

document de travail

Mai 2007

40

La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle
de gestion publique efficace

Aymeric Blanc, AFD, département de la Recherche (blanca@afd.fr)
Alain Riès, AFD, département de la Recherche (riesa@afd.fr)

Département de la Recherche



Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Remerciements

Les auteurs remercient l'ensemble du personnel de PPWSA et l'agence AFD de Phnom Penh pour leur accueil et leur disponibilité, ainsi que les participants à la réunion de restitution du 14 février 2007 pour leurs commentaires.

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 officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Sommaire

	Résumé	4
	Introduction	6
1.	Des performances opérationnelles remarquables	7
1.1	Une évolution spectaculaire des indicateurs techniques	7
1.2	Une situation financière enviable	8
1.3	Une gestion commerciale de plus en plus professionnelle	8
1.4	Une tarification sociale et une préoccupation récente des besoins des populations pauvres	9
2.	Les raisons du succès	11
2.1	Les pré-requis	11
2.2	Une dynamique de changement rendue possible par la conjugaison de mesures internes et externes	11
2.3	Un modèle de management interne qui allie paternalisme et modernité	14
2.4	Le management externe : l'art de gagner des supports extérieurs dans un environnement spécifique	16
3.	Perspectives et enjeux	18
3.1	Quel modèle de croissance dans un environnement plus exigeant ?	18
3.2	La transmission du pouvoir : quelle vision à long terme ?	21
3.3	Quelles leçons pour d'autres sociétés au Cambodge et ailleurs ?	21
	Annexe 1. Organigramme de PPWSA (novembre 2006)	23
	Annexe 2. Indicateurs de performance de 1998 à 2006	24
	Annexe 3. Les opérateurs privés du secteur de l'eau au Cambodge	25
	Bibliographie	28

Résumé

La Régie des eaux de Phnom Penh (Phnom Penh Water Supply Authority ou PPWSA) a hérité d'une situation de délabrement total après la guerre. Sous l'égide d'un nouveau directeur général charismatique, elle a amorcé en 1993 un redressement spectaculaire. Les résultats atteints aujourd'hui sont remarquables et font de PPWSA l'une des sociétés de distribution d'eau les plus performantes de la région. La régie parvient à combiner un excellent rendement technique, une gestion commerciale qui gagne en professionnalisme et une rentabilité financière peu commune pour le secteur avec une politique de service aux populations pauvres de plus en plus adaptée.

Les raisons de ce succès tiennent sans doute aux spécificités de la situation de PPWSA : réseau concentré, accès à l'eau facile et aide internationale massive fournie dans le contexte d'urgence de l'après-guerre. Néanmoins, le changement de culture opéré par le directeur général – un véritable tour de force – est à l'origine des résultats obtenus. Cette dynamique s'est appuyée sur son *leadership* et la continuité du management, qui ont permis à la régie de progressivement gagner en crédibilité auprès de ses tutelles jusqu'à l'obtention, en 1998, de l'autonomie financière. PPWSA, a dès lors, pu introduire une gestion véritablement basée sur les résultats, avec un système d'intéressement très développé et un niveau moyen de rémunération analogue aux entreprises privées cambodgiennes. En interne, le management conjugue une certaine forme de paternalisme à des méthodes et des outils parmi les plus modernes. L'organisation est très centralisée et les ressources humaines bénéficient d'une attention toute particulière, les mots d'ordre étant éducation, responsabilisation, motivation et sanction. La gestion des dépenses est d'une rigueur hors normes. Enfin, la régie a une politique de protection sociale qui permet de pallier les déficiences de l'État cambodgien envers ses employés. En externe, PPWSA a reçu l'appui des plus hautes autorités politiques pour introduire une culture de règlement des factures d'eau à tous les niveaux de la société cambodgienne. La gestion des relations avec les bailleurs de fonds est également particulièrement fine, notam-

ment pour se protéger des influences extérieures.

PPWSA doit cependant faire face aujourd'hui à plusieurs défis. L'élargissement du périmètre d'intervention vers les zones périurbaines éloignées où vivent des populations pauvres constitue un premier facteur de fragilité du modèle. Par ailleurs, le déséquilibre grandissant en termes d'accès à l'eau entre la capitale et la province remet progressivement en cause l'octroi préférentiel à PPWSA des financements concessionnels du secteur et soulève la question de sa responsabilité vis-à-vis des autres centres (assistance technique, contrôle partiel ?) ou pour la gestion de l'assainissement. Le maintien d'une situation financière solide dans cet environnement plus exigeant nécessitera de trouver de nouvelles solutions, comme le recours à un endettement sans garantie de l'État inauguré en 2006 auprès de l'Agence Française de Développement (AFD).

Les perspectives de croissance de PPWSA risquent également d'imposer une évolution du modèle organisationnel interne, en introduisant davantage de délégation. À plus long terme se pose la question du devenir de la régie en cas de départ de son directeur général, véritable incarnation d'une certaine culture d'entreprise et sur lequel repose encore très largement la réussite. À cet égard, l'absence d'émergence d'un dauphin au sein de l'entreprise témoigne d'une certaine faiblesse de PPWSA sur la question de la transmission du pouvoir.

PPWSA prouve donc par son expérience qu'un pays en développement peut être capable d'une gestion publique performante et d'un processus de redressement spectaculaire. Des méthodes de gestion rigoureuse basées sur les résultats sont compatibles avec un statut public, y compris en termes de rémunération du personnel. Cette gestion « de type privé » n'est possible qu'en présence d'un régime d'autonomie financière. De plus, le statut public peut apparaître comme la garantie d'une qualité de service et d'un prix tenant compte des contraintes sociales de la population. Au Cambodge en effet, les grandes entreprises privées souffrent de la réputation de s'être souvent développées après guerre selon des logiques d'économie de rente

difficilement compatibles avec les objectifs d'un service public. En revanche, plusieurs partenariats public/privé (PPP) locaux existent à l'échelle des petites villes et les autorités du pays encouragent cette participation du secteur privé sous toutes ses formes, bien que le cadre réglementaire soit encore très lacunaire.

Les réserves formulées sur le processus d'apprentissage institutionnel au sein de PPWSA et sur la pérennité du modèle en cas de départ de son directeur général incitent à penser qu'il serait difficile de transposer tel quel ce modèle dans d'autres sociétés publiques du pays, voire dans d'autres pays. Même si certaines bonnes idées peuvent être retenues, la frontière entre la règle écrite et ce qui relève de marges d'interprétation se révèle, à l'analyse, sujette à des rapports

de pouvoir qui s'articulent sur des relations interpersonnelles, lesquelles se construisent au fil du temps. La régulation de la régie par ses tutelles échappe ainsi largement à un cadre rigoureux et reproductible. La situation d'Électricité du Cambodge (EDC), soumise à des règles assez analogues, montre à cet égard les risques encourus en l'absence des facteurs qui ont fait le succès de PPWSA.

On voit par là que la mise en œuvre dans un autre contexte de bonnes pratiques empruntées à PPWSA devra être adaptée à l'environnement socioculturel spécifique où elles sont introduites, mais surtout qu'elle devra être incarnée par une personnalité ayant suffisamment de qualités de leadership pour entraîner un changement de culture et susciter l'adhésion des bailleurs de fonds.

Introduction

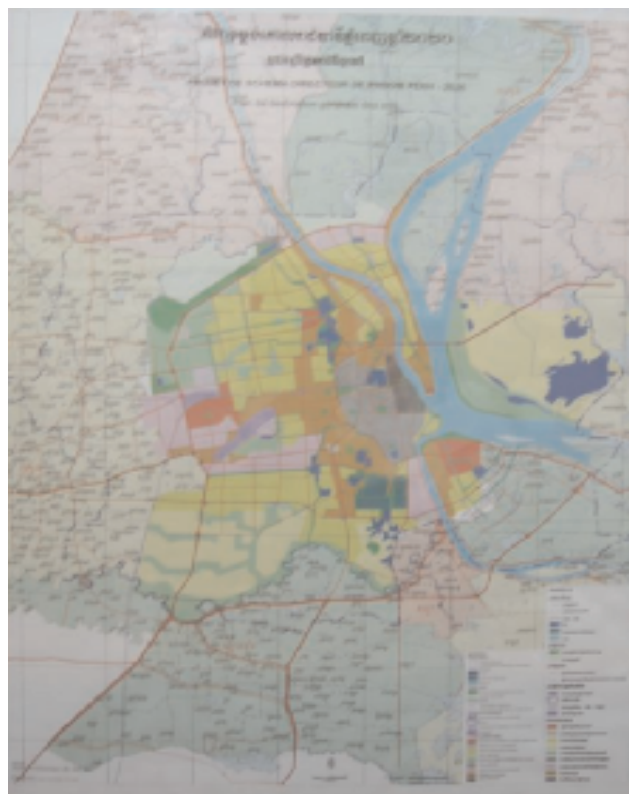
À l'heure où l'arrivée de partenaires privés dans la gestion du service public de la distribution d'eau est plus la norme que l'exception dans les pays développés comme dans les pays en développement, la question se pose de la comparaison des performances entre secteur public et privé. Plusieurs études¹ ont mis en évidence la difficulté d'effectuer une comparaison objective entre les modes de gestion, notamment du fait de différences de traitement fiscal, financier et comptable. Mais il est généralement admis que si l'entreprise privée est plus efficace que la régie pour dégager des gains de productivité, le partage de ces gains entre consommateurs, autorités et opérateur privé reste problématique. Certains n'hésitent pourtant pas à en conclure que la participation du secteur privé est nécessaire pour garantir une gestion efficace et un service de qualité, sans parler des perspectives de financement des investissements. L'analyse des performances de PPWSA va à l'encontre de cette idée. La présente étude qualifie tout d'abord la performance de PPWSA à travers quelques indicateurs pertinents, puis analyse les raisons de son succès avant de s'interroger sur ses perspectives et sur les leçons à en retirer pour la régulation des offices publics dans le monde.

PPWSA, une société marquée par l'histoire du Cambodge

Phnom Penh, la capitale du royaume du Cambodge, compte aujourd'hui environ 1,2 million d'habitants. Ses sept districts couvrent une superficie de 375 km² avec une forte concentration de la population dans les quatre districts centraux : près de 55 % de la population y résident sur un territoire de 28 km² situé à la confluence du Mékong et du Tonlé Sap.

La première usine de traitement des eaux de la capitale a été construite en 1895, sous protectorat français, par la compagnie d'eau et d'électricité du Cambodge². Après l'indépendance (1953), la régie des eaux a été dissociée de la compagnie d'électricité (en 1960). La régie des eaux a suivi la croissance de la ville. En 1975, la capacité de production atteignait 150 000 m³/jour et quelque 40 000 ménages étaient desservis par un réseau de 282 km. Pendant le régime khmer rouge

(1975-79), le réseau a cessé de fonctionner. La plupart des agents, notamment les plus qualifiés, ont disparu. Les installations ont été détruites ou laissées à l'abandon.



Agglomération de Phnom Penh (© PPWSA).

Le redémarrage enregistré lors du retour de la population en 1979 est resté très fragile, faute de fonds et de personnel qualifié. Avec une production de 63 000 m³/jour au début des années 1990, l'eau ne pouvait être distribuée que quelques heures par jour. La multiplication des branchements illégaux, en partie à l'initiative d'agents de la compagnie qui souhaitaient ainsi compléter leurs revenus, n'a fait qu'aggraver la situation.

La reprise en main de la régie a démarré en 1993 et une étape importante a été franchie en 1998 lorsque la société a pu bénéficier de plus d'autonomie. Les résultats obtenus en quelques années sont spectaculaires, tant au plan technique que commercial ou financier.

¹ Babusiaux, 2005.

² Ek Sonn Chan, 2006.

1. Des performances opérationnelles remarquables

Tableau 1. Comparaison des performances de PPWSA, 1998-2005

	1998	2005
Production annuelle (m3)	39 983 794	61 840 620
Ventes d'eau (m3)	16 431 121	56 168 218
Taux de perte technique (%)	58,9	9,2
Longueur du réseau (km)	455	1 237
Nb. de fuites réparées/km	0,30	0,10
Nb. de branchements	50 409	138 266
Effectifs	430	552
Nb. d'agents/1 000 branchements	8,5	4
Coefficient d'exploitation (%)	54	30
Créances clients (jours)	86	14

Source : indicateurs de synthèse PPWSA.

1.1 Une évolution spectaculaire des indicateurs techniques

L'indicateur probablement le plus significatif du redressement de PPWSA est le rendement global du réseau³, qui atteint actuellement 90 %⁴, contre seulement 36,3 % en 1998. Le niveau de ce ratio est tout à fait exceptionnel : à titre de comparaison, le rendement global des réseaux d'eau gérés par le meilleur quartile des opérateurs des pays en développement n'est que de 67 % (base de données PPI de la Banque mondiale⁵). Il s'agit cependant d'un indicateur purement indicatif, car il peut masquer des facteurs d'échelle (en fonction de l'extension du réseau).

Pour un réseau d'eau régulièrement entretenu⁶, des pertes techniques de huit à 10 m³/km/jour peuvent être considérées comme un standard acceptable. PPWSA se situe légèrement au-delà de cette cible, avec 12,5 m³/km/jour en 2005 mais, là encore, l'amélioration est spectaculaire (142 m³/km/jour en 1998).

La productivité de la société peut être approchée par le rapport entre le nombre d'abonnés et le nombre d'agents. Selon la base de données PPI de la Banque mondiale, la moyenne du meilleur quartile des opérateurs des pays en développement est de six agents pour 1 000 branchements : PPWSA fait désormais partie de ce groupe. Par ailleurs, le coefficient d'exploitation (charges d'exploita-

tion/produits) n'était que de 30 % en 2005. Enfin, la continuité du service est désormais assurée 24 h/24, ce qui n'était pas le cas en 1998 (10 h/jour).

La qualité de l'eau fait l'objet d'un contrôle régulier non seulement au niveau des unités de traitement (10 paramètres mesurés trois fois par jour, une analyse bactériologique par semaine et 39 paramètres vérifiés chaque mois) mais aussi au niveau du robinet (22 points de prélèvement chaque semaine).

³ Le rendement global est le produit des rendements technique et commercial de la société.

⁴ Le taux de recouvrement des factures dépasse aujourd'hui 99 %. Il était de 88,3 % en 1998, ce qui constituait déjà une amélioration sensible par rapport aux 50 % de 1993.

⁵ Carcas, 2005.

⁶ Même si les définitions utilisées ne sont pas exactement les mêmes, les indices linéaires de pertes « acceptables » sur la distribution de l'eau sont en France de 3 m³/km/jour en zones rurales, de 20 m³/km/jour en zones urbaines et de 7 m³/km/jour en zones intermédiaires. À Paris, où le réseau est dense et maillé, le rapport entre le volume consommé et le volume introduit dans le réseau (donc après production et stockage) est passé en 20 ans de 75 à 92 % (voir www.veoliawater.com), soit un niveau de pertes techniques proche de celui atteint aujourd'hui par PPWSA.

1.2 Une situation financière enviable

Les recettes tirées de la vente de l'eau ont plus que doublé entre 2000 et 2005, passant de 21,9 milliards de riels (KHR) à 55,4 milliards (environ 13,85 millions d'USD⁷). Cette forte croissance reflète l'augmentation du nombre de connexions nouvelles (+106 %), la progression des volumes d'eau potable consommés par client (+5 %) et la hausse des tarifs moyens (+26 %) à la suite d'une révision intervenue en 2001. Sur la période, les charges d'exploitation ont augmenté moins rapidement que les recettes (114 % contre 145 %) et cela, en dépit d'une forte revalorisation des salaires et du coût de l'électricité en 2005. Le coefficient d'exploitation s'améliore donc significativement, permettant à PPWSA de respecter largement le covenant fixé dans la dernière convention de financement de la Banque mondiale (inférieur à 50 %). La capacité d'autofinancement (CAF)

est substantielle (31,3 milliards de KHR, soit 7,8 millions d'USD en 2005) ; elle représente 48 % du chiffre d'affaires. L'ensemble de ces éléments permet à PPWSA d'afficher une rentabilité exceptionnelle pour le secteur, de 17 % en moyenne sur les cinq dernières années.

Avec des fonds propres représentant les trois quarts du total du bilan, un endettement à moyen/long terme réduit (82,7 milliards de KHR, soit 2,6 fois la CAF), un besoin en fonds de roulement maîtrisé et une trésorerie abondante générée par l'exploitation, PPWSA présente une structure financière particulièrement saine. Au 31 décembre 2005, la trésorerie s'élevait à 47,7 milliards de KHR (11,9 millions d'USD), générant des produits financiers substantiels qui viennent améliorer les résultats opérationnels de l'entreprise.

1.3 Une gestion commerciale de plus en plus professionnelle

Les performances commerciales sont excellentes : 99,7 % des factures sont encaissées (contre seulement 50 % en 1993), grâce à l'introduction progressive d'une culture de paiement et à une politique de déconnexion intransigeante. Les délais de recouvrement des factures auprès des administrations se sont considérablement réduits, permettant fin 2005 de ramener le montant global des créances clients à 15 jours de facturation.

Ces performances sont le résultat d'un travail considérable entrepris pendant les années 1993-1996 pour créer une

gestion clientèle à partir de rien : établissement d'un fichier clientèle tenu à jour, introduction d'un système de facturation informatisé, mise en place systématique de compteurs (12 % en 1993, 85 % en 1996, 100 % aujourd'hui) et cartographie informatisée de leurs emplacements depuis 2001. Des processus originaux de recouvrement des factures ont également été mis en place : relève des compteurs dans chaque quartier tous les deux mois (un quartier différent par semaine) ; renseignement du logiciel de facturation (depuis 2002) ; impression de factures à codes barres (pour accélérer l'encaisse) remises directement aux clients ; et paiements centralisés au siège de PPWSA ou, jusqu'en 2005, aux guichets de la Canadia Bank. Cette dernière solution, jugée trop coûteuse (30 000 USD/an), a été abandonnée au profit de deux points de paiement installés au pied des nouveaux châteaux d'eau financés par l'AFD (districts de l'aéroport et de Pochentong), avec transmission en temps réel des informations au siège par liaison télécom sans fil et guichet de réclamations permettant de recueillir les commentaires de la clientèle. De nombreux efforts visent



Château d'eau financé par l'AFD (© A. Blanc).

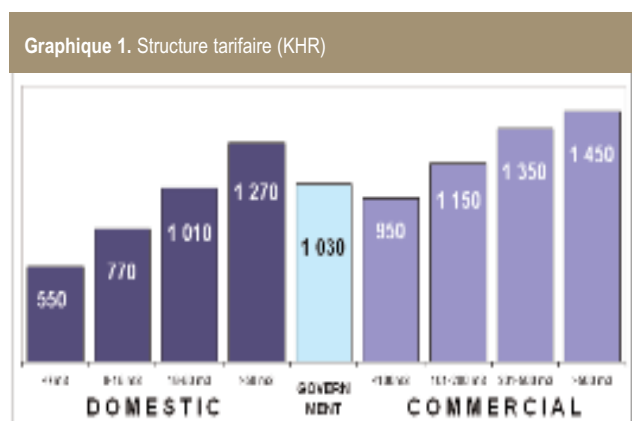
⁷ Sur la base de 1 USD = 4 000 KHR.

ainsi à accroître la satisfaction des clients (paiement décentralisé pour éviter des coûts de transport au centre de Phnom Penh, qui peuvent être supérieurs à la facture bimensuelle, intervention dans des délais réduits en cas

d'incident, etc.). Néanmoins, l'estimation de cette satisfaction est purement qualitative, à travers les réclamations ponctuelles, et ne fait pas encore l'objet d'enquêtes statistiques permettant de suivre un taux de satisfaction.

1.4 Une tarification sociale et une préoccupation récente des besoins des populations pauvres

Les tarifs ont été augmentés en 1997, puis en 2001 afin de pouvoir assurer à PPWSA un recouvrement total de ses coûts. Toutefois, la structure tarifaire choisie est celle des blocs croissants, qui permet de subventionner les faibles consommateurs par les grands consommateurs et les usagers domestiques par les usagers commerciaux.



Source : Ek Sonn Chan, 2006.

De plus, les tarifs moyens (0,24 USD/m³) restent abordables pour l'Asie⁸. La facture mensuelle d'un ménage pauvre (revenu moyen mensuel de 25 USD) peut être estimée à environ 1 USD (7 m³ d'eau), soit 4 % de son salaire. À 85 USD, le coût de raccordement au réseau est en revanche élevé, d'autant qu'il faut ajouter un dépôt de garantie de 3 mois de consommation ainsi que le coût de maintenance du compteur, soit au total un déboursement d'environ 110 USD, au-delà des moyens de certaines familles, en particulier dans les quartiers périphériques de la ville. Dans le cadre de la politique de réduction de la pauvreté du Cambodge, PPWSA a mis en place en 1998 la stratégie *Clean Water for the Poor* (« eau propre pour les pauvres »). La première mesure a consisté en un étalement du paiement sur dix, 15 ou 20 mois selon les moyens financiers des familles. En 2001, certaines populations des trois

districts périphériques ont bénéficié d'une subvention de 20 % du prix du branchement. Enfin, des actions ponctuelles de coopération ont été menées avec des ONG (comme PADEX, qui intervenait dans la fourniture de services d'eau avant 1993) pour la pose de réseaux tertiaires de standard inférieur au reste du réseau. Ces ONG, qui achetaient l'eau en gros à PPWSA pour la distribuer au sein des communautés pauvres, se sont heurtées à de nombreux problèmes de recouvrement.



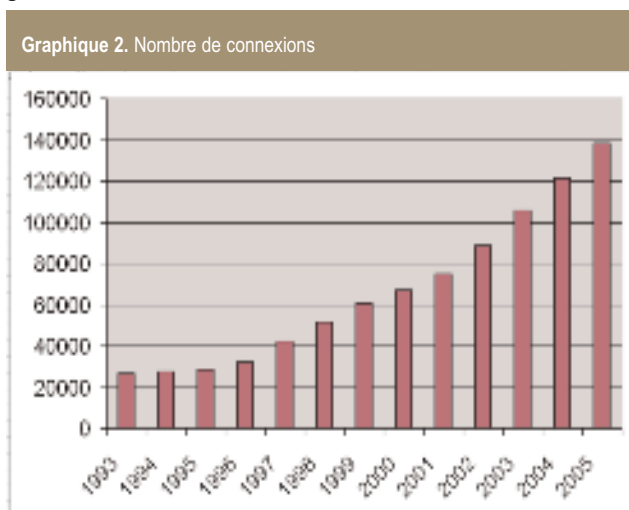
Problème d'accès à l'eau (© PPWSA).

Cette politique envers les pauvres est dans l'ensemble restée de portée limitée jusqu'en 2005, date à laquelle la Banque mondiale a mis en place un compte spécial de 260 000 USD destiné à financer 30, 50, 70, voire 100 %, des coûts de branchement en fonction de la situation financière des foyers⁹. Ce programme a financé 2 637 branchements en 2005 et 2 059 en 2006 (dont 501 à 100 %) pour

⁸ En comparaison, le prix est de 0,04 USD/m³ à Vientiane, 0,18 USD/m³ à Ho Chi Minh, 0,29 USD/m³ à Jakarta, 0,30 USD/m³ à Kuala Lumpur, 0,35 USD/m³ à Hong Kong, 0,49 USD/m³ à Séoul et 1,37 USD/m³ à Osaka (Banque asiatique de développement, 2004).

⁹ Une équipe de six enquêteurs se rend dans les foyers pendant deux à trois jours pour établir une notation en fonction de critères précis (situation de famille, logement, biens, revenus, aides d'État). Ces enquêtes ne font cependant pas l'objet de contrôles particuliers.

un montant d'environ 145 000 USD. PPWSA – qui était censée initialement alimenter ce fonds – paraît réticente à l'heure où les bailleurs s'orientent de plus en plus vers un financement de l'accès pour les pauvres reposant sur une approche de type *Output-Based Aid* (aide basée sur les résultats)¹⁰. Selon la direction commerciale de PPWSA, la quasi-totalité de la population des quatre districts centraux est aujourd'hui raccordée au réseau d'eau, contre environ 70 % dans les trois districts périphériques. Ces estimations sont difficiles à établir car elles dépendent du nombre moyen d'habitants par connexion (évalué à six) et de données de recensement pas toujours fiables. Les chiffres obtenus par la mission font plutôt état de 64 % de connexions directes pour l'ensemble de la ville, ce qui suggère – même en tenant compte des phénomènes de revente entre voisins ou de revendeurs privés – qu'il subsiste encore un nombre significatif de connexions à réaliser malgré les excellents résultats de PPWSA.



Source : PPWSA.

Sur ce point, les études empiriques montrent par ailleurs qu'une structure tarifaire par blocs croissants n'est pas toujours la meilleure solution pour les plus pauvres (inélasticité de la consommation par rapport au revenu, reventes d'eau dans les tranches hautes, etc.) et que le ciblage des populations pauvres comporte toujours des problèmes de délimitation. L'analyse économique suggère qu'une politique tarifaire plus efficace et plus équitable consiste à augmenter davantage le tarif moyen et à subventionner le coût des nouveaux raccordements, afin de faire jouer les solidarités entre populations déjà connectées et populations sans accès¹¹. Ce choix, bien qu'envisagé, n'a pas été fait à Phnom Penh du fait de la difficulté d'augmenter le prix de l'eau (cela nécessite l'approbation du Premier ministre) et de l'intérêt des bailleurs, des ONG ou des institutions multilatérales¹² pour délivrer des financements ciblés sur les pauvres.

Tableau 2. Taux de connexion à fin 2006

No	District	Population	Nombre de connexions	Taux de connexion (%)
1	Daun Penh	156 691	19 587	75
2	7 Makara	118 664	16 626	84
3	Chamcar Morn	237 822	28 124	71
4	Toul Kork	202 355	26 097	77
5	Russei Keo	267 546	21 848	49
6	Mean Chey	233 348	21 035	54
7	Danh Kor	118 466	9 395	48
Total Phnom Penh		1 334 892	142 712	64
	Takhmao	68 955	5 247	46

Source : PPWSA.

¹⁰ L'Association des maires de France (AMF) a financé pour 200 000 euros l'accès à l'eau du quartier de Sen Sok, constitué par des squatters délogés et replacés dans une zone nouvelle à 14 km du centre-ville. La ville de Paris vient également de donner son accord pour une enveloppe de 50 000 euros/an pour la réalisation de 1 000 connexions/an dans des quartiers ciblés de Phnom Penh.

¹¹ Voir Auriol et Blanc, 2006. Il faut noter néanmoins que la situation en Afrique et en Asie est très différente, puisque l'Afrique affiche des taux de connexion de l'ordre de 20 %, qui rendent la problématique de subventions à l'accès beaucoup plus urgente qu'en Asie. http://www.oecd.org/document/15/0,2340,fr_2649_33731_38464655_1_1_1_1,00.html

¹² Citons entre autres institutions qui subventionnent l'accès à l'eau dans les quartiers pauvres le CNUEH (Centre des Nations unies pour les établissements humains – Habitat), l'Urban Poor Development Fund, l'Asian Coalition Housing Rights, etc.

2. Les raisons du succès

2.1 Les pré-requis

Le redémarrage de PPWSA est intervenu dans un contexte de crise. Le réseau était à l'abandon et ses salariés avaient été dispersés. Il y avait donc urgence à lancer des actions d'envergure. Cette situation n'a cependant pas suffi pour déclencher un véritable redressement de la société, comme le montrent les résultats très limités obtenus pendant les 12 années d'autarcie du Cambodge qui ont suivi la chute du régime khmer rouge. Ceux-ci soulignent clairement les limites d'un redressement autocentré.



Branchements individuels (© A. Blanc).

Un autre élément de contexte a été déterminant : la signature des accords de Paris en 1991 et la formation d'une grande coalition entre le PPC (Parti populaire cambodgien) et le FUNCINPEC (Front uni national pour un Cambodge

indépendant, neutre, pacifique et coopératif) à la suite des élections de 1993. Le fragile équilibre politique qui en a résulté a permis un retour des bailleurs de fonds internationaux¹³. Ceux-ci ont débloqué des moyens importants afin d'obtenir des résultats immédiats et visibles auprès de la population mais aussi avec une volonté claire de réussite. Ces *success stories* devaient ensuite pouvoir servir de modèle pour un redressement plus général et durable du pays. Plus largement, les bailleurs de fonds sont à la recherche d'expériences réussies de ce type, qui permettent de dégager des bonnes pratiques et de justifier leur soutien sous forme de financement et de programmes d'appui. Le secteur de l'eau dans une capitale dévastée présentait à cet égard un intérêt particulier.

Enfin, les autorités locales ont manifesté leur volonté de reprendre en main la situation, en mettant en place une nouvelle direction à la tête de la PPWSA. Cette décision a été un signal fort supplémentaire pour les bailleurs de fonds.

Situation d'urgence, volonté politique locale, ressources financières externes disponibles et caractère stratégique du réseau d'eau potable de la capitale ont ainsi constitué le terreau dans lequel le redressement de PPWSA a pu prendre racine. Ce processus a été engagé en conjuguant une vigoureuse reprise en main en interne de la société à la mobilisation des appuis extérieurs disponibles.

2.2 Une dynamique de changement rendue possible par la conjugaison de mesures internes et externes

La dynamique du changement a reposé sur trois composantes clés : le leadership du directeur général ; le renforcement de l'autonomie de la société ; et la définition d'objectifs partagés par les tutelles, les employés et les bailleurs de fonds dans le cadre d'une politique de planification.

Leadership et continuité du management

Les enjeux et les problèmes rencontrés, de prévarication notamment, imposaient d'aller au-delà d'une simple réforme

¹³ Le soutien de la communauté internationale – et des ONG – a également été massif pour l'organisation des élections. Il faut rapprocher ces interventions du contexte international prévalant à la fin de la guerre froide et du retrait de l'aide de l'ex-URSS au Cambodge. De nombreux Cambodgiens formés ou en formation dans les pays de l'Est sont alors revenus dans leur pays.

de l'entreprise ou de la seule modification de son organisation. De fait, le nouveau directeur général de PPWSA, M. Ek Sonn Chan, s'est attelé à un véritable changement de culture. Trois mots d'ordre en résument la philosophie : éduquer, motiver et sanctionner. La mise en œuvre de ce changement a été progressive et, en dépit des obstacles qu'il a fallu contourner, elle a toujours reposé sur le principe d'exemplarité : un dirigeant n'est crédible que lorsque son comportement est cohérent avec ses propos. Ainsi, c'est parce qu'il paye sa facture d'eau qu'un directeur est en droit d'exiger que les autres fassent de même. Ce type d'approche va à l'encontre d'un modèle où le non-respect des règles est un attribut de pouvoir.

Impulser un tel changement prend du temps et il aura fallu près de quatre ans pour construire une crédibilité dans un contexte adverse. Le maintien dans la durée d'un cap constant est un élément clé du succès de PPWSA. Nommé en 1993, le directeur général est toujours en poste et il jouit d'une autorité à la fois reconnue et non contestée. Outre ses relations et sa formation de base d'ingénieur, sa désignation a été dictée par un autre critère – sa capacité à nouer un dialogue avec les bailleurs de fonds internationaux. Pour cela, la pratique des langues étrangères était indispensable, ce qui n'était pas évident au vu de l'histoire du pays (massacre de la population éduquée par les khmers rouges et formation des cadres dans les pays de l'Est pendant les années 1980). Il lui a aussi fallu se familiariser avec plusieurs contextes culturels (organismes internationaux, France, Japon) et comprendre ses partenaires, leurs logiques et leurs procédures.

Le pilotage du redressement exigeait une coordination délicate des actions. Ainsi, l'amélioration des performances



Nouvel accès à l'eau (© PPWSA).

commerciales ne pouvait que reposer sur une articulation fine entre des mesures de lutte contre la fraude et un renouvellement du réseau et des compteurs, avec l'appui des bailleurs de fonds. Dans le contexte particulier du secteur, l'équilibre financier de la société a dû être restauré sans compromettre l'accès à l'eau potable des populations à bas revenu, ce qui a constitué un autre défi.

Autonomie et transparence

PPWSA est un établissement public chargé de produire et de distribuer l'eau potable dans la ville de Phnom Penh et dans les quartiers périphériques de la ville¹⁴. L'assainissement relève des compétences de la municipalité de Phnom Penh et du ministère des Travaux publics. PPWSA a pu obtenir son autonomie¹⁵ opérationnelle et financière¹⁶ après trois ans d'efforts. La compagnie collecte désormais ses revenus sans être soumise à la *Treasury Law*¹⁷ et paye directement ses charges à travers des comptes bancaires ouverts à son nom. Dans le secteur, seule la SWSA (Sihanoukville Water Supply Authority) dispose d'une telle autonomie¹⁸ : deuxième société d'eau du Cambodge, sa taille est sans commune mesure avec PPWSA, car elle ne dispose que de 48 agents dont deux ingénieurs. En 2005, ses recettes s'établissaient à 1,3 milliard de KHR (soit 2,5 % de celles de PPWSA) pour 2 800 branchements. Dans les faits, l'autonomie de SWSA se révèle bien moindre que celle de PPWSA. Les décisions, y compris celles qui sont usuellement considérées comme de gestion courante (recrutements d'employés et de prestataires, sanctions, etc.) ne sont prises qu'avec l'accord ou l'aval des tutelles. Il en résulte dans le meilleur des cas des délais et, dans le pire, une absence de décision préjudiciable pour l'entreprise. Cela reflète un sentiment de peur et un manque d'initiative par rapport à l'autorité centrale, très répandus au Cambodge.

Bien que disposant d'un statut analogue, EDC n'a pas connu le redressement spectaculaire de PPWSA¹⁹. Cela

¹⁴ Statuts de PPWSA, article 2.

¹⁵ Cette autonomie est importante en termes de responsabilisation de l'entreprise. Le fait qu'elle ait été octroyée après plusieurs années d'efforts est une marque de reconnaissance du travail accompli et de confiance pour l'avenir.

¹⁶ Décret du 19 décembre 1996.

¹⁷ Avec ce système, les administrations sont obligées de reverser leurs recettes au budget général de l'État.

¹⁸ La ville de Siam Reap devrait elle aussi obtenir son autonomie, le processus touchant à son terme (signature attendue du Premier ministre).

¹⁹ Banque asiatique de développement, 2003.

tient en partie aux différences de taille de sociétés, d'enjeux sectoriels, d'historique des entreprises²⁰ ou de personnalités en place. Cela s'explique aussi par les marges de manœuvre que PPWSA a su se créer, à travers son règlement intérieur, pour le recrutement et la motivation du personnel (notation, classification, modalités d'augmentation, primes), les conditions de travail mais aussi pour les sanctions (conseil de discipline, conditions de licenciement). Ce document apporte clarté et transparence aux relations entre les employés et l'entreprise.

La gestion quotidienne de la société est déléguée au directeur général désigné conjointement par le ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (MIME) et par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Le directeur général peut s'appuyer sur les règles mises en place. Il dispose ainsi d'une capacité de résistance à d'éventuelles interférences extérieures en matière de gestion du personnel, qui dépasse son poids personnel.

Le conseil d'administration est composé des représentants de quatre ministères (MIME, MEF, ministère des Travaux publics et des Transports et ministère de l'Intérieur), de la municipalité de Phnom Penh, du directeur général et d'un représentant des employés. Le conseil arrête les comptes, approuve les budgets et programmes d'investissement annuels ainsi que leur financement, est décisionnaire en matière de structure organisationnelle et adopte le règlement intérieur. Il se réunit tous les trimestres pour faire le point sur l'avancement du programme de travail.

L'autonomie est limitée par d'autres textes réglementaires²¹. Ainsi, les décisions du conseil requièrent une autorisation finale du MIME et du MEF. Ces deux ministères doivent ainsi délivrer un avis de « non-objection » sur les procès verbaux des réunions du conseil, les rapports de gestion et les comptes. Mais, comme en interne, PPWSA a su trouver vis-à-vis de son environnement des marges de manœuvre plus importantes que ne le laissent penser les textes. Celles-ci tiennent à la confiance dont jouit la société, loin d'être acquise au départ et qui a dû être construite au fil du temps. Pour cela, PPWSA a mis en place une politique de transparence, grâce à la production et à la diffusion régulières d'indicateurs de performance et de rapports d'activité. Tous les ans, les comptes et les procédures font l'objet d'un rapport d'audit et d'un rapport de contrôle interne, réalisés par un cabinet international. Cette transparen-

ce et la qualité des résultats de la société contribuent à donner en pratique une autonomie plus grande à PPWSA, ce qui la rapproche d'un établissement public à caractère industriel et commercial. PPWSA a pu ainsi s'affranchir des pratiques de micro-management par le conseil d'administration ou par les tutelles.

Des objectifs partagés

Le fait de rendre compte est aussi pour PPWSA une manière de susciter l'adhésion. Les résultats trimestriels sont présentés de manière synthétique au conseil d'administration, ce qui permet de centrer les débats sur les problèmes essentiels. Ces résultats sont ensuite commentés par le directeur général devant l'ensemble du personnel.

Le principal outil de dialogue avec les autorités de tutelle est le *Plan de développement du secteur de l'eau*. L'étude du plan de développement pour l'alimentation en eau du grand Phnom Penh à l'horizon 2020 vient de se terminer, avec l'appui de la coopération japonaise (JICA). Le plan national de développement stratégique 2006/10 est lui aussi en phase de finalisation. Cette approche du développement par la planification, qui dans le cas précis s'intègre dans un dispositif de plans quinquennaux prévus par la constitution, est classique dans le secteur de l'eau. La planification apporte transparence dans les relations entre la société et l'État en fixant les objectifs et en définissant les besoins d'accompagnement (plan de formation, financements). Elle prédétermine les investissements que l'entreprise devra réaliser.

La direction générale de PPWSA met également en avant la participation de la population à ses efforts de développement. Ainsi, des connexions frauduleuses sont spontanément dénoncées et des fuites sur le réseau signalées.

²⁰ SWSA a été créée à partir d'un département du ministère qui assure aujourd'hui sa tutelle technique alors que PPWSA était auparavant sous la responsabilité de la municipalité de Phnom Penh, ce qui a facilité les choses. En 2006, 18 agents de SWSA sur 48 étaient des fonctionnaires payés par le gouvernement et non directement par l'entreprise, contre un seul agent dans le cas de PPWSA.

²¹ Banque mondiale, 2006.

2.3 Un modèle de management interne qui allie paternalisme et modernité

Une organisation centralisée autour d'une figure tutélaire

L'organisation s'appuie fortement sur la figure très charismatique de son directeur général, dont la présence permanente au sein des équipes assure une cohésion peu commune dans ce type de société. M. Ek Sonn Chan est sans cesse auprès des clients, rend visite aux équipes de nuit qui réalisent les travaux de pose des conduites ou préside l'ensemble des réunions internes de suivi des indicateurs de performance ou d'évaluation des agents. Si l'initiative est encouragée – avec des prix pour les meilleures idées innovantes par exemple – toutes les décisions sont concentrées entre les mains du directeur général, envers qui l'ensemble du personnel témoigne le plus grand respect. Incarnation de l'autorité du chef, il est aussi le garant d'un ensemble de valeurs morales et d'une certaine éthique du travail et est un peu perçu comme un père de famille dans un contexte marqué par le confucianisme. Le port de l'uniforme de la régie, qui a suscité des résistances les premières années, est aujourd'hui un motif de fierté pour les employés.

La plupart des cadres dirigeants sont présents dans la société depuis 1993, voire même avant pour certains. M. Ek Sonn Chan a constitué auprès de lui une équipe rapprochée de quelques personnes à la loyauté indéfectible (comme le directeur commercial et le directeur financier adjoint, arrivés en même temps que lui à PPWSA). Par ailleurs, tous les indicateurs de suivi et de contrôle des performances sont centralisés au niveau du directeur financier (voir annexe 2).

Les termes de l'échange : protection sociale contre obéissance et loyauté

Il est intéressant de noter que dans un pays où la protection sociale est quasi inexistante, PPWSA a mis en place un ensemble de mesures pour ses employés permettant de suppléer aux carences de l'État. Elle a ainsi créé le premier système de retraite opérationnel au Cambodge²² qui, même s'il est encore rudimentaire²³, renforce la fidélité des employés et leur permet de « se donner entièrement à leur tâche sans se préoccuper de leur avenir »²⁴. Par ailleurs, un fonds de solidarité alimenté par les contributions de tous

permet d'octroyer des prêts sans intérêt aux employés les plus démunis. Enfin, un programme de logements sociaux a été mis en place et a, à ce jour, permis la construction de 16 petites maisons individuelles en bois dans la zone de Sen Sok (zone d'habitation nouvelle à 14 km du centre-ville) pour loger des familles de la régie.



Logements sociaux (© A. Blanc).

Le développement des ressources humaines comme facteur clé du succès



Travaux d'extension de réseau (© PPWSA).

²² Le pays s'est doté d'une loi de retraite pour les fonctionnaires mais les décrets d'application sont encore en discussion.

²³ Un fonds est abondé avec une contribution de 6 % du salaire de l'employé, auxquels s'ajoutent 5 % versés par la régie et 2 % de l'ensemble des bénéfices de l'année. Ce fonds verse aujourd'hui une pension fixe d'environ 70 USD à 58 retraités mais peu de simulations sont faites sur la pérennité du système.

²⁴ Propos de M. Ek Sonn Chan recueillis le 13 décembre 2006.

Loin d'être une déclaration lénifiante et privée de sens, l'intérêt porté aux ressources humaines est réellement au cœur de la stratégie de PPWSA. Ainsi, une attention toute particulière est accordée au recrutement et à la promotion d'un personnel jeune et diplômé, ainsi qu'à une politique de formation de l'ensemble du personnel. PPWSA est ainsi dotée d'un centre de formation aux métiers de l'eau, mais les employés les plus méritants sont également envoyés en formation à l'étranger (Thaïlande, Japon²⁵).

La motivation et la responsabilisation sont également des éléments très forts de la nouvelle culture progressivement mise en place par M. Ek Sonn Chan, à travers un système de bonus et de pénalités en fonction des résultats, qui va au-delà des systèmes d'incitation pratiqués dans les entreprises privées les plus libérales. Tout d'abord, l'ensemble du personnel est évalué trimestriellement et reçoit une notation tenant compte de ses résultats chiffrés, qualitatifs, humains (notamment le travail en équipe) et de son absentéisme (y compris les congés maladie et de maternité !). Cette note sert de base à la répartition de rémunérations additionnelles mensuelles²⁶ et aux promotions²⁷. À cela s'ajoutent des incitations particulièrement attractives par exemple pour les équipes d'intervention en cas de fuite sur le réseau d'eau, ce qui permet des performances record (7 % de pertes techniques du fait de délais très courts). Pour ces équipes mobilisées 24 h/24 et dont le salaire mensuel moyen est de l'ordre de 70 USD (contre 45 USD pour un poste équivalent dans le secteur privé cambodgien), ces primes permettent parfois d'augmenter leur salaire de 50 %. Après plusieurs années de rattrapage salarial, les niveaux de salaire sont aujourd'hui à peu près équivalents à ceux du privé (voire supérieurs pour les bas salaires). Réciproquement, les fautes sont sévèrement sanctionnées (après une période de transition, les licenciements se sont stabilisés à deux à trois par an, pour un effectif de 566 personnes).

Cette approche a été introduite petit à petit, selon un processus de « transformation silencieuse »²⁸ plutôt que d'affrontement brutal, en prenant soin de ne pas heurter les personnels les plus résistants au changement, notamment ceux qui, déjà âgés, profitaient d'un certain immobilisme de l'ancien système et ont été écartés des postes opérationnels pour les pousser peu à peu au départ.

Enfin, le déséquilibre du marché du travail cambodgien



Travaux d'extension de réseau (© PPWSA).

place PPWSA en situation de force pour les recrutements de nouveaux diplômés qui acceptent de travailler gratuitement les six premiers mois pour acquérir une première expérience et ne sont véritablement embauchés qu'après un examen et une période probatoire dépassant parfois 12 mois. Cette politique sélectionne les éléments qui font preuve de loyauté et de compétence mais elle empêche surtout les recrutements par passe-droit.

Ces éléments – qui peuvent évoquer un modèle que l'on qualifierait en Occident de paternaliste – sont habilement mêlés aux technologies les plus modernes et à une gestion économe peu commune.

Un recours aux technologies les plus modernes

Le système d'information de l'entreprise est performant et les différents logiciels de comptabilité, facturation, gestion clientèle, etc., sont intégrés au sein d'un même système tournant sous Windows (Navision) mis en place en 2001. Le programme de détection des fuites, la cartographie informatisée des compteurs, la transmission longue distance et sans fil de données de paiement, le traitement des factures par lecture optique de codes barres, témoignent que PPWSA utilise les moyens les plus modernes à sa disposition pour se conformer aux meilleurs standards internationaux.

²⁵ Un important programme de formation financé par la JICA a permis d'envoyer 29 agents de PPWSA pour une période de un à trois mois au sein de la régie de Tokyo et 12 autres agents en Thaïlande. Il faut rappeler que dans les années 1980, l'essentiel des formations étaient réalisées en ex-URSS.

²⁶ En plus du bonus annuel légal au Cambodge de trois mois de salaire si les résultats de la société dépassent 20 % du chiffre d'affaires.

²⁷ Des promotions exceptionnelles viennent également récompenser chaque année celui qui a eu la meilleure idée d'amélioration dans chaque département.

²⁸ Jullien, 2005.

« Un sou est un sou »

L'un des éléments les plus frappants de la gestion de M. Ek Sonn Chan est son attention permanente à toutes les dépenses et sa recherche infatigable du meilleur service au meilleur coût. Il en va ainsi avec les fournisseurs, dont les prix sont négociés âprement à la baisse, ou avec les achats d'équipements qui sont contrôlés avec la plus grande minutie et impitoyablement renvoyés à la moindre non-conformité ; de même, plusieurs alternatives sont systématiquement comparées afin de choisir la plus optimale : recours à des relevés de compteurs extérieurs (payés au résultat) pour

stimuler la concurrence ou intégration de tous les relevés au sein du personnel, contrat avec la Canada Bank pour l'encaissement des factures ou développement de guichets propres, etc.

Cette optimisation des dépenses se retrouve dans l'utilisation des financements des bailleurs de fonds. Les dépenses effectives sont régulièrement inférieures aux enveloppes définies²⁹ sans rien céder sur le niveau des prestations attendues, amenant PPWSA à proposer des réalisations additionnelles pour ne pas laisser des financements inutilisés.

2.4 Le management externe : l'art de gagner des supports extérieurs dans un environnement spécifique

Des conditions favorables

Le site de la ville de Phnom Penh est particulièrement favorable au développement d'un réseau d'eau peu coûteux. Grâce au Mékong, les ressources en eau sont abondantes et de bonne qualité, ne nécessitant pas de traitement chimique important. Les besoins de pompage sont d'autant plus limités que la ville s'étend sur une plaine³⁰. Ces éléments ont bien sûr un impact favorable sur les charges d'exploitation de la société.

Le réseau est de taille limitée et concentré sur les zones centrales de la ville. L'ensemble des services (direction générale, finances, administration et ressources humaines, planification, production et distribution, clientèle) a pu être regroupé sur un seul site, ce qui favorise la cohésion de l'entreprise. En dehors des agents affectés à l'exploitation des usines de traitement de l'eau et aux deux antennes commerciales ouvertes fin 2006 sur les châteaux d'eau en périphérie, l'ensemble des agents travaille au siège, qui est situé en centre-ville. PPWSA s'attache à conserver les avantages de cette situation en termes de charges d'exploitation et de fonctionnement, en développant des liaisons en temps réel entre les ordinateurs des deux antennes et son ordinateur central. Par ailleurs, un système de commande centralisé des pompes des stations va être installé au niveau du siège.

Le soutien du gouvernement

Dans un pays très centralisé comme le Cambodge, les marques de récompense ou les réprimandes émanant des plus hautes autorités sont suivies avec beaucoup d'attention. PPWSA bénéficie du soutien du Premier ministre Hun Sen. Celui-ci s'est manifesté publiquement lors de l'inauguration d'une nouvelle station de traitement en 2005, en félicitant le directeur général pour ses résultats et en rappelant que PPWSA était la seule entreprise au Cambodge capable de rembourser par anticipation sa dette à l'État³¹. Cette reconnaissance a fait l'objet d'une large diffusion et participe de la politique de communication externe de la régie, par ailleurs assez discrète. À une autre occasion en 2000, le Premier ministre avait fait savoir qu'il payait sa facture d'eau et que tout le monde devait faire de même, facilitant grandement le recouvrement de PPWSA auprès de la haute fonction publique et des personnalités.

²⁹ La réalisation de deux châteaux d'eau sur financement AFD s'est traduite par des dépenses inférieures de 20 % au budget prévisionnel.

³⁰ Cette situation est nettement moins favorable pour l'assainissement de la ville.

³¹ Il s'agit au demeurant d'une saine mesure de gestion financière. PPWSA qui dispose d'une trésorerie dépassant ses besoins opérationnels à court terme (47 milliards de KHR au 31/12/2005, soit plus d'une année de charges) a remboursé par anticipation le solde d'un prêt présentant un taux d'intérêt (8,5 %) deux fois supérieur au taux de rémunération de sa trésorerie.

Les délais de recouvrement des factures des administrations se sont réduits significativement. Contrairement aux factures des particuliers et des entreprises, qui sont suivies par la direction commerciale, les comptes des administrations relèvent de la direction financière et font l'objet d'une vigilance particulière du directeur général. En 2003, PPWSA a réussi à obtenir de l'administration le remboursement de sommes importantes au titre du paiement de factures anciennes. Outre les soutiens évoqués ci-dessus, PPWSA a pu arguer que la société ne respectait plus les covenants mis en place dans le cadre du prêt de la Banque mondiale.

Les apports déterminants des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont eu un rôle central pour accompagner les efforts de redressement engagés par l'entreprise. La société n'ayant au départ aucune capacité d'autofinancement, ce sont eux qui ont financé la remise en état, puis l'extension, des installations.

La France est intervenue la première en finançant la remise en état de la petite station de traitement des eaux de Cham Carmorn, suivie massivement par le Japon. À partir de 1997, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont également intervenues.

Les projets³² ont permis de réhabiliter puis d'étendre la capacité de traitement des eaux, qui est passée de 63 000 m³ en 1993 à 235 000 m³ en 2006. Parallèlement, le réseau initial de 282 km a été entièrement remplacé et étendu (1 382 km en 2005). PPWSA dispose donc d'un réseau neuf, une situation exceptionnellement rare chez les opérateurs des pays en

développement et même des pays développés.

En comptant l'assistance technique, la formation et la contribution à l'amélioration des systèmes d'information, PPWSA a bénéficié entre 1993 et 2006 d'environ 140 millions d'USD, répartis pour les deux tiers en subventions et pour un tiers en prêts³³. Par leurs apports en subventions à l'État rétrocédées dans les mêmes conditions à la société, les bailleurs de fonds ont contribué à la constitution des fonds propres de PPWSA. Cette situation explique les oppositions de principe des autorités cambodgiennes à une privatisation du principal pourvoyeur de subventions. Celles-ci ont aussi permis de maintenir à un faible niveau le tarif d'équilibre de l'eau à Phnom Penh.

Dans un autre registre, il faut souligner que les procédures d'appel à la concurrence mises en place avec les bailleurs participent à la politique de transparence et de responsabilité de PPWSA.

Par la formation du personnel, les bailleurs de fonds ont contribué à la constitution du capital humain de l'entreprise et au renforcement de celui du ministère de tutelle technique. Plus largement, ils ont permis une ouverture internationale et l'accès aux bonnes pratiques d'autres sociétés des eaux (jumelages avec l'Australie et le Japon notamment). L'importance de ces voyages d'études et de ces échanges ne doit pas être sous-estimée. Elle constitue une source d'inspiration et d'idées pour maintenir la société au meilleur niveau et aide à construire une vision de ce que pourrait être PPWSA dans le futur. Enfin, les prix obtenus au niveau international³⁴ viennent récompenser les résultats de l'entreprise et son directeur général.

³² De manière plus précise, les principaux projets ont porté sur : a) la réhabilitation d'urgence (1996-99) de la principale station de traitement, Phum Prek (subventions japonaises et françaises) ; b) la rénovation (1997) et l'extension (1999) de la petite station de traitement de Cham Carmon (protocole français) ; c) la réhabilitation (1997-99) des conduites secondaires du quartier du 7 janvier (JICA) ; d) la construction (1999-2002) de la nouvelle station de traitement de Chruoy Chang War (prêt de la Banque mondiale) ; e) le remplacement (1999-2002) des conduites primaires de transport (prêt de la Banque asiatique de développement) ; f) l'extension (2001-2003) des capacités de Phum Prek (don japonais) ; g) le développement (2001-2003) des réseaux de distribution secondaire et tertiaire (prêt de la Banque mondiale) ; h) la construction (2004-06) de trois réservoirs (subvention AFD et prêt de la Banque mondiale) ; i) le doublement (2006) de la capacité de Chruoy Chang War et l'extension (2006) du réseau de distribution (prêt AFD).

³³ Subventions : Japon (70 millions d'USD), France (12,1 millions d'euros), Banque mondiale/PNUD (2,8 millions d'USD). Prêts : Banque mondiale (25,9 millions d'USD), Banque asiatique de développement (12,5 millions d'USD), AFD (11,1 millions d'euros).

³⁴ ADB's Water Prize en 2004 et Ramon Magsaysay Award for Government Service en 2006.

3. Perspectives et enjeux

Après 13 ans d'effort, PPWSA fait aujourd'hui partie des *success stories* reconnues et mises en avant au niveau international par les bailleurs de fonds. Une dynamique de progrès a été enclenchée avec l'appui du gouvernement et le soutien de la communauté internationale. Les résultats

sont spectaculaires. Pour PPWSA pourtant, le maintien de cette dynamique de croissance constitue un véritable défi, compte tenu de l'évolution de son contexte d'intervention. Cela exige de sa part une forte capacité d'anticipation pour pouvoir continuer à être une force de proposition.

3.1 Quel modèle de croissance dans un environnement plus exigeant ?

Le développement du réseau dans un périmètre élargi

Le centre-ville étant maintenant largement équipé, l'extension du réseau va devoir se poursuivre dans les quartiers périphériques alors que la population de la ville de Phnom Penh est appelée à une forte croissance (2 millions d'habitants prévus en 2020 contre environ 1,3 million d'habitants en 2005³⁵). Si la population des quatre districts centraux est appelée à décroître légèrement, celle des trois districts de la périphérie devrait plus que doubler et représenter en 2020 les deux tiers du total. De plus, une extension du périmètre de la ville est programmée à l'horizon 2015. Avec une extension des districts existants, celle-ci passerait alors de 375 km² à environ 700 km².

Depuis mai 2004, PPWSA n'est plus rattachée à la tutelle technique de la municipalité de Phnom Penh mais directement placée sous celle du MIME. Ce transfert de tutelle devrait permettre à PPWSA d'élargir son périmètre d'intervention au-delà de la seule municipalité à d'autres provinces, celle de Kandal en premier lieu. En décembre 2004, le MIME a confié à PPWSA la gestion du service de l'eau de la ville de Takeo dans la province de Kandal, qui était en déshérence, et lui a transféré à cette fin les infrastructures et le personnel. PPWSA a depuis intégré ce réseau et cette clientèle à son ancien périmètre et finance directement la réhabilitation et l'extension du réseau de cette ville. Cette extension de périmètre se traduit par 300 000 habitants supplémentaires à desservir à l'horizon 2020.

L'écart des conditions d'accès à l'eau entre les villes secondaires et la capitale se creuse et suscite des attentes vis-à-vis de PPWSA

Il est difficile d'obtenir une information fiable sur les conditions d'accès à l'eau potable au Cambodge mais si l'on en croit la première revue consolidée du secteur³⁶ réalisée par le MIME en 2005, seuls 37 % de la population urbaine ont accès à l'eau potable³⁷. Les écarts sont considérables entre Phnom Penh – où ce document estime le taux d'accès à 85 %³⁸ – et les 24 autres grandes villes et capitales de province : seules quatre d'entre elles ont un taux d'accès supérieur à 20 %.

En milieu urbain, le service de l'eau potable est sous la responsabilité du MIME, la distribution de l'eau se faisant selon plusieurs modalités³⁹. Seules Phnom Penh et Sihanoukville disposent d'un établissement public autonome. Dans 14 des 24 grandes villes du pays, la desserte est assurée directement par les services du MIME. Des opérateurs privés gèrent directement les réseaux de quatre capitales de province et de 20 chefs-lieux de district. Dans quatre capitales enfin, dépourvues de réseau, l'eau est fournie par des revendeurs.

En 2004, la production totale des capitales provinciales dont les réseaux sont administrés par le MIME était de 18 120 m³/jour⁴⁰, contre 56 446 m³/jour pour PPWSA. Les pertes en eau étaient en moyenne de 37 % et les recettes

³⁵ MIME, 2006.

³⁶ MIME, 2005.

³⁷ Les définitions de l'eau potable ne sont pas harmonisées au Cambodge notamment entre les secteurs urbain et rural où l'on se réfère plus à l'accès à une source qu'à la qualité de l'eau elle-même. Il s'agit ici de l'eau fournie à travers un branchement sur un réseau alimenté par une unité de traitement et de désinfection.

³⁸ Nous avons vu que ce chiffre semblait surévalué.

³⁹ MIME, 2004.

⁴⁰ Banque mondiale, 2006.

totales de 11 milliards de KHR (soit moins du quart de celles de PPWSA). Enfin, les tarifs pratiqués encadrés par le MIME étaient en moyenne de 1 150 KHR/m³, soit 18 % de plus qu'à Phnom Penh (973 KHR/m³).

Dans ce contexte, les attentes – mais aussi les craintes – par rapport à une hégémonie de PPWSA sont nombreuses. Plusieurs études exploratoires ont été publiées sur la question de l'évolution du secteur, avec l'appui de la Banque mondiale⁴¹ et de la JICA⁴². En s'appuyant sur l'exemple de PPWSA, la première propose de renforcer l'autonomie des réseaux publics pour les encourager à améliorer leurs performances⁴³ avec, en contrepartie, la mise en place d'une culture de transparence des résultats. L'amélioration des performances doit aller de pair avec une révision des tarifs, de manière à permettre la couverture des coûts complets (amortissement des équipements compris) par les recettes. L'approche de formation développée à PPWSA devrait être dupliquée et un centre national de formation mis en place. Il serait dans un premier temps géré par PPWSA et transféré à terme à une association des opérateurs qui reste à créer et dont le principe même ne fait pas consensus⁴⁴. L'étude de la JICA examine pour sa part différentes modalités permettant une réplique et un partage des capacités de PPWSA : assistance technique contre rémunération, jumelage avec échange de personnel, franchise avec une rémunération basée sur l'atteinte d'objectifs, co-entreprise et management direct dans le cadre d'une société nationale. Les implications de ces hypothèses de travail sont évidemment très différentes en termes d'enjeux et de risques pour PPWSA. Avec un rôle national plus affirmé et un accès à des flux financiers plus importants, la pression politique sur l'entreprise serait plus forte, comme l'illustre le cas d'EDC, paralysée par les interventions politiques. Cela pourrait fragiliser PPWSA. Les formules de franchise et de co-entreprise comportent pour PPWSA des risques financiers et de réputation élevés, alors qu'une simple assistance technique ferait l'impasse sur le facteur clé de succès qu'a été le changement radical de culture. De plus, une assistance technique facturée au juste coût pourrait se révéler financièrement insupportable pour un petit réseau de province. Dans tous les cas, les ressources humaines de PPWSA, qui restent limitées par rapport à ses propres enjeux, seraient fortement mobilisées et l'on touche là à l'un des problèmes majeurs pour l'avenir – malgré les efforts de for-

mation et de promotion. En revanche, un appui à d'autres sociétés mobilisant raisonnablement les ressources de PPWSA constituerait un défi motivant pour son personnel, sans parler de la fierté que les employés pourraient ressentir à contribuer à l'amélioration des conditions de vie de leurs concitoyens.

Sur ce point, M. Ek Son Chan est en désaccord avec le MIME car, pour lui, seule une situation de contrôle sur d'autres réseaux de province lui permettrait d'obtenir des résultats effectifs – ce qui plaide pour une politique ambitieuse de PPWSA – tandis que le MIME est sensible aux fragilités de PPWSA et défend plutôt le développement d'une deuxième génération de régies indépendantes (Sihanoukville, Siam Reap, Batambang).

La question des ressources financières disponibles pour le renouvellement et l'extension des installations et des réseaux et, plus particulièrement des subventions qui ont permis le développement de PPWSA, est également un point incontournable qui reste à traiter.

Une compétition accrue pour accéder aux subventions des bailleurs de fonds

Les investissements nécessaires dans le secteur de l'eau et de l'assainissement pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en milieu urbain (80 % de la population ayant accès à l'eau potable et 74 % à un assainissement amélioré d'ici 2015) ont été chiffrés à 600 millions d'USD (soit 60 millions d'USD par an⁴⁵). L'atteinte de cet objectif paraît d'ores et déjà peu probable et le gouvernement vise plutôt un taux de desserte de 50-60 % qui nécessiterait environ 300 millions d'USD, soit 30 millions par an entre 2006 et 2015, dont 70 % en dehors de Phnom Penh.

Faute de dotations budgétaires pour les investissements du secteur de l'eau et de capacités d'autofinancement significatives en dehors de PPWSA, l'essentiel du financement de la réhabilitation et de l'extension des réseaux d'eau publics

⁴¹ *Ibid.*

⁴² MIME, 2006.

⁴³ Le MIME approuve cette approche qui rencontre cependant des résistances au sein du gouvernement. Le réseau d'eau de Siem Reap devrait obtenir son autonomie en 2007.

⁴⁴ Les réticents mettent en avant les écarts de taille entre les différentes entités et le manque de cadres au niveau cambodgien, ce qui limite la possibilité de détacher du personnel dans ce type de structures.

⁴⁵ MIME, 2004 ; Royaume du Cambodge, 2005 ; Banque mondiale, 2006.

repose sur les bailleurs de fonds internationaux. Sur la période 1997-2005, les apports en aide publique au développement (APD) ont représenté une moyenne de 16 millions d'USD par an dont 68 % ont été destinés à Phnom Penh, ce qui donne à PPWSA une certaine responsabilité dans le développement du secteur au niveau national.

Le Cambodge est donc confronté à un réel enjeu : s'il doit attirer les bailleurs de fonds dans le secteur de l'eau, il doit surtout répartir les financements disponibles entre les besoins des villes de province et ceux de la capitale. Cette

situation se traduit également par une compétition plus grande entre sociétés des eaux pour l'allocation des financements les plus concessionnels et cela, alors que les bailleurs de fonds cherchent à améliorer l'efficacité de leurs concours en ciblant leurs subventions sur l'accès à l'eau des plus défavorisés. Le secteur de l'assainissement est également potentiellement un gros consommateur de subventions. Dans ce contexte, PPWSA et l'AFD ont développé une démarche innovante de financement direct de la société (encadré).

PPWSA : un établissement public cambodgien qui innove pour financer son développement

Avec la signature en décembre 2006 du premier prêt direct accordé à une entreprise publique, PPWSA a ouvert au Cambodge la voie du non-souverain. Le financement a été apporté par l'AFD. D'un montant de 11,1 millions d'euros et pour une durée de 12 ans, il va permettre la construction de la seconde tranche de la station de traitement d'eau de Chrouy Chang War. Reconstituée en 2002 sur un plan prévoyant deux tranches de 65 000 m³/jour chacune, la station doublera le volume d'eau traité, ce qui permettra de porter la capacité totale de production de PPWSA à 300 000 m³ et de répondre ainsi à la croissance de la demande jusqu'en 2012.

Le financement comprend également la pose d'une canalisation de grand diamètre sur 2 km pour le transfert de l'eau traitée de l'usine jusqu'au réseau principal de Phnom Penh ainsi qu'une partie de l'extension du réseau de distribution primaire et secondaire pour les trois années à venir, contribuant ainsi à améliorer l'accès à l'eau potable de la population.

Jusqu'à présent, ce type d'investissement était financé par des prêts et subventions à l'État cambodgien rétrocédés à PPWSA. Ceux-ci pesaient sur l'endettement du pays et réduisaient ses marges de manœuvre pour d'autres programmes prioritaires.

La bonne santé financière de PPWSA a permis ce prêt d'un genre nouveau, assorti d'un engagement de respect de ratios financiers pendant toute sa durée.

Cette capacité à mobiliser des financements sans endetter l'État est probablement l'indicateur le plus abouti du succès de PPWSA et de la confiance que lui accordent les bailleurs de fonds pour la poursuite de ses performances. Pourtant, le maintien de la bonne situation financière de la société constitue un autre enjeu majeur pour les années à venir.

Maintenir une situation financière solide avec de nouveaux paramètres

Plusieurs éléments sont susceptibles de peser sur les comptes de la société. Le premier d'entre eux – que

PPWSA ne maîtrise pas – est l'évolution des tarifs de l'électricité. La facture d'électricité a augmenté d'un tiers en 2005, à 8,7 milliards de KHR, et représente 38 % des charges d'exploitation. Cette augmentation s'est poursuivie en 2006. À moyen terme, des projets hydroélectriques pourraient cependant réduire la dépendance du secteur électrique cambodgien aux évolutions du prix du fuel lourd. Ensuite, avec l'extension de son réseau et le vieillissement progressif des installations en centre-ville, PPWSA aura de plus en plus de difficultés à maintenir les taux de perte en eau exceptionnellement faibles qu'elle obtient aujourd'hui.

Cette extension va également poser en termes nouveaux la question de la relation à la clientèle. L'ouverture d'agences sur le terrain impactera les charges générales d'exploitation.

Enfin, le relais de croissance de PPWSA pour les prochaines années concerne une clientèle essentiellement domestique et moins aisée que les populations du centre-

ville, ce qui rendra difficile le maintien des tarifs moyens de vente de l'eau (évolution du mix-client).

Ces éléments doivent s'apprécier dans un contexte où PPWSA fait un choix très clair de maintenir le plus longtemps possible les tarifs de l'eau inchangés et où la surtaxe collectée par PPWSA pour l'assainissement n'est pas à la hauteur des enjeux de ce secteur⁴⁶.

3.2 La transmission du pouvoir : quelle vision à long terme ?

Si PPWSA est appelée à se développer sensiblement, la question de l'adaptation de l'organisation interne pour introduire un degré plus grand de délégation va se poser. En effet, le modèle actuel n'est viable que jusqu'à une certaine échelle au-delà de laquelle le directeur général ne peut plus tout contrôler. C'est bien là un enjeu majeur pour M. Ek Son Chan qui, de manière provocante, met en regard la responsabilité de ses directeurs de département et le temps libre dont il dispose aujourd'hui par rapport aux premières années. En réalité, la pénurie de cadres pénalise PPWSA comme toute autre entreprise et malgré les progrès considérables accomplis pour former un management intermédiaire et supérieur, l'essentiel repose encore sur le directeur général.

La pérennité du modèle de PPWSA, dans l'éventualité du départ de M. Ek Son Chan⁴⁷, est encore plus brûlante, car elle renvoie à celle de l'apprentissage institutionnel : sommes-nous en présence d'une structure qui a suffisam-

ment modifié son organisation et son fonctionnement pour être capable de poursuivre sur ses acquis avec un autre directeur général ou retomberait-on dans les travers du passé s'il devait un jour partir à la retraite ou être appelé à d'autres fonctions ? Compte tenu de la force des contraintes politiques du pays et du caractère très récent du redressement de PPWSA, il semble que cette réussite repose encore très largement sur son directeur général. Véritable incarnation d'une certaine culture d'entreprise, apparemment dénué de toute ambition politique, c'est probablement l'une des rares personnes au Cambodge à être capable d'effectuer ce savant dosage de management rigoureux en interne et de gestion habile des influences politiques pour garantir la viabilité du modèle. La faiblesse de PPWSA sur cette question de la transmission du pouvoir se traduit d'ailleurs par l'absence d'émergence d'un véritable numéro deux au sein de l'entreprise, qui serait son dauphin.

3.3 Quelles leçons pour d'autres sociétés au Cambodge et ailleurs ?

L'expérience de PPWSA prouve que l'on peut associer gestion publique performante et processus spectaculaire de redressement dans un pays en développement. Ainsi, des méthodes de gestion rigoureuse basées sur les résultats sont compatibles avec un statut public, y compris en termes de rémunération du personnel, et elles peuvent aller de pair avec un système de protection sociale généreux peu commun dans le secteur privé. Cette gestion « de type privé » n'est possible que si l'entreprise bénéficie d'un régime d'autonomie financière, mais ce n'est pas une condition suffisante. De plus, le statut public est, selon M. Ek Son Chan,

le seul moyen au Cambodge de garantir une qualité de service et un prix tenant compte des contraintes sociales de la population.

⁴⁶ En d'autres termes, compte tenu des difficultés de la population à payer les factures d'eau, il peut y avoir compétition entre une revalorisation des tarifs de l'eau et de la taxe d'assainissement, aujourd'hui fixée à 10 % de la facture d'eau. Même si les objets sont distincts, le consommateur regarde en effet globalement ce qu'il a à déboursier.

⁴⁷ M. Ek Son Chan est né en 1950.

Les grandes entreprises privées cambodgiennes ont en effet une mauvaise image de marque, accusées de s'être développées après guerre à proximité du pouvoir politique et souvent selon des logiques d'économie de rente difficilement compatibles avec les objectifs d'un service public, quelles que soient les incitations mises en place. Pour beaucoup d'interlocuteurs des auteurs, un PPP dans le domaine de l'eau à l'échelle de la capitale conduirait à une dégradation du service et à une augmentation des prix du fait de ces comportements de recherche de rente. En revanche, plusieurs PPP locaux existent à l'échelle des petites villes⁴⁸ (voir annexe 3) et la politique du MIME est d'encourager cette participation du secteur privé⁴⁹ sous toutes ses formes. Le cadre réglementaire reste cependant très lacunaire : il traduit un certain laisser-faire envers les petits acteurs privés locaux et une attitude ambivalente des autorités, partagées entre la volonté d'attirer des investisseurs étrangers et la crainte de les laisser intervenir avant que des contre-pouvoirs efficaces ne soient mis en place pour les réguler⁵⁰. Même au niveau local, cette régulation se révèle délicate. En témoigne l'annulation pour corruption d'un récent appel d'offres de la Banque mondiale qui visait à l'introduction de PPP pour la distribution d'eau avec des opérateurs privés locaux selon une logique d'aide basée sur les résultats.

Par ailleurs, les réserves formulées par la mission sur le processus d'apprentissage institutionnel au sein de PPWSA et sur la pérennité du modèle en cas de départ de M. Ek Son Chan incitent à penser qu'il serait difficile de répliquer le modèle dans d'autres sociétés publiques du pays, voire dans d'autres pays. Bien sûr, certaines bonnes idées peuvent être retenues, comme l'autonomie financière, l'utilisation des bailleurs comme parapluie politique, la mise en place d'un règlement intérieur et de procédures internes rigoureuses ou la construction d'une capacité de maîtrise d'œuvre grâce, en particulier, à l'assistance technique et à l'attention portée à la formation. Mais l'on a vu aussi que la frontière entre la règle écrite et ce qui relève de marges d'interprétation n'est pas immuable et qu'elle est au contraire sujette à des rapports de pouvoir qui s'articulent autour de relations interpersonnelles, elles-mêmes se construisant au fil du temps.

La régulation de la régie par ses tutelles échappe en effet largement à un cadre rigoureux et reproductible : après une

phase de quatre ans pendant laquelle PPWSA s'est construit une crédibilité en démontrant sa capacité à obtenir des performances remarquables, le fonctionnement actuel de l'entreprise laisse penser que ses tutelles se sont détournées du contrôle tatillon de ses activités pour se consacrer davantage aux enjeux du secteur de l'eau dans les villes où l'urgence est plus grande : l'intervention des représentants des ministères au conseil d'administration de PPWSA apparaît en effet assez limitée et la plupart des objectifs de performance de PPWSA sont fixés par son directeur général, sans cesse dans une démarche d'anticipation, plus que par ses tutelles. La situation d'EDC, soumise à des règles assez analogues, montre à cet égard les risques encourus, faute de réunir les facteurs qui ont fait le succès de PPWSA.

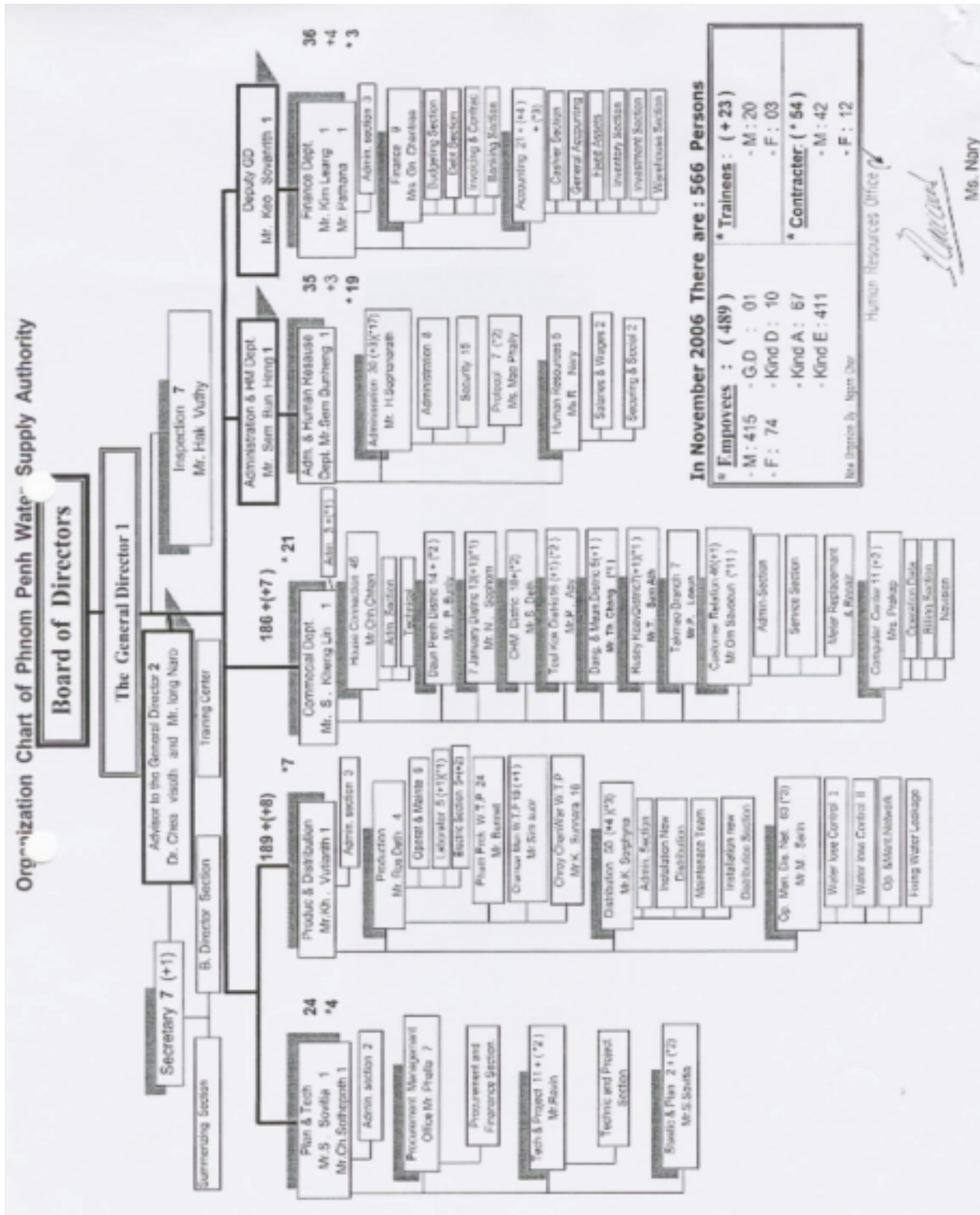
Le modèle PPWSA apparaît donc assez atypique pour le Cambodge et constitue un exemple de réussite par les performances, qui ont permis de gagner un soutien politique au plus haut niveau et où l'action déterminante des bailleurs s'est remarquablement articulée avec le management. Dès lors, la mise en œuvre de bonnes pratiques empruntées à PPWSA dans un autre contexte devrait être adaptée à l'environnement socioculturel spécifique où elles sont introduites, mais surtout, elle devrait être incarnée par une personnalité ayant suffisamment de leadership pour entraîner un changement de culture.

⁴⁸ Selon Burgeap (2006), 35 licences ont été délivrées par le MIME à des opérateurs privés intervenant dans des petites villes, tandis qu'environ 300 autres opèrent en zones rurales sans licence.

⁴⁹ Royaume du Cambodge, 2003.

⁵⁰ La loi de régulation du secteur de l'eau, préparée en 2002 par un consultant selon les modèles stéréotypés de la Banque mondiale puis révisée largement à la suite des commentaires de l'AFD, est aujourd'hui bloquée au MIME où elle est considérée comme inadaptée à la situation du pays.

Annexe 1. Organigramme de PPWSA (novembre 2006)



Annexe 2. Indicateurs de performance de 1998 à 2006

Tableau 3. Technical, commercial & financial

Ratio	Year 1998-2004							2005
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
TOTAL PRODUCTION OF PHUM PREK and CHAMKAR MON								
Operation ratio (%)	54,00 %	47,00 %	38,00 %	31,00 %	33,00 %	29,00 %	26,00 %	30,64 %
Bulk metering ratio (%)	100,00 %	80,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Production losses ratio (%)	4,77 %	4,85 %	4,95 %	5,06 %	4,35 %	4,17 %	5,37 %	4,56 %
Power consumption (wh/m ³ tw)	260,46	262,88	260,55	267,29	260,58	263,00	239,83	245,85
Alumine Sulfate consumption (g/m ³ tw)	18,69	21,86	25,46	20,01	21,19	18,28	22,41	23,81
Lime consumption (g/m ³ tw)	2,84	3,28	3,31	2,06	1,47	1,34	5,92	4,04
Chlorine consumption (g/m ³ tw)	1,29	1,18	1,48	1,51	1,61	1,71	2,83	2,48
DISTRIBUTION, WATER SALES, COLLECTION								
Number of Poor Households (U)	101	101	474	2 134	1 257	2 742	2 806	1 857
Number of Connections (U)	50 409,00	60 482,00	67 016,00	74 945,00	88 571,00	105 777,00	121 522,00	138 266,00
Number of Meters (U)	49 162,00	60 096,00	66 905,00	74 940,00	88 570,00	105 777,00	121 522,00	138 266,00
Water Product Capacity (m ³)	39 502 855,00	40 801 762,00	43 898 013,00	36 402 563,00	41 877 495,00	46 884 806,00	56 676 980,00	
Water Losses (%)	41,94	45,29	33,32	22,83	21,84	17,00	14,10	9,17
Length of network (m)	8,35	455 227,00	498 436,00	555 699,00	766 741,00	921 052,00	1 077 639,00	1 237 308,00
Leak repaired per km (Lr/km)	0,30	0,30	0,20	0,20	0,10	0,10	0,10	0,10
General Metering ratio (%)	97,53 %	99,36 %	99,83 %	99,99 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Metering ratio for domestic customers (%)	97,17 %	99,24 %	99,81 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Metering ratio for not domestic customers (%)	99,13 %	99,68 %	99,94 %	99,98 %	99,99 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Total Production	39 983 794	40 622 481	39 801 167	37 763 647	41 793 679	46 871 146	56 446 087	61 840 620
Phum Prek WTP	35 084 043	33 714 235	32 522 894	31 058 188	25 729 233	22 307 277	44 916 223	48 362 518
Cham Kar Mon WTP	4 899 751	6 908 246	7 278 273	6 705 459	4 162 874	4 882 951	3 919 583	3 087 693
Chroy Chang War	0	0	0	0	10 111 746	16 685 278	7 610 281	10 390 409
Total Solid Volume	16 431 121	20 401 534	28 559 993	28 085 567	32 667 498	40 081 470	48 859 653	56 168 218
Production per inhabitant (l/c/d)	146,07	209,17	204,36	194,41	187,92	172,22	188,97	166,60
Production per connection (m ³ /mth/c)	73,17	60,02	51,98	43,72	42,77	40,04	41,10	39,07
Consumption per connection (m ³ /mth/c)	185,00	190,00	203,00	203,00	200,00	199,00	214,00	214,00
Consump. per metered connection (m ³ /mth/c)	194,00	190,00	201,00	201,00	199,00	199,00	214,00	214,00
Cons. per domestic connection (m ³ /mth/c)	130,00	135,00	143,00	144,00	144,00	142,00	152,00	150,00
Cons. per domestic metered connection (m ³ /mth/c)	131,00	136,00	144,00	144,00	144,00	142,00	152,00	150,00
Cons. per not domestic connection (m ³ /mth/c)	460,00	500,00	543,00	538,00	537,00	568,00	630,00	664,00
Cons. per not domestic metered connection (m ³ /mth/c)	465,00	500,00	542,00	536,00	537,00	566,00	630,00	664,00
Collection ratio in number of bills (%)	97,93 %	98,95 %	99,51 %	99,64 %	99,71 %	99,77 %	99,78 %	NA
Collection ratio in amount (%)	86,69 %	95,77 %	95,63 %	97,91 %	97,34 %	104,50 %	95,37 %	NA
Billing ratio (%)	44,11 %	51,93 %	64,53 %	77,15 %	78,50 %	82,89 %	85,90 %	90,83 %
NRW ratio (%)	55,89 %	48,07 %	35,47 %	22,91 %	21,45 %	17,11 %	14,10 %	9,17 %
Financial								
Staff per Connection	9	8	7	7	6	5	5	4
Number of Staff	430	476	477	490	524	522	561	552
Operation ratio (%)	54	47	36	31	33	29	30,46	30,46
Acct. Receivable (Day)	86	76	62	63	64	24	26,04	14,86
Return on Net Asset (%)	1,27 %	1,02 %	2,64 %	5,33 %	4,46 %	4,23 %	4,57 %	5,50 %
Current Ratio (%)	4,83	4,57	5,06	2,65	1,43	2,26	2,9	2,89
Debt Service Ratio (%)	22,62	8,88	6,23	3,69	2,98	0,73	2,19	2,29
Return on Revenue (%)	4,21 %	7,34 %	13,35 %	18,88 %	13,81 %	17,31 %	16,46 %	17,85 %
Self-Financing Ratio (%)	0,72	0,64	0,28	0,18	0,27	0,15	0,87	5,88
Average Tariff per m ³	791	763,59	776,37	942,31	947,03	987,01	965	976
Average Cost per m ³		1 000,51	923,84	739,55	841,49	923,26	896,93	863
Characteristic								
Raw water pumping station nominal capacity	4 531	5 380	5 418	5 418	8 418	8 418	10 518	6 600
Treatment plant nominal capacity	4 167	5 000	5 000	5 000	7 710	7 710	9 793	6 250
Treated water pumping station nominal capacity	4 200	5 033	5 033	5 033	7 743	7 743	9 793	6 250
Treated water tanks	20 653	21 500	21 500	21 500	26 600	26 600	31 340	25 000
Electrical power nominal capacity	2 470	2 023	2 023	2 023	4 212	4 212	4 212	1 637
Number of bulk meters for internal production	912	5	5	5	390	389	390	3
Existing number of bulk meters for treated water (tw)	1 503	4	4	4	6	5	6	3
Operating number of bulk meters for treated water (tw)	389	4	4	4	5	4	5	3

Source : PFWSA.

Annexe 3. Les opérateurs privés du secteur de l'eau au Cambodge

Le cadre stratégique pour l'approvisionnement en eau en milieu urbain, publié par le MIME en 2004, prévoit l'intervention d'opérateurs privés locaux, mais les textes sont encore peu précis et la régulation, censée incomber au MIME, est encore embryonnaire. Cette absence de régulation rigoureuse, porteuse d'incertitudes, a paradoxalement favorisé le développement de nombreuses initiatives de fournisseurs privés plus ou moins importants. La plupart d'entre eux se contentent d'acheminer et de vendre de l'eau, souvent non traitée, avec l'autorisation de la province. Cette autorisation est en général accordée pour un an renouvelable, mais certains de ces opérateurs ont signé de véritables contrats CET (construction/exploitation/transfert) ou CPE (construction/propriété/exploitation) avec le MIME pour des périodes allant jusqu'à 30 ans. Les prix pratiqués sont près de deux fois plus élevés que ceux de PPWSA et ces opérateurs souffrent souvent d'un manque de compétences et de ressources. Cependant, plusieurs projets pilotes sont en cours afin d'étudier la possibilité de développer ces modèles à des échelles supérieures. C'est le cas du contrat CET de la commune de Roka Knong (province de Takéo) ainsi que d'un exemple en zones rurales, le MIREP (mini-réseau d'eau potable) de Smau Khnei, qui sont présentés ci-après.



Station de traitement des eaux (© A. Blanc).

Roka Knong (Takéo)

Jusqu'en 1998, cette ville d'environ 40 000 habitants n'était desservie que par des petits opérateurs qui délivraient de l'eau pompée dans le lac ou dans des puits (ce qui posait des problèmes en saison sèche) et non traitée, à un tarif de 500 KHR par jarre de 200 litres (soit 2 500 KHR/m³). Le MIME gérait également un service public hérité de la colonisation et laissé à l'abandon.

En 1998, l'épouse d'un secrétaire d'État du MEF – Mme Phé Dalin – décide d'investir dans une station de traitement des eaux de 100 m³/heure, dont elle finance la construction pour un montant de 250 000 USD (avec un emprunt bancaire de 50 000 USD). L'assistance technique est apportée par PPWSA, qui réhabilite également le château d'eau (50 m³) datant du protectorat et le réseau construit dans les années 1950. Le coût total, qui comprend un bassin d'eau claire (450 m³), les conduites et 800 connexions, se monte à 385 000 USD. Un contrat CET de 30 ans est signé avec le MIME, qui fixe notamment le tarif, invariable depuis l'origine et identique pour tous les usagers, à 1 800 KHR/m³. La gestion en est confiée à M. Sok Pao assisté d'une équipe de 12 personnes.



Station de traitement des eaux et château d'eau (© A. Blanc).

Le réseau compte aujourd'hui 2 000 connexions, toutes équipées de compteurs chinois (coût du branchement : 60 USD) et s'accroît d'environ 200 clients par an. Il compte 30 km de conduites, pour une production de l'ordre de 30 000 m³/mois. Les coûts d'opération ayant augmenté, notamment du fait des charges de combustible, l'opérateur a demandé au MIME l'autorisation d'augmenter ses tarifs afin de recouvrir ses coûts et d'investir dans de nouveaux générateurs. Mais le processus d'approbation est difficile. Malgré ces difficultés et la concurrence d'autres opérateurs qui livrent de l'eau non traitée⁵¹, cet exemple illustre la possibilité de financer des investissements relativement importants grâce au secteur privé lorsque le projet bénéficie d'appuis politiques.

Mini-réseau d'eau potable (MIREP) à Smau Khnei

Le programme MIREP mis en place par le GRET (Groupe de recherches et d'échanges technologiques) avait pour but de faire émerger des opérateurs locaux privés pour la fourniture d'eau dans les zones rurales en apportant une assistance à trois niveaux : (i) institutionnel : sécuriser et faciliter la signature d'un contrat entre le gouverneur de la province, le maire, le représentant local du MIME, l'opérateur et les représentants des usagers ; (ii) technique : assistance pour la conception des stations de traitement des eaux et l'ensemble du réseau, pour la préparation de l'appel d'offre et pour l'établissement d'un plan d'affaires prévisionnel pour leur gestion ; et (iii) financier : apport d'une subvention représentant en moyenne 30 % du montant de la station, ainsi que la possibilité de recours à un prêt bancaire consenti à l'investisseur à un taux réduit (14 %) grâce à une garantie du fonds MIREP. Le programme a ainsi mis en place 14 réseaux au Cambodge entre 2002 et 2005 pour un montant total d'environ 700 000 USD.

À Smau Khnei, un fonctionnaire sino-khmer du ministère des Eaux et Forêts, M. Srey Sokhom, décide en 2002 d'améliorer et de moderniser, avec l'appui du programme MIREP, les réseaux d'eau et d'électricité qu'il exploite déjà, car il est conscient de la demande pour la fourniture de services publics. Le faible rendement de ces secteurs est selon lui compensé par la sécurité des investissements et l'absence de concurrence, garantissant un revenu faible mais stable sur le long terme et adapté à une gestion fami-



Station de traitement des eaux (© A. Blanc).

liale (la gestion est assurée par M. Srey Sokhom, sa femme qui collecte les factures et un autre membre de la famille). L'investissement total pour le réseau d'eau est de l'ordre de 40 000 USD (dont 10 000 USD pour la mini-centrale de traitement des eaux de 9 m³/heure).

La zone couverte par le service d'eau représente le centre du village et concerne 242 familles ayant un profil de commerçants, plus aisés que les habitants de la périphérie. Le service est garanti 16 heures/jour. L'originalité du modèle est l'adoption de standards adaptés au milieu rural⁵² afin de réduire les coûts de branchement à un maximum de 15 USD. Une consommation minimale de 1 m³ est cependant facturée. Le tarif, de 2 000 KHR/m³, apparaît aujourd'hui insuffisant pour le recouvrement des coûts et une demande d'augmentation à 2 500 KHR/m³, approuvée par la commune, est en cours d'officialisation à la province. Un comité de suivi du contrat (opérateur, commune, usagers, province, représentant du MIME) se réunit tous les semestres pour adopter les décisions stratégiques. Outre des relevés trimestriels de qualité de l'eau, le MIME doit renouveler la licence d'exploitation tous les 3 ans, ce qui peut donner lieu à des relations tendues.

⁵¹ Les Cambodgiens ont gardé l'habitude de faire bouillir l'eau qu'ils consomment, même lorsqu'elle est traitée, si bien qu'il y a toujours une concurrence forte entre la fourniture d'eau de différentes origines (eau de pluie, eau de puits ou de lacs et eau des réseaux d'adduction).

⁵² Compteurs chinois rudimentaires, conduites en PVC de diamètre réduit, etc.

L'opérateur mise aujourd'hui surtout sur le développement du réseau électrique, plus aisé dans les zones éloignées du village (500 clients à ce jour), d'autant que l'opérateur national EDC envisage de relier prochainement le village au réseau principal en s'appuyant sur le réseau de distribution de M. Srey Sokhom. Pour optimiser l'utilisation de ses générateurs la nuit lorsque les pompes sont coupées, celui-

ci fournit également un service de recharge de batteries. Le modèle semble fonctionner de façon satisfaisante, au point que le frère de M. Srey Sokhom envisage d'investir dans un mini-réseau voisin. L'étape suivante consiste désormais à regrouper ces petits opérateurs en association, afin de défendre leurs intérêts vis-à-vis de l'administration et de centraliser les achats et les besoins de formation.

Bibliographie

- AURIOL, E. et A. BLANC (2007), *Public Private Partnership in Water and Electricity in Africa*, Document de travail n° 38, Agence française de développement, Paris.
- BABUSIAUX, C. (2005), « Régie, marché, contrat de partenariat, délégation. Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? Comparabilité, transparence, réversibilité », Rapport de l'Institut de gestion déléguée, Paris.
- Banque asiatique de développement (2005), *Project Completion Report of Phnom Penh Water Supply and Drainage Project in Cambodia* (Loan 1468-CAM), Rapport BAD, Manille.
- Banque asiatique de développement (2004), *Water in Asian Cities, Utilities' Performance and Civil Society Views*, collection "Water for All", Rapport BAD, Manille.
- Banque asiatique de développement (2003), *Project Performance Audit Report on the Power Rehabilitation Project* (Loan 1345-CAM), Rapport BAD, Manille.
- Banque mondiale (2006), *Implementation Strategy for Urban Water Supply Policy*, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2004), *Implementation Completion Report (IDA-30410) on a Credit to the Kingdom of Cambodia for an Urban Water Supply Project*, Washington, D.C.
- BOULAY, C.(2005), *Diagnostic organisationnel et financier de PPWSA*, Rapport AFD, Paris.
- BURGEAP (2006), *Water Supply and Sanitation in Small Towns of Cambodia*, Rapport 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*, thèse professionnelle, mastère d'action publique, École nationale des ponts et chaussées, Paris.
- EK SONN CHAN (2005), *Securing Potable Water for Phnom Penh Inhabitants*, intervention à Manille le 29 août.
- EK SONN CHAN (2006), *PPWSA: Getting Riel on Water*, intervention à Melbourne le 9 mai, sommet environnemental des maires de la région Asie-Pacifique.
- JULLIEN, F. (2005), *Conférence sur l'efficacité*, Presses universitaires de France, Paris.
- Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie, 2006 : *The Study on the Master Plan of Greater Phnom Penh Water Supply (phase 2) in the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh.
- Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (2005), *Urban Water Supply Sector Performance Review*, Phnom Penh.
- Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (2004), *Draft Urban Water Supply Strategic Framework*, Phnom Penh.
- Royaume du Cambodge (2005), *Draft National Strategic Development Plan, 2006-10*, Phnom Penh.
- Royaume du Cambodge (2003), *National Policy on Urban Water Supply and Sanitation and Rural Water Supply and Sanitation*, Phnom Penh.