promostate de l'« autonomie du gestionnaire ». Le devoir d'unité exigé par la référence libanaise d'une bonne coopération semble s'opposer à l'impératif de la séparation des rôles dans une vision française. Dans les propos des responsables de Sonate, la bonne coopération s'obtient grâce à un groupe « uni », regroupant des membres qui « s'aident » sans délimitation particulière des champs d'action. Ici, le rôle se détermine non pas par l'autodéfinition des responsabilités rattachées à un métier mais se mesure plutôt en fonction de la grandeur de l'« appui » apporté sans limites pour arranger les problèmes, comme l'illustrent ces extraits :

- « Il est vital pour Promostate que la Sonate comprenne ses problèmes : si je sais je peux répondre aux questions et je peux apporter mon support à l'opérateur. »
- « Aujourd'hui, je facilite le travail, je veux être un membre qui aide (...). Maintenant on est deux équipes mais pour faire avancer le travail on doit être une seule équipe, une seule main, là on ne forme pas une seule équipe, qu'est-ce que tu peux faire avec eux ? Promostate, ils ont un secret, il y a des choses qu'ils ne veulent pas nous montrer. »

- « Dans le domaine technique, j'essaie de faciliter le travail de Promostate à condition que mon avis soit pris en compte et qu'on se soit mis d'accord que, pour avancer, il faut qu'ils me demandent mon avis ; j'ai donné mes remarques sur l'avancement des travaux, ça n'a pas été pris en compte. »

Par ailleurs, dans un pays qui ne comprend pas moins de 18 communautés différentes du point de vue confessionnel, culturel ou ethnique, l'idéal de société est marqué par deux tendances qui peuvent apparaître comme antagonistes : d'un côté, le désir de préserver l'intégrité du groupe en s'accrochant à la solidarité communautaire et, de l'autre, de faire coexister harmonieusement ces communautés dans leur diversité (Beydoun, 1984, Rizk, 2001 et Maalouf, 1988). Dans une telle perspective, la défense de l'« unité » sur le registre de la « fusion des cœurs » tend à être d'autant plus forte qu'elle doit faire face à la grande diversité qui caractérise la société libanaise. L'analyse de cette alliance conflictuelle entre le désir d'« unité » et la passion de la défense des spécificités communautaires est sans doute au cœur de la compréhension de la conception d'une « bonne » relation de travail au Liban autant que du fonctionnement de la vie en société (Yousfi, 2008)^[118].

Ces deux conceptions différentes d'une « bonne » coopération peuvent mieux nous éclairer sur les difficultés des partenaires à trouver des modalités pratiques de collaboration. Nous avons vu que, du côté français, l'autonomie du gestionnaire est primordiale : il doit pouvoir juger en bon professionnel des actions à entreprendre pour améliorer la gestion de l'office. Quant à la partie libanaise, elle conçoit le partenariat comme une association lui permettant d'avoir un rôle, une place d'honneur, celle du « sauveur », celui qui doit aider et appuyer le partenaire dans son action. Alors que l'équipe libanaise reprochait à l'opérateur de vouloir les tenir à l'écart, pour les Français, il ne s'agissait pas d'un manque de bonne conduite, mais d'un souci d'autonomie de gestion. Ainsi, l'opérateur interprétait l'attitude des Libanais comme une tentative de décider à leur place et de leur assigner le rôle de subordonnés. Ce qui a été exprimé par Promostate par « ils nous tiennent à l'écart » est interprété par l'opérateur comme « ils veulent décider à notre place, on n'est pas à leur disposition ». Or, contrairement à ce que l'opérateur semble croire – à savoir que la stratégie de leur partenaire est d'aliéner leurs responsabilités –, ce n'est pas forcément ce que les Libanais cherchent. Pour eux, apporter leur « conseil vital » n'est pas forcément antinomique avec l'autonomie de Promostate : c'est avant tout un moyen pour occuper dans ce partenariat une place d'honneur, de grandeur.

[118] Dans cette perspective, la politique de multiplication des contrats d'assistance technique adoptée par la Sonate après la fin du contrat de gestion déléguée prend un relief particulier. Elle peut être interprétée dans sa capacité à permettre aux Libanais d'échapper à la dépendance vis-à-vis d'un seul opérateur et à faire prévaloir le jeu de négociation des intérêts entre plusieurs opérateurs, à l'image du fonctionnement du système politique libanais.

Ce malentendu s'illustre clairement dans la divergence d'interprétation de la mission de « *supervision* ». Pour la partie française, on ne peut pas être à la fois superviseur et s'impliquer dans la gestion quotidienne de l'office. Pour la partie libanaise ce qui est considéré comme de l'ingérence est compris comme indissociable de leur mission dans le projet. La perception qu'ils ont de leur rôle dépasse la simple tâche de la supervision : ils considèrent qu'ils doivent « *donner leur avis* » dans l'exécution quotidienne des tâches et leur supervision leur permet de « *mieux orienter* » le travail du prestataire en cas d'« *erreurs* ». Ce malentendu, qui puise son origine dans des manières différentes de donner sens à une situation de coopération, a exacerbé les susceptibilités des deux partenaires ; la question de l'honneur a été mise à vif et le conflit s'est exprimé en termes de « *on va voir qui est le maître* ». Contrairement aux espoirs du début du projet – des rapports coopératifs pour la réussite du projet –, les deux parties se trouvent contraintes à travailler ensemble en s'installant dans une bureaucratie de plus en plus génératrice d'inertie. Ces différences – et il s'agit là d'un point essentiel – ne se sont pas simplement ajoutées aux difficultés rencontrées : elles ont contribué à accentuer les malentendus que l'on rencontre dans toute coopération. Mais alors, quelle est précisément la nature de l'interférence de ces différences dans la mise en œuvre du contrat ?

2.5.3 Des lectures du contrat divergentes

Dans la conception du contrat, les mécanismes de supervision, de rémunération et d'autorité devaient pousser les parties à adopter des stratégies conduisant à un résultat collectif optimum. Les faits révèlent que, même s'il n'y a pas eu une remise en question profonde de la capacité du contrat à encadrer les obligations des uns et des autres, les dispositifs prévus à cet effet n'ont pas été en mesure de résoudre les problèmes de coopération. Cette faiblesse a été expliquée tantôt par des problèmes institutionnels, tantôt par des problèmes de répartition de pouvoir. Or, en regardant de plus près la manière dont les partenaires ont lu leurs engagements contractuels, nous nous apercevons que ce sont également des divergences de représentation autour de leurs rôles dans la coopération qui ont accentué les malentendus dans la mise en œuvre du contrat (Yousfi, 2010).

Selon une lecture française, le contrat est un cadre général d'action ouvrant la possibilité d'une certaine liberté d'appréciation des actions à entreprendre. La régulation par le contrat passe par le fait de faire prévaloir son esprit sur sa lettre. C'est l'esprit du contrat – ou le sens global du projet – qui doit guider les stratégies adoptées sur le terrain. Cela ouvre la possibilité à la prise d'initiative permettant de gérer les contradictions entre le texte et la réalité du terrain. Ainsi, le contrat ne peut

être une base de régulation efficace que si les partenaires sont d'accord sur son sens global et sur la philosophie générale du projet. Par ailleurs, cet accord doit être guidé par la définition claire des rôles de chacun dans la coopération. C'est la condition qui permettra à chacun des partenaires une interprétation libre des actions à entreprendre dans le cadre de la mission qui lui a été confiée. Ainsi, nous pouvons lire en introduction du document remis par Promostate lors de la réunion avec le ministre de l'Eau et de l'Énergie le passage suivant : « *Le contrat signé se définit comme étant un contrat de gestion de services et non d'assistance technique à la Sonate, et ceci pour accorder au prestataire une liberté suffisante de manœuvre pour réaliser sa mission* ». Si les partenaires ne partagent pas la même perception de leurs rôles, il sera difficile de trouver l'esprit du contrat qui orientera leurs actions sur le terrain. La liberté d'entreprendre sera compromise par le flou d'interprétation autour de la délimitation des responsabilités de chaque partie. et il ne sera pas aisé d'établir une frontière claire entre ce qui relève de la coordination et ce qui peut être qualifié d'ingérence. Le risque est alors grand de revenir à un respect minutieux du texte du contrat qui ne sert pas l'esprit de coopération nécessaire à l'exécution du projet.

Selon une *lecture libanaise*, le contrat appartient au registre légitime des règles – respectées de manière stricte en l'absence de relation personnelle entre les partenaires – mais aussi à un registre plus souple qui peut servir de base de discussion pour construire une relation de coopération permettant de valoriser le rôle nécessaire et indispensable des Libanais (qui vont « *arranger* » les problèmes et gérer intelligemment les contraintes de l'action). Ici, l'action de chaque partie est d'abord liée au devoir de contribuer à l'unité du groupe. De ce fait, alors que la liberté d'interprétation du contrat s'opère, selon une lecture française, dans le cadre de la mission définie de chacune des parties et dans l'esprit général du contrat, elle va s'effectuer, dans un contexte libanais, dans le souci de trouver des solutions consensuelles qui cimentent l'unité du groupe sans délimitation particulière des champs d'action : « *Le ministre de l'Eau et de l'Énergie insiste sur l'importance pour les parties contractantes de renouveler leurs efforts de collaboration afin de faciliter la mise en œuvre du contrat. Il reconnaît l'existence de difficultés inhérentes au contrat et aux relations que celui-ci imposent aux parties. Cela étant, eu égard l'importance du contrat, il invite les parties prenantes à faire preuve de bonne volonté pour trouver des solutions qui facilitent la mise en œuvre du contrat en conformité avec l'intérêt public.* »^[119]

Il n'est, par conséquent, pas étonnant que la clarté du contrat ne soit en aucun moment remise en question par la partie libanaise. Tout le monde s'arrange et arrondit les angles et l'on dit que le contrat est clair car le contexte de « *bonne entente* »

[119] Compte rendu de la réunion tenue en décembre 2003 au ministère de tutelle.

permet aux Libanais de « *s'agrandir* » en apportant leur appui indispensable pour régler les problèmes. Ou bien, on dit que le contrat est clair parce qu'il donne à chaque partie la marge de blocage utile en l'absence d'une valorisation des apports individuels à l'unité du groupe. Ainsi, semble-t-il que le compromis politique sur les intérêts n'implique pas forcément une lecture homogène ou une utilisation identique du contrat. Des conceptions différentes d'une « *bonne coopération* » ont constitué les références à partir desquelles l'engagement contractuel a été lu, interprété et utilisé.

Ainsi, et à partir du moment où l'on a le sentiment que l'engagement contractuel dans lequel on se trouve relève d'un certain type de relation, tout un ensemble de représentations s'imposent par elles-mêmes du fait des croyances qui s'y rattachent et influencent la manière dont on doit agir. Quand Promostate s'interroge : « *Quel est notre rôle dans le contrat ?* », il exprime clairement une question d'identité qui va générer un type de comportement spécifique. Il en est de même quand un interlocuteur libanais dit : « *On doit travailler comme une seule main* », cela implique une référence morale qui inspire la manière de faire (même si elle est aussi adoptée par intérêt). L'importance de ces représentations est telle que les acteurs sont dans l'impossibilité de construire un jeu coopératif simplement parce qu'ils pensent qu'ils auraient un intérêt commun à le jouer, sans élément de vraie légitimité pour les règles d'un tel jeu. On l'a bien vu dans les occasions où il y a eu un compromis entre les acteurs sur les procédures à adopter. Si certaines solutions adoptées ont fait consensus, la lecture qui en a été opérée par chacun a été fidèle à une certaine conception de la relation contractuelle. Les représentations qu'avaient les acteurs de leur rôle dans le contrat ont bel et bien orienté la manière d'agir de chacun. Et cette orientation n'a, bien évidemment, pas été indépendante de la poursuite de leurs intérêts.

En évoquant la forme de coopération particulière que représente un PPP et l'importance de bien clarifier les obligations et les rôles de chacun, chacun de nos interlocuteurs français et libanais a témoigné implicitement de la conception plus générale d'une société ordonnée qui sous-tendait sa vision de cette coopération. Dire que la manière dont un mécanisme de régulation comme le contrat est influencée par la culture de ceux dont ils régulent les relations de coopération, c'est dire que les rapports qui s'engagent à son propos ne prennent sens que dans l'univers de référence propre à chaque partenaire. Des interprétations différentes des formes de relation qu'instaure un dispositif de régulation peuvent se mêler à des questions d'intérêts et marquent ainsi son efficacité en tant qu'outil de régulation.

Conclusion

L'exemple de la gestion déléguée de la Sonate montre qu'un des enjeux de mise en œuvre d'un contrat de PPP est sa dimension culturelle, entendue moins comme un ensemble de valeurs et de croyances partagées que comme la manière dont le contrat touche le gouvernement des hommes tout autant que l'administration des choses. Plus qu'une simple rationalisation de l'influence du contexte institutionnel, organisationnel ou social sur le déroulement d'un PPP, la mise en perspective de l'enracinement du contrat dans un contexte culturel remet en question l'autonomie présumée des mécanismes de régulation par rapport à leur ancrage local. La question est de savoir de quelle manière on doit considérer le contexte culturel dans la mise en place des contrats de PPP dans les PED.

Dès lors que les formes de coopération ou les visions d'un engagement contractuel qui prévalent dans les PED ne sont pas matérialisées par des institutions immédiatement visibles, leurs propriétés ne se manifestent que de manière discrète (Yousfi, 2007). C'est ce qui pousse à croire un peu hâtivement que les difficultés observées dans le fonctionnement de la régulation des PPP ne relèvent que de jeux de pouvoir et d'arrangements locaux. L'histoire du déroulement de la relation contractuelle entre la Sonate et Promostate montre qu'effectivement plusieurs facteurs « objectifs » ont freiné une exécution efficace du contrat : une situation juridique difficile, des enjeux de répartition de pouvoir, des difficultés de communication, un déficit de confiance, un contexte institutionnel complexe, etc. Si ces raisons sont globalement significatives, elles n'expliquent pas à elles seules les obstacles rencontrés.

En effet, d'autres aspects moins visibles, liés en particulier à des différences de manière de donner sens aux difficultés rencontrées, ont perturbé le processus de mise en œuvre du contrat et ont empêché les deux parties de clarifier les malentendus. Sans minimiser les difficultés objectives rencontrées, ces différences d'interprétation ont eu une grande influence sur ce qu'implique, en pratique, de donner du pouvoir, de défendre son intérêt, de faire confiance ou de respecter l'engagement contractuel. Ainsi, les différences culturelles ne se sont pas ajoutées aux obstacles rencontrés mais s'y sont greffées en façonnant à la fois leur lecture et la nature des solutions préconisées pour les dépasser.

La mise en place d'une régulation efficace ne peut donc se faire sans une analyse concomitante du sens que les acteurs confèrent aux formes de relations qu'induisent les règles de coopération et les dispositifs de contrôle que l'on tente de mettre en place. Selon les lieux, les attentes vis-à-vis d'une régulation respectueuse de l'équilibre de pouvoir entre les partenaires ou les critères de jugement qui sont utilisés pour apprécier son impact sur le partenariat sont loin d'être uniformes.

Dans cette perspective, il n'est pas évident de chercher à codifier des relations entre les différents protagonistes dans les PPP par des mécanismes de régulation en dehors du sens qu'ils revêtent pour ceux qui vont l'utiliser. Une leçon essentielle est qu'il n'y a pas une « bonne régulation universelle » : la « bonne » régulation est celle qui permet aux acteurs de se sentir à l'aise parce qu'elle est cohérente avec les conceptions du partenariat que partagent ses membres. Cela signifie qu'une régulation efficace d'un secteur de l'eau, par exemple, ne sera pas la même en France, au Liban et en Mauritanie et que chaque société aura sa propre manière de répondre aux enjeux de viabilité et d'efficacité et de construire des modes de régulation efficaces parce que légitimes aux yeux de ceux sur qui ils s'exercent. Les bailleurs de fonds, souvent impliqués dans les processus de réforme, devraient être attentifs à ces enjeux afin de ne pas enfermer leurs interlocuteurs dans des dispositifs qu'ils ne peuvent pas s'approprier ni faire fonctionner.

Bibliographie

BEYDOUN, A. (1984), *Identité confessionnelle et temps social chez les historiens libanais contemporains*, Publications de l'université libanaise, Beyrouth.

GEERTZ, C., (1973), *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York.

IRIBARNE (d') P. avec la participation de A. HENRY (2003), *Le tiers-monde qui réussit*, Odile Jacob, Paris.

IRIBARNE (d'), P. (2000), « Management et cultures politiques », *Revue française de gestion*, n° 128, Lavoisier, Paris.

IRIBARNE (d'), P. (1989), *La Logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, Paris.

MAALOUF, A. (1988), *Identités meurtrières*, Grasset, Paris.

PITT-RIVERS, J. (1983), *Anthropologie de l'honneur*, Le Sycomore, Paris.

RACHELINE, F. (1997), « Le dispositif de la gestion déléguée », *Revue française de gestion*, n° 115, Lavoisier, Paris.

RIZK, B. (2001), *L'identité pluriculturelle libanaise : pour un véritable dialogue des cultures*, collection Esquilles, iDLivre, Paris.

TETART, J.-M. et C. LE BRIS (2008), *La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels*, Notes et Documents, n°43, AFD, Paris.

YOUSFI, H. (2010), "Culture and Trust in International Contractual Relationships, a French Lebanese Cooperation", in SAUNDERS, M., D. SKINNER, G. DIETZ, N. GILLESPIE et R.J. LEWICKI *Organisational Trust: a Cultural Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

YOUSFI, H. (2008), *Culture et gestion au Liban, gestion en contexte interculturel*, sous la direction de CHANLAT J.-F, E. DAVAL et J.-P. DUPUIS, Presses de l'université, Laval, Canada.

YOUSFI, H. (2007), *Culture and Development, the Continuing Tension Between Modern Standards and Local Contexts*, Working Paper, N° 50, AFD, Paris.

2.6.

Les opérateurs privés locaux. Étude de cas de Conhydra en Colombie

C. AREVALO-CORREA

Introduction

Les réformes structurelles, qui ont débuté en Colombie à la fin des années 1980 par le transfert des responsabilités et des ressources de l'État aux municipalités, ont permis une nette amélioration des services d'eau et d'assainissement au plan de la couverture, de la qualité et de la continuité des services et d'autres indicateurs pertinents. Ces réformes ont abouti à l'adoption de la Loi 142 de 1994, qui établissait le régime des services publics résidentiels et développait les principes de la Constitution nationale de 1991 applicables à leur fourniture.

L'une des caractéristiques les plus importantes de ces réformes était l'ouverture au secteur privé selon différents types de contrats conclus avec l'autorité municipale chargée de veiller à la fourniture efficiente de ces services. Dans ce contexte, plusieurs entreprises privées ont été créées et ont commencé à proposer leurs services sur le marché de l'eau et de l'assainissement. Dans plusieurs cas, elles faisaient face à des sociétés étrangères plus expérimentées, dotées d'une meilleure assise financière.

C'est dans le cadre de ce mouvement qu'entre 1996 et 1998, l'exploitation de 42 systèmes d'eau et d'assainissement du département d'Antioquia a été confiée à un groupe d'opérateurs privés locaux, au rang desquels figurait Conhydra (avec jusqu'ici des résultats très positifs).

Cet article décrit l'expérience de Conhydra en examinant en particulier son développement, les facteurs qui ont joué dans ses résultats et les leçons, tirées de son expérience, qui pourraient être reproduites dans des contextes comparables.

L'analyse est organisée en trois parties. La première présente la situation des services d'eau potable et d'assainissement de base en Colombie, en insistant plus particulièrement sur le cadre institutionnel et juridique issu de la réforme des années 1990 ; la deuxième analyse la participation du secteur privé et en particulier le cas de la Conhydra ; la dernière compare les atouts et handicaps des opérateurs privés locaux à ceux des opérateurs privés internationaux dans les contextes institutionnel, politique, social, économique et culturel de la Colombie du XXI^e siècle.

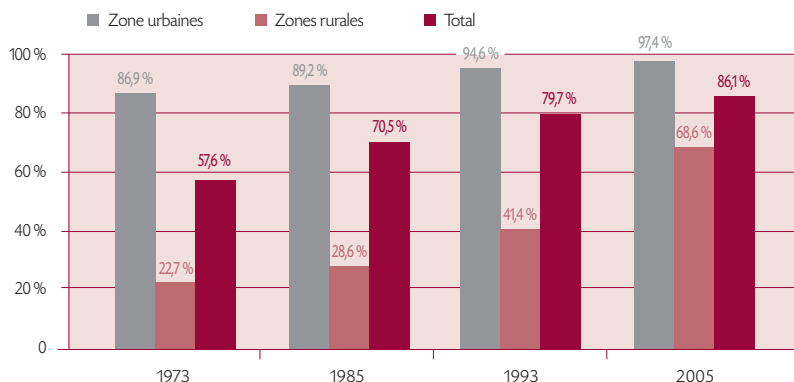
2.6.1. Le secteur de l'eau et de l'assainissement en Colombie

• État des lieux du secteur en 2010

Bien que la couverture des zones rurales reste inférieure à la moyenne et qu'un important pourcentage d'eaux usées soit encore déversé sans traitement dans la nature, la couverture des services d'eau et d'assainissement s'est considérablement développée au cours des trente dernières années, surtout en zone urbaine (voir graphiques 17 et 18). D'autres indicateurs sectoriels importants tels que la qualité de l'eau, la continuité des services, le volume d'eau non comptabilisée et la satisfaction des usagers enregistrent eux aussi une forte amélioration.

Graphique 17

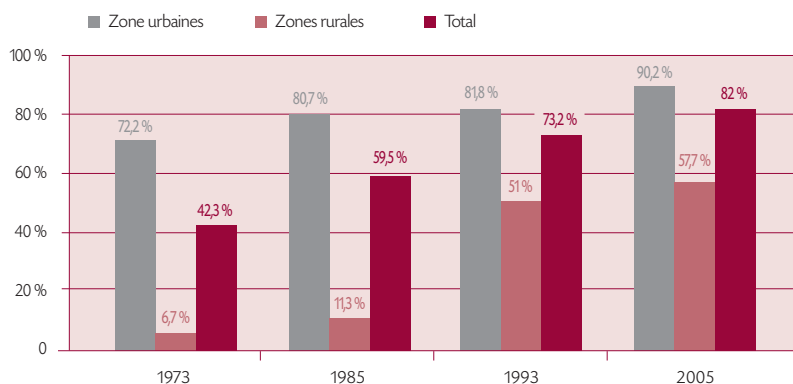
Évolution de la couverture des services d'eau en Colombie de 1973 à 2005



Sources : CRA (2006), DANE (2008), Rentería, DNP (2008 b).

Graphique 18

Évolution de la couverture des services d'assainissement en Colombie de 1973 à 2005



Sources : CRA (2006), DANE (2008), Rentería, DNP (2008 b).

La fourniture des services d'eau et d'assainissement est décentralisée et assurée soit directement par les municipalités, soit par des opérateurs spécialisés privés, publics ou mixtes. La plupart des opérateurs ont entrepris de se transformer et de se moderniser et l'on observe une participation croissante du secteur privé, en particulier dans les grandes villes.

Cette amélioration résulte majoritairement des réformes sectorielles de la fin des années 1980 et de la première moitié des années 1990, qui ont redéfini les fonctions et responsabilités de chaque niveau d'administration publique et des établissements publics intervenant dans le secteur. Des ressources supplémentaires ont également été allouées au secteur et la régulation applicable à la participation du secteur privé a été établie.

Situation antérieure aux réformes

Avant les réformes, le secteur public assurait la fourniture quasi monopolistique des services d'eau et d'assainissement suivant un régime associant un modèle commercial public représenté par les entreprises publiques municipales (*Empresas Públicas Municipales*) – entreprises publiques relativement autonomes qui desservait de grandes villes et les capitales de certains départements – et un modèle auxiliaire, fortement centralisé, pour la desserte de villes de petite et moyenne importances et des zones rurales, dont le financement était entièrement assuré par l'État.

Les principaux problèmes du secteur étaient liés à une importante intervention politique dans la fixation des tarifs, à l'incapacité de ces tarifs à couvrir les coûts, à une mauvaise qualité des services, à des coûts de main-d'œuvre élevés et à une forte dépendance des investissements à l'égard des fonds publics.

• *Cadre juridique : réformes sectorielles des années 1990*

La Constitution de 1991 a établi les bases institutionnelles et juridiques d'une transformation définitive du secteur et d'une amélioration substantielle de l'accès aux services, de leur qualité et de leur continuité pour la population tout entière. Cette transformation reposait sur les principes suivants :

1. la liberté économique et la libre initiative privée dans les limites du bien commun et la libre concurrence économique sont un droit pour tous, mais elles impliquent des responsabilités ;
2. il appartient à l'État de veiller à la fourniture efficiente des services et celle-ci peut être assurée par des associations communautaires, des entreprises privées ou l'État lui-même ;
3. la régulation, le contrôle et la supervision relèvent également de la responsabilité de l'État ;
4. le rôle des municipalités est de veiller à ce que les services publics soient fournis à tous les habitants ;
5. les tarifs sont fixés en fonction de critères de coûts et d'efficience économique, mais aussi de solidarité et de redistribution des revenus.

La Loi 142 de 1994 a établi le régime des services publics résidentiels en vue de garantir l'efficacité et l'efficience de leur fourniture^[120], mais sous réserve des principes de libre concurrence et de libre accès au marché^[121]. Elle disposait que les services devaient être fournis par des entreprises de services publics (ESP) publiques, privées ou d'économie mixte, mais soumises au régime de droit privé. Les municipalités étaient autorisées à fournir des services à titre exceptionnel, de même que les structures communautaires de type associatif dans les petites villes et en zone rurale.

S'agissant du régime tarifaire, la Loi 142 établissait des critères d'efficience économique, de neutralité, de solidarité, de redistribution, d'autonomie financière, de simplicité et de transparence^[122] visant à l'expansion de la couverture des services et à

[120] Loi 142 de 1994, exposé des motifs, *Gaceta del Congreso, Año 1*, No. 162, 17 décembre 1992.

[121] Article 10 de la Loi 142 de 1994.

[122] Article 87 de la Loi 142 de 1994.

l'amélioration de la qualité. En outre, et conformément au principe de solidarité, elle disposait que les usagers des catégories 5 et 6 – ceux dont les revenus étaient les plus élevés – et les usagers industriels et commerciaux devaient subventionner les usagers des catégories 1, 2 et 3^[123], dont le revenu était plus modeste. Elle créait aussi les comités pour le développement des services publics^[124] : des mécanismes de participation visant à garantir aux usagers le droit d'exercer une surveillance sur la gestion du prestataire des services publics.

Derniers ajustements aux réformes. En 2007, des ajustements ont été apportés aux réformes pour résoudre les problèmes nés de leur mise en place et liés à l'utilisation efficiente des ressources. Ces problèmes n'avaient pas permis d'améliorer la qualité, la continuité et la couverture des services dans la même proportion que les ressources allouées au secteur, en particulier par le système général de participation (SGP). Trois textes juridiques ont apporté des ajustements particulièrement importants :

- la Loi 1151 de 2007, qui a fait des plans départementaux de gestion de l'eau (PDA) la principale stratégie sectorielle et qui conditionnait l'apport de ressources budgétaires de la nation à l'engagement des municipalités de respecter les règles du SGP en matière de dépenses ;
- l'Acte législatif n° 4, qui a instauré une participation spécifique pour le secteur de l'eau et de l'assainissement au sein du SGP^[125] ;
- la Loi 1176 de 2007, qui a réglementé cet Acte législatif et a spécifiquement attribué 5,4 % du SGP au secteur, à raison de 15 % pour les départements et de 85 % pour les municipalités.

• *Cadre institutionnel*

Organisation du secteur : compétences. En vertu de la décentralisation instaurée par les réformes des années 1990, les municipalités doivent assurer la fourniture des services par le biais d'entreprises de services publics, ESP, publiques, privées ou mixtes ou d'associations de type communautaires agréées. À l'échelon national, le Département national de la planification (DNP) est chargé de la conception, du suivi et de l'évaluation des politiques sectorielles. Le ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement territorial (MAVDT) est responsable quant à lui de l'exécution des politiques et des programmes pour le secteur. Le ministère de la Protection sociale est chargé, aux côtés du MAVDT, de fixer les normes de qualité de l'eau et de veiller,

[123] Voir plus loin, le paragraphe 2.3.4. : Subventions et contributions.

[124] Article 62 de la Loi 142 de 1994, modifiée par l'article 8 de la Loi 689 de 2001.

[125] Avant cette loi, les ressources des secteurs de l'eau potable et de l'assainissement de base provenaient du SGP et faisaient partie des 17 % du poste Dépenses générales.

par le biais des services départementaux de la santé, à ce qu'elles soient respectées par les prestataires de services. Enfin, le ministère du Trésor et du Crédit public est chargé du financement et de l'appui au secteur, à travers l'Agence de financement du développement territorial (Findeter).

Dans cette organisation, les fonctions de contrôle, de surveillance et d'inspection des services relèvent de l'État, tout comme la régulation économique, mais elles en sont séparées. La Surintendance des services publics résidentiels (SSPD) exerce le contrôle et la surveillance des opérateurs et gère le système consolidé d'information sectorielle (SIU). La régulation économique incombe à la Commission de régulation de l'eau et de l'assainissement de base (CRA) qui a notamment pour mission d'établir le régime tarifaire, de promouvoir la concurrence entre les opérateurs des services, de définir les méthodologies d'évaluation de la gestion, de mesurer l'efficacité financière, technique et administrative des prestataires de services et de réguler le monopole.

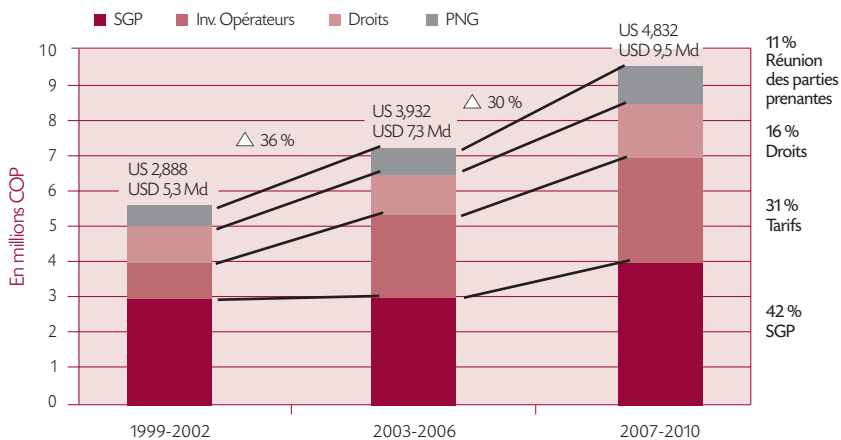
Les départements sont chargés de la mise en œuvre des Plans départementaux de gestion de l'eau (PDA), dont les objectifs sont entre autres :

- assurer la coordination interinstitutionnelle,
- accélérer le processus de modernisation du secteur et
- mettre en œuvre des schémas régionaux d'exploitation des services afin de réaliser des économies d'échelle.

Financement du secteur. Depuis les réformes, les ressources allouées au financement du secteur ont fortement augmenté, en particulier les transferts du budget national aux municipalités et aux départements opérés via le SGP. Ces transferts représentent environ 42 % des ressources allouées au secteur au cours des dix dernières années et plus de 2 milliards USD.

Graphique 19

Ressources du secteur de l'eau et de l'assainissement de base en Colombie entre 1999 et 2010



Sources : CRA (2006), DANE (2008), Rentería, DNP (2008 b).

Les recettes tarifaires représentent la deuxième source financière. Elles enregistrent une progression régulière due aux nouvelles méthodologies de fixation des tarifs établies par la CRA en 1995 et 2004, mais aussi à l'augmentation du taux de recouvrement des factures et à la progression de la culture de paiement, manifeste dans la plupart des villes de Colombie aujourd'hui.

Outre les transferts opérés via le SGP et les recettes tarifaires, le secteur dispose d'autres sources de financement :

- les fonds supplémentaires du budget national versés par le biais des programmes sectoriels du MAVDT ;
- les redevances perçues directement par les municipalités et les départements pour l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables et versées par le fonds national des redevances administré par le DNP pour financer des projets dans des régions spécifiques ;
- les contributions des autorités environnementales, les corporations autonomes régionales, qui proviennent des recettes et contributions versées par les opérateurs pour l'utilisation de la ressource en eau ;
- les fonds versés par des institutions de crédit nationales et multilatérales comme la Banque mondiale, la BID et la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Modèle tarifaire. En Colombie, les tarifs de l'eau et de l'assainissement sont soumis à un régime de marché régulé : les opérateurs fixent leurs tarifs comme ils l'entendent mais dans le strict respect des méthodologies de calcul établies par la CRA. La première méthodologie de fixation des tarifs, entrée en vigueur en 1995^[126], reposait sur le recouvrement des coûts des compagnies des eaux (coûts d'administration, d'exploitation et d'entretien induits par la fourniture des services ainsi que les investissements d'expansion et d'amélioration du réseau).

La deuxième étape de régulation a débuté avec les méthodologies de fixation des tarifs approuvées en 2004^[127], plus exigeantes au plan de l'efficacité et plus transparentes dans l'allocation des coûts, ce qui permet un meilleur contrôle des investissements. Dans ces méthodologies, les coûts de gestion et d'exploitation d'un opérateur sont comparés à une valeur de référence estimée à partir des informations communiquées par d'autres opérateurs.

Subventions et contributions. Le régime des subventions colombien comprend des subventions de la demande – qui couvrent le montant plus faible facturé à certains utilisateurs – et des subventions de l'offre, qui couvrent une partie des coûts d'investissement, soit par des paiements directs à l'opérateur aux fins de l'exécution de projets d'investissement, soit par la remise à l'opérateur d'infrastructures construites par un autre entrepreneur. Les subventions de la demande sont couvertes par les subventions dites « croisées » entre usagers, classés en six catégories. Les usagers des catégories 1, 2 et 3 perçoivent respectivement une subvention maximale de 70 %, 40 % et 15 %, les usagers de catégorie 4 paient le coût réel des services et ceux des catégories 5 et 6 – ainsi que les usagers industriels et commerciaux – paient une contribution de solidarité d'au moins 20 % du coût réel.

Du fait de la prépondérance des usagers des catégories basses dans la plupart des villes colombiennes, ce régime de subventions croisées présente un important déséquilibre. Pour couvrir ce déficit, les municipalités sont tenues d'établir le Fonds de solidarité et de redistribution des revenus, qui peut être en partie financé par les ressources du SGP et par d'autres ressources d'origine locale.

[126] Résolution n° 8 du 11 août.

[127] Résolution de la CRA n° 287 de 2004.

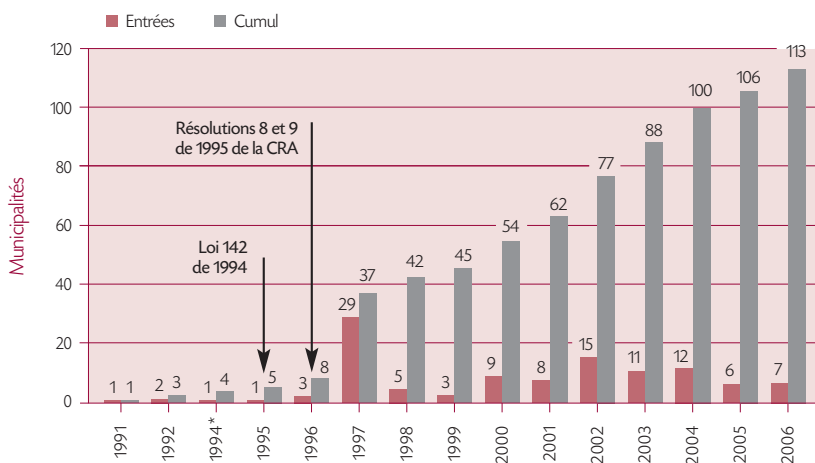
2.6.2. Participation du secteur privé

• Informations générales

Les réformes ont instauré les conditions de la modernisation du secteur et de l'intervention du secteur privé dans la fourniture des services suivant différentes modalités contractuelles. En 2006, le système d'information du SSPD montrait que 113 systèmes faisaient appel à des capitaux privés (voir graphique 20). Parmi ceux-ci, quatre opérateurs (des sociétés d'économie mixte avec participation de capitaux privés locaux) avaient démarré leur activité dans le secteur avant l'adoption de la Loi 142 de 1994^[128].

Graphique 20

Évolution de la participation privée dans l'exploitation des systèmes d'eau et d'assainissement



* Données indisponibles pour l'année 1993.
Source : SSPD – SUI (décembre 2006).

Un autre groupe important d'opérateurs privés, motivés par l'adoption de la Loi 142 et les premières méthodologies de régulation tarifaire, a pris pied dans le secteur entre 1995 et 2000 pour exploiter des systèmes d'eau et d'assainissement dans plus de 40 villes de diverses importances. Parmi ces municipalités figurait le groupe des 42 systèmes du département d'Antioquia, dont une entreprise publique, Acuantioquia,

[128] C'est le cas de Barranquilla, Santa Marta, Monteria et Florencia, où la crise des entreprises municipales de services publics a contraint à la création d'entreprises d'économie mixte pour l'exploitation des systèmes.

propriétaire des systèmes à cette époque, a confié l'exploitation entre 1996 et 1998 à des entreprises privées locales de petite et moyenne importance. Après 2000, un autre groupe important de villes a commencé à être desservi par des opérateurs privés dans le cadre du programme de modernisation du MAVDT.

D'après les données du SSPD, le secteur de l'eau colombien compte aujourd'hui environ 25 opérateurs faisant appel à des capitaux privés, dont 17 sont colombiens et huit sont étrangers. Ces derniers sont présents dans 28 villes, dont deux (Barranquilla et Carthagène) totalisent plus de 500 000 habitants^[129].

• *Le département d'Antioquia.*

Situé dans le nord-ouest de la Colombie, le département d'Antioquia s'étend sur 65 000 km² environ (principalement dans les Andes) et regroupe 125 municipalités. Sa capitale est Medellín – deuxième ville du pays par la population et l'activité économique – sise, avec huit autres villes plus petites, dans la vallée d'Aburrá, où se concentrent plus de 58 % de la population. D'après les données du recensement de 2005, sa population s'élève à 5 millions 682 276 habitants – soit 13,25 % de la population nationale^[130] – dont 48,2 % vivent au-dessous du seuil de pauvreté^[131] (un chiffre plus élevé que la moyenne nationale de 46,0 %). En 2008, le PIB du département s'élevait à 68,2 milliards COP, soit 14,42 % du PIB national tandis que son PIB par habitant atteignait 5 870 USD, soit 460 USD de plus que le PIB par habitant national, de 5 410 USD^[132].

[129] Rozo Vengoechea, Janvier, 2007.

[130] DANE, recensement national de 2005.

[131] Par définition, une personne qui vit au-dessous du seuil de pauvreté vit dans un foyer qui présente les caractéristiques suivantes : logement inadapté, sans accès aux services publics, surpopulation critique, faible scolarisation et forte dépendance économique (Dane, 2008).

[132] *Anuario Estadístico de Antioquia*, 2010.

Tableau 11 Principaux indicateurs économiques du département d'Antioquia et de la Colombie

Indicateurs socioéconomiques	Antioquia	Colombie
Besoins de base non satisfaits	16,2 %	27,8 %
Foyers sans services publics	11,4 %	7,4 %
Seuil de pauvreté	48,2 %	46 %
Accès à l'électricité	96,7 %	97,2 %
Accès à l'assainissement	75,9 %	73,9 %
Accès à l'eau potable	89,2 %	86,7 %
Foyers approvisionnés en eau de médiocre qualité	19,4 %	10,1 %
Taux d'illettrisme de la population de 15 ans et plus	6,9 %	7,4 %
Taux annuel d'inflation	7,7 %	7,7 %
Taux de chômage	12,1 %	11,2 %
Taux d'emploi	52,5 %	50,9 %
Exportations traditionnelles	4 038,6 MUSD	37 625,9 MUSD

Sources : DANE (2008), GEIH-DANE (2008), ICER (2008), SSPD, Anuario Estadístico de Antioquia (2008).

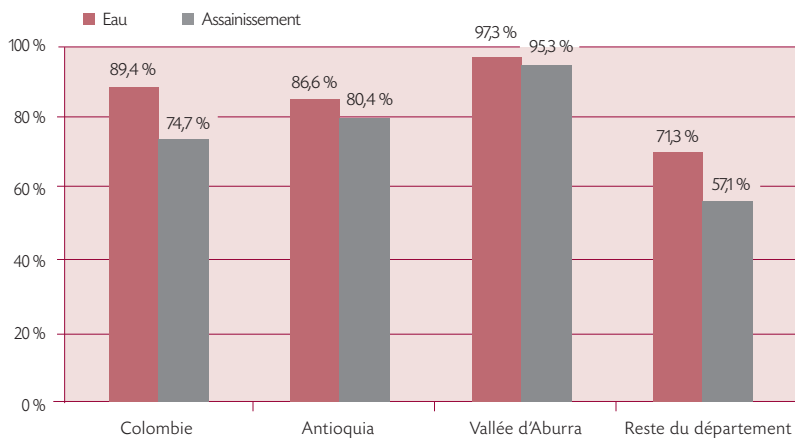
• Les services d'eau et d'assainissement.

La couverture en eau du département d'Antioquia est légèrement inférieure à la moyenne nationale, tandis que celle des services d'assainissement lui est supérieure (voir graphique 21). Pourtant, une analyse plus approfondie montre qu'à l'exclusion de Medellín et des huit villes de la vallée d'Aburrá desservies par *Empresas Públicas de Medellín*^[133], la couverture est inférieure à ce qu'elle est dans l'ensemble du pays.

[133] *Empresas Públicas de Medellín* est la plus grande entreprise colombienne de services publics. Outre l'eau et l'assainissement, elle fournit aussi des services de distribution d'électricité, de gaz, de télécommunications et d'autres services à plus de 500 000 usagers.

Graphique 21

Couverture des services d'eau et d'assainissement en Antioquia et en Colombie, 2008



Sources : GEIH-DANE (2008), Cálculo DNP-DDUPA, SSPD, Anuario Estadístico de Antioquia (2008).

Jusqu'à la mise en œuvre des réformes, les services d'eau et d'assainissement en Antioquia étaient sous la responsabilité d'*Empresas Públicas de Medellín*, qui desservait les communes de la vallée d'Aburrá, et d'Acuantoquia^[134], propriétaire et exploitant des systèmes d'eau et d'assainissement de 40 villes et deux villages. Les autres villes étaient desservies par des établissements de niveau départemental, tandis que les zones rurales et les petites localités étaient desservies par des associations communautaires.

• *Recours à des opérateurs privés locaux*

En 1995, conformément au mandat constitutionnel, Acuantoquia a transféré la responsabilité de la fourniture des services d'eau et d'assainissement aux municipalités. Comme elle était propriétaire des systèmes, il a été décidé de confier leur exploitation à des entreprises spécialisées après avoir sollicité l'autorisation des collectivités locales. Dans un premier temps, un contrat d'exploitation de l'infrastructure a été proposé à *Empresas Públicas de Medellín*, mais celle-ci l'a refusé, arguant qu'elle était en train de modifier sa structure et ses procédures pour s'adapter aux réformes récentes. Par la suite, des opérateurs étrangers ont également été invités à participer, mais ils

[134] *Acueductos y Alcantarillados de Antioquia, S.A.* était initialement une succursale d'INSFOPAL ; après sa liquidation en 1987, elle a été transformée en compagnie des eaux publique de niveau départemental, dont les communes et le département d'Antioquia étaient actionnaires.

ne se sont pas montrés très intéressés en raison de la petite taille du marché et des conditions de sécurité du pays à l'époque. Enfin, des sociétés de conseil ont été invitées à présenter des propositions pour l'administration, l'exploitation et l'entretien des 42 systèmes détenus par Acuantioquia. Huit petites et moyennes entreprises privées, dont Conhydra, ont été créées. Les 42 contrats d'exploitation leur ont tous été confiés.

Le cas de Conhydra

Origines de la société. En septembre 1996, suite à l'appel d'Acuantioquia, deux entreprises ont fusionné : HYDRA, société de conseil en gestion environnementale spécialiste de la conception de systèmes d'eau et d'assainissement, et SAGAS, entreprise de BTP ayant l'expérience de la construction d'infrastructures publiques. Il faut souligner ici que les associés des deux entreprises étaient originaires du même département d'Antioquia. Cela allait avoir une forte influence sur les résultats de la société, en raison de leur excellente connaissance de la région, mais surtout des caractéristiques culturelles de la population et de son fort sentiment d'identité régionale.

Conformément aux dispositions de la Loi 142 de 1994, les deux partenaires ont créé une « entreprise de services publics » (ESP). Suite à l'appel d'offres émis par Acuantioquia, Conhydra a obtenu l'administration, l'exploitation et l'entretien des systèmes d'eau et d'assainissement de cinq municipalités et des systèmes de distribution d'eau de trois autres villes.

Tableau 12 Premiers contrats entre Conhydra et Acuantioquia

	Ville/Village	Nombre d'usagers	Début d'exploitation	Service
1	Turbo	3 093	16 décembre 1996	Eau et assainissement
2	Marinilla	6 092	7 mars 1997	Eau et assainissement
3	Sonsón	4 340	1 ^{er} juillet 1997	Eau et assainissement
4	Santa Fe de Antioquia	3 225	15 septembre 1997	Eau et assainissement
5	Mutatá	699	20 octobre 1997	Eau
6	Chirodogó	2 914	4 octobre 1977	Eau et assainissement
7	Puerto Berrío	6 621	1 ^{er} décembre 1997	Eau et assainissement
8	El Capiro	313	3 octobre 1998	Eau

Source : Conhydra S.A. (2009).

Les contrats avec Acuantioquia. Tous les contrats conclus entre Conhydra et Acuantioquia étaient soumis au régime de droit privé ainsi qu'aux dispositions de la Loi 142 de 1994 et de la Résolution 3 du 8 juin 1995 de la CRA. Ils avaient pour objet « *l'exploitation, l'administration et l'entretien du système d'eau et d'assainissement...* »^[135].

Ces contrats ont été signés pour une durée de 15 ans, excepté à Marinilla où le maire et les usagers souhaitaient exercer une supervision plus étroite et n'ont accepté qu'une durée de cinq ans, avec reconduction conditionnée aux résultats. Le montant à payer aux contractants en rémunération de leur gestion allait de 10 % à 15 % des sommes effectivement encaissées chaque mois^[136].

Il faut remarquer que ces contrats se limitaient à l'exploitation et ne prévoyaient aucune obligation pour l'entreprise contractante d'investir dans l'amélioration et l'expansion du système. À cet égard, les contrats établissaient la création d'un Fonds de remplacement et d'expansion des réseaux alimenté par l'excédent de revenu mensuel dégagé après les dépenses d'administration, d'exploitation et d'entretien, le remboursement des crédits, les redevances d'exploitation et d'autres obligations budgétaires. Les ressources du fonds devaient être employées « [...] *exclusivement pour les projets de remplacement et d'expansion et les interventions d'urgence* »^[137], après un plan d'investissement convenu au préalable avec Acuantioquia ou l'autorité municipale. L'exploitant était également autorisé à établir le schéma directeur de l'eau et de l'assainissement et à réaliser les investissements d'exploitation, d'entretien, de remplacement et d'expansion requis avec les ressources provenant du fonds déjà évoqué ou d'autres sources^[138], mais imputées aux résultats du système ou à l'agence contractante.

Évolution de l'entreprise. Depuis sa création en 1996, Conhydra a connu une forte croissance et a sensiblement amélioré la qualité de ses services et diversifié ses métiers. Elle a ainsi remporté de nouveaux contrats dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (Buenaventura en 2002 et Hispania en 2008), de la distribution d'eau (aéroport international de Rionegro depuis février 2009) et, depuis décembre 2009, le traitement des eaux usées (16 stations de traitement dans un autre département, Cundinamarca).

Dans d'autres cas, des composantes isolées de l'administration et de l'exploitation lui ont été confiées, tel le contrat d'assistance technique signé avec EMPOCALDAS S.A. ESP. pour améliorer la gestion commerciale de 70 000 clients dans 23 communes du département de Caldas.

[135] Extrait des contrats.

[136] Ce pourcentage a été récemment renégocié à 7 % à Marinilla.

[137] Article 6 des contrats d'exploitation, d'entretien et d'administration du système.

[138] Système général de participation, FNR, ressources nationales. Voir : Cadre institutionnel - Financement du secteur.

De plus, grâce à l'expérience et aux connaissances acquises dans l'eau et l'assainissement, Conhydra a pu se diversifier dans quatre autres lignes de métier :

- Egeagua, dédiée à l'administration, l'exploitation et l'entretien des systèmes d'eau et d'assainissement, comme l'indiquent les contrats mentionnés plus haut ;
- Acoagua, spécialiste de l'assistance technique et du conseil en gestion des systèmes d'eau et d'assainissement. Forte d'une expérience de plus de 13 ans, cette ligne de métier propose plus de 150 procédures pour chaque processus lié à la fourniture de services d'eau et d'assainissement, sept programmes informatiques pour l'exploitation des services des eaux et un ensemble de méthodologies et de programmes pour atteindre les objectifs. À travers cette ligne de métier, Conhydra a été recrutée par d'autres municipalités colombiennes, le Programme Eau et assainissement de la Banque mondiale et, plus récemment, par le Gouvernement Péruvien pour la mise en oeuvre d'une assistance technique et de contrats de consultant dans le secteur^[139] ;
- Conagua. À travers cette ligne de métier, Conhydra exécute des contrats de construction, de remplacement et d'optimisation d'infrastructures d'eau et d'assainissement comprenant les réseaux de collecte, d'adduction et de distribution de l'eau, les stations de traitement et les réservoirs de stockage dans les villes où elle exploite les systèmes ;
- Siagua, le système d'information développé par Conhydra à l'intention des opérateurs publics et privés du secteur de l'eau, pour leur permettre d'améliorer les processus techniques, commerciaux, administratifs et financiers grâce à des applications spécialisées.

2.6.3. Analyse et évaluation des résultats

• *Administration de la société*

Depuis sa création, la société a une structure assez simple, avec un siège social à Medellín et des bureaux dans chaque ville avec laquelle elle a passé un contrat. Le siège social regroupe la direction générale, la planification et le support technique, ainsi que la facturation et la comptabilité. Dans les municipalités, des directeurs locaux sont autorisés à passer un contrat pour les petits services et fournitures nécessaires à l'exploitation des systèmes.

[139] Parmi ces contrats : 1) l'évaluation de l'expérience de la participation privée locale dans les services publics domestiques au Guatemala, au Salvador, au Nicaragua et au Honduras pour le Programme Eau et assainissement de la Banque mondiale ; 2) la fourniture d'une assistance technique à 16 municipalités d'Antioquia pour l'amélioration des services d'eau, des canalisations d'égout et de la propreté ; 3) l'évaluation du modèle de satisfaction des usagers pour l'Empresa Multipropósito de Calarcá S.A. E.S.P. ; puis 4) la fourniture d'une assistance technique pour l'amélioration de la gestion des services d'eau et d'assainissement des municipalités de Huando et Acostambo, dans la région Huancavelica au Pérou, pour le ministère de la Construction, de l'Habitat et de l'Assainissement.

Pour développer la gestion des procédés, la société a mis en place un système de gestion de la qualité conforme à la norme ISO 9001:2008, certifié par Icontec et validé à l'échelle internationale par IQ Net.

• *Relations avec le personnel*

Au plan des relations avec ses salariés, la culture d'entreprise de Conhydra repose sur la production de connaissances et la participation, ainsi que la formation et le renforcement des capacités en continu. Elle consiste aussi à recruter le plus grand nombre possible de salariés dans la ville où le système est exploité. Cette politique s'accompagne de coûts plus faibles mais aussi de créations d'emplois, ce qui a un impact sur l'économie locale et – surtout – favorise un meilleur investissement personnel des salariés car eux et leurs familles sont utilisateurs des services.

Dans la mise en œuvre de cette politique, la société a dû affronter les réalités locales telles que le manque de personnel possédant les compétences professionnelles requises, des travailleurs illettrés sans la formation technologique nécessaire pour répondre aux besoins opérationnels, etc. Elle a donc dû élaborer des stratégies de formation comprenant notamment l'organisation de stages des salariés dans des sociétés comparables ou dans ses autres sites, des accords avec des établissements d'enseignement pour aider les salariés à terminer leur éducation de base ou avec d'autres établissements de formation technologique, tels que le SENA^[140]. En interne, un programme spécial de développement des compétences professionnelles de ses salariés dans le domaine de la gestion de l'eau est en cours de déploiement : Catedra Conhydra.

L'effectif de la société a triplé en dix ans, passant de 100 salariés en 1999 à 282 en 2009. Sur la même période, le nombre d'utilisateurs a augmenté de plus de 35 %, d'autres composantes techniques ont été ajoutées aux activités – comme les unités de traitement des eaux usées de Marinilla et Santa Fe de Antioquia – et de nouveaux contrats ont été signés pour l'administration, l'exploitation et l'entretien des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement de villes situées dans d'autres départements.

• *Indicateurs de performances*

Les indicateurs de performances de la plupart des systèmes exploités par Conhydra ont enregistré une forte amélioration entre le démarrage d'activité de la société, en 1996, et septembre 2009. La couverture, la qualité de l'eau, la continuité des services, le pourcentage d'eau non comptabilisé, le taux de recouvrement des factures, etc.

[140] *Servicio Nacional de Aprendizaje* (Service national de formation professionnelle).

ont progressé dans toutes les municipalités et ont dépassé la moyenne nationale, à l'exception de Turbo, Chigorodó et Mutatá, situées dans la région d'Urabá et de Buenaventura. Cette exception tient sans doute aux caractéristiques géographiques de ces villes, situées dans des plaines, avec un climat chaud et des sources d'eau irrégulières, qui engendrent donc des coûts plus élevés de traitement, d'adduction et de distribution, mais aussi à leurs caractéristiques socioéconomiques. Elles accueillent en effet de nombreux migrants et personnes déplacées, présentent des taux élevés de pauvreté et de chômage et sont fortement touchées par les conflits auxquels le pays est en proie depuis plusieurs décennies (voir tableau 13).

Globalement, à l'exception des communes de l'Urabá mentionnées plus haut, tous ces indicateurs sont supérieurs à la moyenne nationale. Dans le cas de la continuité du service, par exemple, seulement trois des onze systèmes de Conhydra affichent une continuité inférieure à 100 % – qui correspond à un service 24h/24 – tandis que, selon les informations communiquées par le SSPD^[141], la continuité n'est que de 89 % dans d'autres villes comparables du pays.

[141] SSPD, Étude sectorielle des services publics d'eau et d'assainissement (*Estudio Sectorial de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado*), 2002 -2005.

Tableau 13 Indicateurs de performances de quatre systèmes exploités par Conhydra.

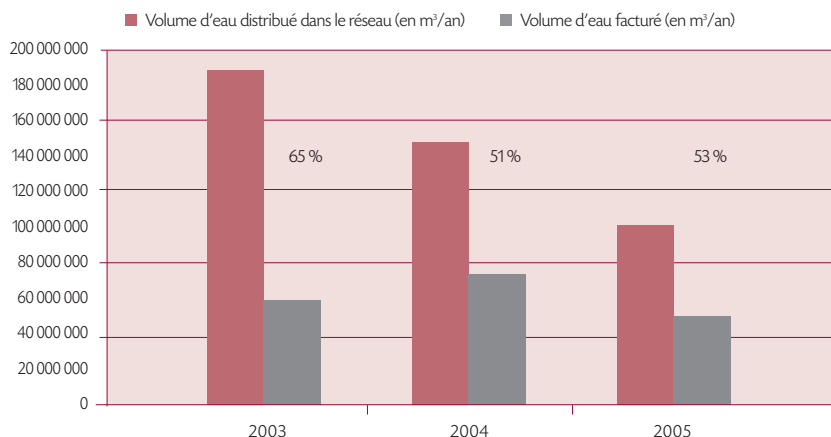
INDEX	Année	Marinilla	Santa Fe de Antioquia	Puerto Berrio	Turbo
Continuité	Démarrage	16	22	23	8
	septembre 2009	24	24	24	24
Pourcentage d'eau non comptabilisée	Démarrage	42 %	40 %	49 %	65 %
	septembre 2009	22 %	17 %	33 %	61 %
Qualité de l'eau	Démarrage	Satisfaisante	Insuffisante	Satisfaisante	Insuffisante
	septembre 2009	Satisfaisante	Satisfaisante	Satisfaisante	Satisfaisante
Nombre d'usagers des services d'eau	Démarrage	6 092	3 225	6 621	3 093
	septembre 2009	9 353	5 644	10 714	7 480
Nombre d'usagers des services d'assainissement	Démarrage	8 029	4 286	6 076	N/A
	septembre 2009	8 433	5 029	7 382	N/A
Taux de recouvrement des factures d'eau	Démarrage	90 %	69 %	57 %	46 %
	septembre 2009	99 %	100 %	89 %	74 %
Taux de recouvrement des factures d'eau d'assainissement	Démarrage	90 %	69 %	57 %	N/A
	septembre 2009	99 %	100 %	89 %	N/A
Taux de satisfaction	Démarrage	76 %	36 %	57 %	69 %
	septembre 2009	86 %	100 %	82 %	51 %
Couverture des services d'eau	Démarrage	96 %	91 %	80 %	59 %
	septembre 2009	100 %	100 %	100 %	71 %
Couverture des services d'assainissement	Démarrage	84 %	85 %	46 %	N/A
	septembre 2009	91 %	97 %	66 %	N/A

Source : informations communiquées par Conhydra (décembre 2009).

S'agissant du pourcentage d'eau non comptabilisée, quatre municipalités seulement – Turbo, Mutatá, Hispania et Buenaventura – enregistrent des pertes très supérieures à la moyenne nationale des villes comparables ; deux villes, Puerto Berrio et El Capiro, affichent des valeurs un peu supérieures au plafond de 30 % fixé par la CRA. Dans les cinq autres villes, le pourcentage d'eau non comptabilisée est nettement inférieur à la moyenne nationale et au plafond de 50 % fixé par la CRA, comme l'indique le graphique 22 pour les compagnies de taille comparable à celle de Conhydra.

Graphique 22

Évolution des pertes d'eau sur le réseau, 2003-2005, sociétés du groupe 4



Source : SSPD, Estudio Sectorial de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado (2002-2005).

• Évolution des tarifs et des subventions

Les systèmes exploités par Conhydra rencontrent un problème comparable à celui d'autres petites villes du pays, à savoir le déficit résultant de la structure tarifaire. En effet, la population des catégories 1, 2 et 3 – qui a droit à un tarif subventionné – est toujours beaucoup plus nombreuse que celle des catégories 5 et 6, dont les contributions sont censées couvrir les subventions. Le tableau 14 montre cette situation dans quatre des systèmes exploités par Conhydra. Trois villes ne comptent pratiquement aucune population de catégories 5 et 6 tandis que la population bénéficiant d'un tarif subventionné représente 90 % des usagers ; seule Santa Fe de Antioquia (destination très touristique comprenant de nombreuses fermes récréatives), compte des usagers de catégories 5 et 6 et la population bénéficiant de tarifs subventionnés atteint 79 %.

Tableau 14 Usagers par catégorie socioéconomique et type d'usage

Usage	Catégorie	Turbo		Pto. Berrio		Marinilla		Santa Fe de Ant.	
		Eau	Assainiss.	Eau	Assainiss.	Eau	Assainiss.	Eau	Assainiss.
Résidentiel	1	2 768	505	5 586	3 111	56	30	1 257	936
	2	2 304	1 137	2 752	2 482	1 776	1 426	2 087	1 926
	3	1 639	954	799	787	6 766	6 389	1 191	1 080
	4	63	47	1	1	70	46	59	16
	5							515	292
	6							155	15
Commercial		588	419	820	753	842	749	460	429
Industriel				2	1	3	2		
Officiel		61	30	87	74	60	55	65	55
Spécial		26	14	4	4	25	21	13	12
Total		7 449	3 106	10 051	7 213	9 598	8 718	5 802	4 761

Source : informations communiquées par Conhydra (décembre 2009).

Bien que ce déficit doive être couvert par les ressources provenant du SGP ou d'autres sources que les municipalités doivent transférer au Fonds de solidarité et de redistribution des revenus, rares sont les maires qui effectuent ce transfert. Sur les quatre municipalités de l'échantillon exploité par Conhydra, seule Marinilla verse sa contribution au Fonds, sans toutefois couvrir l'intégralité du déficit.

Face à ce problème, de nombreuses villes, notamment quelques communes exploitées par Conhydra, ont réduit le pourcentage des subventions aux catégories 1, 2 et 3 au-dessous du maximum autorisé par la réglementation, comme le montre le tableau 15.

Tableau 15 *Distribution des subventions et contributions par catégorie d'utilisateurs et usage*

	Pourcentages de subventions			Pourcentages de contributions			
	Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3	Cat. 5	Cat. 6	Commercial	Industriel
Marinilla	30	20	-	50	-	50	30
Pto. Berrio	40	30	5	50		50	30
Santa Fe	36	29	-	50	-	50	30
Turbo	40	30	5	50	-	50	30

Source : informations communiquées par Conhydra (décembre 2009).

Dans toutes les villes de l'échantillon, les subventions sont inférieures au maximum autorisé par la CRA et, dans certaines d'entre elles (comme Santa Fe de Antioquia et Marinilla), les usagers de catégorie 3 ne perçoivent aucune subvention. Cette situation explique que certaines de ces villes génèrent d'importantes ressources pour les investissements, comme nous le verrons plus loin. En ce qui concerne les tarifs, leur évolution est comparable à celle d'autres villes d'importance égale à celles desservies par Conhydra. Ils sont tous estimés conformément à la méthodologie établie par l'entité de régulation. Néanmoins, dans les villes situées en plaine dont le climat est chaud et la ressource en eau est de moins bonne qualité, la structure tarifaire comprend une part plus importante de « coûts fixes ».

• *Financement des investissements*

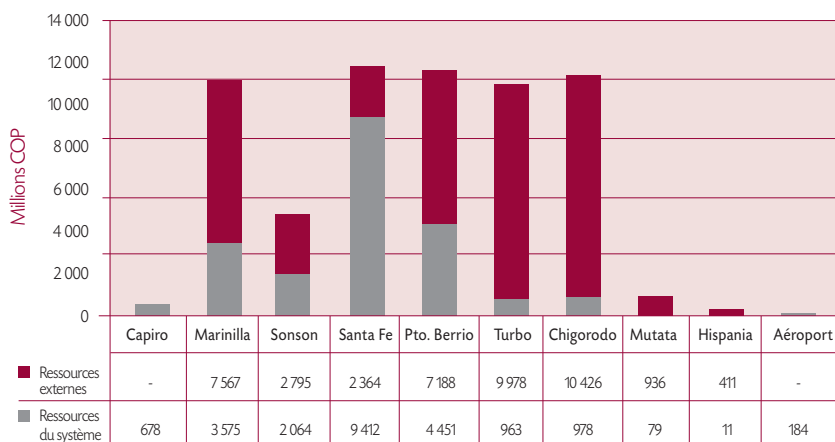
Comme il a été précédemment expliqué, ni Conhydra, ni les autres opérateurs ayant passé contrat avec Acuantioquia n'ont l'obligation d'investir dans le système qu'ils exploitent, qui demeure un bien public^[142]. Les ressources investies jusqu'ici dans l'amélioration, le remplacement et l'expansion des systèmes viennent principalement du SGP et des autres sources nationales (mentionnées au paragraphe 2.6.2). Néanmoins, même avec le déséquilibre entre les usagers subventionnés et les contributeurs, la contribution de l'exploitation interne, via les tarifs, au financement des investissements croît dans l'ensemble du pays, en particulier dans les grandes villes.

[142] Les contrats d'exploitation signés à l'origine avec Acuantioquia ont été transférés par la suite aux municipalités ou aux entreprises de services publics qui ont été créées.

Dans les municipalités exploitées par Conhydra, les recettes tarifaires représentent à peu près 30 % des ressources totales investies depuis le démarrage de l'activité et environ 36,46 millions USD. Les autres financements proviennent de sources nationales et locales, surtout des ressources transférées aux municipalités par le SGP. Le graphique 23 présente le montant des investissements réalisés jusqu'en septembre 2009 dans les systèmes exploités par Conhydra. On notera que, dans le cas de Santa Fe de Antioquia, la part des recettes tarifaires est quatre fois plus élevée que les autres sources de fonds destinés aux investissements, au contraire d'autres villes où les ressources pour les investissements générées par l'exploitation du système sont très basses.

Graphique 23

Investissement dans les systèmes exploités par Conhydra



Source : Conhydra (décembre 2009).

● *Relations avec la population*

Le premier impact des réformes sectorielles sur la quasi-totalité des usagers des services publics a été l'augmentation des factures résultant de l'application de nouvelles structures tarifaires visant à récupérer les coûts et à éliminer les subventions supérieures au maximum autorisé. Sur ce point, Conhydra et d'autres opérateurs privés, surtout dans les villes de petite et moyenne importances, ont dû trouver des stratégies pour échanger avec la population locale afin d'atténuer les réactions négatives à leur égard et de garantir le paiement ponctuel des services. Dans le cas de Conhydra, ces stratégies ont été particulièrement fructueuses et elles se reflètent dans le niveau élevé de satisfaction des usagers et les taux élevés de recouvrement des factures dans la quasi-totalité des villes desservies par la société (voir tableau 13).

La stratégie de communication de Conhydra avec la population comprend deux types d'actions : les premières sont internes à la société et menées dans le cadre des activités courantes de ses salariés ; les secondes, extérieures à la société, concernent directement les différentes populations : clients, maires, étudiants, femmes, groupes d'intérêts catégoriels, etc.

- La composante interne de cette stratégie concerne les activités visant essentiellement l'amélioration des services (en termes d'expansion de la couverture, de qualité de l'eau et de continuité des services) et le service clients (surtout du point de vue d'une réponse rapide aux réclamations relatives à la qualité et à la facturation). Une enquête annuelle effectuée par Conhydra facilite ses relations avec la population et les autorités locales. Elle mesure la satisfaction des usagers au plan de la qualité de l'eau, de la continuité du service, de l'écoute des salariés, des délais de réponse aux réclamations et aux demandes concernant des indemnités, de l'intégrité de la société, etc. Les résultats de ces mesures sont cohérents avec la qualité du service fourni. De plus, on a remarqué que les usagers appréciaient beaucoup ces initiatives de participation citoyenne promues par la société, les informations fournies par différents médias et le soutien de la société aux activités culturelles, sociales et associatives locales.
- La composante externe de la stratégie comprend un ensemble de projets et d'événements auxquels participent de nombreux usagers, dont nous donnons ici quelques exemples :
 - *projet de sensibilisation à l'eau* : un ensemble d'activités informelles sur l'utilisation conduites par des jeunes dans chaque ville ;
 - *Conhydra dans le quartier* : un programme participatif dans le cadre duquel la société se rend dans un quartier et met en place divers programmes sociaux et activités éducatives autour de l'utilisation et de la gestion de l'eau (ce qui conforte ses relations avec ses clients) ;
 - *des ateliers de sensibilisation à l'environnement dans les écoles* : des temps de rencontre auxquels participent de nombreux élèves d'établissements publics et privés dans une large tranche d'âge. Ces ateliers visent à informer sur des questions telles que la qualité de l'eau, l'utilisation économe de l'eau, le réchauffement planétaire, le cycle hydrologique, la protection de l'environnement ou encore les droits et devoirs des usagers des services ;
 - *des visites guidées du système*, pour informer les usagers sur le processus de production d'eau potable, du prélèvement à la source au traitement des eaux usées. Ces visites guidées des installations d'eau et d'assainissement font partie des stratégies les plus fructueuses pour entretenir de bonnes relations avec la population locale. Elles conduisent à une meilleure appréciation de la ressource en eau et à une meilleure compréhension de l'utilité de payer pour son traitement et sa distribution au foyer.

• *Relations avec les collectivités locales*

Pour tous les opérateurs privés, les relations avec les autorités locales, les maires et les conseils jouent un rôle très important dans la bonne conduite de leurs activités contractuelles. Puisque la loi leur confie la responsabilité de la fourniture des services, c'est d'eux que dépendent la continuité et la gestion des contrats d'exploitation^[143] mais aussi l'allocation de ressources aux investissements provenant de différentes sources et des contributions du fonds de solidarité et de redistribution des revenus, qui aide à équilibrer le déficit entre subventions et contributions. À ce titre, Conhydra travaille constamment avec les autorités locales en vue d'améliorer les services d'eau et d'assainissement, mais aussi de leur apporter un appui technique et administratif pour l'exécution des procédures requises pour percevoir les fonds de l'État et d'autres sources destinés aux investissements. Les résultats de cet appui transparaissent dans le montant des fonds (différent de ceux générés en interne par le biais des recettes tarifaires) que les villes desservies par Conhydra ont alloués aux investissements : plus de 21 millions USD (voir graphique 23).

Par ailleurs, la société soumet en fin d'année son rapport annuel aux autorités locales, mais elle entretient aussi de nombreux contacts avec elles et la population autour des programmes et des projets de l'année suivante. Enfin, elle soutient la formation des comités de développement et de contrôle social et encourage le travail de veille citoyenne concernant les performances des services publics et la protection de l'environnement.

• *Relations avec les autres opérateurs*

Les relations de Conhydra avec les autres opérateurs s'inscrivent dans deux cadres : d'une part, celui des associations professionnelles visant à influencer les politiques et à défendre leurs intérêts communs (surtout ceux des opérateurs locaux) et, d'autre part, celui de la commercialisation des services techniques d'appui aux activités d'autres systèmes.

Dans le domaine des associations professionnelles, Conhydra et d'autres opérateurs sont affiliés à la Chambre colombienne des infrastructures (CCI) et ils ont pu jouer un rôle important en matière d'infrastructures de services publics. À cet égard, il faut noter qu'il existe deux autres associations de ce type en Colombie : Acodal et Andesco^[144], qui fédèrent davantage de membres et ont une plus grande capacité

[143] Dans le cas des opérateurs privés d'Antioquia, le contrat initial a été conclu avec Acuantioquia. Ensuite, suite à sa liquidation définitive, les contrats ont été transférés aux municipalités.

[144] Acodal, Association colombienne d'ingénierie sanitaire et environnementale ; Andesco, Association nationale des entreprises de services publics résidentiels.

d'influence sur les décisions politiques. Les grands opérateurs et d'autres sociétés du secteur sont les forces vives de ces associations et les petits opérateurs locaux pèsent moins sur les décisions politiques.

Dans le cadre commercial, comme nous l'avons vu, Conhydra a développé et systématisé une série de procédures et d'applications techniques, financières et commerciales, ainsi qu'un système d'information spécialisé pour le secteur (qu'elle vend à d'autres petits et grands opérateurs avec de très bons résultats). De même, la société a signé des contrats d'assistance technique avec des compagnies des eaux publiques en Colombie et dans d'autres pays d'Amérique latine visant à améliorer différentes composantes de la fourniture de services d'eau et d'assainissement.

Conclusion

Étant donné le contexte institutionnel, politique et social de la Colombie aujourd'hui, la première conclusion qui ressort de l'analyse de l'expérience et des résultats de Conhydra est qu'un opérateur privé local comparable et fournissant des services d'eau et d'assainissement à un groupe de collectivités de taille comparable pourrait obtenir de meilleurs résultats opérationnels et financiers qu'un opérateur étranger ou international. En fait, cinq des huit opérateurs initialement recrutés par Acuantioquia sont encore sur le marché et obtiennent des résultats similaires à ceux de Conhydra.

À capacités techniques et qualité de services comparables, le principal avantage de ces opérateurs locaux par rapport aux opérateurs étrangers ou internationaux réside dans leur excellente connaissance de la situation locale. Celle-ci leur a permis de concevoir et d'appliquer des stratégies d'échanges très efficaces avec diverses parties prenantes du secteur, en particulier les clients et les collectivités locales. Leur autre avantage important est leur connaissance approfondie du cadre réglementaire colombien et leur capacité à interagir efficacement avec les autorités nationales de régulation et de surveillance – comme la CRA et le SSPD – et avec les autorités chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques sectorielles.

L'efficacité de cette stratégie relationnelle apparaît d'abord dans la réalisation des principaux objectifs de la société tels que l'amélioration des services, l'expansion de la couverture, l'augmentation du taux de recouvrement des factures, l'accès aux ressources allouées par l'État aux investissements, la participation au processus de décision sectoriel au niveau local et d'autres décrits précédemment. L'autre indicateur du succès de cette stratégie sera la continuité de la quasi-totalité des contrats d'exploitation signés par Conhydra et d'autres opérateurs locaux. Cette continuité est généralement menacée par les remaniements politiques au sein des autorités locales : les maires nouvellement élus veulent mettre un terme aux contrats existants et créer une nouvelle entreprise pour exploiter les systèmes ou faire appel à un nouvel opérateur plus proche de leurs intérêts^[145].

[145] Cela a été le cas à Rionegro, une autre ville d'Antioquia, où un opérateur international, Suez-Lyonnaise des eaux, a emporté le contrat d'exploitation du système. Par la suite, lorsqu'un nouveau maire a été élu, il a mis fin au contrat en arguant de la violation de certaines clauses contractuelles.

Paradoxalement, malgré les gains et l'expansion indéniables des opérateurs privés locaux, on observe un effritement de leur positionnement, non seulement face aux opérateurs privés internationaux, mais surtout face aux grands opérateurs publics nationaux tels EPM de Medellin. Cette situation est le résultat le plus récent des ajustements apportés aux réformes en 2007, qui encouragent ouvertement les schémas régionaux tels que celui de Triple A à Atlantico et d'EPM à Medellin, qui étendent leurs activités aux communes avoisinantes ^[146].

Il faut remarquer ici que, rien qu'en Antioquia, cinq nouvelles entreprises régionales ont été créées dans le cadre du Plan départemental de gestion de l'eau et qu'EPM détient plus de 56 % du capital de trois d'entre elles (*Aguas de Uraba*, *Empresa Regional de Occidente* et *Empresa Regional del Oriente Antioqueno*). Conhydra travaille dans plusieurs villes associées à ces entreprises régionales, mais il est probable qu'à l'échéance de ses contrats, l'exploitation des systèmes reviendra à EPM.

À ce stade, il est évident que, dans ce scénario où les opérateurs du secteur de l'eau tentent d'emporter des marchés plus importants constitués de communes regroupées (conformément aux schémas régionaux promus par les départements), les opérateurs locaux de petite et moyenne envergures sont nettement désavantagés, non seulement par leur faible capacité financière déjà évoquée ^[147], mais aussi sur les plans technique et opérationnel. C'est pourquoi, pour pouvoir prétendre à des marchés plus importants, certains de ces opérateurs ont choisi de s'associer avec des opérateurs disposant d'une capacité financière et technique plus développée. C'est le cas de Conhydra, qui s'est associée à Hidroestudios, Mejia, Villegas, HVM, LTDA. au sein d'une nouvelle société, Hidropacífico S.A., afin d'obtenir le contrat d'exploitation des services de Buenaventura, une ville de plus de 40 000 usagers.

En résumé, du fait des nouvelles politiques sectorielles – plus particulièrement les plans départementaux de gestion de l'eau (PDA), les opérateurs de petite et moyenne importance tels Conhydra sont aujourd'hui nettement désavantagés, malgré leur expérience du secteur et leurs excellents résultats face aux opérateurs privés internationaux. Ils sont encore plus désavantagés face aux grands opérateurs publics sur lesquels ils pourraient avoir un avantage concurrentiel au plan de la connaissance des réalités colombiennes mais pas de la capacité technique et financière.

[146] Loi 1151, 2007, Plan national de développement 2007-2001, dans son article 6 dispose « [...] la stratégie d'eau potable et d'assainissement encouragera la gestion entrepreneuriale et les schémas régionaux par la mise en œuvre de plans départementaux de gestion de l'eau. » Elle ordonne également « [...] d'effectuer les transformations avec des opérateurs spécialisés, si possible dans le cadre de schémas régionaux. »

[147] En Colombie, il n'existe pas de fonds spécial ou dédié pour financer les infrastructures de services publics. Les opérateurs n'ont accès qu'à des prêts commerciaux ordinaires dont la durée est limitée à cinq ans, et bien que Findeter doive en théorie servir ce marché, elle le fait par l'intermédiaire d'une banque commerciale qui impose les mêmes exigences.

Cette situation appelle une dernière remarque concernant le manque d'influence des opérateurs tels Conhydra sur les politiques publiques. Il est évident que les grandes associations sectorielles, Andesco et Acodal, dotées d'une forte capacité de lobbying auprès des institutions de l'État ont fait la part belle aux intérêts des grandes sociétés, nationales et internationales. Cette capacité d'influence est manifeste dans les politiques sectorielles les plus récentes énoncées dans le Plan de développement colombien 2007-2010, qui encouragent les schémas régionaux dirigés par les grandes compagnies des eaux, déjà en cours de déploiement.

Bibliographie

CÁRDENAS, F. (2003), “Estudio de Caso de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Colombia”, Banque interaméricaine de développement, département du Développement durable, Washington DC.

CRA (2006), “Impactos Regulatorios en los Sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, Bogota.

CRA (2001a), “El estado del Arte de la Regulación en el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia”, Bogota.

CRA (2001b), *Resolución Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, No 151 de 2001.*

CONGRESO NACIONAL DE COLOMBIA (1992), “Exposición de Motivos de la Ley 142 de 1994”, Gaceta del Congreso, Année 1, No. 162, Bogota.

DANE (2008), *Encuesta de Calidad de Vida 2008*, Bogota.

DNP (2008a), “Reforma al Sistema General de Participaciones de Agua y Saneamiento y Estrategia de Monitoreo y Seguimiento”, présenté au Forum de l’eau transparente, Bogota.

DNP (2008b), *Estadísticas del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia*, Bogota.

DNP (2007a), “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, Documento Conpes 3463, Bogota.

DNP (2007b), actualisation du document : “Las Regalías en Colombia”, Bogota.

DNP (2006), *Colombia Visión 2019 – Ciudades Amables*, DDUPA-DNP, Bogota.

DNP (2005a), “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”, Documento Conpes 3383, Bogota.

DNP (2005b), Documento CONPES 3383, “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”, Bogota.

DNP (2003), “Importancia de la Estratégica del Programa de Modernización Empresarial en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico”, DDUPRE- MADVT, Bogota.

DNP (1997), Documento CONPES 2912, "La Participación Privada en Agua Potable y Saneamiento Básico : Política y Estrategia", Bogota.

DNP et MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DU LOGEMENT, ET DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (2004), *Lineamientos de Política para un Plan de Desarrollo Sectorial de Agua Potable y Saneamiento básico y Ambiental*, Direction de l'Eau et de l'Assainissement, Bogota.

DNP PLAN (1990), *Plan Nacional de Desarrollo 1990 – 1994: La Revolución Pacífica*, Bogota.

DNP, SSPD, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2008), *Uso y Ejecución de las Transferencias para Agua Potable y Saneamiento Básico*, Bogota.

DOMÍNGUEZ TORRES, C. et E. URIBE BOTERO (2005), "Evolución del Servicio de Acueducto y Alcantarillado durante la Última Década", Documento CEDE, 2005-19, ISSN, 1657-7191, (édition électronique).

ROZO, J. (2007), "Participación Privada y Desarrollo Empresarial en los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en Colombia: Cuándo, cómo y dónde?", *Revue de la régulation de l'eau et de l'assainissement*, CRA, Bogota.

SILVA SALAMANCA, J. (2007), *Reformas Estructurales en el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia, 1990-2006*, Bogota.

URIBE BOTERO, E. et P. RODA FORNAGUERA (2005), *El Sector de Agua Potable y Alcantarillado en Colombia*, Bogota.

Troisième partie :

Un nouveau regard sur les modes
d'intervention des acteurs privés :
le retour du pragmatisme ?

3.1.

Un PPP particulier : la société d'économie mixte ou "empresa mixta"

V. CASTRO et J. JANSSENS

Introduction

Partout dans le monde, l'importance du secteur de l'eau et de l'assainissement pousse les pouvoirs publics à rechercher des approches innovantes pour mettre à profit les compétences de gestion et les capacités d'investissement du secteur privé. Cette étude du modèle de l'*empresa mixta* a été entreprise afin de mieux appréhender sa structure, son applicabilité et sa capacité à réduire les risques dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Les dix dernières années ont été riches d'enseignements sur les *empresas mixtas*, en particulier en Amérique latine. *Empresa mixta* – littéralement « entreprise mixte » en espagnol – est le terme usuel pour désigner les sociétés d'économie mixte, associant capitaux publics et privés. Dans le secteur de l'eau, ce modèle a d'abord été appliqué en Espagne, puis il s'est étendu à l'Amérique latine, en particulier au Brésil, en Colombie, à Cuba et au Mexique.

La première *empresa mixta* créée dans le secteur de l'eau a été *Aguas de Alicante S.A.*, société espagnole fondée en 1953 et aujourd'hui appelée *Aguas Municipalizadas de Alicante, Empresa Mixta (AMAEM)*. Le partenaire privé, *Aguas de Barcelona (Agbar)* a ensuite transposé son expérience réussie en Amérique latine. L'expérience a montré que le modèle de l'*empresa mixta* peut être une forme de PPP plus acceptable pour le secteur public car il lui permet de conserver un certain contrôle.

Sur le plan de la gouvernance et de l'autonomie, le fonctionnement d'une *empresa mixta* s'apparente à celui d'une société par actions : le partenaire public (une commune par exemple) crée une nouvelle société dans laquelle il peut conserver une participation

majoritaire tandis qu'un ou plusieurs investisseurs privés réunis autour d'un opérateur ayant la capacité d'optimiser les procédés et le service client détiennent une participation minoritaire – et inversement. De plus, le partenaire privé conclut un contrat avec le partenaire public afin d'organiser la gestion courante des services. Le secteur de l'eau et de l'assainissement présente des caractéristiques particulières qui compliquent la fourniture et la gestion des services (monopole naturel et coût d'entrée et d'expansion élevé). Le modèle de l'*empresa mixta* peut atténuer les risques les plus importants en sollicitant les forces des partenaires des deux secteurs.

Cet article présente les principales caractéristiques des *empresas mixtas* du secteur de l'eau – en particulier leurs capacités d'atténuation des risques – et tire des conclusions générales de l'expérience de Carthagène, en Colombie.

3.1.1. Raison d'être et base juridique

Ce sont les importantes difficultés opérationnelles et financières du secteur de l'eau et de l'assainissement qui conduisent à envisager la participation du secteur privé. En effet, lorsque les pouvoirs publics peinent à répondre à la demande présente et future, celui-ci peut apporter son expertise managériale et technique ainsi que ses ressources financières pour améliorer les services et développer la couverture. La condition préalable est que la législation nationale autorise la participation – y compris capitalistique – d'acteurs privés dans le secteur de l'eau. Les statuts de la société commune définissent les pourcentages respectivement détenus par les associés public et privé.

Hormis à Cuba, où les services sont centralisés et le partenaire public est l'*Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos*, le partenaire public est en général une commune habilitée à fournir des services d'eau et d'assainissement. Ce partenaire – que nous appellerons ci-après la municipalité – peut rencontrer des problèmes d'efficacité opérationnelle, de faibles capacités de son personnel ou être dans l'incapacité d'attirer des investissements suffisants.

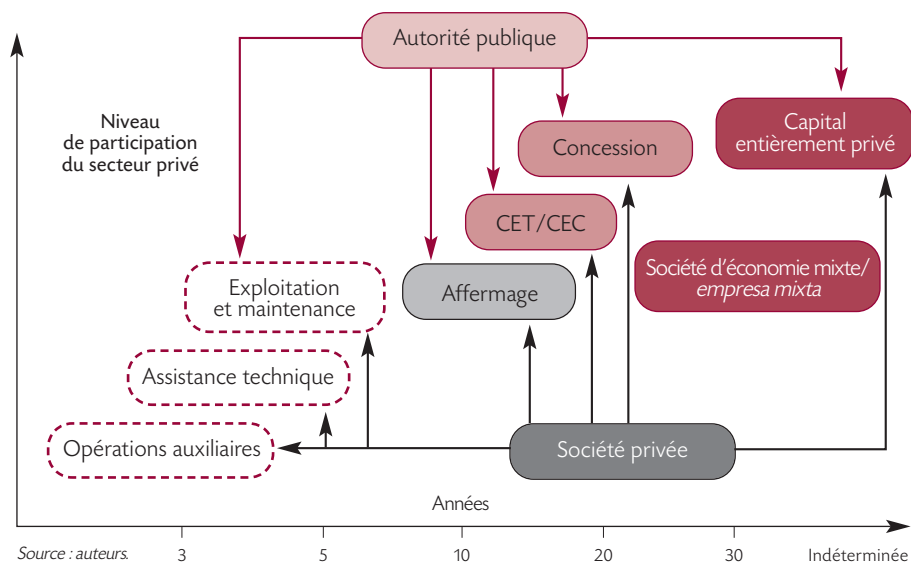
Face à ces difficultés, la municipalité peut créer une *empresa mixta* dans laquelle elle conserve généralement une participation majoritaire (51 %) même si dans certains cas, le partenaire privé est l'associé majoritaire (comme SANEANTINS au Brésil et Triple A à Baranquilla en Colombie). La participation privée peut être détenue par un ou plusieurs investisseur(s). L'*empresa mixta* a ceci de particulier que le principal partenaire privé conclut également avec le partenaire public un contrat de gestion lui octroyant le contrôle complet des opérations courantes. Le partenaire privé peut ainsi avoir la double qualité d'opérateur et d'associé. En Espagne, les contrats de gestion

au sein des *empresas mixtas* sont habituellement conclus pour 50 – voire 75 – ans. Le fonctionnement des *empresas mixtas* est identique à celui d'une société par actions ordinaire au plan de la gouvernance et de l'autonomie. Les bénéficiaires sont répartis entre les associés en proportion de leur participation au capital.

Les municipalités qui ont opté pour le modèle de société commune avec un opérateur privé expérimenté sont généralement animées par la volonté d'accroître leurs capacités professionnelles en mobilisant le savoir-faire de l'associé privé (BNWP, 2002). Parallèlement, elles souhaitent céder leurs responsabilités relatives à la fourniture de services de l'eau à une autre partie tout en conservant un certain contrôle à travers leur participation majoritaire dans la société et la propriété pleine sur les actifs physiques. Cependant, l'opérateur a l'autonomie des décisions, il nomme le directeur général et ne consulte le conseil d'administration que pour les questions prioritaires.

Cependant, les municipalités qui envisagent de faire appel au secteur privé pour accroître l'efficacité des services des eaux ont le choix entre toute une palette d'options de PPP (cf. schéma 3), chacune présentant ses avantages et inconvénients. Une *empresa mixta* se caractérise par une durée de contrat sensiblement plus longue que celle d'un contrat de gestion (50 ans contre 10 ans) et par un partage des risques entre les partenaires plus équitable que dans un projet CET/CEC ou dans un contrat de gestion. Comparativement aux autres modèles de PPP, la durée plus longue du contrat alliée à la participation au capital du partenaire privé implique que celui-ci a une vision stratégique du secteur et vise la viabilité de la structure des services. Cette vision va bien au-delà de l'objectif des partenaires privés dans le cadre d'un projet de type CET/CEC par exemple. Et contrairement à un *lease*, le partenaire privé d'une *empresa mixta* peut également détenir l'infrastructure nouvelle ou existante proportionnellement à sa participation au capital et il est chargé de financer les nouveaux investissements sur les recettes d'exploitation. En matière d'investissement, les responsabilités varient selon les contextes et le moment du contrat mais elles sont négociées et sont définies dans le contrat de l'opérateur. On attend généralement de celui-ci qu'il finance davantage d'investissements à mesure de l'augmentation de l'excédent d'exploitation. Le plus souvent, les investissements d'expansion et de rattrapage de la croissance urbaine sont plutôt de la responsabilité du gouvernement local.

Schéma 3 Comparaison des modèles de PPP – durée et niveau de participation privée



3.1.2. Répartition du capital, opérations et surveillance

Comme nous venons de le voir, la municipalité détient généralement une participation majoritaire dans le capital de l'*empresa mixta* dont les statuts fixent la répartition du capital entre secteur public et secteur privé, le montant du capital autorisé et les modalités de financement des nouveaux investissements par les associés. Le contrat de gestion stipule la rémunération de l'opérateur/associé privé, qui est généralement exprimée en pourcentage des recettes brutes. La municipalité peut aussi exiger qu'il verse un « loyer » annuel sur les recettes au titre de l'utilisation des immobilisations existantes. Une partie des bénéfices annuels est distribuée aux associés en proportion de leur participation à la clôture de chaque exercice.

Schéma 4 Comparaison des modèles de PPP – durée et niveau de participation privée

Répartition du capital

- Le partenaire public est habituellement l'associé majoritaire.
- L'opérateur ou les opérateurs privés sont habituellement l'actionnaire minoritaire.

Gouvernance

- L'assemblée générale des actionnaires (AG) élit les administrateurs et approuve les comptes.
- L'AG se réunit au moins une fois par an.
- Le conseil d'administration est présidé par le maire.
- Le conseil d'administration comprend souvent une majorité de partenaires privés.

Opérations

- Contrat de gestion conclu avec l'associé/l'opérateur privé pour la gestion et les opérations courantes
- L'opérateur privé propose un directeur général, lequel doit être approuvé par le conseil d'administration.
- Gestion régie par le Code du commerce du pays.

Source : auteurs.

Le contrat de gestion confère à l'opérateur/associé privé l'entière responsabilité des opérations courantes et une pleine autonomie en la matière. En l'absence de fournisseur d'eau en gros séparé, ces responsabilités couvrent généralement la production, le traitement et la distribution de l'eau ainsi que tous les services relatifs aux clients, facturation et encaissement compris.

La surveillance de l'*empresa mixta* intervient à deux niveaux : la gouvernance d'entreprise et la régulation sectorielle. S'agissant de la gouvernance d'entreprise, les associés public et privé sont représentés à l'assemblée générale des actionnaires (AG). L'AG élit le conseil d'administration de la société. L'associé/opérateur privé peut proposer des candidats au poste de directeur général sous réserve de l'approbation du conseil d'administration, qui nomme le directeur en dernier ressort. S'agissant de la régulation sectorielle, deux aspects sont à considérer : la qualité d'une part, et l'économie, ou *tarification*, d'autre part. La qualité de l'eau étant une considération sanitaire et environnementale, sa régulation incombe généralement au ministère de la Santé ou à celui de l'Environnement, ou bien aux deux. À cette fin, ils fixent des normes et surveillent la conformité de la qualité de l'eau potable et des effluents rejetés dans l'environnement.

La régulation économique concerne les tarifs. L'organe chargé de la fixation des tarifs diffère d'un pays à l'autre, selon qu'il existe ou non une autorité nationale de régulation sectorielle ou que la responsabilité en incombe à la municipalité ou à une commission des prix. En Espagne, les municipalités suggèrent les tarifs, et les autorisent en dernier ressort, dans le cadre de la régulation générale exercée par une commission des prix nationale. Ce modèle peut engendrer un conflit d'intérêts car la municipalité détient aussi une partie de la société commune, une société de monopole. En Colombie, l'autorité de régulation sectorielle, la CRA, élabore la méthodologie tarifaire et revoit et ajuste les tarifs ; l'*empresa mixta* doit justifier ses demandes d'augmentation tarifaire en accord avec le gouvernement local sur les investissements à couvrir.

Schéma 5 Fonctions et responsabilités des principales parties prenantes



3.1.3. Organisation du partenariat, autonomie et responsabilité

Les principes qui président à la conception et à la gouvernance de l'*empresa mixta* sont les mêmes partout, tandis que les rouages internes des relations entre les partenaires sont fonction du contexte. Certains partenaires publics peuvent s'investir activement tandis que d'autres sont des associés plus passifs, mais une conception soignée de l'*empresa mixta* garantit que les partenaires public et privé apportent leurs atouts à la société. L'opérateur privé et les élus veulent avant tout une bonne rentabilité financière qui puisse exercer une influence positive sur leur réputation. Par ses caractéristiques intrinsèques, le modèle de l'*empresa mixta* incite le partenaire public et le partenaire privé à dégager une rentabilité financière satisfaisante, à atteindre l'efficacité opérationnelle et à améliorer la fourniture et la couverture des services.

L'*empresa mixta* jouit d'une parfaite autonomie dans ses opérations courantes, conformément aux dispositions du contrat de gestion conclu avec la municipalité (BNWP, 2002). À ce titre, l'opérateur privé a un pouvoir décisionnaire en matière de recrutement et d'externalisation. Une *empresa mixta* répond principalement aux associés et aux autorités de régulation. La municipalité contractante suit les performances de l'opérateur et, comme toute société de capitaux, l'*empresa mixta* est soumise à des audits externes qui protègent les créanciers et les investisseurs et qui contribuent à diffuser les informations sur les performances au grand public, y compris aux consommateurs et aux médias (BNWP, 2002). La société publie également des rapports annuels qui la soumettent à l'examen attentif du public. Certains gouvernements peuvent réaliser des analyses approfondies de ces rapports, en particulier sur les aspects techniques et financiers.

3.1.4. Régulation et financement

Les *empresas mixtas* sont soumises à des autorités de tutelle au même titre que les autres prestataires de services du pays. Les règles et institutions qui fixent, suivent, définissent et font respecter les normes et tarifs dépendent du contexte national, ainsi que de la nature des problèmes à traiter et des structures et capacités organisationnelles (Castalia, 2005). Le degré de régulation des aspects environnementaux, de sécurité, de protection des consommateurs, sociaux et économiques diffère d'un pays à l'autre. S'agissant de la régulation économique, certains pays – comme la Colombie – ont une autorité nationale qui examine et fixe les tarifs, tandis que dans d'autres pays – comme l'Espagne –, la municipalité fixe les tarifs avec l'approbation d'une commission des prix. Le plus souvent, la surveillance réglementaire de la qualité

est exercée par les autorités sanitaires. En Colombie, la qualité de l'eau potable est contrôlée par la *National Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*, un organe public ayant pour mission de faire appliquer les règles sur les services publics définies par la CRA.

Les *empresas mixtas* peuvent financer leurs investissements par une combinaison d'excédent d'exploitation, de subventions et de crédits à long terme consentis par les pouvoirs publics, les institutions financières internationales (IFI) ou des marchés financiers bien développés. En Amérique latine, il est fréquent que les pouvoirs publics garantissent les crédits consentis par les marchés ou les IFI. La limite supérieure de l'exposition financière du partenaire privé est définie par son capital versé, qui est fixé par les statuts. En général, la participation privée n'est que de quelques millions de dollars américains, de sorte que l'*empresa mixta* est mieux adaptée aux systèmes qui ont des besoins modestes de performance, mais aussi d'investissement. Au fil du temps toutefois, on attend de la société qu'elle accroisse son excédent d'exploitation et finance des programmes d'investissement de plus en plus conséquents. La société est censée utiliser ses fonds pour entretenir et remplacer les actifs existants et financer de nouveaux investissements. Les implications contractuelles sont spécifiques au pays et au contexte, en particulier en ce qui concerne les obligations initiales ou le maintien de la flexibilité nécessaire dans le temps.

Quoique généralement plus coûteux que la dette, le partage du capital entre privé et public qui caractérise l'*empresa mixta* peut alléger les ponctions opérées par le service de la dette sur les flux de trésorerie. C'est particulièrement important dans la phase précoce de développement (Haarmeyer et Mody, 1998). De plus, la participation à long terme de l'opérateur/partenaire privé garantit que la direction ne privilégie pas les objectifs de court terme. De ce fait, les flux de trésorerie croissants peuvent être réinvestis dans la société et accroître ainsi les fonds propres.

L'accès à différentes sources de financement est un autre avantage du modèle de participation mixte. Grâce à son influence politique, le partenaire public peut faciliter l'obtention de financements publics à faible coût auxquels un opérateur privé n'aurait pas accès. Inversement, le partenaire privé peut faciliter l'accès au financement par le marché, ce que la note de solvabilité du partenaire public ne lui permettrait pas (ou du moins pas à des conditions favorables).

3.1.5. Analyse des risques et difficultés

- *Analyse des risques*

Quel que soit le modèle de PPP, la volonté des pouvoirs publics d'atténuer les risques et l'appui qu'ils apportent sont indispensables pour inciter le secteur privé à participer au secteur de l'eau. Ce dernier aura besoin d'une certaine assurance que les risques d'expropriation, d'interférence des autorités de régulation (y compris des modifications unilatérales des contrats), de résiliation anticipée et de modification de la législation sont réduits au minimum (Haarmeyer et Mody, 1998) car il n'est pas en mesure d'évaluer ces risques ni de les assumer. Pour les atténuer, les statuts et le contrat de gestion fixeront les droits et obligations respectifs des parties et prévoiront en principe un contrat et des règles de négociation tarifaire équitables et fonctionnelles (Crampes et Estache, 1996).

La possibilité de faire appel aux forces respectives des partenaires pour atténuer les risques est une caractéristique importante de l'*empresa mixta*. En effet, si les principaux objectifs des associés public et privé peuvent différer, leur intérêt mutuel dans la réussite à long terme de la société permet généralement d'atténuer et de négocier ces divergences.

Le secteur de l'eau est intrinsèquement plus risqué que les secteurs de l'énergie, des télécommunications ou des transports. Il se distingue notamment par les risques liés à la disponibilité de l'eau, mais aussi par deux risques à fort impact et inextricablement liés : le recouvrement des coûts et l'appui politique.

En matière de recouvrement des coûts, deux aspects essentiels sont à considérer : le risque de marché et les tarifs. Le risque de marché s'analyse en risque de demande (capacité et disposition à payer) et en risque de paiement (ou risque de crédit) (Haarmeyer et Mody, 1998). Dans une *empresa mixta*, l'opérateur, qui vend directement les services aux consommateurs, supporte l'essentiel du risque de marché mais tous les associés, publics et privés, ont une incitation à réduire ce risque. Les événements qui ont une influence sur ce risque sont la variation de la demande et le paiement des services. Les consommateurs peuvent être moins disposés à payer pour les services d'assainissement que pour les services de l'eau par exemple. Le partenaire public peut atténuer ce risque en groupant les tarifs d'eau et d'assainissement. En règle générale, le partenaire privé peut compter sur le partenaire public pour diminuer les risques de marché en développant le soutien politique à l'idée que l'eau est un bien économique et en veillant à ce que la politique publique soit représentative de cette position. Le partenaire public est également intéressé à la réussite de la société et peut aider à promouvoir une politique de paiement des services d'eau et d'assainis-

sement et apporter son soutien à une politique de déconnexion pour non paiement. Quant à l'opérateur, son savoir-faire permet de mettre en œuvre des stratégies efficaces de recouvrement des créances et le fait que sa rémunération soit liée au chiffre d'affaires est une forte incitation.

Le partenaire public peut aussi aider à orienter la politique publique et faire campagne pour une structure tarifaire systématique et rationnelle. Les partenaires devront sans doute déterminer en amont si l'opérateur est censé recouvrer la totalité des coûts, investissements compris, ou seulement les coûts d'exploitation, ou encore si une approche graduelle est prévue (recouvrement total des coûts sous 15 ans par exemple). De plus, la méthodologie tarifaire doit être suffisamment souple pour tenir compte des incertitudes quant à l'état des actifs et des besoins d'investissement imprévus qui devront être couverts par les redevances.

L'autre risque concerne l'adhésion de la société civile au modèle de l'empresa mixta dans le secteur de l'eau. La privatisation du secteur en Amérique latine ayant été particulièrement sensible (Urrea et Camacho, 2007), le modèle de l'*empresa mixta* peut rassurer les consommateurs, qui craignent que la fourniture des services de l'eau et de l'assainissement ne soit totalement abandonnée au secteur privé. Les élus sont très sensibilisés à ce risque parce qu'il peut leur faire perdre des voix aux élections suivantes. Cependant, l'expérience latino-américaine a montré que les phases de la conception et de l'appel d'offres ne sont pas toujours transparentes, ce qui peut engendrer des problèmes ultérieurs plus importants avec la société civile. Associer dès l'origine la société civile au projet et la sensibiliser aux problèmes peut ralentir le processus initial, mais aussi contribuer à atténuer des obstacles plus importants ultérieurement.

• *Difficultés*

La réussite d'une *empresa mixta* passe par l'adoption d'objectifs d'efficience et de viabilité, mais aussi par l'autonomie opérationnelle et l'assurance que ce modèle est compatible avec le cadre institutionnel du pays, sans quoi elle peut être une cible facile pour ses détracteurs. D'autres aspects analysés ci-après peuvent contribuer au succès de ce modèle.

Tableau 16 *Comparaison des risques inhérents aux différents modèles de PPP*

	<i>Empresa mixta</i>	Contrat de gestion	<i>Lease</i>	Concession CET	Concession totale	Cession d'actifs
Horizon temporel	20-75 ans	2-5 ans	10 ans	10-20 ans	20-30 ans	Perpétuité
Clients	Particuliers	Pouvoirs publics	Particuliers	Acquéreur unique/ pouvoirs publics	Particuliers	Particuliers
Profil des flux de trésorerie	Redevance d'exploitation et de maintenance payée directement par le consommateur (risque de marché)	Redevance payée par les pouvoirs publics	Redevance d'exploitation et de maintenance payée directement par le consommateur (risque de marché)	Contrat d'acquisition post-construction, généralement avec une compagnie de services publics	Risque de marché et risque réglementaire	Risque de marché et risque réglementaire
Sûretés		Sans objet	Droit à une partie des flux de trésorerie générés par les actifs ; interdiction de détenir ou de gager les actifs.	Droit à une partie des flux de trésorerie générés par les actifs ; en général, interdiction de détenir ou de gager les actifs.	Droit à une partie des flux de trésorerie générés par les actifs ; en général, interdiction de détenir ou de gager les actifs.	Droit de gage découlant du droit de propriété
Risque opérationnel	Élevé	Faible	Moyen	Élevé	Élevé	Élevé
Risque réglementaire	Élevé	Nul	Moyen	Élevé	Élevé	Très élevé

Source : Haademeyer et Mody (1998).

• Phase de conception conceptuelle et contractuelle

Les services aux pauvres sont un important aspect de la fourniture des services, qui doit être pris en compte dans la phase de conception. Comme le monde l'expérience de Carthagène, Colombie (Nickson, 2001), il est peu probable que l'opérateur/associé privé fera de l'amélioration des services aux pauvres une priorité si ce n'est pas stipulé dans le contrat de gestion. Ce problème n'est pas spécifique au modèle de l'*empresa mixta* mais il convient de le mentionner. Le périmètre contractuel des services doit comprendre les quartiers à faible revenu et le contrat doit prévoir des objectifs

d'amélioration de la couverture ; en général, ceux-ci bénéficient aux pauvres car les autres catégories de population sont déjà raccordées au réseau. L'expansion de la couverture demande une coordination étroite entre l'opérateur et le gouvernement local.

• *Phase d'attribution*

Dans une *empresa mixta*, la mise en concurrence des acteurs privés aux fins de la participation à la société commune et de l'exploitation du système d'eau et d'assainissement en vertu d'un contrat de gestion est censée s'opérer dans le cadre d'un appel d'offres public. Cependant, l'expérience latino-américaine a montré que la concurrence est en réalité assez faible et que les critères d'évaluation et d'attribution ne sont pas transparents. Une fois l'*empresa mixta* créée sous forme de société commune entre le partenaire public et le partenaire privé, l'intérêt manifesté par les autres acteurs privés pour le contrat de gestion est virtuellement éliminé pendant toute la durée du contrat – qui peut aller jusqu'à 75 ans en Espagne et qui atteint 26 ans à Carthagène, en Colombie (BNWP, 2002).

L'autre problème qui peut se poser dans les phases de conception et d'attribution est le faible niveau de transparence et de participation des organisations de la société civile. L'expérience en Amérique latine a montré qu'un voile d'opacité entoure souvent les transactions portant sur les *empresas mixtas* et que les consommateurs y participent peu, ce qui a suscité des doutes quant aux intentions des partenaires publics et privés.

• *Mise en œuvre et suivi*

L'intervention du secteur privé dans le secteur de l'eau par le biais d'une *empresa mixta* peut apporter d'importants avantages et améliorations. Cependant, pour être efficace, elle suppose que les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitation et de régulation afin de créer un environnement contractuel et opérationnel fiable et donc peu risqué (Haarmeyer et Mody, 1998).

Le déséquilibre potentiel entre les partenaires publics et privés est un autre risque important dont il faut être conscient. Il est probable que le partenaire privé jouera un rôle prépondérant dans les décisions, à moins que le partenaire public ne dispose de personnel professionnel permanent capable de s'investir activement pour être un partenaire efficace de la société commune et de superviser le contrat de gestion. À Carthagène, le maire préside les réunions de la société commune, Acucar, mais il n'a pas d'équipe capable de s'investir par ailleurs dans les affaires de la société^[148]. La municipalité est en fait considérée comme un partenaire « dormant » (Nickson, 2001).

[148] Voir l'article de Blanc et Zamuner, dans cet ouvrage.

Les bénéficiaires du modèle de l'*empresa mixta* sont maximisés lorsque les deux partenaires peuvent jouer efficacement leur rôle.

Tableau 17 *Exemples d'entreprises mixtas en Amérique latine et aux Caraïbes*

Pays	Société	Ville/ État	Année de création	Participation		Principal partenaire privé	Durée du contrat de gestion
				Public	Privé ^[149]		
Brésil	Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR)	État de Paraná	ND	60 %	40 %	Grupo Dominó (formé de Vivendi, Andrade Gutierrez, Opportunity Daleth & Copel)	ND
Brésil	SANEANTINS	État de Tocantins	1989	23,4 %	76,6 %	Empresa Sul-Americana de Montagem (EMSA)	ND
Brésil	SABESP	État de São Paulo	ND	50,3 %	49,7 %	Cotée au NYSE et incluse dans l'indice BOVESPA	ND
Brésil	Aguas de Guariroba	Région de Campo Grande ^[150]	2000	9 %	91 %	Grupos Bertin et Equipav	30 ans
Colombie	Aguas de Cartagena (Acuacar)	Ville de Carthagène	1995	50 %	50 %	Agbar	26 ans
Colombie	Triple A Baranquilla	Ville de Baranquilla	1996	35,1 %	64,9 %	Canal Isabel II	20 ans
Colombie	Acuaviva	Palmira	1997	40 %	60 %	LYSA	15 ans
Colombie	Metro Agua Santa Marta	Santa Marta	1989	13 %	87 %	Canal Isabel II	ND
Cuba	Aguas de La Habana	Ville de La Havane (partie)	2000	NA	NA	Interagua ^[151]	25 ans
Cuba	Asociación Económica Internacional Aguas Varadero	Ville de Varadero	1994	NA	NA	Aguas de Barcelona	23 ans (reconduit en 2001)
Mexique	Aguas de Saltillo (Agsal)	Saltillo	2001	55 %	45 %	Agbar	ND

Source : auteurs.

ND : non disponible NA : non applicable

[149] La participation privée peut être détenue par plusieurs investisseurs, y compris par une combinaison d'investisseurs nationaux et internationaux.

[150] Campo Grande est la capitale de l'État du Mato Grosso do Sul.

[151] Filiale d'Agbar.

Conclusion

L'expérience des *empresas mixtas* dans le secteur latino-américain de l'eau et de l'assainissement apparaît globalement positive. Des enseignements peuvent en être dégagés, même s'ils ne sont pas définitifs, et ces sociétés ont prouvé leur capacité à améliorer l'efficacité opérationnelle dans plusieurs pays sous différents régimes de régulation et suivant diverses spécificités contractuelles. Un partenaire public faible peut entraîner un déséquilibre des pouvoirs entre les associés et les services aux pauvres requièrent une attention délibérée dans la conception des arrangements institutionnels et du contrat de gestion.

Bibliographie

AGUAS DE CARTAGENA S.A. (2009), *Annual Report for 2008*, consulté le 9 février 2010 : [http://www.acuacar.com/files/arte %20Informe %20Asamblea %202008.pdf](http://www.acuacar.com/files/arte%20Informe%20Asamblea%202008.pdf)

BANK NETHERLANDS WATER PROJECT – BNWP (2002), “Overview of Management Models: Mixed Private-Public Ownership Companies”, Draft Report.

BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT (2010), *La experiencia de las empresas mixtas-Cartagena, Colombia*, consulté le 7 février 2010 : <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/congreso/bidca.pdf>.

CASTALIA (2005), *Defining Economic Regulation for the Water Sector*, Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services, Banque mondiale, Washington DC.

CRAMPES, C. et A. ESTACHE (1996), “*Regulating Water Concessions in Argentina*”, Public Policy for the Private Sector: Special Edition on Infrastructure, Office of the Vice President for Finance and Private Sector Development, Banque mondiale, Washington DC.

GRUPO AGBAR et BANQUE MONDIALE (2008), *Presentation at the International Conference on Alternative Approaches for Increasing Infrastructure Investments in Latin America and the Caribbean*, 11 juillet.

HAARMEYER, D. et A. MODY (1998), “*Tapping the Private Sector: Approaches to Managing Risk in Water and Sanitation.*” RMC Discussion Paper 122, Resource Mobilization and Cofinancing Vice Presidency, Banque mondiale, Washington DC.

NICKSON, A. (2001), “*Establishing and Implementing a Joint Venture: Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia*”, DFID Knowledge and Research Project R7398 in collaboration with UNDP PPPEU, Working paper, N.442 03 DFID, Londres.

RUEDA DE VIVERO, F. et A. ESPINOSA (2008), “*Los Pobres de Hoy serán los Pobres del Mañana*” *Determinantes de la Pobreza y Magnitud de la Vulnerabilidad de Cartagena de Indias*, Universidad Tecnologica de Bolivar, Colombie; consulté le 12 février 2009 : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1411775

SUEZ ENVIRONMENT et UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2009), *Role of Local Governments in Water Supply and Sanitation: A Global Overview of Governance Models*, consulté le 7 février 2010 :
<http://www.calameo.com/books/000077618ba2a4cdc63c2>

URREA, D. et J. CAMACHO (2007), *Agua y Transnacionales en la Costa Caribe: Laboratorio Experimental del Modelo Privatizador en Colombia*. CENSAT Agua Viva, Bogota.

3.2.

La société d'économie mixte pour l'eau et l'assainissement : les cas de Barranquilla et de Carthagène (Colombie)

A. BLANC et D. ZAMUNER

Introduction

La participation du secteur privé dans la fourniture du service d'eau potable dans les pays développés comme dans les PED a donné lieu à une abondante littérature aussi bien académique que plus idéologique, voire polémique. Si les différentes formes de PPP dans le secteur de l'eau ont été analysées en détail, une forme semble étonnamment absente de la littérature: la « société d'économie mixte » (SEM). Les entreprises à capital partagé entre acteurs public et privé sont pourtant assez répandues dans le secteur de l'eau de plusieurs pays européens et un nombre croissant se développe dans les PED, notamment en Amérique latine. Certaines sont même parfois présentées comme des exemples d'une gestion efficace qui a permis d'étendre le service à une grande partie de la population, telles que la Sabesp de São Paulo, cotée sur les bourses de São Paulo et New York, ou Acucar à Carthagène.

Ce modèle apparaît pourtant au premier abord plutôt hétérodoxe en raison du conflit d'intérêt possible pour l'autorité publique, qui est à la fois responsable du service et de son contrôle, et partie prenante au conseil d'administration de la société à qui il est délégué. Les tenants d'une régulation orthodoxe de la délégation de service prônent au contraire une séparation claire entre prestataire de service et autorité chargée de son contrôle. Mais le schéma de la SEM, alignant les intérêts des deux

parties en les regroupant au sein d'une même société, ne pourrait-il pas au contraire apporter des réponses à un certain nombre de problèmes classiques des PPP, comme l'asymétrie d'information entre autorité délégante et délégataire (principal/agent) ou les problèmes de rupture avant terme des contrats et de renégociation coûteuse^[152]? Par ailleurs, ce modèle présente-t-il des spécificités dans le contexte des PED ?

Nous avons choisi d'étudier les deux SEM colombiennes de Barranquilla et de Carthagène afin d'illustrer un certain nombre de questions posées par ce modèle. Avec une trentaine de SEM pour gérer les services d'eau et d'assainissement, la Colombie est en effet le PED ayant eu le plus recours à ce schéma. En outre, Triple A à Barranquilla et Acuacar à Carthagène figurent parmi les premières SEM de l'eau à avoir été créées au niveau national et même régional. La réforme des deux entreprises a été suivie d'une amélioration rapide de la plupart des indicateurs concernant la qualité et l'accès au service, alors que les deux villes traversaient des crises majeures du secteur de l'eau depuis les années 1980, et que leurs caractéristiques démographiques rendaient le défi de l'extension des services publics particulièrement complexe. Il s'agit en effet de deux villes d'environ un million d'habitants^[153], à la population majoritairement pauvre et qui ont du faire face à un important afflux de migrants et de déplacés provenant des zones rurales environnantes pour des raisons économiques mais aussi liées au conflit avec les FARC.

Les questions que nous aborderons pour ces deux études de cas, en lien avec les hypothèses formulées plus haut, seront les suivantes :

- quelles ont été les causes et la genèse de la formation de ces SEM ?
- Quelle a été la performance (technique, commerciale et financière) des deux entreprises ? Le type de structure choisi a-t-il joué un rôle dans les performances observées ? Quel a été l'apport effectif des principaux actionnaires publics et privés ? Quels risques ont-ils pris et quelle rentabilité ont-ils dégagé ?
- Quelle est la place du modèle de la SEM dans l'environnement institutionnel du secteur de l'eau en Colombie ?

[152] Guash (2004) montre qu'en Amérique latine, 74 % des PPP signés dans le domaine de l'eau sont renégociés au bout d'une durée moyenne de 2 ans.

[153] 1 million 150 000 habitants à Barranquilla et 900 000 à Carthagène, soit les quatrième et cinquième villes colombiennes.

3.2.1. La SEM comme réponse pragmatique et flexible à une situation de crise

- *Un secteur de l'eau et de l'assainissement en crise et ayant déjà donné lieu à des réformes.*

Les premiers services d'eau potable de Barranquilla et de Carthagène étaient des entreprises privées qui desservaient essentiellement les tranches les plus aisées de la population, telle *Cartagena Water Works Ltd.*, entreprise à capitaux anglais au début du xx^e siècle qui a vendu 20 % de ses actions à des entrepreneurs carthaginois. Ensuite, dans les années 1920, la plupart des grandes villes colombiennes ont municipalisé leur service d'eau potable, donnant ainsi naissance aux premières entreprises municipales du pays.

L'entreprise municipale de Barranquilla était un modèle du genre. En 1951, Barranquilla disposait d'une capacité de production journalière de 2,8 millions m³ et d'une couverture du réseau d'eau potable de 93 %. L'entrepreneur américain Karl Parrish, l'un des planificateurs de la ville, avait négocié en 1925 un emprunt de 5 millions USD auprès d'une banque de l'Illinois – la *Central Trust Co.* – pour améliorer les services publics de la ville. Cet accord imposait une gestion autonome des services publics comme garantie de remboursement du prêt. *Empresas Públicas Municipales* fut donc créée en 1925 et l'ingénieur américain Samuel Hollopeter fut nommé à sa tête. Afin d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique local, les trois membres du conseil d'administration étaient nommés par le conseil municipal sur proposition de la chambre de commerce de Barranquilla et de la *Central Trust*. Dans les années 1930, Barranquilla souffrit de la concurrence de Buenaventura comme principal port d'exportation du café, et les capitaux étrangers se détournèrent de la ville. En 1945, une fois l'emprunt auprès de la *Central Trust* remboursé, Hollopeter et les gestionnaires américains quittèrent l'entreprise dont la gestion fut alors l'objet des intérêts politiques locaux.

Ce n'est que dans les années 1960 qu'*Empresas Públicas Municipales de Barranquilla* (EPMB, en 1960) et *Empresas Públicas Municipales de Cartagena* (EPMC, en 1961) ont été créées. Ces deux entreprises publiques avaient à leur charge une vaste gamme de services publics outre l'eau et l'assainissement : gestion des déchets solides, voirie, marchés publics, recouvrement des impôts locaux, parc zoologique à Barranquilla, et pompiers et morgue à Carthagène. Employant 1 200 personnes à la fin des années 1980, EPMC étaient le « *bras armé de la mairie* » tandis qu'à Barranquilla l'effectif du personnel d'EPMB dépassait les 1 900 employés.

Ce modèle d'entreprise municipale multisectorielle s'est de plus en plus politisé dans les deux villes, devenant à la fois un instrument du clientélisme local et une source importante de revenus pour les élus locaux. Les pratiques de corruption, les revendications de syndicats très puissants et la mauvaise gestion commerciale et financière ^[154] ont asséché les finances des deux entreprises qui ne pouvaient plus faire face à l'entretien des infrastructures^[155]. *A fortiori*, l'expansion du réseau était délaissée alors que les deux villes connaissaient une croissance très rapide de leur population, du fait notamment des migrations dues au conflit armé.

Les résultats de la mauvaise gestion et du manque criant d'investissements se sont donc manifestés par une profonde crise du secteur de l'eau de ces deux villes dans les années 1980, qui a conduit la société civile des deux villes – en particulier les associations professionnelles et patronales – à se mobiliser pour faire nommer des gestionnaires reconnus du secteur privé à la tête d'EPMB et créer une entreprise de droit privé à capitaux publics dédiée aux services d'eau et d'assainissement à Carthagène, *Empresas Públicas Distritales* (EPD).

• *La SEM : une solution de compromis.*

Malgré les premières réformes mises en place, la crise du secteur de l'eau et de l'assainissement de Barranquilla et de Carthagène n'avait pas été réglée et de nombreux acteurs militaient pour la participation plus active d'acteurs privés, exprimant ainsi leur profonde méfiance vis-à-vis d'un secteur public délégitimé.

Ainsi, le gouvernement national, conduit à l'époque par le Parti Libéral ^[156], prônait la participation du secteur privé dans la fourniture de services publics en général, ce que reflètera la nouvelle constitution adoptée en 1991 ainsi que la Loi 142 de services publics promulguée en 1994. Celle-ci n'était pourtant pas conçue comme une « décharge » des autorités centrales, comme cela a pu être le cas ailleurs, mais s'accompagnait de mécanismes financiers permettant de prendre en charge des dépenses sociales.

Les principaux bailleurs de fonds encourageaient également la participation du privé : à Barranquilla, la Banque mondiale conditionnait les versements du prêt accordé à EPMB en 1985 à la restructuration de l'entreprise ; à Carthagène, une étude de la Banque mondiale, confiée au cabinet Helppower en 1993 pour réorganiser l'EPD, recommandait l'adoption de la forme d'une société d'économie mixte.

[154] L'indicateur d'eau non facturée atteignait 70 % à Barranquilla et 60 % à Carthagène tandis que le nombre d'employés par 1 000 connexions avoisinait les 13,5 à Barranquilla (Malia, 2004) et 12 à Carthagène.

[155] À Barranquilla, les seuls investissements ont concerné l'augmentation des capacités de production, ce qui explique l'excès de capacité dont a bénéficié Triple A une fois le niveau des pertes maîtrisé.

[156] Deux présidents du Parti Libéral se sont succédé à l'époque des réformes les plus importantes dans le secteur de l'eau en Colombie : César Gaviria (1990-1994) et Ernesto Samper (1994-1998).

Ces projets portaient atteinte aux intérêts des élus locaux qui utilisaient ces entreprises pour alimenter des réseaux clientélistes ou financer des opérations politiques. Certains d'entre eux, propriétaires de camions-citernes, n'étaient d'ailleurs pas incités à améliorer le service des entreprises publiques. De leur côté, les syndicats des deux entreprises, traditionnellement puissants, s'opposaient fortement à la participation du secteur privé.

En outre, l'attractivité du marché local et l'intérêt potentiel des investisseurs privés étrangers était limité par les investissements considérables nécessaires pour l'expansion et la remise à niveau des réseaux, par la proportion élevée de ménages pauvres dans les deux villes et par le risque-pays élevé en raison notamment du conflit avec les FARC qui affectait en particulier la région côtière.

Ainsi, le choix du modèle de la SEM semble s'être imposé, suite à d'après négociations, comme une solution de compromis face aux différentes contraintes politiques et économiques propres aux deux villes étudiées, suggérant donc une solution plus pragmatique que résultant d'un modèle théorique.

• *Une construction progressive de la structure de l'entreprise.*

Le caractère pragmatique de la SEM se traduit également par une flexibilité du modèle dans les deux cas étudiés : les deux SEM ont en effet vu leur forme évoluer profondément tout au long de leur histoire tout en assurant une continuité dans la fourniture du service.

À Barranquilla, le conseil municipal autorisait en 1991 le maire à liquider EPM et à constituer une SEM, la *Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A.* (Triple A) où la municipalité aurait une participation d'au moins 85 %. Le reste du capital devait être souscrit à plusieurs milliers d'actionnaires privés. Un contrat a été signé en 1993 pour la souscription d'actions de Triple A et pour la « concession »^[157] des infrastructures pour 20 ans. Le caractère *sui generis* de ce contrat – qui mêle constitution d'une SEM et délégation de service public (DSP) – s'explique par l'absence d'un cadre légal approprié à l'époque, la Loi 142 qui régit la DSP n'ayant été promulguée qu'en 1994. L'apport de la municipalité représentait finalement 89 % du capital social et avait été calculé en actualisant les flux de revenus futurs découlant de l'usufruit des infrastructures du réseau pendant les 20 ans de concession à accorder (15,16 millions USD)^[158].

[157] En Colombie, le terme « concession » est souvent utilisé improprement comme synonyme de DSP. Dans nos deux études de cas, les contrats de « concession » correspondent plutôt à des affermages.

[158] Cette somme a souvent été dénoncée comme sous-évaluée notamment par l'actuel maire de Barranquilla, Alejandro Char.

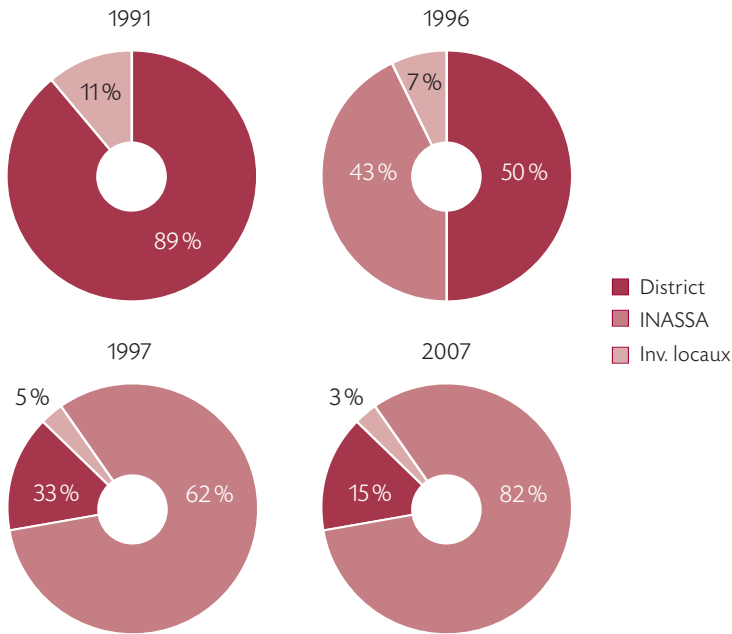
Quelques années plus tard, en 1996, la crise n'ayant toujours pas été maîtrisée (l'entreprise perdait plus de 100 millions USD par mois cette année du fait d'une sous-tarifcation et de rendements techniques insuffisants), il fut décidé de faire appel à un opérateur privé professionnel afin d'améliorer la gestion interne. Inassa^[159], détenu majoritairement par *Aguas de Barcelona*^[160], est ainsi devenu l'opérateur de référence. La nouvelle composition de l'actionnariat accordait 50 % des actions à la municipalité et 43,31 % à INASSA, les entrepreneurs locaux détenant 6,69 % des actions. Le contrat, établi pour les 17 ans qui restaient à la concession selon le contrat signé par la municipalité en 1993, prévoyait également une rémunération pour l'opérateur privé de 4,5 % des revenus pendant les sept premières années. En contrepartie, Agbar s'engageait à assurer le transfert de technologies et de connaissances avec notamment 12 cadres espagnols expatriés.

Des augmentations de capital successives en 1997 et en 2007 ont ensuite porté la part d'INASSA à 82,15 % du capital, la municipalité voyant sa participation réduite à 14,51 % seulement, soit une situation inverse à ce qui avait été prévu par le conseil municipal en 1991 (voir graphique 24). Cette situation pose la question du seuil au-delà duquel une participation est considérée comme non significative dans une SEM. Si une participation minoritaire de la municipalité lui permet un droit de regard et de contrôle certain (*golden share*), il semble que la situation soit en pratique assez différente d'une situation où le capital est partagé de façon à peu près égale, comme à Carthagène.

[159] La *Sociedad Interamericana de Aguas y Servicios S.A., Inassa*, créée en septembre 1996 était détenue à 51 % par *Aguas de Barcelona* et à 49 % par le fonds Fidugan (lié à *Banco Ganadero*, une grande banque colombienne).

[160] Le processus d'attribution a été critiqué, plusieurs entreprises intéressées (dont l'entreprise publique de Medellín) ayant été écartées de fait en raison des conditions restrictives de l'appel d'offres.

Évolution de l'actionnariat de Triple A à Barranquilla



Source : rapports annuels de Triple A.

Entre-temps, l'opérateur lui-même a changé : après deux ans de relations très tendues entre le maire, Bernardo Hoyos Montoya (ancien prêtre à la rhétorique anti-privé assez marquée) et l'opérateur privé, *Aguas de Barcelona* s'est retiré en 2000 dans des conditions assez troubles^[161]. Après une transition assurée par des entrepreneurs locaux, l'entreprise *Canal de Isabel II* (CYII)^[162] de Madrid est devenu le nouvel opérateur à partir de 2001 à travers sa filiale *Canal Extensia*.

Ce départ précoce de l'opérateur, ainsi que les fréquents changements dans la composition de l'actionnariat, pourraient être interprétés comme une faiblesse du

[161] Prolongation anticipée du contrat de Triple A, reconduit pour 20 ans supplémentaires notamment.

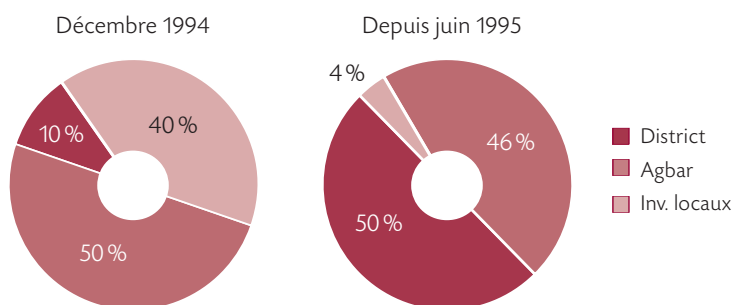
[162] CYII est l'entreprise publique responsable de la gestion de l'eau à Madrid. Elle emploie 2 200 personnes et a une forte présence à l'international, notamment en Amérique latine. En principe, le caractère public de l'entreprise de Madrid requerrait Triple A de « partenariat public-public ». Néanmoins, le comportement de CYII au sein de Triple A semble être difficile à différencier du comportement de celui d'un opérateur privé ce qui tend à brouiller les frontières entre public et privé et justifie notre étude de ce cas comme celui d'une SEM classique.

modèle de la SEM, mais il nous semble au contraire que la non rupture du contrat et la continuité du service dans un environnement aussi difficile suggère une certaine résilience du modèle face aux conflits entre l'autorité publique et l'opérateur privé, si toutefois la rémunération de l'opérateur reste cohérente avec les risques qu'il prend.

À Carthagène, la structure du capital s'est montrée beaucoup plus stable, mais certaines caractéristiques essentielles ont été modifiées entre la première structure de la SEM établie fin 1994 et celle qui a été finalement adoptée en juin 1995. D'après le contrat original^[163], 50 % du capital revenait à Agbar, 40 % à des investisseurs privés locaux, et 10 % à la municipalité, mais suite à une renégociation avec le nouveau maire, les statuts et la composition de l'actionnariat d'Acuacar ont été modifiés pour octroyer 50 % à la municipalité et distribuer des actions aux employés de l'entreprise (voir graphique 25).

Graphique 25

Évolution de l'actionnariat d'Acuacar



Source : Beato et Diaz (2003).

• Une évolution graduelle du partage des responsabilités.

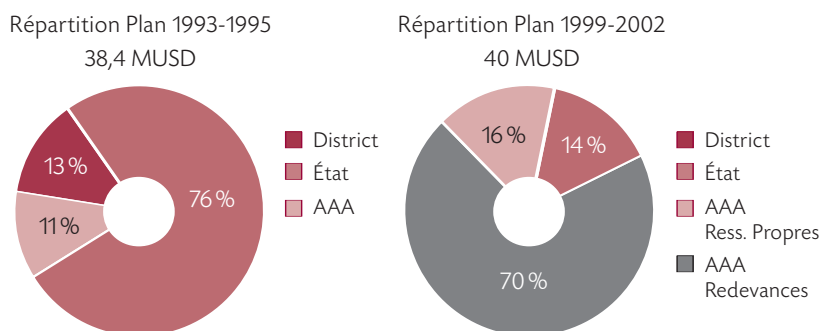
Outre leur structure, Acuacar et Triple A ont vu leurs responsabilités évoluer de façon importante depuis leur création. Si aucune des deux entreprises n'était initialement supposée participer aux investissements d'expansion du service, toutes deux y ont pris une large part.

[163] Le premier contrat de création de la SEM Acuacar avait été signé le 30 décembre 1994 entre Agbar et le maire Gabriel García Moreno (1992-1994), un jour avant la fin de son mandat.

À Barranquilla, le contrat de « concession » signé le 19 octobre 1993 (13 articles pour un total de sept pages) engageait l'entreprise à assumer la gestion du service ainsi que l'entretien et la maintenance des équipements mis à disposition par la mairie. Ainsi, lors du premier grand plan d'investissement (1993-1995 : 38,4 millions USD), l'entreprise a participé à hauteur de 11,3 % correspondant essentiellement à l'amélioration des réseaux existants (76 % du financement a été assuré par le gouvernement national et 12,7 % par la municipalité).

Graphique 26

Évolution du partage des responsabilités d'investissement à Barranquilla



Source : rapports annuels de Triple A.

Un schéma similaire avait été prévu pour le plan d'investissement 1997-1999 mais celui-ci a été modifié en 1999 afin de faire participer l'entreprise à l'effort d'investissement pour l'expansion du réseau dans la zone sud-occidentale de la ville, en éliminant en contrepartie l'obligation du paiement des redevances à la municipalité à partir de septembre 1999. C'est donc Triple A qui a réalisé sur ses flux de trésorerie la plus grande partie des investissements pour le « Plan d'eau et d'assainissement pour la zone sud-occidentale 1999-2002 », le plus important que la ville ait connu, qui avait pour objectif d'augmenter les taux de couverture des réseaux d'eau et d'assainissement à 99 % et 96 % respectivement. Sur 40 millions USD, l'État central a apporté 15,7 % et l'entreprise a financé le reste^[164] (graphique 26). Ces investissements ont été financés par un important endettement (taux d'endettement

[164] Sur les 33,6 millions USD apportés par Triple A, seuls 5,70 proviennent en réalité de ressources propres au sens de l'accord d'origine, le solde étant un transfert du montant qui aurait dû être payé en redevances (représentation en gris sur le graphique 26) vers de l'investissement.

supérieur à 70 % au début des années 2000). Depuis 2006, l'essentiel des risques sur les investissements (en faveur des communes voisines de Barranquilla^[165]) sont externalisés, Triple A ayant réduit sa participation aux investissements à une moyenne de 28 %.

De son côté, Acuarac a également dû assumer une partie des investissements d'expansion du réseau au bout de quelques années d'opérations. D'après le contrat de concession initial (49 articles pour un total de 47 pages) l'entreprise devait s'occuper uniquement de la gestion du service et des travaux d'entretien et de maintenance. 41 millions USD de prêts ont été négociés par Acuarac avec des banques commerciales dès les premières années de l'entreprise afin de remplir les obligations prévues par le Plan *Maestro de Acueducto y Alcantarillado*^[166].

Cette répartition des responsabilités a évolué avec l'augmentation des tarifs prévue par les nouvelles dispositions tarifaires édictées par la CRA, utilisée par l'entreprise pour les investissements d'expansion du réseau d'eau potable prévus dans le Plan Maestro, la municipalité gardant à sa charge les investissements liés au réseau d'assainissement. Toutefois, du fait des ressources limitées de la municipalité et suite aux négociations avec la Banque interaméricaine de Développement et la Banque mondiale, il a été décidé en février 1998 que les investissements pour l'assainissement deviendraient une responsabilité conjointe de la municipalité et d'Acuarac, en quelque sorte pour compenser le fait que l'opérateur ne payait pas de redevance pour l'usage des infrastructures de la municipalité.

Pour les deux grands projets d'investissement^[167], les bailleurs de fonds prêtaient à la municipalité (avec garantie de l'État) qui transférait les fonds à Acuarac. Le remboursement était assuré par Acuarac, via un pourcentage des revenus tarifaires ou à concurrence d'un montant plafond. La partie la plus substantielle des risques restait donc portée par la municipalité et l'État. Au total, la part du coût des investissements portée par l'entreprise via la tarification a été de 79 millions USD, soit 33 % du Plan Maestro (graphique 27).

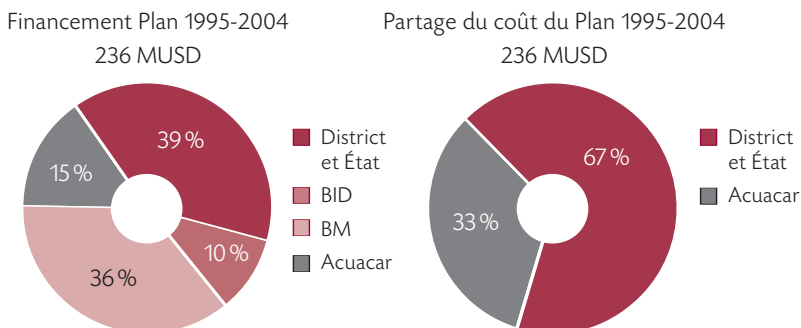
[165] Triple A a étendu ses activités vers des petites communes du département Atlántico : Puerto Colombia (1997), puis Soledad (2001) et Galapa (2002) ; la régulation colombienne prévoit une péréquation entre communes gérées par un même opérateur. Depuis lors, l'entreprise a remporté des contrats dans neuf autres municipalités, ainsi que des opérations à l'étranger (Équateur et République dominicaine) ensuite transférées à Inassa.

[166] 236 millions USD pour la période 1995-2004 dont 27 % pour l'eau potable.

[167] 40,5 millions USD en 1998 financés à hauteur de 24,3 millions par la BID et le reste par la mairie ; 117,2 millions USD en 1999 financés par la Banque mondiale pour 85 millions, le gouvernement national pour 20 millions, la municipalité pour 7,6 millions et Acuarac pour 4,6 millions.

Graphique 27

Évolution du partage des responsabilités d'investissement à Carthagène



Sources : Beato et Diaz (2003), Pinzon (2002).

Les expériences de Triple A et d'Acuacar montrent donc une participation progressive des entreprises au financement des investissements, malgré une prise de risque qui reste limitée dans le cas d'Acuacar. Le degré de participation aux investissements n'a donc pas suivi une logique de respect d'obligations contractuelles définies *ab initio* comme pour un PPP classique, mais a plutôt fait l'objet d'une négociation au fur et à mesure que les grands plans d'investissement ont été définis.

3.2.2. Un bilan positif en termes de service mais des contrats déséquilibrés

- *Une amélioration du service rendu et de la gestion des entreprises*

Les deux cas étudiés présentent des améliorations considérables des entreprises d'eau et d'assainissement sur les plans technique, commercial et financier (voir tableaux 18 et 19).

Tableau 18 Évolution des indicateurs de couverture des réseaux

Indicateur	EPMB – Triple A					EPMC – Acuacar			
	1990	1993	1996	2003	2008	1994	1995	2002	2008
Couverture eau potable	60 %	66 %	78 %	96 %	92 %	72 %	73,1 %	95 %	99 %
Couverture assainissement	50 %	54 %	68 %	89 %	83 %	59 %	60,6 %	77 %	82 %

Sources : rapports annuels des deux entreprises, Malia (2004).

Tableau 19 Évolution des indicateurs de gestion

Indicateur	EPMB – Triple A					EPMC – Acucar			
	1990	1993	1996	2003	2008	1994	1995	2002	2008
Employés/ 1000 usagers	13,5	6,8	5,4	2,9	2,3	15	4,3	2,3	2,3
Couverture compteurs	38,9 %	n.d.	50 %	84 %	91 %	30 %	71 %	99 %	99 %
Recouvrement effectif	65 %	70 %	71,3 %	80 %	95 %	n.d.	45 %	88,9 %	97,5 %

Sources : rapports annuels des deux entreprises, Malia (2004).

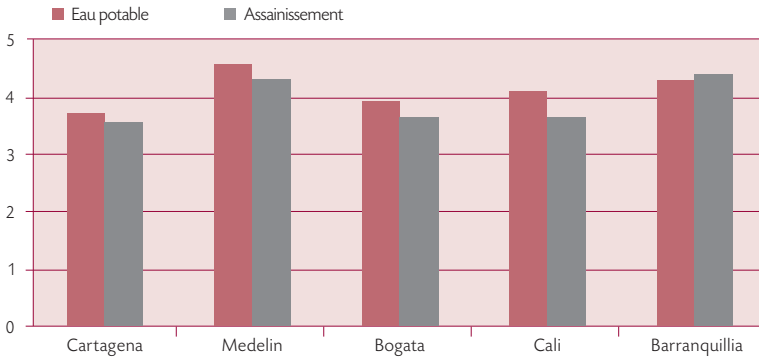
La couverture du réseau d'eau potable est passée de 60 % à 92 % à Barranquilla, et de 72 % à 99 % à Carthagène entre les dernières années d'opération des entreprises publiques et 2008. Pour l'assainissement, la couverture est passée de 50 % à 83 % à Barranquilla, et de 59 % à 82 % à Carthagène sur la même période. Si ces résultats ont été dépendants des importants apports financiers des autorités publiques, l'amélioration de la situation technique et financière des entreprises a permis aux investissements extérieurs de retrouver une crédibilité nécessaire (60 millions USD à Barranquilla et 200 millions USD à Carthagène).

Les deux villes disposent désormais d'un service 24 heures/24 (sauf situations exceptionnelles), et les deux entreprises ont obtenu une certification qualité (Acucar a été la première entreprise latino-américaine de services publics à obtenir la norme ISO 9002 en 1998 et la première entreprise du secteur en Colombie à obtenir la certification ISO 14000 en 2003).

Ces bonnes performances se reflètent dans le niveau de satisfaction des usagers dont jouissent les deux entreprises, en particulier à Barranquilla (graphique 28).

Graphique 28

Niveau de satisfaction des usagers vis-à-vis des services publics (2008)

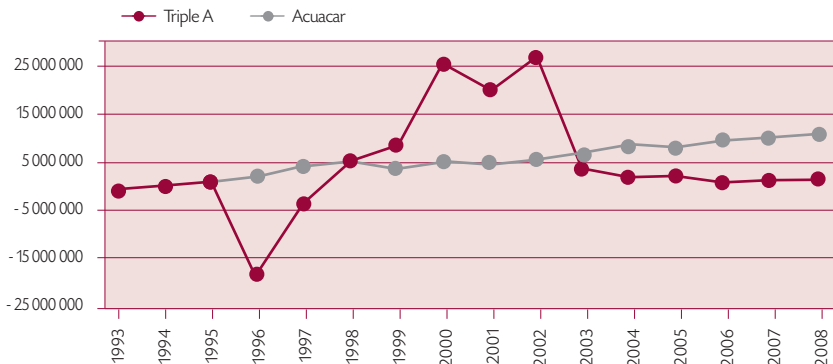


Source : Red Ciudades Cómo Vamos (2008).

Les deux entreprises ont investi de façon importante dans la formation du personnel, y compris à travers des séjours au siège de l'opérateur en Espagne ou dans ses filiales à l'étranger. La quinzaine de cadres espagnols envoyés par *Aguas de Barcelona* dans chacune des deux entreprises ont tous été remplacés par des cadres locaux, y compris les deux directeurs généraux en 2002. De nombreux transferts de technologie ont également été effectués notamment pour l'automatisation des réseaux (télécontrôle, système d'information géographique, logiciels de gestion spécialisés). Enfin, le résultat net des deux entreprises s'est redressé (graphique 29) malgré une certaine volatilité observée pour Triple A (probablement due aux opérations comptables liées aux changements d'actionnaire de référence).

Graphique 29

Évolution du résultat net des deux SEM (en milliers COP courants)

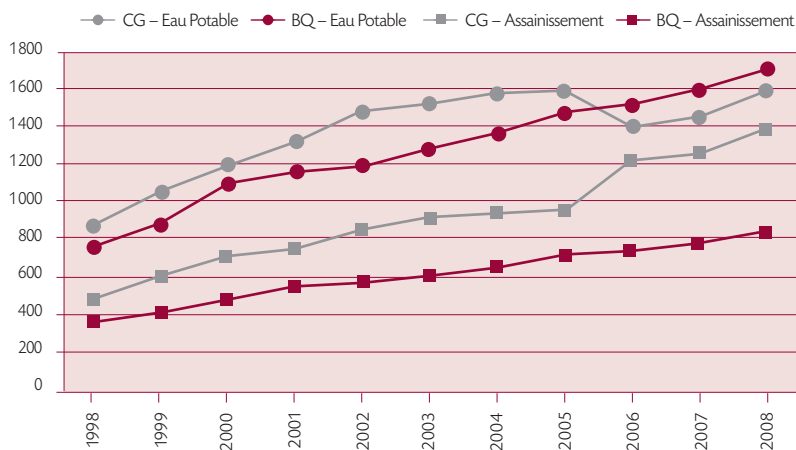


Sources : rapports annuels des deux entreprises.

Si ces résultats s'expliquent en partie par les gains d'efficacité apportés dans la gestion des entreprises et par la croissance du nombre de clients, ils sont surtout imputables à l'augmentation des tarifs qui a eu lieu dans les deux villes en lien avec la méthodologie tarifaire introduite par la CRA en 1995 et visant à couvrir les coûts d'exploitation et une part croissante des investissements (voir graphique 30), qui s'est traduite par un régime tarifaire particulièrement favorable pour l'ensemble des entreprises de services publics^[168]. Ceci relativise donc l'importance du mode de gestion par rapport au cadre de régulation, notamment tarifaire. Les tarifs des deux entreprises étudiées restent ainsi dans la moyenne des grandes villes colombiennes, voire inférieurs pour l'assainissement à Barranquilla (graphique 31). De plus, si l'on prend en compte l'inflation cumulée – qui a atteint 92 % pendant cette période –, on voit que les prix en pesos constants sont restés stables (sauf pour l'assainissement à Carthagène).

Graphique 30

Évolution du tarif moyen de base^[169] à Barranquilla et à Carthagène (1998-2008)



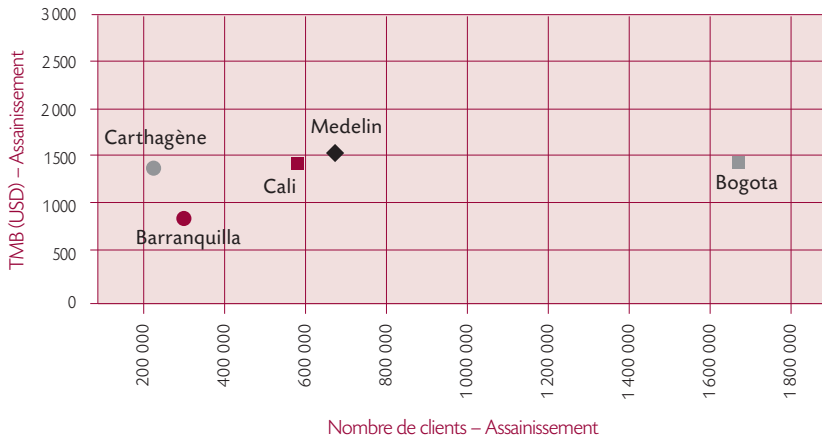
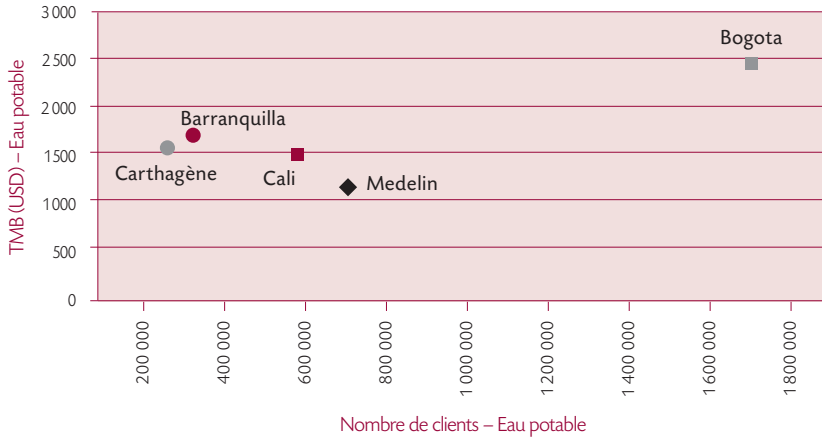
Source : données transmises par la SSPD.

[168] La deuxième étape de la régulation (depuis 2004) introduit des notions d'efficacité et de qualité du service selon un mécanisme incitatif de comparaison entre les performances des entreprises (*yardstick competition*) et la dernière étape (à venir) devrait ouvrir le secteur à la concurrence.

[169] Tarif moyen au mètre cube incluant la partie fixe et la partie variable de la facture, sur la base de 20m³ consommés par mois pour un ménage de la strate 4 (strate médiane sans subvention ni taxe).

Graphique 31

Rapport TMB*/nombre de clients pour chaque service dans les cinq plus grandes villes (2008)



* Voir page 300 note de renvoi n° 169.
Source : SSPD (2009).

• La persistance de certaines faiblesses

Malgré l'évolution satisfaisante d'un certain nombre d'indicateurs, l'expérience des deux SEM étudiées est marquée par la persistance de certaines déficiences par rapport aux attentes suscitées par la participation du secteur privé dans les deux entreprises (tableau 20). En effet, l'indicateur d'eau non facturée, bien qu'il ait diminué (il est passé de 70 % à 47 % à Barranquilla et de 60 % à 40,9 % à Carthagène entre 1990/94

et 2008), reste largement au-dessus du pourcentage maximum établi par la régulation colombienne (30 %) alors que les autres grandes villes colombiennes présentent une moyenne de 36,8 % en 2008 (SSPD ^[170], 2009). L'insuffisante performance d'Acuacar dans ce domaine lui a valu de fortes critiques ainsi qu'un amendement du contrat de DSP en mai 2004 incluant un programme de réduction de cet indicateur et une baisse des frais de gestion versés à Agbar (de 4,85 % à 3,44 % des revenus).

Tableau 20 *La progression insuffisante de certains indicateurs*

Indicateur	EPMB – Triple A					EPMC – Acuacar			
	1990	1993	1996	2003	2008	1994	1995	2002	2008
Eau non facturée	70 %	67 %	55 %	39 %	47 %	60 %	56 %	46,1 %	40,9 %
Taux d'endettement	91,7 %	55 %	85 %	70 %	62 %	n.d.	61,9 %	56,3 %	64,4 %

Sources : rapports annuels des entreprises, Navarro España (2001) et DNP (1993).

Le taux d'endettement des deux entreprises reste relativement élevé (supérieur à 60 % des actifs dans les deux cas alors que la moyenne nationale était à 35 % en 2008) même si cela reflète une participation aux investissements qui génèrent des revenus en hausse. Acuacar a ainsi été critiquée par la société civile locale pour avoir distribué des dividendes importants au lieu de réduire son endettement, mais les municipalités ont également eu une part de responsabilité en ne payant pas les subventions dues selon le système de péréquations tarifaires ^[171].

• Des schémas comportant des déséquilibres.

Si la participation d'opérateurs privés a donc effectivement permis une amélioration du secteur de l'eau et de l'assainissement, il convient d'examiner si le modèle de la SEM a abouti dans les deux cas étudiés à des contrats équilibrés. Nous avons vu en effet que la SEM se caractérisait par la possibilité de négociations entre l'autorité publique et l'opérateur 'banalisées' au sein du conseil d'administration au lieu d'être encadrées par des règles de gestion déléguée comprenant la séparation claire des parties, ce qui implique une grande flexibilité mais aussi une moindre transparence vis-à-vis de l'extérieur.

[170] Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

[171] Le gouvernement central exerce une pression croissante sur les municipalités pour qu'elles fassent bon usage des ressources destinées au secteur de l'eau, avec la possibilité de versement direct des ressources de l'État aux entreprises de services publics par le décret 3320 de 2008.

On note tout d'abord que le capital apporté par l'opérateur privé des deux SEM étudiées est resté très limité par rapport au niveau des investissements réalisés (35,70 millions USD pour plus de 180 millions USD d'investissement pour Triple A et 4,44 millions USD pour plus de 240 millions USD d'investissements pour Acuarcar).

En outre, les risques supportés par les SEM ont été limités dans les faits. En effet, contractuellement, la participation des SEM aux grands plans d'investissement n'était pas initialement prévue aux contrats de DSP : elle a été ajoutée par la suite pour modifier les obligations de la SEM, qui semblaient déséquilibrées (absence de paiement de redevances notamment). Le tableau 21 présente l'apport des deux entreprises au plan d'investissement qui a bénéficié de la plus grande contribution de leur part dans chaque cas. Si Triple A a financé 84,3 % du Plan 1999-2002, seuls 14,3 % ont été strictement financés par les flux de trésorerie dégagés par la SEM, le reste venant en réalité des redevances qui auraient dû être versées à la municipalité et que l'accord de 1999 a suspendues. De son côté, la participation de la SEM de Carthagène a été refinancée par la municipalité et plafonnée^[172] afin de limiter les risques encourus par l'entreprise.

Tableau 21 *Participation des SEM au principal plan d'investissement de chaque ville*

Indicateur	Triple A (Plan 1999-2002)		Acuarcar (Plan 1995-2004)	
	% Projet	Millions USD	% Projet	Millions USD
Apports SEM	84,3	33,6	15	35,4
(dont ressources propres)	(14,3)	(5,7)		
Refinancement mairie			18	42,5

Source : rapports annuels de Triple A et Pinzon (2002).

Ce transfert de risque limité vers les deux SEM, qui laisse à la charge des autorités municipales et nationales une part importante des risques d'investissements, devrait en toute logique se traduire par une rentabilité également limitée du capital investi par les actionnaires des deux SEM. Or, on observe au contraire le versement de dividendes

[172] Sa participation au remboursement des prêts accordés par les bailleurs à la mairie de Carthagène se limitait à 4,8 % des revenus tarifaires dans le cas du projet financé par la Banque interaméricaine de développement, et à 15,4 millions USD pour le projet soutenu par la Banque mondiale (ce qui l'a protégée des importants surcoûts estimés à 65 %).

très élevés comparés à la faiblesse du capital de l'entreprise^[173], ce qui se traduit par une rentabilité particulièrement élevée dans les deux cas, comme le montre le calcul d'un indicateur de retour sur fonds propres « composite »^[174] qui est de 29 % pour Inassa et de 210 % pour Aguas de Barcelona^[175]. Cette rentabilité élevée des fonds propres est par ailleurs complétée par les frais de gestion perçus par les opérateurs privés variant selon les années entre 4,2 % et 6,3 % du chiffre d'affaires pour Inassa (soit des flux annuels entre 4 et 12 millions USD), et entre 2.4 % et 3.6 % pour Agbar (soit des flux annuels de 500 000 USD à 4 millions USD). Cette rentabilité exceptionnelle – qui rémunère un risque pays élevé et la difficulté d'attirer des investisseurs étrangers sur la côte colombienne dans les années 1990 – semble néanmoins disproportionnée si on la met en regard avec la faiblesse des risques pris par les deux SEM étudiées.

Par ailleurs, la mise en place, à Carthagène, d'un fonds de réversion du capital privé supposé garantir le remboursement du capital en fin de contrat^[176] constitue une limitation supplémentaire des risques pour Agbar qui est par ailleurs assez hétérodoxe et très critiquée par les autorités publiques ainsi que par l'auditeur externe de la SEM. La valorisation de l'apport en capital de la municipalité à Barranquilla a également fait l'objet de critiques d'autant plus fondées qu'aucun contrôle de Triple A par un auditeur externe n'a été prévu. Enfin, la durée des contrats (20 ans, prolongés à 40 pour la SEM de Barranquilla, et 26 ans pour Acucar) apparaît excessive compte tenu des faibles montants investis et de la répartition des risques. Les schémas étudiés comportent donc des éléments qui avantagent les opérateurs privés, ce qui incite à infirmer l'hypothèse formulée en introduction d'un meilleur contrôle de l'opérateur par l'autorité publique grâce à sa participation au conseil d'administration dans le modèle de la SEM. Une explication possible est la différence de compétence entre les équipes en charge de suivre les SEM pour les municipalités et les opérateurs^[177], surtout en l'absence d'auditeur externe.

[173] Les investissements initiaux des deux opérateurs ont été respectivement de 2 millions USD et 2,6 millions USD.

[174] Il s'agit du rapport : [somme actualisée de l'ensemble des dividendes distribués entre la constitution de la SEM et 2008]/[somme actualisée des apports en capital successifs]. Nous tenons compte du remboursement du capital reversé à Agbar au moyen du fonds de réversion mis en place à Carthagène mais le résultat resterait très élevé (181,70 % pour Agbar) si l'on n'en tenait pas compte. Les hypothèses prises sont conservatrices : taux d'actualisation du capital de 14 % et non prise en compte des réserves bloquées par Inassa en attendant d'être distribuées en dividendes une fois les contraintes de la SFI levées.

[175] Les calculs de la rentabilité d'Agbar ne prennent en compte que sa participation dans Acucar. La rentabilité associée à sa participation au capital de Triple A est comptée dans celle qui a été calculée pour Inassa.

[176] Remboursement progressif aux actionnaires privés du montant investi en capital sur 20 ans (dont 5 de grâce) sans que leur part du capital baisse en proportion.

[177] Un spécialiste des services publics a été recruté à la municipalité de Carthagène pour suivre Acucar depuis 2008 seulement et nous n'avons pas identifié cette fonction à la municipalité de Barranquilla.

Si les candidats aux mairies des deux villes promettent systématiquement de rétablir les équilibres de contrats présentés comme « *scandaleux* » – voire de les rompre avant leur terme (comme Alejandro Char, actuel maire de Barranquilla) –, ces discours font partie d’une rhétorique politique qui se heurte ensuite le plus souvent aux réalités de l’exercice effectif du pouvoir et à la difficulté de remettre en cause des contrats qui fournissent un service globalement jugé satisfaisant, même si le prix à payer peut sembler élevé. À Carthagène, l’administration actuelle affiche une volonté de respecter le contrat en vigueur tout en reconnaissant qu’un rééquilibrage des termes du contrat devra être recherché avec le futur concessionnaire en 2021.

Le défaut de transparence semble donc avoir favorisé, dans les deux cas étudiés, des contrats comportant des déséquilibres. Si les sociétés civiles des deux villes sont relativement peu actives, certaines anomalies ont néanmoins été critiquées à Carthagène et ont abouti, par exemple en 2002, au respect de l’obligation de contrôle d’Acuacar par un auditeur externe, qui était prévue dans le contrat de DSP de 1995 mais n’avait jamais été appliquée.

Par ailleurs, les relations entre l’opérateur et la municipalité ne se réduisent pas à un face à face au niveau local, mais s’inscrivent dans un dispositif institutionnel complexe réparti entre trois niveaux d’autorités publiques. Si la responsabilité de la fourniture du service d’eau et d’assainissement est locale depuis 1987 et surtout depuis la Constitution de 1991, les départements jouent un rôle de coordination de plus en plus affirmé depuis 2007 avec les Plans départementaux d’eau et d’assainissement. En outre, la régulation est assurée par des organes nationaux : la CRA pour la régulation économique, et la SSPD chargée du contrôle des entreprises de services publics, que l’on aurait pu imaginer relever les déséquilibres mentionnés. En réalité, cette agence de supervision multisectorielle ne compte qu’une quarantaine de fonctionnaires et une centaine de salariés temporaires pour contrôler près de 2 000 entreprises de services publics. Elle concentre donc ses actions sur les entreprises présentant les indicateurs de performance les plus mauvais ; les deux SEM étudiées n’ont donc pas fait l’objet d’un contrôle. De plus, la SSPD n’a pas de droit de regard sur les termes des contrats définis par les autorités municipales lorsqu’elles délèguent les services et son rôle est encore relativement faible. En somme, le régime tarifaire favorable aux entreprises de services publics a généré des revenus qui ont insuffisamment été investis dans le secteur pour les deux entreprises étudiées, et le cadre de régulation colombien encore récent a favorisé les déséquilibres observés.

Conclusion

Comme pour la plupart des cas de participation du secteur privé à la fourniture du service public de l'eau dans les PED, le choix de la SEM apparaît dans nos deux études de cas comme le résultat d'un compromis politique entre la nécessité de réformer une gestion publique dans l'impasse, et les réticences de certains acteurs du secteur, dans un contexte de forte pression des bailleurs de fonds. Le modèle a ainsi pu séduire des autorités municipales qui n'étaient pas complètement convaincues par l'idée d'une gestion déléguée classique, et qui, en conservant la présidence du conseil d'administration de l'entité à qui était confiée le service, pensaient garder un moyen de contrôle efficace et une image rassurante auprès de leurs administrés. La timidité de l'ouverture initiale du capital à Barranquilla et les âpres négociations sur la part conservée par la mairie à Carthagène illustrent la réticence à adopter un schéma de DSP classique. Compte tenu des incertitudes sur la situation politique de la Colombie au milieu des années 1990, et en particulier de sa côte caraïbe, l'argument a pu également jouer pour l'opérateur privé : ce dernier limitait en effet son risque en ne participant qu'à une partie du capital, et il intéressait l'autorité publique aux résultats de la SEM, ce qui ne pouvait que favoriser les relations entre les deux partenaires. Les compromis politique et économique s'inscrivent donc en quelque sorte dans ce schéma jusque dans la structure partagée du capital de l'entreprise.

Ce modèle a ainsi permis une coopération fructueuse qui s'est traduite par une amélioration importante de la gestion et des comptes des entreprises, des transferts avérés de compétence et de technologie, et le développement de l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans un contexte d'expansion urbaine qui constituait pourtant un défi majeur. Ces développements ont été possibles, notamment grâce à la participation des deux SEM aux grands plans d'investissement, alors que cela n'avait initialement pas été prévu.

L'étude de l'histoire de ces deux SEM a également montré que ce modèle offre l'avantage d'une remarquable flexibilité et qu'il permet des évolutions progressives dans la répartition des parts de chaque partenaire ainsi que de leurs responsabilités. Ceci lui confère une robustesse appréciable dans un contexte d'instabilité économique et politique et constitue une piste intéressante pour répondre aux problèmes des ruptures anticipées de contrat de PPP, en particulier dans les PED. Les modifications des contrats d'origine ont ainsi pu être décidées de façon plus souple que pour des

renégociations classiques de PPP (qui peuvent donner lieu à de longs affrontements pendant lesquels toute décision de gestion est souvent suspendue au détriment du service).

Dans ce schéma, les renégociations ne disparaissent pas mais elles sont « internalisées » au sein du conseil d'administration de la SEM, ce qui se traduit en revanche par une transparence moindre vis-à-vis de la société civile et de l'État central. Les critiques formulées par les représentants de la société civile à Carthagène ou à Barranquilla, pour limitées qu'elles soient encore, laissent penser que ce point peut constituer une sérieuse faiblesse du modèle dans un environnement où la lutte contre la corruption est une tâche difficile. Des études plus approfondies seraient néanmoins nécessaires pour comparer les surcoûts éventuels pour l'autorité publique entre les cas de renégociation de PPP classiques et les modifications de règles décidées par un conseil d'administration de la SEM.

Par ailleurs, du fait du contexte particulier dans lequel sont apparues les deux premières SEM colombiennes (dans l'urgence, alors que le cadre institutionnel n'était pas stabilisé et que le risque pays était encore élevé), ces deux schémas présentent des déséquilibres. L'absence d'auditeur externe, en particulier, semble fragiliser la position du partenaire public dont les compétences pour analyser en détail les comptes de la SEM sont insuffisantes, comme en témoignent les anomalies relevées par l'auditeur désigné à Carthagène à partir de 2002. Ceci est d'autant plus manifeste dans le cas de Triple A, où la part de la municipalité a été progressivement marginalisée par rapport à l'opérateur privé. Cela se traduit dans les deux cas étudiés par une rentabilité des opérateurs privés trop élevée par rapport aux risques qui leur sont transférés. L'hypothèse d'un meilleur contrôle et d'une réduction de l'asymétrie d'information grâce à la participation active de l'autorité publique au conseil d'administration de la SEM ne semble donc pas ici confirmée, faute d'un cadre institutionnel performant.

En somme, le modèle des SEM ne semble pas très différent des autres types de participation privée au service public de l'eau en ce qu'il appelle une régulation performante afin d'assurer que les intérêts de tous, y compris des usagers, soient équitablement pris en compte.

À cet égard, l'hétérodoxie de la position de l'autorité municipale dans ce schéma (à la fois juge et partie) n'est que relative puisque les autorités de régulation nationales ont un rôle déterminant qui doit rééquilibrer le face à face entre le maire et l'opérateur privé. La promotion d'opérateurs privés en Colombie s'inscrit ainsi dans le cadre des rapports de pouvoir entre l'État et les municipalités, dans un contexte marqué par

une longue histoire de clientélisme politique. La récente loi permettant d'affecter des ressources budgétaires, directement aux entreprises de service public sans passer par les maires, illustre ainsi la volonté du gouvernement central de limiter les prérogatives que les lois de décentralisation avaient transférées à ces derniers.

Pour autant, la régulation du secteur de l'eau colombien est aujourd'hui encore en construction et le contrôle des SEM, comme des autres entreprises de services publics, peut être amélioré. En particulier, leur participation aux investissements requis est trop faible malgré une tarification qui intègre une part croissante des coûts d'investissement. Ce point est l'un des enjeux des futurs schémas de participation privée au secteur de l'eau. Après presque vingt années d'apprentissage institutionnel – qui ont permis les signatures d'une nouvelle génération de contrats de PSP mieux définis, mais qui ont également vu se développer des opérateurs publics performants comme à Medellin ou à Bogota –, il n'est pas certain que le modèle de la SEM continue à se développer en Colombie.

Bibliographie

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006), *Experiencias Emblemáticas – Aguas de Cartagena (Acuacar)*, Cartagena de Indias.

BEATO, P. et J. DIAZ (2003), *La Participación del Sector Privado en los Servicios de Agua y Saneamiento en Cartagena de Indias*, Banque interaméricaine de développement, Washington DC.

BURGOS MEJÍA, F. (2005), *Seguimiento a la Participación del Sector Privado en Acueducto y Alcantarillado Realizada desde el Programa de Modernización Empresarial*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

CASTALIA (2005), "Case Study on Colombia's Water and Sanitation Sector Economic Regulation", Rapport pour la Banque mondiale, Washington DC.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1993), *Plan de Inversiones para el Mejoramiento Integral de la Prestación de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en Barranquilla 1993-1995*, Documento CONPES 014, Bogotá.

GUASH, J.-L. (2004), *Granting and renegotiating infrastructure concession: doing it right*, Banque mondiale, Washington DC.

MALIA, J. (2004), "Public-Private Synergies for Water Public Service Management – The Experience of Triple A de Barranquilla", Présentation lors de la World Bank's Water Week, février 2004, Washington DC.

NAVARRO ESPAÑA, J.-L. (2001), "Participación Privada en el Servicio de Agua Potable en Cartagena de Indias (Colombia): Economía Política, Análisis Institucional y Desempeño", *Mémoire Universidad de Chile*, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago du Chili.

PINZON, L. (2002), "Acuacar's Experience in the Water Services for the City of Cartagena de Indas", présentation lors de la Conférence *Sustainable Urban Services*, 10-11 juillet 2002, Santiago.

RED CIUDADES CÓMO VAMOS (2008), *Percepción Ciudadana sobre la Calidad de Vida en 5 Ciudades Colombianas*, Red Ciudades Cómo Vamos, Bogotá.

SSPD (2009), *Informe Anual de Servicios Públicos en Colombia 2008*, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Bogotá.

VARELA BARRIOS, E. (2007), "Las Privatizaciones en Cartagena y Barranquilla: Un Paradigma Mercantilista en la Gestión de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia", *Revista Pensamiento y Gestión*, N.º 23, Universidad del Norte, Barranquilla.

3.3.

Les joint ventures d'exploitation en Chine

D. LORRAIN

Introduction

La manière de combiner la puissance publique et l'intervention de firmes privées dans la gestion des services urbains recouvre une grande variété de contrats allant du plus simple limité dans le temps, aux formes étendues de la concession et du BOT^[178]. Afin de réduire les risques d'asymétrie et de capture, la théorie de la régulation a recommandé une séparation entre le principal qui décide et l'agent qui exécute^[179]. En combinant le contrat, la théorie du principal-agent et la théorie de la régulation, les acteurs disposent d'un corpus élaboré qui – en principe – doit permettre de trouver le bon équilibre entre la puissance publique et la firme. Pourtant cela n'a pas suffi. Un enseignement important des quinze dernières années est que le taux de mortalité des contrats reste élevé^[180] : il est en effet difficile de traverser des dévaluations, des changements de majorités politiques et des crises économiques. Les institutions internationales s'interrogent sur les remèdes à apporter à des solutions classiques qui, au départ, avaient toutes les caractéristiques de la robustesse.

Face à ces interrogations, l'expérience de la Chine se révèle particulièrement intéressante. Premièrement, au début des années 1990, l'économie chinoise des questions urbaines relevait de l'administration directe : pas d'autonomie organisationnelle des opérateurs de services, faibles tarifs, comptabilité par matière et absence d'expérience de

[178] Voir le *toolkit* dans les transports publiés par la Banque mondiale et le PPIAF; voir également D. Lorrain (2008).

[179] Cf. Jensen et Meckling (1976), Stiglitz (2001), Laffont et Martimor (2002).

[180] Cf. Guasch J.-L. (2004).

coopération avec des entreprises privées. Puis, en un peu plus de dix ans, le pays s'est transformé et a vécu une série d'expériences, allant des plus simples (achat d'équipements et de prestations d'ingénierie) aux plus complexes (*joint ventures* d'exploitation). Ces coentreprises sont intéressantes car elles représentent une alliance public-privé qui arrive après d'autres types de contrats, expérimentés un moment pour voir ce qu'ils apportaient. En définitive, les autorités chinoises ont décidé que, si des firmes privées avaient des compétences, il fallait les associer sur l'ensemble de la chaîne de la valeur et non sur une prestation spécialisée (travaux de maintenance ou financement et gestion comme dans les BOT).

Deuxièmement, en regard des théories ce schéma en *joint venture* est complètement hétérodoxe. Le principe central sur lequel il fonctionne n'est pas celui de la séparation entre un principal et un agent, ni celui d'un contrat complet. Dans une coentreprise, en effet, les partenaires coopèrent à chaque niveau : ils sont actionnaires de la société d'exploitation, ils se partagent les organes de direction, ils exploitent en commun le réseau et ils prennent ensemble les décisions importantes. Le principe central est celui de la coproduction.

Troisièmement, après deux crises financières, la Chine se démarque du contexte international des années 2002-2008. Au début des années 1990, les institutions internationales de développement ont apporté leur soutien aux grands contrats concessifs qui donnent à la firme de fortes responsabilités. Elles considéraient que c'était le meilleur moyen d'accélérer la modernisation des infrastructures. Les échecs ou les difficultés de plusieurs d'entre eux ont conduit ces institutions à changer d'analyse pour recommander des opérations avec des acteurs locaux (ou de taille moyenne) sur des contrats plus ciblés ^[181]. La Chine fait le constat inverse. Après avoir expérimenté toutes les formes de contrats, ses responsables en arrivent à des partenariats sur tout le cycle et avec de grandes firmes pour partenaires. Quelles sont donc les raisons de ce parcours chinois ?

3.3.1. Première expérience

C'est par la petite porte que les concessions d'eau potable ont fait leur entrée sur le territoire de la vaste Chine ^[182]. Si l'on excepte le contrat de Macao signé en 1985, à un moment où ce territoire relevait de l'autorité portugaise ^[183], le premier contrat de concession d'eau potable signé en Chine a été celui de Tanzhou, petite ville de

[181] Cf. Brook et Smith (2001).

[182] Synthèse à partir de nos enquêtes en 1999, 2004 et 2006.

[183] Cf. Réтали (1995) et Chu (2003).

70 000 habitants sous l'autorité de la municipalité de Zongshan (localisée dans le delta de la rivière des perles à la frontière de la zone économique spéciale de Zhuhai). En 1992, *Sino French*^[184] et la municipalité ont formé une *joint venture* à égalité. Cette nouvelle société (*Zhongshan Tanzhou Water Supply Company Ltd.*) a signé avec la municipalité un contrat concessif d'une durée de 30 ans qui lui confie la réalisation d'une unité de traitement d'eau potable, son exploitation, la distribution et l'encaissement des recettes.

Pendant une décennie, ce contrat est resté le seul de ce type en Chine puisqu'une réglementation adoptée en 1995 interdisait aux firmes étrangères d'intervenir dans l'exploitation des réseaux. Il a bénéficié d'une tolérance. Il avait en effet été engagé avant ce texte et concernait une toute petite opération, cette ville n'ayant pas le statut de municipalité ; les autorités chinoises ne sont donc pas intervenues de manière rétroactive pour l'annuler et l'expérience a pu se poursuivre. À l'origine, le projet (100 millions HKD, soit 11 millions EUR) prévoyait la construction de quatre usines permettant de produire 240 000 m³/jour^[185]. La première unité de 60 000 m³/jour est entrée en exploitation au début de 1995^[186]. Son coût ayant été plus important que prévu, et le prix de l'eau étant peu variable car administré par les autorités publiques, le réajustement s'est fait sur d'autres variables. Le contrat a été porté à 35 ans et la participation de Sino French dans la joint venture est montée à 58 %. Selon les prévisions initiales, cette usine devait rapidement être suivie d'une seconde tranche d'un même montant. À l'automne 1999, lors de notre visite sur le site, cette extension était considérée comme non nécessaire et suspendue, après la rétrocession de Macao à la Chine, à un réexamen des projets de planification dans cette partie de la région urbaine. Ce type de décalage par rapport aux prévisions – déjà observé pour d'autres contrats – est courant dans un pays où il est difficile d'avoir des informations fiables. Alors parce qu'il faut bien avancer les partenaires s'engagent dans des opérations dont ils ne maîtrisent pas toutes les composantes et ils s'en remettent à leur capacité d'adaptation.

En 1999, le prix de l'eau s'établissait en moyenne à 1,35 yuan/m³^[187]. Il était fixé en accord avec la municipalité et en fonction de critères économiques et des références des municipalités voisines (en effet, quelle que soit la qualité de son eau, une ville ne peut prendre le risque de fixer un prix très supérieur à celui de ses voisins car cela

[184] *Sino French* associe pour les contrats d'exploitation en Chine Lyonnaise des eaux (devenue Suez Environnement) et *New World* (le conglomérat de Hong Kong actif dans les infrastructures).

[185] Plaquette : *Sino French, the Water People*, 1999, p. 8.

[186] Délai entre le premier contact et la mise en service environ 2,5 ans. Cf. Leman (1996).

[187] Il s'agit d'un prix moyen car quatre tarifs progressifs s'appliquent selon la réglementation nationale: tarif des ménages, des commerces, de l'industrie et enfin des hôtels.

pourrait dissuader les investisseurs). La municipalité était satisfaite. La compagnie avait très peu d'impayés (taux d'encaissement de 99 %). Elle employait en tout 70 personnes (toutes chinoises) qui recevaient, lorsque nécessaire, l'appui des équipes de Macao. Cette « petite affaire » dégagait un petit profit après autofinancement de son développement : le compte de résultat supportait tous les frais d'exploitation, les amortissements techniques, le service de la dette et le paiement des prestations aux filiales qui intervenaient. Cette opération représentait pour l'exploitation d'un réseau une expérience unique dans les domaines de la conduite des travaux, « *bien faits si les équipes de base sont bien encadrées* ». Le taux de perte, initialement aux alentours de 36-39 %, a chuté pour atteindre 15 % grâce à une politique sur les réseaux. L'opération représentait aussi une expérience intéressante de gestion commerciale, le groupe ayant mis au point une comptabilité en chinois adaptée à leurs habitudes.

3.3.2. Changement de doctrine

Dix ans plus tard, à la suite de nombreuses expériences les responsables chinois ont évolué dans la manière d'aborder ces questions. Plutôt que de se concentrer sur la modernisation d'un maillon technique, fut-il important, ils ont admis l'importance d'améliorer l'intégralité du système technique. Cette évolution a eu pour conséquence le vote d'une loi, en 2002, autorisant les firmes étrangères à intervenir tout au long du processus, jusqu'à l'usager final. Elle permettait aussi de financer les investissements par des crédits de banques chinoises et non plus par des financements internationaux. Cette loi a changé l'organisation du marché, en élargissant le champ des échanges vers une approche plus intégrée. Elle a permis de faire avancer les projets, dans des villes mieux structurées (compagnie indépendante, secteur orodonné, etc.) La qualité institutionnelle est devenue un facteur pour le choix des territoires.

Ce changement d'analyse a été symboliquement marqué par une grande opération. En 2002, la municipalité de Shanghai a organisé un appel d'offres international pour la vente de 50 % du capital de la Compagnie des eaux de Pudong. Si le fleuve Yang Tsé symbolise le dragon, Shanghai en est la tête et Pudong en représente l'œil : une ville nouvelle située face au bund, concentrant les puissances financières, des zones *high tech*, un port et un aéroport international. L'appel fut remporté par Veolia face à Suez et Thames Water. En novembre de la même année, Suez signait un contrat du même type avec la municipalité de Chongqing pour intervenir sur une partie de l'agglomération. En quelques années ces contrats se sont multipliés : signataire de 16 contrats en 2005, Veolia en avait signés 21 trois ans plus tard^[188], alors que Suez,

[188] Voir www.chinawater.net. pour une présentation de la politique de Veolia, voir aussi *China Daily Business*, 20-26 mars 2005, p. 5.

signataire de neuf contrats en 2000, en comptait 18 quatre ans plus tard (les quatre derniers correspondant tous à des *joint ventures* d'exploitation), et 20 au début 2008. Pour la partie chinoise le phénomène est triple. Plusieurs grands groupes d'infrastructure ont commencé à s'intéresser à ce secteur : *China Gas* s'est diversifié dans des villes où il était présent ; *Cheung Kong Infrastructure*, branche spécialisée du groupe *Li Ka-shing*^[189], *Beijing Capital Group* et *Citic* ont multiplié leurs contrats. Quelques compagnies publiques se sont aussi développées dans les grandes villes. Enfin, témoignage de la rapide mutation urbaine que connaît le pays, des firmes privées – jusqu'alors inconnues et sans expérience – ont aussi candidaté aux appels d'offres de villes de moins d'un million d'habitants (exigeant moins de technicité). Parmi les éléments motivant leur émergence : la disponibilité de liquidités et leur connaissance des réseaux décisionnels. Ces nouveaux entrants ont toutefois tendance à surfacturer, ne disposant pas de compétence dans le secteur et donc contraints de nommer des gestionnaires. Nous verrons dans quelques années si une telle entrée dans un nouveau secteur est possible. Une chose est sûre : certaines progresseront, d'autres disparaîtront ou feront appel à des professionnels.

Bien que chacune de ces *joint ventures* ait ses propres particularités (liées à la mission déléguée, aux paramètres du problème, à la procédure de sélection, à la politique suivie par l'entreprise, etc.) et pourrait faire l'objet d'une étude de cas spécifique, il est néanmoins possible d'identifier des éléments communs à ces expériences.

3.3.3. Le montage d'une opération

La toute première étape est celle du choix d'une ville. Cette vigilance dans le choix témoigne d'une transformation de l'économie des villes. Grâce à une croissance soutenue depuis la fin des années 1980, les capitaux sont désormais disponibles et les élites chinoises ont évolué. Une nouvelle génération occupe aujourd'hui les postes décisionnels (« *des personnes plus jeunes, plus ouvertes, plus éduquées* »^[190]). Ce changement général du contexte n'est pas sans conséquences dans la manière d'appréhender les relations d'affaires : nous sommes loin du temps des pionniers qui devaient expliquer et convaincre, où le nombre de villes disposées à signer un contrat était alors limité et la sélection des projets pas toujours rigoureuse. Depuis le début des années 2000, la situation a évolué et le nombre de potentiels projets ne cesse de croître ; les entreprises se doivent donc d'être sélectives. Elles ne peuvent plus se protéger par des clauses de type "take or pay" ou par une garantie de revenu;

[189] Voir "portrait d'entreprise", Flux n° 36/37, avril-septembre 1999, pp. 61-66. Dans le secteur de l'eau CKI a racheté Cambridge Water.

[190] Responsable anglais d'une firme occidentale du secteur, en poste à Hong Kong, en juin 2004.

elles doivent désormais assumer des risques. Donc le choix de la « bonne » ville devient donc essentiel. Aujourd'hui, les firmes disposent d'équipes qui évaluent les facteurs généraux (profil de croissance sur la décennie, attitude des élites, niveaux de revenus des habitants) avant d'étudier plus en détail les paramètres spécifiques à la transaction (évaluation de la valeur des actifs à racheter, performances techniques, programme d'investissement à mener, gains de productivité attendus).

Le choix de l'entreprise par la partie publique se fait selon différents types de procédure : appel d'offres international à Pudong (seules les firmes étrangères pouvaient participer), négociation en gré à gré à Chongqing (justifié par le lien qui unissait déjà l'entreprise et la municipalité), appel d'offre ouvert à tous types d'opérateurs à Changzhou (ville de plus de 4 millions d'habitants située en périphérie de Shanghai^[191]). La nature des compétiteurs et la forme de la compétition changent d'une ville à l'autre.

En général la municipalité et la firme constituent une *joint venture* à égalité. La partie chinoise contribue au capital en apportant les actifs existants et la firme apporte des fonds. Cet engagement initial (*upfront expenses*) est en général financé par un versement en capital (autour de 30 %) et du crédit bancaire en yuans (70 %). La firme intervient selon différentes configurations qui correspondent aussi à des couvertures de risques. Suez, par exemple, intervient toujours *via Sino French*, son partenariat à égalité avec *New World* ; chaque partenaire finance, sur ses fonds propres, 15 % de l'opération. Veolia fait plutôt du « sur mesure » : d'un contrat à l'autre ce ne sont pas les mêmes partenaires et les mêmes clefs de partage (elle intervient ainsi avec *Beijing Capital Group*, *Shenzhen Water Group*, etc.).

Ce montage financier est important pour l'équilibre de longue durée du contrat. Un des points sensible de toutes ces opérations tient à la valeur nette des actifs et du *premium* que les firmes acceptent de payer (voir encadré 13). En principe, les actifs sont audités selon une procédure bien rodée. Nous avons toutefois observé, dans certains cas, des procédures de *due diligence* faites très rapidement, dans des contextes où l'urgence était de « prendre position » dans une ville présentant un fort potentiel. Si ce type de procédures est contestable, force est de constater que la fiabilité des informations et la connaissance des villes et de leurs infrastructures ne relèvent pas d'une science exacte. La part en emprunt est désormais financée par du crédit local, remboursé par le résultat d'exploitation et il n'y a pas de risques de change. Cette possibilité de financement est nouvelle pour ce genre de projets et les banques chinoises sont intéressées. Aujourd'hui, elles ont d'énormes portefeuilles de prêts avec une part non négligeable de « dette pourrie » (*sic*) ; elles recherchent donc les projets sains et de long terme.

[191] Degremont avait réalisé une station d'eau potable et le nouveau maire venant de Shanghai connaissait le groupe.

Un accord interne entre les actionnaires prévoit le partage des responsabilités. Les firmes privées sont à la fois coactionnaire et opérateur de la *joint venture*. Comme dans un affermage, la firme gère l'ensemble du service à partir du système technique qui lui a été remis. Ces opérations ont aussi une dimension concessive car la *joint venture* est responsable des nouveaux investissements. À la fin du contrat, elle devra remettre à la puissance publique les équipements en bon état de marche.

Encadré 13 Négociation et premium

Dans l'appel d'offre concurrentiel organisé pour céder 50 % de la Compagnie des eaux de Pudong (ville nouvelle de Shanghai), les trois compétiteurs ont candidaté pour les valeurs suivantes : 240 millions USD pour Veolia ; 135 millions USD pour Suez ; et 130 millions USD pour Thames Water (soit respectivement, en yuans : 1 milliard 968 millions, 1 milliard 107 millions et 1 milliard 66 millions, pour des actifs estimés à 800 millions). L'opérateur choisi a donc accepté de payer un *premium* – ou soule d'entrée – de plus du double de la valeur des actifs, considérant ici « *acheter un potentiel* ». Le directeur de la société d'investissement de la municipalité de Shanghai pour le secteur de l'eau (SWAOD) estimait ce *premium* à 2,66 fois la valeur des actifs^[192].

En 2004, Shinan Water – qui gère des quartiers nouveaux comme Pudong Water – évaluait ses actifs à 2,5 milliards CNY en valeur brute et à 2 milliards CNY en valeur nette. Si on considère que la société possédait alors un parc de 950 000 compteurs (contre 553 000 pour Pudong) et une capacité de production maximum 2,48 millions de m³/jour (contre 1,27 million pour Pudong), l'évaluation des actifs de Pudong Water à 800 millions CNY semble raisonnable^[193].

3.3.4. L'approche industrielle

L'approche en *joint venture* est intéressante car elle témoigne d'une analyse industrielle partagée par les autorités chinoises que l'on pourrait résumer ainsi : la force d'une chaîne dépend du maillon le plus faible. Traduction : dans tout système technique il ne sert à rien d'avoir un équipement répondant aux meilleures normes internationales

[192] Entretiens effectués à Shanghai (juin 2002 et juin 2004) auprès de deux firmes ayant participé à cet appel d'offres et de responsables chinois. Voir aussi Liu Qiang, "Summary of International Investment, Transfer of Shanghai Municipal Waterworks Pudong Co.". In Sustainable Urban Services", Shanghai Seminar, April 2003, PECC, ministère de l'Équipement, Paris, pp. 149-155.

[193] Sources : interviews de Shinan Minhang Water Co, juin 2004 ; documents de présentation de Pudong (source VE) et sites Web des sociétés.

si le reste du système ne l'est pas. C'est pour une part la critique qui pouvait être faite aux contrats de BOT pour des usines de production d'eau potable : un effort très important était fourni pour la production mais cette eau de parfaite qualité se dégradait dans les réseaux vétustes dans laquelle elle circulait. Cette approche consiste aussi à laisser à l'opérateur une liberté d'appréciation pour savoir où et quand il faut faire porter les efforts. C'est une méthode pragmatique : les partenaires découvrent le problème dans l'action et ils établissent alors leur programme. Cette approche industrielle peut ainsi être résumée en trois termes : chaîne de la valeur^[194], liberté négociée de l'opérateur et pragmatisme.

Si l'on distingue trois maillons dans un système d'eau – la production d'eau potable, la distribution et le service à la clientèle – quelle était la situation de départ ?

En ce qui concerne la production d'eau potable, selon le directeur d'une *joint venture*, « c'est globalement satisfaisant mais ils ne connaissent pas la notion de coût du capital ; ils surdimensionnent les ouvrages^[195] et ne construisent pas par phase ». Ainsi, si les besoins établis par la planification sont de 400 000 m³ à un horizon de dix ans, l'usine entière est construite sur cette base, alors que les besoins immédiats ne peuvent représenter que le quart. Ici, l'apport va donc être d'introduire du phasage en cas de construction nouvelle et d'assurer une meilleure maintenance des équipements déjà construits (*asset management*).

Pour les deux autres maillons (distribution et service clients), de nombreuses améliorations peuvent être apportées. Cela tient à une approche exclusivement technique du problème portée par les *Design Institutes* (sociétés publiques d'ingénierie) et relayée sur le terrain par les directions des compagnies. L'entretien du réseau et la relation à la clientèle sont moins prises en compte que l'investissement dans un équipement neuf. Cette approche s'exprime aussi dans la structure organisationnelle qui freine les innovations. Traditionnellement, une compagnie chinoise d'eau et d'assainissement s'organise à partir de ses différentes usines de traitement^[196]. Par exemple, les comptes détaillés de *Minhang Water* (compagnie de Shanghai que nous avons

[194] Le système productif peut être décomposé en différents maillons auxquels se rattachent des charges d'investissement et de fonctionnement qui peuvent être optimisées.

[195] Entretien de l'ancien directeur de *Chongqing Water* en juin 2004 et mars 2006. Nous avons pu le constater *de visu* lors de plusieurs de nos enquêtes. Ces usines conçues par les *Design Institutes* sont imposantes par la taille et le soin apporté à des détails : espaces verts entre les lignes de traitement, balustrades chromées autour des bassins, salle de contrôle aussi grande qu'une tour de contrôle d'un aéroport (pour ne contenir que trois PC de mesure et un ou deux autres équipements). Dans le langage financier du secteur on dit qu'il y a un excès de "capex" (*capital expenditure*).

[196] On peut lire, par exemple, sur le site Web de *Minhang Water Co.* (l'une des quatre compagnies d'eau de Shanghai) qu'elle a été formée en 1999 à partir de l'unité de traitement d'eau potable de ce district.

étudiée) ventilent les postes de dépenses entre “*waterworks 1, waterworks 2 et overhead*”. Chaque usine fonctionne comme une unité indépendante avec ses propres services (prix, comptabilité, entretien). La compagnie des eaux se présente donc comme une organisation cloisonnée dans laquelle les services centraux qui peuvent conduire des politiques de services ne détiennent pas toute l’autorité. C’est aussi une organisation hiérarchique, doublée d’un système de primes individuelles qui modifient substantiellement les salaires officiels et créent des micros avantages acquis. Introduire le changement suppose donc de traiter ce type de blocage.

Dans ces conditions, l’action menée dans ces *joint ventures* porte sur l’amélioration du système technique, sur la gestion du personnel et sur la relation à la clientèle. À Pudong et à Chongqing, dès l’entrée en exploitation, les directions ont mis en place une base de données pour cartographier le réseau, un laboratoire de qualité de l’eau, un local d’accueil de la clientèle et un centre d’appel téléphonique. Des camions-ateliers ont été achetés pour améliorer la gestion du réseau et les interventions d’urgence. L’enjeu était de faire la démonstration du savoir-faire en élevant le niveau de qualité, tout en tenant l’équation financière, en d’autres termes : montrer la valeur ajoutée de l’approche d’exploitation de service. « *On apporte peu de grandes technologies mais on gère mieux que l’entreprise publique un grand système technique dont la qualité est faite de plein de petites choses. Une partie de l’expérience c’est d’injecter des compétences d’exploitation au quotidien.* »

Une autre réforme immédiate a consisté à revoir l’organisation. « *Les compagnies publiques souffrent d’un management cloisonné ; c’est là que le problème se pose. Aujourd’hui, les dirigeants de ces compagnies ont 50 ans ou plus ; ils ont été formés au moment de la révolution culturelle ; leur formation technique est incomplète. Le décalage est manifeste avec la nouvelle génération des 35-40 ans.* » Un premier changement a consisté à structurer l’organisation autour des trois fonctions – production, réseau et service clientèle – en leur accordant la même importance. Hier, le responsable maintenance se trouvait en bas d’un bureau bien en dessous du directeur de l’usine de traitement des eaux et de ses adjoints ; aujourd’hui il occupe le même rang. Un gros travail de formation a été engagé avec des séances de formation « classique » et de la formation sur poste assurée en double avec quelqu’un qui montre comment faire. C’est à ce niveau de finesse des pratiques de travail que se joue la modernisation.

3.3.5. Le contrat et son équilibre

En général le contrat signé avec la municipalité est incomplet. S'il définit quelques principes (assurer la continuité du service, l'adapter aux changements techniques et à l'évolution des besoins – selon le principe de mutabilité du droit français –, déterminer les tarifs à un niveau raisonnable situé entre la capacité à payer des habitants et l'équilibre de la *joint venture*), ce contrat donne peu d'objectifs quantifiés. Il se définit comme le point de départ d'une coopération sur 30-50 ans. En d'autres termes : « *tout est négociable* ». Pour l'exploitant, l'horizon envisagé s'arrête aux trois premières années, parce qu'« *il est difficile de prévoir ce qui se passera sur 3/5 ans donc, au-delà, c'est un peu de la devinette* » (sic).

Du point de vue de la théorie économique standard on se trouve donc dans une séquence d'action qui combine de nombreux défauts, dont l'incomplétude du contrat et la contrainte de la renégociation permanente entre les acteurs. Elle présente tous les risques pour la puissance publique. La firme qui détient des ressources humaines, techniques et financières doit forcément, selon la théorie, profiter de cette asymétrie pour rééquilibrer la situation à son seul profit^[197].

Quelles sont les réponses de la firme à ces critiques ? Est-il possible d'établir un contrat complet, à quel prix et dans quels délais ?

Une réponse apportée par l'ancien directeur de *Chongqing Water*, interrogé en juin 2004 et mars 2006, est la suivante : « *Premièrement, le marché chinois est un marché neuf dans les services publics locaux. Il existe peu d'expériences, peu de jurisprudence. Deuxièmement, Il faut considérer que les chinois ont une logique qui consiste à négocier* ». Dans ce cas, il est préférable de fixer des principes, de nouer des liens qui permettent de négocier autour un problème partagé, plutôt que de vouloir fixer un cadre et des règles qui précisent tous les cas possibles. C'est précisément ce qu'apporte la *joint venture* en mettant les partenaires à égalité.

En théorie, l'incomplétude est risquée mais elle se trouve contrebalancée, en pratique, par plusieurs mécanismes. S'il y a incomplétude, les deux partenaires peuvent en profiter et les autorités chinoises peuvent très bien changer des règles qui modifient l'équilibre du contrat. Ce n'est pas une vue de l'esprit : six mois après la signature du contrat de Chongqing les autorités locales ont décidé d'appliquer une circulaire nationale prévoyant l'installation de compteurs individuels. Jusqu'alors, les consommations étaient mesurées et facturées à partir de 50 000 – 60 000 compteurs

[197] Guasch 2004, *op. cit.*

collectifs, à partir desquels chaque comité d'immeuble faisait les imputations individuelles. La nouvelle règle implique la pose d'environ 400 000 compteurs, avec des coûts induits en investissement comme en fonctionnement. Symétriquement, la firme peut répondre à des charges plus élevées que prévues par un décalage dans le temps de son programme d'investissement. Le risque d'opportunisme de la firme se trouve aussi pondéré par son intérêt sur le long terme. Si elle veut se développer, il lui faut veiller à sa réputation et adopter des pratiques publiquement soutenables. Elle doit donc fournir un travail de qualité et fixer des prix et des résultats raisonnables.

Du point de vue de l'équilibre économique, ces contrats sont plutôt de type *price cap* car la firme travaille sous une contrainte de prix fixé : « *Personne n'a de prise sur les prix qui relèvent d'une décision politique* »^[198]. Les formules économiques de révision de prix parfaitement rationnelles et planifiées ne sont pas en vigueur. L'économie ici se trouve surdéterminée par le politique. Pour le moment, les autorités chinoises préfèrent contrôler les prix des services publics même si cela conduit à un sous investissement et finit par se traduire par une qualité moyenne (de l'eau), des retards d'équipements (pour l'assainissement) et des coupures (d'électricité). Pour intervenir, la firme doit donc compter sur l'équilibre à court terme du compte d'exploitation. Dans ces conditions, « *il faut bien choisir ses terrains et avoir une capacité à optimiser l'exploitation très vite* ». Pour que ces opérations fonctionnent, il faut aussi éliminer le risque de change (pas d'emprunt international) et travailler en considérant le prix comme une donnée fixe et être en mesure de dégager un *cash flow* uniquement à partir de l'exploitation.

3.3.6. Transparence

Dans la formule de la joint venture, les deux parties sont actionnaires et ont donc accès aux mêmes informations. Cette configuration résout une partie des problèmes d'asymétrie, comme l'exprime ce directeur Chine d'une firme française, interrogé en mars 2006 : « *L'avantage de la joint venture est d'assurer la transparence. Les deux parties sont associées dans la gestion; il n'existe plus de suspicion ; les informations sont connues de tous*^[199]. *Inconvénient de la formule : on ne peut avancer qu'en codécision ; au quotidien ce n'est pas toujours simple, ça discute toujours, ce peut être un processus épuisant.* ».

[198] Notre enquête à Shanghai sur la procédure de révision des tarifs confirme bien ce point. Les tarifs des services publics restent une variable d'ajustement importante des politiques publiques. (Shanghai Urban Environment Project. Report on Institutions: existing situation and proposals of strengthening, 2005. Banque mondiale, ministère des Finances, Sogreah).

[199] Schéma de coproduction inverse de la séparation du principal agent.

Pour la firme, le fait d'entretenir des relations régulières avec le politique local est « très utile ». En effet, si ces échanges réguliers permettent bien sûr de valoriser le travail accompli, c'est aussi un moyen de comprendre ce que les élus veulent. Les *executives* et les politiques ne voient pas forcément les choses de la même manière et « *il est important d'avoir des informations en provenance des deux* ». La dichotomie entre le politique et le manager est en fait moins forte pour la bonne et simple raison qu'à partir d'un certain niveau, tous les dirigeants sont aussi membres du parti communiste. La situation est ainsi résumée : « *Le secrétaire du parti est le numéro deux de la coentreprise ; il voit tous les documents mais il donne aussi la vision du parti. Le président de la compagnie municipale des eaux est un membre important du PCC. Leur niveau de compétence est variable mais ils apprennent, et la dichotomie entre un point de vue politique et un point de vue gestionnaire s'estompe. Demeurent les rapports de force politiques entre les grands notables, les patrons des Provinces et Pékin. La compétition économique entre les villes est très forte et elle augmente; tous tentent de promouvoir leurs grands projets jusqu'au moment où le gouvernement central arbitre. Les rapports de force purement politiques existent mais on parle de plus en plus de business ; le parti le dit, les entreprises aussi* » ^[200].

Le discours dominant change. La question du profit n'est plus taboue. Il y a quelques années les firmes pouvaient avoir devant elles des interlocuteurs qui s'interrogeaient sur l'intérêt de faire du profit. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas : depuis le milieu des années 2000, il n'y a plus aucune ambiguïté sur ce point. « *Le but du contrat est de monter une entreprise profitable afin de dégager des cash flows pour développer le service. Aujourd'hui les utilities ne peuvent pas suivre les besoins de financement du développement urbain; donc la négociation avec les autorités s'est nouée autour de cette problématique : aidez nous à dégager l'argent pour développer le service* ».

[200] Entretiens menés avec l'ancien directeur de *Chongqing Water*, en juin 2004 et mars 2006.

Conclusion

Avec la généralisation de ces partenariats en *joint venture*, la Chine est en train de mettre au point une formule nouvelle qui emprunte aux trois modèles de gouvernements urbains dominants en Europe^[201]. Premièrement, elle confirme le rôle des municipalités comme autorités organisatrices du secteur (principe partagé par l'Allemagne, la France et d'autres). Deuxièmement, elle adopte la voie de la privatisation (Angleterre) mais sous une forme très amoindrie (vente de la moitié du capital) tout en la doublant par la signature d'un contrat (comme en France). Troisièmement, elle innove au plan de la régulation en mettant en place un triple dispositif : contrôle en étant présente dans la *joint venture*, contrôle par le contrat, et enfin pouvoir discrétionnaire de changer les règles et de fixer les tarifs. Cette formule change aussi la pondération des intérêts pris en compte par la firme. Dans une *joint venture* de production ou un BOT, la firme prend uniquement en compte les demandes de la collectivité locale. Dans une *joint venture* d'exploitation le spectre est plus étendu : les dirigeants doivent écouter la puissance publique, les clients finaux, les salariés, et enfin leurs actionnaires. Compte tenu de l'immensité des problèmes d'environnement, cette forme devrait se développer.

Ceci étant, si l'on considère le parcours de la Chine dans les questions urbaines depuis le début des années 1990, cette solution ne représente sans doute qu'une étape dans un processus de changement plus global. La Chine explore sa voie d'une « *économie socialiste de marché* ». Ces *joint ventures* d'exploitation ne vont vraisemblablement pas rester figées une fois pour toutes. Dans quels sens pourraient-elles évoluer ? Vont-elles conserver le pragmatisme du début, ou la multiplication des règles prendra-t-elle le dessus ? Ces partenariats vont-ils fonctionner dans leur esprit en laissant aux firmes la possibilité de se développer, ou correspondent-ils à des dispositifs d'extraction des compétences qui faisaient défaut, de sorte que les entreprises chinoises modernisées deviendront opérateurs pour elles mêmes ? Les politiques menées dans plusieurs secteurs industriels – l'automobile, l'informatique, les chemins de fer – semblent témoigner d'une stratégie d'acquisition de compétences qui peuvent se retourner contre le partenaire d'hier. Sur les questions urbaines, cela

[201] Cf. Lorrain (2005).

voudrait dire que des entreprises chinoises deviendraient à terme des opérateurs de réseaux urbains avec toutes les conséquences que cela comporte en terme d'exportation. Ou bien la Chine va-t-elle considérer qu'un partenariat durable n'a pas pour objectif de remplacer le partenaire mais de progresser chacun dans sa compétence ? La réponse à ces questions est importante car elle porte en elle la manière dont la Chine envisage ses coopérations futures avec les pays industriels. Elle leur demandait hier beaucoup en capitaux, en technologies, en compétences. Aujourd'hui elle a beaucoup acquis, beaucoup appris et elle a la capacité de faire beaucoup par elle-même, voire d'utiliser ces compétences contre leurs initiateurs. C'est toutefois un comportement qui clôt tout échange. La solution durable se trouve donc dans une maîtrise de la puissance par la Chine et dans l'amélioration des partenariats avec les firmes occidentales.

Bibliographie

BROOK, P-J. et S.-M. SMITH (eds.) (2001), *Contracting for Public Services, Output-Based Aid and its Applications*, Banque mondiale et IFC, Washington DC.

CHU, O. (2003), « Les eaux de Macao en courbes (1985-2001) » Flux – *Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, n° 52/53, avril-septembre, pp. 117-120, Paris.

GUASCH, J.-L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right*. WBI Development Studies, Banque mondiale, Washington DC.

JENSEN, M. et W. MECKLING (1976), *Theory of Firm Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure*, Journal of Financial Economics, Londres.

LAFFONT J.-J. et D. MARTIMORT D. (2002), *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, Princeton.

LEMAN, E.A. (1996), "Key Features of Successful BOT" in ASIAN DEVELOPMENT BANK (ed.), *BOT in the water supply sector in the People's Republic of China* (1996), p. 53, Banque asiatique de développement, Manille.

LORRAIN D. (2008), « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », *Entreprises et Histoire*, N° 50, Eska, Paris.

LORRAIN, D. (2005), "Urban Capitalisms: European Models in Competition", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 29.2., pp. 231-267, Wiley-Blackwell, Chichester.

PPIAF, BANQUE MONDIALE et DEXIA (2001), *Toolkit for Private Participation in Roads and Highways*, Banque mondiale, Washington DC.

RETALI, D. (1995), « De Macao à la Chine » in LORRAIN, D. (dir.) (1995), « Gestions urbaines de l'eau », pp. 205-212, *Economica*, Paris.

SHUEP, SHANGHAI URBAN ENVIRONMENT PROJECT (2005), *Report on Institutions: Existing Situation and Proposals of Strengthening*, Banque mondiale, ministère des Finances, Sogreah.

STIGLITZ, J.-E. (2001), *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, The Nobel Foundation, Stockholm.

3.4.

Revue de la littérature internationale sur les POP de la distribution d'eau potable

J. CAVE et A. BLANC

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, la littérature sur l'accès à l'eau mentionne des acteurs de petite taille contribuant à apporter un certain service à des populations qui ne sont pas connectées au réseau officiel d'adduction. Ces acteurs ont des profils variés, la situation change d'une localité à une autre et aucune définition univoque ne semble s'imposer. Nous parlerons ici globalement de « petits opérateurs privés » (POP), en nous intéressant en particulier aux opérateurs de mini-réseaux en milieu urbain utilisant une source d'eau indépendante.

Les premières études sur les POP de la distribution d'eau datent des années 1990 et sont le fait d'experts de la Banque mondiale. À cette époque prévaut l'idée que le secteur de l'eau est un monopole « naturel » et que des petits opérateurs indépendants ne pourront jamais être compétitifs par rapport à un opérateur principal bénéficiant d'économies d'échelle. Tout au plus les POP sont-ils considérés comme un phénomène transitoire curieux voire gênant.

Le début des années 2000 marque une inflexion dans cette vision du secteur de l'eau avec de nouvelles études révélant le dynamisme des POP dans plusieurs villes de PED, au Paraguay notamment. Pouvant représenter jusqu'à 84 % du chiffre d'affaires de la filière eau d'une agglomération africaine et générant 3 à 15 fois plus d'emplois que l'opérateur principal (Valfrey-Visser et Collignon, 1998), ces acteurs atypiques gagnent en crédibilité aux yeux des acteurs institutionnels.

À l'aube du XXI^e siècle, un milliard de personnes ne disposent pas d'accès à l'eau potable et l'accès durable à une source d'approvisionnement en eau *meilleure* est établi comme l'un des OMD. Par *accès*, est entendue la mise à disposition d'au moins 20 litres d'eau par personne et par jour, provenant d'une *source améliorée* (eau courante, fontaines publiques, forages, puits et sources protégés et systèmes de recueil de l'eau de pluie) située à moins d'un kilomètre du domicile. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, l'action des POP est progressivement reconnue comme un effort légitime pour fournir de l'eau potable à des populations démunies.

De fait, les POP fournissent de l'eau à de nombreux foyers à bas revenus, notamment dans des zones urbaines difficiles à desservir au moyen d'un réseau conventionnel. Ce faisant, ils améliorent les conditions de vie des habitants des quartiers défavorisés. Ils parviennent en outre à proposer, sans bénéficier d'aucune subvention, un service qui rivalise avec celui offert par l'opérateur principal. Enfin, ils représentent un moyen alternatif – et peut-être plus efficient – de généraliser l'accès à l'eau en réseau, plutôt que de chercher à étendre le réseau officiel (McGranahan et Satterthwaite, 2006).

Mais si les études se multiplient, les situations sur le terrain n'évoluent pas aussi vite. Au-delà des quelques constats de base largement repris, les analyses divergent à la fois quant à ce que sont les POP (statut formel ou informel, caractère privé à but lucratif ou communautaire) et quant au rôle qu'ils doivent jouer (transitoire ou pérenne, indépendants ou liés à une source centralisée, en exclusivité ou en concurrence...). Dans tous les cas, la question sous-jacente consiste à déterminer « *comment transcender la distinction obsolète entre service public (utility), caractéristique de la gestion du réseau, et service marchand (commodity), propre aux filières "informelles" de desserte* » (Jaglin, 2005).

3.4.1. Les POP : des acteurs qui construisent leur légitimité dans l'illégalité

- *"How do POP pop up?"*

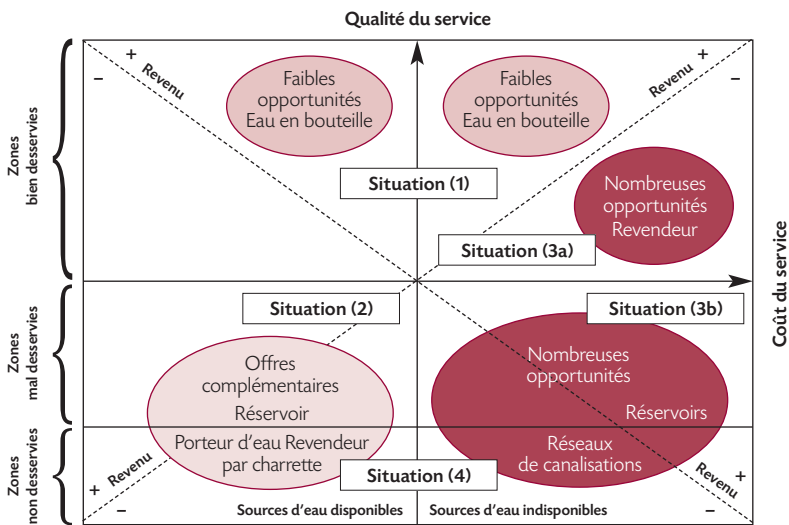
Plutôt que « *la faillite de l'État* », c'est l'insuffisance des dispositifs – publics comme privés – du secteur formel qui crée les conditions d'émergence d'initiatives privées spontanées. Ainsi, les POP s'insèrent-ils « *dans les interstices laissés par les deux solutions politiquement correctes* » (Dardenne, 2006). Dans les grandes villes des PED, la distribution de l'eau par l'opérateur officiel ne bénéficie pas à l'ensemble de la population. Dans les pays, tels que l'Inde, toutefois, où existe une forte tradition d'aides publiques de l'État ou de mise à disposition gratuite d'eau, la présence des POP est limitée, quand bien même les performances de l'opérateur principal sont

mauvaises (Conan, 2003). D'une manière générale, cependant, il semble que la présence et l'amplitude des POP soit inversement proportionnelle à la performance de l'opérateur principal, ou opérateur dominant (DO) (Valfrey-Visser et Collignon, 1998). Les POP sont plus présents dans les zones urbaines peu desservies ou isolées : il s'agit souvent de zones d'habitat spontané, qu'elles se trouvent au cœur de la ville ou bien dans la ceinture péri-urbaine (Kariuki et Schwartz, 2005).

Plus précisément, les caractéristiques du service rendu par le DO, qu'il soit privé ou public (en termes de taux de desserte, de fiabilité, de prix), et l'existence de sources d'eau alternatives déterminent des niches propices à l'émergence de différents profils de POP (Conan, 2003).

Schéma 6

6 Marchés de niche pour les POP selon le service d'eau



Source : Conan (2003).

Le schéma 6 montre que l'activité des POP concerne surtout la distribution de l'eau, plus rarement la production (« pionniers ») qui requiert un investissement plus lourd. De fait, ce sont plus souvent les POP établis en milieu rural, loin de tout réseau, qui créent leur propre source d'eau.

En zone urbaine, plus la qualité du service est bonne, moins les POP ont un rôle à jouer, si ce n'est dans la distribution d'eau en bouteille. Plus le service du DO est

cher, plus se développent les pratiques de revente d'eau issue du réseau principal. Là où le service principal est cher et mauvais, une niche se crée pour des « pionniers » qui construisent des mini-réseaux à partir d'une source d'eau indépendante (Conan, 2003).

Les raisons avancées de l'émergence des POP peuvent être : la satisfaction d'une demande (celle de voisins, par exemple), la réponse à une situation de crise (manque d'eau ou sources polluées) ou une logique de diversification d'activité (pour une micro entreprise) (Kariuki et Schwartz, 2005).

• *Les traits saillants des POP*

Petites structures locales, multiples et flexibles, souvent individuelles ou familiales, les POP collent de très près à une demande atomisée, variable dans le temps et dans l'espace (Collignon et Vezina, 2000).

Pouvant offrir des quantités d'eau limitées, les POP conviennent mieux qu'un gros opérateur à des foyers aux revenus très modestes. Mobiles pour certains (vendeurs d'eau par charrette, camion citerne, etc.), ils interviennent dans tous types de quartiers, même les plus isolés et les plus précaires. Brisant le modèle d'une canalisation unique qui débite de l'eau à tous en continu, leur service s'adapte à des choix d'approvisionnement variant quotidiennement en fonction du débit, du prix, de la qualité ou de l'usage de l'eau escompté (boisson, toilette, lessive, cuisine, etc.).

Les opérateurs de mini-réseaux de canalisations sont plus vulnérables : leur service repose sur des immobilisations dont la durée d'amortissement peut aller de 3 ans à plus de 10 ans. Ils ciblent par conséquent leur zone d'implantation avec plus de précautions (Solo, 2003). Si leur service est moins sophistiqué que celui du DO et relève parfois du « bricolage », il n'en est pas moins fonctionnel et, surtout, localement accepté (Valfrey-Visser *et al.*, 2006). De fait, on constate dans certaines géographies une tendance à la substitution progressive des opérateurs ambulants par les opérateurs de réseaux (Conan, 2003). En dépit du coût d'entrée, cette activité se révèle plus rentable et correspond mieux au service attendu par les populations. D'autant que les petits opérateurs de réseaux connaissent bien leurs usagers, leur mode de vie et, prenant acte de leurs capacités de paiement irrégulières, permettent des paiements échelonnés.

• *L'eau est plus chère pour les plus pauvres*

La fourniture en eau auprès des vendeurs ambulants ne constitue nullement une situation optimale puisque leur réactivité va souvent de pair avec des tarifs élevés. De fait, les POP sont souvent perçus comme étant plus chers que le DO. Il faut toutefois tenir compte de ce que les POP distribuent de petites quantités d'eau et ne bénéficient d'aucune subvention (Collignon et Vézina, 2000).

Les populations des quartiers périurbains sont donc face à un paradoxe : elles sont à la fois exclues d'une distribution en réseau peu onéreuse à l'unité mais exigeant un paiement régulier mais aussi contraintes de recourir à une distribution au comptegoutte, sur demande, nettement plus chère à l'unité. Comme le remarquent Kjellen et McGranahan (2006), « *les prix unitaires élevés de l'eau vendue en petites quantités constituent une grande iniquité dans les villes à faibles revenus* ».

Le principal obstacle à l'accès à un approvisionnement au mini-réseau d'un POP réside, comme pour le DO, dans le coût de la connexion, avec un coût moyen compris entre 60 et 120 USD qui exclut une partie importante des populations (Kjellen et McGranahan, 2006).

Les petits opérateurs de réseaux trouvent des niches où s'établir dans les quartiers globalement pauvres, délaissés par le réseau principal, mais ils orientent leur activité vers les fractions les plus aisées de la population du quartier où ils se trouvent (Solo, 2003). Un impact indirect des POP est toutefois postulé : les prix baisseraient du fait de la concurrence qu'ils exercent les uns sur les autres (Valfrey-Visser *et al*, 2006). Si l'exemple du Paraguay révèle au contraire que les *aguateros* ont plutôt tendance à respecter leurs zones d'exclusivité respectives, on peut aussi assister à des cas de chevauchement partiel de différents systèmes (Kjellen et McGranahan, 2006 ; Blanc *et al*, 2009). Ainsi, en Argentine ou au Guatemala, de nombreux foyers ont plusieurs branchements chez eux et peuvent ainsi décider à tout moment de leur source d'approvisionnement (Solo, 2003).

• *Une certaine ambiguïté autour du terme « informel »*

Face à cette nébuleuse d'acteurs aux caractéristiques proches mais souvent dissemblables, la confrontation des diverses études révèle une grande disparité dans la définition des termes élémentaires du débat. Ainsi, l'adjectif « indépendant » renvoie-t-il tantôt à la source d'eau, au caractère ni exclusif, ni régulé de l'activité, ou encore à l'absence de subventions publiques. De même, les auteurs font souvent un amalgame entre la taille des POP (petit/grand) et leur statut (formel/informel). S'il est vrai que les acteurs informels opèrent souvent à une petite échelle (Owen et McGranahan, 2006), toutes les micro entreprises ne sont pas pour autant informelles.

En fait, l'adjectif « informel » se révèle être un mot-valise, mal ajusté aux réalités qu'il désigne. L'informalité est définie de multiples façons. Pour certains, elle peut indiquer l'absence d'enregistrement administratif et/ou de comptabilité écrite d'une structure (Walther, 2006). Pour d'autres, le secteur informel regroupe des acteurs dont le fonctionnement est fondé sur des pratiques et sur des règles non écrites (Allen et Davila, 2004). Corollaire de cette approche, la supervision publique de leurs activités

– en termes de qualité, de normes, de prix – serait limitée (Schaub-Jones, 2008). Pour d'autres enfin, ce secteur s'apparenterait à une économie de marché précapitaliste, dont les agents sont dépourvus de capacité d'accumulation, par manque de visibilité à long, moyen – voire même court – termes (Walther, 2006).

Cette diversité révèle un réel manque d'analyse et de compréhension du phénomène. Le terme « informel » renvoie à la fois à des pratiques – le commerce, par exemple – et aux relations socioéconomiques qui en découlent : régulations, collusions, liens avec les clients, etc. (Moretto, 2007). Nous considérerons ici qu'un acteur de l'économie informelle est un individu qui ne détient pas de licence commerciale l'autorisant à exercer son activité. Il mobilise une main-d'œuvre importante et a recours à des technologies basiques. Ne payant ni impôts ni taxes, il est exclu des éventuels dispositifs publics de protection sociale.

• *Problèmes, contraintes et stratégies*

L'illégalité dans laquelle évoluent la plupart des POP entraîne un certain nombre de contraintes. Ils n'ont le plus souvent pas d'autorisation pour revendre l'eau issue du réseau principal, et encore moins de chances de bénéficier de tarifs commerciaux de la part du DO. S'ils sont souvent tolérés dans les faits, ils n'en restent pas moins juridiquement vulnérables en cas de conflit. Ils n'ont pas de titre de propriété de leurs infrastructures (par exemple, les ressources en eau souterraines appartiennent à l'État et ils peuvent à tout moment être chassés par le DO). Cette menace constante les empêche d'élaborer un projet entrepreneurial à moyen ou long terme, d'autant plus qu'ils n'ont pas accès au crédit, ou alors à des taux très élevés *via* des institutions informelles de prêt. Faute de moyens, il leur est quasiment impossible d'améliorer leur service : certaines opérations, telles que la maintenance ou l'investissement lourd, demeurant hors de leur portée (Solo, 2003).

Confrontés à cette précarité permanente, les POP élaborent des stratégies de survie. Tout d'abord, ils n'ont d'autre choix que de rentabiliser leurs investissements à court terme et donc tout intérêt à étendre leur rayon d'activité vers les zones les plus aisées de leur quartier. Par ailleurs, ils doivent être suffisamment habiles pour gérer les nombreuses transactions sociales qu'implique le caractère essentiel de leur activité commerciale dans ces quartiers pauvres (Owen et McGranahan, 2006). Cela peut passer par la corruption de petits fonctionnaires, la manipulation de l'information comptable relative aux coûts ou la mobilisation des associations pour orchestrer des campagnes de lobby (Solo, 2003).

Or, il est évident que toutes ces stratégies de contournement engendrent des coûts, qui sont supportés par les usagers. On peut donc penser que, libérés d'un certain nombre de contraintes inhérentes à leur absence de statut, leurs coûts pourraient être réduits et leurs tarifs abaissés.

- *Hors-la-loi, mais utiles : un diagnostic ambivalent pour l'action publique*

Ainsi, deux logiques caractérisent le développement des POP : d'une part, un impératif de survie – qui les fait évoluer dans l'illégalité – et d'autre part la prise en charge d'une fonction sociale essentielle, qui leur confère une indéniable légitimité (Walther, 2006). En fin de compte, c'est le poids qui est accordé à chacune de ces logiques qui détermine le type d'action que la puissance publique va mener à leur égard et, *in fine*, le statut de leur activité. Si les acteurs institutionnels ne retiennent des POP que leur violation des règles administratives et fiscales, ceux-ci seront cantonnés à tenter d'assurer leur survie en marge de la loi à leurs risques et périls. En revanche, plus l'utilité sociale de leur activité est reconnue, plus les POP sont susceptibles d'être tolérés par les autorités locales, voire d'être promus du fait de leur contribution au bien commun, si ce n'est d'être légalement intégrés au service public (Walther, 2006).

3.4.2. Quel service public dans une ville fragmentée ?

- *Un service à plusieurs vitesses ?*

Le modèle du système centralisé fournissant de larges quantités d'eau à tous les foyers *via* un réseau se révèle insuffisant dans les PED, notamment parce qu'il présuppose implicitement une ville homogène et un salariat généralisé (Zérah et Llorente, 2003). Dès lors, la question qui se pose est la suivante : « *Comment concevoir un service public [...] dans des villes [...] caractérisées par une distribution de revenus excessivement déséquilibrée* » (Dardenne, 2006) ?

Il semble plus réaliste – à moyen terme tout du moins – de proposer un service à plusieurs vitesses : eau courante pour les habitants riches des centres urbains, mini-réseaux pour les plus aisés des quartiers périurbains et approvisionnement ponctuel pour les plus démunis. Permettre le développement de différents niveaux de service est effectivement une bonne façon de réduire les coûts (Trémolet et Halpern, 2006). Cependant, les dispositifs provisoires risquent, à la longue, de s'ancrer dans les mœurs et de définir la norme. Or, une telle approche, exclusivement déterminée par la demande, est-elle moralement acceptable, s'agissant d'un service essentiel ? La solvabilité de l'utilisateur peut-elle être le seul critère déterminant son accès à l'eau ?

Au-delà de ses capacités de paiement, toute personne a besoin de boire de l'eau potable. Si les bornes-fontaines ont longtemps représenté, pour les municipalités africaines notamment, le moyen d'assurer un service minimal et gratuit pour les plus pauvres, cela semble être de moins en moins le cas : il faut dorénavant payer pour ce service aussi (Valfrey-Visser et Collignon, 1998). De fait, nul ne pouvant survivre longtemps sans eau, les économistes identifient aisément un consentement à payer

pour en obtenir. Loin d'être unanimement perçue comme un droit humain fondamental, l'eau est ainsi de plus en plus traitée comme un bien économique.

Toutefois, le fait que les foyers des quartiers pauvres dépendent, au total, une certaine somme d'argent auprès de différents types de fournisseurs ne signifie pas qu'ils consentent à déboursier le même montant global pour un service unique et officiel (Zérah et Llorente, 2003). Le secteur de l'eau comporte une dimension éthique et politique encore peu étudiée.

• *Quelle prise en compte des POP par les politiques publiques ?*

Dans la plupart des études, les POP sont décrits comme des agents souples et réactifs, issus d'une forme de concurrence pure qu'il ne faudrait surtout pas entraver. Les POP seraient l'émanation spontanée d'un mécanisme de marché « pur » et révéleraient fidèlement une demande préexistante. Cette vision, qui insiste sur les bénéfices de la concurrence et les coûts de la marginalité, met en exergue le manque de ressources et de soutien de la part des autorités qui empêche les POP d'atteindre leur pleine capacité (Allen et Davila, 2004). Dans cette optique, la puissance publique doit se borner à un rôle de « facilitateur » et laisser la demande guider l'offre. Certains analystes estiment même qu'un cadre légal de régulation n'est pas indispensable pour les POP puisqu'ils sont habitués à évoluer dans un environnement légal hostile (Kariuki et Schwartz, 2005).

De fait, les politiques de régulation génèrent des contraintes pour les POP ; ceux-ci ne sont d'ailleurs pas forcément demandeurs. Mais des contraintes surgissent aussi d'un manque de régulation (Snell, 1998). Plusieurs raisons justifient même une intervention publique (Batley et Moran, 2004). La première est que les POP surgissent pour pallier les insuffisances du secteur formel. La deuxième est que la qualité de l'eau peut être insuffisante, ce qui a un impact de santé publique. La dernière est qu'il y a des risques de simulacres de concurrence, c'est-à-dire de sous-fourniture ou de surfacturation du service. De fait, s'agissant des opérateurs de mini-réseaux, ils évoluent dans un contexte monopolistique en tentant d'avoir l'exclusivité sur un territoire, et non pas dans le cadre d'une véritable compétition. C'est pourquoi ni l'impératif de survie, ni la supposée concurrence qu'ils se font n'empêchent que les tarifs demeurent malgré tout excessifs par rapport aux coûts. À l'inverse, l'activité des POP peut empiéter sur le domaine des politiques publiques. En effet, les POP peuvent tout aussi bien renforcer les inégalités spatiales et dégrader la ressource en eau (Zérah et Llorente, 2003) que contribuer à l'aménagement urbain en anticipant l'arrivée des néo-urbains et en déterminant leur point d'ancrage (Solo, 2003).

En dépit de ces synergies potentielles, l'incompatibilité et la méfiance prévalent entre pouvoirs publics et POP (Sansom, 2006). Les autorités font souvent preuve d'un « *manque calculé d'intérêt* » (Batley et Moran, 2004) envers les POP. Elles ne

voient guère d'un bon œil l'irruption de ces acteurs non-conformistes, non seulement car ils dévoilent des déficiences publiques, mais également parce qu'ils introduisent de la concurrence et du profit dans la gestion d'un service public. Pourtant, cette attitude n'entrave guère la multiplication des POP, mais bride leur croissance et élève le coût de leur service (Batley et Moran, 2004). S'ils ne coopèrent à niveau institutionnel, des accords se mettront vraisemblablement en place sous la forme de collusions informelles (Sansom, 2006). D'ailleurs, il existe peu d'études des dispositifs informels de pression et de supervision entre les acteurs locaux en l'absence de régulation (Owen, 2006) alors qu'elles seraient utiles pour savoir comment engager ces acteurs dans un accord plus formel.

L'objectif d'une politique publique de l'eau est en effet de permettre au plus grand nombre d'avoir accès à un réseau d'eau potable *via* un branchement privé ou collectif (Kjellen et McGranahan, 2006) et l'activité des POP peut y contribuer à condition d'être portée par une volonté politique explicite (Valfrey-Visser *et al*, 2006). Comment alors mettre en œuvre cette volonté politique, en vue de se rapprocher des OMD ? Au-delà de ce but, il convient également de prendre en compte la durabilité d'une telle solution : comment éviter une surconsommation d'eau et assurer un suivi de la ressource si celle-ci est limitée ? L'ampleur et l'urgence de ces défis imposent de réfléchir aux façons dont les POP peuvent être associés à l'extension de la desserte des quartiers pauvres, dans le cadre d'une politique publique volontariste et non pas comme un effet collatéral de décisions plus générales (Valfrey-Visser *et al*, 2006). En d'autres termes, les POP doivent-ils être considérés comme des acteurs pérennes ou comme une solution transitoire ?

- ***David contre Goliath, ou la problématique du réseau dual.***

Au vu du cas d'Asunción, au Paraguay, la compétitivité des opérateurs de mini-réseaux remet totalement en question l'avantage supposé des gros opérateurs (Solo, 2003). Non seulement les POP ont spontanément tendance à s'aligner sur la qualité de service du DO (Troyano, 1999), mais lorsqu'ils exploitent leur propre source, ils peuvent fournir de l'eau à des revendeurs et parfois même au DO dont la production est insuffisante (Botton et Blanc, 2010). Les économies d'échelle des grands groupes permettent-elles donc vraiment de compenser le manque de flexibilité de leur offre, comme le stipule la théorie économique (Dardenne, 2006) ? Pas forcément, car les DO sont souvent obligés d'aller loin pour trouver de l'eau en quantité suffisante et de réaliser des investissements considérables pour l'acheminer (Solo, 2003).

L'offre parallèle des POP peut même contribuer à la faillite du DO en « vampirisant » l'eau de ses canalisations ou en corrompant les autorités locales pour qu'elles neutralisent l'avancée du réseau principal. À l'inverse, le risque d'extension du réseau du DO limite les investissements des POP. Partant, les POP se développent prioritairement

dans les zones vers lesquelles le DO ne manifeste pas d'intention de s'étendre. Il est alors possible de penser que c'est en réalité le secteur formel qui crée l'informel : par défaut ou bien même de manière stratégique, en vue de sous-traiter à bon marché des zones peu lucratives et ainsi augmenter sa marge (Walther, 2006). Une telle intuition nous amène à comprendre que la non-coïncidence spatiale des deux réseaux est un produit de leur interdépendance. Chaque réseau opère dans une géographie sociale bien précise : les tarifs à la consommation artificiellement bas de l'opérateur officiel nuisent à l'extension de son réseau vers des quartiers moins favorisés. Les POP, de leur côté, créent un réseau secondaire qui est en quelque sorte le négatif du réseau officiel. Cette structuration bipolaire est le fait de rapports de force sociaux latents, qui institutionnalisent l'inégalité d'accès (Batley et Moran, 2004).

Ce lien souterrain gagnerait donc à être explicitement reconnu pour que les enjeux politiques cruciaux de ces développements techniques soient intégrés au débat public. « *La législation qui bien souvent interdit à l'opérateur dominant de déléguer certaines de ses responsabilités [...] relègue les POP périurbains dans la pénombre de l'informalité et de l'illégalité* » (Valfrey-Visser et al., 2006). Il s'avère donc nécessaire d'amener les POP à sortir de leur clandestinité et à paraître au grand jour.

• *Reconnaître les POP comme un interlocuteur légitime*

Dès lors que les autorités acceptent de commencer à considérer les POP comme une partie de la solution plutôt que comme une partie du problème, la reconnaissance officielle de leur rôle constitue indiscutablement la première étape à franchir. Elle est indissociable d'un processus de regroupement des POP au sein d'une fédération et de désignation de représentants chargés de négocier. À partir de là, le schéma d'une gestion triangulaire entre usagers, opérateur et régulateur est reconstitué. Il peut en l'occurrence prendre la forme d'un rectangle où l'opérateur est dédoublé : association des POP et du DO.

La création d'une association de POP permet à ceux-ci d'obtenir la sécurité juridique et foncière de leurs installations, d'accéder à des possibilités décentes de crédit et d'investissement collectifs, de développer des dispositifs de soutien mutuel (formations, échanges), de pratiquer du *lobbying* politique en faveur de leur activité et d'augmenter leur pouvoir de négociation. L'association a en outre un rôle à jouer d'autorégulation et de management de ces acteurs éclatés : en établissant des niveaux de qualité homogènes ou en recevant les plaintes des usagers, par exemple. Toutefois, une telle structure ne règle pas le problème de la cartellisation possible et fait en outre émerger celui de la représentativité des interlocuteurs. Et, si la reconnaissance qu'elle permet est avidement réclamée par les POP, elle suscite inévitablement des réticences d'ordre politique, de la part des autorités, comme du DO (Batley et Moran, 2004).

• *Organiser la complémentarité des réseaux*

Les parties prenantes ainsi réunies pourraient être à même de réguler le secteur de l'eau et d'organiser la complémentarité entre le DO et les POP. En effet, les situations où les POP en viennent à proposer un branchement alternatif à des foyers déjà connectés au DO sont loin d'être optimales : ils ne comblent plus un vide en fournissant un service essentiel à tous, mais se contentent de diversifier une offre existante, qui demeure par ailleurs insuffisante. Or, étant acquis que le monopole « naturel » ne justifie pas le monopole légal (Snell, 1998), le DO pourrait au contraire se muer en réseau primaire et les POP en revendeurs dépendants (Collignon et Vezina, 2000). Cela permettrait de régler le problème de la future compatibilité des réseaux (Snell, 1998). Ceci étant dit, la perte d'indépendance des POP risque de faire émerger des conflits avec le DO, dès que le service de ce dernier se détériorera (Snell, 1998).

Dans cette perspective, la relation contractuelle entre le DO et les POP devient centrale, surtout si ces derniers sont cantonnés à la distribution d'eau et abandonnent la production. Le rôle du DO peut consister à prévoir, dans le contrat, la possibilité de s'appuyer officiellement sur des POP, comme l'a expérimenté le DO d'Ho-Chi-Minh-Ville (Botton et Blanc, 2010). Il doit définir si le DO doit ou non compenser les POP qu'il expulse d'un quartier et les recours dont disposent les POP si les performances du DO se détériorent. Le contrat peut en outre inclure des dispositifs de formation et d'éducation des usagers en vue d'atteindre les mêmes standards de service. En d'autres termes, le défi consiste à établir une relation contractuelle juste entre le DO et les POP.

Quelle que soit l'option retenue – préserver l'indépendance des POP par rapport au DO ou non –, permettre aux POP d'être une extension reconnue du réseau permettrait de mieux diriger les effets des politiques publiques (Kjellen et McGranahan, 2006). Le régulateur pourrait ainsi créer des opportunités pour les POP en désagrégant le marché, sur les zones nouvelles ou mal desservies par exemple, afin de bâtir un service complet sur la base des avantages comparatifs du DO et des POP (Valfrey-Visser *et al.*, 2006).

3.4.3. L'épineuse question de la régulation des POP

Les POP sont valorisés car la précarité dans laquelle ils évoluent les amène à rogner au maximum sur tous leurs coûts et à être ainsi en mesure de proposer un service abordable pour des populations peu aisées. Toutefois, à partir du moment où leur activité est reconnue comme participant d'une mission de service public, il importe de contrôler *a minima* la qualité de l'eau fournie. Or, soumettre les POP à de nouvelles

exigences les oblige inéluctablement à augmenter certains de leurs coûts. Dès lors, leur offre risque de ne plus être aussi intéressante pour des populations à faibles revenus. Il s'agit donc de compenser ces hausses par des aménagements sur les tarifs : soit des subventions aux branchements, soit un meilleur accès au crédit.

• *La régulation comme forme de gouvernance d'un service collectif*

La régulation consiste à la fois à s'assurer que les fournisseurs respectent les règles existantes (tarifs, qualité) et à adapter ces règles en fonction des événements imprévus. Pour cela, un cadre de régulation est requis (c'est-à-dire un ensemble de règles et de processus, formels et informels, qui lient les fournisseurs), ainsi qu'un modèle institutionnel de régulation qui définisse l'attribution des responsabilités entre les parties prenantes (Trémolet et Halpern, 2006 ; Trémolet et Binder, 2010).

Dans le cas d'opérateurs de mini-réseaux, une régulation économique peut être de mise, car ces acteurs sont rarement en situation de réelle concurrence. S'il s'agit de surcroît de POP exploitant une source d'eau indépendante du DO, le besoin de régulation s'étend au pompage de la nappe phréatique et à la qualité de l'eau extraite. Dans la plupart des cas, cependant, le cadre de régulation a été prévu pour un DO et n'offre pas l'outillage approprié pour superviser une multitude d'acteurs. Ainsi, les normes de qualité sont-elles inappropriées car, étant démesurément exigeantes, elles imposent une augmentation des coûts et menacent de pousser les POP à la faillite. L'enjeu qui émerge alors consiste à déterminer la façon d'amender le cadre de régulation de la fourniture d'eau potable en vue d'y intégrer les POP (Trémolet et Hunt, 2006).

• *Qui dit « régulation » dit « formalisation » ?*

Lorsqu'est acceptée la nécessité de réguler les POP en tant que fournisseurs effectifs d'eau potable dans les quartiers délaissés par le DO, la tentation première des décideurs consiste à formaliser les POP pour en faire des acteurs à part entière du système formel. Pourtant, derrière ces bonnes intentions, la formalisation des POP peut prendre la forme d'une réforme institutionnelle de type néolibéral. Dans les textes explicitant ce projet – ceux de la Banque mondiale en particulier –, les POP sont identifiés comme une solution par défaut et non pas comme porteurs d'une alternative valable. L'idée est simplement de recréer un marché formel, dans l'espoir que la concurrence normalise la situation. La finalité du service public – le souci d'un accès équitable de tous à l'eau – est donc conditionnée par les moyens – la performance économique stimulée par la libre concurrence.

À l'opposé, d'autres porteurs de projets de développement soutiennent l'idée que la gouvernance doit être définie comme un mélange d'institutions formelles et informelles. Dans une telle perspective, les POP sont perçus comme la meilleure

solution possible d’approvisionnement dans les quartiers périurbains ou pauvres. Cette vision est fondée sur la reconnaissance que la seule logique du marché ne peut suffire en vue de desservir tous les foyers de façon régulière, sûre et abordable. Le soutien accordé aux POP est destiné, non pas à accentuer la concurrence entre des acteurs devenus formels, mais à renforcer la coopération entre les POP et les acteurs institutionnels. Prenant acte du fait que le pouvoir existe dans et hors des institutions formelles, la formalisation des POP n’est pas ici nécessairement un objectif (voir l’encadré 14 pour une analyse de la perception des bailleurs de fonds sur les systèmes informels que représentent à la fois les POP et les organisations associatives).

Encadré 14 *Organisations d’aide multilatérale et systèmes informels d’approvisionnement en eau en milieu urbain*^[202]

La recherche d’alternatives aux systèmes organisés hiérarchiquement ou soumis aux forces du marché qui se sont révélés inefficients entraîne l’intervention croissante de multiples parties prenantes dans la fourniture de services urbains. Les opérateurs privés informels et les associations locales font partie des acteurs dont le rôle va croissant ; ils suscitent à ce titre l’attention accrue des organisations multilatérales, lesquelles semblent cependant adopter des approches différenciées. Il semble en particulier que l’approche de la Banque mondiale reste inscrite dans une politique néolibérale, qui considère les services des eaux et les services urbains comme des services marchands dont la gestion doit faire l’objet d’une large concurrence et obéir à des mécanismes de marché. À l’opposé, ONU-HABITAT et, dans une certaine mesure, la Commission européenne soulignent la nécessité d’encourager l’appropriation locale des stratégies de développement tout en s’appuyant sur les principes d’inclusion et d’équité.

- **Concurrence et coopération** : au lieu de promouvoir une stratégie fondée sur les principes de concurrence entre le large éventail de fournisseurs de services d’eau urbains, ONU-HABITAT et la Commission européenne s’efforcent de soutenir des systèmes alternatifs afin de promouvoir un accès juste et équitable aux services d’eau urbains parce que « *les [relations] de marché ne peuvent à elles seules garantir des modes de production et de consommation appropriés* » (ONU-HABITAT, DFID, et DPU, 2001 ; Commission européenne, 2002). L’approche des systèmes informels de distribution d’eau adoptée par ONU-HABITAT repose sur des partenariats opérationnels et coopératifs au niveau local entre les collectivités locales, le secteur privé et les associations, dans lesquels les autorités locales doivent dépasser leur fonction de prestataires de services pour mobiliser les potentialités locales.

...

[202] Cet encadré est extrait d’une étude basée sur les données produites par les organisations d’aide multilatérale jusqu’en 2007, portant sur les systèmes informels de distribution d’eau.

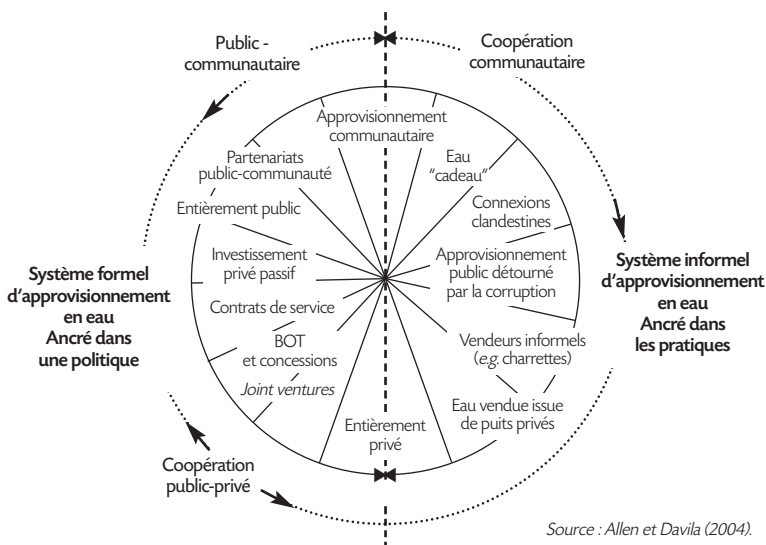
•••

Performances économique et sociale : de nombreux observateurs s'accordent à penser que la Banque mondiale, dont la démarche était étroitement centrée sur les questions d'infrastructures macroéconomiques et sectorielles, a réorienté ses politiques vers une nouvelle conception holistique des villes où « la durabilité, l'habitabilité et la bonne gouvernance semblent coexister sur un pied d'égalité avec la concurrence, la bonne gestion et les responsabilités budgétaires » (Zanetta, 2001). Pourtant, la « légalisation » des opérateurs informels qui est envisagée et soutenue semble encore principalement propice à une performance économique, institutionnelle et politique relevant d'un développement de type néolibéral. À l'opposé, ONU-HABITAT et la Commission européenne reconnaissent que les arrangements et institutions informels sont une partie active et essentielle, non seulement au niveau opérationnel de la desserte en eau des communautés pauvres mais également, et surtout, de la construction d'un processus décisionnel inclusif. L'idée étant, tout d'abord, d'élaborer une vision partagée de la ville – entre acteurs formels et informels – puis de la concrétiser grâce aux contributions de toutes les parties prenantes. La performance de développement est essentiellement conçue en termes sociaux, fondée sur les principes d'inclusion, d'équité, de justice sociale et de durabilité.

Source : Moretto (2007).

Cette prise en compte des atouts du secteur informel est illustrée par la *Water Supply Service Wheel* (schéma 7) qui présente l'ensemble du spectre des arrangements possibles (même si dans la réalité, les limites sont souvent plus floues).

Schéma 7 La « roue » du service d'approvisionnement en eau



Source : Allen et Davila (2004).

Avec une telle perspective, qui ne ferme pas les yeux sur les dispositifs informels et effectifs, il devient possible d'envisager des synergies entre les acteurs des secteurs formel et informel.

- **Une régulation souple pour ne pas briser le dynamisme des POP**

La régulation économique se décline en plusieurs modalités : contrôle des prix, suivi de la qualité de service, régulation de la concurrence et protection des usagers (Trémolet et Halpern, 2006). Dans tous les cas, la régulation doit être un mélange de supervision – incitations plutôt que sanctions – et de soutien : assistance technique, exigences simplifiées pour l'obtention d'une licence, etc. L'arbitrage doit tenir compte de l'efficacité des dispositifs, de l'aisance de leur mise en œuvre et d'une analyse coûts/bénéfices (Schaub-Jones, 2008). Pour contrôler l'extension de la desserte, par exemple, il est très difficile de cibler spécifiquement les foyers pauvres, car ceux-ci sont le plus souvent répartis dans toute la ville et non pas seulement dans les bidonvilles, en zone périurbaine. Il est néanmoins permis de penser que les foyers les plus aisés sont déjà connectés et que, par conséquent, encourager l'extension du réseau est, en soi, une façon efficace (et moins coûteuse) de bénéficier aux pauvres.

La régulation de la qualité de l'eau et du service se traduit par des dispositifs de contrôle de la compatibilité écologique des systèmes, de la fiabilité et de la durabilité des installations et, enfin, des paramètres pris en compte par les usagers (tels que la continuité de l'approvisionnement, la pression dans les tuyaux, la turbidité du liquide, etc.) (Trémolet et Hunt, 2006 ; Trémolet et Binder, 2010). Les dispositifs de régulation pèchent souvent par l'imposition de standards trop élevés qui élèvent inconsidérément les coûts. Or, il importe d'adapter les standards aux besoins locaux : un quartier périurbain d'habitations peu élevées ne requiert pas la même pression dans les canalisations qu'un quartier d'immeubles. De fait, les paramètres déterminants pour les usagers ne sont pas toujours les mêmes selon la catégorie sociale ou le quartier. Seule une régulation flexible est à même de tenir compte des arbitrages qualité/prix que les citoyens effectuent quotidiennement (Trémolet et Halpern, 2006).

La régulation des tarifs est une question complexe, car il semble impraticable de prétendre collecter et arbitrer les coûts de tout un ensemble d'acteurs informels et disparates (Sansom, 2006), comme en atteste le cas du Paraguay. Pourtant, les opérateurs de réseaux détenant un périmètre d'exclusivité, le risque d'une surfacturation du service est réel. À l'inverse, certains auteurs pensent que ce ne sont pas tant les POP qui sont chers que les tarifs du DO qui sont sous-évalués. La « *réticence à facturer* » des politiciens met en péril la viabilité du système puisque la subvention implicite contenue dans les bas tarifs du DO ne bénéficie qu'à ceux qui sont branchés au réseau (Trémolet et Halpern, 2006). D'autres auteurs s'inscrivent en faux contre

cette interprétation, arguant que la suppression des subventions au DO et la mise en place d'une logique exclusivement basée sur la demande menacent de marginaliser encore davantage les pauvres (Batley et Moran, 2004).

Cependant, la hausse des tarifs à la consommation du DO ne signifie pas nécessairement que les usagers doivent financer l'intégralité du service. Cette remise en cause peut au contraire permettre de focaliser les subventions sur la diminution du coût du branchement. Auquel cas, le DO serait susceptible d'étendre son service vers des foyers plus pauvres. Force est néanmoins de constater que cette évolution est rare et que les POP sont aujourd'hui en meilleure position pour étendre massivement l'accès à l'eau en réseau. L'alternative pourrait alors consister à subventionner les POP. Deux options existent : prévoir des subventions pour les branchements ou des tarifs spécifiques au volume. Les subventions au volume posent cependant des problèmes d'inclusion des foyers aisés. Elles sont, en outre, inopérantes si les compteurs ne marchent pas. Bien qu'il y ait aussi des barrières non-économiques à la connexion au réseau (procédures administratives, sécurisation foncière), il semble donc préférable de subventionner le branchement. Un tel dispositif peut consister en une différenciation des tarifs de branchement selon le niveau de revenu des foyers : un tarif normal et un tarif « social ». La subvention viendrait alors combler l'écart entre le coût du branchement pour le POP et le tarif « social » pratiqué (Trémolet et Halpern, 2006).

Le problème des subventions est qu'elles réduisent l'incitation à chercher des solutions à moindre coût (Solo, 2003). Dès lors, comment subventionner les POP sans qu'ils n'augmentent leurs tarifs, que ce soit parce qu'ils ne répercutent pas les subventions sur les tarifs aux usagers ou parce que le fait d'en être bénéficiaires les amènent à relâcher leur vigilance quant à la limitation des coûts ? Tout l'enjeu de la régulation consiste donc à ne pas réduire la capacité des POP à innover et réagir étroitement à la demande en imposant par exemple une sur-régulation, des licences trop contraignantes ou des subventions inhibitrices (Collignon et Vezina, 2000).

Dans la perspective d'une intégration des POP au service public, différents degrés d'engagement sont envisageables : simple reconnaissance, processus de dialogue, facilitation de leurs activités, contractualisation ou régulation. Dans tous les cas, l'engagement doit être basé sur un processus de dialogue et de coopération entre les parties prenantes, fondé sur des négociations informelles et continues (Snell, 1998), et dont le contrat n'est qu'une des composantes (Valfrey-Visser et Schaub-Jones, 2006). Cependant, les capacités gouvernementales sont la plupart du temps faibles, *a fortiori* dans un contexte de décentralisation, du fait d'un manque de personnel compétent. Or, plus le processus tend vers la régulation, plus les capacités gouvernementales doivent être élevées (Sansom, 2006). La régulation des prix, en particulier,

requiert une information de qualité (Batley et Moran, 2004). La mise en place d'un cadre de régulation comprenant les POP risque par conséquent d'impliquer certaines réformes au sein du secteur public en vue d'améliorer l'environnement et de faciliter leur contrôle : guichet administratif unique, contrats de performance, régulateur indépendant, suivi et évaluation (Sansom, 2006).

Conclusion

Compte tenu du degré d'avancement des débats, la question qui se pose n'est plus de déterminer si les POP doivent ou non être régulés. La relation d'interdépendance entre le DO et les POP doit être officialisée sous peine de laisser libre cours à une fragmentation qui se fait au détriment des plus pauvres. Or, le fait qu'un élément aussi vital que l'eau soit plus cher à obtenir pour les pauvres que pour les riches constitue une injustice qui ne fait que renforcer les inégalités sociales. Le défi, aujourd'hui, consiste donc à mettre sur pieds des structures de gouvernance locale, effectives et transparentes, qui régulent les formes d'innovation locale les plus efficaces (McGranahan et Satterthwaite, 2006). En l'occurrence, parmi les POP, les opérateurs de mini-réseaux sont en mesure de fournir le service le plus satisfaisant en termes de coût et de temps gagné pour l'approvisionnement.

Cependant, même pour ces réseaux, le prix du branchement initial demeure prohibitif pour beaucoup d'utilisateurs potentiels. L'alternative est alors la suivante : permettre aux POP de réduire leurs coûts ou bien cibler les aides sur le raccordement des foyers pauvres. La première hypothèse incite à libérer les POP d'un certain nombre de contraintes. Cela peut se traduire par une sécurisation de leurs installations et une amélioration de leur accès au crédit, par exemple. Mais comment être sûr que les POP n'en profiteront pas pour augmenter simplement leur marge ?

La seconde hypothèse implique de concevoir des mécanismes permettant aux autorités d'être sûres que leurs subventions bénéficient aux plus pauvres. Les dispositifs de type « *output-based aid* », représentent une solution prometteuse d'autant qu'ils requièrent une adaptation très fine du cadre de régulation (Trémolet et Halpern, 2006).

La régulation des POP ne se borne pas à leur soutien, mais implique aussi de contrôler des aspects critiques de leur activité, tels que la qualité et la quantité des réserves souterraines. Or, contrôle rime bien souvent avec coûts supplémentaires et, partant, prix à la hausse. Comment, dès lors, réguler des acteurs dont est vantée la flexibilité sans par là même annihiler leurs atouts ? Quelques éléments de réponse commencent à émerger. Un consensus semble se dessiner autour de l'idée de prévoir une régulation plutôt souple, consistant à identifier les aspects du service insatisfaisants et importants pour les usagers et à laisser la concurrence faire le reste. La formalisation des POP n'est ainsi pas nécessairement un but en soi. Une telle approche permet d'envisager

des leviers alternatifs à une régulation centralisée : promouvoir la diffusion de l'information relative aux tarifs et à la qualité, œuvrer à renforcer les compétences des POP et restructurer le marché en incitant à la concentration (Batley et Moran, 2004). Dans cette optique, le modèle institutionnel de régulation gagnerait à intégrer des relais locaux, tels que des associations d'usagers et de POP susceptibles de servir de référence et de garantir une qualité minimale (Trémolet et Binder, 2010).

Bibliographie

ALLEN, A. et J. DAVILA (2004), "Governance and Access to Water and Sanitation in the Metropolitan Fringe: an Overview of Five Case Studies", Urban Governance, Diversity and Social Action in Cities of the South, N-Aerus Annual Conference, Bruxelles.

ANGUELETOU, A. (2007), « Accès à l'eau et périurbanisation des grandes métropoles indiennes, le cas de Mumbai », Note de travail.

BAKER, J.-L. (2009), *Opportunities and Challenges for Small Scale Private Service Providers in Electricity and Water Supply, Evidence from Bangladesh, Cambodia, Kenya, and the Philippines*, Banque mondiale, Washington DC.

BANQUE MONDIALE (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press, Oxford.

BATLEY, R. et D. MORAN (2004), "Literature Review of Non-State Provision of Basic Services", International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham, Birmingham.

BLANC, A., J. CAVE et E. CHAPONNIERE (2009), « Les petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? » Document de travail AFD, n° 85, Paris.

BOTTON, S. et A. BLANC (2010), *Accès de tous aux services d'eau, le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam*, Focales n° 01, AFD, Paris.

CAVILL, S., et M. SOHAIL (2004), "Strengthening Accountability for Urban Services, Environment and Urbanization", 16(1), pp. 155–170, IIED, Londres.

COLLIGNON, B. et M. VEZINA (2000), "Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines (synthèse)", Programme pour l'eau et l'assainissement, Hydroconseil, Paris.

COMMISSION EUROPÉENNE (2002), *Towards Sustainable Urban Development: A Strategic Approach*, unpublished document.

CONAN, H. (2003), "Scope and Scale of Small Scale Independent Private Water Providers in 8 Asian cities", ADB/RETA Preliminary Findings, Manille.

DARDENNE, B. (2006), "The Role of the Private Sector in Peri-Urban or Rural Water Services in Emerging Countries", Global Forum on Sustainable Development, OCDE Paris.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J. et P. ENGBERG-PEDERSEN, (2003), *Aid: Understanding international development cooperation*, Zed Books, London

DREES, F. et A. BAKALIAN (2004), "Output-Based Aid in Water : Lessons in Implementation from a Pilot in Paraguay", Viewpoint – Public Policy for the Private Sector, Note, N°242, Banque mondiale, Washington DC.

JAGLIN, S. (2005), *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, CNRS Editions, Espaces Milieux, Paris, 244 p.

KARIUKI, M. et J. SCHWARTZ (2005), "Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity" World Bank Policy Research Working Paper, Banque mondiale, Washington DC.

KJELLEN, M. et G. McGRANAHAN (2006), "Informal Water Vendors and the Urban Poors", Human Settlements Discussion Paper Series, IIED, Londres.

McGRANAHAN et D. SATTERTHWAITE (2006), "Governance and Getting the Private Sector to Provide Better Water and Sanitation Services to the Urban Poor", IIED Human Settlements Discussion Paper Series, IIED, Londres.

McINTOSH, A. C. (2003), "Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor", Banque asiatique de développement, Londres.

MORETTO, L. (2007), "Urban Governance and Multilateral Aid Organizations: the case of Informal Water Supply Systems", *The Review of International Organizations*, Vol. 2, N° 4, Boston.

OWEN, D. L. et G. McGRANAHAN (2006), "Local Water Companies and the Urban Poor" IIED Human Settlements Discussion Paper Series, IIED, Londres.

PANIAGUA, M. et H. CONAN (2003), "The Role of Small-Scale Private Water Providers in Serving the Poor", Banque asiatique de développement, Londres.

PANIAGUA, M. (2008), "Small-Scale Private Water Providers: Perceptions and perspectives", BPD Water and Sanitation Engagement Strategies, Londres.

SANSOM, K. (2006), "Supporting Non State Providers of Water Services" Paper for DFID Policy Division, Londres.

SCHAUB-JONES, D. (2008), "Overseeing Small-Scale Independent Provision of Water Services" BPD Water and Sanitation, A concept note, Londres.

SNELL, S. (1998), "Water and Sanitation Services for the Urban Poor. Small-Scale Providers: Typology and Profiles" World Bank Policy Research Working Paper, Banque mondiale, Washington DC.

SOLO, T. M. (2003), "Proveedores independientes de agua potable en América Latina: El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua", World Bank Policy Research Working Paper Banque mondiale, Washington DC.

TREMOLET, S. et D. BINDER (2010), *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED, Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*, À Savoir n° 1, AFD, Paris.

TRÉMOLET, S. et J. HALPERN (2006), "Regulation of Water and Sanitation Services: Getting Better Service to Poor People", OBA Working Paper Series, Paper N° 8, Banque mondiale, Washington DC.

TRÉMOLET, S. et C. HUNT (2006), "Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation" Water Supply Sanitation Working Notes (Note N° 11), Banque mondiale, Washington DC.

TRICHE, T., S. REQUENA et al. (2006), "Engaging Local Private Operators in Water Supply and Sanitation Services – Initial Lessons from Emerging Experience in Cambodia, Columbia, Paraguay, The Philippines and Uganda" World Bank Policy Research Working Paper, Banque mondiale, Washington DC.

UN-HABITAT (2003), *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, Earthscan, London.

UN-HABITAT, DFID, DPU (2001), "Implementing the Habitat Agenda, In Search of Urban Sustainability", The Development Planning Unit, University College London, Londres.

VALFREY-VISSER, B. et B. COLLIGNON (1998), « Les opérateurs privés du secteur informel qui approvisionnent en eau les petits centres et les quartiers péri-urbains », *Dynamiques sociales et environnement*, Bordeaux.

VALFREY-VISSER, B., D. SCHAUB-JONES, B. COLLIGNON et E. CHAPONNIÈRE (2006), "Access through Innovation: Expanding Water Service Delivery through Independent Network Providers." BPD Water and Sanitation, Londres.

VERDEIL, V. (2004), « Branchements collectifs et pratiques sociales à Metro Cebu, Philippines : des services d'eau en quête de légitimation », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, Vol. 2-3, n°56, Paris.

VÉZINA, M. (2002), "Water Services in Small Towns in Africa: the Role of Small and Medium-Sized Organizations" Water and Sanitation Program – Field Note: 1-8, Banque mondiale, Washington DC.

WALTHER, R. (2006), « La formation professionnelle en secteur informel – Note de problématique », Document de travail, n° 15, AFD, Paris.

WINPENNY, J. T. (2006), "Opportunities and Challenges Arising from the Increasing Role of New Private Operators in Developing and Emerging Economies." Global Forum on Sustainable Development, OCDE, Paris.

ZANETTA, C. (2001), "The Evolution of the World's Bank Urban Lending in Latin America: from Sites and Services to Municipal Reform and Beyond" Habitat International, Elsevier, Amsterdam.

ZÉRAH, M.-H. et M. LLORENTE (2003), "The Urban Water Sector: Formal Versus Informal Suppliers in India", *Urban India XXII* (N°1): 1-15, National Institute of Urban Affairs, Delhi.

3.5.

Penser la complémentarité entre secteurs formel et informel : la régulation des POP de la distribution d'eau à Hô-Chi-Minh-Ville (Vietnam)

S. BOTTON

Introduction

Cet article^[203] cherche à appréhender le rôle des POP dans la gouvernance des services d'eau d'Hô-Chi-Minh-Ville (HCMV, Vietnam) et s'inscrit dans la continuité de travaux engagés sur cette thématique par les acteurs du secteur, notamment par la Banque mondiale et le WSP (Snell, 1998), par la Banque asiatique de développement (Conan, 2003) et par l'AFD (Blanc *et alii*, 2009 ; « Revue de littérature sur les POP » dans le présent ouvrage). L'analyse porte ici sur l'une des trois figures « types » de POP de la distribution d'eau : les entrepreneurs/opérateurs de petits réseaux d'eau^[204].

[203] Cet article constitue une synthèse d'une étude exploratoire du projet « Financement et gouvernance des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les PED. Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs » financé par la Fondation de l'Idri et piloté par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), coordination : Claude de Miras (LPED, UMR 151), période : 2008-2010. L'étude complète a été publiée par l'AFD dans sa collection *Focales* (Botton et Blanc, 2010).

[204] Rappelons les trois figures types décrites par Suzanne Snell : *Partners of Water Utilities, Vendors and Resellers*, et *Pioneers of Small Piped Networks* (Snell, 1998).

3.5.1. Les POP dans les services d'eau à HCMV : éléments de contexte

- *HCMV dans le Vietnam du Doi Moi : croissance économique et métropolisation*

Au Vietnam, le début des années 1990 marque les premiers signes d'ouverture économique du régime politique communiste avec les réformes dites du *Doi Moi* (renouveau), parmi lesquelles : la libération des prix agricoles et la décollectivisation des terres, l'autorisation d'activités commerciales privées et le développement des investissements étrangers, permettant ainsi une forte croissance du PIB industriel, mais aussi, dès 1995, les réformes concernant les services publics vietnamiens, invitant chacun des secteurs à entrer progressivement dans une logique de « socialisation » (« privatisation » vietnamienne impliquant une « marchandisation » des services, une « corporatisation » des entreprises publiques et une ouverture partielle de leur capital au secteur privé^[205]).

Par ailleurs, HCMV n'a pas été épargnée par les phénomènes de forte croissance urbaine qu'ont connus les grandes métropoles des PED ces dernières décennies. Couplés de fortes croissances économique et démographique, ils ont – comme dans de nombreux autres contextes – contribué au fort décalage entre l'offre – conçue en sous-capacité – en infrastructure urbaine (transports, eau, assainissement, etc.) proposée par les pouvoirs publics et une demande sociale et économique exponentielle en matière de services urbains de base. Cette situation invite les différents acteurs du développement urbain à penser des solutions novatrices pour tenter de rééquilibrer offre et demande en services, notamment en services d'eau et d'assainissement. Outre des projets d'amélioration ou d'extension de l'existant (qui se chiffrent en millions USD, qu'il reste encore à mobiliser), se dessinent progressivement des solutions invitant de nouveaux acteurs à participer au défi que constitue l'accès de tous à l'eau potable. Parmi ces acteurs figurent les petits entrepreneurs privés, opérant jusqu'alors dans le secteur informel.

- *L'eau à HCMV, « délicieux mélange d'officialité technique et de débrouillardise »^[206]*

Comme dans toute grande agglomération des PED, les services de l'eau sont le fait de nombreux acteurs (officiels, informels ou particuliers) qui travaillent en

[205] « Socialisation » est la traduction de l'expression vietnamienne « *xa hoi hoa* », qui signifie la mise à contribution de la population pour accéder aux services publics tels que la santé ou l'éducation. La socialisation peut être interprétée comme la « privatisation » des secteurs publics. Elle traduit l'incapacité de l'État à subvenir aux besoins de la population. Concrètement, cette politique se traduit par l'ouverture des secteurs aux acteurs privés et s'accompagne d'une augmentation des prix des services (de Miras, 2004).

[206] Bolay, 1998.

complémentarité ou parfois en concurrence, selon des pratiques et des usages différenciés (porteurs d'eau, achat en bidon, réseau public, eau d'un puits privé, etc. pour des usages variés : boisson, cuisine, toilette, ménage, etc.). Le recours aux différents services d'eau dépendra, le cas échéant, du lieu d'habitation dans l'agglomération (centre/périphérie, éloignement du réseau, potabilité/accessibilité ou non des nappes phréatiques, etc.), des revenus du ménage (recours à des porteurs privés, investissement dans un forage, etc.) et des pratiques sociales de l'eau. Dans la grande majorité des cas, la connexion domiciliaire au réseau officiel d'eau potable constitue la solution la moins onéreuse et la plus pratique pour l'ensemble des ménages. La difficulté à laquelle les citoyens doivent alors faire face et les stratégies d'adaptation qu'ils adoptent viennent généralement du défaut d'investissement dans les réseaux officiels qui en limite l'extension physique, d'une part (les réseaux restent cantonnés au centre ville et à la périphérie proche), et qui tend à détériorer la qualité de service, d'autre part (l'eau n'est pas nécessairement disponible 24h/24h, la pression peut être mauvaise dans certaines parties du réseau, le manque d'investissement dans l'entretien et la maintenance provoquent des pertes techniques importantes et peuvent mettre en cause la potabilité de l'eau, etc.). Afin de comprendre les dynamiques de la gouvernance de l'eau à HCMV, dressons tout d'abord un rapide panorama du cadre institutionnel dans lequel évoluent les acteurs de l'eau.

• *Le secteur formel : institutions et acteurs de l'eau urbaine au Vietnam*

Les services d'eau sont certainement les services urbains les plus ancrés dans le territoire local puisqu'ils dépendent de la disponibilité et de l'accessibilité de la ressource et de l'organisation territorialisée de son acheminement vers la ville. En ce sens, le caractère de « monopole naturel » de l'eau est très souvent mis en avant. Ainsi, l'organisation politique nationale et infranationale de chaque État structure nécessairement la problématique de l'eau urbaine.

Au Vietnam, le secteur de l'eau est décentralisé à l'échelle des provinces^[207], contrairement à d'autres secteurs de services urbains (électricité, télécommunications) qui sont administrés au niveau central et seulement déconcentrés aux niveaux inférieurs (de Miras, 2004). De ce fait, à HCMV, les services officiels d'eau potable sont pris en charge par deux institutions : une société publique – la *Saigon Water Corporation* (Sawaco)^[208] – pour les zones urbaines denses et le centre d'adduction d'eau rurale, pour les zones urbaines non denses en périphérie éloignée. Comme la problématique qui nous intéresse ici concerne les acteurs de l'eau urbaine, nous

[207] Depuis la résolution 217 de 1990, la tarification de l'eau est décentralisée du comité gouvernemental des prix vers les comités populaires des provinces (de la ville, dans le cas de HCMV).

[208] Avant 2005, Sawaco était appelée la Ho-Chi-Minh Water Supply Company (HCMWSC).

centrerons notre analyse sur les services proposés par Sawaco et par les autres acteurs de l'eau intervenant en milieu urbain.

La société Sawaco est responsable depuis plus d'un siècle des services d'eau de HCMV. Créée en 1874, elle a connu une restructuration en 2005 et est alors devenue une entreprise de droit commercial dont les capitaux sont détenus par le secteur public ^[209]. Nous reviendrons ultérieurement sur la réforme du secteur de l'eau qui a, depuis 2005, ouvert la voie à la « socialisation » (privatisation) et à « l'actionnarisation » (transformation en S.A.) des entreprises publiques d'eau, transformant profondément le secteur. Précisons simplement à ce stade que la société a récemment créé huit filiales (« sociétés filles ») qui fonctionnent de manière autonome et dont les territoires de service respectifs découpent l'agglomération en huit « monopoles » de la gestion de l'eau. Six d'entre elles sont devenues des sociétés d'économie mixte « actionnarisées » et ont ouvert leur capital au personnel et à des investisseurs locaux (banque, industriels locaux, sociétés immobilières, etc.) à hauteur de 49 %, les 51 % restants demeurant la propriété de Sawaco.

Sawaco opère sur l'agglomération « élargie » de HCMV. Son territoire de service couvre 17 districts urbains (*Quan*) et 5 districts ruraux (*Huyen*) comptant environ 5,7 millions d'habitants. Pour autant, la totalité de ce territoire est encore loin d'être desservie. Selon Sawaco, 87 % de la population du territoire de service ^[210] possède un accès domiciliaire à l'eau (11 % *via* le centre d'adduction d'eau rurale et 76 % *via* Sawaco dans le centre). En 2008, son réseau s'étendait sur près de 3 000 km et comptait environ 570 000 connexions domiciliaires. Malgré la difficulté à évaluer les actifs de l'entreprise, une chose est sûre : la nécessité absolue d'investir, d'une part, dans l'entretien et la maintenance des réseaux existants (BAsD, 2008, Renard 2000) et d'autre part, dans l'extension des réseaux en périphérie (BAsD, 2008). En effet, la vétusté des infrastructures est alarmante : en 2000, 240 km de canalisations avaient plus de 70 ans et 2 000 km avaient entre 30 et 70 ans. Seulement 20 % du linéaire était « âgé » de moins de 30 ans (Renard, 2000). En outre, le service d'eau de HCMV ne dispose d'un budget de réparation des canalisations que depuis l'année 1990. En résulte une série de difficultés de gestion : des pertes techniques de l'ordre de 43 %, des problèmes de contamination bactériologique (et donc de qualité de l'eau distribuée), des problèmes de sous-pression, enfin, des difficultés liées à la politique tarifaire, ne permettant pas de couvrir la politique de rénovation et d'extension souhaitée.

Comme dans les autres sociétés d'eau au Vietnam, le tarif est défini par la société d'eau mais doit être approuvé par le conseil du peuple (organe législatif à l'échelle

[209] L'idée étant, à terme, que cette société commerciale devienne une société d'économie mixte (51 % publique et 49 % privée).

[210] Nombre de branchements/nombres de familles.

des comités populaires des provinces). Or, les autorités publiques vietnamiennes maintiennent les tarifs du secteur de l'eau à des niveaux très bas, malgré des propositions récurrentes de réforme de la politique de tarification de l'eau, qui permettrait aux compagnies d'eau d'approcher une logique d'autofinancement ^[211]. A HCMV, le tarif moyen est de 0,28 USD/m³ (inférieur à la moyenne nationale) et est tout juste suffisant pour couvrir les charges d'opération et de maintenance.

Afin de faire face aux défis posés par la métropolisation de HCMV, le comité populaire de la ville est actuellement en train d'élaborer un plan qui vise à passer de 76 % à 100 % de desserte en prévoyant une augmentation de la capacité de production (de 1,2 million de m³/jour aujourd'hui à 3,2 millions de m³/j). Par ailleurs, Sawaco envisage de vastes travaux de rénovation des conduites primaires (de l'usine de Thu Duc à la ville). Les différents projets sont pour l'instant en attente de financement. Il est donc aisé de conclure qu'une amélioration notable de la qualité du service et de la desserte en eau potable à HCMV ne se fera pas du jour au lendemain ni sans l'aide de la coopération internationale. En attendant que des fonds soient mobilisés et que les premiers effets de la réforme de l'eau se fassent sentir, les populations continuent à s'organiser pour s'approvisionner en eau potable. Si Sawaco ne parvient pas à satisfaire leurs exigences, d'autres acteurs sont présents, quant à eux, pour répondre à la demande sociale en eau, à des conditions tarifaires et de qualité certainement moins intéressantes, mais en faisant preuve d'une disponibilité et d'une réactivité bien plus attractive pour les citoyens. *« Les défaillances du service public sont compensées par la multiplication des petits producteurs, transporteurs et enfin revendeurs d'eau privés. Ils se révèlent des opérateurs dynamiques, capables de diversifier leurs stratégies et d'occuper tous les segments laissés vacants par les acteurs officiels. C'est pourquoi leur poids en termes de couverture est souvent inversement proportionnel aux performances des concessionnaires officiels. »* (Renard, 2000).

• *Les acteurs du secteur informel de l'eau*

Sans entrer dans une typologie détaillée et documentée des acteurs informels de l'eau à HCMV, il est néanmoins possible d'identifier des pratiques et des acteurs assez communément présents dans les grandes métropoles des PED : des pratiques individualistes (à l'échelle du ménage) aux pratiques communautaires (à l'échelle du quartier) et des pratiques d'échange (ou de don) aux pratiques marchandes (de voisinage ou de petits négoce privés). La réalité des pratiques citadines liées à l'eau à HCMV prend bien évidemment la forme d'un panachage des différentes modalités

[211] Notamment, les séminaires organisés depuis 2002 sur la question du prix de l'eau (Hai Phong, juin 2002 ; séminaire VWSA en décembre 2002, etc.) de même que les recommandations récurrentes des associations professionnelles telles que VWSA (Vietnam Water and Sewerage Association) ou SEAWUN (South East Asia Water Utility Networks) préconisant un débloccage des tarifs dans le secteur de l'eau pour permettre le financement du secteur.

existantes. Nous retrouvons donc différentes figures caractéristiques des pratiques sociales se développant dans les interstices du service public officiel : achat à un petit revendeur ou porteur d'eau, don ou échange de voisinage, usage ou revente d'eau issue de puits privés, de puits collectifs, fraude individuelle ou collective sur le réseau principal, multiplication de canalisations souples (« spaghetti ») à l'échelle d'un quartier, connexion domiciliaire à un entrepreneur de mini-réseau d'eau, etc. Cependant, comme en témoignent certains acteurs ayant participé à des projets urbains dans l'agglomération d'HCMV, il existe peu de données sur les POP du secteur de l'eau en Asie du Sud-Est (Conan, 2003) et il semble relativement compliqué d'obtenir des informations détaillées sur l'organisation du secteur informel de l'eau à HCMV. Malgré tout, quelques études – qui datent des années 1990 – ont toutefois proposé des résultats intéressants à l'échelle infra-urbaine (les *quan* ou quartiers), notamment à l'occasion de relevés de données dans le cadre de projets d'amélioration et d'aménagement des quartiers ^[212].

Ces études nous renseignent sur les éléments suivants :

- « parts de marché » des revendeurs d'eau (revendeurs mobiles) : 14 % de la population du centre d'HCMV a recours aux services de revendeurs d'eau contre 26 % dans les districts périphériques de Binh Chanh ou Nha Be ;
- niveaux de prix pratiqués par les revendeurs d'eau : de 3 à 20 fois le prix du m³ distribué par Sawaco ;
- montants que les ménages accordent aux dépenses d'eau : dans le district 1, de 0 USD pour les ménages ayant des puits privés à 29 USD/mois, avec une moyenne de dépense mensuelle de 3,6 USD ^[213] ;
- niveaux de prix relatifs entre revendeurs d'eau, revente de voisinage et réseau officiel selon la localisation géographique : plus on s'éloigne en périphérie, plus les revendeurs alignent leurs prix sur les tarifs de la revente de voisinage ^[214] (Renard, 2000).

[212] Notamment à l'occasion de programmes d'amélioration des services urbains à HCMV : enquêtes effectuées par les travailleurs sociaux de Enda Vietnam dans différents quartiers, informations récoltées par des chercheurs vietnamiens (Université de géographie de HCMV, département des Femmes de l'université de HCMV), belges (Projet 415 de la coopération belge) ou suisses (EPFL, Lasur), informations croisées issues des études des bailleurs, notamment de la BAsD.

[213] « Si en moyenne pour les foyers raccordés au réseau, les dépenses d'eau ne représentent que 1,8 % du revenu familial, elles montent à 3,9 % pour les familles du vieux centre ville s'approvisionnant auprès des revendeurs et à 6,4 % dans la périphérie de HCMV (où les prix sont élevés et les revenus des familles faibles). On dépasse alors le seuil de 5 % des revenus qui sert communément de référence pour apprécier l'accessibilité des services d'eau ». (Renard, 2000).

[214] Dans le centre, le prix de revente de voisinage est environ le double du prix payé par les usagers raccordés et le prix pratiqué par les petits revendeurs le triple (soit environ 0,22 USD/m³ pour le prix de voisinage contre 0,11 USD pour les usagers de HCMWSC et 0,33 USD pour l'achat auprès de petits revendeurs.)

« Le grand chef d'orchestre c'est la compagnie d'adduction d'eau municipale de HCMV, auparavant publique qui – ces dernières années – s'est privatisée en se subdivisant en plusieurs sous-compagnies. Ce grand opérateur opère en même temps sur l'eau de surface et l'eau souterraine. L'eau de surface, exigeant un traitement avancé très coûteux, ne peut pas faire l'affaire des petits, ni même des moyens opérateurs qui sont alors essentiellement sur l'eau souterraine. Pour diverses raisons, beaucoup de familles ne peuvent bénéficier directement de l'eau municipale et doivent recourir à ces petits ou moyens opérateurs soit en tant que petite communauté (mini-réseaux d'adduction d'eau de quelques centaines de familles construite et parfois gérée par une moyenne entreprise d'état ou privée), soit en tant que famille individuelle ou, plus rarement, regroupement de quelques familles (petit forage familial construits par de petits entrepreneurs, gérés par la famille). Il y a aussi des petits opérateurs non formels (non patentés). Je connais au moins un cas où l'individu se fait faire un forage pour sa propre consommation et revend l'eau à ces voisins pour se faire un petit bénéfice. Il y a également dans les quartiers pauvres aux endroits reculés des « seigneurs de l'eau » qui ont pu faire venir avec leur argent un adducteur municipal dans leur secteur et revendent après, sous diverses formes, l'eau aux familles pauvres aux alentours à des prix qui dépendent de leur « âme sociale » (Villes en Transition a rencontré ce cas dans un projet passé au district 7). Le grand problème avec les petits opérateurs privés est qu'ils font des forages bon marché et donc irresponsables vis-à-vis de la nappe exploitée, ce qui mène à la pollution de la nappe. Leur business demande un investissement si modeste qu'ils prolifèrent et l'État a du mal à les contrôler. » (Villes en Transition, nov. 2008).

Outre cette configuration « classique » de l'organisation multiforme des services urbains d'eau, apparaît dès le début des années 2000 une figure nouvelle d'opérateur à mi-chemin entre le petit revendeur privé et l'opérateur officiel du réseau urbain : le POP proposant une desserte domiciliaire via un réseau de taille petite à moyenne alimenté par une source indépendante (forage).

3.5.2. Le petit opérateur de mini-réseau privé : d'une émergence spontanée à un accompagnement institutionnalisé

- **Le POP de mini-réseau : une offre spécifique**

Son offre constitue une véritable alternative aux services de Sawaco dans des zones urbaines nouvelles et non encore desservies, comparable en termes de qualité et quasiment comparable en termes de prix. C'est cette figure du POP qui nous intéresse tout particulièrement dans cette étude dans la mesure où il constitue une innovation

sectorielle forte (des services informels de qualité) à l'heure où, dans la droite lignée des OMD, les gouvernants cherchent à mobiliser des « leviers » pour l'accès de tous à des services d'eau améliorés.

L'émergence de ces nouveaux acteurs s'est faite de manière quasi simultanée sur le plan physique (constitution de ces entités) et sur le plan politique (émergence concomitante comme problème politique et comme solution partielle et temporaire aux difficultés de l'opérateur principal). Cette phase d'émergence a été particulièrement bien documentée puisque, dès leurs balbutiements, les POP ont suscité l'intérêt des bailleurs (notamment la Banque asiatique de développement, BAsD) qui ont cherché à analyser et accompagner le processus, mais également l'intérêt des pouvoirs publics (et de l'opérateur) qui – à l'époque – ont vu dans ces nouveaux acteurs des relais intéressants pour étendre la desserte en réseau, tout du moins à court et moyen termes.

• *Un accompagnement institutionnel : le POP, pilier de la politique de socialisation à HCMV*

Cet intérêt a très rapidement – et assez étonnamment – pris la forme d'un accord institutionnalisé entre Sawaco (encore appelée HCMWSC) et les POP, avalisé par le comité populaire de HCMV^[215]. Cet accord appelé "*socialization programme*", en référence aux lois incitant aux processus de socialisation (« privatisation ») dans les services urbains au milieu des années 1990, a donc marqué l'« entrée » des POP sur la scène officielle des acteurs de l'eau de la ville. Précisons à ce stade que le « programme de socialisation » mis en place à HCMV et visant à « inviter » les POP à contribuer aux objectifs d'universalisation des services d'eau constitue l'une des déclinaisons possibles de la politique générale de socialisation (autrement dit de désengagement de l'État) ayant vocation à être saisie et déclinée par chaque province vietnamienne. Il s'agit là d'une déclinaison « technique » de la politique de socialisation, visant à repérer d'autres opérateurs capables de relever le défi opérationnel d'amélioration des services.

« Le programme de socialisation à HCMV date de 2003. Nous sommes les premiers à avoir adopté ce programme, régulé par le comité populaire d'HCMV. Nous avons obtenu la décision en 2003 promulguée par le CP nous autorisant à réaliser ce programme. [...] La décision de la ville vient d'une proposition de Sawaco. [...] Comme on est responsables sur toute la ville et comme à cette période on avait des contraintes financières, on ne pouvait pas investir dans les zones lointaines, on pensait que c'était profitable si des personnes souhaitaient

[215] Voir le texte de cet accord *in extenso* (version définitive avant signature) en annexe de l'étude (Botton et Blanc, 2010).

investir et que nous étions en accord avec elles pour les accompagner. Premièrement, on a reçu des signaux de clients qui pouvaient investir et qui voulaient avoir de l'eau et deuxièmement la ville de HCMV était assez ouverte en ce temps-là pour accepter ce concept. Dans d'autres provinces du Vietnam c'est toujours interdit que le secteur privé participe dans le secteur de l'eau.» (Sawaco, nov. 2008).

Comme nous l'analyserons ultérieurement, HCMV a ensuite fait le choix d'une déclinaison « financière » de cette politique générale de socialisation en cherchant cette fois non plus de nouveaux opérateurs mais de nouveaux investisseurs intéressés à participer au financement du secteur. Cette première déclinaison « technique », propre à HCMV, de la politique nationale de socialisation et visant à instaurer une coopération entre opérateur officiel et opérateurs informels ayant été nommée « programme de socialisation » peut parfois mener à certaines confusions puisqu'elle ne constitue que l'un des aspects d'une politique générale éponyme. Afin de bien distinguer les deux niveaux de politique publique, nous évoquerons distinctement la *politique* de socialisation (cadre général de politique publique défini à l'échelle nationale) et le *programme* de socialisation (première déclinaison « technique » de cette politique à HCMV en 2001).

Schéma 8 La socialisation : politique nationale et déclinaison locale



Source : auteur.

Le programme de socialisation constitue doublement le marqueur d'une innovation sectorielle structurante : d'une part, parce qu'il prend acte de l'existence d'acteurs « hors champ spontanés » et leur permet d'intégrer le cadre de régulation officiel (à certaines conditions que nous détaillons ci-après), et d'autre part parce qu'il fait

preuve d'une grande modernité. En effet, cette légitimation – ou officialisation – a lieu dès le début des années 2000 ^[216], très rapidement après l'énoncé des OMD, c'est-à-dire bien avant que la question de la place des POP dans le champ de la gouvernance urbaine ne devienne ne serait-ce qu'un « problème » politique dans d'autres contextes ^[217].

Un consultant pour la BAsD, interrogé en novembre 2005, nous présente ainsi l'innovation que constitue cet accord : « *L'idée était de dire : j'ai un réseau qui est présent sur une zone donnée de la ville et je vais définir des zones d'extension progressive d'après mon plan et en fonction de la proximité ou non du réseau, je pourrai subventionner le petit opérateur. Si je ne suis présent que dans cinq ans dans un endroit. Cinq ans ce n'est pas long pour une société mais c'est long pour celui qui attend le réseau ! Le problème c'est que le petit investisseur qui sait qu'il ne doit faire un investissement que pour cinq ans va faire un investissement au rabais, un service « au ras des pâquerettes ». Peut être pourrais-je le subventionner pour qu'il fasse un réseau que je pourrai reprendre ? Plutôt que de le laisser développer un réseau et un service de mauvaise qualité que, de toutes façons, on devra balancer, et puisque je signe quelque chose de formel, peut être ai-je intérêt à cofinancer l'investissement et à imposer les standards qui seront les tuyaux sur lesquels je pourrai venir me raccorder demain et ne pas avoir à faire un double investissement ? Et plus je m'éloigne du cœur du réseau, si le raccordement n'est que pour dans quinze ans, là, je peux avoir moins d'exigences [...] Plus je lui laisse de temps, plus je peux être exigeant et lui dire « Vous avez quinze ans, le service doit être de qualité » sans lui demander le tuyau référence ISO, etc. et sans subvention. Celui qui est près du réseau, si je ne le subventionne pas, il va nécessairement proposer un service pitoyable, ce qui n'est pas dans mon intérêt d'opérateur. »*

Encadré 15 Principes du programme de socialisation à HCMV

Le « programme de socialisation » de HCMV vise à faciliter l'investissement de compagnies locales du secteur de l'eau pour :

1. augmenter la production d'eau,
2. améliorer le niveau de service dans les zones non encore desservies par l'opérateur principal,
3. réhabiliter le réseau d'eau dans les zones où les taux de fuite sont importants.

...

[216] Sur demande de Sawaco, les premières discussions au comité populaire d'HCMV ont lieu fin 2001 ; l'accord sera définitivement signé en 2003. Dès 2002, le projet pilote est lancé avec la société Hiep An.

[217] Voir notamment les réflexions développées autour de l'exemple de Maputo (Mozambique) où l'émergence des POP n'est devenue un « problème » politique qu'avec l'explosion du phénomène à l'échelle de l'agglomération.

•••

Les zones concernées seront sélectionnées par les autorités locales (département des Travaux publics, département du Plan et de l'Investissement et comités populaires à l'échelle des districts) et les spécifications et normes techniques seront définies par l'opérateur principal.

La régulation visera à définir :

1. les différents types d'investissement,
2. la procédure de sélection des investisseurs dans le cadre d'appels d'offre,
3. les droits (développement de leur propre business plan) et responsabilités (eau potable, standards techniques, suivi assuré par les autorités locales) des investisseurs,
4. le processus de reprise par l'opérateur principal à l'issue du contrat de délégation (cinq ans renouvelables une fois) ou lorsque la zone est desservie par l'opérateur principal.

La régulation ne prévoit pas spécifiquement de technologies à faible coût adaptées à une approche orientée pro-pauvres.

Les POP doivent assurer les mêmes normes techniques que l'opérateur principal.

Source : d'après Conan et Paniagua (2003).

L'une des difficultés majeures de l'opérateur Sawaco étant sa sous-capacité en termes de production d'eau potable. En effet, l'originalité du dispositif que constitue le programme de socialisation tient également au fait que la proposition de « subvention » aux petits opérateurs passe par un contrat original – et très étonnant – de rachat de leur surplus de production d'eau (le cas échéant).

Une responsable de Sawaco, rencontrée en novembre 2008, décrit ici ce dispositif et les modalités d'inscription des POP dans le programme de socialisation : « Il est possible pour des sociétés d'eau de ne pas s'enregistrer dans le programme de socialisation mais dans ce cas là, Sawaco ne rachète pas les quantités d'eau en extra. Elles doivent s'enregistrer auprès du DPI de HCMV (département de l'investissement et du plan). Le DPI accorde l'autorisation pour ouvrir un établissement et puis elles doivent s'enregistrer auprès du DOT (département du Transport) si elles souhaitent avoir des supports pour l'activité pour la recherche du terrain, des allègements de taxes, etc. Les normes sont fixées par le département de la Santé. Il existe aussi une licence d'exploitation d'eau souterraine avec le département de l'Environnement [...] À terme, soit [les POP] disparaissent, soit ils s'inscrivent dans le programme de socialisation pour que Sawaco rachète leurs actifs. Peu de compagnies veulent s'enregistrer auprès de nous parce que nous demandons des normes pour la qualité de l'eau, des normes pour les systèmes d'adduction d'eau. »

• *Un dispositif de régulation encouragé et soutenu par la BAsD*

Parallèlement, en 2001, la BAsD définit à Manille sa nouvelle politique pour l'eau et crée dans la foulée le Cooperation Fund of the Water Sector, fonds destiné à financer des études et projets pilotes pour la mise en place de sa nouvelle politique de l'eau. Dans ce cadre, le projet d'assistance technique n° 6031 (*"Promoting Effective Water Management Policies"*) prévoit un volet *"Small Scale Independant Private Water Providers"* afin d'explorer les modalités de contribution des POP aux nouveaux défis posés par les OMD. Ainsi, des études ont été menées par des consultants locaux dans huit villes asiatiques et ont contribué à améliorer les connaissances – jusque là assez maigres – sur le rôle des petits opérateurs de l'eau dans la région. L'étude sur HCMV permet, pour la première fois, de mettre en évidence la figure émergente des « petits entrepreneurs privés de réseaux d'eau » (les *"pioneers"*) et fournit quelques données sur les modes d'approvisionnement en eau dans la ville (20 % des ménages s'approvisionnent par des POP, contre 45 % par le réseau principal et 35 % par des puits privés) et sur le profil des POP (notamment 12 % des ces POP opèrent sur des petits réseaux privés) (Conan, 2003). Elle conclue également sur le grand intérêt qu'ils suscitent, en comparaison avec les autres profils de POP, pour une contribution effective à l'amélioration de la qualité de service et de la desserte en eau à l'échelle d'une grande agglomération : *"Pioneers have a mid to long term strategy, based on a significant initial capital investment ranging from US\$ 5,000 to 100,000. This investment can include water production, setting and a pipe network or buying a truck and it is generally done with little guarantees, which makes it a risky investment. The analysis of the business plans provided by the pioneers of the study show that their amortization period varies from 3 years to more than 10 years Their monthly net profit ranges from \$200 to 500/month which is similar to the income of their customers. The range of tariff charged by SSIPWPs ranges from US\$ 0.2 to 3.5 per m³. The tariffs charged by SSIPWPs in Ho Chi Minh City are significantly lower than in other cities, which reflects the general trend observed in the study. Pioneers who provide the higher level of service and that better meet the consumers' expectations, charge a tariff lower than that charged by other SSIPWPs that provide a lower level of service. In the different cities where they emerged, their tariff is from US\$ 0.22 to 0.86/m³. In Ho Chi Minh City there are SSPWPs that have invested US\$ 80,000 to produce and treat water to be distributed to 400 households through a house connection."* (Conan, 2003).

Après avoir commandé une synthèse des études menées sur les POP dans huit villes asiatiques (Conan, 2003), la BAsD entreprend alors l'exploration de trois contextes pour lancer des projets pilotes – l'Inde, les Philippines et le Vietnam – à la recherche d'expériences émergentes à accompagner.

Extrait d'un témoignage d'un consultant pour la BAsD, en novembre 2008 : « *Ce qui est vrai, c'est que dans les différentes villes qu'on a rencontrées au Vietnam, le seul opérateur qui avait une idée très claire du rôle des petits opérateurs c'était celui d'HCMV [Sawaco]. Il parlait du principe que, si lui ne pouvait pas desservir, ou pas avant longtemps, et que quelqu'un d'autre pouvait desservir de l'eau à sa place à un coût correct qu'il pouvait contrôler, alors il ne voyait pas pourquoi il s'embêterait à faire un investissement que quelqu'un d'autre était prêt à faire à ses propres frais ! À l'époque quand on discutait avec les gens d'HCMV, c'était ceux qui étaient les plus proches de ce schéma-là... Les avancées dans la discussion étaient permises car ils avaient déjà fait le pas de contractualiser ; les projets pilotes n'étaient pas montés dans la discrétion, il y avait des accords. Sawaco était dans cette idée d'aller plus loin avec d'autres acteurs sur des zones non desservies* ».

Précisons à ce stade une particularité vietnamienne qui s'est avérée particulièrement structurante à plusieurs étapes du déroulement de cette étude : comme cela a été étudié par certains auteurs, pour une part importante des fonctionnaires vietnamiens, seul le cumul de plusieurs activités permet d'atteindre des revenus suffisants pour vivre en milieu métropolitain. Les individus ont donc, parallèlement à leur poste officiel, des occupations secondaires qui sont parfois plus rémunératrices (Henaff, 2001). Ce phénomène a une incidence sur la qualité technique des infrastructures proposées par les POP, comme l'illustre ce témoignage de l'AFD au Cambodge (novembre 2008) : « *La grande différence [du Vietnam] par rapport au Cambodge est que quand quelqu'un veut investir dans une station de traitement au Vietnam, il a facilement à sa disposition des universitaires, des ingénieurs, etc. des vraies compétences techniques ! Dans certaines universités, les profs ont leur laboratoire et interviennent aussi à titre privé – parfois avec leur carte d'universitaire – très clairement pour faire du business. In fine, ils font un design très bien, une station d'une certaine capacité, etc.* »

Ce phénomène a également une incidence sur les entrelacements institutionnels, constitution de réseaux des politiques publiques et multiplication du nombre de « médiateurs » puisque les doubles ou triples appartenances institutionnelles sont pratique courante dans le Vietnam du *Doi Moi*. Ainsi, la consultante locale employée dans le cadre du programme de la BAsD se trouvait également être, entre autres fonctions, responsable chez Sawaco du « programme de socialisation ». Cela a très certainement facilité les discussions entre le bailleur et l'opérateur au moment du choix des sites pour le programme de la BAsD.

• *La mise en place de projets pilotes*

Deux entreprises avaient été identifiées comme projets pilotes potentiels pour le programme de la BAsD : d'une part, Hiep An, une société de production et de distribution d'eau dans le district 8 (quartier 5) ayant signé dès 2002 l'accord pour intégrer

le programme de socialisation avec Sawaco, d'autre part, Phuc Doan, une société de production et de distribution d'eau (en réseau et en bouteille) opérant dans le district 12 (quartier 3) en dehors de tout cadre réglementaire avec l'opérateur officiel (encadré 16).

Encadré 16 *Hiep An et Phuc Doan*

Hiep An

La société se situe dans le district 8, quartier 5, une zone urbaine ancienne dont la croissance n'est pas très élevée. Les habitants sont de classe moyenne à pauvre. À l'origine il s'agissait d'une société d'investissement en infrastructure (construction) qui a construit des lots de maisons et a investi dans un système de production (forage) et de distribution d'eau pour ces maisons et pour les alentours.

L'eau est distribuée 24h/24h et la capacité de système est de 1 000 m³/jour (mais seulement 130 m³/jour sont produits en 2003). Le nombre d'utilisateurs à connecter serait d'environ 1 000 mais en 2003, seulement 100 foyers étaient connectés. Le système technique consiste en un forage de 210 m de profondeur. Le traitement de l'eau se fait par aération, sédimentation et filtration. Le prix de l'eau est de 3 500 VND/m³ (0,23 USD). Le coût d'une connexion domiciliaire (avec compteur et installation) est de 2 millions VND (133 USD)

La société a contractué pour 3 ans avec Sawaco (programme de socialisation) et lui revend une partie de sa production en eau à 2 200 VND/m³ (0,15 USD/m³)

Phuc Doan

La société est implantée dans le district 12, zone encore rurale en 2003 mais dont la croissance urbaine promet d'être importante dans les années suivantes. L'investisseur ne connaît pas le secteur de l'eau au moment de la création de l'entreprise (il a investi dans le textile) mais pense qu'il offre de bonnes opportunités de développement économique dans cette zone. Il crée donc Phuc Doan, qui produit et distribue de l'eau potable dans le quartier et commercialise également l'eau en bouteille.

La capacité du système est de 720 m³/jour mais seulement 100 m³/jour sont distribués en 2003. Le système devrait permettre environ 2 000 connexions mais seulement 400 ont été demandées jusque là. L'entrepreneur compte sur une hausse significative de la demande dans les années à venir.

Son activité de production d'eau en bouteille est soumise à une forte concurrence et n'est pas très rentable (il produit 10 m³/jour pour une marge bénéficiaire de 200 VND (0,01 USD) par bouteille de 0,5 litre). Le système technique consiste en un forage ; il n'y a pas de château d'eau. Le traitement de l'eau se fait par aération, sédimentation et filtration. Le prix de l'eau est de 3 300 VND/m³ (0,22 USD). Le coût d'une connexion domiciliaire est de 500 000 VND (33 USD).

La société n'a pas de licence et n'a pas signé avec Sawaco. Il est probable qu'elle soit rachetée dans quelques années.

Source : notes des consultants locaux pour la BA&D (2003).

Les projets pilotes promettaient des résultats intéressants au vu des conclusions des premières analyses présentées à la BAsD par les consultants (tableau 22).

Tableau 22 Comparaison de l'offre tarifaire Sawaco / POP (en VND)

Éléments du tarif	Sawaco (HCMWSC)		Hiep An		Phuc Doan	
	Pratiques	Montant	Pratiques	Montant	Pratiques	Montant
Tarif à tranches	Oui		Oui		Non	
Tarif social <4m ³ /h/d	Oui	1 700/m ³	Oui	3 000/m ³	Non	
Tarif simple sous x m ³ /m	Non		Non		Non	
Tarif 1		2 500 4 à 6 m ³ /h/m		3 500 >4m ³ / h/m		3 300
Abonnement mensuel	Non		Non		Non	
Location de compteur	Non		Non		Non	
Taxes	Oui	5 %	Oui	5 %	Oui	5 %
Tarif de la connexion domestique		500 000 Compteur seulement		2M Compteur + conduite		500 000 Compteur + conduite

Source : notes des consultants locaux pour la BAsD (2003).

En effet, alors qu'il est fréquent de constater un grand décalage entre l'offre tarifaire et en service de l'opérateur principal (plus avantageuse) et des POP, dans le cas d'HCMV, on constate – au vu des pratiques des deux petits opérateurs choisis comme projets pilotes par la BAsD – que l'écart n'est pas si substantiel, qu'il s'agisse des tarifs (niveaux, tarifs par blocs, tarifs sociaux, etc.) ou des coûts de connexion. Ce résultat s'avère extrêmement encourageant dans la perspective de la mise en place de « relais » de l'opérateur principal par des POP visant à améliorer la desserte en service dans l'agglomération. Ce constat très prometteur est diamétralement opposé aux nombreuses études qui concluent à la cherté des services du petit secteur privé plaçant ainsi les habitants des périphéries et les populations en pauvre en situation de « devoir payer plus » que les citadins du centre ville alors même qu'ils disposent de revenus plus modestes.

Entre l'institutionnalisation du statut des POP informels, la contractualisation de leurs activités avec l'opérateur et les pouvoirs publics et des niveaux de service et de

tarif comparables à ceux de l'opérateur principal, en 2003, la situation des services d'eau à HCMV promettait des changements de taille en matière d'accès de tous à des services urbains de qualité. Qu'en était-il 5 ans plus tard, en 2008 ?

3.5.3. L'abandon progressif de l'accompagnement des POP en milieu urbain (2002-2008)

Afin de suivre les évolutions du programme de socialisation de 2002 et des projets pilotes engagés par la BAsD en 2003, une mission de terrain a été organisée en novembre 2008 ^[218]. Les résultats en ont été assez décevants, pour le moins étonnants, au vu des débuts prometteurs du processus cinq ans plus tôt. Certes, les POP identifiés en 2003 ont poursuivi leurs activités et nous avons pu effectuer une actualisation de la situation à l'occasion de leur rencontre. En revanche, pour diverses raisons que nous décrivons en détail dans cette partie, le programme de socialisation a été coupé dans son élan et ne s'est pas étendu à d'autres acteurs. Les appels d'offre prévus pour la délégation des services à des petits opérateurs de l'agglomération n'ont finalement jamais été lancés et – hormis les cas qui avaient été identifiés pour les projets pilotes par la BAsD – aucun (ou très peu) des petits opérateurs de réseaux se sont lancés dans le secteur de l'eau depuis 2002.

• *La rémanence de quelques POP « vestiges » du programme de socialisation.*

Le relevé et l'identification des POP opérant dans l'agglomération de HCMV ne sont pas avérés des tâches simples. D'une part, leur nombre réduit a rendu quasi impossible l'organisation de visites de terrain « au hasard des quartiers », d'autre part, aucune institution n'assure de suivi ou de contrôle des petits opérateurs, même pour ceux ayant signé l'accord pour intégrer le programme de socialisation. Cependant, le récit du développement du programme de socialisation par la directrice adjointe de Sawaco a permis, malgré tout, d'obtenir les références de certaines sociétés et de retrouver, parmi elles, les exemples qui avaient été choisis par la BAsD. Par ailleurs, le fait que la responsable du programme de socialisation chez Sawaco ait également travaillé comme consultante indépendante pour le compte de la BAsD lui assure une connaissance plus précise du terrain, au-delà de son mandat de fonctionnaire et, de ce fait, lui confère un statut de « médiateur » particulièrement intéressant dans le cadre de la recherche d'informations de ce type. Nous avons donc pu obtenir quelques références supplémentaires, comme l'illustre cet extrait d'entretien réalisé en novembre 2008 :

[218] Mission réalisée du 3 au 28 novembre 2008. Le travail de terrain a consisté en une série d'entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs concernés par la problématique (Botton et Blanc, 2010).

« Il est possible pour des sociétés d'eau de ne pas s'enregistrer dans le programme de socialisation [...] Par exemple dans le cas de Phuc Doan, c'est une compagnie qui produit de l'eau en bouteille mais ils ont aussi un petit système de distribution d'eau pour le quartier alentour mais ils ne se sont pas enregistrés auprès de Sawaco ni du DOT [...] Je connais aussi une autre société qui a essayé de dessaler l'eau (Phuong Nam Long). Elle a investi beaucoup d'argent pour construire l'usine de dessalination mais après, elle n'a pas pu vendre l'eau parce que c'était trop cher. [...] Cette usine s'est arrêtée. [...] Parfois, ce ne sont même pas des sociétés, ce sont des familles qui ont assez d'argent pour exploiter de l'eau pour leur consommation et qui ont commencé à faire quelques partages avec des voisins. [...] Je pense notamment à une famille dans le 2^e arrondissement et dans la banlieue de Hoc Mon. Ils ont fait un forage avec un petit réseau domiciliaire. Ce sont des tuyaux en plastique de très mauvaise qualité ; il n'y a pas de traitement pour l'eau de forage. »

Le bilan du programme de socialisation est donc très décevant : seulement trois entreprises ont signé l'accord, l'une d'entre elles a fait faillite (Hoang Lien), une autre ne fait que produire de l'eau qu'elle revend à Sawaco (Hang Hai), enfin, la dernière, qui produit et distribue de l'eau, est l'entreprise qui avait déjà été identifiée pour le projet pilote dès 2002 (Hiep An). Au vu de tels résultats, on pourrait légitimement se demander si la dynamique de développement des POP du secteur de l'eau ne se produit pas en dehors du cadre proposé par le programme de socialisation. Mais cette piste-là ne semble pas se confirmer non plus : il semblerait, au contraire, que le nombre d'opérateurs privés de petits réseaux (hors programme de socialisation) soit aussi très réduit. D'après la responsable de Sawaco, on compterait en tout moins de dix opérateurs (ayant signé ou non le programme de socialisation) dans l'agglomération^[219]. Malgré ce contexte peu enthousiasmant, les activités des quelques POP de HCMV ont eu plutôt tendance à bien se développer ces dernières années et leur équilibre économique semble assuré, qu'ils soient ou non partie intégrante du programme de socialisation^[220]. Les tarifs, comme pour les compagnies d'eau provinciales, demeurent sous l'autorité des comités populaires, même dans un cadre informel^[221] et restent relativement peu élevés. Les POP ayant intégré le programme de socialisation développent leurs activités de manière relativement autonome vis-à-vis de Sawaco dont le rôle se limite, le cas échéant, à encadrer les normes techniques, s'assurer de la qualité de l'eau et négocier le tarif de la revente en bloc. L'opérateur principal n'exerce aucun type de suivi comptable, commercial ou financier de la gestion des POP.

[219] Si l'on s'en tient aux opérateurs ayant des standards « professionnels » (forage industriel, etc.). Viennent s'y ajouter une série de petits opérateurs informels (évoqués précédemment : familles ayant un forage dans leur jardin et distribuant l'eau alentour, etc.) à propos desquels il est difficile d'obtenir des informations chiffrées précises.

[220] Voir Botton et Blanc, 2010.

[221] Autorisation d'exercice de l'activité contre encadrement des tarifs (maintenus bas) et « enveloppes » distribuées à certaines personnalités proches des comités populaires.

À HCMV, la situation est donc finalement bien éloignée d'une régulation intégrée du secteur de l'eau qui permettrait aux autorités publiques et à l'opérateur principal d'adopter une stratégie planificatrice et inclusive. Seule la poigne de fer que les comités populaires exercent sur la fixation des niveaux de tarifs (très bas) semble constituer le point commun des gestions publiques et privées à l'échelle de l'agglomération, de même qu'elle constitue le principal point d'achoppement pour les opérateurs, les investisseurs et les bailleurs désireux de contribuer à l'amélioration des services d'eau de la ville. Comment en est-on arrivé à une telle situation alors que – fait rare – l'économique et le politique étaient tous les deux au service du social, quelques années auparavant ? Comment explique-t-on le fait que le programme de socialisation ait périclité de cette manière et n'ait pas suscité l'intérêt de nouveaux candidats ?

• *La lente agonie du programme de socialisation*

Le programme de socialisation a fait long feu. Son échec nous rappelle, d'une part, le caractère éminemment fragile de la construction multi-acteurs d'une politique publique (Botton, 2008), et, d'autre part, l'incontournable composante aléatoire des instruments de l'action publique. Il nous invite donc, afin d'en comprendre les origines, à explorer les divers faisceaux d'explication qui s'offrent à nous.

Malgré les résultats des analyses menées par la BASD en 2003, il semblerait que le principal argument expliquant la faible adhésion des POP au programme de socialisation soit d'ordre économique. Si les candidats ne se sont pas bousculés pour signer le programme de socialisation, c'est avant tout, selon Sawaco, parce que le business de l'eau pour des petits privés n'est pas très attractif. Plus encore, leur survie dépendrait de leur seule garantie de revenu : le rachat de l'eau en bloc par Sawaco. Extrait d'un entretien réalisé avec un membre de Sawaco, en novembre 2008 : « *Le secteur privé est très faible à HCMC dans le secteur de l'eau. Sans les assistances techniques, ils ne peuvent pas survivre. Le tarif de l'eau est très, très bas comparé aux coûts de production c'est pour cela qu'ils ne font pas de profit. C'est surtout pour leur consommation qu'ils poursuivent cette activité et dans beaucoup de cas ils sont dans d'autres activités pour recouvrir les coûts. Ceux qui ont signé, sans le rachat d'eau ils ne pourraient pas survivre.* »

Seulement, si cet argument nous a d'abord semblé proposer une voie de réponse satisfaisante, il a très vite été mis à mal par la mise en évidence, d'une part, de contradictions issues des pratiques des POP : si la difficulté majeure est de rentabiliser l'activité des POP, comment expliquer alors que Phuc Doan soit bénéficiaire alors qu'elle ne revend pas ses excédents de production à Sawaco et qu'elle a même renoncé à la vente d'eau en bouteilles pour se consacrer au segment rentable de son activité : la distribution d'eau domiciliaire ? D'autre part, cet argument a aussi été revu, suite à l'expression d'autres registres de justification (issus d'entretiens

complémentaires), nettement plus compliqués à mettre en avant pour Sawaco, comme en témoigne cette déclaration d'un consultant de la BAsD (novembre 2008) : « *En 2006, le DG de Sawaco qui était un des moteurs du développement de la société est décédé. Ils ont mis un an à le remplacer. [...] C'est une société qui était partie en flèche et c'est là que l'on voit que le leadership compte. On peut mettre tout l'argent que l'on veut, si on n'a pas une tête, c'est très dur.* »

Il est en effet plus facile pour Sawaco d'expliquer l'échec du programme de socialisation par la faible attractivité économique du secteur de l'eau pour les POP à HCMV que par un revirement de stratégie politique de l'opérateur, choisissant de négliger des options avancées et négociées antérieurement. Si le rôle structurant du *leadership* dans le redressement d'une société publique de l'eau n'est plus à démontrer, les bouleversements à la direction de l'entreprise suffisent-ils pour autant à expliquer le changement d'attitude de Sawaco à l'égard des petits opérateurs ? Certes, l'« *ouverture d'esprit* » de l'opérateur et de la ville, qui avait été ressentie par les partenaires en 2002 semble avoir disparu quelques années plus tard, mais, au changement de direction de l'entreprise, vient s'ajouter un élément très structurant du contexte politique : la réforme des services publics vietnamiens entraînant le changement de statut de l'opérateur en 2005, et, dans la foulée, l'émission du décret 117 en juillet 2007 imposant ce même changement de statut à tous les opérateurs publics à l'horizon 2010.

Revenons brièvement sur les enjeux de cette réforme. Nous avons évoqué précédemment la loi de 1995 de réforme des entreprises publiques et la politique de 1997 de « *socialisation de l'éducation, de la santé, de la culture et du sport* ». Pour les sociétés publiques d'eau, les réformes ont été plus tardives que dans les autres secteurs mais, étonnamment pour un tel secteur, alors qu'elles avaient été classées dans un premier temps « *entreprises de service public* », elles ont finalement rejoint le rang des « *entreprises commerciales* ». En effet, depuis le décret 117 de juillet 2007, l'obligation est applicable à toutes les entreprises publiques de l'eau de se constituer en sociétés commerciales à capitaux, d'une part, et d'ouvrir leur capital aux agents économiques du secteur privé (pas nécessairement opérateurs d'eau) dans une logique de « *socialisation* », d'autre part. Outre les dérives et dangers potentiels de telles mesures politiques (écrémage des usagers, faillite de l'entreprise, etc.), notons que certaines entreprises, à l'instar de Sawaco, n'ont pas attendu le décret d'application pour répondre à l'« *esprit de la loi* » de socialisation. L'entreprise a d'ores et déjà divisé son territoire de service en huit zones sur lesquelles huit « *sociétés filles* » exercent leur activité avec une certaine autonomie (49 % de leur capital est privé), six d'entre elles étant déjà passées au statut de sociétés d'affaires par action^[222]. Ces filiales, « *sociétés enfants* », entrent

[222] 49 % de leur capital appartient donc aux agents économiques du secteur privé (secteurs financier, bancaire, immobilier, industriel) et au personnel. Les 51 % restants demeurent dans le giron de Sawaco.

donc en concurrence directe avec les quelques POP présents dans l'agglomération. Extrait de l'entretien d'un membre de Sawaco (nov. 2008) : « À vrai dire, nous n'appuyons plus vraiment la démarche du programme de socialisation parce que maintenant, dans notre système, on est en train d'« équitiser » (filialiser) nos activités. [...] Cette filialisation va à l'encontre du programme de socialisation. Officiellement on n'arrête pas [le programme de socialisation] parce que c'est une stratégie de la ville, mais on ne la développe pas. Comme la décision est promulguée, on ne peut pas la retirer. »

Si le défaut d'attractivité du contexte d'HCMV pour les POP et le changement de direction chez Sawaco constituaient des explications claires mais insuffisantes pour comprendre l'abandon progressif du programme de socialisation, en revanche, la réforme de « filialisation » ou d'« actionnarisation » (*equitization*) et la création de *joint stock companies*, sous-sociétés autonomes sur le plan financier, stratégique et gestionnaire, permettent certainement mieux d'analyser le coup de frein porté au processus d'accompagnement des POP à HCMV. Le programme de socialisation a été dépassé par la réforme d'actionnarisation. Progressivement, les quelques POP existants se voient entourés par les réseaux des filiales, promettant une négociation prochaine sur le rachat de leur infrastructures (et ainsi l'aboutissement du processus de contractualisation avec les POP).

Progressivement, à HCMV, la politique de socialisation laisse la place à une politique d'actionnarisation, invitant non pas d'autres opérateurs de l'eau à participer au financement et aux opérations du secteur (permettant ainsi de combiner les compétences pour accélérer l'amélioration des services) mais, plus largement d'autres secteurs économiques et financiers à « faire des affaires » en participant au capital de nouvelles sociétés « commerciales » de l'eau, accolant ainsi au secteur de l'eau (connu pour être peu rentable en phase d'extension des réseaux) tous les risques inhérents au monde des affaires. Le repositionnement de Sawaco a l'égard des POP relève donc davantage d'une logique financière (ne pas faire d'ombre aux nouvelles sociétés par actions) couplée à une logique politique (mettre en application, au plus tôt, les mesures politiques d'ouverture du secteur aux investisseurs privés) qu'à une logique de service (penser les modalités d'amélioration de la desserte à HCMV). Ainsi, les bailleurs et chercheurs intéressés par la problématique des POP dans le secteur de l'eau ont-ils dû renoncer au contexte urbain d'HCMV, qui lui fermait progressivement ses portes, pour suivre les évolutions d'une dynamique naissante un peu plus au sud, dans le delta du Mékong^[223].

[223] Notamment dans la province de Tien Giang. Le projet mené par la BAsD auprès des POP « relais » des sociétés publiques provinciales présente des perspectives très intéressantes (Botton et Blanc, 2010).

Conclusion

Le programme de socialisation à HCMV n'a finalement pas produit la diffusion de modèle initialement escomptée ni la multiplication des contrats entre Sawaco – opérateur central – et les POP de l'agglomération alors qu'il était pourtant porteur d'une innovation sectorielle forte. Ce tournant opéré par les comités populaires de la ville, passant d'une politique de socialisation des services d'eau, à une politique d'actionnarisation des sociétés d'eau, s'explique par de nombreux facteurs, autant politiques que conjoncturels voire interpersonnels. Il en résulte aujourd'hui un espace vacant dans l'organisation des savoirs sectoriels : qu'aurait produit dans la pratique une institutionnalisation formalisée de la coopération entre opérateur officiel et opérateurs spontanés dans le domaine de l'eau ? Cependant, malgré des résultats assez éloignés des hypothèses formulées initialement, il est tout de même possible de tirer une série de conclusions intéressantes de cette étude.

Premièrement, même si une lecture empirique du phénomène reste impossible aujourd'hui (puisque aucune suite n'a été donnée au programme de socialisation), il n'en demeure pas moins que cette initiative recouvre un intérêt important pour la réflexion sur les POP. En effet, à défaut de constituer un système d'acteurs régulés, elle constitue néanmoins un modèle théorique possible de régulation (par le contrat). La spécificité de la décision politique des comités populaires d'HCMV en 2002 est d'avoir souhaité anticiper (et encadrer) la participation des POP aux services d'eau de la ville alors que, dans la grande majorité des cas dans les contextes urbains des PED, à l'instar de Maputo au Mozambique (voir article d'Aymeric Blanc paragraphe 3.6), cette réflexion politique suit l'émergence spontanée d'acteurs que l'autorité publique souhaite accompagner (ou voir disparaître selon les cas). À cet égard, le programme de socialisation constitue un modèle de régulation qui mérite d'être connu et discuté dans d'autres arènes politiques locales du secteur. Par ailleurs, le courant de l'analyse des politiques publiques et notamment les lectures institutionnelles qu'il a proposées nous rappelle que la quasi-réalisation du programme de socialisation aura au moins permis d'établir un précédent et ainsi d'ouvrir un début de sentier de dépendance dans le secteur. Certains acteurs, à l'instar de la BAsD – qui avait été partie prenante au processus – comptent encore sur la mémoire institutionnelle et se sont saisis de cette ébauche de modèle régulateur pour formater certaines propositions

d'intervention^[224]. Ainsi les configurations en devenir des services d'eau à HCMV pourraient revenir sur cette tentative de faire coopérer opérateur(s) officiel(s) et POP, en fonction de l'étendue (ou des limites) des améliorations de service impulsées des nouvelles sociétés actionnarisées, d'une part, et du poids et de la stratégie des bailleurs internationaux, notamment de la BAsD, en appui technique à la société Sawaco, d'autre part. De ce fait, l'analyse de cas des services d'eau à HCMV permet de mettre en lumière la complexité de l'interaction entre action publique multi-acteurs « *de fait* » (contribution de divers acteurs aux services d'eau) et politique publique (régulation actée par les pouvoirs publics). Si le chemin habituellement emprunté par les analystes et chercheurs est plutôt de celui de l'action publique à la politique publique^[225] (Botton, 2008), le cas d'HCMV revêt l'originalité de présenter le cheminement inverse de la politique publique à l'action publique multi-acteurs. À ce titre, cette étude invite également à engager une recherche comparative approfondie sur les politiques différenciées des bailleurs internationaux vis-à-vis de la question des POP. Quel est le poids de chacun des bailleurs à l'échelle de la décision politique nationale ? locale ? Comment analyser leur rôle dans l'élaboration des politiques publiques sectorielles et des dispositifs opérationnels ? Si la Banque mondiale semble suivre des options plus centralisées (*"The ideal is not to have SSWPs but to have a tight water system"*, nov. 2008) ou, tout du moins plus *mezzo* que d'autres bailleurs^[226] (tels la BAsD ou l'AFD qui explorent des options plus localement élaborées), comment décrire et comprendre les évolutions de la configuration du secteur de l'eau au Vietnam, prise entre différents niveaux politiques, représentations et intérêts d'acteurs, trajectoires et positionnements institutionnels ?

Deuxièmement, cette incursion sectorielle dans le domaine de l'eau urbaine au Vietnam nous parle de la politique vietnamienne de l'eau et nous propose une clé de lecture pour en comprendre les principaux enjeux. La participation du secteur privé dans le domaine de l'eau, traduite au Vietnam par le concept de « socialisation » offre aujourd'hui un panorama d'une grande diversité d'applications possibles en pratique : de la délégation de service public aux POP à l'actionnarisation de toutes les sociétés d'eau vietnamienne, en passant par les PPP classiques de type *Design Build Lease*

[224] En atteste l'annexe 2 du document de préparation du plan d'approvisionnement en eau d'HCMV proposé par le bailleur : « *Miscellaneous programs, such as output-based aid and "small pipe networks" will be examined and considered for inclusion in the project* ». (BAsD, 2008).

[225] Voir, à ce titre, l'analyse de la construction d'une politique publique de l'eau en milieu semi-rural au Cambodge (Botton, 2008).

[226] Avec notamment une volonté d'encourager la mise en place de projets de type DBL, invitant des acteurs de taille assez conséquente (plus gros que les POP sujets de cette étude), issus par exemple du secteur BTP, à investir dans les systèmes de distribution d'eau. Ce choix implique une ambition d'universalisation assortie d'un niveau de coûts élevé. Concernant les différences de représentations entre acteurs du secteur (et les ambitions de diffusion de modèles techniques différents) autour des enjeux d'amélioration de la desserte (Botton, 2008).

(DBL), *Build Operate Own* (BOO), etc., de l'invitation des « communautés » à gérer leurs propres services en passant par l'ouverture du capital des sociétés d'eau aux capitaux financiers non-opérateurs (secteurs industriel, immobilier, bancaire, etc.) ou la mise en place de sociétés mixtes, le devenir des services d'eau au Vietnam est aujourd'hui bien incertain au regard de nombreux acteurs du secteur. En effet, le déphasage politique et économique des mesures sectorielles dans le domaine de l'eau (des comités populaires de districts régulateurs qui fixent des tarifs bas et en refusent toute hausse *versus* une invitation du secteur industriel et financier à investir dans le secteur) met progressivement au jour des contradictions qui vont s'avérer de plus en plus difficiles à surmonter.

C'est pourquoi, et cela constitue une *troisième piste de recherche*, il est extrêmement intéressant de suivre les évolutions que cette réforme va apporter, d'en identifier les composantes proprement vietnamiennes (une traduction locale opératoire ?), les opportunités de levées de fonds pour le financement des services d'eau (une nouvelle option pour atteindre les OMD ?) de même que les dangers, limites et dérives potentielles (quelles segmentations sociales ? territoriales ?). Hormis les cas anglais et chilien, où une véritable privatisation des services d'eau a été opérée (y compris rachat des actifs), les formes de PPP dans le domaine de l'eau sont plus traditionnellement des modèles de délégation de service public. Le modèle d'« actionnarisation » impulsé par les autorités vietnamiennes (mise en place de sociétés mixtes), selon les conseils d'un consultant local issu du milieu bancaire, constitue à la fois une reformulation de l'injonction de PSP tout en proposant un schéma bien connu des acteurs vietnamiens. Cependant, il convient de rappeler la nature éminemment politique et sociale des services d'eau qui ne fonctionnent pas comme des secteurs industriels ou commerciaux classiques, de même que leur composante de santé publique qui rend ces services incompatibles avec une logique purement financière. Qu'advient-il des entreprises d'eau jugées non rentables ? Ou des segments de « clientèles » ou des territoires de service qui n'intéressent pas les nouveaux actionnaires ? À l'heure actuelle, ces dérives potentielles ne se font pas encore ressentir, si ce n'est dans la territorialisation de la réforme (du fait des volontés différenciées de provinces de la mettre en application) mais tout prête à penser que, dans le contexte de morosité ambiante, les perspectives d'investissements privés seront nettement moins enthousiastes que celles attendues par les réformateurs. Plusieurs scénarii sont envisageables : soit les investisseurs s'avèreront plutôt frileux (et l'amélioration des services d'eau, sans levée de fonds supplémentaire, sera reportée à la prochaine réforme), soit ils entreront dans des logiques spéculatives dangereuses pour la durabilité des services (rappelons ici que la réforme implique que les sociétés d'eau actionnarisées deviennent propriétaires des actifs), soit, enfin, ils s'avèreront exigeants et conditionneront leur participation à certaines contreparties en faisant passer au

deuxième plan les notions d'universalité, d'équité ou de solidarité pour favoriser, au contraire celles de retour sur investissement ou de rentabilité. Il sera potentiellement possible d'effectuer une lecture territorialisée de ces différents enjeux du fait de la fragmentation institutionnelle des territoires de services (huit opérateurs autonomes dans l'agglomération de HCMV) qui, couplée au rôle essentiel du *leadership* en matière de stratégie gestionnaire, risque de contribuer à une fragmentation sociale liée aux services d'eau à l'échelle de l'agglomération si les dirigeants des huit filiales suivent des options différentes (spéculation, frilosité, solidarité sociale) (Coutard, 2008). Le vaste chantier qui s'offre au chercheur aujourd'hui est donc de réfléchir aux modalités de conciliation entre logiques sociales, politiques et financières dans un contexte aussi complexe que celui du Vietnam contemporain.

Bibliographie

BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT (2008), "Project Number: 41070. Socialist Republic of Viet Nam: Preparing the Ho Chi Minh City Water Supply Project (Financed by the Government of France)", BAsD, Manille

BLANC, A., J. CAVE et E. CHAPONNIERE (2009), « Les petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? », *Document de Travail* n° 85, AFD, Paris.

BOLAY, J.-C. (1998), « Ho Chi Minh Ville : chronique d'une métropolisation annoncée », *Urbanisme*, n° 303, Paris.

BOTTON, S. et A. BLANC (2010), *Gouvernance urbaine inclusive et accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam*. Focales n° 01, AFD, Paris.

BOTTON, S. (2008), *L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge : référentiels, réseaux d'acteurs, modèles opérationnels et compétition institutionnelle*, collection *Études et Travaux en ligne*, n° 19, Editions du Gret, Nogent-sur-Marne.

CONAN, H. (2003), "Scope and Scale of Small Scale Independent Private Water Providers in 8 Asian Cities". ABD/Regional technical Assistance 6031 "Promoting Effective Water Management Policies", Preliminary Findings , Manille.

CONAN, H. et M. PANIAGUA (2003), "The role of Small Scale Water Providers in Serving the Poor. Summary Paper and Recommendations", ABD/Regional technical Assistance 6031 "Promoting Effective Water Management Policies", BAsD, Manille.

COUTARD, O. (2008), "Placing Splintering Urbanism: Introduction", *Geoforum*, No. 39, Lyon.

HENAFF, N. (2001), « Les fonctionnaires vietnamiens dans la transition », *Autrepart*, n° 20, Bondy.

MIRAS (de), C. (2004), *Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable (Maroc, Viêt-nam)*. Rapport de recherche PRUD, LPED UMR 151 (IRD-université de Provence), Marseille.

RENARD, N. (2000), « Services d'eau à HCMV : l'apprentissage de la coopération entre opérateurs officiels et informels », Rapport Enda Vietnam, Programme prioritaire MAE, Paris.

SNELL, S. (1998), "Water and Sanitation Services for the Urban Poor: Small-scale Providers-Typology Profiles" Water and Sanitation Program, *Working Paper Series*, Banque mondiale/PNUD, Washington DC.

3.6.

Les POP de Maputo : un modèle alternatif à encourager ?

A. BLANC

Introduction

Les difficultés rencontrées pour universaliser l'accès au service d'eau potable dans les PED sur le modèle du réseau centralisé tel qu'il a été construit dans les pays développés invite à s'intéresser à d'autres modèles. Les offres alternatives proposées par des petits opérateurs locaux variés allant des gérants de bornes-fontaines aux vendeurs d'eau par charrettes, se sont en effet multipliées dans les PED. Mais ce n'est que récemment que se pose, pour les bailleurs de fonds et les autorités publiques responsables des services publics de l'eau, la question de travailler avec ces opérateurs souvent informels. Ceux-ci pourraient-ils offrir une alternative aux opérateurs internationaux qui ont expérimenté des difficultés dans des montages de PPP dans les PED et dont l'appétence pour ces marchés est aujourd'hui limitée ?

L'expérience de Maputo offre l'exemple original d'opérateurs qui investissent dans des réseaux d'eau indépendants et proposent des branchements à domicile « *low cost* », et nous invite à nous interroger sur ce modèle alternatif, sur sa durabilité, et sur la manière dont les autorités mozambicaines intègrent ces acteurs nouveaux dans leur politique publique.

3.6.1. Un secteur informel qui s'est développé dans l'ombre d'un service public déficient

- *Un secteur de l'eau réformé qui ne tient pas ses promesses.*

Le secteur de l'eau au Mozambique a fait l'objet d'importantes réformes dans les années 1990 avec un mouvement de décentralisation (transfert, non sans réticences,

de certaines responsabilités du service aux municipalités) et l'introduction de la participation du secteur privé (Blanc *et al.*, 2009). Le cadre de gestion déléguée mis en place s'appuie sur deux nouveaux acteurs :

- le Fipag (Fonds d'investissement et de patrimoine de l'approvisionnement en eau), société de patrimoine sous tutelle du ministre des Travaux publics et de l'Habitat, propriétaire des infrastructures du secteur de l'eau pour les 16 villes principales du pays^[227], responsable des investissements de réhabilitation et d'expansion de ces infrastructures et de leur éventuelle délégation au secteur privé ;
- le CRA (Conseil de régulation de l'eau), organisme de régulation indépendant responsable de la régulation des contrats de gestion déléguée, de la qualité du service, du respect des intérêts des consommateurs et de l'équilibre financier du service de l'eau.

Dans l'agglomération formée par Maputo, Matola et Boane (près de 2 millions d'habitants), le service de l'eau a été délégué en 1999 à l'opérateur international *Águas de Moçambique*^[228] (AdeM) à travers un contrat d'affermage de 15 ans signé avec le Fipag. Le service fourni par l'opérateur AdeM est particulièrement dégradé (l'eau est disponible seulement une dizaine d'heures par jour), en particulier dans les zones périurbaines non couvertes par le réseau (soit dans toute la moitié nord de la ville). Les performances techniques et commerciales d'AdeM, qui utilise des eaux superficielles traitées dans une station éloignée du centre-ville et à la capacité de production limitée, comptent parmi les plus mauvaises des services d'eau africains, avec un taux de pertes de 53 % en 2009^[229] après dix années de PPP.

• *Un développement spectaculaire de nouveaux acteurs.*

Motivés par la demande en eau non satisfaite par le service public déficient, des fournisseurs informels privés et indépendants (POP) ont depuis la fin des années 1980 investi dans la réalisation de petits systèmes d'alimentation s'approvisionnant à partir des ressources en eaux souterraines locales. Les vendeurs d'eau informels constituent un phénomène classique des PED où le service public est loin d'être universalisé, que ceux-ci fournissent un service mobile (par charrettes, camions citernes, etc.) ou fixe (bornes-fontaines, mini-réseaux). L'originalité du cas de Maputo par rapport à de nombreux autres exemples africains est que les POP ont développé

[227] En toute logique, un contrat de concession devrait lier le Fipag aux municipalités qui sont les responsables du service mais ce n'est pas le cas.

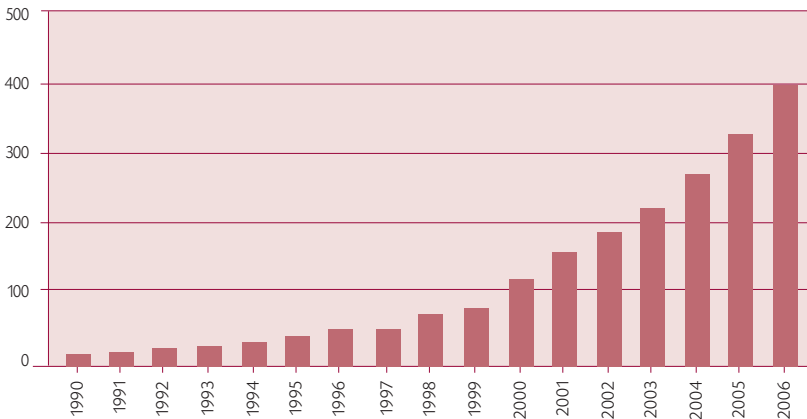
[228] La Saur initialement partenaire de référence du consortium s'étant retirée en 2002, Águas de Portugal reste l'actionnaire principal aux côtés d'investisseurs locaux.

[229] Une part importante des abonnés d'AdeM n'a pas de compteur, ou bien celui-ci est déficient, ou encore les lectures ne sont pas effectuées, si bien qu'au total 66 % des clients sont facturés au forfait, avec des pratiques de revente d'eau dans le voisinage (consommation d'eau moyenne des clients d'AdeM de 130 litres par jour et par personne).

des mini-réseaux indépendants et distribuent une eau qui ne provient pas du réseau d'AdeM mais est extraite du sous-sol au moyen d'un forage et d'une pompe qui leur appartiennent.

Graphique 32

Nombre de POP opérant à Maputo et Matola depuis les années 1990



Source : FIPAG/Hydroconseil (2009).

Leur prolifération rapide et leur dynamisme entrepreneurial sont également frappants : les opérateurs privés de l'agglomération de Maputo sont aujourd'hui environ 500 (450 sont recensés officiellement). Ils ont construit 380 bornes-fontaines et réalisé 50 000 connexions à domicile (contre environ 100 000 connexions et 300 bornes-fontaines gérées pour AdeM).

Ils sont particulièrement dynamiques dans les zones périurbaines^[230] en forte croissance^[231] de la moitié nord de la ville où ils sont, de fait, les seuls fournisseurs d'eau (à l'exception de quelques bornes-fontaines reliées à des systèmes publics gérés aujourd'hui par AdeM) puisque les investissements réalisés dans le réseau « officiel » ne couvrent que 40 % de la superficie de la ville. Le phénomène est ancien mais s'est fortement accéléré : 86 % des systèmes présents en 2009 avaient été créés depuis 2000. Si les premiers POP sont apparus au centre-ville dans la zone

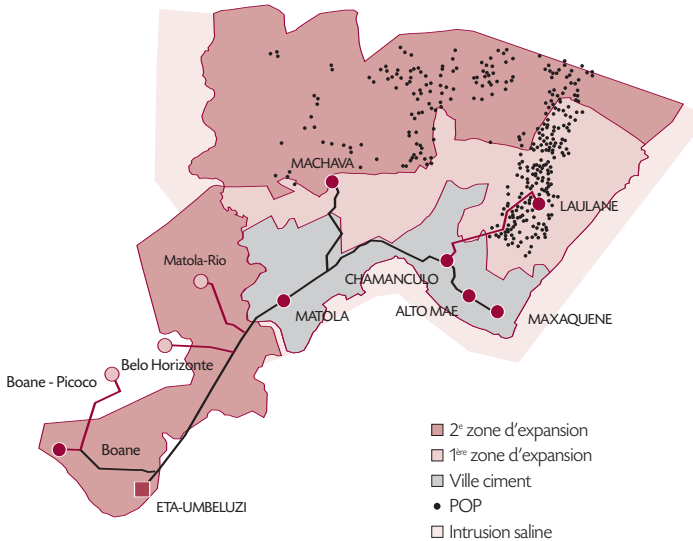
[230] Ces zones se situent au nord du centre-ville historique (« ville de ciment ») et comprennent successivement des zones denses et proches du centre (quartiers péricentraux), puis des zones plus éloignées, de peuplement plus tardif et moins dense, et enfin des zones ultrapériphériques.

[231] Le taux de croissance moyen du nombre d'habitants des quartiers périphériques est de 4 % par an contre 0,8 % par an entre 1980 et 2000, avec des taux supérieurs à 10 % dans certains quartiers (40 % à Costa do Sol).

d'exclusivité d'AdeM, les plus récents se développent vers des quartiers plus périphériques de l'agglomération en dehors de la zone d'exclusivité d'AdeM.

Pourtant, la croissance démographique de la capitale du Mozambique a véritablement explosé dès l'indépendance puis pendant la guerre civile (1977-1992) qui a poussé un tiers de la population à migrer, Maputo servant souvent de refuge^[232] (Ginisty, 2009) sans que les services publics ne suivent. La croissance urbaine n'a donc été suivie par une apparition des POP que tardivement par rapport aux besoins de services dans les quartiers périurbains. Ceci s'explique par une dynamique migratoire intra-urbaine importante à partir des années 1990/2000, du centre-ville vers la périphérie, du fait de la forte spéculation foncière au centre-ville et des conditions de promiscuité et d'insalubrité qui poussent certains ménages aisés à chercher un meilleur cadre de vie dans des quartiers plus accessibles et nouvellement perçus comme attractifs, et où la stabilisation du climat politique va permettre aux POP d'investir (Ginisty, 2009).

Carte 1 Zone d'expansion démographique et présence des POP



Source : FIPAG/Hydroconseil.

La couverture et la part de marché des POP dans les zones périurbaines sont assez difficiles à estimer et varient beaucoup d'un quartier à l'autre, notamment en fonction de la présence ou non du réseau principal. Mais l'étude de la demande en eau réalisée

[232] Multiplication par 2,7 du nombre d'habitants pendant la période 1977-1992.

en 2006 avance le chiffre de 23 % de la population périurbaine totale (contre 9 % en 2001) et de 46 % des recettes d'eau de la zone concernée^[233] ; en extrapolant pour 2009 un chiffre d'environ 30 % d'une population périurbaine d'1,2 million de personnes, ceci nous donne un ordre de grandeur de 360 000 habitants approvisionnés par les POP, ce qui est cohérent avec le chiffre de 364 000 que l'on retrouve en comptant cinq personnes par foyer^[234] disposant d'une des 50 000 connexions individuelles et 300 personnes s'alimentant à chaque borne-fontaine.

• ***Une offre « low cost » adaptée à la demande locale.***

Les POP ont donc construit progressivement une offre répondant à la demande d'une population aux moyens limités à laquelle ils se sont adaptés en proposant un modèle alternatif à celui de réseau conventionnel tel que développé par AdeM. Le système technique construit et exploité par un POP est conçu avec l'objectif d'en limiter les coûts et est constitué, la plupart du temps, des éléments suivants :

- un ou plusieurs forages reliés entre eux, d'une profondeur de 30 à 60 mètres ;
- chaque forage est relié à un « château d'eau modulaire » constitué d'un ou plusieurs réservoirs (le nombre peut augmenter avec la croissance du système) en polyéthylène de 5 ou 10 m³ placés en hauteur sur une structure légère en béton ou en métal, le tout étant alimenté par une pompe électrique ;
- aucun système de traitement de l'eau ;
- une ou plusieurs borne(s)-fontaine(s) ;
- une distribution gravitaire (parfois complétée par des surpresseurs pour les plus grands systèmes alimentés par plusieurs forages) ;
- un réseau maillé principal dans certains cas, couvrant plus ou moins la zone à desservir, de diamètre inférieur à 50 mm ;
- des connexions à domicile : un réseau de canalisations souples en PEHD (de diamètre inférieur à 20 mm, type « tuyau d'arrosage »), peu ou pas enterrées, allant chacune du réseau principal (ou directement du réservoir) au domicile du client (cette multitude de tuyaux juxtaposés et enchevêtrés a pris l'appellation de « réseau spaghetti »^[235]) ;

[233] Source : CRA/SAL, *Avaliação de satisfação dos consumidores : abastecimento de água na aglomeração de Maputo*, 2007. Les quartiers centraux, comprenant la 'ville de ciment' et sa première couronne, sont exclus.

[234] Recensement de 2007. Les taux de couverture calculés pour l'opérateur AdeM prennent une hypothèse plus élevée de huit personnes par connexion pour tenir compte d'importantes pratiques de vente de voisinage qui semblent moins courantes pour les clients des POP (car ceux-ci sont systématiquement munis de compteurs).

[235] La faiblesse spectaculaire du coût de ces tuyaux en PEHD (résultat de la production industrielle pour les systèmes d'irrigation à partir des années 1990), rend ainsi possible une solution en réseau là où jadis la distribution se faisait uniquement par borne-fontaine pour ce type d'opérateur.

- la plupart des branchements particuliers sont équipés d'un compteur qui peut se trouver chez le POP en sortie de réservoir (afin d'empêcher d'éventuelles fraudes) ou chez le client (souvent caché dans son jardin, enterré, voire recouvert de ciment pour éviter qu'il ne soit volé ^[236], ce qui en rend la lecture parfois difficile).

Dans l'ensemble, le service assuré par les POP semble jugé plutôt satisfaisant même si une étude de la demande en eau (Laré, 2010) sur un échantillon de 880 ménages en périphérie de l'agglomération de Maputo montre que 35 % des ménages enquêtés ont des relations tendues avec les POP pour des raisons le plus souvent liées au paiement de l'eau. D'autres se plaignent des coupures, des problèmes de pression, de la discontinuité du service et des problèmes de quantités distribuées qui en découlent. En effet, les POP dont le forage n'est pas assez productif coupent la distribution en milieu de journée pour remplir leurs réservoirs, et de nombreux POP ferment la nuit, soit parce qu'ils n'alimentent que des bornes-fontaines, soit parce qu'ils n'ont pas assez de débit de pompage, soit enfin, parce qu'ils n'ont pas de personnel d'astreinte en cas de problème technique (Dardenne *et al.*, 2009).

Le service des POP, s'il repose sur des coûts moins élevés que ceux du service officiel, pratique en revanche des tarifs plus élevés que ceux d'AdeM : le tarif moyen d'un POP, assez uniforme, se situe aux alentours de 25 MZN/m³ soit (taux de change moyen en 2009) près de 1 USD/m³ (sans tranche minimum qui défavorise les petits consommateurs) tandis que celui d'AdeM est d'environ 15 MZN/m³ ^[237] soit 0,6 USD/m³. Toutefois, le CRA, soucieux de rendre le tarif d'AdeM plus représentatif des coûts d'exploitation et d'investissement du secteur, a décidé d'une augmentation pour 2010 et le tarif moyen devrait passer à 18,2 MZN/m³ (0,73 USD/m³). Les prix pratiqués par les POP, même s'ils sont élevés, apparaissent ainsi assez compétitifs par rapport à ceux de l'opérateur principal ^[238].

Le prix du branchement constitue la variable utilisée pour attirer de nouveaux clients et il varie très sensiblement : gratuit dans certains cas, il peut dépasser 3 000 MZN (120 USD) et s'établit en moyenne à 1 400 MZN (56 USD), auxquels s'ajoutent les frais d'achat du matériel à la charge du client (1 600 MZN soit 64 USD), soit un coût total moyen de 3 000 MZN (soit 120 USD, deux fois le salaire mensuel minimum officiel) qui exclue les populations les plus pauvres.

[236] Le problème du vol de compteurs est réel à Maputo mais il concerne surtout les compteurs AdeM qui font l'objet d'un véritable marché noir vers le marché des POP.

[237] Tarif par blocs croissants à quatre tranches avec une première tranche minimum de 10 m³ à 12 MZN/m³

[238] En comparaison, les services proposés par des POP ambulants (revendeurs par charrette, etc.) dans les PED peuvent être 5 à 10 fois plus chers que ceux de l'opérateur principal.

- *Une grande diversité de profils.*

Les POP présentent une grande variété de profils^[239]. Les fonds permettant leur investissement de départ sont néanmoins toujours privés et correspondent pour l'essentiel à de l'autofinancement, éventuellement complété par l'apport de réseaux sociaux informels (famille, amis), mais rarement obtenus *via* les institutions bancaires ou de microcrédit. Les POP disposent le plus souvent d'une « licence précaire » de la municipalité qui correspond à une patente commerciale.

Une première source de différenciation entre les POP tient à leur localisation : ceux qui sont dans le périmètre affermé en exclusivité à AdeM (centre et première périphérie) sont en effet en situation d'illégalité^[240]. Mais cette question de l'illégalité des POP doit en réalité être discutée en fonction de l'existence d'un réseau et d'un service de qualité (heures de service, pression) ou non. La stratégie du FIPAG et d'AdeM, tant en termes d'expansion du réseau officiel que d'augmentation de la production d'eau potable, en lien avec les projets financés par les bailleurs de fonds, constitue un élément décisif expliquant les stratégies d'implantation des POP.

La taille des POP est un autre critère important de différenciation. Selon Dardenne (2009), on peut classer les POP suivant trois types :

- Les *petits POP* (une ou deux bornes-fontaines et moins de 50 branchements particuliers), qui constituent une version modernisée (grâce au développement de « réseaux spaghetti ») des traditionnels fontainiers présents dans les PED lorsque l'eau est accessible dans le sous-sol. Ceux-ci ont investi dans un forage souvent pour les besoins de leur propre consommation et ont étendu leur activité de façon limitée pour répondre à la demande de leurs voisins. Certains parviennent à générer un revenu régulier mais leur rentabilité est limitée.
- Les *POP de taille moyenne* (50 à 500 branchements), ont grandi en développant un réseau primaire dans les rues avoisinant leur lieu de résidence tant que le débit de leur forage le leur permettait et que la demande n'était pas saturée. Ils constituent 60 % des POP et un bon nombre d'entre eux se trouve concentré dans le quartier de Laulane où ils sont apparus à l'origine et où leur extension se trouve freinée par leur densité et surtout par l'arrivée récente du réseau d'AdeM^[241].

[239] Nous nous intéressons aux gestionnaires de mini-systèmes indépendants. Des colporteurs d'eau par charrettes ou camions existent aussi ponctuellement dans quelques zones où les eaux souterraines ne sont pas exploitables (salinité de la nappe).

[240] La limite de la zone d'exclusivité a d'ailleurs évolué depuis le début du contrat d'AdeM.

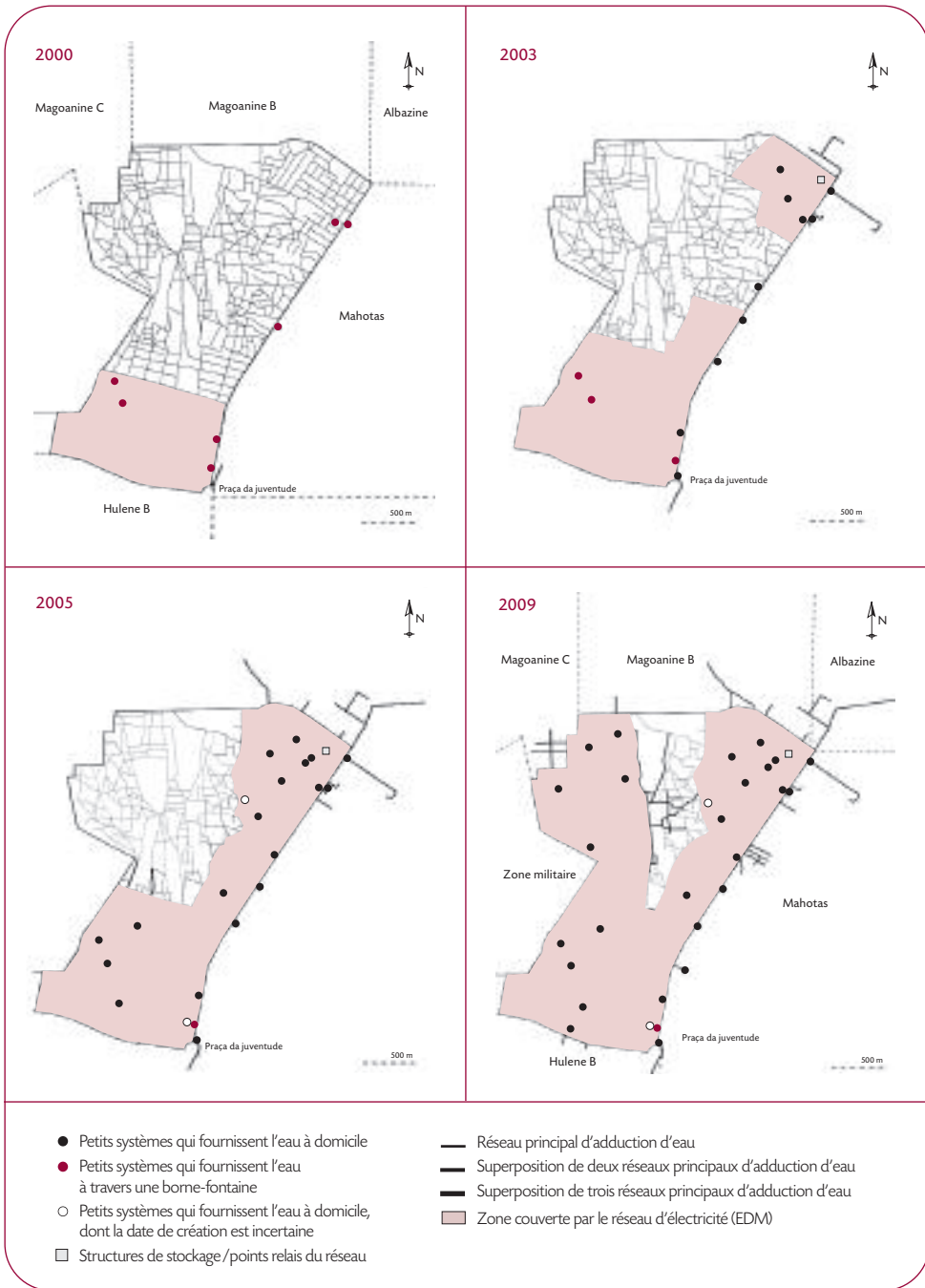
[241] Un centre de distribution financé par la Banque africaine de développement a été construit en 2008 mais l'eau n'est disponible pour l'instant que quelques heures par jour du fait d'une production insuffisante et d'une situation en fin de réseau.

- *Les grands POP* (plus de 500 branchements, plusieurs forages) ont une logique tout autre : ce sont de véritables entrepreneurs bien organisés ayant plusieurs employés, et cherchant à maximiser les revenus d'une activité qu'ils perçoivent comme particulièrement rentable à cette échelle. Leur apparition est plus récente (certains sont des petits POP qui ont grandi mais d'autres ont "sauté cette première étape") et ils n'hésitent pas à investir dans des quartiers distants de leur lieu de résidence. Certains d'entre eux ont entamé un processus de formalisation (tenue d'une comptabilité, paiement de taxes et charges sociales) et/ou d'informatisation de leur activité. Ils représentent 5 % des POP mais couvrent 35 % des foyers servis par des POP.

D'autres typologies sont possibles, se recoupant partiellement, par exemple selon des critères de logique d'implantation spatiale et de logique d'exploitation. Ainsi, Ginisty (2009) propose la typologie suivante :

- Les POP « *sociaux* » : ce sont des citoyens aux revenus élevés qui ont quitté le centre-ville à la recherche d'une certaine « ruralité » à la fin des années 1990, qui ont construit des systèmes à des fins individuelles mais ont dû les étendre sous la pression sociale exercée à l'échelle du voisinage. Parfois réticents à une certaine intrusion de leur lieu de résidence qui devient en même temps un lieu de distribution d'eau, ils ne cherchent pas à étendre un réseau primaire, pratiquent des prix plutôt bas, tiennent un discours social et sont prêts à arrêter leur activité à l'arrivée d'un concurrent ou d'un opérateur public.
- Les POP « *résidents* » : une première génération de POP sociaux s'est rendu compte que les revenus complémentaires apportés par la vente d'eau à leurs voisins pouvaient dépasser les revenus de leur activité principale et se sont mis à étendre un réseau principal afin de développer les connexions particulières dans un but lucratif. Une deuxième génération de ces POP s'est installée par « mimétisme spatial » en tentant de copier le succès des POP résidents pionniers par l'occupation de l'espace jouxtant leur habitation tout en évitant celui déjà couvert par les autres POP. Dans certains cas, les réseaux se juxtaposent, voire se superposent, ce qui donne lieu à une concurrence qui influe à la baisse sur l'activité des POP jusqu'à la limite de la rentabilité pour certains. Il est à noter par ailleurs qu'il existe une correspondance entre réseaux d'électricité et réseaux des POP à la fois dans le temps et l'espace (voir carte n° 2 réalisée à l'échelle d'un quartier), c'est-à-dire que les POP ont étendu leur réseau en fonction de l'arrivée de l'électricité dans les quartiers périurbains.

- Les POP « *entrepreneurs* » : issus de l'élite économique et sociale, ayant un bon niveau de formation et souvent déjà entrepreneurs dans un autre secteur, ils ont acquis des terrains dans le but d'investir dans des systèmes d'eau souvent loin de leur lieu de résidence. Ils s'implantent dans des quartiers après une étude des besoins en eau non satisfaits par d'autres POP et ont une logique de conquête de marché par l'installation rapide de réseaux primaires étendus et l'investissement rapide dans un deuxième système (voire plus). Leur quadrillage systématique du territoire cible les amène souvent à avoir des réseaux qui se superposent à d'autres réseaux préexistants mais plus localisés.



Source : Ginisty (2009).

3.6.2. Un modèle alternatif pertinent ?

• *Economies d'échelle et taille optimale de gestion du service.*

Selon la théorie économique, les services publics de l'eau sont des monopoles naturels locaux, ce qui signifie qu'il est plus efficace qu'ils soient gérés par une seule entité à l'échelle d'un territoire (économies d'échelle et non multiplication des investissements dans les réseaux). Pourtant, une littérature récente (Clark et Steire, 1981 ; Maria, 2006) questionne ce paradigme et met en avant les atouts de solutions décentralisées (on parle même de « *déséconomies d'échelle* »), notamment lorsque les coûts de pompage et de traitement individuels baissent par rapport aux coûts des réseaux de distribution. Il semble également qu'au niveau des villes, les économies d'échelle ne jouent plus au-delà d'un certain seuil (coûts de gestion d'un territoire trop grand, impératifs de nouveaux investissements de capacité, cible attractive pour des pratiques de corruption, etc.). À ce titre, le modèle économique et technique développé par les POP constitue-t-il une alternative pertinente à celui d'un réseau centralisé tel que celui géré par AdeM ?

Si les innovations techniques et la proximité de la gestion des POP ont de quoi séduire, elles ne remettent pas pour autant en cause l'existence d'économies d'échelle. Ces dernières sont en effet au cœur de la rentabilité du modèle des POP, qui, est bien plus élevée pour les grands POP « entrepreneurs » que pour les petits. D'après Dardenne *et al.* (2009), pour un investissement initial de l'ordre de 300 000 MZN (12 000 USD), un petit POP peut servir une cinquantaine de connexions individuelles, s'assurer un revenu annuel de 80 000 MZN (3 200 USD), et une marge additionnelle qui correspond à un taux de retour interne (TRI) de 16 %^[242]. Si de nouveaux investissements de forage deviennent nécessaires autour de 150 abonnés et à nouveau autour de 500 abonnés, ceux-ci sont aisément réalisables avec les flux de trésorerie de l'activité car les TRI sont croissants avec le nombre d'abonnés : 70 % à 150 abonnés et 150 % à 500 abonnés ! Ceci signifie que les grands POP dégagent une marge considérable et rentabilisent leur investissement sur des temps très courts (parfois moins d'un an). Dans ces conditions, le prix moyen pratiqué de 25 MZN/m³ (1 USD/m³) apparaît clairement comme un prix de monopole abusif^[243], caractéristique d'une absence de régulation et de l'inefficacité de la concurrence que la proximité des réseaux semblait pourtant permettre.

[242] Ces TRI sont fictifs car les POP n'ont le plus souvent aucune comptabilité et ne fonctionnent qu'en gestion de flux de trésorerie.

[243] La modélisation des coûts pour un grand POP montre qu'un prix de 13 MZN/m³ suffit à assurer un TRI de 50 % et une marge de 5 % du chiffre d'affaires à l'équilibre (Dardenne *et al.*, 2009).

Une analyse approfondie des rendements de réseaux des POP met en outre en lumière de nombreuses faiblesses techniques et commerciales venant écorner l'image de réseaux supposés exemplaires grâce à une gestion de proximité et que l'enthousiasme des discours sur l'accès renouvelé à l'eau tendait à idéaliser : fuites dans les réservoirs et tuyaux, factures d'électricité trop élevées (du fait d'une mauvaise utilisation des pompes ou d'équipements surdimensionnés), dysfonctionnement des compteurs, facturation au forfait dans certains cas, branchements illégaux, erreurs de facturation dues à une gestion manuelle fastidieuse, etc. Ainsi, la mesure de certains rendements de système se sont avérés être inférieurs à 50 % (Dardenne *et al.*, 2009).

Ce que le modèle des POP a surtout montré est donc que le marché peut fournir des solutions non régulées là où le service public est déficient, y compris en explorant des solutions non envisagées telle que l'utilisation des eaux souterraines par opposition aux eaux superficielles ? Toutefois, si le choix du recours à la nappe souterraine se justifiait d'un point de vue hydrogéologique, il semble qu'un champ de captage judicieusement conçu par le FIPAG (forages interconnectés) et une distribution centralisée serait une solution plus efficace que le recours aux POP. Les chiffres précités suggèrent en effet que les économies d'échelle dégagées ainsi que l'optimisation de la gestion permise par un plus grand professionnalisme pourraient au moins compenser les économies réalisées par les innovations "low cost" des POP, *a fortiori* si l'on prend en compte la qualité du service rendu.

- **La durabilité du modèle en question.**

La question du choix d'utilisation ou non de la nappe phréatique renvoie à la durabilité d'un tel schéma en termes quantitatifs (quels volumes peut-on prélever et quelle est sa capacité de recharge ?) et qualitatifs (quelles sont les conditions d'exploitation qui assurent une qualité bactériologique suffisante et l'absence d'intrusions salines ?). Les études hydrogéologiques sont pour l'instant assez rares mais ARA Sul, l'agence de bassin du sud du Mozambique, réalise en ce moment une étude systématique qui permettra à terme de réguler les prélèvements d'eau souterraine.

L'étude réalisée par Matsinhe *et al.* (2008) montre déjà, à partir d'une campagne de mesures, que l'eau prélevée par les POP correspond à des volumes d'environ un tiers du seuil de soutenabilité et que la nappe phréatique ne semble pas pour l'instant menacée de contamination bactériologique ou en nitrates du fait de la présence d'une couche sableuse filtrante épaisse. Cependant, ces études mettent en évidence une vulnérabilité aux intrusions salines là où la nappe phréatique est proche de la côte et une contamination possible due aux activités anthropiques dans les quartiers de forte densité de population du fait d'une protection insuffisante des forages et d'infiltration des latrines ou fosses sceptiques. La question des eaux usées est en

effet trop souvent oubliée lors des discussions sur les politiques d'approvisionnement en eau, alors que l'augmentation de la consommation d'eau permise par les POP pose la question du devenir de ces eaux usées en l'absence de système d'assainissement collectif.

- *La qualité de l'eau en question.*

L'eau fournie par les POP n'est pas traitée et la qualité de l'eau, rarement mesurée jusqu'ici, était réputée correcte du fait de la satisfaction des usagers. Les vérifications du ministère de la Santé sont plus pédagogiques que coercitives, et le non traitement de l'eau est même un avantage par rapport à l'eau d'AdeM dont les consommateurs critiquent le goût de chlore.

Cependant, les analyses réalisées en 2005 sur 35 forages (Matsinhe *et al*, 2008) ont révélé des pollutions bactériologiques, un excès de nitrates et de fer et parfois une trop grande acidité. En 2009, à l'occasion du processus d'émission de licences (cf. 3.6.3), des échantillons ont été systématiquement prélevés auprès de 376 POP et analysés par les laboratoires du ministère de la Santé : 5 % d'entre eux présentaient une pollution bactériologique, 10 % une concentration excessive de nitrate et 8 % une salinité trop élevée. En outre, si 6 % des POP testés en dehors de la zone d'exclusivité d'AdeM fournissaient une eau qui ne répondait pas aux normes sanitaires, cette proportion était en revanche de 38 % à l'intérieur de la zone d'exclusivité d'AdeM (FIPAG/Hydroconseil, 2009) qui était aussi celle qui présentait une densité urbaine forte. Ceci rendait la situation de ces derniers – déjà inconfortable du fait de l'arrivée récente du réseau AdeM et de l'« illégalité » de leur activité – encore plus difficile à défendre.

Il semble donc que l'absence de traitement ne soit pas acceptable pour des raisons de santé publique et que le modèle des POP doive évoluer pour intégrer au moins un système de chloration (par exemple électro-chloration), ce qui va faire peser sur les coûts des POP.

3.6.3. Les POP et la politique publique de l'eau à Maputo

- *La prise en compte des POP par les autorités publiques : d'un problème à une solution ?*

Les POP ont été réputés illégaux et ignorés jusqu'en 2003, date à laquelle ils ont été mentionnés pour la première fois lors d'une conférence sur les PPP urbains à Maputo. Les premières rencontres officielles entre les POP et les autorités ont eu lieu en 2005 par l'intermédiaire d'une association de POP (voir encadré 17), puis en mars 2007, la Première ministre Luisa Diogo a officiellement reconnu leur rôle bénéfique,

et en mai 2008, le ministre de l'Équipement Felício Zacarias a déclaré que les POP ne devaient plus être combattus mais plutôt officialisés. Les POP sont donc progressivement passés au cœur des préoccupations politiques sur l'accès au service de l'eau et leur influence s'est encore accrue dans le contexte électoral chargé de la fin des années 2000 (municipales en novembre 2008 et présidentielles fin 2009).

Encadré 17 Représentation des POP : la création d'associations

Deux associations de POP sont nées pour représenter leurs intérêts et regroupent environ la moitié des opérateurs. La première, AMATI, a été créée en 2005 à la suite de discussions initiées avec les autorités sanitaires ayant fait prendre conscience aux POP de leur importance. Elle est présidée par José Nhaka, installé à proximité du quartier de Lulane. Ses adhérents doivent payer un droit d'entrée de l'ordre de 500 MZN et une cotisation mensuelle d'environ 100 MZN. Ils s'échangent des informations, définissent des règles de fonctionnement communes et envisagent d'organiser des formations. Les préoccupations des POP, que l'association relaie dans les réunions avec les autorités, sont essentiellement une demande de reconnaissance et un accès au crédit pour développer leur activité.

Une seconde association, AFORAMO, créée par un *leader* charismatique de Matola, Paolino Cossa, s'est constituée en 2006. Ces associations pourraient jouer un rôle plus grand dans la professionnalisation des POP (contrôle de la qualité du service) et servir d'interface pour la gestion des aides publiques, mais leur représentativité ne paraît pas encore assurée et certains POP semblent se montrer assez méfiants envers les dirigeants des associations. AFORAMO a toutefois pris l'initiative de revendications fortes pour la délivrance d'une licence de 5 ans à tous les POP en janvier 2010.

Les grilles de lecture fournies par l'analyse des politiques publiques permettent de tenter d'appréhender la complexité du processus de construction d'une « action publique multiacteurs » dont l'évolution de la position du ministre Zacarias est révélatrice (Blanc *et al.*, 2009).

L'approche cognitive des politiques publiques – telle que développée notamment par les politistes Muller, Jobert et Surel – nous invite à nous intéresser aux différentes scènes (appelées « forums ») où se développent les débats sur le référentiel sectoriel de l'eau (croyances, connaissances, diagnostics à l'origine des politiques publiques de l'eau)^[244] et plus spécifiquement sur la perception des POP. Or, la communauté internationale qui se réunit régulièrement au sein des nombreux colloques sur

[244] Le courant d'analyse cognitive des politiques publiques place au cœur de ses analyses la notion de référentiel, « représentation de la réalité sur laquelle repose la définition d'une politique publique ».

l'approvisionnement en eau dans les PED, et qui avait commencé à s'intéresser aux POP depuis les années 1990 dans le milieu rural, s'est interrogée plus ouvertement sur la pertinence de ces acteurs à partir du 3^e Forum mondial de l'eau de Kyoto, en 2003. Depuis, des travaux de recherche ont montré l'intérêt de promouvoir ce type d'acteurs dans les bourgs ruraux et le milieu périurbain et ce sujet avait une place conséquente dans les débats du 5^e Forum de l'eau de mars 2009 à Istanbul. Le discours, véhiculé par les consultants, chercheurs, experts et bailleurs de fonds, s'est donc progressivement infléchi.

À leur tour, les acteurs locaux au Mozambique, par leurs liens avec la communauté d'experts de l'eau ("*issue network*") et leur fréquentation des conférences internationales, se sont peu à peu appropriés ces nouvelles idées et ont négocié des compromis aux seins de leurs arènes politiques ("*policy network*").

Ainsi, un groupe de travail a été constitué dès 2005 pour régler le litige le plus épineux posé par les POP : leur présence ancienne et massive dans le secteur de Laulane, quartier situé à l'intérieur du périmètre d'exclusivité de l'affermage, au moment où AdeM s'apprêtait à y étendre son réseau. Ce groupe de travail réunissait les institutions publiques du cadre national de gestion déléguée (Fipag, CRA), l'exploitant privé AdeM, des ONG, des consultants locaux et ponctuellement les représentants des POP, et a travaillé sur les différentes options envisageables pour l'avenir des POP dans ce secteur. Si les négociations ne sont aujourd'hui toujours pas terminées, cette arène est ainsi, avec d'autres, le lieu de construction d'une politique publique multiacteurs.

Un autre groupe de négociation, piloté par le Fipag, s'est constitué en 2008 au moment où il a été décidé de procéder à l'attribution de licences obligatoires pour tous les POP désirant continuer à exercer leur activité. Cependant, l'impératif pour les POP opérant dans l'aire d'exclusivité d'AdeM de signer un partenariat avec l'entreprise a suscité des confrontations particulièrement vives entre les représentants des associations de POP et les institutions publiques. Le conflit a culminé avec la rupture des négociations par les associations de POP et leur recours au ministre et aux médias nationaux pour remettre en cause la légitimité du processus. Finalement, le Fipag, appuyé par les élus de Maputo et Matola^[245], a accepté en début d'année 2009 de présenter l'octroi de licences dans un premier temps comme un simple « enregistrement » des POP en échange d'une reconnaissance de leur activité pour un an et de la promesse d'aides financières. Cette démarche graduelle a permis au FIPAG de désamorcer le conflit et de convaincre la majorité des POP de s'enregistrer dans une base de données qui regroupe pour la première fois de façon systématique

[245] Les municipalités avaient jusque là été peu présentes dans le processus institutionnel.

toutes leurs caractéristiques. En septembre 2009, 407 POP avaient fait la demande d'un octroi de licence et soumis des échantillons d'eau à analyser afin de vérifier la qualité de l'eau qu'ils distribuent.

Progressivement, l'idée d'utiliser les POP pour résoudre l'insuffisant accès à l'eau – issue des différents débats identifiables au sein des « forums » et largement poussée par les bailleurs de fonds – s'est ainsi diffusée au Mozambique et imposée à la faveur d'une « *fenêtre d'opportunité politique* » (Blanc *et al.*, 2009) constituée par l'approche des élections, les orientations du Plan national d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (Parpa II) et celles des OMD. L'objectif d'un taux de couverture de 60 % de la population pour l'eau en milieu urbain à l'horizon fin 2009 était en effet loin d'être atteint en 2008 avec 32 % à Maputo. En ajoutant les habitants desservis par les POP, ce taux était porté à 50 %, et ce, en un temps record et sans dépense d'investissement.

• *Quelle régulation mettre en place ?*

Néanmoins, pour séduisante qu'elle soit apparue, l'intégration des POP à la politique sectorielle de l'eau comportait des difficultés de mise en œuvre (par quel processus et à l'aide de quelles institutions peut-on accompagner et contrôler les POP afin qu'ils remplissent un service acceptable sans freiner leur dynamique entrepreneuriale ?) et des risques politiques élevés (qui endosse la responsabilité d'une défaillance du service des POP à partir du moment où ceux-ci s'inscrivent dans un processus d'officialisation ?).

Nous avons vu qu'une régulation de l'activité des POP apparaît nécessaire : régulation environnementale de l'usage de la nappe phréatique afin de préserver cette dernière ; régulation sanitaire afin de garantir la qualité de l'eau distribuée ; régulation économique afin d'assurer que le prix ne soit pas uniquement contrôlé par l'offre, mais aussi optimiser l'efficacité de l'exploitation des réseaux ; régulation sociale enfin pour garantir l'accès au service à toutes les classes sociales ("*pro-poor regulation*", cf. Trémolet et Binder, 2010).

La première question qui se pose est de savoir si la « formalisation » des activités des POP constitue un préalable indispensable à toute forme de régulation, comme le défendent les tenants d'une logique « légaliste ». Il semble que cette approche puisse dans certains contextes montrer ses limites par rapport à des solutions plus souples passant par un dialogue, des mécanismes de supervision, de soutien, et d'incitations plutôt que des sanctions (Schaub-Jones, 2008). Les solutions expérimentées pour réguler les POP sont en fait assez variées, depuis l'appui/conseil à la contractualisation en passant par l'attribution de licences définissant des standards minimaux (Trémolet et Binder, 2010).

C'est cette dernière solution qui a été choisie à Maputo mais le conflit de la fin 2008 autour de l'attribution obligatoire de licences a montré la sensibilité politique du sujet. L'habileté du FIPAG a toutefois permis d'engager un processus dans lequel il sera difficile de revenir en arrière. Si la seule obligation pour la première année d'enregistrement des POP est celle de la potabilité de l'eau distribuée, l'idée est en effet d'introduire progressivement, au moment du renouvellement annuel des « licences temporaires », de nouvelles exigences (normes d'enfouissement des réseaux, prix pratiqué, etc.). Certains POP l'ont bien compris et n'ont pas abandonné le bras de fer avec le Fipag. Ainsi, en janvier 2010, profitant de l'interruption du service d'AdeM à Matola en raison d'une panne sur les pompes et du récent changement du ministre de l'Équipement, plusieurs POP menés par le président de l'association Aforamo ont exercé un véritable chantage au Fipag pour que leur licence soit étendue à 5 ans sous peine de cesser tout service dans l'ensemble de la ville (le sujet ayant même fait l'objet d'un débat national télévisé). Le ministre semble leur avoir donné gain de cause sur le principe d'une licence de 5 ans, même si les conditions de son obtention seront probablement restrictives.

Par ailleurs, le processus d'officialisation dans la zone d'exclusivité d'AdeM, et en particulier dans le quartier de Laulane, risque d'être beaucoup plus problématique car l'exigence du Fipag pour accorder les premières licences est qu'un « partenariat » soit établi avec AdeM. Les négociations pourtant initiées en 2005 sur la forme possible de ces partenariats (rachat par les POP de l'eau en gros à AdeM et distribution finale, à l'image de ce qui se fait dans de nombreuses villes comme à Manille ; au contraire vente d'eau par les POP à AdeM comme cela existe à HCMV ; rachat du forage des POP par AdeM, etc.) sont encore très peu avancées. À cet égard, la forte proportion dans cette zone, de POP dont l'eau distribuée ne présente pas les caractéristiques sanitaires requises, simplifiera finalement le problème. La question de la complémentarité des réseaux se pose ainsi en prenant en compte l'évolution du réseau principal, de même que celle de la mutabilité des systèmes des POP afin de ne pas figer un service à deux vitesses.

Enfin, sur un plan pratique, le Fipag est actuellement débordé par la tâche de suivre plus de 400 petits opérateurs dispersés sur l'agglomération et de compiler toutes les données les concernant. Les autorités municipales, dont le positionnement institutionnel n'est pas encore affirmé, ont été pour l'instant marginalement mobilisées faute de moyens. Le CRA, de son côté, s'est jusqu'à présent retranché derrière son absence de prérogative claire pour réguler d'autres acteurs que l'opérateur principal, même si son intérêt pour les POP a été marqué depuis leur apparition. Très présent dans les conférences internationales traitant des POP, le CRA a notamment engagé une réflexion sur la "*pro-poor regulation*" afin de définir une « régulation indirecte » des POP à l'échelle des quartiers en s'appuyant sur les structures décentralisées des

municipalités. Il reste que c'est le Fipag qui a pris la main sur le sujet, avec les risques politiques que cela comporte, et que son choix s'est porté sur une régulation par le marché (aucune zone d'exclusivité n'est donnée aux POP) à travers la mise en place progressive de standards de qualité minimum.

- **Quel appui pour les POP ? Le projet FIPAG.**

Les bailleurs de fonds sont particulièrement présents au Mozambique (l'aide au développement représente environ la moitié du budget de l'État)^[246]. Ils financent notamment dans le secteur de l'eau le *Maputo Water Supply Project*^[247] visant à réhabiliter les infrastructures de desserte en eau, accroître la production d'eau potable, réduire les pertes techniques et commerciales et étendre le service aux zones périurbaines de l'agglomération de la ville. Le volet du projet concernant la desserte en eau dans les quartiers périurbains^[248] (projet Fipag) comprend la construction, dans des quartiers actuellement non desservis, d'une vingtaine de nouveaux réseaux indépendants dont l'exploitation sera déléguée pour 5 ans aux petits opérateurs qui auront démontré de bonnes compétences de gestion de leur propre réseau. Par ailleurs, le projet prévoit la densification des réseaux de POP existants et la subvention de branchements particuliers en faveur des populations les plus démunies grâce à un mécanisme d'*Output Based Aid* (OBA)^[249]. L'objectif du projet est ainsi de faire passer la proportion moyenne de la population ayant une connexion à domicile de 40 % à 70 % entre 2005 et 2015.

Cette intervention ciblée spécifiquement sur les POP – une première pour l'AFD – est assez originale^[250] et suscite des débats internes, les tenants de la vision « orthodoxe » considérant que les efforts des bailleurs devraient se limiter aux dispositifs formels puisque les POP n'ont de raison d'être que du fait de la défaillance de ces derniers. L'universalisation du service a certes fait disparaître les petits opérateurs informels dans les pays développés (Paris comptait au début du XIX^e siècle plus de 10 000 porteurs d'eau) mais la généralisation du service a pris des décennies et a été financée par des budgets publics bien supérieurs à ceux des PED et par un endettement favorisé par

[246] En 2005, l'aide reçue par le Mozambique s'élevait à 58 USD/hab. contre 26 USD/hab. en moyenne en Afrique (source CAD).

[247] Première phase de 85 millions USD lancée en 2005 sur financement de l'UE, de la BEI, de l'AFD, et du fonds hollandais.

[248] L'AFD a accordé en 2006 une subvention spécifique pour cette composante du projet.

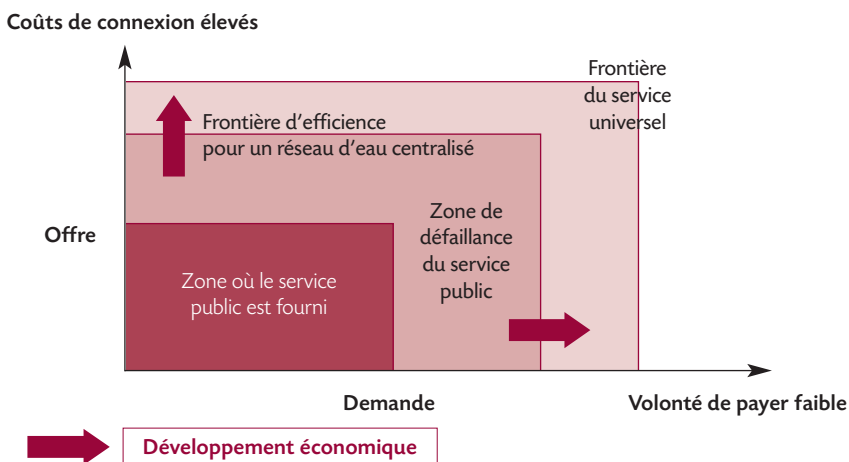
[249] Aide accordée à un délégataire de services sur la base de résultats, qui permettrait ici de subventionner une part des coûts de connexion.

[250] Collignon et Vézina (2000) ont été parmi les premiers à mettre en avant les contributions des POP et à recommander aux autorités publiques de reconnaître leur importance. La Banque mondiale a été pionnière sur l'approche de promotion de mini-réseaux indépendants en Amérique latine à la fin des années 1990, ainsi que la BASD au Vietnam, aux Philippines et en Inde, et le Water and Sanitation Program dans différentes géographies.

une inflation élevée après la deuxième guerre mondiale. Si les POP sont sans doute une solution transitoire, celle-ci risque de perdurer suffisamment pour que les autorités et les bailleurs l'intègrent dans les politiques publiques^[251].

Deux cas semblent ainsi se distinguer : dans les zones où le service public est inexistant, les POP ont un rôle essentiel à jouer ; là où en revanche un service public existe déjà (comme à Maputo), une complémentarité entre POP et service public est à trouver. Dans ce second cas, l'accompagnement des POP peut consister à les faire évoluer vers la partie de la demande qu'ils ont le mieux à même de servir, comme l'illustre le schéma 9 : les 2 zones de couleur claire y représentent des populations non desservies par le service public, mais la zone du milieu représente les déficiences de l'opérateur principal tandis que la zone la plus claire représente les populations qu'il serait impossible de servir par un opérateur centralisé même s'il était efficace, à un moment donné du développement économique du territoire considéré (zones très éloignées des centres villes nécessitant des investissements trop coûteux, populations ayant des volontés de payer trop faibles pour un service *via* le réseau classique, etc.). À mesure que l'opérateur principal devient plus efficace (disparition de la zone du milieu avec le développement économique), les POP devraient être accompagnés vers la zone la plus claire où ils ne seraient pas en concurrence avec celui-ci.

Schéma 9 *Frontière d'efficacité et développement économique*



Source : d'après Franceys et Gerlach (2008).

[251] À titre de comparaison, les POP les plus anciens, apparus à Asunción (les *aguateros*) dès les années 1980 et ayant fait l'objet d'un développement important dans les années 1990, étaient en 2007 toujours au nombre de 600 et servaient 16 % des habitants de la capitale du Paraguay.

C'est ainsi que la réalisation de nouveaux forages liés à de petits réseaux, prévus dans le cadre du projet Fipag, s'est focalisée uniquement sur les quartiers en dehors du périmètre d'exclusivité et en outre éloignés des zones d'extension prévue du réseau d'AdeM. Le positionnement de ces réseaux n'a pour autant pas été facile compte tenu de l'extrême dynamisme des POP et de leur installation dans des nouveaux quartiers très rapide à l'échelle de temps du projet. Par ailleurs, l'appui à des opérateurs informels ne va pas de soi et les autorités en charge du projet se sont heurtées à une méfiance hostile de la part des POP malgré des efforts de communication.

Il est vrai que les nombreuses promesses faites aux POP depuis 2005 commencent à peine à se matérialiser : les trois premiers réseaux ont été achevés début 2009 et des opérateurs ont été sélectionnés par appel d'offres pour les gérer. Seuls quelques POP ont bien compris la démarche et accepté de passer du rôle de propriétaire d'une infrastructure à celui de fermier devant payer au Fipag une redevance pour l'utilisation de l'infrastructure, d'autres percevant plutôt ces nouveaux investissements comme une menace pour leur activité alors qu'ils auraient préféré un accès à des financements. Ainsi la deuxième session publique d'appel à manifestation d'intérêt pour la deuxième phase de 13 nouveaux systèmes n'a réuni que peu de participants.

La composante du projet Fipag, qui a pour but de subventionner les POP qui développent de nouveaux branchements sur leurs systèmes existants, peine davantage encore à être comprise et à susciter l'intérêt : en septembre 2009, seuls deux POP avaient engagé les négociations avec les autorités alors que le projet prévoyait de réaliser 4 000 connexions à partir d'octobre 2007. La raison principale de ce retard important est à attribuer au processus préalable de délivrance de licences qui, comme nous l'avons vu, a été source de conflits et de difficultés pratiques. Pendant cette période, les POP se sont montrés à la fois réactifs dans leurs prises de position et lents à changer de logique et de comportement, du fait de malentendus sur le projet et d'une communication des équipes du Fipag envers les POP à améliorer. Ainsi, le projet vise à réduire le prix d'une connexion nouvelle pour un foyer à 1000 MZN (soit 40 USD au lieu de 120 USD en moyenne), en remboursant *a posteriori* la différence au POP sur la base du décompte des nouvelles connexions réalisées et effectivement fonctionnelles pendant une période donnée. Or, le préfinancement de ces connexions n'est pas prévu, ce qui pose des problèmes de trésorerie. Certains POP sont en outre en limite de capacité et ne sont pas intéressés pour étendre leur réseau (d'autant que si leur service se dégrade ils savent à présent qu'ils seront davantage contrôlés). Enfin, d'autres POP pourraient craindre que les clients qui n'avaient pas les moyens de payer une connexion au prix fort génèrent davantage de problèmes de recouvrement ^[252].

[252] Une étude anthropologique en cours tente de mettre en évidence ces décalages entre les objectifs du projet, les messages communiqués aux POP et leur perception réelle.

Enfin, l'attribution des contrats d'affermage devait se faire initialement sur la base du tarif au mètre cube le plus faible et les trois opérateurs sélectionnés avaient proposé selon la zone des prix respectifs de 15, 18,5 et 22 MZN (soit 0,60, 0,74 et 0,88 USD ; Fipag, 2009). Le CRA a néanmoins surmonté sa réticence à intervenir dans la régulation des POP en décidant de limiter le tarif à 18,2 MZN (0,73 USD) ^[253] pour l'aligner avec le tarif moyen d'AdeM, l'équilibre financier devant être trouvé en faisant varier les autres paramètres (la redevance payée par les POP et les subventions aux connexions). Cette décision génère ainsi une différence de prix importante entre les nouveaux réseaux et ceux des POP voisins (qui ne sont pour l'instant pas soumis à un contrôle des tarifs). Elle va plus loin que ce qu'avait prévu le Fipag et cela va vraisemblablement tirer l'ensemble des tarifs vers le bas (avant même qu'un prix plafond soit imposé à tous les POP à travers la licence) et susciter un mouvement de concentration dans le secteur, les plus grands POP ayant une plus grande facilité à dégager une rentabilité avec des tarifs bas.

[253] Prix auquel il convient d'ajouter une TVA de 12,75 %.

Conclusion

Alors que dans d'autres contextes^[254] l'apparition de petits opérateurs locaux pour l'approvisionnement en eau a été suscitée par une politique volontariste des autorités, c'est spontanément que les POP se sont multipliés à Maputo dans les interstices d'un service public déficient, et ce n'est que progressivement que les autorités ont pris conscience de l'intérêt politique et de la nécessité pratique de s'intéresser à eux. Si les impératifs de réguler les POP s'imposent de façon de plus en plus claire, le processus de négociation engagé avec eux depuis 2005 apparaît loin d'être abouti et génère des conflits que l'actualité politique exacerbe. Les bailleurs de fonds jouent ici un rôle assez nouveau et encore controversé en accompagnant cette démarche à travers un projet expérimental qui, outre son impact sur le développement de l'accès à l'eau, aura probablement un effet de concentration du marché des POP par effet de professionnalisation et d'amélioration des standards techniques. Rien ne garantit toutefois qu'une fois les POP « évincés » d'un marché plus formalisé, une nouvelle offre de POP informels n'apparaisse pas sur une autre niche de la demande qui ne serait pas satisfaite.

Cette expérience invite plus généralement à s'interroger sur l'inscription des POP dans le temps : d'une part, le progrès technologique et la baisse des coûts des équipements fait évoluer l'offre de services de l'opérateur principal mais surtout celle des POP (comme l'a démontré la prolifération des *réseaux spaghetti* à Maputo grâce à la disponibilité de tuyaux souples très bon marché) ; d'autre part, le développement économique des villes fait progressivement augmenter la volonté de payer des usagers pour le service d'eau potable et rend plus efficaces les mécanismes de solidarité permettant les investissements dans les parties les plus coûteuses des réseaux. Plus que de simples relais éphémères, la présence prévisible des POP dans le paysage institutionnel de l'eau des PED pendant les années à venir incite à approfondir les recherches sur la complémentarité qu'ils peuvent offrir par rapport aux approches classiques.

[254] Par exemple dans les villes secondaires de Mauritanie ou les gros bourgs du Laos.

Bibliographie

BLANC A., J. CAVE et E. CHAPONNIERE (2009), « Les petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? » *Document de Travail* n° 85, AFD, Paris.

CLARK R.M. et R.G. STEVIE (1981), *A Water Supply Model Incorporating Spatial Variables*, Land Economics 57, Madison.

COLLIGNON, B. et M. VEZINA (2000), « Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines (synthèse) », Programme pour l'eau et l'assainissement, Hydroconseil, Paris.

DARDENNE B., G. RAZAFINJATO et L. DARDENNE (2009), « Le modèle technique et commercial des petits opérateurs de réseaux privés d'eau à Maputo », rapport interne AFD, Paris.

FIPAG/Hydroconseil (2009), "Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Periurban Areas", rapport trimestriel, N. 11, Avignon.

FRANCEYS, R. et E. GERLACH (2008), *Regulating Water and Sanitation for the Poor: Economic Regulation and Private Partnerships*, Earthscan, Londres.

GINISTY, K. (2009), « Les petits opérateurs privés d'approvisionnement en eau à Maputo, inscription spatiale et acteurs du territoire », rapport interne AFD, Paris.

LARÉ, A.-L. (2010), « Accès à l'eau dans les quartiers périphériques de Maputo, étude de référence », rapport interne AFD, Paris.

MARIA, A. (2006), *Quels modèles techniques et institutionnels assureront l'accès du plus grand nombre aux services d'eau et d'assainissement dans les villes indiennes ?* Thèse de Doctorat en sciences économiques, Université Paris Dauphine, Paris.

MATSINHE, N., D. JUIZO, L.C. RIETVELD et K. PERSSON (2008), *Water Services with Independent Providers in peri-urban Maputo: Challenges and Opportunities for Long-Term Development*, Water SA Vol. 34, N. 3, Pretoria.

SCHAUB-JONES, D. (2008), "Overseeing Small-Scale Independent Provision of Water Services", BPD Water and Sanitation, A Concept Note, Londres.

TREMOLET S. et D. BINDER (2010), *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED – Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*, À savoir n° 01, AFD, Paris.

3.7.

Encourager la transition institutionnelle des POP d'eau potable. Enseignements tirés du programme Mirep au Cambodge

F. NAULET

Introduction

À l'instar d'autres PED, le Cambodge a vu se développer, au cours des trois dernières décennies, une multitude d'initiatives privées informelles pour l'approvisionnement en eau. Tandis que ce mouvement de fond touchait un grand nombre de territoires non ou mal desservis par les dispositifs traditionnels de desserte en eau, il semble avoir été particulièrement prégnant dans ce pays, à l'intérieur de ses zones semi-rurales. Ainsi, dans les gros bourgs en voie de pré-urbanisation, des artisans, des commerçants, mais aussi des petits entrepreneurs ont investi le marché de l'eau en réponse aux demandes des ménages pour des services améliorés.

Cette importante mobilisation du secteur privé cambodgien s'est concrétisée par une grande diversité d'offres d'approvisionnement. Elle s'est également traduite par l'intervention d'une pluralité d'acteurs privés relevant pour l'essentiel du domaine informel. Si la plupart n'ont pu offrir d'alternatives au portage de l'eau à domicile, du fait de leurs moyens limités, en revanche quelques-uns, mieux dotés en ressources financières et en capital social, se sont engagés dans des démarches de professionnalisation. Indépendamment des politiques sectorielles, ils sont alors parvenus à concevoir des dispositifs élaborés tout en déployant dans le même temps des stratégies propres à légitimer leur action auprès des autorités locales.

C'est dans ce contexte que le Gret est intervenu, entre 2000 et 2006, à travers le projet Mini-réseau d'eau potable (Mirep) en vue d'améliorer l'accès à l'eau potable des petites villes et des gros bourgs ruraux. Situé dans trois provinces du sud du Cambodge, ce projet visait à expérimenter des modes de gestion en mobilisant ces acteurs privés dans un cadre d'action négocié avec les autorités publiques. À partir de cette expérience, des normes technico-économiques adaptées aux petits réseaux d'eau ont été produites, des méthodes de contractualisation ont été mises au point et des mécanismes de financement testés, avec comme résultat la transformation progressive de services marchands informels en services de l'eau potable à caractère public. Tout en s'inscrivant dans la politique sectorielle, Mirep s'est efforcé d'enrichir les débats sur la gouvernance des services d'eau potable. Il a notamment permis de mettre en relief le dynamisme et les logiques des petits entrepreneurs de réseau, en plus d'affirmer le rôle des autorités locales dans le schéma de maîtrise d'ouvrage. Les démarches de concertation ont par ailleurs gagné de l'intérêt auprès des décideurs locaux et les problématiques associées à la décentralisation de l'organisation des services ont pu être abordées. Progressivement, les petits entrepreneurs ont acquis la reconnaissance des principaux acteurs institutionnels cambodgiens et ils sont désormais considérés comme les porteurs d'une alternative valable pour l'approvisionnement en eau des petites villes et des gros bourgs.

L'analyse proposée ici s'inscrit dans le cadre des réflexions sur le rôle du secteur privé local pour la fourniture de petits services d'eau potable. Plus spécifiquement, ce texte entend éclairer les démarches visant à faire émerger puis stabiliser dans la durée des modes de gouvernance pour ces services, qui prennent en compte la complexité des enjeux socioéconomiques et politiques de l'eau en milieu semi-rural.

Dans une première partie, nous essaierons de décrire le processus qui a conduit à l'apparition, dès le début des années 1990, d'une offre privée d'approvisionnement en eau dans les gros bourgs cambodgiens. Pour ce faire, nous présenterons successivement le cadre politique de l'eau au Cambodge, les caractéristiques du secteur en milieu semi-rural et certaines spécificités propres aux initiatives privées, sans oublier de pointer les limites de ces arrangements informels. Dans un deuxième temps, nous analyserons plusieurs enseignements tirés de l'expérience Mirep. Trois axes seront alors privilégiés : l'élaboration des normes technico-économiques, les mécanismes d'incitation financière et le dispositif de contractualisation. Enfin, en guise de conclusion, nous tenterons d'apporter quelques réflexions sur la question de la régulation des petits opérateurs d'eau potable.

3.71. L'émergence des petits entrepreneurs d'eau dans les gros bourgs cambodgiens : les spécificités et les limites des initiatives privées locales

- *Le secteur eau potable au Cambodge : une difficile reconstruction institutionnelle.*

Depuis le milieu des années 1990, le Cambodge poursuit une vaste entreprise de reconstruction à la fois économique, culturelle et sociale destinée à effacer les nombreux stigmates laissés par trente années d'histoire douloureuse (Luco, 2002). Une histoire marquée notamment par le régime sanglant des Khmers rouges entre 1975 et 1979 suivi par dix années d'occupation vietnamienne et d'embargo de la communauté internationale. De cette longue période de trouble, le pays ressort exsangue et fragilisé. De nombreux infrastructures publiques et équipements collectifs ont été détruits ou laissés à l'abandon, et les institutions politico-administratives peinent à assurer leurs missions d'intérêt général. Le secteur de l'eau potable n'a pas été épargné par ces années de violence. En témoignent l'état de délabrement des infrastructures d'eau et les très faibles taux d'accès que le pays enregistre au début des années 1990 (estimé à moins de 20 %).

En 1991, la signature des accords de Paris annonce une nouvelle ère. Une fois sa souveraineté retrouvée suite au retrait des forces vietnamiennes, le pays commence à asseoir un nouveau régime politique et abandonne progressivement l'ancien système économique fondé sur la planification étatique au profit d'une économie de marché. Le mouvement d'ouverture du pays s'accompagne alors d'un afflux massif d'aide internationale. Face à une situation sanitaire devenue alarmante, une des priorités des organisations internationales lorsqu'elles arrivent au Cambodge consiste à implanter de vastes programmes d'hydraulique en zones rurales et dans plusieurs villes du pays. L'effort d'investissement des organisations internationales au cours de cette période porte essentiellement sur la construction et la réhabilitation des équipements en eau, avec toutefois quelques projets consacrés à la reconstruction de compétences techniques mises à mal pendant la période antérieure.

C'est également à ce moment que sont esquissés les contours du nouveau paysage institutionnel du secteur de l'eau potable et que sont formalisés les premiers éléments de son cadre politique contemporain (Botton, 2008). Sous l'impulsion des bailleurs de fonds et à la suite de quelques tractations politiques, le secteur s'organise progressivement autour de deux ministères : le ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (MIME) prend en charge la politique de l'eau en milieu urbain avec la mise en place de grands réseaux, et le ministère du Développement rural (MDR) celle des zones rurales fondée sur des dispositifs d'hydraulique villageoise (puits, forages, etc.).

Ce système de double tutelle est toujours en vigueur aujourd'hui. Il est complété depuis 2003 par une politique commune qui s'articule autour de quelques principes généraux, à savoir l'approche orientée par la demande, la participation du secteur privé local et la tarification sociale, et qui appelle le retrait de l'État cambodgien des tâches ayant trait à la construction et à la gestion des services de l'eau afin qu'il puisse se recentrer sur des fonctions plus stratégiques comme la planification, la réglementation et le contrôle. Hormis ces dispositions sectorielles, le cadre institutionnel du secteur de l'eau se transforme également sous l'effet des politiques nationales de décentralisation : engagées dès le début des années 2000, celles-ci ont abouti à l'instauration de nouveaux échelons politico-administratifs locaux (les communes) auxquels ont été rapidement dévolues des responsabilités dans plusieurs secteurs d'intervention publique, parmi lesquels l'eau potable.

Dans une certaine mesure, on peut qualifier ces réformes de « classiques » au sens où elles semblent avoir été nettement suscitées par les politiques néolibérales qui sont prescrites depuis plus de 20 ans dans les PED. Ceci s'exprime notamment à travers la promotion des principes de décentralisation et de marchandisation des services d'eau potable. En donnant les impulsions au processus de réforme – voire en assurant partiellement son pilotage –, les acteurs extérieurs de l'aide au développement, particulièrement nombreux dans ce pays au cours de la période de reconstruction, y ont joué un rôle prépondérant. Dès lors, ces configurations ont pu avoir comme conséquence de priver les politiciens et dirigeants nationaux de leur autonomie de décision et, ce faisant, d'affaiblir la maîtrise des réformes.

Toujours est-il que, pour plusieurs raisons, ces orientations stratégiques sont restées peu opératoires (Ockelford, 2006). D'une part, leur diffusion a souffert de l'état d'inachèvement du processus de construction de certaines institutions, au premier rang desquelles les communes et les institutions juridico-réglementaires. D'autre part, le partage des responsabilités entre deux pôles, l'urbain pour le MIME et le rural pour le MDR, s'est heurté dès l'origine à des problèmes de délimitation. Où commence l'urbain et où s'arrête le rural ? Pendant de nombreuses années, cette question de la « frontière » va cristalliser de nombreux débats, chaque ministère revendiquant tour à tour des prérogatives sur les zones situées à l'interface du milieu urbain et du milieu rural (Botton, 2008). Aujourd'hui encore, en dépit des tentatives opérées pour définir la frontière urbain/rural, le « sort » des petites agglomérations semble loin d'être réglé. Ainsi, le MIME, qui a obtenu gain de cause sur les petits réseaux d'eau à caractère commercial, ne dispose pas des ressources nécessaires pour assumer son mandat en milieu rural, c'est-à-dire précisément là où leur développement et leur gouvernance requièrent une attention particulière.

• *Les gros bourgs, la « zone grise » de la politique sectorielle*

Bien que les espaces ruraux cambodgiens affichent à la fin des années 1990 des configurations d'habitats dispersés, ils présentent également des zones habitées beaucoup plus denses. Abritant entre 300 à 1 500 ménages, ces agglomérations partagent certaines caractéristiques propres au monde rural, mais s'en différencient par les phénomènes singuliers de « proto-urbanisation » qui les affectent. Elles ont en effet une vocation commerciale forte et sont marquées par un transfert d'activités agricoles vers le commerce et l'artisanat, couplé à une double dynamique de modernisation et de densification de l'habitat (Frenoux, 2009).

Ces phénomènes s'accompagnent en outre d'un cortège de transformations socioéconomiques dont l'évolution des modes de consommation de l'eau fournit une illustration tout à fait représentative. Dès le début des années 1990, les ménages des gros bourgs commencent ainsi à revendiquer des services améliorés en se référant aux pratiques observées dans les villes. Entre mimétisme urbain et souci d'améliorer leur confort, ils font alors appel de manière croissante à des services d'eau de qualité, avec de fortes attentes pour un accès à domicile. Si les principes d'hygiène domestique sont rarement ignorés de ces populations, la potabilité de l'eau n'apparaît pas comme facteur déterminant pour le choix du mode d'approvisionnement. Conscients des gains d'opportunité qu'ils peuvent tirer d'un accès à domicile, les ménages semblent avant tout rechercher un allègement des corvées d'eau et une réduction du temps qui leur est consacré.

Pourtant, la desserte en eau se pose avec une acuité particulière dans ces centres ruraux qui s'avèrent à la fois trop grands pour relever des techniques de l'hydraulique villageoise et trop petits pour justifier les systèmes complexes d'approvisionnement des villes : alors que la concentration des habitations empêche la mise en place de nouveaux points d'eau collectifs et menace la qualité de ceux existants, les besoins domestiques en eau excèdent rarement 150 m³/jour, une demande trop faible pour appeler des alternatives d'hydraulique urbaine (Mahé, 2003). Mais, au-delà de ces considérations techniques, un défi majeur posé par la desserte en eau des gros bourgs réside dans la recherche de nouvelles formes de gouvernance^[255]. En effet, s'il apparaît illusoire de fonder, dans ces sociétés locales, une véritable gestion communautaire pour les services d'eau (Pasquier *et al.*, 1996), les modes de gouvernance appliqués pour les réseaux des grandes villes ne semblent guère plus appropriés.

Finalement, en raison de leurs spécificités socioéconomiques, les gros bourgs forment une vaste zone grise, un domaine impensé de la politique de l'eau au Cambodge

[255] La notion de gouvernance est ici entendue en termes de processus institutionnel et d'élaboration de modes de coordination entre acteurs en vue de l'action collective (Baron, 2003).

(Botton, 2008). Les rapports de force qui se jouent dans le champ politique pour délimiter les responsabilités institutionnelles entre milieux urbain et rural, ainsi que l'absence de références technico-économiques adaptées à ces « *territoires hors normes* » et les difficultés à penser la question de la gouvernance des petits services d'eau ont contribué à les exclure des stratégies des bailleurs de fonds et de la politique nationale de l'eau, à un moment où celle-ci est en train de se construire. Cette situation va favoriser le déploiement d'initiatives originales, portées par des acteurs privés locaux, dans une relative ignorance de la part des pouvoirs publics.

• *Conditions d'émergence et caractéristiques des petites initiatives privées.*

Au début des années 1990, dans le contexte d'ouverture et de reconstruction précédemment évoqué, le Cambodge voit émerger un secteur privé local particulièrement entreprenant. Face à l'insuffisance des dispositifs publics et devant le dynamisme démographique que connaît le pays suite au retour des populations réfugiées, les initiatives privées vont essaimer sur une large partie du pays, y compris dans les gros bourgs. Dans des domaines variés et en dehors de toute régulation publique, des entrepreneurs se lancent dans de petites affaires familiales en saisissant les nouvelles opportunités offertes par le passage à une économie de marché. Si le dynamisme du secteur privé dans les gros bourgs cambodgiens n'est pas un phénomène récent, le retour à la stabilité au début des années 1990, conjugué à l'augmentation des revenus des populations et aux difficultés des pouvoirs publics à assurer le financement de la reconstruction, conduisent à créer des opportunités d'investissement dans de nouveaux secteurs, tels que l'électrification et l'approvisionnement en eau.

Ainsi, dans les centres ruraux, des artisans et des petits entrepreneurs se mobilisent pour développer une gamme de services d'eau, de qualité très variable, mais répondant en général à une demande de base de la population, à savoir bénéficier d'un service à domicile. Si la majorité sont peu qualifiés et n'ont recours qu'à des dispositifs rudimentaires ne nécessitant aucun investissement majeur, à l'inverse certains entrepreneurs développent de véritables petits systèmes de distribution d'eau. Ils disposent alors de capitaux suffisants pour creuser une mare, ériger un petit château d'eau et installer quelques tuyaux de distribution. Néanmoins, les décisions d'investir de ces entrepreneurs ne constituent pas une simple réponse aux demandes que les ménages leur adressent. En effet, ces premiers mettent à profit des circonstances favorables – l'accès à un point d'eau par exemple – pour diversifier des activités préexistantes (usine à glace, lavage de voiture, etc.), puis s'efforcent de susciter les demandes des ménages pour le nouveau service créé.

En matière de financement, les opérateurs de petits réseaux d'eau adoptent des stratégies d'investissement progressif. Dans un premier temps, ils mobilisent l'épargne

familiale, éventuellement complétée par l'apport de réseaux informels (amis), et s'appuie ensuite sur l'autofinancement pour élargir leur clientèle hors des premiers cercles constitués par la famille et les voisins proches. Rares sont ceux qui sollicitent des fonds auprès des banques locales, parce que les taux d'intérêt des crédits sont prohibitifs ou parce que les exigences de garantie imposées par les établissements sont trop lourdes.

D'emblée, le caractère opportuniste et la dimension marchande sont inscrits dans ces activités de vente d'eau en réseau. Pour les entrepreneurs, il ne s'agit en aucun cas de remplir une mission de service public mais bien de vendre, à des tarifs parfois élevés, un service amélioré en réponse à une demande de commodité de la part des ménages. Toutefois, un examen plus approfondi de leurs motivations indique qu'elles ne répondent que partiellement à une logique de profit. L'assurance de bénéficier des revenus réguliers de la vente de l'eau, la création d'opportunités de travail pour les membres de la famille^[256] et l'acquisition d'un certain prestige social apparaissent comme autant de facteurs supplémentaires qui sous-tendent l'action de ces acteurs. Certains de ces entrepreneurs s'engagent dans des stratégies de formalisation^[257] de leur activité, en négociant par exemple avec les autorités locales le droit d'opérer. Une forme de reconnaissance officielle est donc parfois recherchée, laquelle est motivée par le souci de sécuriser les investissements. Mais, c'est surtout leur insertion dans la communauté locale et les relations de proximité qu'ils nouent avec leur clientèle qui permettent à ces micro-entrepreneurs de se forger une légitimité.

• *Des arrangements institutionnels fonctionnels mais globalement inefficaces*

Pour autant, le développement de ces services d'eau informels n'est pas sans buter sur des difficultés de taille (Barrau et Frenoux, 2010). Premièrement, l'illégalité dans laquelle les entrepreneurs évoluent les rend très vulnérables. Bien qu'ils soient tolérés dans les faits, ils ne disposent d'aucune sécurité juridique puisque les autorisations d'exploitation obtenues auprès des administrations ne garantissent en rien l'exclusivité du marché ni ne protègent contre le risque d'éviction. Du reste, le processus de formalisation de leur statut induit des coûts de transaction élevés au regard des bénéfices qu'ils pourraient en retirer^[258].

[256] En général, les entrepreneurs gèrent leur réseau en famille, parallèlement à d'autres activités de service telles qu'une petite fabrique de glace, un petit réseau électrique, un dispositif de lavage de voiture, etc.

[257] Pour un examen plus approfondi des profils et stratégies des entrepreneurs d'eau, voir AFD (2006). Cette étude met en évidence quatre types d'entrepreneurs pouvant jouer un rôle dans les services d'eau des gros bourgs : les « expérimentés », les « pragmatiques », les « démonstrateurs », et les « profiteurs ».

[258] Une épaisse opacité procédurale règne sur l'obtention des licences du MIMÉ qui représentent avant tout un moyen de récupérer indûment des ressources financières.

Deuxièmement, améliorer les niveaux de service – et en particulier l'étendre dans les zones éloignées du centre – suppose des investissements importants, souvent irrécupérables. Or, les capacités d'investissement des entrepreneurs locaux sont limitées et les possibilités d'emprunter auprès du secteur bancaire traditionnel s'avèrent quasi inexistantes. À cela, il faut ajouter que les retombées économiques sont perçues comme faibles de la part des entrepreneurs qui jugent peu solvables les ménages vivant dans les quartiers situés loin du centre. Enfin, l'environnement hydraulique du Cambodge offre de multiples possibilités d'approvisionnement en eau gratuite pour les ménages des gros bourgs (rivières, mares, puits, etc.). Faute de mécanisme de coordination et d'encadrement public, la concurrence entre ces offres d'approvisionnement gratuites, mais également payantes^[259], contribue à fragmenter le marché local de l'eau et à surenchérir les coûts de transaction. Ces phénomènes encouragent alors les comportements opportunistes et empêchent la mise en place de certaines formes de solidarité entre les ménages (péréquation).

Régis essentiellement par des logiques de marché, ces arrangements « spontanés » sont donc inefficaces. Au niveau central, les administrations n'apportent pas de gage de confiance et n'exercent aucun contrôle sur les services fournis. Localement, les ménages peinent à s'organiser comme contre-pouvoirs pour faire valoir leurs intérêts dans le cadre d'une réelle « régulation communautaire ». Il en résulte une eau non portable ainsi que des niveaux d'accessibilité et de disponibilité très faibles, la couverture des services étant en général circonscrite aux zones les plus denses situées autour du marché alimentaire et la distribution n'étant assurée que quelques heures dans la journée.

En définitive, l'émergence de services d'eau dans les gros bourgs sans intervention particulière des pouvoirs publics et des organisations internationales révèle les remarquables capacités d'adaptation des entrepreneurs cambodgiens qui ont su construire des compétences techniques et commerciales en mobilisant des savoirs locaux et en forgeant des relations de proximité avec leurs clientèles. Elle exprime également certaines valeurs auxquelles les habitants des gros bourgs se réfèrent pour juger de la qualité des services fournis (relations de proximité avec l'opérateur, commodité du service, etc.). L'analyse de ces dynamiques laisse toutefois apparaître certaines limites. Les règles qui encadrent la délivrance des services sont incertaines et n'incitent pas les entrepreneurs à s'engager dans un processus de professionnalisation qu'ils considèrent trop risqué. L'absence de cadre de régulation stabilisé laisse ainsi place à des comportements opportunistes tout en provoquant une surenchère des coûts^[260].

[259] Il s'agit là d'une caractéristique majeure du secteur de l'eau dans les petites villes : contrairement aux situations généralement rencontrées dans les espaces fortement urbanisés, en zones semi-rurales des PED il y a rarement ans la pratique de situation de monopole pour l'approvisionnement en eau. La présence de multiples alternatives contribue à ce que la clientèle du réseau ne soit donc pas entièrement captive.

[260] Les tarifs pratiqués par les petits opérateurs de réseaux informels varient entre 1 et 2,5 euros/m³.

3.7.2. Mirep : accompagner la professionnalisation dans un cadre contractuel négocié

En 2000, suite à une étude consacrée au développement des petits réseaux d'eau privés au Cambodge, le Gret s'engage dans la mise en œuvre du programme Mirep avec le concours du bureau d'étude Kosan Engineering et sous financement du Syndicat des eaux d'Île-de-France, du ministère français des Affaires étrangères et de la fondation Veolia^[261].

L'objectif de ce programme était d'améliorer la diffusion de l'accès à l'eau potable dans les gros bourgs en mobilisant les petits entrepreneurs locaux dans un cadre contractuel négocié avec les autorités publiques. En d'autres termes, il s'agissait de favoriser le saut qualitatif des services, en les faisant évoluer graduellement vers un statut de service d'intérêt général. La volonté de mobiliser les entrepreneurs locaux pour l'investissement et la gestion des réseaux résultait de l'observation des dynamiques existantes, des orientations de la politique nationale de l'eau et d'un postulat sur la plus grande efficacité du secteur privé au Cambodge pour assurer ce type de fonction. D'abord centré sur la professionnalisation des entrepreneurs privés avec une approche principalement guidée par la dimension technico-économique, le programme Mirep s'est progressivement orienté vers une « logique de service » en s'attachant d'une part à renforcer les capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés à remplir leurs prérogatives en matière de maîtrise d'ouvrage, d'appui/conseil et de contrôle, et, d'autre part à stabiliser un mode de gouvernance basé sur l'intégration des intérêts de ces divers acteurs et sur l'élaboration d'objectifs et de principes d'action partagés.

Entre 2000 et 2006, Mirep a soutenu la mise en place de 14 petits réseaux d'eau potable dans trois provinces du sud Cambodge, chacun desservant *via* des branchements domestiques entre 1 000 et 5 000 habitants. Il a été relayé en 2006 par le Programme d'aménagement communal pour l'eau potable et l'assainissement au Cambodge (PacepaC), avec l'intention d'expérimenter des stratégies de planification communale pour l'eau potable en plus de prolonger les acquis de Mirep dans le domaine de l'assainissement.

À partir de l'expérience Mirep, nous nous proposons de dégager quelques enseignements concernant les démarches visant à encourager la transition institutionnelle des services d'eau fournis par le secteur privé local, que nous organisons selon trois parties. La première s'intéresse à la question des référentiels techniques et à la prise

[261] Pour une présentation détaillée du programme Mirep, de ses résultats et de son dispositif d'appui, voir Mahé (2008).

en compte des contextes socioéconomiques locaux pour construire des dispositifs viables. La deuxième partie discute des mécanismes d'incitation à partir de l'exemple des outils financiers. Enfin, la dernière apporte un éclairage sur les processus de contractualisation en revenant sur le rôle qu'ils peuvent jouer en matière d'élaboration de règles partagées et pour renforcer la légitimité des acteurs privés et publics.

- *Questionner les normes techniques et développer une offre de service sur mesure*

Partant du constat que les réseaux informels atteignaient rarement les niveaux d'accessibilité et de potabilité requis pour prétendre au caractère de service d'intérêt général, un objectif de Mirep a consisté à promouvoir de nouveaux dispositifs technologiques à même d'améliorer la qualité des services. Il s'agissait alors de transformer des systèmes existants, en général fonctionnels mais de piètre qualité, en petits réseaux d'eau potable. Pour autant, il ne s'agissait pas de transposer les standards techniques internationaux dans la mesure où ils auraient abouti à des coûts d'investissement élevés susceptibles d'entraver l'accès des familles au service mais également parce que la « greffe » d'éléments novateurs sur les dispositifs préexistants présentait le risque de heurter les représentations des usagers (quand bien même portaient-ils sur des considérations techniques)^[262].

Pour toutes ces raisons, il importait de questionner rigoureusement les normes, d'une part pour s'efforcer de produire des références adaptées à la situation socioéconomique des gros bourgs et, d'autre part, pour s'assurer de la maîtrise des innovations techniques par les acteurs locaux (opérateurs, bureaux d'études, pouvoirs publics, etc.). Ainsi, il apparaissait évident que les coûts d'investissement représentaient un facteur déterminant pour la participation du secteur privé local. En dépit des aides financières apportées par Mirep^[263], un cahier des charges trop exigeant aurait découragé les entrepreneurs d'investir au-delà de ce qu'ils avaient déjà consenti avant le projet. Cela aurait par ailleurs constitué pour les ménages d'importantes barrières à l'accès du service (*via* les frais de branchement et les tarifs de l'eau), en plus de peser lourdement sur la compétitivité des réseaux face à la concurrence des alternatives d'approvisionnement.

[262] À titre d'exemple, on peut indiquer les premières réticences des usagers à utiliser l'eau du réseau pour la boisson en raison de son odeur chlorée. Utilisé pour protéger l'eau des contaminations microbiologiques, le chlore confère à l'eau un goût que la population avait tendance à rejeter. Une diminution des concentrations en chlore fut autorisée pendant les premiers mois suivant la mise en service des systèmes Mirep. Les teneurs furent progressivement augmentées à mesure que les usagers s'adaptaient au goût.

[263] La partie de l'investissement financée par les entrepreneurs locaux représente en moyenne 60 % du montant total, le reste étant partagé entre la subvention Mirep (30 %) et la contribution des familles pour se brancher (10 %).

Aussi, le principe de progressivité a-t-il été inscrit au cœur de la stratégie de conception des systèmes Mirep. Plutôt que dimensionner les infrastructures sur la base d'une demande évaluée à long terme, il fut préféré une logique d'investissement graduel, qui s'est traduite dans les faits par la valorisation des équipements préexistants et par la mobilisation des revenus du service pour étendre progressivement les systèmes. Sur ce point, notons que des efforts supplémentaires restent à faire afin de promouvoir des schémas de planification plus pertinents, en cohérence avec les stratégies d'aménagement communal, ainsi que des technologies plus « modulaires » permettant de faciliter l'ajustement continu entre les capacités de production des réseaux et l'évolution des courbes de consommation.

Toujours dans l'intention de minimiser les coûts, les systèmes se sont articulés autour de quelques ouvrages simples, construits par de petites entreprises locales en utilisant des matériaux localement disponibles. À propos de ces ouvrages, une innovation majeure a porté sur le procédé de potabilisation : d'un coût relativement faible, les stations de traitement mises au point pendant le projet permettent de produire en quantité une eau de qualité à partir des eaux de surface. À l'aval de la chaîne d'approvisionnement, le branchement domiciliaire a également fait l'objet d'une attention particulière. Parce que les coûts de connexion représentent un obstacle bien connu à l'accès au service, le projet s'est en effet efforcé de les réduire autant que possible en utilisant des compteurs bon marché^[264] (Mahé, 2008).

Cependant, le choix de techniques simples ne doit pas occulter l'important travail d'analyse de la demande des ménages à l'origine du dimensionnement des infrastructures (Naulet, 2008). Concevoir un système d'approvisionnement en eau au plus juste, c'est-à-dire caractériser les besoins actuels et anticiper ceux à venir sans surdimensionner inutilement, suppose une compréhension fine des ressorts sociaux et économiques locaux. C'est dans ce sens que des enquêtes socioéconomiques étaient menées au démarrage de chaque intervention, de manière à interroger précisément les pratiques et les représentations des populations en matière d'eau. Toutefois, même en ayant recours à ces grilles d'analyse, toute tentative de caractérisation des demandes revêt une part d'incertitude. Reflétant la nature à la fois multifactorielle, hypothétique et dynamique de la demande (Botton, 2006), ce degré d'incertitude est d'autant plus marqué en milieu semi-rural où les pratiques vis-à-vis de l'eau sont hétérogènes en raison de l'abondance des possibilités d'approvisionnement. C'est pourquoi il est non seulement important d'utiliser des outils d'analyse variés en

[264] La proximité du Cambodge avec des pays connus pour leur dynamisme industriel (Chine, Thaïlande) lui permet d'accéder à des biens manufacturés à faibles coûts. Ces produits ont en général une courte durée de vie mais ils présentent l'avantage d'être disponibles sur les marchés locaux (Mahé, 2008).

croisant les approches disciplinaires (ingénierie, sociologie, économie, etc.), mais aussi nécessaire de se donner le temps de l'expérimentation ainsi que les moyens de constituer des références^[265].

Finalement, l'enjeu de tout ce travail effectué sur les normes des petits réseaux consistait à trouver un compromis acceptable entre la recherche du moindre coût et l'atteinte d'un niveau satisfaisant de potabilité de l'eau, sans perdre de vue les attentes des ménages pour un service à domicile. Il s'agissait d'améliorer la qualité du service en veillant à ne pas verser dans le « *diktat de la technologie* ». De ce point de vue, l'expérience Mirep accreditée l'idée selon laquelle la construction d'un modèle technico-économique innovant appelle des démarches itératives, capables d'intégrer des phases d'expérimentation et d'ajustements progressifs (Korten, 1980). Cependant, pour que les systèmes puissent continuer à évoluer une fois le projet terminé, il apparaît indispensable de pérenniser les dispositifs d'apprentissage à destination des opérateurs. Or, la prise en compte de cette fonction d'appui/conseil soulève l'épineuse question de son mode de financement. Plus généralement, elle renvoie à la nécessité de disposer d'une politique ambitieuse en matière de formation professionnelle dans le domaine de l'eau potable qui, d'une part, intègre aussi bien les cursus universitaires que la formation continue et, d'autre part, prenne en compte toute la diversité des opérateurs intervenant dans le secteur.

Enfin, ajoutons qu'une offre de service amélioré, aussi conforme soit-elle aux demandes des ménages, ne se diffuse pas spontanément au sein du marché de l'eau. Tout d'abord, comme rappelé précédemment, la demande n'est jamais déterminée une fois pour toutes et il s'avère parfois nécessaire de la stimuler, en s'inspirant éventuellement de méthodes de marketing, ou de la faciliter (politiques de branchements sociaux et dispositifs de paiements échelonnés). Ensuite, le processus d'institutionnalisation des nouvelles normes, c'est-à-dire l'appropriation du référentiel technique par les opérateurs privés et sa reconnaissance officielle par les pouvoirs publics, doit passer par des étapes de formation ainsi que des périodes de négociation et de mises à l'épreuve. Enfin, il est indispensable d'intégrer des mécanismes de coordination et d'incitation à même d'encourager les parties à utiliser ce nouveau référentiel pour basculer vers des niveaux de service supérieurs.

[265] À cet égard, on peut saluer le rôle que Mirep a joué en tant que producteur de références technico-économiques. Outre les rapports de Mahé (2008), Botton (2008) et de Frenoux (2009), une série de cahiers ont été réalisés dans le cadre de la capitalisation de Mirep, disponibles sur DVD au Gret ou sur www.gret.org.

• *Un environnement incitatif : des mécanismes de financement adaptés*

Parmi les enjeux qui étaient pointés au lancement du projet, la question de la potabilité de l'eau a fortement influencé la stratégie de subvention. Compte tenu de la faible pression sociale à l'endroit des entrepreneurs et de l'absence de contraintes institutionnelles pour fournir une eau de qualité, il fut proposé de subventionner le procédé de potabilisation. Cependant, au-delà des justifications en termes de santé publique, le principe du subventionnement reposait sur la volonté de soutenir les entrepreneurs en leur évitant de mobiliser des financements importants. Par effet de levier, la subvention devait inciter les entrepreneurs à financer les autres équipements du service.

Le financement des stations de traitement était assuré par Mirep en contrepartie d'un engagement des entrepreneurs à utiliser ces ouvrages à des fins publiques, c'est-à-dire fournir de l'eau potable dans une zone de couverture donnée, à un nombre convenu de familles. Cependant, même adossé à une obligation contractuelle, le subventionnement d'un « moyen », en l'occurrence la station de traitement, ne permet de garantir le respect des objectifs sociaux et sanitaires qu'à condition d'être complété par des mécanismes de surveillance à la fois efficaces et pérennes. Or, le cadre de régulation publique était déficient au Cambodge, et même si le dispositif projet pouvait compenser (dans une certaine mesure) certaines défaillances institutionnelles, des questions se posaient sur le respect des engagements contractuels lorsque le projet prendrait fin.

Pour pallier les limites des subventions basées sur les « moyens » (*Input Based Aid*, IBA), de nouvelles stratégies de financements ont vu le jour ces dernières années, tel que l'*Output Based Aid* (OBA). L'OBA consiste à attribuer des subventions à un opérateur, public ou privé, en fonction de performances réalisées et évaluées à partir de critères quantifiables. Couplé à un fonds dédié, ce dispositif peut présenter par rapport à l'IBA de nombreux avantages, qui ont été largement documentés (Trémolet, 2006). Il convient toutefois de souligner certaines difficultés inhérentes à sa mise en œuvre, auxquelles le projet Mirep s'est heurté (Gret Laos, 2009)^[266].

Premièrement, ce mode de subvention exige de définir avec précautions les résultats attendus puisque les mauvaises conditions de sélection de la « cible », les familles les plus pauvres par exemple, peuvent engendrer des effets néfastes sur la cohésion sociale. Pour éviter tout sentiment d'injustice ou de discrimination parmi les populations concernées, le ciblage doit donc être réalisé dans la plus grande transparence. Or, si tout exercice de ce genre porte en soi des risques de biais, il devient particulièrement

[266] Un mécanisme OBA a été testé dans projet Mirep au Cambodge et il est depuis 2006 à l'essai au Laos dans le cadre du projet Mirep Laos. Pour une description détaillée du schéma OBA au Laos et une analyse de ses premiers résultats, voir Gret Laos (2009).

délicat lorsque les systèmes d'information portant sur les conditions socioéconomiques des ménages sont lacunaires. Deuxièmement, dans le cadre d'un mécanisme OBA les fonds ne sont octroyés qu'une fois les résultats atteints, ce qui a tendance à exclure les plus petits entrepreneurs dont les moyens financiers sont trop limités pour pouvoir engager la trésorerie nécessaire au préfinancement des travaux. Certes, il est possible de répondre à cette difficulté en facilitant l'obtention de prêts, mais dans la pratique cette solution est difficile à mettre en œuvre et peut s'avérer coûteuse. Une autre difficulté tient à la détermination du montant de la subvention. En effet, s'il est envisageable de recourir aux systèmes d'enchères des appels d'offres pour déterminer le montant de la subvention dans une situation de concurrence, l'exercice est plus compliqué lorsque l'opérateur est déjà en place, comme c'était majoritairement le cas pour le projet Mirep. Enfin, comme tout autre mode de subvention, l'OBA ne permet pas de s'affranchir complètement des coûts de transaction. Or, il est évident que de tels coûts sont d'autant plus élevés que l'environnement institutionnel est incertain ^[267].

Cependant, la subvention n'est pas le seul instrument financier disponible pour créer des effets incitatifs. Au Cambodge, la mauvaise adéquation entre l'offre de crédit et les contraintes des petits entrepreneurs explique en partie les difficultés d'investissement en milieu rural. D'une part, le crédit pour l'investissement des petites entreprises est à la fois coûteux, de courte durée et assorti de lourdes exigences en matière de garanties immobilières. D'autre part, les banques manquent d'expérience pour apprécier la viabilité des projets d'infrastructures rurales qui leur sont soumis. Enfin, le secteur de l'eau a mauvaise réputation et il pâtit d'une image particulièrement négative auprès des institutions financières locales qui ont souvent comme uniques références les gros réseaux urbains lourdement endettés.

Dans ce contexte, Mirep a choisi de ne pas créer de dispositif de crédit *ex nihilo* mais d'inciter une banque commerciale locale à financer les services d'eau des entrepreneurs. Le schéma reposait sur la création d'un fonds de refinancement couplé à un mécanisme de garantie partielle susceptible de couvrir une partie des risques de défaut de paiement des emprunteurs ^[268]. Désireuse de pénétrer le marché des petites et moyennes entreprises, la banque accepta des conditions de prêt exceptionnelles pour l'époque. Elle le fit essentiellement en raison du système de refinancement de Mirep et de l'engagement du projet à accompagner les entrepreneurs dans la gestion de leurs affaires (Mahé, 2008).

[267] Pour une introduction à la théorie transactionnelle et plus généralement à l'approche néo-institutionnaliste, voir Ménard (2003).

[268] Le dispositif de crédit Mirep s'articule autour d'un système de « génération de ressources » et d'un mécanisme de « réduction du risque ». Il est décrit en détail dans Mahé (2008).

La garantie financière a permis de diminuer le montant des garanties demandées aux entrepreneurs/emprunteurs, mais la sous-valorisation des biens immobiliers mis en gage a souvent annihilé cet acquis. De plus, l'apprentissage de la banque fut limité par le *turnover* important du personnel de cette société. Enfin, l'offre de prêts Mirep n'était pas optimale : les taux d'intérêt demeuraient élevés par rapport au taux interne de retour financier d'un réseau et les maturités étaient trop courtes. Au final, l'utilisation du crédit est restée faible, que ce soit en nombre de prêts octroyés ou bien en volume financier. Les voies d'amélioration du dispositif semblent s'articuler autour de plusieurs éléments : un renforcement du dispositif de garantie, un effort plus soutenu de formation à destination des banquiers, un travail d'intermédiation entre ces derniers et leurs clients potentiels, un cadre juridique moins incertain pour le recouvrement en cas de défaillance des emprunteurs, l'implication des entrepreneurs et des autorités sectorielles dans la définition mais aussi dans le pilotage du dispositif, etc.

De cette rapide revue, on comprend que l'enjeu du financement des petits réseaux d'eau ne réside pas tant dans le choix exclusif entre plusieurs modalités d'appui (subvention *versus* crédit, OBA *versus* IBA, dispositif de garantie partielle *versus* fonds de refinancement), que dans la recherche d'un bon dosage – ou plutôt du « moins mauvais » – au regard des circonstances économiques et institutionnelles locales. Il s'agit d'échafauder un dispositif suffisamment incitatif pour les opérateurs, qui les pousse à améliorer constamment la qualité de leurs prestations, tout en limitant leurs coûts. Cela suppose de comprendre les contraintes financières auxquelles ces derniers font face et d'explicitier les objectifs poursuivis par le projet, ou plus globalement ceux inscrits dans la politique publique (potabilité de l'eau, accès des pauvres)^[269].

L'analyse d'un dispositif d'eau potable en termes d'attractivité ne doit cependant pas se réduire à sa seule dimension économique, d'une part parce que tous ces instruments – sans exception – doivent prendre place dans un cadre suffisamment stabilisé sous peine de ne pas engendrer les incitations attendues, d'autre part parce que de nombreux autres facteurs sont de nature à orienter les comportements des acteurs impliqués dans la fourniture du service (en particulier la crédibilité des règles du jeu et la qualité des relations que ces acteurs entretiennent). Ainsi, quelles que soient les modalités de subventionnement et/ou de crédit, on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les modalités de gouvernance du service.

[269] La question se pose en des termes similaires pour le choix de la structure tarifaire, laquelle doit poursuivre en même temps deux finalités difficilement conciliables : créer des incitations adéquates pour les entrepreneurs et protéger l'intérêt des usagers. De nombreux travaux théoriques dans le domaine de l'eau portent sur le lien entre structures tarifaires et leur propriété incitative (Jensen et Meckling, 1976). Pour un examen approfondi de la question des tarifs dans le cadre du projet Mirep (voir Mahé, 2008).

- **La contractualisation : façonner un cadre d'action et construire la légitimité des parties.**

Au lancement du projet, le cadre légal et institutionnel dans lequel évoluaient les entrepreneurs de réseaux était en pleine reconstruction. Alors que ceux-ci intervenaient dans un registre d'action publique, les relations qu'ils nouaient avec les autorités publiques étaient précaires et les règles balisant l'organisation des services en grande partie informelles. Dans ce contexte, Mirep a proposé d'engager un processus de formalisation en s'appuyant sur une gamme d'outils contractuels et en animant des démarches de concertation pluri-acteurs.

L'architecture organisationnelle, telle qu'elle s'est progressivement dessinée pendant le projet, a laissé une place prépondérante aux structures provinciales et communales. Compte tenu des avancées de la réforme de décentralisation, les communes se sont vues confier la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage et les provinces celles ayant trait à la coordination et la supervision. La logique de proximité qui caractérisait l'engagement des entrepreneurs plaidait en faveur de relations locales, enracinées au niveau des autorités communales. Il apparaissait en effet plus réaliste à l'époque d'établir de la confiance entre les entrepreneurs et les communes, lesquels entretenaient déjà des liens et partageaient des références communes, plutôt qu'avec les autorités centrales dont les préoccupations paraissaient éloignées des gros bourgs. Autrement dit, pour reprendre la terminologie de l'économie des conventions, il semblait possible de parvenir à un compromis institutionnalisé entre le monde « *entrepreneurialo-marchand* » des opérateurs et le monde « *communautaire* » représenté par la collectivité locale (Baron et Isla, 2005).

Toutefois, s'inscrire dans le processus de décentralisation exigeait d'appuyer ces jeunes autorités locales^[270] afin qu'elles puissent assumer leurs rôles de décideurs. Pour cette raison, les conseils communaux ont été mobilisés à tous les stades des projets, de la définition des besoins jusqu'à la mise en service en passant par la contractualisation. Les comités provinciaux assistaient les communes pour la préparation des contrats, la sélection des entrepreneurs délégataires, la gestion des subventions, le suivi des engagements contractuels, etc. Bien entendu, l'équipe projet a joué un rôle pivot en matière de renforcement des compétences et d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Mais surtout, les actions s'appuyaient sur des outils adaptés aux capacités de ces acteurs, dans le souci d'une meilleure compréhension des enjeux et d'une plus grande maîtrise de leurs responsabilités.

[270] Pour rappel, les premières élections communales ont eu lieu en 2002.

Soucieux de clarifier les rôles des acteurs pour la fourniture du service, Mirep a cherché à formaliser des contrats tripartites entre les provinces, les communes et les entrepreneurs, avec l'ambition de développer une palette de choix à destination des communes. Cependant, la relation trilatérale matérialisée par le contrat de délégation s'inscrivait dans une chaîne beaucoup plus complexe d'accords contractuels (contrats de subvention, d'abonnement au réseau, de maîtrise d'œuvre, de construction, etc.) impliquant une multitude d'acteurs (bureaux d'étude, Gret, ménages, opérateurs, maires, etc.). De plus, à l'opposé d'une définition rigide qui voit dans la formalisation des droits et des devoirs réciproques une finalité en soi, les contrats de délégation Mirep étaient considérés avant tout comme des instruments permettant de révéler les logiques des parties et de mettre en lumière leurs intérêts. Utilisés pour stabiliser les relations, les contrats représentaient donc des vecteurs au processus d'apprentissage collectif. Ce processus de contractualisation trouvait son point de départ dans la mobilisation des acteurs et la clarification de leurs attentes respectives. À ce stade, il s'agissait de parvenir à un diagnostic de la situation ouvert à l'ensemble des pratiques de la population. Une fois la dynamique enclenchée, le projet cherchait alors à faire émerger une responsabilité partagée entre les entrepreneurs, les autorités publiques et les usagers autour des notions de droits et d'obligations. De cette démarche résultait un accord sur quelques grands objectifs à poursuivre (couverture de desserte, coûts des branchements, etc.) et les moyens à mettre en œuvre pour améliorer le service (investissements requis, modalités de financements, etc.).

Les véritables enjeux de la contractualisation, telle qu'envisagée par Mirep, ne se situaient donc pas dans la conception d'un modèle contractuel, mais plutôt dans la découverte de moyens permettant à chaque partie de se faire comprendre et de s'engager dans la durée. L'objectif n'était pas tant d'élaborer un contrat adapté que de faire émerger une vision partagée du service de l'eau, fondée sur des principes communs et sur l'acceptation d'un cadre de responsabilités multilatéral. En s'appuyant sur le dialogue, la contractualisation s'efforçait de construire la légitimité des parties prenantes et d'établir entre elles des relations dénuées de suspicion. Rappelons qu'au Cambodge, le contrat écrit – quand bien même il fait l'objet de longues négociations – n'est pas totalement intégré à la culture locale : le respect des engagements tient plus à la parole donnée et aux rapports de force.

Que pouvons-nous dire aujourd'hui de la solidité du mode de gouvernance que le projet a contribué à produire ? S'il est encore tôt pour dresser un bilan complet, quelques éléments apparaissent déjà. D'une part, on peut noter que les nouveaux modes de coordination, conjugués aux dispositifs d'appui financier, ont été pourvoyeurs de confiance : les entrepreneurs ont investi dans le développement des réseaux bien plus qu'ils ne le faisaient auparavant et plusieurs ont fait montre d'un

réel souci de professionnalisation. D'autre part, jusqu'à ce jour, les engagements prévus aux contrats ont été respectés en grande partie : les systèmes sont entretenus, les services assurés sans rupture et les décisions concernant les tarifs appliquées. S'il serait réducteur de mesurer la viabilité du mode de gouvernance à l'aune de ces quelques indicateurs, on constate néanmoins que le compromis institutionnel a tenu dans la durée.

Pour autant, plusieurs limites méritent d'être soulignées. En premier lieu, les mécanismes censés favoriser la poursuite de ces premiers apprentissages affichent certaines faiblesses. Nous avons déjà évoqué l'absence, particulièrement dommageable, de dispositifs pérennes d'appui technique et de conseil financier à destination des petits entrepreneurs de réseaux. Cette remarque vaut également dans d'autres domaines vis-à-vis des acteurs publics. En effet, les compétences mobilisables au niveau des instances publiques cambodgiennes pour animer des démarches de concertation locale et de délibération publique demeurent limitées. Bien que les structures provinciales soutiennent les élus communaux dans le cadre de leur mandat, les appuis portent plus sur la manière de gérer administrativement le territoire communal que sur la façon d'appréhender les enjeux de l'action publique locale, à commencer par ceux liés à la fourniture de services d'intérêt général.

Ensuite, malgré les efforts du projet pour valoriser le rôle attribué aux communes en matière d'organisation du service, celles-ci souffrent toujours d'un manque de légitimité auprès des utilisateurs. Ainsi, plusieurs enquêtes montrent que les ménages doutent du rôle que les pouvoirs publics ont joué – ou pourraient éventuellement jouer – dans l'amélioration du service. Dans l'hypothèse d'un changement de tarif, par exemple, beaucoup ne considèrent ni utile ni légitime de recourir à la puissance publique. Sans doute ces attitudes partagées des ménages à l'égard des élus locaux sont-elles liées à l'état d'inachèvement du processus de décentralisation, et probablement évolueront-elles à mesure que les communes feront les preuves de leur efficacité. Il n'en demeure pas moins qu'elles reflètent également le poids de l'héritage des anciens modes de coordination ainsi que les interprétations variables des nouvelles règles du service par les parties (Barrau et Frenoux, 2010).

Enfin, à propos des utilisateurs du service, des questions se posent concernant l'intégration de leur rôle dans l'architecture organisationnelle. Bien que leur participation ait été encouragée à divers stades de la mise en œuvre du projet, on constate, une fois que les services deviennent opérationnels, la grande précarité des instances ou des mécanismes mis en place pour assurer la défense de leurs intérêts. De toute évidence, les réponses apportées par le projet aux questions liées à l'organisation des usagers et à leur intégration dans le mode de gouvernance n'ont pas été suffisantes. Encourager

la participation de la population à la réalisation du projet, c'est-à-dire en amont du service (Lorrain, 1996), est une chose difficile. Faire émerger des instances de défense de leurs intérêts et assurer la pérennité de ces instances l'est tout autant.

Il résulte de ces limites d'assez fortes asymétries de pouvoirs au profit des entrepreneurs. Dès lors, on peut s'interroger sur la durabilité de la dynamique de développement des réseaux initiée par le projet et sur la capacité des parties impliquées à trouver les ajustements nécessaires lorsque les services traverseront une crise profonde. Les systèmes vont-ils continuer à s'étendre et la qualité des services s'améliorer ? Que se passera-t-il lorsqu'un conflit menacera l'équilibre du mode de gouvernance actuel ? Ces questions nous amènent à réfléchir sur le rôle de l'environnement institutionnel, et plus particulièrement sur l'importance du cadre de régulation, pour stabiliser – ou faire évoluer – les règles du jeu encadrant la desserte des petits services d'eau potable.

Conclusion

Toute forme de gouvernance se doit d'interagir avec l'environnement institutionnel dans lequel elle se déploie pour pouvoir évoluer et trouver les ajustements nécessaires en cas de crises (Ménard, 2001). Le besoin d'un cadre de régulation semble faire consensus aujourd'hui au Cambodge et l'idée de réguler les petits entrepreneurs en tant que fournisseurs effectifs de service d'eau potable est largement acceptée. Le problème principal tient à l'absence de définition de ce qu'est, ou devrait être, la régulation du secteur, c'est-à-dire la manière dont elle doit être pensée en vue d'organiser la diversité des modes d'approvisionnement (Jaglin, 2006).

Pendant longtemps, les débats sur la régulation du secteur de l'eau potable au Cambodge se résumaient aux modalités de création d'une agence nationale de régulation. Ils passaient ainsi à côté de questions essentielles : quelles finalités assigner à la régulation ? Quelles missions lui confier ? En s'appuyant sur quels acteurs, quelles règles et quels mécanismes de financements ? En d'autres termes, la question du « comment réguler ? » passait avant celles du « quoi réguler ? » et « pourquoi réguler ? ».

La régulation est en effet un terme polysémique, dont le sens varie amplement en fonction des traditions politiques et juridiques locales. Toutefois, force est de constater qu'elle est souvent réduite à sa seule dimension normative, avec un accent important mis sur les enjeux de la réglementation économique : promouvoir une concurrence efficace, définir des obligations spécifiques en matière de tarifs, etc. Or, s'il apparaît évident qu'une finalité de la régulation consiste à faire respecter l'application des règles et des normes officiellement établies (*enforcement* en anglais), trop peu de considérations sont portées à sa nature dynamique et à l'importance des processus d'ajustement.

Par ailleurs, d'autres champs de la régulation que ceux liés aux tarifs et à la concurrence mériteraient une attention plus soutenue des acteurs impliqués dans l'élaboration des dispositifs de régulation. Au Cambodge, le respect des normes de potabilisation ne fait l'objet d'aucune procédure de surveillance. Qu'il s'agisse des petits entrepreneurs ou des autres opérateurs, aucun indicateur de performance n'est d'ailleurs défini pour apprécier la qualité des services fournis.

D'une manière générale, les modèles classiques de régulation n'offrent pas l'outillage approprié pour superviser une multitude d'acteurs intervenant à différentes échelles. Les outils de régulation sont souvent élaborés pour analyser les résultats des gros opérateurs intervenant dans des contextes urbains par le biais d'une entité administrative indépendante. Au Cambodge, comme dans beaucoup d'autres PED, il manque les instruments d'une régulation adaptée aux contextes semi-ruraux. Assurer un suivi et un contrôle efficace revient à mettre en place un système pertinent de collecte, de traitement et de diffusion de l'information, portant sur un choix d'activités. Il conviendrait d'engager une réflexion sur les dispositifs de régulation pluri-acteurs et l'accompagner d'expérimentations sur les systèmes de suivi-évaluation.

La régulation implique des arbitres permettant par des incitations et des sanctions d'assurer le respect des règles. Elle suppose la mise en place de compromis sociopolitiques avec des mécanismes de redistribution (Hugon, 2005). Dès lors, pour avancer dans la mise en place d'un cadre de régulation pour les petits réseaux d'eau au Cambodge, un véritable débat public doit être organisé en associant la diversité des acteurs amenés à jouer un rôle dans les dispositifs d'eau. Cela passe par des efforts pour transformer la reconnaissance officielle des entrepreneurs en une vraie légitimité à devenir des interlocuteurs des pouvoirs publics. Notons à cet égard que la création d'une association des petits entrepreneurs d'eau devrait contribuer à ce renforcement de légitimité. Cela passe aussi par la mobilisation de ceux qui utilisent les services afin qu'ils puissent faire entendre leur voix. Enfin, c'est prendre en compte non seulement les fonctions de réglementation et de suivi-évaluation, mais aussi celles portant sur les questions d'apprentissage et sur les enjeux de solidarité. En effet, la régulation implique des sacrifices économiques pour les opérateurs tout comme pour certains groupes d'utilisateurs, qu'il convient de mettre au grand jour. En définitive, il s'agit de construire politiquement un cadre de régulation.

Dans le Cambodge d'aujourd'hui, où environ 90 POP sont officiellement reconnus et où il est probable qu'autant agissent de manière informelle, il apparaît important de promouvoir un cadre clarifié, progressivement construit, autour des différents champs de régulations (technique, économique, sociale, environnementale, etc.). Dans ces conditions seulement, pourra-t-on dire que la transition institutionnelle est entièrement accomplie.

Bibliographie

AFD (2006), *Water supply and sanitation project in small towns of Cambodia*, Note de synthèse, Paris.

BARON C. (2003), *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*, *Revue Droit et Société*, n°54, Paris.

BARON C. et A. ISLA (2005), « Modèles d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique subsaharienne. Entre efficacité et équité », *Sciences de la Société*, n° 64, Toulouse.

BARRAU, E. et C. FRENOUX (2010), « Promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle des services d'eau potable dans les pays du sud. Synthèse des enseignements issus d'une analyse comparée des expériences Mirep au Cambodge et Camep en Haïti », *Collection Coopérer Aujourd'hui*, Gret, Nogent-sur-Marne (à paraître).

BOTTON, S. (2008), « L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge », *Collection Études et Travaux*, Gret, Nogent-sur-Marne.

BOTTON, S. (2006), *L'accès à l'eau et à l'électricité dans les pays en développement : comment penser la demande ?*, Idées pour le débat, Iddri, Paris.

FRENOUX, C. (2009), *Implantation d'un service d'eau potable : quels changements des pratiques de consommation ? L'expérience du programme Mirep au Cambodge*, *Collection Etudes et Travaux*, Gret, Nogent-sur-Marne

GRET LAOS (2009), *Mirep Laos Pro-Poor Policy Review*, Gret, Nogent-sur-Marne.

HUGON, P. (2005), *L'eau est-elle un bien privé ou public ?*, CNRS, Sciences de la société, n° 64, Toulouse.

JAGLIN, S. (2006), *Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne*, dans FISETTE J., *Gouvernance pour le développement du XXI^e siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Presses de l'université d'Ottawa, Ottawa.

JENSEN, M. et W. MECKLING (1976), *Theory of Firm, Managerial behavior Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics*, Londres.

KORTEN, D. (1980), "Community Organization and Rural Development: a Learning Process Approach", *Public Administration Review*, Newark.

LORRAIN, D. (1996), « Services publics et participation des citoyens », *Annuaire des collectivités locales*, Vol. 16, n°1, Paris.

LUCO, F. (2002), *Entre tigre et crocodile, approche anthropologique sur les pratiques traditionnelles et nouvelles de traitement des conflits au Cambodge*, Unesco, Paris.

MAHÉ, J.-P. (2008), « Construire un service public d'eau potable avec des entrepreneurs locaux. L'exemple du programme Mirep au Cambodge », Collection *Études et Travaux*, Gret, Nogent-sur-Marne.

MAHÉ, J.-P. (2003), « Une approche novatrice de partenariat public-privé pour le développement de réseaux d'eau en milieu rural. Programme Mirep au Cambodge », pS-eau, Lettre du pS-eau, Paris.

MENARD, C. (2003), « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie politique*, n°44, L'Harmattan, Paris.

MENARD, C. (2001), « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Revue Tiers-Monde*, n° 166, Armand Colin, Paris.

NAULET, F. (2008), *Cahiers de Capitalisation du Programme Mirep Cambodge : Le dispositif technique*, Gret, Nogent-sur-Marne.

NEPOTE, J. (1996), *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain : quelques aspects et applications du modèle les régissant*, CNRS/ Centre d'Anthropologie de le Chine du Sud et de la péninsule indochinoise, bibliothèque khmère, Editions Olizane, Genève.

OCKELFORD, J. (2006), "Cambodia Rural Water Supply and Sanitation Sector Review", Final Report, Oxford Policy Management, Oxford.

PASQUIER R., D. REYNAUD, D. RAT MONI UNG, D. PILLOT et P. ROUSSEAU (1996), *Entre misérabilisme et populisme : la voie étroite du développement au Cambodge*, Gret, Nogent-sur-Marne.

TREMOLET S. (2006), *Appliquer les principes de l'OBA aux services d'eau et d'assainissement*, Guide méthodologique, AFD/Suez-Environnement, Paris.

3.8.

Les opérateurs privés et l’approvisionnement en eau des petits bourgs en Afrique subsaharienne

C. LEGER ET J. ETIENNE

Introduction

Vers une pérennisation de l’exploitation des réseaux d’adduction d’eau dans les campagnes africaines ? Cet article décrit l’expérience de la filiale burkinabé – Faso Hydro – d’un opérateur français – Vergnet Hydro – en tant qu’exploitant de plusieurs systèmes d’alimentation en eau potable (AEP) en milieu rural et interroge sur la pérennité d’une exploitation de petits réseaux d’adduction d’eau dans des centres secondaires.

3.8.1. Contexte : le secteur de l’hydraulique en milieu rural

- *Les premiers programmes d’hydraulique rurale*

Bien avant les premiers programmes d’hydraulique villageoise, le monde rural traditionnel avait une complète autonomie : les usagers des puits prenaient entièrement à leur charge leur réalisation, leur entretien et l’achat des cordes pour le puisage.

Pour lutter contre les effets des sécheresses qu’ils ont connues dans les années 1970, les États sahéliens ont multiplié le nombre de forages et mis en place des politiques de gratuité de l’eau et d’entretien centralisé des pompes. Ces politiques ont rapidement montré leurs limites et les États ont ensuite fondé leurs politiques sectorielles sur la participation des usagers et le transfert de l’entretien vers le milieu rural.

Les premiers financements de l'AFD en hydraulique rurale datent de 1979 au Mali, au Niger et au Sénégal (Conan *et al.*, 2006). Très vite, les financements internationaux se sont multipliés, à un rythme malheureusement beaucoup trop élevé, non maîtrisable par les services de l'hydraulique : les programmes se sont enchevêtrés, les types de pompes se sont diversifiés et les démarches se sont rigidifiées. L'objectif visé par la Décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement (DIEPA)^[271], purement quantitatif (nombre de points d'eau réalisés sans confrontation avec les besoins ni encore moins avec la demande), a balayé l'approche qualitative des débuts. La principale faiblesse a surtout été le dysfonctionnement des Comités de point d'eau et leur absence d'anticipation des coûts de maintenance et de renouvellement des équipements.

En 1986, la Commission européenne et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) décidèrent, à Praia (Cap-Vert), de lancer un vaste programme régional de développement de l'énergie solaire (le PRS), pour lequel les études ont démarré en 1988. La cible essentielle est rapidement devenue la desserte en eau de petits centres, de 1 000 à 5 000 habitants. Sur les neuf pays du CILSS, 630 stations de pompage photovoltaïque avec une capacité de production de 10 à 100 m³/jour ont été installées. Dans cette gamme de débit, en incluant le coût du forage, le solaire offrait une option au moindre coût. En deçà, les pompes manuelles s'imposaient ; au-delà, c'était le groupe électrogène. Le principal acquis de ce programme fut de mettre définitivement fin au principe de la gratuité de l'eau, qui avait été longtemps le fondement des politiques nationales de cette région.

• *Du comité de point d'eau à l'association des usagers de l'eau : l'influence des agronomes*

Au début des années 1990, la desserte des petites agglomérations ou centres « semi-urbains » restait largement déficitaire : la demande s'était accrue en quantité et surtout en termes de niveau de service. Les investissements étaient beaucoup plus importants et un système de tarification au volume était nécessaire pour faire face aux coûts d'exploitation, de maintenance et de renouvellement des équipements (ayant une durée de vie de 15 à 20 ans selon les pays).

Constatant que la gestion par des comités de points d'eau avait trop souvent dérivé vers une gestion privée informelle par un notable ou un commerçant (qui pouvait financer d'éventuelles réparations), les stratégies sectorielles ont recommandé une gestion par des associations d'usagers de l'eau (AUE), souvent construites sur le modèle des communautés d'irrigants (Valony, 2004) et constituées sur des bases voisines de celles de la loi française des associations 1901. Leur bureau est constitué d'un président, d'un trésorier et de quelques représentants élus en principe par ses membres.

[271] Proclamation à l'assemblée générale des Nations unies en 1980 sur la période 1981-1990.

Les AUE ont en théorie une double vocation de délégataire du service de l'eau mais aussi de représentation des usagers de ce service :

- « *exploiter et gérer, ou faire exploiter et gérer, des systèmes publics d'alimentation/distribution d'eau potable [...] conformément aux limites de la zone géographique précisée dans le contrat de délégation du service public de l'eau [...] garantir un accès à l'eau potable pour tous les usagers* » ;
- « *défendre les intérêts communs de ses adhérents dans le domaine de l'eau potable* » (Rouvière, 2007).

Souvent antérieure aux réformes visant la décentralisation, la création de ces associations d'usagers a permis de faire face à la carence d'interlocuteurs au niveau local. Elles étaient alors à la fois les instances décisionnaires sur le sujet de l'eau au niveau local, représentants des usagers/consommateurs et gestionnaires du service. À la fin des années 1990, le transfert des compétences en matière d'eau aux toutes nouvelles communes rurales d'Afrique subsaharienne (essentiellement dans les pays d'Afrique francophone) a modifié sensiblement la donne. Des rapports de pouvoir sont apparus et l'appartenance au « bon » parti politique (celui de la majorité municipale) a favorisé leur intégration, les membres du bureau de l'association étant parfois membres du conseil municipal. Des recherches en cours et des expériences pilotes (Etienne et Blanc, 2008) tentent de mettre en place des mécanismes de contrôle et de régulation de ces AUE afin de garantir l'accès au service dans des centres réputés « peu rentables » sur les plans économique et financier.

• *Des AUE aux opérateurs privés.*

Extrait du blog « Toubabou à Bamako » de T. Helsen, hydrogéologue installé au Mali depuis 2002^[272], le 26 novembre 2008 : « *Dernièrement à Léré, ville importante du nord du Mali, la population s'en est pris au maire et à l'équipe communale. On parle d'un mort, de violence. Tout ça parce que le maire avait entrepris de retirer la gestion de l'eau potable à l'association des usagers de l'eau pour la confier à un privé. L'idée en soi n'est pas mauvaise et on peut comprendre que le maire veuille faire gérer l'adduction d'eau par des professionnels, mais il y a eu, sans aucun doute, un défaut de communication.* »

À la fin des années 1990, au regard de la multiplication des réseaux d'adduction d'eau réalisés, la nécessité d'une professionnalisation de la gestion et de la maintenance des équipements d'hydraulique semi-urbaine s'est imposée et a conduit les administrations en charge du secteur à réformer les politiques sectorielles, parallèlement à

[272] <http://maliblogs.liberation.fr/>; T. Helsen est assistant technique à la Direction nationale de l'hydraulique à Bamako.

l'adoption des lois de décentralisation prévoyant le transfert de maîtrise d'ouvrage de l'État aux collectivités locales en matière d'AEP.

Ces réformes ont été largement influencées par la communauté des bailleurs et les réformes du secteur de l'eau en milieu urbain, avec un certain décalage dans le temps. Elles visent, à travers l'implication d'opérateurs privés « professionnels », l'amélioration de la performance des services – continuité de l'approvisionnement en eau, proximité (distance des bornes-fontaines, accès aux branchements privés), qualité de l'eau distribuée, etc. – mais aussi à transférer les risques commerciaux à l'opérateur dans des quartiers où la capacité à payer et les quantités demandées sont faibles.

En substitution des associations d'usagers, les exploitants privés sont ainsi encouragés à prendre en charge tout ou partie de la gestion des services d'eau. Les associations d'usagers sont alors considérées comme une solution « par défaut », à l'instar du Mali où il est prévu qu'elles continuent à jouer un rôle prépondérant dans la bonne gestion des infrastructures d'AEP « *nonobstant l'avènement progressif de la gestion par des privés* » ^[273].

Contre toute attente, la question de la rentabilité de ces petites exploitations n'est pas au cœur de la réflexion qui a suscité ces orientations stratégiques. Les faibles consommations des usagers, en particulier lorsqu'il existe des sources d'approvisionnement alternatives et concurrentes (l'usage de l'eau du nouveau réseau se limitant alors parfois à la boisson et la cuisine) ainsi que la faible capacité à payer des chefs de famille, sont autant de facteurs qui limitent la rentabilité des petites exploitations (quelques milliers d'habitants). De même la faisabilité « sociale » d'une délégation de service public est rarement évoquée. La perception par les usagers du prix de l'eau est pourtant largement liée à la qualité de l'opérateur (public, privé ou associatif).

• *Quel équilibre trouver entre les usagers et entre les centres ?*

L'application du principe de recouvrement des coûts (*a minima* le petit équilibre, c'est-à-dire hors renouvellement et extension des réseaux) à l'échelle d'une commune rurale a pour conséquence une grande disparité des tarifs pratiqués, les coûts divergeant selon la taille de la commune et la nature de la ressource en eau (forages plus ou moins profonds, eaux de surfaces à traiter, etc.). Il n'existe que peu d'exemples de mutualisation des coûts et des risques liés à la maintenance des ouvrages entre les centres. Le Burkina Faso a néanmoins tenté une expérience dans ce sens en confiant, après un appel d'offres, la gestion de plusieurs systèmes à un opérateur privé. Le Programme d'application de la réforme (PAR), financé par l'AFD était lancé.

[273] Stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable au Mali, République du Mali, adoptée en Conseil des ministres du 28 novembre 2007.

3.8.2. La réforme de la maintenance de l'hydraulique rurale au Burkina Faso : point de vue d'un acteur clé

Au Burkina Faso, l'apparition des communes s'est accompagnée de l'idée de confier la délégation du service de distribution de l'eau potable à un opérateur privé professionnel et de proposer une procédure de contractualisation de façon à évoluer vers un dispositif de type partenariat public privé, en particulier pour assurer la maintenance des systèmes d'AEP.

Vergnet Hydro, entreprise en charge de l'hydraulique au sein du groupe Vergnet, s'est positionné en tant qu'exploitant dans le cadre de la réforme engagée. Le groupe Vergnet s'est en effet doté d'une charte dans laquelle il déclare avoir pour mission de « *contribuer à satisfaire, partout et pour tous, les besoins de l'humanité en eau et en énergie avec des produits et services innovants et adaptés, utilisant au maximum les énergies renouvelables* ».

Plusieurs raisons ont conduit Vergnet Hydro à s'intéresser à cette réforme de l'AEP dans des villages qui n'attirent habituellement pas les opérateurs d'eau des pays développés :

- son expérience en matière d'approvisionnement en eau potable dans des contextes difficiles, isolés, hors réseau énergétique, nécessitant des réponses appropriées à des problématiques souvent complexes de durabilité des investissements^[274] ;
- la présence, au Burkina, d'une représentation, Faso Hydro disposant d'hommes compétents et expérimentés ;
- l'avantage d'avoir tenté une première expérience d'appui à la gestion de réseaux solaires dans la région du Sahel (expérience qui s'était soldée par un échec, la gestion communautaire des installations ne favorisant pas la collecte des fonds nécessaires à l'entretien des installations).

L'implication de Vergnet Hydro et de sa filiale ne s'est pourtant pas faite sans évaluer les risques. Les premiers constats faits sur l'ensemble du parc des 13 provinces ciblées indiquaient en 2005 que sur 91 réseaux d'adduction d'eau potable simplifiés (AEPS) recensés, 65 % n'étaient plus opérationnels. L'espérance de vie d'une AEPS neuve en gestion communautaire est de 2 ans en moyenne ; les raisons sont multiples : problème de prise en charge technique et financière des pannes, vols de panneaux solaires, absence de suivi, etc. Les consommations spécifiques sont faibles : l'enquête montrait qu'elles variaient entre 1 et 2,5 litres par jour et par habitant. À cela s'ajoutent

[274] Les hydromotrices Vergnet à pied ou à bras font partie du paysage pour l'approvisionnement en eau potable des populations rurales de l'Afrique subsaharienne.

les risques sur la ressource : le contexte hydrogéologique du Burkina – en très grande partie caractérisé par des nappes de socle ou similaires – ne facilite pas la quantification des réserves en eau souterraines et surtout n’offre pas des débits d’exploitation important des ouvrages. En effet, au Burkina Faso, un forage est dit « à gros débit » – donc propice à l’alimentation d’un réseau – lorsque son débit de production atteint les 5 m³/h.

Ces quelques chiffres montrent à quel point la gestion des réseaux AEPS dans une optique de pérennisation est complexe. Du point de vue de Vergnet, il n’était donc pas possible de se positionner uniquement sur l’exploitation des réseaux : il fallait également le faire sur la construction – voire la conception – des réseaux. Construire les réseaux AEPS, c’était s’assurer que la société héritait d’un travail dont elle mesurait la valeur (la bonne mise en œuvre des travaux de génie civil, des conduites posées dans les règles de l’art) et d’équipements de qualité qu’elle avait elle-même choisis. Le risque d’intervenir en début d’exploitation sur des opérations de maintenance – voire de mise à niveau – du réseau s’en trouvait amenuisé.

Par ailleurs, les expériences d’appui à la gestion de réseaux AEPS menées par l’Association pour le développement des adductions d’eau potable (ADAE), dans le sud-ouest du Burkina Faso, montrent l’intérêt de la mutualisation de la gestion des réseaux AEPS. Sur une quarantaine de réseaux sur lesquels intervient l’ADAE, l’analyse des comptes de résultats fait apparaître que deux gros centres soutiennent l’ensemble des autres communautés villageoises.

Il n’était donc pas envisageable pour Vergnet Hydro et sa filiale de répondre à un appel d’offres qui concernait un seul centre mais plutôt de se positionner sur un lot afin de bénéficier d’effets d’échelle. Les simulations économiques faites sur la base d’hypothèses conservatrices laissaient entrevoir un équilibre des comptes d’exploitation au bout de 7 ans pour une consommation spécifique de 8,6 litres par jour et par habitant, en fixant le prix de l’eau à 500 FCFA/m³. *A priori*, cette consommation spécifique paraît inatteignable dans le contexte burkinabé mais elle existe en revanche dans des contextes voisins au Niger. Le défi à relever était donc de taille.

• *Description sommaire des équipements du périmètre d’affermage*

Sept réseaux AEPS ont été implantés dans des villages où préexistaient des forages équipés de pompe à motricité humaine (PMH). Pour les différents centres, le périmètre de délégation ne se limite pas à l’AEPS mais prend également en compte les PMH publiques situées à moins de 500 mètres des bornes-fontaines des réseaux AEP. La concurrence des ressources alternatives aux bornes-fontaines des réseaux a constitué une difficulté pendant la phase d’exploitation du système. Près de 44 000

personnes sont des usagers potentiels qui ont à leur disposition 37 bornes-fontaines équipés de trois robinets de puisage et 32 forages équipés de pompes à motricité humaine (FPMH), dont 25 en état de marche. La longueur totale des canalisations posées représente un linéaire de 14 000 m.

Tableau 24 *Caractéristiques sommaires des réseaux AEPS*

Région	Province	Centre	Population 2009	Volume du réservoir (m ³)	Nombre de bornes-fontaines	Nombre de PMH (dont fonctionnelles)	Type de pompage
Sahel	Oudalan	Markoye	4 750	20	6	7 (7)	Thermique
Sahel	Yagha	Mansila	4 520	30	8	5 (4)	Solaire
Sahel	Soum	Gasseliki	2 870	30	4	2 (0)	Solaire
Centre-nord	Namentenga	Yalgo	7 780	30	6	6 (5)	Thermique
Sahel	Séno	Seytenga	4 500	30	5	5 (4)	Thermique
Sahel	Séno	Gorgadji	15 360	30	5	5 (4)	Solaire
Sahel	Yagha	Titabé*	4 060	25	2	2 (1)	Solaire

* Centre réhabilité.
Source : ANTEA (2009).

• Aspects contractuels et mutualisation de l'exploitation des réseaux

Les entreprises qui ont été retenues ont été sélectionnées sur la base d'un appel d'offres international lancé par le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources hydrauliques pour la construction, la réhabilitation et l'exploitation de réseaux AEP. Deux critères étaient appréciés par le donneur d'ordre : le coût de la construction et le prix de vente du mètre cube d'eau vendu proposé.

Les entreprises adjudicatrices concluent un contrat avec l'État Burkinabé pour la construction des réseaux et s'engagent à signer un contrat d'affermage avec la commune bénéficiaire sur la base du prix de vente de l'eau prédéterminé dans leur soumission. Les communes délèguent ainsi la gestion du service de l'eau à un opérateur privé professionnel. La mutualisation des dépenses et des recettes étant une condition *sine qua non* à la réussite du projet, le contrat d'affermage dont le contenu a été discuté et négocié avec les communes stipule que les maires « autorise(nt)

l'exploitant à adopter toute latitude de péréquation opérationnelle et financière dans l'optique d'une optimisation des centres dont la gestion est déléguée ».

Cette clause est indispensable pour permettre une exploitation des équipements plus efficace et viable. Elle ouvre la voie à l'intercommunalité, statut qui n'existe pourtant pas encore dans la législation au Burkina. Les discussions menées par Faso Hydro auprès des maires de chaque commune se sont conclues par leur adhésion à cette démarche. Si les droits de chacun ont bien été compris, l'histoire dira si les devoirs l'ont été : adhérer à la mutualisation des ressources et des dépenses, c'est aussi accepter d'être engagé au même titre que les autres communes pour une durée de 7 ans avec l'exploitant choisi. Si une commune venait à rompre son contrat d'exploitation, l'exploitant ne serait plus alors tenu contractuellement à ses obligations vis-à-vis des autres centres. Il y a ici une faiblesse dans l'engagement de l'exploitant qu'il y aurait lieu de traiter.

• *Mise en œuvre de l'exploitation*

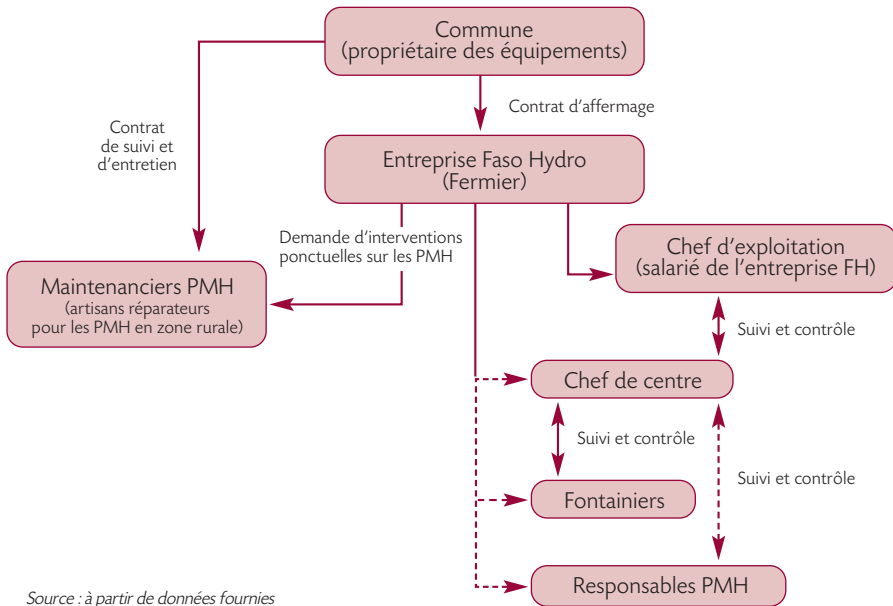
La capacité d'autofinancement des systèmes AEP étant le défi majeur à relever, Vergnet Hydro et Faso Hydro ont pris soin de recueillir l'adhésion des populations : aucune décision ayant un impact sur l'utilisateur final n'est prise sans le consentement du maître d'ouvrage, ce qui implique des échanges constants avec les représentants de la commune (souvent le maire) pour les associer dans une logique constructive aux prises de décisions. Par ailleurs, une diminution des coûts récurrents d'exploitation est systématiquement recherchée ; l'exploitation est supervisée dans une logique de contrôle des dépenses et des recettes et de sécurisation des fonds et des transferts.

• *La transparence des relations avec les populations*

Afin de clarifier les modalités pratiques du service de distribution de l'eau, Vergnet Hydro et Faso Hydro ont préparé deux documents, l'un concernant le règlement du service de la distribution de l'eau potable, et l'autre les règles de la bonne utilisation et du bon usage de l'eau. Ils définissent les modalités de fonctionnement de l'exploitation du réseau, le coût de l'eau par récipient et les obligations des usagers. Ils sont adoptés par la commune et constituent des documents publics affichés à la mairie et annexés au contrat d'affermage. L'exploitant remet régulièrement des rapports technique et financier d'exploitation des AEPS à chaque commune. Ces rapports sont une photographie de l'exploitation du réseau à une date donnée et contiennent des recommandations négociables avec le maître d'ouvrage.

- *Le dispositif de gestion et ses acteurs*

Schéma 10 *Liens entre la commune, l'exploitant et les partenaires villageois*



Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

- *Le chef d'exploitation* est salarié de Faso Hydro et compétent en matière de suivi technique et financier des installations sur la totalité des communes. Physiquement, il s'installe à un point central lui permettant de minimiser ses déplacements et dispose d'une moto pour se rendre dans les villages en toutes circonstances. Il saisit les données sur le logiciel de suivi des équipements et édite les comptes d'exploitation par commune et pour l'ensemble des communes. Les dépenses imputées sont son salaire chargé, ses déplacements, l'entretien et l'amortissement de son matériel et de sa moto.
- *Le chef de centre* réside dans le village et a été choisi sur la base d'un simple test permettant à Faso Hydro de juger de sa capacité à gérer le réseau de sa commune. Il est formé par l'entreprise *via* des ONG ou des bureaux spécialisés : démarrage/arrêt de la pompe, saisie des données de pompage, inscription des recettes et dépenses sur des cahiers pré-remplis, capacité à gérer les relations avec les fontainiers, gestion d'une petite caisse. Il est rémunéré au prorata du volume d'eau réellement vendu. Sur le plan contractuel, il signe un contrat avec Faso Hydro en tant que

personne physique appartenant au secteur informel. Ce type de contrat est reconnu par les autorités burkinabé. En contrepartie, pour se libérer de ses obligations fiscales, Faso Hydro verse au titre de l'impôt, conformément à la fiscalité burkinabé, 10 % du montant brut des factures du chef de centre au titre de ses prestations.

- *Les fontainiers* ont été choisis sur la base d'un test mesurant leur capacité à écrire et à effectuer des opérations de calcul simple (addition, soustraction). Ils sont formés par le chef d'exploitation et le chef de centre. Ils sont placés sous la responsabilité du chef de centre mais ne sont pas liés par un engagement contractuel écrit. Ils sont en réalité considérés comme des clients privés qui achètent les mètres cube d'eau à un prix préférentiel et se rémunèrent sur la différence entre les recettes attendues et le volume d'eau mesuré au compteur de la borne-fontaine.
- *Les responsables des PMH* ont pour mission de collecter une somme forfaitaire à chaque PMH qu'ils doivent remettre au chef de centre. Ils sont formés par le chef d'exploitation et le chef de centre. Ils s'organisent comme ils l'entendent et sont payés à l'objectif réalisé intégralement ou partiellement. Ils dépendent, au même titre que les fontainiers, du chef de centre et sont placés sous sa responsabilité.
- *Le difficile problème du suivi de l'exploitation des PMH*

L'intégration des PMH au périmètre d'affermage de l'exploitant a pour but de réguler la concurrence entre ce type de point d'eau et les bornes-fontaines. Confier les PMH à l'exploitant, c'était en théorie s'assurer que l'eau était à chaque point de prélèvement du centre vendue au même tarif qu'au robinet des bornes-fontaines, conformément au cahier des charges de l'appel d'offres. Vergnet Hydro et sa filiale se sont pourtant heurtés à trois problèmes.

Tout d'abord, la mairie considérait que ne devaient pas entrer dans le périmètre d'affermage certaines pompes dites à caractère social (cour de l'école ou dispensaire), sur lesquelles elle n'a – dans les faits – pas autorité (points d'eau considérés comme semi-privé). Ces pompes ont donc été exclues du périmètre d'affermage à la condition que la commune s'engage à informer sa population que ces pompes étaient réservées à un usage propre au lieu (pour les scolarisés, les malades et les familles des malades en visite) et non à un usage public.

Ensuite, les maires étaient partagés entre le souhait de voir l'ensemble des PMH de leur village fonctionner et le sentiment que le développement de leur communauté devait passer par l'abandon progressif des PMH au profit des bornes-fontaines, voire des branchements privés, signes de développement. Fallait-il interdire l'accès à toutes les PMH ? L'impact politique d'une telle mesure présentant un risque, il a été décidé de ne pas réparer les pompes en panne mais l'exploitant était tenu de provisionner une somme au titre de l'entretien des PMH pour les rouvrir en cas de besoin.

Enfin, accepter que les PMH ne soient pas considérées comme concurrentes des bornes-fontaines passait par un contrôle de l'eau qui y était vendue. Or, sur une PMH, le comptage n'est possible qu'en dénombrant les seaux, bassines ou fûts remplis, ce qui représente un travail fastidieux pour un résultat approximatif. La solution a été trouvée en s'inspirant du mode de gestion des PMH dans les hameaux et centres qui ne disposaient pas de réseau AEP : une somme minimale forfaitaire de 300 à 400 FCFA ^[275] a été quotidiennement collectée à chaque point d'eau. Faso Hydro a repris ce dispositif pour la gestion des PMH retenues dans son périmètre d'affermage ; elle doit collecter sur l'année un montant de 126 000 FCFA par PMH.

• **Schéma initial de la clé de répartition des recettes de la vente de l'eau**

Le prix de vente de l'eau aux bornes-fontaines et aux PMH est fixé à 450 FCFA/m³. Afin d'établir les comptes d'exploitation prévisionnels, Vergnet Hydro et Faso Hydro ont établi une clé de répartition (tableau 25). Les premiers mois de l'exploitation des réseaux sont mis à profit pour faire évoluer cette clé en évaluant plus précisément les provisions sur la base des coûts réels.

Tableau 25 *Clé de répartition des recettes de la vente de l'eau (cas de recouvrement à 100 %)*

Rémunération du chef de centre	10 % (soit 45 FCFA par m ³)
Rémunération du fontainier (borne-fontaine)	12 %
Caisse d'exploitation	15 %
Fonds de maintenance	25 %
Frais généraux Faso Hydro	20 %
Fonds de garantie et de renouvellement	15 %
Fonds d'investissement	3 %

Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

[275] Pendant la saison sèche (six mois), les responsables PMH doivent collecter une somme totale de 30 x 400 FCFA soit 12 000 FCFA par mois. Pendant la saison hivernale (six mois), ils doivent collecter une somme totale de 30 x 300 FCFA soit 9 000 FCFA par mois.

3.8.3. Premiers résultats après six mois d'exploitation (mai-octobre 2009)

Les premiers résultats d'exploitation sont contrastés suivant les centres. Alors que l'on s'attendait à des résultats bons à Mansila et moyens à Markoye^[276], les premiers chiffres montrent le contraire. L'implication des maires et le travail d'information qu'ils réalisent auprès de leurs administrés pour les convaincre de l'intérêt de l'adduction d'eau semblent ainsi avoir été primordiaux à la réussite de l'aménagement.

A Gasseliki, village de la commune d'Aribinda, le maire se trouve physiquement dans le chef-lieu de la commune et les personnes influentes du village n'habitent pas dans les quartiers desservis par l'adduction d'eau. Un bas-fond avec de nombreux jardins est source de ravitaillement en eau pour les villageois *via* des puisards traditionnels. Les bornes-fontaines sont délaissées au profit de ces ressources alternatives.

À Gorgadji, la mairie et la population attendaient beaucoup du réseau d'adduction d'eau car ce centre souffre chroniquement d'un manque d'eau durant la saison sèche. Par manque de ressources hydrogéologiques, l'installation de deux systèmes de pompage photovoltaïques ne permet pourtant pas de subvenir à tout moment aux besoins des habitants. La pression reste forte sur l'ensemble des points d'eau, y compris les PMH : des femmes dorment auprès des bornes-fontaines et des PMH pour être certaines d'être les premières à être servies le lendemain.

À Mansila, village extrêmement enclavé où réside un cheik influent, l'eau est toujours considérée comme un bien gratuit, don de Dieu. La population rechigne à aller vers les points d'eau payants et préfèrent se tourner vers les mares ou les rivières. Le maire reconnaît n'avoir pas eu le temps d'expliquer à ses administrés l'intérêt de s'approvisionner aux bornes-fontaines (dont la répartition géographique n'a probablement pas été suffisamment optimisée).

À Markoye, malgré d'énormes difficultés liées à des problèmes fonciers non résolus au moment des travaux et la présence d'une mare au sud du village, l'exploitation du réseau est satisfaisante grâce à un maire qui a été un véritable moteur auprès des

[276] À Mansila (village difficile d'accès, souvent oublié dans les programmes de développement), les enquêtes socio-économiques réalisées par la maîtrise d'œuvre mettaient en lumière des indicateurs positifs : village très structuré, motivation importante de la population et de la mairie pour le projet. A Markoye, par contre, les habitants, dont beaucoup de commerçants, sont considérés comme souvent difficiles à convaincre et la mairie ne joue pas nécessairement le jeu des projets. La maîtrise d'œuvre rencontrait par ailleurs des difficultés à faire progresser les actions du programme auprès des autorités. Le réseau dessiné à partir du plan de lotissement officiel ne pouvait être exécuté qu'à la condition que d'importants travaux fonciers soient réalisés pour recentrer l'habitat sur les concessions du lotissement. Or, aucune démarche n'avait été lancée par la mairie au moment de la construction du réseau AEPS.

populations. Le village est aussi à un carrefour de voies commerciales entre le Mali, le Niger et le Burkina et se situe au cœur d'une région minière (or à Essakane et manganesè à Tambao). Le château d'eau peut être rempli trois fois dans une seule journée.

À Seytenga, village multiethnique qui tire également sa richesse du commerce transfrontalier (piste Dori-Téra au Niger), des sites aurifères et qui a bénéficié de l'aménagement d'un réseau coopératif communal d'électricité (COOPEL), la population ne semble pas adhérer à l'usage de l'AEP. Parmi les éléments qui peuvent expliquer les mauvais résultats du service de distribution de l'eau dans ce centre : des habitants peu soudés et probablement très individualistes (ou habitués à « se débrouiller » seuls) et une mairie qui ne s'investit pas. En six mois, Faso Hydro a été obligé de remplacer deux chefs de centres (l'un avait détourné de l'argent, l'autre a démissionné). Les fontainiers ont tous été changés : ils subissent de très fortes pressions de la part des usagers pour payer moins et au final reçoivent une rétribution peu attractive au moment de l'arrêté mensuel des comptes. Les discussions avec la mairie n'ont pas encore porté leurs fruits. Un programme important d'animation et de sensibilisation des populations devra obligatoirement être organisé dans ce centre si l'administration souhaite pérenniser l'installation.

À Titabé, centre réhabilité et village relativement important où il est difficile de trouver de l'eau, les résultats sont faibles compte tenu des contraintes géographiques et hydrologiques. Ils ne reflètent probablement pas les réels besoins. Le faible nombre de bornes-fontaines (deux unités) expliquent peut être pourquoi les ventes sont en dessous des prévisions.

À Yalgo, Faso Hydro constate une montée en puissance de la consommation payante.

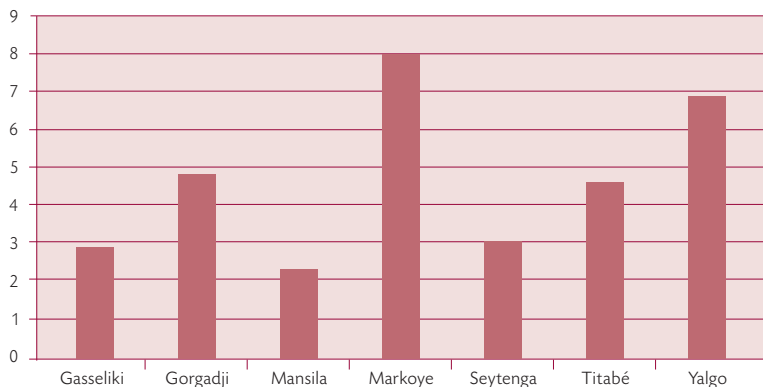
• *Chiffres de la consommation*

De l'importance du nombre de bornes-fontaines par réseau

Est-il intéressant de construire des bornes-fontaines dans des villages comme Gasseliki, alors qu'elles ne servent à distribuer qu'un volume qu'une PMH peut largement contribuer à donner ? Si le graphique 32 ne donne que des valeurs moyennes, il reste que même en saison chaude et sèche, les bornes-fontaines ont une production qui n'atteint pas les 5 m³/jour. Ne vaut-il donc pas mieux minimiser le nombre de bornes-fontaines par réseau pour optimiser les investissements ?

Graphique 32

Nombre moyen de m³ d'eau vendue par jour et par borne-fontaine
(mai - octobre 2009)



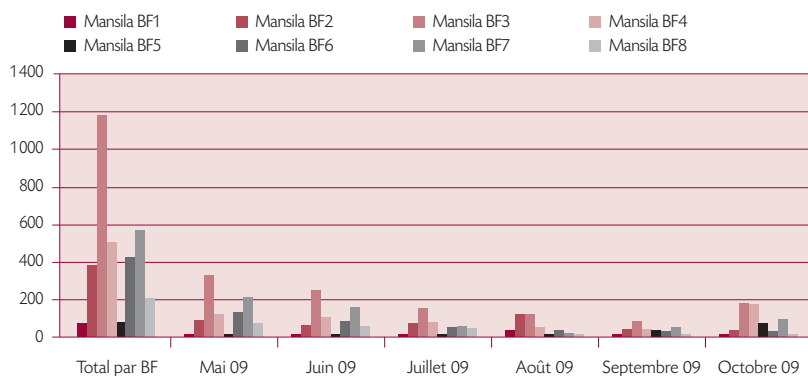
Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

• De la qualité de l'implantation de la borne-fontaine

Les graphiques de suivi des volumes d'eau puisée par borne-fontaine pour chaque village sur la période mai à octobre 2009 montrent clairement que la borne-fontaine doit être implantée là où le besoin est le plus grand. À Mansila, les bornes fontaines BF1 et BF5 sont presque abandonnées.

Graphique 33

Volume d'eau puisée en m³ par borne-fontaine dans la centre de Mansila
(mai - octobre 2009)



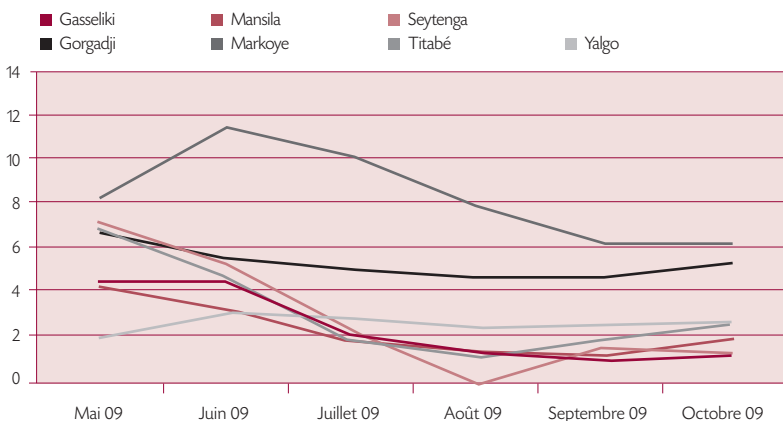
Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

Sur l'ensemble des villages, une analyse montre que les centres qui fonctionnent le mieux sont ceux qui présentent une bonne homogénéité des productions aux bornes-fontaines. Les bornes-fontaines qui produisent peu sont fermées par le chef de centre, voire même abandonnées par les fontainiers car elles n'offrent pas une rémunération suffisante. Elles sont parfois gérées directement par le chef de centre qui les ouvre sur un créneau horaire court.

- **Consommation d'eau payante par habitant et par centre**

Graphique 34

Évolution de la consommation moyenne d'eau payante en litres par jour et par habitant (mai - octobre 2009)



Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

Il est difficile de quantifier avec précision les habitants qui se rendent réellement aux bornes-fontaines ; les calculs sont réalisés sur la population totale du village. À Yalگو, le réseau n'est pas déployé sur un grand secteur de la ville mais on estime que les consommations sont autour de 2 à 3 litres par jour et par habitant, chiffre moyen dépassé par Markoye et Gorgadji.

L'évolution décroissante des consommations moyennes d'eau payante est sensible à la saison des pluies (juillet et août) car les populations vont s'approvisionner dans des points d'eau traditionnels de nouveau productifs, sauf à Yalگو, où la courbe traduit la montée en puissance du réseau.

• Bilan financier des six premiers mois d'exploitation

Impact des pannes sur la vente de l'eau, la rémunération du personnel et la réactivité de l'exploitant.

Excepté pour le centre de Seytenga (inaccessible en août en raison du débordement du barrage), les pannes sur le réseau ont toutes été réparées dans un délai d'une semaine, l'opérateur privé perdant chaque jour des ressources financières s'il ne distribuait pas l'eau. Il paraît difficile d'améliorer la gestion sur ce paramètre.

La rémunération des chefs de centre, des fontainiers et des responsables PMH (tableau 26) dépend directement de la bonne exploitation des centres. Cette rémunération « à la tâche » a deux effets : elle motive fortement toutes les personnes qui voient leurs efforts récompensés mais elle en décourage aussi d'autres. Au total, 17 fontainiers ont dû être remplacés en six mois, soit parce qu'ils démissionnaient, soit parce qu'ils n'étaient pas à la hauteur du travail attendu. Ce fort *turnover* constituerait un handicap certain si l'AEPS était géré par la communauté (prises de décisions lentes, difficile sélection des candidats, etc.). L'exploitant n'a pas le choix : s'il veut couvrir ses charges, il doit remplacer rapidement les intervenants défaillants.

Tableau 26 Rémunération des fontainiers et des chefs de centre (en FCFA)

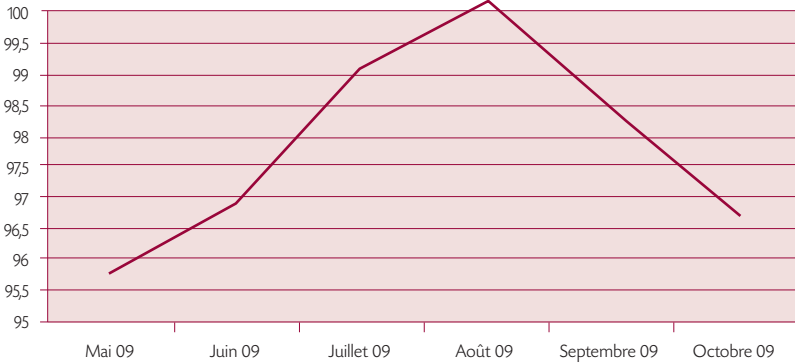
Désignation	Gasseliki	Gorgadji	Mansila	Markoye	Seytenga	Titabe	Yalgo	Total
Rémunération mensuelle moyenne fontainier	8 163	6 488	1 755	17 450	2 450	4 056	13 517	7 700
Rémunération mensuelle moyenne chef de centre	15 021	35 468	26 148	62 719	20 196	12 421	63 975	33 707

Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

- *Taux de recouvrement*

Graphique 35

Évolution du taux de recouvrement moyen sur les sept réseaux AEP (en %)



Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

Les premières analyses faites sur la comparaison entre la recette théorique attendue à une borne-fontaine et la recette réelle montrent que le taux de recouvrement moyen sur les réseaux AEPs est bon, voire très bon (supérieur à 100 % au mois d'août). En revanche, le taux de recouvrement des PMH n'est pas bon et reflète la difficulté de contrôler la production des PMH. Les responsables PMH déclarent rencontrer d'énormes difficultés à faire payer l'eau aux pompes. Une collecte d'argent forfaitaire auprès des familles exige que des listes de bénéficiaires soient dressées par pompe et le paiement au volume se heurte très souvent à des discussions entre femmes sur les volumes malgré les récipients étalons proposés.

À Yalgo, des femmes rassemblées en association géraient les PMH avant l'arrivée de l'exploitant ; les revenus qu'elles généraient de la vente de l'eau leur permettaient d'entretenir la pompe mais aussi de financer d'autres activités (petit artisanat, tissage). L'arrivée de Faso Hydro a donc représenté pour ces femmes un manque à gagner et des tensions sont nées. Dans de tels cas, l'intégration des PMH dans le périmètre d'affermage se justifie-t-elle ? On peut se demander si les conditions suspensives à la construction d'un réseau sont clairement levées dans la phase de faisabilité mais, Yalgo n'appartenant pas à une province entrant dans le champ d'intervention final de l'AFD, le village n'a pas bénéficié des mêmes actions d'animation que les autres centres. Ce constat montre à quel point il est indispensable d'expliquer les avantages et les inconvénients d'un futur projet d'équipements pour qu'il soit accepté ou même

refusé par la population et ses représentants. Une des clés de la réussite de la délégation des services publics est l'implication de la commune et de ses administrés dans les prises de décisions avant tout démarrage de travaux.

Dans certains centres gérés par Faso Hydro, des femmes déclarent ne pas pouvoir payer l'eau, leur mari ne leur donnant pas l'argent nécessaire. Elles sont alors contraintes, pour rapporter la ration quotidienne d'eau, de se rendre à des points d'eau – équipés ou non de PMH – où le contrôle est faible ou peu fiable (villages périphériques, hors périmètre d'affermage, parfois à plusieurs kilomètres). Cette situation illustre la difficulté de trouver un juste équilibre entre l'obligation des responsables à faire payer l'eau et la solvabilité de la demande. Si, aux bornes-fontaines, les fontainiers sont absolument tenus de faire régler l'eau car leur rémunération en dépend, aux PMH leur contribution est forfaitaire (300 ou 400 FCFA/jour soit l'équivalent de moins de 1 m³ d'eau, moins que le volume distribué quotidiennement). Quand on demande à la mairie comment font les plus pauvres pour s'approvisionner en eau, la réponse est la suivante : « *Ne vous inquiétez pas, nous avons notre propre organisation sociale* ». Ainsi il y aurait une régulation sociale dont, paradoxalement, pour des raisons propres au village, certains habitants ne bénéficient pourtant pas.

Compte d'exploitation

Tableau 27 *Compte d'exploitation sur la période de mai à octobre 2009 (en FCFA)*

Désignation	Gasseliki	Gorgadji	Mansila	Markoye	Seytenga	Titabe	Yaigo	Total
PRODUITS								
Vente d'eau aux bornes-fontaines	901 225	2 128 100	1 569 235	3 763 235	1 019 130	745 225	3 838 545	13 964 695
Vente d'eau aux PMH	0	149 250	96 055	220 500	35 400	0	103 300	604 505
Vente d'eau aux branchements privés	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Produits	901 225	2 277 350	1 665 290	3 983 735	1 054 530	745 225	3 941 845	14 569 200
CHARGES								
Personnel	391 710	654 585	476 770	1 167 785	378 770	326 825	1 102 805	4 499 250
Énergie				1 164 941	471 199		1 108 368	2 744 508
Maintenance	19 079	18 829	32 079	123 329	93 504	18 629	111 079	416 528
Gestion courante	54 622	49 672	48 822	38 022	39 347	42 022	47 422	319 929
Frais généraux (Faso Hydro)	398 906	385 841	390 841	385 841	385 841	385 066	384 466	2 716 802
Total Charges	864 317	1 108 927	948 512	2 879 918	1 368 661	772 542	2 754 140	10 697 017
Solde Trésorerie	36 908	1 168 423	716 778	1 103 817	-314 131	-27 317	1 187 705	3 872 183
PROVISIONS								
Provisions aux fonds de maintenance AEPS	222 338	555 580	400 677	992 670	291 038	188 675	1 030 593	3 681 571
Provisions aux fonds de maintenance PMH	0	105 750	75 275	156 150	26 900	0	74 575	438 650
Provisions aux fonds de renouvellement	287 808	291 498	302 562	504 786	244 124	284 124	504 786	2 419 668
Provisions aux fonds d'investissement	28 061	67 480	51 021	110 445	34 290	23 847	114 269	429 413
Total Provisions	538 207	1 020 308	829 535	1 764 051	596 332	496 646	1 724 223	6 969 302
Résultat	-501 299	148 115	-112 757	-660 234	-910 463	-523 963	-536 518	-3 097 119

Source : à partir de données fournies par Vergnet Hydro et Faso Hydro.

Le compte d'exploitation présente une trésorerie positive pour cinq des sept centres mais les résultats sont tous négatifs (sauf Gorgadji) dès que l'on provisionne les comptes de maintenance et de renouvellement. Les dépenses enregistrées en maintenance dans les charges permettront au bout d'un an de mieux apprécier la hauteur des provisions que Faso Hydro doit envisager au titre du fonds de maintenance AEPS. Une réduction de cette provision doit ainsi améliorer le résultat. Les simulations faites sur les volumes d'eau qui doivent être vendus pour équilibrer les comptes laisse entrevoir une moyenne de 6,5 à 7 litres d'eau par jour et par habitant en conservant un modèle de gestion réduisant au minimum les dépenses récurrentes.

Conclusion

La pérennisation du service de distribution de l'eau dans les petits centres du Burkina parait donc envisageable avec l'aide d'un exploitant professionnel qui fait jouer les économies d'échelle et la solidarité en intervenant sur plusieurs centres. Il reste à préciser quel est le seuil de bénéficiaires à retenir pour affirmer que l'exploitation des réseaux AEPS en affermage est véritablement pérenne. Plusieurs conditions apparaissent d'ores et déjà nécessaires.

La première est l'augmentation de la consommation d'eau par habitant : elle peut être obtenue par le développement de branchements privés (cette initiative est en cours sur 3 des 7 centres du périmètre d'affermage et une quarantaine de demandes a été reçue), par l'amélioration de la gestion des PMH (pour l'instant la seule proposition de Faso Hydro est de les fermer avec engagement de réouverture dès qu'une pénurie est ressentie au niveau du village) ou par une desserte plus rationnelle du village et une meilleure répartition des bornes-fontaines (à Mansila et Titabé des financements ont été trouvés pour remettre à niveau et construire des bornes-fontaines complémentaires).

Une deuxième condition concerne le prix de vente de l'eau ; or, s'il peut servir de paramètre d'ajustement, 500 FCFA par mètre cube semble être un seuil psychologique et économique (capacité à payer) difficile à dépasser. Une campagne de promotion et d'information auprès des habitants des centres peut également être une troisième condition de la pérennisation mais son coût ne peut pour l'instant pas être pris en charge par Faso Hydro qui cherche à s'associer à des ONG spécialisés dans ce but. Des financements complémentaires peuvent également être recherchés (coopération décentralisée, fondations), en guise de quatrième condition. À terme, un statut fiscal particulier pour les exploitants privés de services publics en zone rurale pourrait les inciter à se positionner sur ce marché.

Toutefois, si la question de la rentabilité est centrale lorsque l'on évoque la pérennité du service d'approvisionnement en eau, elle ne suffit pas à la garantir. Le contrôle et la régulation sont également essentiels. Or, il apparaît que les communes concernées n'ont qu'assez peu de maîtrise des fonctions déléguées à l'opérateur privé. Cela s'explique largement par la faiblesse des moyens tant humains que financiers dont disposent ces petites collectivités. En revanche elles jouent un rôle important de

communication aux administrés et d'information sur le service de l'eau (risques liés à l'utilisation de sources contaminées, justification du prix de l'eau, qualité du service rendu, etc.).

Le contrat d'affermage passé entre la commune et l'entreprise est un bon support de formation des communes qui doivent se préparer à exercer les compétences qui leur sont transférées. Il n'est pas encore, du fait de sa relative complexité au regard des faibles capacités des communes, un outil sur lequel les communes puissent s'appuyer pour faire respecter son cahier des charges à l'opérateur. Au-delà de l'exercice des compétences qui lui sont déléguées, l'opérateur joue un rôle qui s'apparente à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, par exemple avec la rédaction du règlement de service de la distribution de l'eau potable (annexe au contrat d'affermage).

Que faire face à cette asymétrie de moyens qui déséquilibre la relation entre le maître d'ouvrage et le délégataire (ressources humaines, moyens financiers) ? En milieu urbain, des formes de régulation autres que la contractualisation sont mises en place pour assurer la qualité du service « public » – comme la bonne diffusion de l'information aux usagers, la transparence des comptes, etc. – mais peu de mécanismes existent en milieu rural et dans les toutes petites communes.

Cependant, dans quelques pays voisins du Burkina Faso (Mali, Niger, Tchad), des mécanismes d'audit technique et financier ont été mis en place pour pallier ces difficultés, en s'appuyant sur une externalisation de certaines fonctions de la régulation et en faisant appel à des opérateurs indépendants.

Une expérience exemplaire se situe en région de Kayes au Mali, où depuis 2005 la direction nationale de l'hydraulique a donné mandat au bureau d'études 2AEP d'assurer les prestations de suivi technique et financier des adductions d'eau potable. Cette prestation est financée par une redevance sur le prix de l'eau payée par les usagers.

Au Tchad, des structures équivalentes, les Cellules de conseil et d'appui à la gestion ont bénéficié de l'appui de l'AFD dans le cadre du projet « 33 centres secondaires » terminé en septembre 2009 et de l'UE dans le cadre du Programme régional solaire.

À Maradi au Niger, un bureau de contrôle et de conseil « BCC » a contracté avec une trentaine d'associations d'usagers de l'eau avec pour mandat le suivi technique et financier des délégataires privés. Plus récemment à Tahoua, ces « BCC » ont contracté directement avec les communes.

Au Burkina Faso également, une expérience originale a été menée dans la région de Bobo-Dioulasso avec la création de l'Association pour le développement des adductions d'eau potable dans la région de Bobo-Dioulasso (ADAE), association à but non

lucratif qui assure une mission d'appui conseil ainsi que le suivi, la gestion technique, comptable et financière de 36 adductions d'eau potable simplifiées depuis 2000 à travers son centre de gestion.

L'espoir soulevé par ces petits opérateurs, auxquels seraient déléguées tout ou partie des compétences des collectivités, devrait nous convaincre de soutenir et renforcer en parallèle les collectivités délégantes et de mettre des mécanismes innovants garantissant le contrôle et la régulation des services.

Bibliographie

CONAN, H., J. ETIENNE et Y. VAILLEUX (2006), « À quoi sert d'aider le Sud ? », *Histoire* n°18, Economica/AFD, Paris.

ETIENNE, J. et A. BLANC (2008), « Vers des partenariats à l'échelle locale : opérateurs privés informels et systèmes associatifs d'approvisionnement en eau potable », *La lettre des économistes*, AFD, Paris.

RÉPUBLIQUE DU MALI (2007), « Stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable au Mali », Conseil des ministres du 28 novembre, Bamako.

ROUVIERE, M. (2007), « Le manuel des AUE », République du Tchad.

VALONY, M.-J. (2004), « Des communautés d'irrigants aux associations d'usagers de l'eau », Ur 044, CNEARC – GSE/IRD, Marseille.

Liste des auteurs

Carmen AREVALO-CORREA est architecte et urbaniste. Elle a une expérience professionnelle étendue dans l'élaboration des politiques de planification et de mise en œuvre de projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Elle a exercé des fonctions de haut niveau au sein d'instances publiques colombiennes, notamment vice-ministre de l'Environnement et directrice générale de l'entreprise de services publics de Barranquilla. Elle a également dirigé l'équipe régionale du Programme eau et assainissement de la Banque mondiale pour la région andéenne.

Contact : carevalo@culturacaribe.org

Aymeric BLANC est ancien élève de l'École polytechnique et de l'École nationale des ponts et chaussées. Après 7 ans passés à la Direction des relations économiques extérieures du ministère des Finances, il a rejoint le département de la Recherche de l'AFD en 2005 où il a dirigé un programme de travail sur les partenariats public-privé et les services publics dans les PED. Depuis août 2010, il est chef de projet à la division Eau et assainissement de l'AFD. **Contact** : blanca@afd.fr

Sarah BOTTON est sociologue, chef de projets à l'AFD (Cefeb Marseille) et chercheur associée au laboratoire Population environnement développement à Marseille (LPED, UMR 151 IRD-Université de Provence). Actuellement en charge des activités de formation « Partenariats public-privé » pour le Cefeb, elle a mené depuis 2000 des travaux de recherche autour de la problématique de l'accès aux services essentiels – notamment eau et assainissement – dans les grandes villes des PED (Argentine, Bolivie, Cambodge, Maroc, Vietnam) et auprès de diverses institutions (IRD, CNRS, ENPC, Engref, AFD, Unesco, Iddri, Suez-Environnement, EDF). **Contact** : bottons@afd.fr

Alexandre BRAILOWSKY est docteur en médecine spécialisé en santé publique et a effectué plusieurs missions humanitaires d'urgence au début des années 1990, avant d'être nommé directeur du Gret en Haïti (1995-1999). Il a rejoint le groupe Suez Environnement en devenant directeur du développement durable d'Agua Argentinas (1999-2006) où il s'est consacré à la mise en place de programmes permettant l'intégration de 500 000 habitants des quartiers à faible revenu aux services d'eau et d'assainissement. Après avoir été nommé directeur de programmes au sein de la Direction des relations institutionnelles, de la stratégie et du développement durable de Suez Environnement en 2006, il est depuis 2008 directeur de l'Ingénierie sociétale.

Contact : Alexandre.BRAILOWSKY@suez-env.com

Lise BREUIL, après une thèse de gestion sur le renouveau des partenariats public-privé pour la gestion des services d'eau et d'assainissement dans les grandes villes des PED, a rejoint l'AFD où elle est chef de projet et assure le financement et le suivi d'infrastructures liées aux services d'eau et d'assainissement en Méditerranée et en Afrique. **Contact** : breuill@afd.fr

Vivian CASTRO est socioéconomiste et experte sur les institutions chez Pöyry Environnement en France. Elle a travaillé auparavant sur les réformes des sociétés d'eau en Afrique pour le programme Eau et assainissement de la Banque mondiale (WSP). **Contact** : vivian.castro@poyry.com

Jérémie CAVE est doctorant au Laboratoire techniques territoires et sociétés (LATTS). Diplômé en sciences politiques de l'IEP Paris, il a travaillé pendant deux ans en tant que consultant auprès des collectivités locales françaises pour assistance à la gestion des services publics (Service public 2000). Depuis novembre 2008, il développe une thèse de doctorat sur l'économie politique de la gestion des déchets urbains dans deux villes de pays émergents (Inde/Brésil). **Contact** : cavej@enpc.fr

Bertrand DARDENNE est ingénieur civil du Génie rural, des Eaux et Forêts et docteur en économie du développement. Il est spécialiste de la gestion des services d'eau et d'assainissement dans les PED, dirige la société de conseil ASPA Utilities et est l'auteur de plusieurs ouvrages. **Contact** : bertrand.dardenne@aspa-utilities.com

Vianney DUPONT est chargé d'étude à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). **Contact** : vianney.dupont@pontos.org

Janique ETIENNE est titulaire d'un doctorat en sciences et techniques de l'environnement (ENPC). Après avoir travaillé pendant huit ans au département international du BURGEAP, elle a rejoint l'AFD en 1999, où elle occupe actuellement le poste de responsable adjoint de la division Eau et assainissement. **Contact** : etiennej@afd.fr

Béatrice HIBOU est directrice de recherche au CNRS et au Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po. Spécialiste d'économie politique comparée, elle travaille sur la signification politique des réformes économiques en Afrique subsaharienne, au Maghreb et en Europe du Sud. **Contact** : beatrice.hibou@sciences-po.fr

Jan G. JANSSENS est consultant pour JJC Advisory Services, anciennement auprès de la Banque mondiale. **Contact** : jangjanssens2009@gmail.com

Christophe LEGER est Ingénieur hydrogéologue Polytech'Orléans et titulaire d'un DESS d'Administration des entreprises. Il a conduit, en tant qu'expatrié (BRGM, ANTEA) de nombreux projets d'approvisionnement en eau potable en Afrique de l'Ouest. Depuis 2008, il a rejoint Vergnet Hydro en tant que directeur Technique et Développement. **Contact** : c.leger@vergnet.fr

Dominique LORRAIN est directeur de recherche au CNRS, Centre d'étude des mouvements sociaux (EHESS). Ses travaux actuels portent sur les transformations de l'action publique urbaine et plus particulièrement sur les politiques d'infrastructure : libéralisation, stratégies des firmes, relations entre public et privé, régulation. Il enseigne à Sciences Po Paris et dans le MBA conjoint de l'ENPC (Paris) et de l'université de Tongji (Shanghai). Il siège au comité scientifique de l'Institut de la gestion déléguée depuis sa création en 1997. De 2000 à 2005, il a été expert indépendant du *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF). Depuis 2007, il est membre du groupe de prospective de Suez Environnement (*Foresight Advisory Council*, FAC). **Contact** : Dominique.Lorrain@ehess.fr

Philippe MARIN est spécialiste senior de l'eau et de l'assainissement à la Banque mondiale. Expert en matière de réforme et de gestion des services de l'eau, il a – au cours des 17 dernières années – travaillé successivement dans le secteur privé et dans plusieurs institutions financières internationales dans plus de 40 pays développés et en développement. **Contact** : pmarin@worldbank.org

Pierre-Louis MAYAUX est doctorant à Sciences Po/CERI et attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'université de Rouen. Ses recherches en science politique et en économie politique portent sur les délégations des services d'eau potable et d'assainissement en Amérique latine. **Contact** : pierrelouis.mayaux@sciences-po.org

Frédéric NAULET est ingénieur en sciences de l'environnement et titulaire d'un mastère en socioéconomie du développement. Entre 2004 et 2009, il a coordonné pour le Gret au Cambodge puis au Laos les programmes Mirep d'alimentation en eau potable dans les petites villes. En 2009, il a rejoint le siège du Gret où il occupe le poste de chargé de projets/études au sein du pôle Accès aux services essentiels. Il travaille plus particulièrement sur les partenariats publics privés et les mécanismes de régulation dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. **Contact** : naulet@gret.org

Christelle PEZON a consacré sa thèse en sciences de gestion à l'histoire des services d'eau potable en réseau en France de 1850 à 1995. Après avoir dirigé le laboratoire GEA à l'Engref de Montpellier, elle a rejoint l'IRC aux Pays-Bas en 2008, où elle dirige le programme Eau, assainissement et hygiène en Afrique de l'Ouest francophone. **Contact** : christellepezon@yahoo.com

Sophie TREMOLET est une économiste spécialisée dans l'économie et la régulation des services d'eau et d'assainissement. Elle travaille sur des aspects de financement, de réformes institutionnelles et sur l'introduction de la participation du secteur privé dans le secteur. Elle est titulaire du diplôme de Sciences Po Paris et d'un Master en économie du développement de Columbia University à New York. Depuis 2004, elle est consultante indépendante et conseille des bailleurs de fonds, gouvernements, ONG et fournisseurs de services publics ou privés. **Contact** : sophie@tremolet.com

Olivier VALLEE est économiste, financier et docteur en science politique. Il travaille en Afrique comme consultant sur des questions monétaires et financières et de finances publiques. Il est l'auteur de nombreux travaux et articles sur l'économie politique du continent. **Contact** : ovallee@noos.fr

Hèla YOUSFI est maître de conférences au sein de l'équipe DRM-CREPA de l'université Paris Dauphine. Elle y est responsable du DU « Management des entreprises dans les pays émergents et en développement ». Elle enseigne principalement le management interculturel et le management stratégique. Ses recherches portent particulièrement sur l'influence de la culture sur la circulation des outils de gestion. **Contact** : yousfihla@yahoo.fr

Diego A. ZAMUNER est diplômé du master en économie du développement international de Sciences Po Paris, où il avait préalablement suivi le premier cycle spécialisé dans le monde ibéro-américain. Il est actuellement chargé de projets à l'agence AFD de Bogota. **Contact** : zamunerd@afd.fr

Liste des sigles et abréviations

AASA	<i>Aguas Argentinas S.A.</i>
ADAE	Association pour le développement des adductions d'eau potable (Burkina Faso)
AdeM	<i>Águas de Moçambique</i>
AEP	Alimentation en eau potable
AEPS	Réseaux d'adduction d'eau potable simplifiés (Burkina Faso)
AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée générale
Agbar	<i>Aguas de Barcelona</i>
Agosal	<i>Aguas de Saltillo (Mexique)</i>
AMAEM	<i>Aguas Municipalizadas de Alicante, Empresa Mixta (Espagne)</i>
APD	Aide publique au développement
ARM	Autorité de régulation multisectorielle
AUE	Associations d'usagers de l'eau (Afrique subsaharienne)
AySA	<i>Agua y Saneamiento Argentinos</i>
BAsD /ADB	Banque asiatique de développement / <i>Asian Development Bank</i>
BID	Banque interaméricaine de développement
BOO	<i>Build Operate Own</i>
BOT	<i>Build Operate Transfer</i>
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières (France)
CA	Conseil d'administration
CAF	<i>Caixa Economica Federal (Brésil)</i>
CCI	Chambre colombienne des infrastructures
Cefeb	Centre d'études financières, économiques et bancaires (France)
CERI	Centre d'études et de recherches internationales (Paris)
CET	Construction, exploitation, transfert

CIBE	Consortium d'infrastructures Bertin-Equipav (Brésil)
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIP	Cellule interne de privatisation (Niger)
CNRS	Centre national de la recherche scientifique (France)
COOPEL	Réseau coopératif communal d'électricité (Niger)
CRA	Commission de régulation de l'eau (Colombie)
CREE	Commission de régulation de l'électricité et de l'eau (Mali)
CYII	Entreprise Canal de Isabel II (Espagne)
DBL	<i>Design Build Lease</i>
DC	Unité Développement de la communauté (Argentine)
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	<i>Department for International Development</i> (Royaume-Uni)
DGG	Délégation globale de gestion (Mali)
DIEPA	Décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement
DNP	Département national de la planification (Colombie)
DO	Opérateur dominant
DPU	<i>Development Planning Unit</i>
DSP	Délégation de service public (Colombie)
EDF	Électricité de France
EDM	Énergie du Mali
EEOA	Eaux et Electricité de l'Ouest africain (Mali)
EHESS	École des hautes études en sciences sociales (France)
EMSA	<i>Empresa Sul-Americana de Montagem</i> (Brésil)
Engref	École nationale du Génie rural, des Eaux et des Forêts (France)
ENPC	École des Ponts ParisTech
EPAL	<i>Empresa Portuguesa de Águas Livres</i>
EPD	<i>Empresas Públicas Distritales</i> (Colombie)
EPMB	<i>Empresas Públicas Municipales de Barranquilla</i> (Colombie)
EPMC	<i>Empresas Públicas Municipales de Cartagena</i> (Colombie)

ESP	Entreprise de services publics
Findeter	Agence de financement du développement territorial (Colombie)
Fipag	Fonds d'investissement et de patrimoine de l'approvisionnement en eau (Mozambique)
FNDAE	Fonds national pour l'adduction d'eau en milieu rural (France)
FPMH	Forages équipés de pompes à motricité humaine
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques (France)
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
HCMV	Hô-Chi-Minh-Ville
HCMWSC	<i>Hô-Chi-Minh Water Supply Company</i> (devenue Sawaco)
IBA	<i>Imput Based Aid</i>
IDA	Association internationale de développement (<i>International Development Association</i>)
Iddri	Institut du développement durable et des relations internationales (France)
IFI	Institutions financières internationales
Inassa	<i>Sociedad Interamericana de Aguas y Servicios S.A</i> (Colombie)
INS	Institut national de la statistique (Niger)
IRD	Institut de recherche pour le développement (France)
JAC	<i>Juntas de acción comunal</i> (Colombie)
JV	<i>Joint venture</i>
LATTS	Laboratoire technique territoires et sociétés (France)
LPED	Laboratoire population environnement développement (France)
LRF	Loi de responsabilité fiscale (Colombie)
MAVDT	Ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement territorial (Colombie)
MCC	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
MDE	Ministère du Développement économique (Colombie)
MDR	Ministère du Développement rural (Cambodge)
MEH	Ministère de l'Énergie et de l'Hydraulique (Sénégal)

MIME	Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (Cambodge)
Mirep	Projet Mini-réseau d'eau potable (Cambodge)
MPG	Modèle participatif de gestion (Argentine)
Nigelec	Société nigérienne d'électricité
OBA	<i>Output Based Aid</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONAS	Office national d'assainissement urbain (Sénégal)
ONE	Office national de l'eau (Burkina Faso)
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement (Burkina Faso)
ONEP	Office national de l'eau potable (Maroc)
ONG	Organisation non gouvernementale
OPV	<i>Obras con Participacion Vecinal</i> (Bolivie)
OSE	<i>Obras Sanitarias del Estado</i> (Uruguay)
OSN	<i>Obras Sanitarias de la Nación</i> (Argentine)
PacepaC	Programme d'aménagement communal pour l'eau potable et l'assainissement au Cambodge
PAR	Programme d'application de la réforme (Mali)
Parpa	Plan national d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (Mozambique)
PDA	Plans départementaux de gestion de l'eau (Colombie)
Pe	Prix exploitant
Planasa	Plan national pour l'eau et l'assainissement (Brésil)
PLT	Projet sectoriel eau à long terme (Sénégal)
PMH	Pompe à motricité humaine (Burkina Faso)
PNUD/UNDP	Programme des Nations unies pour le développement/ <i>United Nations Development Program</i>
POP	Petits opérateurs privés
PPIAF	<i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i>
PPP	Partenariat public-privé
PRS	Programme régional de développement de l'énergie solaire (Afrique subsaharienne)
PSE	Projet sectoriel eau (Sénégal)

PUR	Plan urbain de référence (Niger)
RAD	Régie autonome des distributions (Maroc)
RSE	Responsabilité sociale d'entreprise
SAAM	<i>Sociedade de Abastecimento de Águas de Macao</i> (Macao)
Safelec	Société africaine d'électricité (Mali)
Samapa	<i>Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado</i> (Bolivie)
Sanepar	<i>Companhia de Saneamento do Paraná</i> (Brésil)
Sawaco	<i>Saigon Water Corporation</i>
SDE	Sénégalaise des eaux
SE	Suez Environnement
SEED	SE Eau et Développement
SEM	Société d'économie mixte
SFI	Société financière internationale
SGP	Système général de participation (Colombie)
SIU	Système consolidé d'information sectorielle (Colombie)
SNDE	Société nationale de distribution d'eau (Congo)
SNE	Société nationale des eaux (Niger)
Sodeci	Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire
Sonees	Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal
SPEN	Société patrimoine des eaux du Niger
SSPD	Surintendance des services publics domiciliaires (Colombie)
SSPP	Surintendance des services publics résidentiels (Colombie)
SWAOD	Société d'investissement de la municipalité de Shanghai pour le secteur de l'eau
TRI	Taux de retour interne
Triple A	<i>Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A</i> (Colombie)
UMR	Unité mixte de recherche
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USAid	<i>United States Agency for International Development</i>
WSP	<i>Water and Sanitation Program</i> Programme Eau et assainissement de la Banque mondiale

Qu'est-ce que l'AFD ?

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis près de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans neuf collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique

En 2009, l'AFD a consacré plus de 6,2 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et émergents et en faveur de l'Outre-mer. Ils ont notamment contribué à la vaccination de 1,8 million d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 7,3 millions de personnes et le soutien à 900 000 emplois dans le secteur productif. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement

Perceptions croisées et dynamique des réflexions

La participation du secteur privé dans le domaine des services d'eau et d'assainissement a fait l'objet d'analyses d'une grande diversité, tant sur le plan disciplinaire (économie, géographie, sciences politiques, histoire, sociologie, etc.) qu'en termes d'espaces et d'échelles d'étude (urbain/rural, monographies urbaines, analyses régionales, dynamiques mondiales). Ces travaux de chercheurs et d'experts ont été essentiellement menés au cours de la période 1990-2000 pendant laquelle les réformes d'ajustement structurel ont ouvert la voie aux grands contrats de délégation dans les villes du Sud.

Cet ouvrage collectif, à la frontière entre recherche académique et réflexion stratégique des acteurs du secteur, propose d'établir des passerelles entre ces différents travaux, depuis les réflexions sur les premiers réseaux urbains jusqu'à l'identification de formes innovantes de la participation du secteur privé post-consensus de Washington.

Synthèse d'un programme de cinq années de recherche à l'AFD sur les partenariats public-privé, cet ouvrage interroge la pertinence des modèles de délégation. Il montre aussi comment évolue la perception – par les acteurs du développement (bailleurs de fonds, chercheurs, experts) – du rôle du secteur privé pour la fourniture de l'eau et de l'assainissement dans les pays en développement.

Sous la direction de

Aymeric BLANC

*Chef de projet au sein de la division Eau et assainissement, AFD
blanca@afd.fr*

Sarah BOTTON

*Chef de projets pédagogiques Partenariats public-privé, CEFEB-AFD
bottons@afd.fr*