

Partenariats public-privé pour
l’approvisionnement en eau
et l’assainissement

Lignes directrices de mise en œuvre

Manuel pour des services d’eau
municipaux durables



**Partenariats public-privé pour
l’approvisionnement en eau
et l’assainissement**

Lignes directrices de mise en œuvre

Manuel pour des services d’eau municipaux durables

Préface

L'eau est essentielle à la vie et à la santé. En outre, la présence d'eau est une condition préalable à l'application d'autres droits humains fondamentaux et à la lutte contre la pauvreté. L'importance cruciale de l'eau pour le développement se reflète également dans l'un des Objectifs de développement du millénaire (ODM): d'ici à 2015, le nombre de personnes privées d'accès à l'eau potable et à un assainissement adéquat doit être réduit de moitié. Il est nécessaire de recourir à des partenariats innovants pour parvenir à relever ce défi énorme. Diverses options se présentent pour de tels partenariats; l'une d'entre elles est un Partenariat public-privé (PPP) entre le secteur public et le secteur privé local, national ou international. La décision quant à la meilleure option à prendre doit résulter d'un processus local mené en toute transparence et en connaissance des causes.

L'une des principales difficultés de l'institution de PPP réside dans la définition correcte des structures de gestion pour l'ensemble des acteurs: dès le début, les rôles et responsabilités doivent être attribués et des mécanismes de régulation mis en place. Par ailleurs, un PPP ne peut être couronné de succès que si la participation de la société civile est assurée. Il n'est pas surprenant que ces questions sont déterminantes pour les services publics également. Si les principes peuvent être adaptés progressivement à une entreprise publique, il convient de fixer les «règles du jeu» au commencement dans le cas d'un PPP.

La Direction du développement et de la coopération (DDC), le Secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**) et Swiss Re ont contribué à développer des instruments pour faire face à ces difficultés. L'objectif de cette initiative est de permettre l'utilisation optimale du PPP comme une des options disponibles et de contribuer à l'amélioration générale des performances des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Tandis que Swiss Re a fait bénéficier le partenariat de son expertise sur le plan des risques, DDC et **seco** ont su mettre l'accent sur la durabilité et l'orientation des PPP sur la pauvreté. Les outils ont été mis au point selon un processus multipartite avec la participation de divers experts, renforcés par les nombreux apports individuels. Nous voudrions profiter de cette occasion pour remercier tous ceux qui nous ont aidés par leurs critiques constructives et leurs conseils. Nous sommes convaincus que des PPP efficaces ont le potentiel de jouer un rôle déterminant dans la réalisation des ODM. A cet égard, nous espérons que notre initiative contribuera à fournir un accès à l'eau potable et à un assainissement adéquat aux populations défavorisées en milieu rural et urbain, qui, à son tour, formera le fondement d'une meilleure santé et de prospérité.



Walter Fust,
directeur général
Direction du développement
et de la coopération



Walter Anderau,
président
Swiss Re Centre
for Global Dialogue



Jean-Daniel Gerber,
secrétaire d'Etat
Secrétariat d'Etat
à l'économie

Les Lignes directrices de mise en œuvre ont été rédigées par une équipe de professionnels de l'eau dirigée par Fritz Brugger et Dieter Rothenberger.

Richard Franceys, Peter Gleick, Jim Lamb, Meena Panaliappan, Neigel Scott, Luis Uzin, et Gary Wolff ont apporté leur contribution au texte.

Nous sommes reconnaissants à Anthony Apkan, Jeremy Allouche, Yves Besse, Ken Caplan, Claudio Cosentino, Jeff Delmon, Meine Pieter van Dijk, Ebrahim Fakir, Cheikh Tidiane Fall, Franz Gähwiler, John Gibbs, Dick van Ginhoven, Joanne Green, Minu Hemmati, Gustavo Heredia, Hans Olav Ibrekk, Claude Jamati, Tim Kessler, Jörn Kreischer, Jon Lane, Guy Leclerc, Robert Martin, Alain Morel, Jack Moss, Harrison Mutikanga, Dennis Mwanza, Vivian Nicoli, Karl-Ulrich Rudolph, Eduardo Santos, Jim Southworth, Cheikh Tandia, Juan Luis Tapia, Donald Tillman, Veerle Vandeweerde, Karl Wehrle, Jürgen Welschof pour leurs commentaires et leur participation au cours du processus de révision.

Nous apprécions par ailleurs les commentaires utiles effectués au cours des séances de vérification à La Paz/El Alto (Bolivie), Sofia (Bulgarie), Nelspruit (Afrique du Sud), et Tanger-Tétouane (Maroc).

Enfin, nous remercions l'équipe chargée du projet pour leur soutien précieux et leur assistance: Ernst A. Brugger, Urban Frei, Oliver Johner, Ivo Menzinger, François Münger, Vérane Lorient, Thomas Streiff, Dagmar Vogel, Martin Weymann, Daniel Wiener.

Sommaire

Abréviations	6
Vue d'ensemble détaillée des titres des Commentaires de directives	7
Finalité	10
Cadre	13
Lignes directrices de mise en œuvre	21
Phase 1: Préparation	22
Phase 2: Planification, stratégie et conception du projet	44
Phase 3: Passation de marchés	74
Phase 4: Opération et suivi	88
Phase 5: Reconduction et résiliation	108
Annexe	115
Références de la Boîte à outils / documentation	116
Glossaire	119

Abréviations

[cap]	Renforcement des capacités
[comm]	Communication
[p.prenantes]	Coopération des parties prenantes
ADB	Asian Development Bank (www.adb.org): voir BAD
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAD	Banque asiatique de développement (www.adb.org)
BPD	Building Partnerships for Development (www.bpd-waterandsanitation.org)
CPP	Comité des parties prenantes
DRSP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
IBT	Increasing block tariff: Tarification par tranches progressives
IFI	International financial institutions: Institutions financières internationales
IWRM	Integrated water resource management: voir GIRE
NWP	Netherlands Water Partnership
O&M	Operation and maintenance: Exploitation et maintenance
OBA	Output-based aid: Aide basée sur les résultats (enveloppe financière)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PIDG	Private Infrastructure Development Group: Groupe de développement des infrastructures privées
PPA	Public performance assessment: Évaluation publique des performances
PPP	Public-Private Partnership: Partenariat public- privé
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper: Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP)
PSP	Private Sector Participation: Participation du secteur privé
TI	Transparency International (www.transparency.org)
WB	World Bank (www.worldbank.org): Banque mondiale
WEDC	Water, Engineering and Development Centre at Loughborough University, UK
WHO	World Health Organization (www.who.int): voir OMS
WSP	Water and Sanitation Program (www.wsp.org): Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement

Vue d'ensemble détaillée des titres des Commentaires de directives

Phase 1: Préparation	22
Processus principal	24
1.01 Motivation actuelle en faveur du projet et nature du résultat attendu	24
1.02 Mise au point d'un processus d'analyse exhaustif	25
1.03 Examen de la situation technique actuelle, de l'exploitation et de la maintenance	25
1.04 Analyse de la structure de la clientèle existante et potentielle	26
1.05 Identification des populations défavorisées	26
1.06 Examen de la situation économique et organisationnelle actuelle	27
1.07 Examen de la situation environnementale	28
1.08 Prise en compte du rôle des vendeurs informels	29
1.09 Respect des coutumes et des aspects culturels liés à l'eau	29
1.10 Recherche d'un financement en vue de mener une étude complète	30
1.11 Mise en place d'une politique de transparence et détermination de son financement	30
Processus de régulation	31
1.12 Examen du cadre institutionnel, juridique et politique actuel	31
1.13 Examen des modes de régulation	31
1.14 Évaluation de l'indépendance des systèmes de régulation existants	33
1.15 Évaluation du statut juridique des prestataires de faible envergure	33
1.16 Étude des questions politiques et juridiques relatives aux habitats illégaux	33
Processus de support	34
1.17 Identification et analyse des groupes d'intéressés concernés	34
1.18 Création d'une structure pour la coopération des parties prenantes	36
(Comité des parties prenantes)	
1.19 Efficacité de la participation	37
1.20 Exploration de l'opinion politique sur le PPP	38
1.21 Exploration de l'opinion publique quant à la situation actuelle, au projet	39
proposé et aux options de PPP	
1.22 Étude d'impact sur la pauvreté	40
1.23 Établissement d'un consensus sur les questions-clés	40
1.24 Établissement de procédures visant à résoudre les litiges entre les parties prenantes	40
1.25 Organisation de campagnes de sensibilisation	41
1.26 Accès à l'information	42
1.27 Renforcement systématique des capacités	42
Phase 2: Planification, stratégie et conception du projet	44
Processus principal	46
2.01 Évaluation et sélection des consultants	46
2.02 Analyse des options techniques en vue de répondre à la demande	46
2.03 Élaboration et approbation d'un cadre d'objectifs	47
2.04 Analyse des options de PPP	47
2.05 Choix du périmètre et structure du marché	49
2.06 Définition des rôles des autres prestataires dans le modèle retenu	51
2.07 Étude des méthodes de mobilisation du financement local	51
2.08 Mise au point d'un plan d'exploitation, y compris un modèle d'investissement	52
2.09 Choix du modèle de contrat privilégié (type et durée) et de la structure d'organisation	55
2.10 Définition d'une politique tarifaire locale	56
2.11 Conception d'une politique efficace de subventions	57
2.12 Détermination et approbation du calcul du tarif et de la formule d'ajustement	59
2.13 Exploration de systèmes de règlement appropriés	61
2.14 Analyse des risques	62
2.15 Préparation de la répartition des risques	63

2.16	Mise en place éventuelle d'un système de «transition» pour les salariés	64
2.17	Traitement des questions sensibles et des inconvénients potentiels pour les parties prenantes	64
	Processus de régulation	65
2.18	Changement éventuel de la législation	65
2.19	Mise en place de la régulation	65
2.20	Établissement de procédures de règlement des litiges entre les parties contractantes	66
2.21	Institution de normes pour la gestion des ressources en eau	67
2.22	Supervision du processus de consultation du public	67
2.23	Contrôle des organismes de régulation	68
	Processus de support	68
2.24	Vérification de la disponibilité des méthodes de coopération	68
2.25	Détermination du rôle du Comité des parties prenantes en matière de tarifs	69
2.26	Prise en considération des parties prenantes dans l'étude d'impact sur les clients vulnérables	70
2.27	Révision de l'ensemble des documents préparatoires	70
2.28	Obtention d'un accord sur le modèle de base et le rôle à jouer	71
2.29	Information sur les questions tarifaires	71
2.30	Communication des avantages attendus	72
	Phase 3: Passation de marchés	74
	Processus principal	76
3.01	Mise au point de procédures de passation de marchés en toute transparence	76
3.02	Prévention active de la corruption	77
3.03	Mise en place d'incitations explicites en faveur des populations défavorisées à l'attention de l'opérateur privé	79
3.04	Incitation des soumissionnaires à l'emploi de méthodes innovantes	79
3.05	Garantie de clarté des définitions et des objectifs du contrat	80
3.06	Définition de procédures de résiliation en cas de manquement au contrat	81
3.07	Définition de procédures de résiliation en cas de «résiliation pour motif de convenance»	82
3.08	Attribution du contrat en toute transparence	83
	Processus de régulation	83
3.09	Contrôle de la précision et de la transparence de la procédure de passation de marchés	83
3.10	Révision des mesures en faveur des pauvres et des clauses de transparence du contrat	84
3.11	Vide juridique à éviter en matière de régulation	84
	Processus de support	85
3.12	Possibilité d'étude de la conception, de l'appel d'offres, des négociations et du contrat dans le cadre de la procédure de passation de marchés	85
3.13	Estimation des besoins de renforcement des capacités pour la passation et la gestion du contrat	86
3.14	Publication des résultats de la procédure d'appel d'offres	86
	Phase 4: Opération et suivi	88
	Processus principal	90
4.01	Nomination d'un chef de projet qualifié	90
4.02	Consolidation des facteurs économiques	90
4.03	Orientation à la mise au point d'un service efficace	91
4.04	Application du système tarifaire	91
4.05	Mise en œuvre de modes de règlement conviviaux	92
4.06	Amélioration constante du service clients et de la perception des services	92
4.07	Avantage procuré par compétences locales	93
4.08	Introduction de systèmes de suivi de la gestion quotidienne	94

4.09	Introduction d'un programme d'incitation à la performance pour le personnel	94
4.10	Communication d'informations sur l'état du service et l'évolution du projet	94
	Processus de régulation	95
4.11	Suivi des activités dès le début	95
4.12	Promotion de mesures de protection des ressources en eau	96
4.13	Révision efficace des tarifs	97
4.14	Enquête sur l'efficacité des subventions	98
4.15	Introduction d'un système visant l'amélioration constante des performances	98
4.16	Définition de procédures de traitement des réclamations	98
4.17	Établissement d'un contact direct avec les clients	99
4.18	Examen du/des projet(s)	99
4.19	Publication des résultats du processus de régulation	100
	Processus de support	101
4.20	Établissement d'une division au sein de l'opérateur privé, chargée des questions sociales et environnementales	101
4.21	Communication régulière avec les groupes d'intéressés	101
4.22	Évaluation du degré de coopération des parties prenantes	101
4.23	Organisation d'un débat sur la modification des tarifs	102
4.24	Système d'évaluation publique des performances	102
4.25	Débat sur l'efficacité du processus de régulation	103
4.26	Mise en place d'un système de gestion des connaissances	103
4.27	Education des consommateurs	104
4.28	Formation des entrepreneurs et de la main-d'œuvre locale	104
4.29	Formation éventuelle de la population	105
4.30	Information sur les droits et les obligations des consommateurs	105
4.31	Maintien d'un flux continu d'informations	106
	Phase 5: Reconduction et résiliation	108
	Processus principal	110
5.01	Transfert après l'expiration du contrat	110
5.02	Respect des procédures d'arbitrage définies dans le cadre des litiges entre les parties contractantes	110
5.03	Conduite équitable des renégociations	111
	Processus de régulation	111
5.04	Mesures de précaution	111
5.05	Qualification des infractions menant à une rupture du contrat	111
5.06	Garantie de la transparence	112
5.07	Initiation d'une nouvelle procédure d'appel d'offres	113
	Processus de support	113
5.08	Maintien d'une coopération dynamique entre les parties prenantes	113
5.09	Participation des parties prenantes à l'évaluation de la stratégie de sortie	113

Finalité

Objectif

La fourniture de services fiables d’approvisionnement en eau et d’assainissement pose un grand nombre de difficultés à la fois aux autorités nationales et locales. Parmi les problèmes les plus critiques, citons le fonctionnement/le maintien durable des services existants, ainsi que l’accès à l’eau potable par ceux qui ne sont pas encore reliés au réseau, notamment les pauvres.

Les pouvoirs publics ont de plus en plus fait appel aux compétences et à l’expérience du secteur privé dans leur recherche de méthodes durables et abordables pour fournir des services d’approvisionnement en eau et d’assainissement à la population, et continuent de le faire.

Bien que cette approche comporte plusieurs avantages, l’expérience révèle la nécessité d’une planification et d’un suivi minutieux en cas de participation du secteur privé à la prestation de services de base, si l’on veut en récolter les fruits, réduire les coûts de transaction et éviter les nombreux écueils potentiels.

Quatre défis majeurs à relever par les Partenariats public-privé se sont avérés décisifs dans la fourniture de services d’eau et d’assainissement durables, et établissent les bases de la confiance des consommateurs et des investisseurs vis-à-vis des prestataires de services concernés. Ces défis, qui doivent être surmontés afin d’obtenir les meilleurs résultats dans ce secteur, sont les suivants :

- Rentabilité via la réduction des coûts de transaction dus aux frictions entre les parties prenantes.
- Efficacité dans la fourniture de services aux consommateurs.
- Équité dans la satisfaction des besoins, notamment de ceux des populations défavorisées.
- Transparence des processus, des structures, des responsabilités et des résultats.

Le niveau et la qualité de la gouvernance dans le domaine de l’eau déterminent dans une large mesure la façon de relever ces défis. Pour cette raison, la bonne gouvernance se situe au centre des préoccupations dans cette publication.

La gouvernance de l’eau a trait à l’exercice du pouvoir politique, économique et administratif dans la gestion des questions liées à l’eau. La gouvernance se rapporte à la série de procédures politiques, organisationnelles et administratives qui permettent la détermination des besoins et de la demande, l’expression des intérêts locaux, la prise de décisions et leur mise en œuvre et le respect de l’obligation de rendre compte des décideurs. La gouvernance ne concerne donc pas seulement l’importance des institutions, mais également celle des relations entre les différents échelons/organes du gouvernement, l’interaction entre les organismes publics, les organisations non gouvernementales, les entreprises, les consommateurs et les pouvoirs publics.

Par conséquent, il existe deux niveaux complémentaires à prendre en compte, afin de parvenir à une bonne gouvernance de l’eau :

- Primo, le niveau *politique*, où les discussions relatives aux valeurs fondamentales, aux rôles et aux responsabilités sont cruciales. Dans le cadre des instruments mis au point grâce à l’initiative « Partenariats public-privé pour l’approvisionnement en eau et l’assainissement », ce niveau politique est couvert par les « Principes de politique », qui fournissent un cadre au dialogue participatif et à la négociation.
- Secundo, le *niveau projet*, qui s’adresse à la structuration des services spécifiques, la participation de l’opérateur privé et l’extension de la couverture. Ce niveau d’application est

l'objet des présentes Lignes directrices de mise en œuvre, qui indiquent la marche à suivre à tous les acteurs impliqués ou affectés par une transaction au sein d'un PPP.

La bonne gouvernance de l'eau concerne autant les fournisseurs du secteur privé que ceux du secteur public – et la plupart des facteurs de succès sous-jacents sont communs aux deux secteurs. Citons entre autres: la transparence, l'obligation de rendre compte, l'Orientation vers le client et la réponse à la pauvreté – essentielles aux services d'eau et d'assainissement durables fournis par n'importe quelle structure.

Les Lignes directrices se définissent ainsi comme «Lignes directrices de mise en œuvre en vue de partenariats public-privé». En effet, avant de conclure un contrat avec un opérateur privé, il convient de parvenir à un consensus sur l'ensemble des questions importantes qui détermine les règles du jeu à suivre, tandis que dans le cas d'un approvisionnement par le secteur public, il n'existe pas une telle contrainte en termes de délai ferme.

Portée

Les Lignes directrices de mise en œuvre concernent

- les services municipaux, à savoir les zones urbaines et périurbaines, et également les petites villes et centres ruraux où les municipalités et les collectivités locales doivent instituer des services d'eau fiables reliés au réseau;
- toute forme de gestion déléguée, des contrats de service aux contrats de concession certains passages sont facultatifs dans le cas de formes de contrats moins complexes, telles que les contrats de gestion.

Réunissant les exemples issus des meilleures pratiques, les leçons tirées des échecs, et les contributions des experts internationaux dans de nombreux domaines pertinents (notamment les collectivités locales, les organismes de régulation, le secteur privé, le milieu financier, les organismes donateurs, les consommateurs, les ONG, les chercheurs, etc.), ces Lignes directrices sont destinées à aider

- les parties contractantes (organisme public adjudicateur, opérateur privé et leur personnel chargé de la préparation et de la mise en œuvre des Partenariats public-privé);
- les parties prenantes (organismes de régulation, autres ministères et organismes publics, donateurs, institutions financières, société civile – à savoir organisations de développement, associations de consommateurs et de défense de l'environnement – et autres acteurs concernés).

En gardant cela à l'esprit, il y a au moins deux cas où les Lignes directrices de mise en œuvre s'avèrent utiles:

- Mise en place/en œuvre d'un PPP.

Dans ce cas, les Lignes directrices s'appliquent aux municipalités désirant restructurer le service d'eau et envisageant l'implication du secteur privé. Cela peut se traduire par diverses formes de contrat, d'un contrat de service ou de gestion à un contrat d'affermage, ou même un contrat de concession. Les opérateurs du secteur privé peuvent être des entreprises au niveau local ou national, ou bien des opérateurs internationaux, selon les aptitudes/compétences nécessaires et les services disponibles. Les Lignes directrices de mise en œuvre aident le personnel dans l'élaboration et dans la gestion du processus tout au long de la préparation, de l'application et de la fourniture du service du PPP. Les gestionnaires du service public sont susceptibles de consulter ces Lignes directrices de mise en œuvre en vue d'accéder à un degré élevé de responsabilité sociale de l'entreprise. Elles peuvent faire office de check-lists dans le cadre de l'obligation de diligence en matière de gestion des services d'eau.

- Restructuration des services publics
Bien que les Lignes directrices de mise en œuvre soient principalement destinées aux fins de PPP, elles sont également utiles aux organismes cherchant à s'écarter des structures traditionnelles de gestion des services publics, en vue d'une autonomie plus prononcée. Cela peut notamment s'appliquer à (a) un *service public municipal*, de droit public, qui consiste en un organisme statutaire juridiquement autonome et en un conseil de surveillance indépendant, mais dont les actifs demeurent la propriété des collectivités locales, ou à (b) une *entreprise municipale*, à savoir une société anonyme détenue par l'Etat, régie par le droit des sociétés, dont les actions sont la propriété des pouvoirs publics à l'échelon national, régional ou des collectivités locales, sous réserve que les missions et les responsabilités soient définies sous une forme similaire à un contrat.

Qu'il s'agisse de services publics ou privés, l'amélioration continue des processus existants représente un moyen efficace d'optimiser les services fournis aux clients. Bien que les Lignes directrices de mise en œuvre traitent du sujet le long du cycle de vie d'un projet, elles peuvent aussi servir à perfectionner des aspects spécifiques d'un service d'approvisionnement en eau et d'assainissement donné.

Afin de faciliter la détermination des domaines prioritaires à améliorer, un outil d'auto-évaluation en matière de gestion de services d'eau aide les responsables du service public, les hommes politiques et les autres parties prenantes à estimer la qualité et le niveau de gouvernance du service d'eau, et à établir et maintenir un mode de gestion dans les règles de l'art. Cet outil est accessible à l'adresse : www.partnershipaforwater.net/selfassessment.

Puisque les Lignes directrices de mise en œuvre sont axées sur la gouvernance de l'eau, elles s'attachent notamment aux aspects du développement de projet liés au processus, aux modes de transaction et à l'administration du contrat, y compris le contexte financier et technique.

Elles ne sauraient offrir d'indications techniques, d'instructions détaillées en vue de l'établissement du contrat, ni des modèles de contrat. En outre, ces Lignes directrices ne couvrent pas les questions plus vastes de politique d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Cadre

Facteurs-clés

¹ Les Principes de politique constituent la première partie de cette boîte à outils. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site: www.partnerships-forwater.net

Les Lignes directrices de mise en œuvre visent à soutenir le développement d'une bonne gouvernance de l'eau. A cette fin, elles sont organisées selon dix facteurs-clés couvrant tous les aspects de la gouvernance de l'eau. Ces facteurs-clés proviennent du document intitulé Principes de politique¹ et y font l'objet d'une description détaillée.

Les Lignes directrices de mise en œuvre transposent les facteurs-clés en activités concrètes en suivant la logique définie dans la figure 2.

Ainsi, au stade préparatoire visant à rendre les facteurs-clés opérationnels, nous déterminons dans cette section les critères résultant de chacun des facteurs-clés qui doivent guider la mise au point des activités, des mesures et des options.

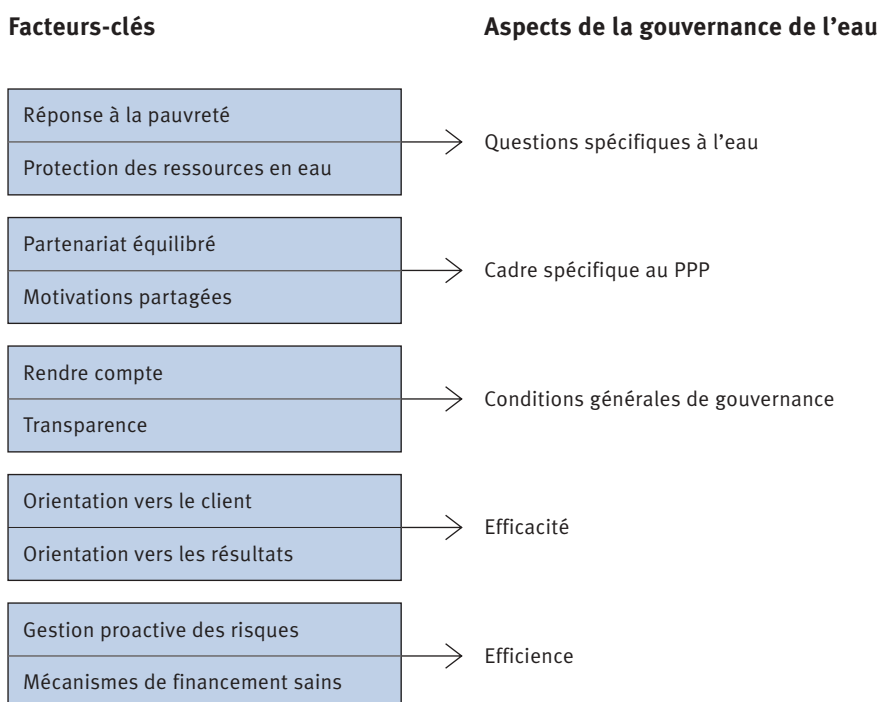


Figure 1 : Vue d'ensemble des Facteurs-clés couvrant les aspects de la gouvernance de l'eau

Réponse à la pauvreté

Puisque la pauvreté va souvent de pair avec l'absence d'accès à l'eau potable, les projets relatifs aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont des sujets sensibles relevant de la responsabilité des pouvoirs publics. La participation du secteur privé représente d'abord un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience dans le domaine technique, financier et opérationnel, et ensuite une façon d'accroître les ressources financières disponibles, selon le type de contrat. L'intervention du secteur privé ne règle pas en soi les problèmes de pauvreté, mais vise à une exploitation de l'eau viable sur le plan technique et financier.

C'est pourquoi des efforts manifestes, tels qu'une politique de subventions claire en toute

transparence, sont nécessaires pour assurer des services abordables aux populations défavorisées et de compenser les effets pervers potentiels sur les clients à faible revenu.

En règle générale, afin d'éviter les faux espoirs, les questions sociales liées à la pauvreté ne sauraient être transférées à l'opérateur privé sans l'engagement et la capacité des pouvoirs publics à fournir le financement nécessaire à l'extension du réseau pour desservir les zones défavorisées.

La Réponse à la pauvreté inclut donc

- l'identification des clients pauvres et des groupes vulnérables ainsi que la détermination de leurs besoins, avec une attention particulière accordée aux questions de genre : ce processus doit faire intervenir les pauvres eux-mêmes;
- le respect de ces besoins dans le cadre du développement du projet et de la conception des procédures opérationnelles;
- la mise au point de systèmes de soutien en toute transparence (p. ex: étude du projet: niveaux de service adoptés; investissement: fonds propres, garanties; branchement: subventions, systèmes de règlement adoptés, etc.) visant à combler efficacement le fossé entre des tarifs permettant le recouvrement des coûts et des tarifs abordables pour les pauvres;
- l'évaluation de l'impact direct et indirect de toute activité (du projet) sur les pauvres.

Protection des ressources en eau

Conformément à l'approche globale de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), la Protection des ressources en eau doit être prise en compte sur trois niveaux complémentaires:

- protection de l'environnement;
- gestion des ressources en eau (quantité et qualité des ressources en eau disponibles, usages concurrents de l'eau);
- gestion du service (offre et demande).

Plus particulièrement, la Protection des ressources en eau dans le cadre des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement doit

- prendre en considération l'utilisation de l'ensemble des ressources: ressources en eau (extraction de l'eau, qualité de l'eau, nutriments présents dans l'eau), produits chimiques, énergie, matières premières et terre;
- étudier l'impact sur l'environnement des décisions, des activités, des investissements prévus ou des autres mesures sur l'eau, la terre (valorisation des boues/qualité des boues), l'air et la biodiversité;
- respecter les besoins écologiques dans la hiérarchisation des priorités du projet (p. ex: pas d'eau sans assainissement, traitement des eaux usées, réparation des fuites, etc.)
- appliquer le principe de précaution lorsque l'impact direct sur l'environnement ne peut être déterminé avec certitude.

Partenariat équilibré

Chaque Partenariat public-privé désigne un dispositif dans lequel, en plus des parties contractantes, un certain nombre de parties prenantes concernées (p. ex: consommateurs, ONG, syndicats, associations de protection de l'environnement, fournisseurs indépendants, organismes de régulation, donateurs) participent à un projet. Ainsi, non seulement l'identification et la sélection des parties prenantes légitimes/appropriées sont essentielles et vitaux pour le succès du PPP, mais également la qualité de la coopération entre ces participants.

Un partenariat réussi suppose également un équilibre entre les acteurs en termes de pouvoirs, de moyens et de capacités. Cela peut exiger des mesures spécifiques dans le domaine du renforcement des capacités et du soutien, permettant à toutes les parties prenantes de

jouer leurs rôles. En outre, la stabilité, la fiabilité et l'équité de tels partenariats exigent un engagement de tous les participants:

- Travail au sein d'un cadre convenu et défini où les rôles et les responsabilités sont clairement répartis (cela sous-entend aussi la clarté et le respect du contrat).
- Résistance aux pressions (politiques) extérieures.
- Collaboration efficace, respectueuse et équitable, fondée sur la confiance mutuelle
- Arbitrage des conflits potentiels.

Motivations partagées

Un système de gestion déléguée ne doit pas se contenter d'offrir le meilleur rapport qualité-prix, mais veiller à créer une valeur ajoutée supérieure à celle des opérateurs antérieurs des services d'eau et d'assainissement. Il est souhaitable que les Partenariats public-privé offrent aussi bien des incitations financières que non financières aux parties contractantes et aux parties prenantes:

- Définition claire des attentes.
- Transparence quant aux relations (d'ordre privé) susceptibles d'affecter les intérêts des participants/parties prenantes impliqués dans le projet.
- Nécessité pour les parties prenantes de négocier et de convenir d'attentes raisonnables.

Tout processus de réforme comporte inévitablement son lot de gagnants et de perdants. Il est capital non seulement de prendre en compte les avantages, mais aussi d'adresser explicitement les effets négatifs potentiels sur les parties prenantes.

Rendre compte

L'obligation de rendre compte se répartit sur plusieurs niveaux complémentaires dans le cas des services d'eau dotés d'une gestion déléguée:

- L'administration (les «bureaucrates») est redevable devant les aux ministres.
- Le pouvoir exécutif – les ministres et leurs ministères («les pouvoirs publics» ou «l'administration») – est tenu de rendre compte aux élus de ses actes (responsabilité politique) et des dépenses réalisées avec l'argent des contribuables (responsabilité financière).
- Les élus rendent compte à leur corps électoral.
- Le prestataire de service rend compte aux consommateurs quant au service fourni et tarifé, et également à la partie contractante du secteur public (ministère) ou aux autres organismes prévus par le contrat ou par la loi (p. ex: organisme de régulation) concernant l'exécution de leurs obligations contractuelles.

La complémentarité de cette obligation consiste en une supervision efficace, à savoir le contrôle de la conformité avec la législation, les réglementations, les procédures et les contrats. Cette supervision est la condition préalable d'une bonne gouvernance; elle doit aller au-delà de la prise de décision et de la continuité d'exécution, afin de faire valoir la responsabilité politique et la responsabilité financière:

- Les élus contrôlent le pouvoir exécutif.
- Le pouvoir exécutif contrôle l'administration.
- Les ministres et/ou les maires élus supervisent la gestion déléguée elle-même.
- L'organisme de régulation supervise le contrat de gestion déléguée.

Transparence

La transparence est l'une des conditions préalables essentielles dans l'obligation de rendre

compte. Son respect exige de communiquer des informations claires et compréhensibles aux élus – et d’être prêt à répondre à leurs questions. Toutefois, des services publics bien gérés mettent également l’accent sur l’information et l’explication auprès du public.

En outre, la transparence est décisive dans la lutte contre la corruption et la suppression des pots-de-vin, non seulement au cours de la passation des marchés et des investissements, mais aussi tout au long de l’exploitation. Au niveau institutionnel, la séparation des fonctions en général, et notamment les fonctions d’exploitation et de réglementation, est déterminante pour établir la transparence. D’un point de vue procédural, la transparence s’obtient surtout via l’accès à une information de bonne qualité, qui obéit aux conditions suivantes:

- Organisation structurée et systématique.
- Prise en compte de la capacité parfois limitée des populations défavorisées et analphabètes à saisir l’information.
- Continuité durant toutes les phases de la fourniture de service.
- Présentation d’une analyse raisonnée motivant les décisions.
- Considération de tous les aspects procéduraux, financiers, organisationnels, opérationnels et réglementaires.
- Mise au point de règles claires de protection de données visant à garantir la non-divulgence des secrets professionnels.

Orientation vers le client

Les clients des services d’approvisionnement en eau et d’assainissement sont des acteurs légitimes dotés de droits, d’obligations et de responsabilités. L’obtention du soutien et de l’acceptation des clients à long terme est cruciale pour toute entreprise souhaitant fournir des services durables. Les clients ne sont seulement disposés à payer que s’ils perçoivent le niveau de service et sa qualité comme étant adéquats. Tout service conçu par rapport à la demande locale comprend:

- Identification des clients actuels et potentiels sur l’ensemble de la chaîne de fourniture du service de l’eau et de l’assainissement.
- Étude des besoins et des attentes des consommateurs.
- Offre d’une palette d’options permettant aux consommateurs de prendre une décision éclairée sur les niveaux de service et les tarifs applicables.
- Attention accordée aux services clientèle aptes à résoudre les problèmes, à répondre aux questions des consommateurs et à traiter leurs réclamations, et aux activités de relations clients (p. ex: communication de la performance).
- Adaptation aux nouvelles exigences/préférences des clients.

Orientation vers les résultats

L’Orientation vers les résultats doit comprendre l’identification des objectifs généraux et la détermination des priorités. En conséquence, chaque fois que possible, les activités doivent se définir non en termes d’intrants ou de moyens, mais en termes de résultats et d’objectifs, dans la mesure où cela favorise des solutions adéquates, souples, innovantes, et moins onéreuses. Il convient d’observer les règles suivantes pour que l’Orientation vers les résultats représente un système de pilotage efficace:

- Identification des besoins sur la base d’une analyse approfondie des parties prenantes, couvrant les aspects techniques, économiques, écologiques, sociaux et institutionnels.
- Définition et communication claire des objectifs.
- Transposition des objectifs en données mesurables et appropriées (contrat, convention de niveau de service, etc.), avec des critères d’évaluation clairs.
- Flexibilité interne pour revoir et adapter régulièrement les objectifs aux changements de conditions cadres: cela suppose également le moyen de faire face aux déficits d’information et aux incertitudes sur la précision des données et des hypothèses.

- Processus d'amélioration continue au cours du cycle de vie du partenariat public-privé.

Gestion proactive des risques

Les risques font partie intégrante de toute activité commerciale et les opérateurs y seront exposés durant l'ensemble du processus. Outre les risques commerciaux, la gestion des services d'eau est confrontée à une série de risques non commerciaux (p. ex: politiques, macroéconomiques et environnementaux, etc.). La mitigation des risques contribue à la durabilité du service via la compression des coûts potentiels en cas de sinistre ou de préjudice.

Une gestion proactive des risques suppose

- le développement et le maintien d'une culture ouverte de gestion des risques.
- la définition de processus pour identifier les risques (p. ex: analyse de la sensibilité du projet en modifiant les variables clés).
- l'évaluation de l'exposition d'un projet aux risques, à savoir la probabilité de modification des variables clés.
- la prise de toutes les mesures possibles visant à réduire les risques.
- la définition de la répartition des risques.
- le suivi de l'exposition aux risques en vue d'en adapter la répartition, le cas échéant.
- la définition de procédures de réaction en cas de risques imprévus.
- la définition de procédures d'arbitrage et de renégociation, et de scénarios de sortie.

Mécanismes de financement sains

Un financement solide des investissements et de l'exploitation (à savoir un financement qui soit viable sur le plan économique pour l'opérateur, socialement acceptable pour les populations défavorisées et faisable sur le plan politique en termes de maîtrise des dépenses publiques) est essentiel pour l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et l'extension:

- L'organisation doit accorder une *autonomie financière* aux fournisseurs de services d'eau et d'assainissement, en leur donnant l'esprit d'entreprise.
- Lors de la levée de *capitaux privés* pour les investissements, il convient d'étudier minutieusement la structure du financement (sûretés, garanties, exposition au risque de change, etc.) et de s'assurer que ces investissements correspondent aux priorités du projet liées aux autres facteurs-clés, tels que la Réponse à la pauvreté (p. ex: par le biais de systèmes de rehaussement de crédit).
- Le revenu global tiré des services d'eau doit permettre le recouvrement des coûts et générer une trésorerie suffisante pour garantir un fonctionnement durable à long terme, y compris les coûts d'exploitation et de maintenance, de réglementation, d'amortissement et de renouvellement des actifs, le service de la dette pour les prêts contractés aux fins de financement des investissements (p. ex: extension). Il est nécessaire de définir clairement dans quelle mesure les activités dans le domaine de la gestion et de la protection des ressources en eau sont couvertes par les redevances d'une part et par les recettes fiscales d'autre part.
- Les sources de revenus sont le recouvrement des factures (redevances) et – le cas échéant – les subventions (taxes). La tarification d'un service est une décision politique qui doit parvenir à l'équilibre des facteurs sociaux et économiques et qui doit être conçue avec transparence. De même, les subventions seront personnalisées et orientées vers les plus démunis.
- Le retour sur investissement doit être toujours communiqué.

Questions transversales

L'introduction de partenariats avec le secteur privé suppose le début d'un processus de changement considérable dans le secteur de l'eau. Outre les facteurs-clés décrits plus haut,

des questions transversales se posent, qui contribuent à la recherche de solutions durables, détaillées dans les sections suivantes :

Soutien politique et interaction avec le contexte socio-politique

Un soutien politique marqué en faveur de la restructuration de la fourniture du service d'eau et de la participation du secteur privé représente une condition préalable essentielle au succès. L'intervention du secteur privé aux seules fins de se décharger de la responsabilité de la prestation de service ne saurait aboutir à des résultats durables.

En sus du soutien politique, les Lignes directrices de mise en œuvre s'appuient sur divers aspects du concept de processus participatif, sous réserve que l'on puisse parvenir au développement durable grâce à la participation de l'ensemble des acteurs et parties prenantes seulement. A ce sujet, les Lignes directrices de mise en œuvre suivent l'approche convenue dans le Principe 10 de la Déclaration de Rio et réaffirmée lors du Sommet mondial sur le développement durable consacré à l'eau et à l'assainissement, organisé à Johannesburg en 2002.

Toutefois, de tels processus ne peuvent réussir à moins d'une intégration dans un cadre socio-politique plus vaste, lui-même hétérogène, qui soit favorable aux processus participatifs sur le plan financier et politique. Les structures existantes – de nature politique, sociale, ou économique – peuvent parfois poser des obstacles à l'adoption de processus participatifs. Il est nécessaire de prendre en considération ces structures.

Sensibilité à la problématique du genre

Les femmes assument non seulement les responsabilités et le fardeau de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement à l'échelle du foyer, mais elles disposent de connaissances considérables sur l'eau. Il est donc capital de suivre une approche sensible aux questions du genre, en reconnaissant que les hommes et les femmes ont des besoins, des connaissances, des intérêts, et des aspirations spécifiques, et que leurs contributions se présentent sous des formes différentes. Ainsi, il est possible d'estimer les rôles distincts des hommes et des femmes dans l'utilisation, l'approvisionnement, la gestion, et la Protection des ressources en eau, et également le renforcement de la participation des femmes dans la prise de décision, au sein des associations locales et des associations de consommateurs d'eau. L'adoption de politiques liées à l'eau tenant compte des spécificités de chaque sexe permet aux femmes, aux hommes et aux associations locales de promouvoir des relations plus équitables entre les acteurs et les parties prenantes.

Recherche de solutions innovantes

La gamme de solutions n'est limitée que par la créativité des responsables. Les Lignes directrices de mise en œuvre ne peuvent que proposer des options, donner des indications sur les critères pertinents lors de la conception de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, mais il incombe au lecteur de transposer ces indications à sa situation spécifique, qui sera toujours différente de celle de son voisin.

Il existe donc une marge de manœuvre considérable dans la recherche de solutions adaptées et innovantes. Il s'agit d'un fait avéré, non seulement sur le plan institutionnel, mais aussi sur le plan technologique, où l'approche technique traditionnelle en vigueur dans les pays occidentaux, à savoir de vastes réseaux centralisés à la fois dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, résulte souvent dans des systèmes peu durables et peu abordables, et fait de plus en plus l'objet de critiques même dans les pays industrialisés. C'est pourquoi la recherche d'autres solutions, peut-être davantage décentralisées, doit faire partie intégrante de la phase de préparation et de planification des projets (de PPP).

Dans la mesure où cette publication ne traite pas des aspects techniques, veuillez vous reporter à la Boîte à outils, où vous trouverez les exemples et les meilleurs pratiques d'application de solutions innovantes.

Structure

Structure générale

Primo, les Lignes directrices de mise en œuvre sont articulées autour des différentes phases du Partenariat public-privé (préparation, planification, passation de marchés, exploitation suivi et reconduction), et ces phases déterminent la structure des chapitres.

Secundo, le processus de PPP lui-même se divise en trois processus parallèles :

- Le processus principal, qui englobe l'activité de base de fourniture du service.
- Le processus de régulation, dédiée à l'application du contrat entre les partenaires du secteur privé et du secteur public et aux fonctions de régulation.
- Trois processus de support: (a) coopération des parties prenantes, (b) communication, (c) renforcement des capacités (pour l'ensemble des parties prenantes, excepté le développement de capacités professionnelles techniques).

Tertio, les Facteurs-clés sont systématiquement appliqués à chaque étape du cycle de vie du projet (p. ex: comment et avec quels moyens pouvons-nous aboutir à la transparence pendant la phase de préparation ?), ce qui se traduit par de nombreux Commentaires de directives, soit les unités de base des Lignes directrices de mise en œuvre.

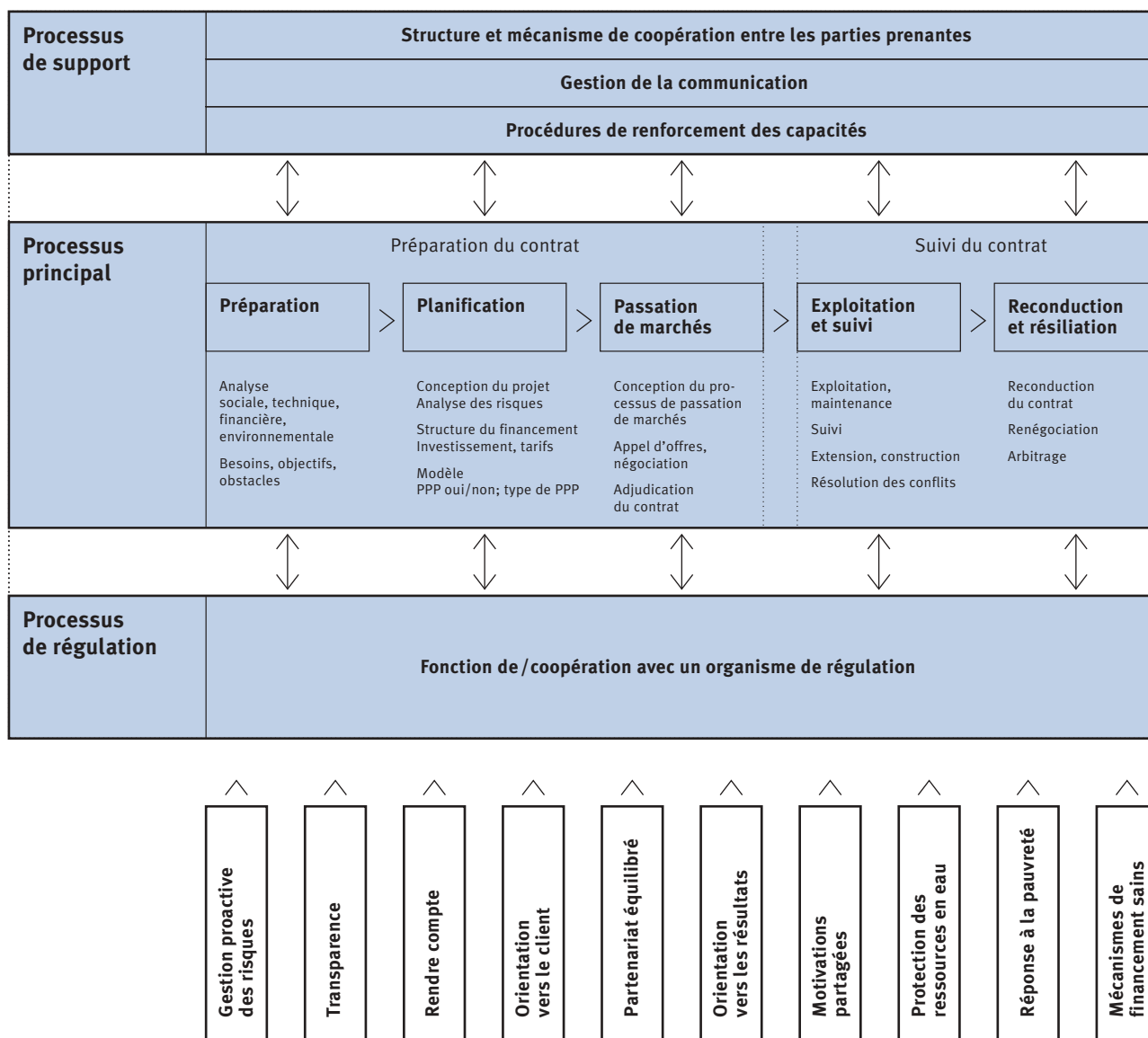
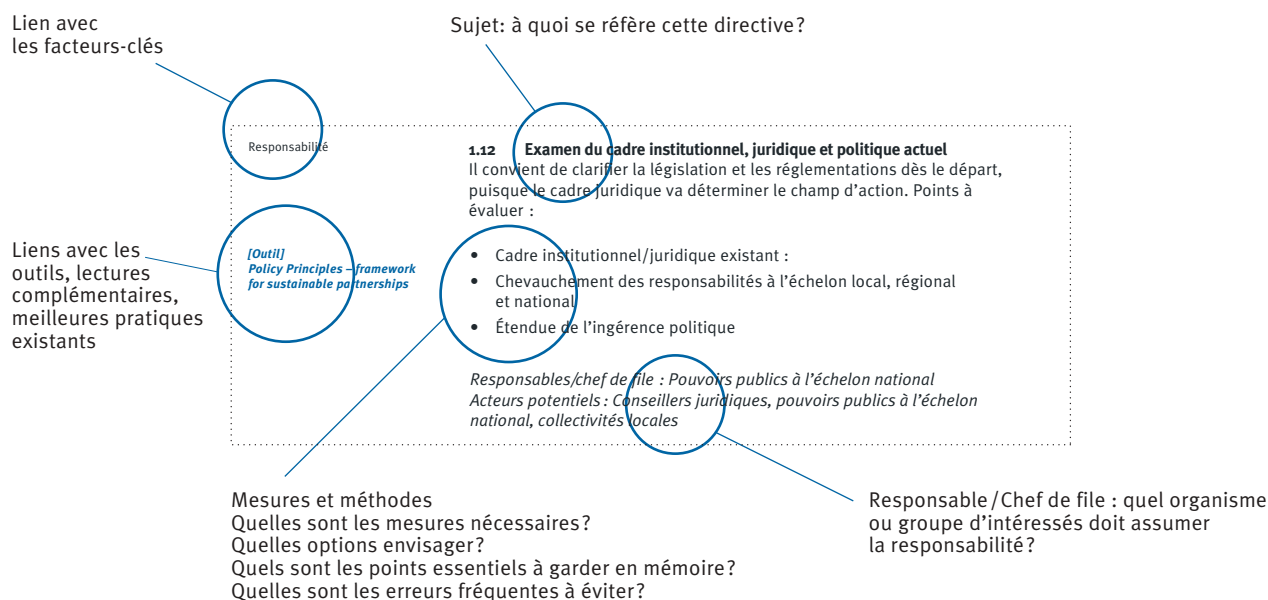


Figure 2: Structure des Lignes directrices de mise en œuvre

Structure des commentaires de directives

Un «Commentaire de directive» représente l'unité de base des Lignes directrices de mise en œuvre et comporte normalement les éléments suivants:



Tous les commentaires de directives présentent des options quant aux mesures à prendre, des points essentiels à considérer, et donnent des indications en vue de la mise au point de solutions adaptées. Tout comme les présentes Lignes directrices de mise en œuvre, ils ne sauraient faire office de prescription ni de plan détaillé. Les solutions sont toujours élaborées en pratique au cas par cas.

En tant que lecteurs/utilisateurs de ces Lignes directrices de mise en œuvre, il vous faudra sélectionner dans le contenu présenté les éléments utiles à votre situation spécifique, en gardant constamment à l'esprit

- les aspects pratiques du processus de PPP en vue de maintenir un équilibre salubre entre les ressources et le délai dans le cadre des obligations à respecter et des missions à réaliser («le mieux» peut être l'ennemi du «bien»);
- le volume de la transaction, en fonction de l'envergure de la municipalité (petite, moyenne, grande ville);
- les conditions du type de contrat sélectionné.

Lignes directrices de mise en œuvre

Préparation

Processus principal
pages 24 à 30

Processus de régulation
pages 31 à 34

Processus de support
pages 34 à 43

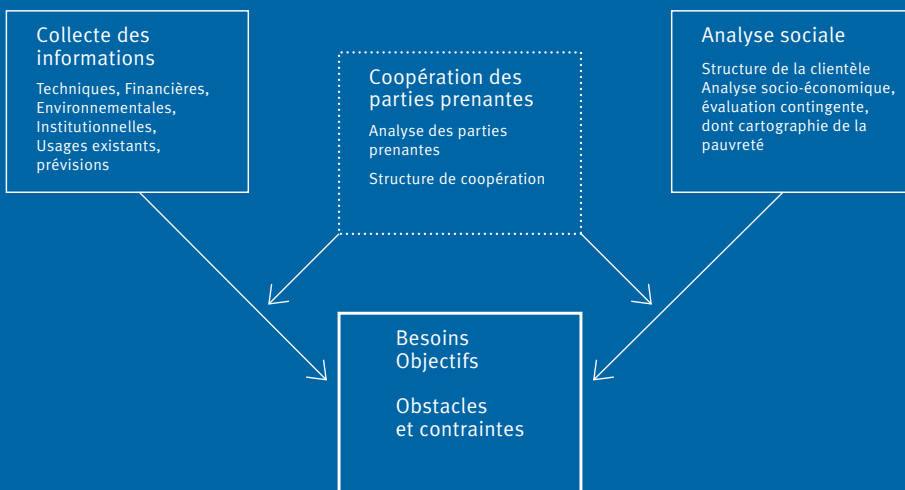


Figure 3 : Missions et résultats de la phase de préparation

Missions et défis à relever au cours de la phase de préparation

Au début de tout processus visant à améliorer la qualité des services d'eau et d'assainissement, il est capital de mener une étude et une analyse exhaustives de l'état actuel de la prestation de services. Une planification minutieuse (qui aboutira véritablement à l'identification des insuffisances d'un système) ne peut intervenir que sur la base de données fiables collectées dans les domaines pertinents en collaboration avec les parties prenantes concernées et les experts. Les problèmes et les obstacles non détectés dès le départ sont susceptibles de causer des difficultés à un stade ultérieur du processus, et de se traduire par des retards, des litiges et des conflits.

Principales missions :

- **Évaluation des besoins et analyse du contexte du projet :** contexte institutionnel, technique, économique, social et environnemental du système d'approvisionnement en eau et d'assainissement existant.
- **Identification des objectifs :** définition des avantages souhaités en matière d'amélioration du taux d'accès, de l'efficacité de fonctionnement et de protection des ressources: identification des compétences et des ressources nécessaires pour répondre à ces besoins et de leurs sources potentielles.
- **Identification des points faibles et des obstacles**
- **Mise en place d'un cadre de coopération avec les parties prenantes**

Principaux défis à relever :

- **Contraintes de temps :** en cas de préparation insuffisante, les questions non abordées au cours de la phase de planification soulèveront des problèmes durant la mise en œuvre et peuvent compromettre le projet.
- **Financement d'une préparation approfondie :** l'analyse et la préparation constituent les investissements initiaux. En conséquence, que l'opérateur soit public ou privé, elles sont indépendantes du modèle de société. Il convient donc de prévoir un mode de financement spécial pour ces missions.
- **Insuffisance d'information :** Malgré une préparation approfondie d'un projet, l'insuffisance d'information est inévitable. Surmonter cet handicap est donc l'un des défis les plus difficiles pour une équipe chargée du projet.
- **Intentions non déclarées :** des parties ayant des intérêts acquis sont susceptibles de fournir de fausses informations.
- **Préjugés :** à ce stade, évitez de porter un jugement sur les préférences en matière de PPP. Prenez en compte la palette complète de systèmes de fourniture de services.
- **Formulation claire des attentes**

Commentaires de directives pour la phase de préparation

Commentaires de directives pour le processus principal de la phase de préparation

- Orientation vers les résultats
- Réponse à la pauvreté
- Orientation vers le client

1.01 Motivation actuelle en faveur du projet et nature du résultat attendu

- Définition de la nature des résultats attendus du projet ainsi que d'un calendrier approximatif pour la réalisation, avec information des parties prenantes. Les résultats comportent normalement:
 - Amélioration de la qualité du service.
 - Viabilité financière accrue.
 - Optimisation du système et réduction des coûts.
 - Accès d'une population donnée à l'eau potable (extension).
 - Réduction possible du coût de l'eau potable, en deçà des tarifs des vendeurs existants.
 - Économie de temps (surtout pour les femmes) lié à la corvée d'eau.
 - Garantie de l'assainissement et des conditions d'hygiène pour une population donnée.
 - Amélioration de la santé de la population (taux inférieur de mortalité infantile).
 - Amélioration de la qualité des ressources en eau résultant de l'installation de systèmes d'assainissement appropriés.
 - Disponibilité accrue en eau salubre pour l'industrie et l'agriculture.
- Prise en compte par le projet envisagé de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Les projets de développement de l'approvisionnement en eau doivent se rattacher aux documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) approuvés par les pouvoirs publics et les donateurs.
 - Les processus participatifs employés pour répertorier les stratégies de lutte contre la pauvreté sont d'une importance capitale et peuvent être réutilisés pour les projets futurs liés aux services d'eau.
 - Influence sur la mise au point des DSRP afin d'intégrer les services d'eau et d'assainissement.
- Correspondance entre les projets d'extension du réseau et les mesures de restructuration dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, et les attentes globales en matière d'urbanisme et de développement urbain et – le cas échéant – le programme de gestion des ressources en eau.
- Discussion avec les clients potentiels en vue de déceler la présence d'obstacles (p. ex: régime foncier, droits d'eau, pauvreté extrême, questions culturelles ou religieuses) susceptibles de les empêcher de profiter des nouvelles installations.

Responsables/chef de file: Collectivités locales, pouvoirs publics au niveau national (selon les rôles/responsabilités propres au pays)

Acteurs potentiels: Collectivités locales, pouvoirs publics au niveau national

[Lectures complémentaires]
WSP2002: Water supply and sanitation in PRSP initiatives

[Lectures complémentaires]
Wateraid: PRSP and water – failing the poor?

- Rendre compte
- Transparence
- Orientation vers les résultats

1.02 Mise au point d'un processus d'analyse exhaustif

Il convient d'accorder une attention particulière au résultat de l'étude et de l'analyse de la situation actuelle, qui sert de base non seulement à la planification, mais également au consensus sur les objectifs, les mesures et les priorités. L'ensemble des analyses doit respecter les conditions suivantes :

- Indépendance et coopération.
- Transparence en termes de processus et de résultats (cf. Commentaire de directive 1.11 ci-dessous).
- Consultation du public (conclusions, résultats).
- Inclusion des parties prenantes marginalisées.
- Soyez conscient des limites de la collecte des informations : même si l'obtention de données précises est déterminante pour la préparation réussie de Partenariats public-privé, l'insuffisance d'information est inévitable.
- L'insuffisance d'information peut persister pour les raisons suivantes :
 - Manque de fonds disponibles pour acquérir les informations requises.
 - Droits acquis : les informateurs sont susceptibles de fournir des données fausses ou inadéquates.
 - Impossibilité de vérification de la fiabilité des informations.
- Cherchez comment faire face à l'insuffisance d'information :
 - Si possible, tentez de trouver d'autres sources d'information.
 - Si certaines données de base sont déjà disponibles, l'attribution d'un contrat de gestion à court terme (p. ex. : 3 à 5 ans), qui prévoit la collecte d'informations, peut s'avérer un moyen pragmatique de pallier le déficit d'information. (Cf. aussi Commentaire de directive 2.09 ci-dessous, sur les méthodes progressives).
 - Prévoyez une certaine souplesse dans le projet et dans le contrat. Cela vous permettra d'adapter les plans face aux nouvelles informations/circonstances sans avoir à renégocier.
 - Privilégiez la simplicité à la complexité.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels : Collectivités locales, personnel du service public, consultants

- Orientation vers les résultats
- Gestion proactive des risques

[Outil]

WHO2000: Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries

www.who.int/docstore/water_sanitation_health/wss/O_M/tools.htm

addendum to WHO-tools by WEDC2003: <http://wedc.lboro.ac.uk/publications/pdfs/tfsomui/tfsomui-insides.pdf>

1.03 Examen de la situation technique actuelle, de l'exploitation et de la maintenance

L'état des installations existantes, des pertes techniques, des niveaux de services disponibles et des zones desservies est souvent méconnu : il s'agit pourtant d'éléments déterminants pour les améliorations à apporter.

L'analyse technique doit évaluer les points suivants :

- État des infrastructures, y compris taux/types de branchement (l'accent étant mis sur les zones défavorisées), prises d'eau et stations de traitement, réseaux d'adduction et de distribution, stations d'épuration des eaux usées.
- Niveaux de services en termes de qualité (normes, installations de contrôle) et de quantité (heures/jour, etc.).
- Consommation d'eau non comptabilisée (aspects techniques, y compris compteurs, branchements illégaux, etc.).
- Assainissement : systèmes utilisés, taux d'accès et déficiences.

- Procédures d'exploitation et performance globale.
- Ordre de grandeur des incertitudes et des risques associés à l'inexactitude des données (p. ex: consommation d'eau non comptabilisée fondée sur des estimations)

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Services d'eau, conseillers techniques

- Orientation vers les résultats
- Gestion proactive des risques

1.04 Analyse de la structure de la clientèle existante et potentielle

La connaissance de la clientèle contribue à l'évaluation des risques. Il convient d'étudier les éléments suivants :

- Vente en gros/vente de détail.
- Ménages démunis/ménages aisés.
- Industries, institutions publiques.
- Industries disposant de leur propre source d'approvisionnement.
- Futurs clients potentiels: populations actuellement non desservies dans les zones urbaines récemment développées: catégories sociales pauvres susceptibles de recourir à d'autres sources d'approvisionnement, industries et entreprises nouvellement créées.
- Comparaison du portefeuille de clients existant et du portefeuille envisagé suite à l'extension du réseau.
- Surestimation des ventes à venir (à éviter) et des prévisions de recettes (problème fréquent auparavant).
- Potentiel et limites des subventions par péréquation entre les groupes de consommateurs.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Services d'eau, consultants

[Lectures complémentaires]
ADB2003/Arthur McIntosh: *ASIAN WATER SUPPLIES Reaching the Urban Poor*

1.05 Identification des populations défavorisées

Il est nécessaire de concentrer les efforts sur l'identification des populations défavorisées en vue (a) d'accorder la priorité à la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans ces zones, et (b) de mettre au point un système de subventions efficace. L'accent doit porter sur les groupes marginaux et sur les aspects décisifs de la problématique genre susceptibles d'être affectés par le projet. Citons parmi les méthodes les plus répandues :

- Identification et évaluation des zones de pauvreté à l'aide d'indicateurs appropriés:
 - Facteurs économiques: revenu, consommation, accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et règlement (prise en compte de l'étendue et du rôle de l'économie parallèle), impact de la mauvaise qualité de l'eau sur la santé et la création de revenus.
 - Facteurs sociaux: caractéristiques du ménage (taille, composition), taux d'activité/taux de chômage, nutrition, rôle, et statut au sein de la communauté.
 - Facteurs physiques: qualité de l'habitat, surpopulation, infrastructures.
- Analyses menées par le biais de processus participatifs:
 - Il peut s'avérer pratique de recourir aux organisations locales de la

[Outil]
www.Poverty.worldbank.org
www.povertymapping.net

[Outil]

WEDC2002: Willingness to pay survey – a streamlined approach

société civile, mais celles-ci peuvent n'avoir aucune expérience de collaboration avec les collectivités locales ou les entreprises du secteur privé. Dans ce cas, l'ensemble des parties devra procéder au renforcement des capacités, afin que les organismes puissent apporter un maximum au projet.

- Sondages auprès des résidents pour identifier
 - leurs objectifs en matière de gestion de l'eau au niveau communauté;
 - les problèmes ou les obstacles liés à la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement;
 - les facteurs socio-économiques susceptibles de limiter la capacité des résidents à profiter de l'amélioration des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.
- Cartographie de la pauvreté : la définition des zones de pauvreté peut contribuer à accroître la qualité et à la transparence de la prise de décision, dans la mesure où elle constitue une interface visible directement exploitable pour cibler l'assistance à apporter.
- Enquêtes sur la volonté et la capacité de paiement :
 - De telles enquêtes permettent aux participants au projet d'identifier les économies à réaliser par rapport au prix actuel payé pour l'eau, qui pourront à leur tour servir pour régler les coûts supplémentaires.
 - Ces enquêtes améliorent en outre la compréhension des conséquences possibles des hausses de tarif et aident à concevoir des modèles de subventions. On considère généralement que 5% du revenu représentent la limite supérieure que la population s'attend à payer pour les services d'eau. Il ne faut pas négliger les frais de branchement, susceptibles de constituer l'obstacle principal pour les ménages défavorisés.
 - Choix de la méthode d'enquête appropriée. La méthode de l'estimation contingente donne des résultats relativement fiables et couvre également différents niveaux de service et d'options. D'autre part, les enquêtes réalisées par cette méthode sont plus onéreuses que les autres et conviennent notamment aux programmes plus vastes et plus complexes.
- Désagrégation et réponse par rapport aux différents niveaux de pauvreté : démunis, très pauvres, pauvres, moins pauvres, revenus moyens bas / vulnérables, non pauvres.
- Reflet sur les questions soulevées par les clients dans l'évaluation.
- A éviter : discussion des besoins et des obstacles dans le seul cadre de l'entreprise du service d'eau ou entre les organismes, en excluant l'utilisateur final.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: ONG, consultants, collectivités locales

- Orientation vers les résultats
- Mécanismes de financement sains
- Réponse à la pauvreté

[Outil]

ADB: Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects

1.06 Examen de la situation économique et organisationnelle actuelle

L'examen de la situation et des performances financières, y compris les subventions directes et indirectes, révèle l'étendue actuelle du recouvrement des coûts, des obstacles majeurs à une exploitation saine et viable sur le plan financier et permet une comparaison avec les autres services publics. L'analyse économique doit évaluer les points suivants :

- Structure des revenus :

- Structure des coûts du service public : charges d'exploitation (y compris salaires), coûts du capital, amortissement.
- Structure des revenus : structure tarifaire et taux de collecte par segment de clientèle (y compris efficacité de la collecte par segment de clientèle), et subventions, y compris contribution en nature de la part des autres services/budgets municipaux (p. ex : véhicules, réparation des routes, etc.).
- Structure tarifaire : qui détermine le tarif et comment? Comment se présentent le niveau et la structure des tarifs? Les redevances sont-elles proportionnées aux moyens financiers des clients? Comment faire respecter le règlement des redevances dans le contexte existant?
- Politique de subvention en vigueur : niveau, bénéficiaires, stratégie/ source de financement.
- Valeur et propriété des actifs existants.
- Besoins d'investissement aux fins de réhabilitation.
- Besoins d'investissement en vue de l'extension des infrastructures (prises d'eau, traitement, distribution, collecte, traitement des eaux usées).
- Passif financier et dettes en cours (échéance, intérêts, garanties, prêteurs, etc.) par rapport à la valeur actuelle du service d'approvisionnement en eau et d'assainissement.
- Possibilités de faire face à ces dettes (p. ex : transfert au partenaire du secteur public ou au nouveau service d'eau).
- Conditions d'investissement dans le pays : contexte macro-économique des investissements et ingérence politique sur ces marchés financiers à l'échelon national ou local.
- Degré de solvabilité du service public et/ou de la municipalité sur le marché local et international.
- Structure organisationnelle et institutionnelle du fournisseur des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en place :
 - Autonomie et degré de personnalité juridique.
 - Structure de gestion.
 - Procédures de prise de décision.
 - Organisation du service clientèle.
 - Étendue du chevauchement institutionnel.
 - Étendue de l'ingérence politique.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels : Services d'eau, conseillers financiers, donateurs

· Protection des ressources en eau
· Orientation vers les résultats

[Outil]
*online IWRM-Toolbox under
www.Gwpforum.org*

1.07 Examen de la situation environnementale

L'examen de la situation environnementale doit porter sur la disponibilité de l'eau brute (qualité et quantité), la protection des ressources, ainsi que sur l'assainissement et la protection des plans d'eau (eau de surface et aquifères), dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) :

- Analyse des ressources en eau : quantité, qualité et risque de contamination par les zones habitées, l'industrie, les rejets.
- Identification des usages concurrentiels/des pénuries (p. ex : en agriculture) susceptibles de provoquer des conflits ou de nécessiter l'exploitation de nouvelles ressources.

- Analyse de la quantité et de la qualité des rejets d'eaux usées : quantité collectée et traitée (à l'échelle centralisée et locale) : degré de pollution.
- Assainissement : systèmes utilisés et taux d'accès, déficiences majeures.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Services d'eau, collectivités locales, spécialistes de l'environnement et ONG

- Orientation vers les résultats
- Motivations partagées
- Réponse à la pauvreté

[Meilleure pratique]

Association of independent water providers in Uganda

[Meilleure pratique]

CCAEP, Mali; see: WSP2000: Independent Water and Sanitation Providers in African Cities

[Lectures complémentaires]

WB2003: Independent Entrepreneurs in Latin America; the other private sector in water services

[Lectures complémentaires]

ADB2003: Small-piped water networks; helping local entrepreneurs to invest

1.08 Prise en compte du rôle des vendeurs informels

Bien souvent, des vendeurs d'eau informels occupent une part de marché non négligeable dans la municipalité. Il peut s'agir d'individus ou d'entreprises locales, d'ONG ou de groupes d'utilisateurs qui interviennent grâce à des petits réseaux, des camions, des vendeurs d'eau, etc., capables d'alimenter des groupes composés de 10 à plusieurs milliers de clients. Ils contribuent fréquemment à l'investissement dans le secteur.

- Analyse du réseau de distribution d'eau existant des divers fournisseurs individuels, de faible envergure et des vendeurs informels, et du degré de concurrence entre eux (ou de sa restriction en raison de cartels, de barrières à l'entrée, etc.). Comparaison des résultats avec ceux de la zone desservie par le service public. Puis, comparaison avec la carte des zones de pauvreté (cf. Commentaire de directive 1.05 ci-dessus).
- Estimation de la structure de la propriété et de son importance (entreprise, infrastructures).
- Évaluation de la gamme de produits et de services des vendeurs informels : tarifs et niveaux de service, accès au financement, degré d'investissement, rentabilité et efficacité.
- Reconnaissance des vendeurs informels comme intervenants légitimes et incitation à l'organisation.
- Étude des moyens visant à les intégrer dans un cadre plus vaste :
 - Professionalisation.
 - Coordination.
 - Inspections techniques et contrôle de la qualité.
 - Audits financiers.
 - Garantie des investissements.
- En tant que prestataires officiels, vérifiez la possibilité de sous-traitance, de franchisage ou d'autres formes de coopération.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Service public, ministère chargé de l'urbanisme, consultants, ONG

- Orientation vers le client

1.09 Respect des coutumes et des aspects culturels liés à l'eau

Les droits traditionnels sur l'eau, ainsi que les structures, hiérarchies et coutumes informelles, souvent liées à la problématique homme/femme, peuvent influencer sur la restructuration des services d'eau. Veillez à contacter les chefs locaux et les personnalités non officielles, et menez des enquêtes sur les questions suivantes :

- Responsabilités dans la gestion de l'eau (à l'échelle locale et à celle du foyer).

- Méthodes d’assainissement.
- Niveaux de connaissance actuels sur les règles de base de l’hygiène.
- Usage d’eau domestique et industriel.
- Irrigation des petites exploitations en zones urbaines et élevage.
- Aspects culturels : Comment est perçue la notion de «paiement d’une facture d’eau» par les autochtones.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels: ONG, collectivités locales, chefs de village

- Mécanismes de financement sains
- Orientation vers le client

1.10 Recherche d’un financement en vue de mener une étude complète

Outre les contraintes de temps, le financement est l’une des conditions préalables essentielles pour la collecte d’informations efficace. Sources possibles de financement :

- Recours à l’aide publique au développement (APD), pendant la phase de préparation, à condition que cela ne porte pas préjudice au modèle de PPP à choisir ultérieurement.
- Investissement public préalable à rembourser (en partie ou en totalité) par l’opérateur sélectionné.
- Fonds national renouvelable pour l’eau.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, donateurs

- Transparence
- Orientation vers le client

1.11 Mise en place d’une politique de transparence et détermination de son financement

Une politique de transparence explicite rend le partenaire du secteur public (et ultérieurement l’opérateur du secteur privé) plus responsable vis-à-vis des résidents et de la société civile.

- Définition de la politique de transparence pour les aspects suivants :
 - Fourniture de services d’approvisionnement en eau et d’assainissement.
 - Tentatives d’amélioration du taux d’accès, construction d’installations.
 - Information du public sur le service d’eau.
- Intégration de mesures visant à contrôler l’application de la politique de transparence (cf. Commentaire de directive 1.13 ci-dessous).
- Avant d’amorcer un processus de partenariat public-privé, documentez les ressources à consacrer à la transparence, à l’information du public et aux processus participatifs du projet :
 - Estimation des coûts de communication proactive /d’information du public/des processus participatifs requis à l’échelon local, y compris des coûts de reproduction des documents éducatifs, de leur traduction dans les langues principales, d’organisation de manifestations publiques, des services d’interprétariat et de réponse aux interventions du public durant la procédure de passation de marchés.
 - Mise en réserve de ces fonds dès le début du processus.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, donateurs

[Outil]
 UN-Habitat2004: Tools to support transparency in local governance

· Rendre compte

[Outil]

Policy Principles – framework for sustainable partnerships

1.12 Examen du cadre institutionnel, juridique et politique actuel

Il convient de clarifier la législation et les réglementations dès le départ, puisque le cadre juridique va déterminer le champ d'action. Points à évaluer :

- Cadre institutionnel/juridique existant :
 - Services d'eau et d'assainissement.
 - Partenariats public-privé (investissement, gestion des services d'eau par le secteur privé, droit international des sociétés, etc.)
 - Régime de réglementation.
 - Législation environnementale relative aux services d'eau et d'assainissement, aux eaux usées, à la pollution, etc.
- Chevauchement des responsabilités à l'échelon local, régional et national
- Étendue de l'ingérence politique
- Étendue et avancement de la décentralisation (politique et financière)
- Nécessité d'une réforme institutionnelle/juridique
- Probabilité de changement de législation affectant les services d'eau
- Lois tacites, usages et coutumes locales dans le secteur de l'eau

Responsables/chef de file : Pouvoirs publics à l'échelon national

Acteurs potentiels: Conseillers juridiques, pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales

· Rendre compte
· Mécanismes de financement sains
· Orientation vers le client
· Orientation vers les résultats
· Transparence

[Lectures complémentaires]

OECD2004: Regulatory schemes for water provision in theory and practice

[Lectures complémentaires]

WEDC2003: Public-Private Partnerships and the poor – Regulation

1.13 Examen des modes de régulation

La régulation est nécessaire afin de protéger l'intérêt public dans un contexte de « monopole naturel » où le marché peut créer des effets indésirables, mais aussi afin de protéger les droits du prestataire de services définis par contrat.

- Principaux objectifs de la régulation
 - Fourniture des services d'eau et d'assainissement à un tarif équitable et raisonnable.
 - Protection des intérêts des clients à court terme et à long terme.
 - Garantie des niveaux de services attendus par les clients.
 - Garantie de l'investissement du secteur public et du secteur privé.
 - Obligation de rendre compte et transparence accrues au sein du secteur.
 - Garantie d'une concurrence loyale au cours des procédures d'appels d'offres.
 - Protection du prestataire de services contre les ingérences politiques et les mesures abusives.
- Vérifiez le mode de régulation en place et déterminez l'éventuel besoin d'adaptation :
 - Un organisme de régulation unique à l'échelon national garantit l'universalité et la cohérence des normes, permet de procéder à des comparaisons entre les fournisseurs et d'assurer une participation élevée des clients.
 - Lorsque les contrats individuels sont régulés via un organisme local, sans la présence d'un cadre réglementaire général, il peut

s'avérer plus facile d'adapter ces régulations au cas par cas et de prendre davantage en compte les besoins et les priorités au niveau local. Néanmoins, il convient de peser les risques liés à ces types de systèmes de régulation : une plus grande attention est parfois accordée à l'interprétation et l'application des conditions contractuelles plutôt qu'au respect des grands principes de la régulation. Le risque d'emprise réglementaire (de la part des hommes politiques ou de l'opérateur) est également plus marqué.

- Vérifiez les fonctions de régulation existantes, les responsabilités assumées et leur portée, et déterminez l'éventuel besoin d'adaptation.
 - Régulation économique, y compris fixation/ajustement des tarifs et des frais ; contrôle de l'investissement dans les actifs ; suivi et contrôle des coûts et des bénéfices d'exploitation ; contrôle des transactions financières visant à garantir l'absence de corruption. Détermination du bien-fondé des régulations économiques existantes pour la réalisation des objectifs financiers, institutionnels et techniques destinés à profiter aux populations défavorisées, convenues avec le Comité des parties prenantes suite à l'étude d'impact sur la pauvreté (cf. Commentaire de directive 1.18, 1.22 et 1.23 ci-dessous) et à permettre à l'opérateur de fournir un service durable.
 - Régulation de la qualité, y compris contrôle de la qualité des eaux traitées et des effluents d'eaux usées.
 - Régulation environnementale, y compris contrôle de l'extraction de l'eau des rivières, lacs et aquifères ; contrôle des conditions de vie ; suivi de la qualité des rivières recevant les effluents ; suivi de la qualité des ressources utilisées comme eau potable.
- Vérifiez l'existence de / l'importance accordée à la régulation du processus : ce concept va au-delà de la régulation sur le plan économique, sur le plan de la qualité et de l'environnement, et couvre des aspects tels que la transparence des informations communiquées, l'obligation de rendre compte et l'étendue de la participation du public. Veillez notamment à :
 - Rendre public l'ensemble des documents d'analyse.
 - Faire intervenir et intégrer les parties prenantes dans l'évaluation des besoins.
 - Rendre publiques les informations d'ordre procédural, financier, organisationnel, opérationnel et réglementaire.
 - Contrôler les transactions financières en vue d'empêcher les pots-de-vin et la corruption.
- En cas d'absence d'organisme de régulation garant de la transparence du processus :
 - Définissez le mode de régulation de la transparence et de la participation du public. Puis attribuez cette nouvelle fonction de régulation à l'organe concerné avant de poursuivre le projet de partenariat public-privé.

Responsables/chef de file: Pouvoirs publics au niveau national

Acteurs potentiels: Pouvoirs publics au niveau national, collectivités locales, spécialistes de la régulation, comité des parties prenantes

1.14 Évaluation de l'indépendance des systèmes de régulation existants

Il est capital que tout organisme de régulation soit non seulement réellement indépendant, mais également considéré comme tel. Étudiez les critères suivants :

- Autonomie suffisante pour assurer l'efficacité sur le plan politique, administratif et financier.
 - En aucun cas l'organisme de régulation ne doit correspondre au partenaire du secteur public ou à tout ministère qui en dépend.
 - Le contrôle politique sur le partenaire du secteur public et sur l'organisme de régulation doit impérativement s'exercer de manière distincte.
 - L'organisme de régulation doit être indépendant des autorités locales – en termes d'organisation et de personnel – et doit avoir ses propres bureaux (indépendants et géographiquement distincts).
- Statut intermédiaire entre les pouvoirs publics, les entreprises privées et la société civile, et absence d'emprise de la part de l'opérateur privé et d'ingérence politique.
- Rémunération à partir des revenus issus du service d'eau régulé ou par la collectivité locale.
 - Il est préférable de verser un prix forfaitaire plutôt qu'un pourcentage du tarif, afin de garantir une régulation cohérente, indépendamment de la quantité d'eau vendue ou des factures encaissées.
- Supervision des opérateurs du secteur public et du secteur privé par l'organisme de régulation.

Responsables/chef de file : Pouvoirs public à l'échelon national

Acteurs potentiels : Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, spécialistes de la régulation, comité des parties prenantes

[Meilleure pratique]
ADB2003Pro-SSIPWP
regulation (VIETNAM)

1.15 Évaluation du statut juridique des prestataires de faible envergure

Alors que les prestataires indépendants de faible envergure jouent souvent un rôle majeur dans l'approvisionnement en eau (cf. Commentaire de directive 1.08 ci-dessus), ils se trouvent souvent dans l'illégalité ou à la frontière de la légalité. Vérifiez les points suivants :

- Statut juridique et restrictions potentielles (p. ex. : zone desservie par le service public).
- Sécurité des investissements réalisés par les petits prestataires.
- Contrôle et régulations appliqués aux prestataires indépendants.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels : Conseillers juridiques, pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, ONG

1.16 Étude des questions politiques et juridiques relatives aux habitats illégaux

Souvent, les habitats illégaux en zones défavorisées ne bénéficient pas de services d'eau et d'assainissement en raison des facteurs suivants :

- Contraintes juridiques et politiques limitant la fourniture du service.
 - Les lois existantes posent-elles des restrictions à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement pour les habitats illégaux?

- Obstacles rencontrés par les résidents cherchant à se raccorder au réseau :
 - Insécurité du régime foncier qui empêche les habitants d'investir dans les infrastructures.

Responsables/chef de file: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales

Acteurs potentiels: Conseillers juridiques, pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, ONG, donateurs

Commentaires de directive pour le processus de support de la phase de préparation

• Partenariat équilibré

[Outil]
DFID: Tools for Development

Worldbank2003: Social Analysis sourcebook

[Outil]
WB: Stakeholder Analysis Worksheet

1.17 [p. prenantes] Identification et analyse des groupes d'intéressés concernés

Une analyse des parties prenantes consiste à identifier les groupes d'intéressés, leurs intérêts et leurs pouvoirs :

- Mise au point et communication de critères systématiques pour l'identification des parties prenantes légitimes affectées par le projet.
- Identification des parties prenantes : repérez parmi les éléments suivants les intéressés potentiels par votre projet et déterminez leurs intérêts sous forme d'un tableau :
 - Organismes gouvernementaux à l'échelon local et national concernés par l'approvisionnement en eau et l'assainissement.
 - Opérateurs existants de services d'eau et d'assainissement (formels, informels).
 - Organismes de régulation.
 - Clients à desservir (riches, pauvres, entreprises commerciales, industries).
 - Associations de consommateurs.
 - Associations féministes.
 - Organisations du secteur privé.
 - Organismes professionnels, syndicats (secteur public ou privé).
 - Associations de protection de l'environnement.
 - Associations de défense des droits civils.
 - Hommes politiques.
 - IFI / Donateurs (organismes bilatéraux, multilatéraux, ONG).
 - Nouveaux groupes d'intéressés apparaissant au cours de la réalisation du projet.
 - A prendre également en compte : agriculteurs de la région, industries de la région, localités en amont/en aval, pouvoirs publics dans les pays voisins susceptibles de partager des ressources (p. ex: un fleuve)
- Questions-clés qui peuvent vous aider à comprendre la situation de vos intéressés :
 - Intérêt dans le projet : quelles sont leurs motivations essentielles ? Quelles sont les attentes des parties prenantes concernant le projet ? Comment « l'économie politique » influence-t-elle les positions ? Certaines parties prenantes ont-elle un intérêt à l'échec du projet ?
 - Capacité de favoriser ou d'entraver le projet.

- Ressources/missions : Quelles ressources les parties prenantes sont-elles prêtes à consacrer (ou refusent-elles de consacrer) au projet ?
- Conflits potentiels : Quels sont les conflits d'intérêts potentiels entre les parties prenantes ? Comment les parties prenantes considèrent-elles les autres participants de la liste ? Quel groupe est susceptible d'être influencé, et par qui ?
- Évitez de marginaliser certains groupes d'intéressés :
 - Il s'agit ici d'éviter de se focaliser sur les plus tapageurs, ceux dont les risques importent le plus, qui exercent l'influence la plus marquée, etc.
 - Répertoirez vos intéressés à l'aide du tableau des pouvoirs/intérêts et classez-les selon leur influence sur les décisions et leur intérêt se rapportant au projet. Vous obtenez en général quatre groupes, avec un système de hiérarchisation (pour que le système soit gérable) : groupes puissants, intéressés : il s'agit du groupe à encadrer étroitement, à s'efforcer de satisfaire et auquel vous devez vous consacrer. Groupes puissants, moins intéressés : tenez-les informés et donnez-leur satisfaction. Groupes peu puissants, intéressés : tenez-les suffisamment informés et impliquez-les, afin d'éviter l'émergence de problèmes imprévus et d'erreurs de planification. Ces groupes peuvent s'avérer très utiles pour finaliser les détails du projet. Groupes peu puissants, peu intéressés : surveillez ces groupes et tenez-les informés.
- Il peut s'avérer nécessaire ici de constituer des groupes de représentants :
 - Les structures officielles des résidents ont tendance à revêtir un aspect politique (dans ce cas, elles sont susceptibles de ne pas réellement refléter l'opinion des consommateurs locaux). Elles peuvent aussi se révéler insignifiantes, notamment en cas de populations nomades ou de migrations à travers l'ensemble d'un pays, résultant en un mélange linguistique et culturel.
 - Il peut s'avérer nécessaire ici de constituer des groupes de représentants particuliers (p. ex : « comités de voisinage »).
 - Ces groupes peuvent être responsabilisés via une certaine forme de légitimité reconnue (p. ex : mode de nomination de leurs membres et compte-rendu de leurs actes à leur électorat).
 - La préoccupation exclusive de ces groupes n'est pas nécessairement l'eau. Ils peuvent s'intéresser à d'autres secteurs de l'infrastructure municipale.
 - Les comités de voisinage nécessiteront une formation, dans la mesure où les individus qui les composent manqueront probablement des compétences requises pour agir efficacement (p. ex : degré d'alphabétisation, numéracie, procédures démocratiques, méthodes participatives).
 - Prenez en considération les structures traditionnelles d'organisation lors de la création de tels groupements, mais ne vous contentez pas de reproduire les formes de pouvoir existantes. Il sera nécessaire d'inclure les groupes qui ont moins de pouvoir (p. ex : femmes, minorités ethniques, etc).
 - Gérez les attentes : la communication est essentielle pour garantir l'absence d'ambiguïté sur le rôle des collectivités (et de groupes qui

les représentent) et sur ce que l'on attend d'elles à chaque stade du projet (p. ex: temps consacré).

- Soyez conscients des risques et des écueils liés à l'analyse des parties prenantes:
 - La collecte et l'exploitation des informations déterminent la qualité de l'analyse.
 - Risque de simplification à l'extrême des situations complexes par les tableaux.
 - Subjectivité fréquente des jugements liés à la répartition des parties prenantes: nécessité de recueillir plusieurs opinions en vue de rétablir l'équilibre.
 - Risque de s'aliéner les groupes puissants en tentant de décrire les intérêts et les conflits (larvés).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, parties prenantes

· Partenariat équilibré

1.18 [p. prenantes] Création d'une structure pour la coopération des parties prenantes (Comité des parties prenantes)

Cette structure doit constituer (a) le pivot de la détermination des besoins et des préférences des clients et de la réponse à leurs questions et (b) une structure permanente dans le cadre des questions d'approvisionnement en eau et d'assainissement:

- Vérifiez s'il existe déjà des forums d'intéressés pouvant servir de tremplins ou que l'on peut intégrer à l'un d'entre eux aux fins de consultation, de formation, de sensibilisation, etc.
- Instituez un Comité des parties prenantes (CPP):
 - Le CPP est composé de représentants des consommateurs des localités à desservir et de tous les autres groupes ayant un intérêt légitime dans le projet (cf. Commentaire de directive 1.17 ci-dessus).
 - Les ONG ne seront acceptées en qualité de représentants de groupes individuels d'intéressés que si lesdits groupes ne sont pas en mesure d'avoir leurs propres représentants.
 - Efforcez-vous de parvenir à un équilibre entre un CPP de taille gérable et un nombre suffisant de représentants. Cela dépendra (a) de l'envergure de la municipalité, (b) du volume de la transaction envisagée.
 - Définissez des critères de sélection pour l'appartenance au CPP: il peut s'avérer nécessaire d'imposer un quota de représentants.
 - Instaurez des garanties spéciales pour éviter la dominance de certains groupes d'intéressés.
- Consignez par écrit les fonctions du CPP: rôle dans la mise en place du cadre institutionnel, droits et devoirs, et degré de participation (cf. Commentaire de directive 1.19):
 - Déterminez le rôle du CPP dans le processus décisionnel: influence, procédures de participation.
 - Déterminez les procédures de révision afin d'être en mesure d'évaluer l'efficacité et d'apporter des modifications, etc.
 - Dressez une série d'indicateurs (p. ex: nombre/points de consultation) témoignant de la participation concrète éventuelle (moyen de prouver aux consommateurs, aux actionnaires et à l'organisme de régulation le respect des meilleures pratiques)

- Décidez du mode de fonctionnement : structure (plate-forme, table ronde, forum, etc.), président, fréquence des réunions, diffusion de l'information.
- En fonction de la composition, prévoyez d'établir au sein du Comité des parties prenantes :
 - Sous-groupes dédiés à des questions spéciales, telles que conseils sur les problèmes de pauvreté / étude d'impact sur la pauvreté, questions tarifaires, etc. (cf. p. ex. Commentaire de directive 1.22 ou 2.25 ci-dessous)
 - Si nécessaire, invitez des spécialistes extérieurs au sein de ces groupes
- Nommez une personne de la direction du service public chargée de la coopération avec le Comité des parties prenantes.
- Évitez de vous engager à l'avance à satisfaire les exigences de certaines parties.
- Toute décision – notamment celles concernant les exigences des parties prenantes – doit faire l'objet d'une explication, d'une justification et d'un débat au sein du comité.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, parties prenantes

- Partenariat équilibré
- Transparence

[Lectures complémentaires]
Aarhus Convention
www.unece.org/env/pp

[Outil]
OECD2001: *Citizens as Partners*; OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making

[Lectures complémentaires]
BPD2003: *The Purist's Partnership: Debunking the terminology of partnerships*

1.19 [p. prenantes] Efficacité de la participation

La participation peut revêtir plusieurs formes et le degré d'implication peut varier d'un extrême à l'autre, en fonction des objectifs et des contraintes du projet:

- Décidez du niveau de participation requis pour réaliser vos objectifs, par rapport aux devoirs, responsabilités et risques pour les parties prenantes :
 - Information (participation passive) : vous informez le public de l'évolution du projet.
 - Contribution (participation par consultation) : le public est consulté, et des experts extérieurs recueillent son point de vue. Ces derniers déterminent à la fois les problèmes et les solutions possibles : la prise de décision revient aux détenteurs du pouvoir institutionnel.
 - Partenariat : les résidents négocient avec les détenteurs du pouvoir institutionnel quant aux rôles, aux responsabilités et au niveau de contrôle pour parvenir à un consensus dans la prise de décision.
 - Délégation de pouvoir : une certaine partie du pouvoir est déléguée (p. ex. décisions sur certains aspects, tels que la conception ou le niveau du service, les formes de paiement).
 - Contrôle exercé par les citoyens : délégation totale de la prise de décision et des mesures à prendre en conséquence.
 - Mise en œuvre conjointe : les parties prenantes sont directement impliquées dans la réalisation du projet et invitées à apporter une participation significative dans ce sens.
- Procédez à l'identification, à la nomination et à la formation de facilitateurs pour la promotion des activités et de la mobilisation de la population locale :
 - Les facilitateurs peuvent être issus de milieux professionnels (p. ex. collectivités locales, ONG), ou recrutés parmi les résidents de

- la région ou du pays.
- Les résidents nécessiteront une formation en techniques de mobilisation, mais ils seront plus à même de pénétrer les populations ciblées.
- Le personnel déjà formé sera familiarisé avec les techniques de mobilisation, mais nécessitera une formation complémentaire les aidant à comprendre le fonctionnement du service d'eau.
- Il convient de mettre au point un système de motivation approprié.
- Suscitez une prise de conscience claire de la finalité du modèle participatif via la définition sans équivoque des éléments suivants :
 - objectif de la participation envisagée
 - degré de participation
 - procédure de participation prévue
- Pièges à éviter :
 - Manipulation des processus participatifs par les formes de pouvoir existantes.
 - Exclusion des groupes marginalisés du processus.
 - Imposition de délais irréalistes pour les processus participatifs.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels : Collectivités locales

- Orientation vers les résultats
- Motivations partagées
- Transparence

1.20 [p. prenantes] Exploration de l'opinion politique sur le PPP

Les Partenariats public-privé représentent des sujets sensibles sur le plan politique. Les caractéristiques générales de l'eau font qu'un contrôle par l'Etat est politiquement attractif : en tant que ressource de base, l'eau confère une grande visibilité et peut être exploitée comme outil de campagne électorale : les actifs enfouis et durables signifient que les prix peuvent être inférieurs au coût sans effets à court terme : les sureffectifs des services publics causent un souci légitime quant à la compression des dépenses et à la redistribution du personnel. C'est pourquoi une analyse des débats politiques et des interactions à l'échelon national et local constitue un élément essentiel de toute préparation à un partenariat public-privé :

- Il convient de se poser les questions suivantes lors de l'évaluation :
 - Le projet est-il souhaitable sur le plan politique? Les avantages politiques l'emportent-ils sur les coûts? (discussion du coût de l'eau, des pertes d'emploi consécutives, etc.)
 - La réforme est-elle faisable sur le plan politique? Les décideurs peuvent-ils vaincre l'opposition et appliquer la réforme? Comment s'inscrit-elle dans la stratégie nationale?
 - La difficulté majeure est qu'il n'existe généralement qu'une faible chance de réalisation. La proposition doit intervenir au bon moment dans le cadre du cycle électoral, lorsque les politiciens sont prêts à prendre le risque.
- La réponse dépend des éléments suivants :
 - État du service public (Possibilité d'amélioration? Quels seront les bénéficiaires? [Consommateurs, hommes politiques, responsables de la réforme du secteur] Quels seront les perdants?)
 - Bouleversements macroéconomiques (p. ex: hyperinflation ou récession?) et politiques (élection imminente, changement de régime, ou de coalition).

[Outil]
 Worldbank2003: Social
 Analysis sourcebook

[Outil]
*Policy Principles – Framework
for sustainable partnerships*

- Institutions politiques (Quel parti opposera son veto? Qui sont ses électeurs? Les pouvoirs publics sont-ils crédibles?)
- Les avantages sont considérablement accrus lorsque les pouvoirs publics
 - évaluent minutieusement les problèmes majeurs à résoudre (à court et moyen terme);
 - assument le leadership et fixent un cadre politique, législatif et institutionnel clair;
 - garantissent l'adéquation entre les motivations et les objectifs;
 - favorise la concurrence pour/sur le marché;
 - intègrent des mesures en faveur des pauvres dans la transaction.
- Toutes les parties prenantes qui ont l'occasion d'influer sur le Partenariat public-privé seraient priées de fournir une déclaration claire et applicable, selon laquelle elles ne présentent aucun conflit d'intérêt, à savoir: relations avec les fournisseurs et les prestataires de service, liens familiaux, participation historique dans le service public. Cela contribuera à éliminer les intentions non déclarées et à prévenir la corruption.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, consultants, observateurs indépendants de la situation politique

- Orientation vers le client
- Transparence
- Gestion proactive des risques
- Motivations partagées
- Réponse à la pauvreté

1.21 [p. prenantes] Exploration de l'opinion publique quant à la situation actuelle, au projet proposé et aux options de PPP

Procédez à une évaluation des besoins avec les habitants de la collectivité locale afin d'inclure leurs objectifs et leurs contraintes. Il convient de prendre en considération l'opinion, les attentes et les préférences des parties prenantes dès le début. Le soutien à l'échelon local est crucial pour le succès à long terme de tout projet de Partenariat public-privé, puisque ce sont en définitive les résidents qui paieront pour les services et en bénéficieront. Si le projet proposé ne figure pas parmi les priorités des différents groupes d'intéressés, il sera difficile d'obtenir leur engagement au cours des derniers stades de son cycle de vie. Voici quelques approches possibles :

- Recours à des techniques participatives d'évaluation des besoins.
- Organisation de débats avec les représentants des différentes associations de consommateurs (populations défavorisées, industriels, etc.).
- Consultations publiques, enquêtes auprès du public (y compris entretiens).
- Communication initiale de l'objectif de l'évaluation et de l'utilité des résultats afin d'éviter les faux espoirs.

Évitez les erreurs fréquentes lorsque la participation du public est requise par souci de transparence:

- Incapacité à mettre à disposition de la population locale les ressources nécessaires à l'étude des documents et à lui fournir une assistance technique.
- Recherchez la participation des parties prenantes, mais n'y réagissez pas.
- La transparence est inutile si les résultats de l'évaluation sont inaccessibles ou incompréhensibles par la majorité de la population.

[Outil]
*UN-Habitat: Urban Governance
Toolkits*

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Experts indépendants spécialisés dans les relations sociales et/ou ONG proches des catégories les plus démunies

· Réponse à la pauvreté

[Outil]

WB2000: Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners

1.22 [p. prenantes] Etude d'impact sur la pauvreté

Après une première analyse de la situation de pauvreté à l'eau (cf.

Commentaire de directive 1.05 ci-dessus), il convient de prendre en compte les questions relatives à la pauvreté tout au long du projet. Les collectivités locales et les parties prenantes auront à évaluer l'impact direct et indirect de toute décision sur les consommateurs pauvres.

- Assignez cette mission au Comité des parties prenantes (CPP).
 - Envisagez d'instituer un groupe consultatif sur la pauvreté au sein du CPP (cf. Commentaire de directive 1.18 ci-dessus) : cela permet une efficacité accrue sans créer de nouveaux organismes.
 - Faites intervenir les représentants d'associations locales et les personnes affectées par les études.
- En raison du caractère hétérogène du concept de pauvreté, il sera nécessaire de prendre les mesures suivantes :
 - Identification des formes traditionnelles de pouvoir et des droits acquis.
 - Prise en considération de la dimension genre.
 - Arbitrage des conflits entre les diverses catégories de pauvres (cf. aussi Commentaire de directive 1.24 ci-dessous).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, ONG, travailleurs sociaux

· Orientation vers le client
· Transparence
· Rendre compte

1.23 [p. prenantes] Établissement d'un consensus sur les questions-clés

Il est important de parvenir à un consensus ferme sur l'ensemble des questions-clés par le biais d'une consultation/d'un dialogue avec le Comité des parties prenantes.

Questions-clés fréquentes :

- Analyse de la situation actuelle et nécessité d'agir.
- Avantages souhaités en matière d'extension du taux d'accès (approvisionnement en eau, assainissement).
- Fixation des priorités en cas de ressources limitées.
- Conception du processus : obligation de rendre compte et transparence.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, conseillers en communication, collectivités locales

· Partenariat équilibré

1.24 [p. prenantes] Etablissement de procédures visant à résoudre les litiges entre les parties prenantes

Tout processus de consultation avec les parties prenantes donne inévitablement lieu à des litiges et des conflits, en raison des priorités différentes, de la divergence d'intérêts et des ressources limitées. Il convient de gérer activement ces conflits, afin d'éviter un ralentissement excessif ou un échec du projet, et d'empêcher l'apparition d'une situation

où la consultation des parties prenantes est rendue impossible.

Conditions préalables à une gestion efficace des conflits :

- En cas de conflit aigu, il est recommandé de nommer un facilitateur ou un médiateur. Ces personnages-clés dans la gestion des conflits sont souvent des particuliers (chefs religieux, juges à la retraite, sages locaux, etc.) respectés pour leurs aptitudes spéciales.
 - Facilitateurs: ils fournissent une assistance uniquement dans le cadre du déroulement du processus et ne prennent jamais parti.
 - Médiateurs: rôle de facilitateurs, mais qui contribuent également à mettre au point une vaste palette d'options à débattre et à sélectionner par les parties. Ils aident les parties opposées à parvenir à un accord satisfaisant pour tous.
- Mesures à prendre pour le règlement d'un conflit:
 - Données fiables sur les points litigieux.
 - Attirer l'attention non sur la situation, mais sur les intérêts sous-jacents.
 - Évaluer les mérites d'un compromis équitable.
 - Prendre en compte à la fois la forme et le fond du conflit.
 - Faire intervenir l'ensemble des organismes institutionnels dans la recherche de solutions.
 - Comprendre les pouvoirs des divers organismes institutionnels, et en tenir compte dans le processus.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteur potentiels: Comité des parties prenantes, médiateurs, facilitateurs

- Rendre compte
- Transparence

[Outil]
materials for sanitation
campaigns: www.wash.org

[Outil]
GWP2002: Ideas for Water
Awareness Campaigns

1.25 [comm] Organisation de campagnes de sensibilisation

Une communication franche avec le public (au-delà des groupes d'intéressés et autres) contribue à susciter une prise de conscience, un intérêt, et à assurer un soutien au projet. Ainsi, les résidents sont bien informés et en mesure de prendre des décisions quant aux services liés à l'eau :

- Obligation minimale d'information sur les sujets suivants au cours de la phase de préparation :
 - Résultats des diverses évaluations: élaboration de fiches descriptives et de documents éducatifs, y compris séances de formation et ateliers sur la situation actuelle du système d'approvisionnement en eau, avec explication des raisons incitant le partenaire du secteur public à envisager un partenariat public-privé, et ébauche d'une proposition en faveur de cette option.
 - Intention et objectifs du projet.
 - Sensibilisation et information sur les questions d'assainissement.
- Campagnes de sensibilisation soutenues durant tout le projet:
 - Information sur l'évolution, les grandes étapes, les difficultés et les retards du projet.
 - Sensibilisation du public à l'économie d'eau et son utilisation rationnelle.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Conseillers en communication

1.26 [comm] Accès à l'information

Il est essentiel que les parties prenantes accèdent en toute transparence à l'information tout au long du projet: définissez à cet effet des principes de base au début de la phase de préparation:

- Définissez votre politique d'information (cf. également Commentaire de directive 1.11 ci-dessus):
 - Communication proactive.
 - Mise à disposition du public de l'ensemble des analyses existantes sur le système d'approvisionnement en eau, dans de forums et lieux sollicités par les parties prenantes, notamment les résidents.
 - Détermination de la méthode appropriée de communication durant l'ensemble du processus, en coopération avec les résidents: l'accent doit porter sur la planification et le processus de passation de marchés.
- Communication efficace:
 - L'ensemble des communications doit être compréhensible par toutes les parties prenantes. Il faut s'attacher davantage à «faire passer le message», et non se contenter d'«informer».
- Sélection de modes actifs de diffusion de l'information:
 - Sélection par les résidents du mode de communication souhaité (Internet, documents écrits, présentations), et du lieu de rencontre (bibliothèques, centres socio-culturels).
 - Recours aux modes d'information complémentaires: manifestations publiques, tournées de présentation, télévision, radio nationale, radio locale, presse, Internet.
 - Utilisation de techniques innovantes: points d'information itinérants, théâtres, feuilletons, émissions de radio ou participation de célébrités.
 - Attention particulière accordée au public analphabète. Intervention d'artistes locaux visant à tirer le meilleur parti du contenu non écrit dans la préparation de documents promotionnels.
 - Étude des possibilités de communication interactive lors de la sollicitation de l'opinion des groupes-cibles. Veillez à ne pas «présélectionner» ou à exclure certains groupes par le recours à des technologies non disponibles pour tous (p. ex: téléphone aux cours de débats radiodiffusé, vote par SMS, forums de discussion sur Internet, etc.).
 - Dans certaines sociétés, les structures traditionnelles d'organisation et le bouche-à-oreille représentent un mode de communication efficace.
- Définition des modes passifs de diffusion de l'information:
 - Conception et mise en œuvre de procédures standards en vue de répondre aux demandes d'information de la part des particuliers, des médias, et des associations de citoyens.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locale, conseillers en communication

1.27 [cap] Renforcement systématique des capacités

La mise en place de services efficaces et durables d'approvisionnement en eau et d'assainissement exige la prise de conscience de la part du

[Outil]

*Académie de l'eau: method
guide to inform, awareness-
raising & train the public
respect to water problems*

public à la fois des problèmes et des implications de la coopération avec le prestataire du secteur privé. Même si le renforcement des capacités ne saurait remplacer l'appropriation au niveau local, il peut sans aucun doute y contribuer. Des mesures essentielles durant la phase de préparation sont:

- Détermination claire des responsabilités en matière de renforcement continu des capacités par la nomination d'un superviseur pour l'ensemble de ces activités.
- Investissement dans l'information du public ainsi que dans le renforcement institutionnel à l'échelon des collectivités locales, de l'organisme de régulation, des opérateurs locaux du secteur privé, etc. L'objectif est d'informer les principales parties prenantes et de faciliter la coopération.
- Analyse systématique des besoins de formation de chaque groupe d'intéressés et prévision d'activités répondant à ces besoins.
- Adaptation des méthodes aux besoins de formation et aux groupes-cibles: organisation d'ateliers interactifs, de formation sur site, utilisation des modes de diffusion de l'information, etc.
- Formation des représentants locaux en vue de l'acquisition d'un savoir-faire/de compétences spécifiques dans le domaine de l'eau. Le financement de ces activités éducatives pourrait provenir de l'APD, d'ONG ou de recettes fiscales.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, formateurs, ONG

Planification, stratégie et conception du projet

Processus principal
pages 46 à 65

Processus de régulation
pages 65 à 68

Processus de support
pages 68 à 72

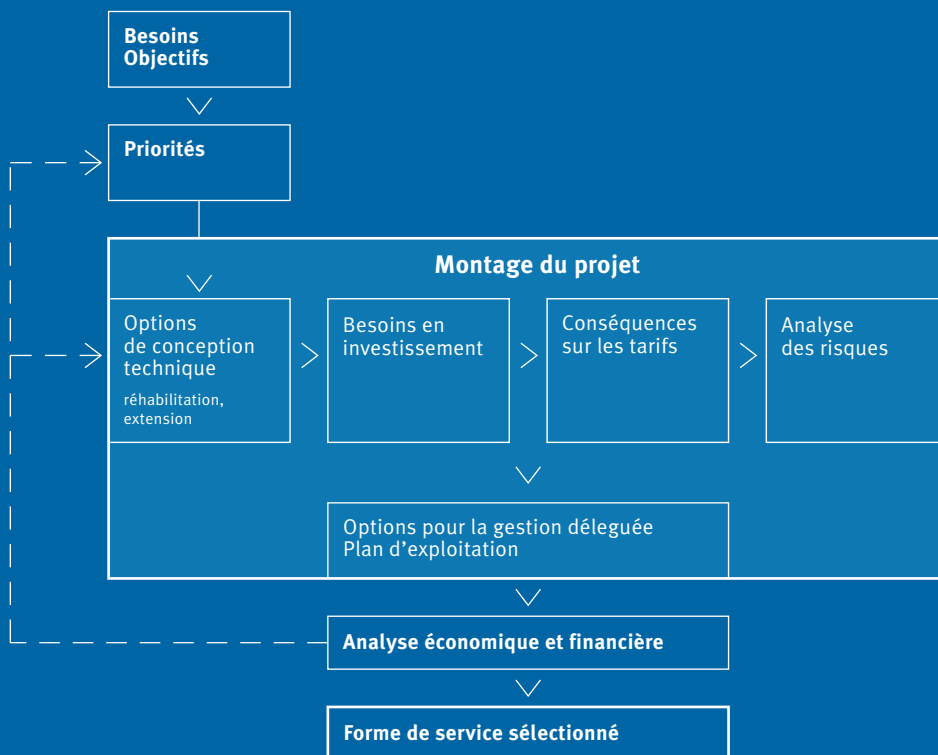


Figure 4 : Missions et résultats de la phase de planification

Missions et défis à relever au cours de la phase de planification

Une fois les données-clés réunies au cours de la phase de préparation et les repères en place, il est temps de commencer à prendre des décisions stratégiques.

Principales missions :

- **Ingénierie, conception du projet :** (a) réhabilitation (b) extension :
 - Prises d'eau, traitement, distribution, extension du réseau, collecte/épuration des eaux usées.
 - Prise en compte de la possibilité et des avantages/inconvénients des systèmes centralisés par rapport aux systèmes décentralisés dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement.
 - Recherche d'autres solutions innovantes.
- **Montage financier :**
 - Plan d'exploitation chiffré : trésorerie, analyse coûts/revenus, tarifs.
 - Analyse des conséquences budgétaires et de la disponibilité d'un financement pour le projet.
 - Investissement/financement du projet, conditions de rentabilité, garanties.
- **Gestion des risques :** Détermination, analyse, mitigation, et répartition des risques.
- **Comparaison des options :** Coûts et avantages du PPP, recours au PPP (oui/non), type de PPP, éléments du PPP.

Principaux défis à relever :

- **Priorités :** Hiérarchisation des priorités (objectifs et mesures), viables sur le plan financier, respectueuses des critères de Réponse à la pauvreté et approuvées par l'ensemble des parties prenantes.
- **Prévisions :** Estimations réalistes de la demande pour le service (les prévisions sont souvent très optimistes) : mise au point de différents scénarios.

Commentaires de directives pour la phase de planification

Commentaires de directives pour le processus principal de la phase de planification

- Orientation vers les résultats
- Partenariat équilibré

[Outil]

PPIAF toolkit: A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure

2.01 Évaluation et sélection des consultants

Puisque les services d'assistance technique (AT) jouent un rôle crucial dans tout processus de PPP, les parties prenantes ont tout intérêt à les choisir avec soin. Optimisez le processus de sélection grâce aux mesures suivantes :

- Proposition d'une série de prestataires indépendants qui ne présentent aucun lien antérieur d'associé ou de lien financier avec l'un des partenaires potentiels du secteur privé :
 - Présentation des offres des consultants au Comité des parties prenantes et consultation de son avis sur le(s) prestataire(s) retenu(s).
- Recours éventuel à un conseiller technique pour la collectivité locale :
 - Octroi d'un financement au Comité des parties prenantes qui leur permettra de recourir à un service d'assistance technique indépendant (en sus des consultants détachés par la collectivité locale), en vue d'aider la collectivité à comprendre/analyser les documents relatifs à la planification et les avantages du PPP, via la prise en compte de diverses formes de PPP et les autres questions à traiter par le CPP, afin que ce dernier se forge une opinion (cf. Commentaire de directive 2.22 ci-dessous).

Responsable/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, Comité des parties prenantes

- Orientation vers les résultats
- Orientation vers le client
- Transparence
- Mécanismes de financement sains

2.02 Analyse des options techniques en vue de répondre à la demande

En fonction des diverses analyses, y compris les résultats de l'estimation contingente et la participation des parties prenantes au cours de la Phase I :

- Définition des niveaux de service à atteindre. Au cours de la mise au point des niveaux de service et des options sur la base des enquêtes réalisées durant la Phase I (y compris estimation contingente et autres), il est important de veiller
 - à l'interaction avec les représentants des consommateurs à l'échelon de la circonscription ;
 - à la communication des options et des résultats de l'analyse coûts-avantages.
- Détermination des mesures visant à l'exploitation optimale des installations existantes (sur le plan technique [y compris la réduction de la consommation d'eau non comptabilisée], économique, administratif)
- Constatation de l'écart entre la demande à venir et les installations existantes, compte tenu de leur exploitation optimale :

[Lectures complémentaires]

Developing a NRW-reduction strategy

Part 1: Investigating and Assessing Water Losses

Part 2: Planning and Implementing the Strategy

[Lectures complémentaires]
Links to ecological sanitation:
Ecosan-Links
www.gtz.de/ecosan/english/
www.sanicon.net
www.iees.ch/news.html
www.mvula.co.za/work.htm#sanitation
www.ecological-engineering.com

[Meilleure pratique]
SDC2004: Sanitation is a Business

[Lectures complémentaires]
GHK2003: Effective Strategic Planning for Urban Sanitation Services

[Outil]
UNEP/WHO/UN-HABITAT/
WSSCC2004: Guidelines on Municipal Wastewater Management

· Orientation vers le client
· Transparence
· Rendre compte

[Outil]
Log frame Example: Log Frame Example: www.lboro.ac.uk/well/resources/publications/guidance-manual/app1-lfs.pdf

· Orientation vers les résultats

[Outil]
WB/PPIAF2005: Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit

- Simulez divers scénarios de demande à venir.
- Identification de solutions techniques et institutionnelles en vue de combler l'écart en question:
 - Concepts innovants dans la planification du projet (assainissement écologique, systèmes décentralisés, gestion par la demande, etc.): les vastes réseaux d'infrastructures sont susceptibles de se traduire par des motivations inopportunes, des solutions onéreuses, par de l'inefficacité et par un manque de souplesse sur le plan technique.
- Intégration des exigences fondamentales dans les activités de planification:
 - Pas d'eau sans assainissement.
 - Gestion par la demande.
 - Introduction de mesures des flux et de la consommation, décisives pour la conception d'un système tarifaire de gestion de la demande en eau. Possibilité d'introduction progressive lorsque la question de prix abordables n'est pas un problème en soi.
- Recherche de systèmes permettant aux associations locales situées dans les habitats illégaux / informels (où il n'existe aucun droit de propriété sur les terres, ni aucune clause autorisant à y demeurer) d'accéder à un crédit sûr et équitable destiné à l'amortissement de la fourniture du service, par exemple frais de branchement.
- Préparation des documents d'appel d'offres pour le projet technique.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, consultants, service public, Comité des parties prenantes associations locales

2.03 Élaboration et approbation d'un cadre d'objectifs

Définissez un cadre pour atteindre les objectifs du projet sur la base d'entretiens avec le Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 2.28 ci-dessous). Il convient d'évaluer les performances par rapport à ces objectifs et de les communiquer aux résidents.

- Les objectifs doivent contenir au moins les éléments suivants:
 - Délais du projet et étapes principales.
 - Priorités et programmes visant à raccorder les clients aux installations.
 - Cadre logique destiné à offrir un bref aperçu des résultats et des activités, à l'aide d'indicateurs vérifiables et objectifs.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales, service public, consultants

2.04 Analyse des options de PPP

Après avoir défini les exigences au niveau local au cours de la phase de préparation et le cadre d'objectifs (cf. Commentaires de directive 2.03 et 2.28 ci-dessous), il convient d'examiner les options suivantes pour les services d'eau et d'assainissement:

- Contrats de service (1 à 3 ans):

[Meilleure pratique]

*Lease contract in Senegal:
Worldbank2004: Innovative
Contracts, Sound Relation-
ships: Urban Water Sector
Reform in Senegal*

- Les entreprises privées sont employées via un contrat de service pour effectuer certaines tâches bien définies (p. ex : relevé des compteurs, services de facturation). Le secteur public verse une somme forfaitaire à l'opérateur privé en vue de l'exécution du contrat de service. Le niveau de risque transféré au secteur privé se limite à la tâche en question.
- Contrat de gestion (3 à 5 ans) :
 - Ce type de contrat forme une extension des contrats de service via la gestion complète du service public. Le risque de gestion est alors transféré au secteur privé. L'opérateur du secteur privé reçoit généralement une somme forfaitaire et une prime en fonction de la performance.
 - Au stade intermédiaire entre un contrat de service et un contrat de gestion, le contrat d'assistance à la gestion s'oriente sur la motivation de l'équipe de gestion existante et le développement de ses capacités. Le système de rémunération peut également comporter des primes.
- Contrat d'affermage (10 à 12 ans) :
 - Le secteur privé exploite le système pendant une période donnée, mais les actifs demeurent la propriété de l'État. Le secteur public assume généralement la responsabilité du financement des nouveaux investissements et l'opérateur privé se charge du fonds de roulement et de la maintenance, ainsi que de l'encaissement des recettes utilisées pour financer ses activités.
 - Les contrats d'affermage n'impliquent pas d'injections massives de capitaux privés et ne servent pas nécessairement de tremplin à l'amélioration de l'ensemble du système d'approvisionnement en eau et d'assainissement. En conséquence, l'efficacité de l'entrepreneur en vue de la performance accrue du service dépend de l'aptitude des pouvoirs publics à régler les dépenses d'équipement et à assurer la direction nécessaire. Des malentendus peuvent survenir quant à la responsabilité de la « maintenance » (secteur privé) et des « investissements » (secteur public).
- Contrat de concession (15 à 30 ans) :
 - Dans un contrat de concession, les pouvoirs publics transfèrent la responsabilité totale de la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans une zone donnée, y compris l'ensemble des activités associées de construction, d'exploitation, de maintenance, de recouvrement et de gestion, à un « concessionnaire » privé pendant une certaine période (15 à 30 ans). Tous les actifs demeurent normalement la propriété du partenaire du secteur public.
 - Le concessionnaire est chargé des dépenses d'équipement nécessaires à la construction, la modernisation ou l'extension du système, et du financement de ces investissements à partir des tarifs réglés par les consommateurs d'eau. En échange, l'opérateur privé perçoit directement les tarifs auprès des utilisateurs du système. Le niveau des tarifs est établi par le contrat de concession, qui comporte également des dispositions sur leur modification éventuelle par la suite.
 - Le financement des investissements dans le cadre d'une concession fait généralement intervenir une combinaison de capitaux propres,

[Meilleure pratique]

*Service Public 2000; 2001:
Nouveau modèle de cahier de
charge de l'affermage de
service public de distribution
de l'eau potable*

de prêts consentis par des banques de développement et des obligations internationales, et est rémunéré par les tarifs payés par les utilisateurs. Le passage de versements garantis de la part des pouvoirs publics aux recettes anticipées provenant des clients augmente le risque pour le partenaire du secteur privé, notamment le risque de change, puisque les recettes sont libellées en monnaie locale, tandis que le règlement des emprunts est souvent effectué en devises.

- Contrats de type BO (10 à 20 ans) :
 - Les contrats de type BO sont destinés aux nouveaux investissements en vue d'orienter les capitaux privés vers la construction d'infrastructures spécifiques, telles que approvisionnement en gros, réservoirs et station de traitement de l'eau potable ou stations d'épuration des eaux usées.
 - Les formes les plus fréquentes de contrat de type BO sont les suivantes: BOOT: build, own, operate, transfer; BOT: build, operate, transfer; BLOT: build, lease, operate, transfer; DBFO: design, build, finance, operate; ROT: rehabilitate, operate, transfer.
 - Dans le cadre d'un contrat de type BO, l'entreprise privée assure le financement, la construction et l'exploitation d'une installation pendant une période déterminée conformément à des critères de performance fixés par les pouvoirs publics.
 - En échange, les pouvoirs publics acceptent d'acquiescer un niveau minimum de la production (ou de fournir un niveau minimal de facteurs de production, par exemple: eaux usées pour une station d'épuration), indépendamment de la demande. L'objectif est de garantir le recouvrement des coûts par l'opérateur privé pendant la période contractuelle.
 - Les pouvoirs publics sont donc tenus d'estimer la demande avec précision au moment de la conclusion du contrat. Autrement, ils devront payer l'eau non consommée si la demande est inférieure aux prévisions.
 - Le volume et les délais associés aux contrats de type BOT exigent la mise au point de montages financiers sophistiqués et souvent complexes, qui impliquent fréquemment des injections massives directes de capitaux privés de la part des réalisateurs du projet (de l'ordre de 10 à 30%), alliées à des prêts accordés par des tiers – en général des banques commerciales internationales ou des banques de développement.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, comité des parties prenantes, consultants

- Orientation vers les résultats
- Mécanismes de financement sains
- Réponse à la pauvreté

2.05 Choix du périmètre et structure du marché

Il importe de définir des limites géographiques appropriées pour les activités régulées d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et de déterminer l'évolution attendue des taux de couverture au sein de ces limites :

- Lors de la sélection de la zone à desservir, il convient de prendre en compte :

[Meilleure pratique]

WB/PPIAF2002
*Emerging Lessons in Private
Provision of Infrastructure
Services in Rural Areas: Water
Services in Cote d'Ivoire and
Senegal*

[Lectures complémentaires]

WB2004: *Models of Aggregation
for Water and Sanitation
Provision*

- les facteurs environnementaux et techniques.
- l'impact sur l'efficacité du service.
- les limites administratives et la décision collective.
- l'évolution démographique (notamment la migration).
- l'inclusion des zones défavorisées (pour assurer la viabilité financière, il faut établir un équilibre entre les zones aisées et les zones défavorisées et prendre en considération les investissements publics/subventions à disposition).
- l'attrait et les capacités sur le plan financier.
- les coûts de transaction.
- Envisagez par ailleurs l'association de services :
 - la participation du secteur privé à un service unique.
 - le regroupement des services d'eau et d'assainissement.
 - le regroupement des services d'eau avec d'autres services publics.
 - la concurrence entre les fournisseurs.
- L'inclusion des villes de taille modeste et moyenne : songez à grouper les services d'eaux et d'assainissement avec ceux des autres villes voisines :
 - Regroupement possible des fonctions suivantes : exploitation (p. ex : exploitation du système, maintenance, contrôle qualité, facturation, relations avec la clientèle); gestion (p. ex: gestion financière et technique, planification stratégique, ressources humaines, services juridiques); achat (p. ex: acquisition de facteurs de production, de biens et de services réguliers ou ponctuels); investissement (p. ex: en vue des activités de maintenance, des nouveaux projets, des projets à l'échelon municipal ou des projets communs); financement (identification et obtention de ressources financières).
 - Avantages du groupement des prestataires de services: économies d'échelle, rentabilité supérieure, accès au financement, recours au PPP (notamment dans les petites villes), efficacité accrue de la GIRE, marge de manœuvre plus élevée pour les subventions par péréquation.
 - Défis à relever: détermination de la structure appropriée (nouvelle entité, groupement, regroupement à finalité spécifique, etc.): attribution des droits de vote : opposition au partage des coûts et risque de coûts de transaction élevés.
- L'inclusion de zones rurales et urbaines : il existe également des arguments en faveur de la détermination des frontières géographiques englobant un bassin hydrographique en totalité ou en partie ou, à défaut, une zone comprenant les zones rurales et urbaines (p. ex : société régionale ayant des filiales locales où les parties prenantes pourraient jouer un rôle):
 - Cela facilite les subventions par péréquation entre les clients de taille modeste/importante ou riches/pauvres, grâce à l'application de redevances de « recouvrement des coûts » aux clients aisés en vue de subventionner les tarifs réduits (progressifs) pour les plus démunis. Cette méthode a l'avantage de permettre à l'entreprise régulée de diversifier son activité et ses risques via un portefeuille de projets au sein de sa zone géographique.
 - En outre, il existe de fortes raisons d'ordre technique au développement des ressources en eau au sein d'un bassin hydrographique de manière coordonnée – favorisé par l'octroi de droits de se

- développer à une seule entreprise régulée.
- Cette structure peut s'appliquer pour regrouper les demandes de crédit. La société principale contracte un emprunt au nom de ses filiales. Ce regroupement permet à ladite société de se procurer un financement de manière efficace, en répartissant les coûts de transaction sur une base plus large.
- La détermination des responsabilités et des objectifs pour les zones situées hors du périmètre

Responsables/chef de file : collectivités locales

Acteurs potentiels : collectivités locales, Comité des parties prenantes

- Orientation vers les résultats
- Réponse à la pauvreté

[Lectures complémentaires]
 WB2004: *Can the Principles of Franchising be used to Improve Water Supply and Sanitation Services? – A Preliminary Analysis*

2.06 Définition des rôles des autres prestataires dans le modèle retenu

- Il convient de définir clairement les rôles des petits prestataires existants dans le cadre du nouveau modèle (cf. Commentaire de directive 1.08 ci-dessus).
 - Si nécessaire, fixez le montant et la durée de l'indemnisation si les moyens de subsistance des petits prestataires se trouvent menacés.
- Il faudra également déterminer le rôle potentiel des autres parties prenantes (p. ex: mouvements associatifs locaux) dans la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (p. ex: construction, maintenance, facturation, etc.)

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels : Collectivités locales

- Mécanismes de financement sains
- Gestion proactive des risques

[Meilleure pratique]
 NWP: *success Factors in Self-Financing Local Water Management*

[Meilleure pratique]
 Mobilizing local funds in Casablanca, Morocco

[Lectures complémentaires]
 IADB: *Pension Funds in Infrastructure Project Finance*

[Lectures complémentaires]
www.developmentfunds.org

[Meilleure pratique]
 Bond issue in Ahmedabad, India
 PaDCO 2003, *Innovations and solutions for financing water and sanitation investments*

2.07 Étude des méthodes de mobilisation du financement local

La mobilisation du financement local présente deux avantages complémentaires : (a) elle contribue à renforcer les marchés financiers et les banques à l'échelon local et (b) les fonds libellés en devise locale atténuent le risque de change susceptible d'affecter sérieusement les opérateurs et les clients, voire de compromettre l'ensemble du projet.

En outre, le recours au prêt direct est délicat, car les municipalités ont davantage de difficultés à fournir des garanties, et leur expérience en matière financière est très souvent minime, voire nulle.

Malgré le sous-développement ou l'absence des marchés financiers locaux dans certains pays, les organisateurs du PPP sont néanmoins tenus d'examiner les sources de financement en vue de la mobilisation du financement local et/ou libellé en devise locale, qui correspondent généralement à l'une des quatre formes suivantes :

- Crédits libellés en devise locale :
 - Les prêts en devise locale accordés par les IFI ne sont disponibles que dans les pays dotés de marchés évolués et stables.
 - Prêts aux collectivités locales accordés par les organismes donateurs, libellés en devise locale.
 - Prêts des banques locales, parfois soutenus par les IFI pour la couverture des risques des prêts à long terme ou par le biais d'opérations d'échange de devises.
 - A l'échelon national, des fonds spécialisés pour l'infrastructure peut accorder des prêts à long terme aux municipalités, sous réserve

[Meilleure pratique]
Bond issue in Johannesburg

[Meilleure pratique]
Pradhan2004: Connecting Markets and Cities; The Case of Tamil Nadu Urban Development Fund (India)

[Lectures complémentaires]
IADB2002: An Alternative Model for Financing Water Projects

[Lectures complémentaires]
WB2000: Building Local Credit Systems

d'une certaine stabilité sur les marchés financiers.

- Obligations:
 - Cette forme moins onéreuse que le crédit exploite les marchés financiers locaux et permet de recourir à l'épargne à long terme (p. ex: fonds de pension).
 - Emissions obligataires: seulement disponibles si les marchés financiers sont assez évolués, mais il en existe déjà des exemples.
 - Obligations émises par les municipalités: option réservée aux municipalités robustes (exemples dans les pays en développement: Johannesburg, Afrique du Sud / Ahmedabad, Inde), qui nécessitent tout de même une assistance complémentaire pour obtenir une notation acceptable.
 - Obligations émises par les IFI (pour les services publics, cela équivaut à un crédit).
- Rehaussement de crédit/garanties:
 - Les instruments de rehaussement de crédit sont ouverts aux prêts et aux obligations, et sont d'une importance capitale pour attirer les prêteurs (p. ex: GuarantCo, garantie de risque partiel du PIDG, Groupe de développement des infrastructures privées).
- Comparaison du coût de ce financement avec celui des systèmes de financement internationaux:
 - Les devises locales peuvent s'avérer plus coûteuses que les devises étrangères, mais elles sont aussi plus prévisibles.
 - Les prêts en devises étrangères exigent davantage de garanties (p. ex: garanties ou instruments de liquidité).
- Etude de méthodes innovantes à l'échelon national et à l'échelon du projet:
 - Fonds de développement du secteur de l'eau à l'échelon national et/ou régional, tels que fonds renouvelables destinés à subventionner par péréquation le nouveau raccordement des populations défavorisées ou à permettre le transfert urbain-rural.
 - Microcrédits pour les projets de faible envergure (p. ex: fonds renouvelables à court terme destinés au financement des raccordements au réseau d'assainissement).
 - Entreprises privées locales, en tant qu'actionnaires.

Responsables/chef de file: Collectivités locales, pouvoirs publics à l'échelon national

Acteurs potentiels: Collectivités locales, pouvoirs publics à l'échelon national

- Mécanismes de financement sains
- Motivations partagées
- Gestion proactive des risques

[Outil]
ADB:Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects

2.08 Mise au point d'un plan d'exploitation, y compris un modèle d'investissement

En fonction des choix stratégiques (cf. Commentaire de directive 2.02 ci-dessus), il convient de mettre au point des modèles d'investissement ainsi qu'un plan d'exploitation, afin de vérifier et de comparer, par le biais d'une analyse coûts-avantages, la faisabilité sur le plan économique des diverses options.

- Le plan d'exploitation comprend non seulement les plans opérationnels et les principales ressources humaines, mais aussi le tableau de financement, élément-clé pour la conversion des prévisions et des

hypothèses en termes monétaires et la vérification de leur faisabilité. Il convient de proposer des systèmes de financement considérés comme socialement responsables :

- Niveaux de service par segment de clientèle.
- Tarifs futurs par segment de clientèle.
- Frais de raccordement.
- Sources de financement supplémentaires.
- En cas d'extension du service : engagement des pouvoirs publics à fournir des fonds destinés à l'accès obligatoire des populations défavorisées.
- Structure de la rémunération de l'opérateur privé (p. ex: taux de rentabilité régulé ou prix forfaitaire annuel corrigé de l'inflation).
- Retour sur investissement : l'objectif pour le taux de retour sur investissement (ROI) doit faire l'objet d'un consensus entre les parties et d'un débat avec le Comité des parties prenantes, avec fixation de critères de négociation. Faut-il répercuter les gains de productivité sur les consommateurs ou les classer comme bénéfiques non distribués, ou établir une combinaison des deux? Les collectivités locales profiteront-elles d'un impôt sur les bénéfiques?
- Analyse des revenus, en conséquence des prévisions de volumes et de redevances, détermination du chiffre d'affaires et des charges annuels de l'entreprise pendant la période couverte par le plan, assortie d'un tableau des flux de trésorerie.
- Prévisions des cessions et acquisitions d'immobilisations et leur financement (terrains, bâtiments, équipement).
- Tableau de financement : synthèse des emprunts en cours et des nouveaux emprunts, y compris : taux d'intérêt, fréquence des règlements, garantie, type d'emprunt (avec amortissement ou non), durée de l'emprunt.

Parmi les options d'investissement, citons :

- Financement sur le marché :
 - Les banques commerciales sont souvent peu intéressées par un prêt à long terme sans une garantie du secteur public, qui ne sera pas forcément accordée, ce qui rend d'autant plus difficile le recours aux prêts commerciaux à l'échelle internationale. Il existe plusieurs systèmes de garantie des emprunts bancaires.
 - Les emprunts municipaux destinés à financer les infrastructures garantissent le remboursement intégral en cas de défaillance via le prélèvement de taxes supplémentaires, et sont uniquement à la disposition des pouvoirs publics. Les conditions d'accès d'un pays à ce marché obligataire international sont les suivantes : bonne réputation de gestion ; politique budgétaire saine à l'échelon municipal ; garanties suffisantes et autres moyens de couverture du risque (p. ex. redevances issues d'actifs publics, recettes fiscales ou garanties d'emprunts) pour se prémunir contre le risque de change des devises et autres.
- Financement à des conditions concessionnelles (par le biais de subventions) :
 - Emprunts subordonnés (délai de remboursement plus long, risques accrus), accordés par les IFI.
 - Emprunts subventionnés par la subvention des intérêts ou des garanties de risque de crédit.

- Subvention directe des investissements (cf. aussi Commentaire de directive 2.11 ci-dessous).
- Report d'impôts.
- Mitigation des risques (cf. Commentaire de directive 2.15 ci-dessous). Conditions de rentabilité (nécessaires notamment pour les contrats de type BO et les concessions).
- La notation bancaire couvre les aspects suivants :
 - Profil économique : régulation, marchés, exploitation, compétitivité, gestion.
 - Profil financier : rentabilité, structure du capital, analyse des flux de trésorerie, flexibilité sur le plan financier.
- Ratio d'endettement pour le financement du projet :
 - Étudiez le montant et les origines potentielles de capitaux propres pour l'opérateur privé (ou l'entreprise chargée du projet) (cf. aussi Commentaire de directive 2.07 ci-dessus) en vue de garantir un ratio d'endettement solide.
 - Essayez de parvenir à un équilibre des éléments du passif entre les investisseurs et les pouvoirs publics. L'assurance que les investisseurs assument une part du passif du service public au-delà de leur capital-actions peut favoriser leur Orientation vers les résultats.
 - Financement avec droit de recours limité : l'aptitude à structurer une concession en tant que méthode de financement du projet peut être considérée comme le moyen le plus efficace de mobiliser les capitaux et les emprunts privés.
 - Ratio de couverture du service de la dette : harmonisez le calendrier des investissements avec les priorités du projet et la trésorerie disponible pour le service de la dette (intérêts et principal).

L'analyse coûts-avantages aide à comparer systématiquement la rentabilité économique des autres scénarios :

- Coûts et avantages :
 - Ensemble des coûts sur l'intégralité du cycle de vie du projet.
 - Avantages : services, capacités et qualités de chaque système, à la fois pour les clients et pour l'entreprise qui leur fournit le(s) service(s).
 - Prise en compte des coûts non financiers supportés par les clients ou par les tiers (p. ex : pertes encourues par les pêcheurs en amont dues à l'extraction de l'eau), déterminés par les parties prenantes et les processus politiques.
- Préviation des coûts et des avantages sur la durée.
- Analyse de sensibilité en vue de déterminer dans quelle mesure la viabilité d'un autre projet est influencée par la modification de variables-clés quantifiables :
 - Identification des variables-clés (p. ex : prévision de la demande, consommation par habitant, tarifs de l'eau, coût d'investissement, coût d'exploitation et de maintenance, taux d'actualisation, disponibilité de l'eau brute, etc.).
 - Calcul de l'impact des modifications de ces variables dans le scénario de base.
 - Prise en compte des combinaisons possibles de variables susceptibles de fluctuer simultanément de manière défavorable.
 - Analyse de l'évolution et de l'envergure des changements probables de variables-clés, y compris étude des causes du changement.

- Comparaison des différents scénarios.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, institutions financières

· Orientation vers les résultats

[Meilleure pratique]

Piaseczno, Poland: WB/OECD 2004: Market development study Eastern Europe and Central Asia)

[Lectures complémentaires]

GTZ2004: Private Sector Participation; Recent Findings and Assessments Experiences of GTZ MEN-REM

[Lectures complémentaires]

WSSCC/Gvt of Netherlands 2000, private business, public owner; Government shareholdings in water companies www.nwp.nl/objects/plc.pdf

[Lectures complémentaires]

Restructuring within public utility in Uganda: Internally delegated area management contracts

2.09 Choix du modèle de contrat privilégié (type et durée) et de la structure d'organisation

- Évaluation des avantages et des inconvénients :
 - Quel modèle convient le mieux à la situation (cf. Commentaire de directive 2.02 ci-dessus) et aux objectifs à atteindre ?
 - Quelles sont les conséquences du modèle choisi (sur le plan financier et en termes de répartition des responsabilités) ?
 - Quels sont les risques et les opportunités spécifiques des différents modèles ?
 - Évaluation des litiges potentiels quant à la responsabilité (p. ex : manque de clarté éventuel de la distinction entre « maintenance » et « renouvellement » dans un contrat d'affermage).
 - Quel modèle correspond le mieux aux conditions d'investissement du pays ?
- Quelle option offre le meilleur rapport qualité / prix ?
 - Le principe de base est le suivant : le PPP ne doit être poursuivi que s'il assure un bon rapport qualité / prix
 - Le rapport qualité / prix est l'association optimale du coût du cycle de vie et de la qualité (ou de l'adéquation à un usage) en vue de répondre aux besoins de l'utilisateur, et ne correspond pas toujours à l'offre la moins-disante.
 - Le PPP ne saurait être choisi aux seules fins de se décharger de la responsabilité financière.
- Privilégiez une approche progressive : attribution préalable de contrats à court terme clairs et ciblés, avec possibilité d'évolution ultérieure vers des contrats plus complexes (affermage ou même concession).
Avantages de cette approche :
 - Renforcement des connaissances locales.
 - Partenaires mis sur un pied d'égalité, instauration d'un climat de confiance entre les parties et meilleure symétrie d'information en vue d'un autre contrat de PPP.
 - Démonstration de flexibilité à l'opérateur du secteur public (p. ex : par le biais de nouvelles politiques de recrutement et d'opportunités de carrière différentes).
 - Concurrence favorisée pour l'obtention des mandats et des contrats
 - Incitation éventuelle à la participation des entreprises privées locales et promotion du développement à l'échelon local.
- Examen du modèle de PPP retenu et comparaison avec la prestation du secteur public :
 - Dans la mesure du possible, réunissez les informations sur les futurs tarifs, les prévisions de recettes et de charges sans le PPP.
 - Si vous envisagez une fourniture de services par le secteur public, prévoyez des modèles dotés d'une certaine autonomie, tels qu'un service public municipal, de droit public ou une entreprise municipale de droit public.
- Décidez d'une structure pour l'organisation du service: il n'existe pas de

solution idéale. Prenez en compte les points suivants :

- Actionnaires majoritaires du secteur privé (p. ex : avec les investisseurs locaux et internationaux, et éventuellement des actionnaires minoritaires du secteur public).
- Actionnaires majoritaires du secteur public (rarement compatibles avec la mobilisation d'un financement massif à long terme en raison des préoccupations des prêteurs quant à l'ingérence politique de la part des futurs pouvoirs publics).
- Société d'économie mixte (privé, public, salariés, collectivités locales, mais aucun ne détient une participation majoritaire).
- Décidez de la contribution éventuelle des collectivités locales au projet (et donc du maintien d'un certain niveau de contrôle) : étudiez les conflits d'intérêt potentiels (qui peuvent également se poser si les IFI sont à la fois actionnaires et prêteurs).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, Comité de parties prenantes

- Mécanismes de financement sains
- Protection des ressources en eau

[Lectures complémentaires]
ADB2004: beyond cost recovery: setting user charges for financial, economic, and social goals

[Lectures complémentaires]
OECD2004: key issues of tariff reform in the water sector in the EECCA

2.10 Définition d'une politique tarifaire locale

La politique tarifaire nationale est formulée par les pouvoirs publics centraux. Ensuite, les collectivités locales l'adaptent pour intégrer les particularités du système et le contexte socio-économique de la population, des catégories de consommateurs aisés ou pauvres, etc.

La politique tarifaire joue un rôle décisif dans l'établissement d'une stratégie de recouvrement des coûts (accompagnée d'options de règlement, d'un service clientèle et d'un mélange équilibré d'incitations et de sanctions). Que le service soit fourni par un opérateur public ou privé, l'autofinancement des activités d'approvisionnement en eau et d'assainissement est crucial pour leur viabilité à long terme. Caractéristiques d'une politique tarifaire :

- Production de recettes suffisantes pour couvrir les éléments suivants:
 - Coûts d'exploitation.
 - Maintenance adéquate des infrastructures.
 - Service de la dette.
 - Amortissement des actifs en vue d'affecter des fonds à la réhabilitation.
 - Financement de la régulation.
 - Coûts environnementaux liés à l'approvisionnement en eau: de la protection des ressources et l'exploitation, jusqu'au rejet final. Il convient de déterminer avec clarté quelles mesures plus générales de gestion des ressources en eau sont financées par les recettes fiscales.
 - Taux de rentabilité (convenu entre l'opérateur privé et les collectivités locales, et accepté par les clients).
- Efficacité:
 - Introduction de mesures des flux et de la consommation dans le système de tarifs et de facturation (commencez par relever les compteurs des consommateurs aisés déjà desservis et par les facturer avant de passer aux zones défavorisées).
 - Fixation d'objectifs pour la facturation (améliorée) et l'efficacité de l'encaissement.

- Équité et protection des consommateurs :
 - Détermination du tarif et de son évolution en fonction du pouvoir d'achat des catégories de consommateurs (aisés, industriels, pauvres).
 - Promotion de la solidarité entre les consommateurs.
 - Prise en considération de la capacité de paiement. Subventions : cf. Commentaire de directive 2.11 ci-dessous.
- Prévoyez des systèmes visant à faire appliquer les réglementations et le règlement des factures :
 - L'application d'une structure tarifaire est vitale pour la viabilité financière. (Toutes sortes de clients [pauvres, riches, industriels, institutions publiques] peuvent se livrer à des tentatives de branchements illégaux ou de non-règlement des factures).
 - Définition de règles d'interruption de service établissant un équilibre entre rentabilité et acceptabilité sur le plan social, par exemple délais de paiement suffisamment longs (interruption après la troisième relance) et options raisonnables de remboursement des dettes pour les groupes de consommateurs défavorisés.
 - Branchements illégaux : définition de sanctions applicables aux branchements illégaux et au personnel corrompu installant ou favorisant l'installation desdits branchements.
- Protection des ressources : l'introduction d'un tarif pour l'eau brute, à acquitter par l'opérateur du service, peut s'avérer positif étant donné qu'il permet
 - la création d'incitations en vue d'une exploitation rentable, par (a) la prévention de la surexploitation et par (b) la réduction des pertes au cours du processus de production (traitement) et de distribution (fuites);
 - de générer des fonds pour la protection des ressources.

Responsables /chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, Comité des parties prenantes

· Réponse à la pauvreté

[Meilleure pratique]
WB2001: Incentive-Based Subsidies (Chile)

2.11 Conception d'une politique efficace de subventions

Les objectifs de la politique tarifaire peuvent se révéler contradictoires, puisque le coût total des services d'eau peut se traduire par des tarifs inabordables pour les clients issus des couches sociales les plus démunies. Il convient de combler le fossé entre tarifs abordables et recouvrement des coûts par le biais de subventions sur mesure. Les pouvoirs publics disposent traditionnellement de deux outils pour venir en aide aux pauvres : les subventions aux investissements, qui se traduisent par des frais de branchement moindres, et les subventions à la consommation :

- En tant que parties intégrantes de la politique tarifaire, les subventions en faveur des populations défavorisées doivent présenter les caractéristiques suivantes :
 - Absence d'interférence avec les motivations économiques.
 - Transparence de la structure de subventions.
 - En combinaison avec les tarifs, recouvrement total des coûts comme mentionné dans le Commentaire de directive 2.10 ci-dessus
- Évitez de recourir à une source unique de subventions, en raison du

[Lectures complémentaires]
WSP/PPIAF2003: Water Tariffs
and Subsidies in South Asia:
Do current water subsidies
reach the poor?

[Meilleure pratique]
WSP2002: Urban water supply
innovations in cote d ivoire –
how cross-subsidies help the
poor

[Meilleure pratique]
WSP2004: Mobilizing
resources for sanitation
(Burkina Faso)

[Lectures complémentaires]
WB2002: Output-Based Aid:
possible applications for the
design of water concessions

risque accru et de la vulnérabilité du système :

- Les subventions par péréquation entre les catégories de clients (riches → pauvres pour une zone desservie ou par le biais d'un fonds national) ne sont efficaces que s'il existe une clientèle à revenus moyens suffisamment importante. Toutefois, si les subventions par péréquation prennent trop d'ampleur, souffrent d'un défaut de communication ou engendrent une évolution des tarifs incitant les industriels à creuser leurs propres puits, elles peuvent s'avérer contre-productives.
- Pensez à utiliser les recettes fiscales pour subventionner une partie du tarif à la consommation ou des frais de branchement au bénéfice des populations défavorisées. Le recours massif aux recettes fiscales peut cependant rendre le service davantage dépendant de ceux chargés de l'autorisation des transferts que des consommateurs.
- Exploitez l'aide publique au développement bilatéral ou les fonds des IFI pour subventionner les frais de branchement des catégories pauvres.
- Subventionnez les frais de branchement plutôt que les tarifs à la consommation :
 - Les frais de branchement constituent souvent l'obstacle financier majeur pour les couches défavorisées.
 - Cela peut inciter le service à desservir les catégories pauvres.
 - Veillez à ce que les subventions n'induisent pas les usagers à consommer davantage d'eau ou ne nuisent aux incitations à son économie.
- Prévoyez la possibilité d'un ajustement des subventions :
 - Les conditions peuvent évoluer, exigeant une révision/un ajustement des subventions. Définissez les situations où cela s'impose, par exemple suite à un ajustement des tarifs, dû à la conjoncture économique ou à l'inefficacité des subventions existantes.
 - Songez aux subventions « en voie d'extinction », c'est-à-dire en passe d'être supprimées. Cela oblige au moins à discuter à l'occasion du besoin et du caractère approprié des subventions.
- Choisissez un mode d'octroi des subventions aussi proche que possible du bénéficiaire :
 - Si vous disposez d'une base de données clients, versez la subvention directement aux bénéficiaires.
 - Versez les subventions directement à l'opérateur en fonction de la quantité d'eau fournie dans une zone ciblée (l'aide basée sur les résultats peut inciter l'opérateur à desservir les populations défavorisées).
 - Souvent, la tarification par tranches croissantes assortie de tarifs progressifs (la première tranche est fixée à un niveau bas couvrant les besoins quotidiens) sert de vecteur de subventions : soyez conscient des difficultés relatives à ce mode de tarification en cas de branchement collectif ou lorsqu'un ménage disposant d'un compteur d'eau alimente des voisins ou des vendeurs non reliés au réseau).
- Songez à recourir à un système efficace de versement des subventions, tel qu'un contrat d'assistance basé sur les résultats : créez des incitations à la promotion des objectifs du projet et ciblez les subventions consacrées aux investissements grâce à l'aide basée sur les résultats,

[Lectures complémentaires]
WB2002: Output-Based Aid:
possible applications for the
design of water concessions

[Outil]
WB2004: OBA payment
mechanisms and risk
mitigation

lorsque le financement public est lié à un rendement donné ou à des services particuliers fournis par l'opérateur privé. L'un des avantages est le transfert de risques largement contrôlables à l'opérateur privé :

- Identification des bénéficiaires/résultats visés (p. ex: aide basée sur les résultats sur la base des nouveaux raccordements dans une zone /un segment de clientèle défini[e]).
- Fixation des objectifs de performance (p. ex: installation du branchement et arrivée d'eau chez le client).
- Octroi de fonds publics lié à la réalisation d'objectifs spécifiques liés au respect de l'environnement (p. ex: qualité et volume d'eaux usées traitées).
- Mise au point d'un système de versement : l'aide basée sur les résultats doit non seulement couvrir le coût du raccordement au réseau de chaque foyer, mais également intégrer le coût de modernisation des capacités de production, du système de distribution et de réacheminement.
- Prise de conscience des difficultés liées à l'aide basée sur les résultats :
 - Prévoyez des clauses de sauvegarde.
 - L'engagement crédible est déterminant en matière de financement par le secteur privé. Il est possible d'atténuer les risques politiques associés à ce système d'aide par le recours à un organisme donateur étranger ou à un fonds fiduciaire indépendant pour la gestion du projet.
 - Assurez un suivi efficace des performances : faites intervenir les organismes de régulation, les ONG, les associations locales.

Responsables/chef de file: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales

Acteurs potentiels: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, comité des parties prenantes, organisme de régulation

• Mécanismes de financement
sains

[Lectures complémentaires]
ADB 2004: Beyond cost
recovery: setting user charges
for financial, economic, and
social goals

[Lectures complémentaires]
OECD2004: Key issues of tariff
reform in the water sector in
the eecca

2.12 Détermination et approbation du calcul du tarif et de la formule d'ajustement

La structure tarifaire sera calculée sur la base du coût total de la prestation de services et de toute subvention éventuelle. Cette structure, ainsi que le système réglementaire associé, est souvent la partie la plus complexe de toute arrangement (essentiellement en raison de l'asymétrie d'information). Les tarifs doivent être assez élevés pour permettre à l'opérateur de réaliser un bénéfice en cas de performances satisfaisantes, mais pas trop, pour éviter les rumeurs de profits indus :

- La clé du succès d'une telle structure comporte cinq caractéristiques :
 - Acceptabilité par le public: absence de controverse et de critique du service d'eau de la part du public.
 - Acceptabilité politique: une structure tarifaire qui soulève des objections à l'adresse des leaders politiques aboutit à un défaut de soutien politique et à des éventuelles ingérences dans les activités du service d'eau.
 - Simplicité, caractère prévisible et transparence: une structure tarifaire doit être facile à expliquer et à comprendre. La plupart des usagers devraient être en mesure de connaître le tarif acquitté pour l'eau consommée.

[Lectures complémentaires]
WSP: Water Tariff Design in developing countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs (IBT) and Advantages of Uniform Price with Rebate (UBR) Designs

- Stabilité des recettes nettes : en cas de variation de la consommation d'eau due aux conditions météorologiques ou au contexte économique, les recettes et les coûts doivent évoluer de manière proportionnelle. À défaut, ces variations cycliques se traduiront par une volatilité des recettes nettes, créant des problèmes de trésorerie et de financement du service d'eau (p. ex: introduction d'un tarif forfaitaire pour couvrir les frais généraux élevés).
- Facilité de mise en œuvre : la promulgation et l'application du tarif révisé ne doivent pas rencontrer d'obstacles majeurs en termes d'autorité légale, d'administration, d'obligations d'information ou de procédures de facturation.
- Les deux méthodes les plus répandues pour établir la marge bénéficiaire souhaitée sont les modèles de « plafonnement des prix » et de « coût majoré » :
 - Méthode de plafonnement des prix : les tarifs de l'eau sont fixés pour un certain nombre d'années (généralement de trois à cinq ans). Si le service d'eau réalise des performances supérieures aux prévisions, et donc affiche des coûts moindres, il peut conserver les économies à titre de bénéfice – jusqu'à la prochaine révision des tarifs (modèle en vigueur au Pérou, au Chili, en Argentine, en Malaisie, au Royaume-Uni). Plus difficile à gérer.
 - Méthode du coût majoré du rendement : on détermine un seuil de bénéfice autorisé (souvent de l'ordre de 6 à 12 %), et l'opérateur est en droit d'appliquer des tarifs qui se traduisent par ledit seuil de bénéfice supérieur à ses coûts. Aucune incitation à la réduction des coûts (modèle en vigueur au Canada, au Japon, dans les nouveaux États indépendants de l'Europe de l'Est).
- Contribuez à une transparence accrue du calcul du tarif de l'eau vis-à-vis des parties prenantes, par une ventilation des coûts et des investissements de chaque projet pour l'ensemble de la chaîne de production et de distribution d'eau (production d'eau potable, distribution d'eau, collecte des eaux usées, traitement des eaux usées, protection des ressources). Communiquez clairement ces informations au Comité des parties prenantes. (cf. Commentaire de directive 2.25 ci-dessous).
- Vous serez ainsi en mesure d'établir une structure tarifaire adéquate comprenant un ou plusieurs éléments suivants :
 - Branchement : frais de raccordement au réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement.
 - Prix de la consommation d'eau, par unité consommée.
 - Redevances fixes pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, indépendamment de la consommation/du résultat.
 - Prix adaptés aux segments de clientèle (résidents, entreprises, industries, etc.).
 - Subventions et subventions par péréquation (p. ex: tarifs progressifs, tarification par tranches croissantes).
- Énumérez les raisons possibles d'un ajustement des tarifs :
 - Ajustements automatiques : lorsque les variations observées pour les paramètres suivants dépassent le niveau convenu : inflation, demande, coûts d'exploitation, taux d'intérêt, taux d'encaissement. Si les investissements sont financés en devises étrangères, les tarifs ne doivent pas être indexés à la devise mais à l'inflation.
 - Ajustements extraordinaires : programme d'investissement, change-

ments apportés aux obligations de service : changements dans la législation et dans les autres réglementations émises par les pouvoirs publics, affectant les flux de trésorerie : financement à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché de la part d'organismes de développement multilatéral ou bilatéral : hypothèses erronées fournies par les collectivités locales avant l'appel d'offres : hausse des droits à payer par l'opérateur au mandataire du secteur public et hausse du coût d'exploitation due à un cas de « force majeure » non garanti.

- Révision générale des tarifs après la durée initiale du contrat (p. ex : trois ou cinq ans).
- Système d'ajustement des tarifs :
 - Formule d'ajustement d'un tarif abordable pour les populations défavorisées.
 - Liaison de l'ajustement des tarifs à une révision de la formule de subvention.
 - Afin de protéger les consommateurs, l'exposition au risque de change ne doit pas être directement liée au tarif : cf. aussi Commentaires de directive 2.07 ci-dessus et 2.15 ci-dessous pour les mesures de mitigation du risque.
- Il convient également de mettre au point une méthode de calcul pour le tarif de l'eau brute, le cas échéant.
- Ne sous-estimez pas la vigueur des prestataires de services informels, susceptibles d'organiser des groupes d'opposants au projet et de protester contre le système tarifaire.

Responsables/chef de file: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales

Acteurs potentiels: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, Comité des parties prenantes, conseillers financiers

- Orientation vers le client
- Motivations partagées
- Réponse à la pauvreté
- Mécanismes de financement sains

2.13 Exploration de systèmes de règlement appropriés

Le recouvrement des paiements est essentiel pour parvenir à la viabilité financière. L'incapacité à percevoir la totalité des redevances est une raison fréquente de déficit : c'est pourquoi l'amélioration du taux de recouvrement constitue généralement le changement majeur introduit par les entreprises privées. La création d'une base de données clients exhaustive et à jour (au moins lorsque les clients disposent d'une adresse), et l'établissement de factures pour les montants dus représentent un processus simple sur le plan technique et administratif.

Pour un grand nombre de clients démunis, le paiement ne constitue pas seulement une question de tarif, mais également de liquidités. Il est par ailleurs essentiel de mettre en place des systèmes de règlement appropriés pour les cas où les clients ne disposent ni d'une adresse fixe ni d'un compte en banque : les systèmes de facturation traditionnels ne sauraient faire l'affaire ici. Il est donc important de débattre des points suivants avec le Comité des parties prenantes (ou avec le groupe consultatif sur la pauvreté et les tarifs au sein du Comité des parties prenantes) :

- Mode de règlement des services d'eau pour les clients démunis :
 - Fréquence : synchronisation avec le flux de liquidités des clients, mieux adaptée au mode de gestion des catégories pauvres (p. ex :

[Outil]
WEDC: Microcredit for
Sanitation

intervalles de paiement brefs : correspondance des dates de factures avec le versement des pensions, etc.).

- Réduction du coût et des contraintes du règlement, par exemple lieux d'encaissement à proximité, à défaut d'un règlement par virement.
- Agents de recouvrement (représentants locaux qui encaissent les règlements échelonnés auprès des membres de la communauté).
- Méthodes de règlement du raccordement:
 - Échéancier pour les frais de branchement sur une période donnée, à un taux d'intérêt raisonnable (p. ex : fonds de microcrédit renouvelable).
 - Programme de microcrédit en collaboration avec les institutions financières ou les ONG.
 - Réduction des frais de branchement si les consommateurs effectuent eux-mêmes une partie des travaux.

Responsables/chef de file : Collectivités locales

Acteurs potentiels : Collectivités locales, consultants,

Comité des parties prenantes (Groupe consultatif sur la pauvreté et les tarifs

2.14 Analyse des risques

Identification des divers risques et organisation de séances de révision régulières au cours du cycle de vie du projet. Faites intervenir le Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 1.18 ci-dessus), afin d'obtenir une vision plus complète du profil de risques, qui varie selon la forme de contrat :

- Risques commerciaux (demande):
 - Risque lié aux recettes/à la demande (p. ex : demande inférieure aux prévisions, taux de recouvrement faible).
- Risques commerciaux (offre):
 - Risque de construction (p. ex : dépassement des coûts, retard, impossibilité de satisfaire aux critères d'exécution).
 - Risque d'exploitation (p. ex : contre-performance, dépassement des coûts d'exploitation, interruption de service).
- Risques financiers:
 - Risques financiers (p. ex : taux de change, fluctuations de taux d'intérêt).
- Risques politiques/risques par rapport au pays:
 - Risques politiques (p. ex : changement de gouvernement, ingérence politique).
 - Risques juridiques (p. ex : mesures réduisant la valeur des contrats réglementaires ou commerciaux).
 - Cas de force majeure (p. ex : inondation, séisme, émeute).
- Risques de développement:
 - Risque de conception (p. ex : erreurs ou informations incomplètes dans l'appel d'offres, objectifs irréalistes).
 - Risques environnementaux (p. ex : obligations préexistantes, assainissement de sites, pollution/effluents, qualité/quantité de l'eau brute).
- Établissement d'une matrice des risques pour parvenir à une compréhension commune de l'exposition à ces risques:
 - Mise en regard des risques identifiés et de leur impact (quelle sera la gravité de l'impact si le risque se matérialise?) et de leur

probabilité (existe-t-il une probabilité faible/moyenne/élevée pour un tel événement au cours des différentes phases de la période contractuelle ?). En cas d'impossibilité de quantification précise, procédez à une évaluation qualitative.

- Synthèse des risques et de leur pondération dans une matrice d'évaluation. Dressez un profil des risques avec des zones en « rouge », « jaune » et « vert » et hiérarchisez les priorités d'action.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, Comité des parties prenantes, consultants, IFI

· Gestion proactive des risques

[Lectures complémentaires]
www.worldbank.org/guarantees

[Lectures complémentaires]
WV2003: Foreign exchange risk mitigation for power and water projects in developing countries

[Lectures complémentaires]
ADB2000: Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure/water supply

[Further reading]
WB1999: Tapping the private Sector: Approaches to Managing Risk in Water and Sanitation

2.15 Préparation de la répartition des risques

Il convient de mitiger et/ou de répartir les risques évalués (cf. Commentaire de directive 2.14 ci-dessus) entre les différentes parties, lesquelles doivent être conscientes de leur responsabilité en cas de non-respect des réglementations.

- Mitigation des risques par une modification du profil du projet:
 - Modification du profil du projet (réduction de l'envergure du projet, niveaux de services, calendrier, modèle de PPP, etc.).
 - Fixation de critères à respecter dans le cadre des projets intermédiaires avant approbation.
- Mitigation des risques via un rehaussement de crédit, un système de transfert sélectif de risques spécifiques de l'emprunteur au fournisseur du rehaussement de crédit:
 - Assurance contre les risques politiques : celle-ci peut combler le manque de crédibilité jusqu'à ce que les politiques aient porté leurs fruits et se traduire par des délais de crédit plus longs et des taux d'intérêt plus faibles (p. ex: MIGA, Agence multilatérale de garantie des investissements).
 - Garanties financières : en raison des incertitudes liées à la viabilité financière à long terme du projet (même lorsque les tarifs reflètent intégralement les coûts).
 - Garanties contre le risque de change : opérations d'échange de devises ou autres instruments.
 - Garanties contre le risque d'exécution : garantie que le partenaire du secteur privé exécute sa mission selon le niveau convenu.
- Mitigation des risques via des mesures d'application du contrat.
- Faites supporter les risques par la partie la plus à même de les mitiger et de les gérer de la manière la plus efficace. La prise en charge des risques se traduit par une hausse des coûts pour la partie en question et donc de ceux du projet. Plus une partie est capable d'agir sur ses risques, moins le coût de leur prise en charge sera élevé, ce dont le projet bénéficiera en définitive. Si aucune partie ne présente un avantage comparatif manifeste en matière de gestion des risques, il convient de les répartir équitablement. Évaluez les points suivants :
 - Risques découlant de facteurs du ressort réel ou potentiel du partenaire public ou de l'opérateur privé (p. ex: insuffisance d'information, conception défectueuse, gestion inefficace, communication médiocre, défaut de construction, exploitation déficiente, etc.).
 - Risques nés du cadre politique/institutionnel (p. ex: contexte

défavorable, faiblesse des institutions, ingérence politique), uniquement contrôlable par des décideurs externes.

- Risques incontrôlables de nature (p. ex: catastrophes naturelles, instabilité politique, dévaluation monétaire).
- Le transfert de risques doit faire l'objet d'un accord entre les partenaires public et privé – en collaboration avec les parties prenantes – au cours de la phase de passation de marchés.
- Mise au point de procédures et détermination des responsabilités en cas de risques imprévus.
- Établissement d'un équilibre entre risques et sanctions/incitations.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, Comité des parties prenantes, consultants, IFI

· Gestion proactive des risques

[Outil]
PPIAF Labor Tool Kit; Labor Issues in infrastructure reform

2.16 Mise en place éventuelle d'un système de «transition» pour les salariés

Dans le cas d'un contrat d'affermage ou d'un contrat de concession, une partie du personnel de l'ancien service public va inévitablement faire l'objet d'un transfert auprès du nouvel opérateur :

- Les gestionnaires du PPP sont tenus de mettre au point des contrats de partenariat pour ces salariés, comportant généralement les éléments suivants :
 - Restrictions aux licenciements ou détermination des programmes de suppression.
 - Garantie des avantages sociaux et des rémunérations.
 - Salaires, congés.
 - Sécurité sociale.
 - Maintien des droits syndicaux.
- Introduction de clauses d'application temporaire: définition de la durée de protection des salariés, à savoir de la fin de la période de transition (p. ex: après 5 ans).
- Conseils professionnels en vue d'éviter la perte d'avantages sociaux (p. ex: suppression de l'allocation retraite).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, service public, syndicats, futur opérateur

· Motivations partagées
· Gestion proactive des risques

2.17 Traitement des questions sensibles et des inconvénients potentiels pour les parties prenantes

Au cours de la phase de préparation, certaines réserves et certains obstacles vont apparaître. Il convient d'y faire face sur le plan pratique durant la conception du projet. En fonction des objectifs fondamentaux fixés :

- Annonce de mesures destinées à surmonter les obstacles susceptibles d'empêcher les clients de se raccorder aux nouvelles installations (régime foncier, etc.).
- Accord sur des systèmes et des procédures avec le Comité des parties prenantes visant à garantir le traitement efficace des préoccupations

découlant de l'exécution du projet.

- Quiconque en situation défavorable (p. ex: perte financière, perte d'influence, de pouvoir, etc.) en raison d'un processus de changement est susceptible de s'y opposer. Il est essentiel d'identifier les perdants potentiels et de discuter avec eux, afin de rechercher des solutions et d'atténuer l'impact négatif probable pour les deux parties.
- Les salariés du service public risquent de perdre leur emploi. Déterminez si ces individus disposent des compétences requises pour assumer les différentes tâches au sein de la nouvelle structure (p. ex: «internationnalisation» ou emploi comme sous-traitants ou franchisés).
- Les vendeurs informels peuvent – au moins temporairement – perdre leur emploi (cf. Commentaire de directive 1.08 ci-dessus).
- Changements dans la structure du pouvoir liés à l'occupation de nouvelles fonctions au sein du système de distribution d'eau.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, syndicats, prestataires

Commentaires de directive pour le processus de régulation de la phase de planification

· Rendre compte

2.18 Changement éventuel de la législation

En fonction du résultat de l'analyse du cadre institutionnel, juridique et réglementaire (cf. Commentaires de directives 1.12 à 1.15 ci-dessus), il peut s'avérer nécessaire de modifier le cadre juridique afin de

- définir avec clarté les compétences et les fonctions;
- fournir un cadre d'investissement;
- faire intervenir les vendeurs informels;
- modifier les accords contractuels entre les organismes officiels et informels du secteur privé et les ONG, en vue de permettre aux mouvements associatifs locaux de s'impliquer dans le processus de PPP.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, pouvoirs publics à l'échelon national, programme national de coordination des politiques, organismes multilatéraux, IFI

· Rendre compte
· Mécanismes de financement
sains

2.19 Mise en place de la régulation

La phase de passation de marchés ne doit pas débuter avant:

- L'identification de l'organisme de régulation et la détermination et l'approbation de ses obligations (cf. Commentaire de directive 1.13 ci-dessus). Les attributions comprennent généralement les éléments suivants:
 - Garantie de la conformité avec les licences et/ou les contrats.
 - Approbation des tarifs pour les services d'eau et d'assainissement (cf. Commentaires de directive 2.10 et 2.12 ci-dessus).
 - Contrôle des niveaux de services et du fonctionnement (y compris service clients).
 - Collecte et publication d'informations sur les performances du

- secteur et du prestataire de services.
- Traitement des litiges entre les entreprises et les consommateurs.
- La définition de méthodes de contrôle des résultats et de la réalisation des objectifs.
- La proposition d'un système de reporting/d'indicateurs pour l'exactitude des informations financières.
- La délivrance de l'autorisation à l'organisme de régulation (à savoir l'autorité légale pour mener un audit financier).

Responsables/chef de file: Pouvoirs publics à l'échelon national

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, pouvoirs publics à l'échelon national, collectivités locales, organismes multilatéraux, IFI

- Gestion proactive des risques
- Partenariat équilibré

2.20 Établissement de procédures de règlement des litiges entre les parties contractantes

En raison de la survenance inévitable de litiges mineurs entre les parties contractantes, il est capital de mettre en place un cadre en vue de leur règlement à l'amiable rapide et efficace :

- Mesure « préventive » : organisez des réunions régulières (p. ex: tous les mois) entre les parties contractantes en vue de débattre/régler les affaires en cours.
- Le point de départ de la résolution des litiges est la négociation entre les parties, qui contribue au maintien de bonnes relations, à la recherche rapide de solutions, à faible coût :
 - La négociation peut faire intervenir des supérieurs hiérarchiques.
 - Médiation : dans certains cas, il peut s'avérer utile de faire appel à un tiers neutre en qualité de facilitateur dans le cadre des négociations.
- Si le cadre réglementaire le permet, envisagez l'instauration d'une Commission de règlement des litiges contractuels, ou d'un groupe d'experts rendant un jugement indépendant en cas de litige, en s'attachant aux points suivants :
 - Composition (p. ex: conseillers financiers, techniques et juridiques, représentants des parties prenantes).
 - Procédure de nomination (p. ex: accord du partenaire du secteur public et du secteur privé), y compris suppléants.
 - Code de conduite et procédure (p. ex: obligation d'entendre les parties contractantes et les parties prenantes dans une affaire), y compris calendrier.
 - Application des décisions des experts par les parties.
 - Financement.
 - La Commission des litiges est tenue de se réunir régulièrement.
- En cas d'échec de ces mesures, l'affaire devra être portée devant les tribunaux locaux ou soumise à la procédure d'arbitrage internationale (à définir dans le contrat et la législation du pays).

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, collectivités locales, spécialistes de la régulation

[Tool]
WHO: Standards for Drinking water quality

2.21 Institution de normes pour la gestion des ressources en eau

- Déterminez un modèle fiable de gestion des ressources en eau pour décider :
 - de l'extraction totale des plans d'eau dans le cadre du bassin hydrographique concerné ;
 - de l'affectation aux différents usages (concurrentielles).
- Études d'impact sur l'environnement et identification des besoins de protection. Éléments à inclure :
 - Fixation de seuils pour une extraction durable de l'eau.
 - Protection des habitats au cours de la construction.
 - Définition de niveaux de débit minimum pour les fleuves.
 - Établissement de normes pour la qualité des ressources en eau.
- Institution de normes pour la qualité de l'eau potable et des eaux usées. Celles-ci seront au moins équivalentes à celle de l'OMS et doivent comprendre :
 - Niveaux maximaux admissibles pour certaines substances et certains micro-organismes.
 - Fixation de seuils pour le volume et la concentration d'effluents rejetés par les stations d'épuration.
 - Limitation du volume et de la toxicité (pour les humains et les écosystèmes) des effluents industriels rejetés dans les égouts.
- Institution de redevances dans les cas suivants :
 - Extraction directe d'eau (redevance forfaitaire ou à acquitter selon le relevé de compteur).
 - Rejet de déchets industriels dans les égouts.
 - (cf. aussi Commentaires de directive 2.10 et 2.12 ci-dessus).

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, collectivités locales

2.22 Supervision du processus de consultation du public

Les procédures et le contrôle du processus vont nécessiter une régulation avant que le PPP ne devienne une réalité :

- Veillez à obtenir la participation des parties prenantes mentionnée dans les Commentaires de directives 1.20, 1.22 – 1.23 ci-dessus et 2.27 – 2.28 ci-dessous.
- Demandez la publication de l'ensemble des documents relatifs à la planification.
- Veillez à accorder un délai suffisant aux résidents pour réagir aux documents relatifs à la planification, et assurez-vous qu'ils disposent des capacités requises.
- Sous réserve d'un contrat d'assistance technique fournie au Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 2.01 ci-dessus), demandez le paiement d'un montant aux associations locales, qui permettra à ces dernières d'engager un service d'assistance technique (notamment par le biais d'ONG). Ce financement, bien qu'issu de la même source qui rétribue les autres consultants, doit faire l'objet d'un contrôle total de la part de l'organisme de régulation, qui le transmettra au service d'assistance technique du Comité des parties prenantes.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, Comité des parties prenantes, collectivités locales

· Gestion proactive des risques

2.23 Contrôle des organismes de régulation

Le processus de régulation doit parvenir à un équilibre entre le caractère prévisible et la flexibilité, afin de réduire au maximum le risque de régulation et de permettre la modification du projet face à des événements inattendus. Les conditions suivantes sont donc essentielles:

- Exigence de discrétion des organismes de régulation limitée aux aspects essentiels.
- Détermination des droits, des obligations et des responsabilités des opérateurs dans des contrats ayant force obligatoire, qui assurent une sécurité et une prévisibilité à moyen et long terme dans la mesure du raisonnable.
- Respect de certaines étapes fondamentales par les organismes de régulation avant la prise de décision (p. ex: propositions de l'opérateur et des parties prenantes: délai suffisant de préparation des propositions: obligation de publier et de justifier leurs décisions, etc.).
- Transparence des critères régissant le processus de prise de décision de l'organisme de régulation, relevant du domaine public.
- Adoption de procédures claires de coordination et cohérence entre les réglementations économiques, qualitatives et environnementales (cf. aussi commentaire de directive 1.13 ci-dessus).
- Procédure d'appel efficace.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, organisme de régulation, spécialistes de la régulation

Commentaires de directives pour le processus de support de la phase de planification

· Rendre compte
· Transparence

2.24 [p. prenantes] Vérification de la disponibilité des méthodes de coopération

Les méthodes de coopération convenues avec les parties prenantes durant la phase de préparation (cf. Commentaires de directives 1.19, 1.18, et 1.22 ci-dessus) doivent désormais faire l'objet d'une mise en œuvre:

- Identification des parties prenantes/participants concerné(e)s.
- Conception et mise à l'essai de systèmes adéquats de communication des informations sur le projet, des informations financières et des données sur la consommation d'eau à l'ensemble des parties prenantes.
- Organisation des premières réunions de la Commission des litiges entre les parties prenantes (le cas échéant, cf. Commentaire de directive 1.24 ci-dessus).
- Vérification de l'efficacité de la représentation (cf. aussi Commentaire de directive 1.18 ci-dessus):
 - Vérifiez si la composition du Comité des parties prenantes est appropriée et si tous les groupes sont représentés.

- Il est essentiel de s’assurer que les représentants du Comité des parties prenantes expriment précisément l’opinion de leurs circonscriptions. Pour ce faire, organisez des réunions publiques occasionnelles où tous les intéressés peuvent assister à l’échange de propositions.
- Vérifiez si les représentants sont les plus qualifiés pour être les porte-parole des parties prenantes (cf. aussi Commentaire de directive 1.18 ci-dessus).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, Comité des parties prenantes

- Mécanismes de financement sains
- Réponse à la pauvreté

2.25 [p. prenantes] Détermination du rôle du Comité des parties prenantes en matière de tarifs

En raison du caractère extrêmement sensible des tarifs, les clients doivent en comprendre les tenants et les aboutissants (cf. Commentaires de directives 2.10, 2.11 et 2.12 ci-dessus). Inscrire les tarifs à l’ordre du jour du Comité des parties prenantes constitue un bon moyen d’encourager la participation accrue des clients et de contribuer à la compréhension du calcul des tarifs :

- Il serait judicieux d’inviter les groupes suivants à assister aux réunions du Comité des parties prenantes concernant les questions tarifaires (audiences/débats): ministère/municipalité, opérateur privé, organismes de régulation.
- Missions du Comité des parties prenantes en matière de tarifs:
 - Facilitation des débats publics (notamment au sein des circonscriptions respectives) sur les tarifs, orientée sur les objectifs généraux de progrès social, tels que le niveau de service désiré par rapport au seuils de tarifs.
 - Consultation sur le système tarifaire lors de son établissement ou de sa modification: explication du système tarifaire proposé et sollicitation de la participation des consommateurs.
 - Organisation de réunions semestrielles en vue de vérifier que les tarifs génèrent des recettes suffisantes pour couvrir l’ensemble des coûts d’exploitation et des investissements, y compris le retour sur investissement de l’opérateur privé (en fonction des rapports publiés par l’opérateur/l’organisme de régulation).
 - Organisation de réunions de consultation lors de la modification des tarifs, afin d’expliquer la nécessité économique, la situation des investissements et la méthode d’ajustement des tarifs (et leur ampleur) visant à réaliser les objectifs financiers.
 - Vérification de l’utilité des systèmes de règlement (cf. Commentaire de directive 2.13 ci-dessus).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes (groupe consultatif sur la pauvreté et les tarifs), organisme de régulation

2.26 [p. prenantes] Prise en considération des parties prenantes dans l'étude d'impact sur les clients vulnérables

Examinez les préoccupations du Comité des parties prenantes sur les conséquences potentielles du projet pour les populations défavorisées : invitez les représentants des groupes d'intérêt à exprimer leur opinion (cf. Commentaire de directives 1.18, 1.22 ci-dessus).

- L'analyse se fondera sur l'évaluation des besoins et se concentrera sur les objectifs sociaux, financiers et autres, sur les obstacles et les contraintes.
- Les parties prenantes s'interdisent de juger à l'avance et de façon abstraite du caractère souhaitable du PPP. Au contraire, elles chercheront à décrire, de la manière la plus exhaustive possible, les inconvénients/avantages susceptibles de découler du projet de partenariat public-privé.
- Cette « invitation » comportera des indemnités (versées par les collectivités locales, notamment par le biais de l'APD) pour les participants ne pouvant se permettre d'apporter leur contribution sans recevoir de soutien financier.

Responsables/chef de file: Comité des parties prenantes

Acteurs potentiels: Collectivités locales, Comité des parties prenantes, animateur

2.27 [p. prenantes] Révision de l'ensemble des documents préparatoires

Sollicitez les parties prenantes avant de formuler une recommandation sur la poursuite éventuelle du processus du PPP et décidez de son type et de sa structure, ainsi que du montage financier et de la structure tarifaire.

- Mettez à disposition de l'ensemble des parties prenantes les documents relatifs à la planification dans les langues concernées, dans les lieux adéquats et sous la forme indiquée par les résidents (cf. Commentaire de directive 1.26 ci-dessus).
- Il convient d'accorder une attention particulière aux éléments suivants :
 - Pertinence des objectifs du projet en matière d'amélioration.
 - Aspects et conséquences sur le plan financier des projets proposés pour les consommateurs (défavorisés).
 - Évaluation complète des coûts quantitatifs et des avantages du PPP: reconfiguration ou restructuration éventuelles du service public.
 - Protection des ressources en eau: il s'agit d'un élément fondamental de tout service d'eau, qui importe autant que les questions d'approvisionnement/de planification.
- Accordez aux parties prenantes un délai et un soutien suffisants :
 - Aux fins de révision de l'ensemble des documents préparatoires relatifs à la planification.
 - En vue du soutien ou de l'opposition aux propositions du partenaire du secteur public. En cas d'opposition à certaines propositions, un contrôle du bien-fondé de leurs objections ainsi qu'une étude des autres solutions doivent être effectués au préalable par les parties prenantes.
- Organisez des réunions animées par des tiers indépendants dans le cadre de la structure de coopération, avec échange de points de vue des parties prenantes. Si nécessaire, les pouvoirs publics, la collectivité

locale ou une ONG assurera le financement de l'animation.

- N'oubliez pas de consulter l'organisme de régulation au cours de la phase de planification.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, facilitateurs, animateurs, service d'assistance technique, service d'eau

· Partenariat équilibré

[Lectures complémentaires]
*BPD2004: The Partnership
Paperchase
Structuring Partnership
Agreements in Water and
Sanitation in Low-Income
Communities*

2.28 [p. prenantes] Obtention d'un accord sur le modèle de base et le rôle à jouer

Sur la base de la consultation et des discussions avec les parties prenantes indiquées plus haut (Commentaire de directive 2.27 ci-dessus), les collectivités locales doivent convenir, conjointement avec le Comité des parties prenantes, des éléments suivants :

- Modèle acceptable de PPP.
- Options concernant la prestation de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et leur règlement.
- Rôle potentiel des parties prenantes dans la fourniture des services d'eau. Elles peuvent par exemple, intervenir aux stades suivants :
 - Suivi et régulation informelle de l'usage des installations communales.
 - Sous-traitance de la main-d'œuvre ou des services pour la construction ou l'exploitation des installations.
 - Rôle de petits prestataires de services (sous licence) auprès des populations les plus démunies.
 - Recouvrement des factures au niveau local.
 - Microfinancement pour les branchements, etc.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales

· Mécanismes de financement sains
· Partenariat équilibré

2.29 [cap] Information sur les questions tarifaires

L'organisation de débats substantiels sur les tarifs exige une bonne compréhension des facteurs déterminant les prix (cf. Commentaires de directives 2.08, 2.10, 2.11, 2.12 et 2.13 ci-dessus). Il est donc important de prévoir des séances de renforcement des capacités pour les parties prenantes et les consommateurs concernés.

- Vous trouverez ci-dessous quelques-unes des questions majeures à aborder au cours de ces séances :
 - Qu'entend-on par quantité et qualité suffisantes des services d'eau?
 - Comment réduire les pertes en eau et la consommation excessive ?
 - Comment protéger l'environnement dans le cadre du service d'alimentation en eau?
 - Que signifie « infrastructure appropriée » ?
 - Comment déterminer un taux de rentabilité suffisant pour l'opérateur privé ?
 - Comment fixer un droit de régulation approprié?
 - Comment s'assurer de la capacité des consommateurs à payer?
 - Comment s'assurer de la volonté des consommateurs à payer?
 - Comment promouvoir un sens de solidarité entre les consommateurs ?

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Organismes de développement, conseillers indépendants, Comité des parties prenantes

· Orientation vers les résultats

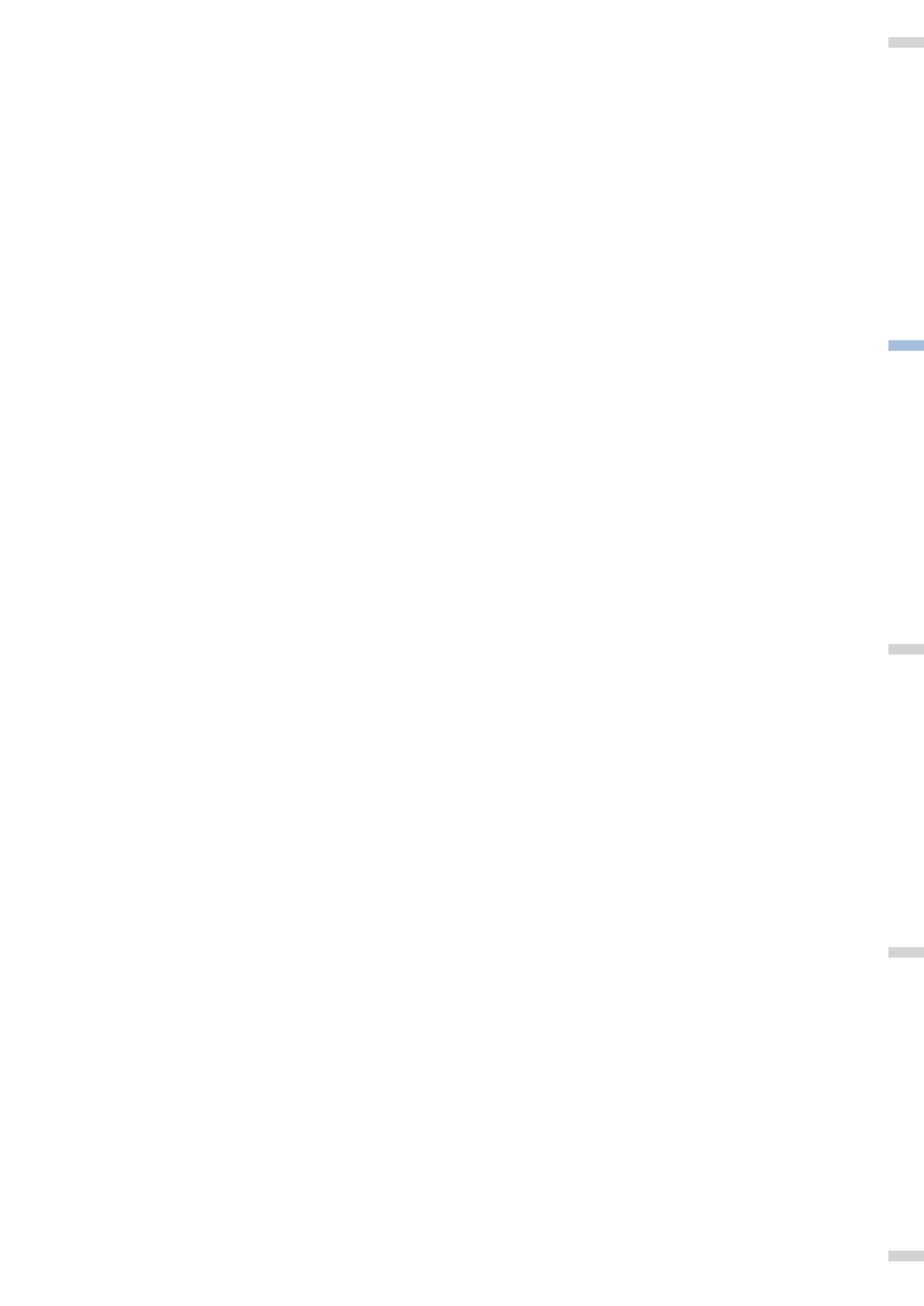
2.30 [comm] Communication des avantages attendus

Après la phase de discussion et de vérification des différentes options, il importe de communiquer activement au public les résultats de la phase de planification en vue de gérer les attentes des consommateurs et d'éviter toute ambiguïté :

- Il convient de communiquer les avantages quantitatifs du projet aux parties prenantes.
- Les futurs clients potentiels doivent être en outre informés des méthodes visant à surmonter les obstacles susceptibles de les empêcher de se raccorder aux nouvelles installations.
- Le public doit être tenu informé des responsabilités au sein des diverses parties du système d'alimentation en eau après le processus de PPP.
- Expliquez-leur le système de suivi applicable.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales



Passation de marchés

Processus principal
pages 76 à 83

Processus de régulation
pages 83 à 85

Processus de support
pages 85 à 86

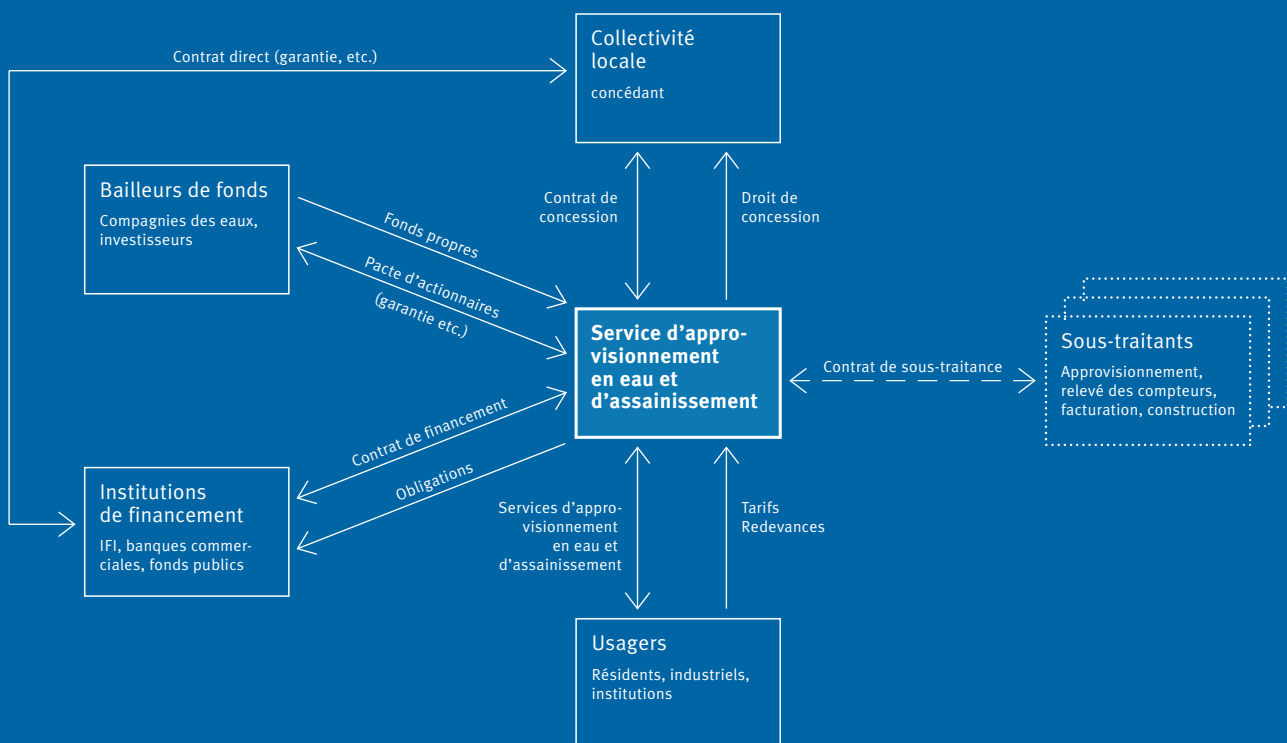


Figure 5 : Structure classique des rapports contractuels et de financement pour les concessions suite à une procédure de passation de marchés

Missions et défis à relever au cours de la phase de passation de marchés

Tout partenariat public-privé réussi commence par un processus visant à recourir à un opérateur privé en toute transparence. Les procédures de passation de marchés mal conçues engendrent souvent des dépenses superflues et un gaspillage de temps et de ressources à la fois pour le partenaire public et les partenaires privés potentiels. Le partenariat est idéalement fondé sur un modèle de partage des risques bien structuré (comportant des clauses adéquates), suffisamment souple pour autoriser des compléments en raison des modifications internes et externes observées au cours de l'ensemble du cycle de vie du projet.

Principales missions:

- **Conception du processus:** procédure de passation de marchés, critères de sélection et d'évaluation, procédure à suivre.
- **Appel d'offres, négociation, signature du contrat.**

Principaux défis à relever:

- **Rédaction:** La rédaction du contrat peut faire la différence pour le succès futur du suivi des activités de l'entrepreneur. La réflexion stratégique sur le suivi doit débiter au moment de l'organisation de la structure du contrat – et non après.
- **Négociation équitable:** Maintien d'un équilibre des pouvoirs durant les négociations.
- **Équilibre:** Effort de recherche d'un juste-milieu entre obligation et flexibilité lors de la rédaction du contrat.
- **Partenariat:** Même si un contrat bien rédigé et sans équivoque représente une condition essentielle, les partenariats productifs résultent de l'attitude positive des individus impliqués dans le processus, et non uniquement des termes du contrat. Il est essentiel que les pouvoirs publics instaurent et entretiennent cette attitude positive durant le recours au PPP et ultérieurement, pendant toute la durée du contrat.

Commentaires de directives au cours de la phase de passation de marchés

Commentaires de directives pour le processus principal de la phase de passation de marchés

- Transparence
- Rendre compte
- Gestion proactive des risques

[Lectures complémentaires]
Procurement Guidelines:
EBRD, WB/IBRD
ADB: AfDB, IADB

3.01 Mise au point de procédures de passation de marchés en toute transparence

Un plan de passation de marchés couvre l'appel d'offres, la négociation, et l'attribution du contrat. Souvent, il y a des procédures nationales en place, qui fournissent un cadre à la passation de marchés. Prenez en compte les éléments suivants :

- Organisation de la procédure d'appel d'offres en toute transparence :
 - Cette étape comprend généralement une notification officielle de l'offre aux soumissionnaires potentiels, un processus de présélection et une méthode structurée de sollicitation et d'évaluation des propositions.
 - Avant la conception de la procédure de passation de marchés, sollicitez la participation du Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 1.18 ci-dessus).
 - Veillez à accorder un délai et un soutien suffisants au Comité des parties prenantes pour la révision du processus.
 - Communiquez les règles finales de la procédure de passation de marchés, y compris la transparence des procédures d'évaluation.
 - Ne modifiez pas les règles au cours de la procédure.
 - Instituez un Conseil d'évaluation des contrats nommé par les collectivités locales et chargé de la procédure d'évaluation. Ce Conseil doit être composé de représentants du secteur public et d'experts et de représentants des consommateurs d'eau (à savoir des délégués du Comité des parties prenantes).
 - Faites intervenir le Comité des parties prenantes sur les règles de passation de marchés.
- Rédaction d'un appel d'offres clair, détaillant les objectifs du programme et définissant des critères d'exécution explicites (convention de niveau de service) à respecter par le soumissionnaire retenu. Un appel d'offres comprend en général :
 - Contexte et objectifs.
 - Description des services souhaités (cf. cadre ciblé, Commentaire de directive 2.03 et 2.28 ci-dessus).
 - Critères d'évaluation et leur importance relative.
 - Assurance et demandes de cautionnement.
 - Responsabilités du financement.
 - Responsabilités de l'obtention des autorisations et du respect des réglementations.
 - Informations requises (contenu, forme, fréquence) pour évaluer la conformité de l'exécution aux normes convenues par le partenaire du secteur privé.
 - Termes du contrat.

[Outil]
WB/PPIAF2005: Approaches to private participation in Water Services – A Toolkit

- Projet de contrat de service indiquant les termes et conditions obligatoires et négociables.
- Instructions pour la soumission d'une offre.
- Organisation d'une procédure d'appel d'offres performante :
 - Le coût de l'appel d'offres peut s'avérer excessif et dissuasif pour les entreprises, notamment les PME.
 - En particulier, la communication d'informations précises d'ordre financier et opérationnel est décisive pour le contrat.
- Critères d'évaluation des soumissionnaires :
 - Un ou plusieurs des critères suivants (selon la forme de contrat) : redevances d'exploitation du système, tarifs, programmes d'investissement, critères de qualité du service, expérience (et performance) dans des projets similaires, méthodologie proposée, expérience du personnel pressenti, etc.
 - Information des candidats et du public quant au cadre général de l'évaluation des offres.
- Afin d'éviter des négociations difficiles sur les points essentiels du contrat après la sélection du soumissionnaire retenu, songez à demander une « lettre d'engagement » avec l'offre, qui établit que le soumissionnaire est prêt à conclure un contrat conformément aux conditions fixées et qu'aucune négociation ne sera nécessaire sur les documents d'appel d'offres finalisés après la sélection du soumissionnaire retenu.
- Ouverture de l'appel d'offres au secteur public ainsi qu'aux prestataires de services du secteur privé :
 - Étude de la possibilité d'un recours aux prestataires de services locaux dans la mesure du possible.
 - Discussion sur la réputation et les performances des prestataires de services potentiels dans des cas similaires avec le Comité des parties prenantes.
- Définition de procédures de réclamations et d'appel :
 - Qui sera chargé de l'audience et de l'arbitrage ?
 - Selon quelles règles les réclamations et les appels seront-ils entendus (critères officiels, délais, etc) ?
 - Frais éventuels à acquitter pour dissuader les réclamations futiles
- En cas d'absence de réponse à l'appel d'offres :
 - Vérifiez le caractère approprié du modèle de PPP.
 - Optez pour une négociation directe. Toutefois, soyez conscient que cette approche n'est pas à l'avantage des municipalités, en raison de leur peu d'expérience en matière de négociation : elle manque également de transparence et donne lieu à la corruption.
 - Malgré tout, cette option comporte des atouts, tels que la réduction des coûts de transaction.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales, organisme de régulation

- Gestion proactive des risques
- Transparence

3.02 Prévention active de la corruption

Des mesures concrètes seront nécessaires pour réduire le risque de corruption dans le cadre de tout projet de PPP. Il conviendra de les appliquer dès le début, même aux documents d'étude provisoires, afin

de s'assurer qu'un consultant malhonnête ne manipule pas l'ensemble du processus de préparation au bénéfice d'entrepreneurs ou de fournisseurs privilégiés.

- Mesures anticorruption possibles :
 - Transparence accrue dans le processus et dans les transactions.
 - Informez le Comité des parties prenantes de l'ensemble des transactions financières au cours de la phase de passation de marchés.
 - Exigez une déclaration relative à l'absence de conflit d'intérêt potentiel de la part des acteurs impliqués (cf. Commentaire de directive 1.20 ci-dessus), prévoyant des sanctions en cas de fausses déclarations.
 - Suivi indépendant du processus (p. ex. par des organisations de la société civile ou des experts sous contrat). Un tel processus permet aux représentants de la société civile d'accéder à des informations confidentielles exclusives. Il convient de prévoir des conditions contractuelles adéquates afin de garantir la sécurité et la non-divulgateur desdites informations.
- Recours au « Integrity pact for public contracting » de Transparency International (TI). Ce modèle peut s'appliquer lors du recours à des consultants, de l'attribution de toute forme de contrat de gestion déléguée (cf. Commentaire de directive 2.04 ci-dessus). Il établit les droits et les obligations contractuelles de l'ensemble des parties vis-à-vis des collectivités locales et supprime les incertitudes quant à la qualité, l'applicabilité et l'exécution des dispositions légales du droit pénal et du droit des contrats dans un pays donné. Le pacte de TI comprend les éléments suivants :
 - Un modèle de contrat entre l'administration publique et les entreprises soumettant une offre.
 - Une déclaration de la part de chaque soumissionnaire selon laquelle il s'interdit de verser/d'accepter des pots-de-vin.
 - Une clause sur la transparence de l'ensemble des versements effectués dans le cadre du contrat.
 - Une clause où chaque soumissionnaire reconnaît explicitement le maintien en vigueur de la déclaration relative au refus de la corruption, de l'obligation d'information et des sanctions afférentes pour le soumissionnaire retenu jusqu'à l'exécution totale du contrat.
 - Une série de sanctions prévues à l'encontre d'un soumissionnaire qui ne respecte pas ses engagements. Citons entre autres le refus d'attribuer le contrat ou son annulation, l'abandon de la garantie de soumission et de la caution de bonne fin, l'obligation de verser des dommages et intérêts à la collectivité locale et aux candidats à l'appel d'offres, l'exclusion du contrevenant par les collectivités locales pour une période donnée.

[Outil]

*Transparency International:
Public Procurement:
Integrity pact for public
contracting*

*TI for public sector:
Anti-corruption initiatives at
local level*

*TI Principles for Business:
Business Principles for
Countering Bribery*

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales

- Orientation vers les résultats
- Réponse à la pauvreté
- Motivations partagées

[Lectures complémentaires]
WB2002: Output-Based Aid: possible applications for the design of water concessions

[Lectures complémentaires]
Global Partnership on output-based aid www.gpoba.org

[Outil]
WB2004: OBA payment mechanisms and risk mitigation

3.03 Mise en place d'incitations explicites en faveur des populations défavorisées à l'attention de l'opérateur privé

Définissez les incitations dans le document d'adjudication, de manière à encourager l'opérateur privé à desservir les couches sociales les plus démunies. N'oubliez pas que des subventions publiques peuvent tout de même s'avérer nécessaires dans le cadre d'une politique manifeste en faveur des pauvres, comme dans le cas d'une fourniture de service par le seul secteur public :

- Attribution du contrat : adoption de critères plus qualitatifs au lieu de se focaliser uniquement sur le prix (sur la base du nombre de branchements à installer au lieu du tarif le plus bas) : meilleur rapport qualité-prix.
- Garantie d'adaptation du service et du niveau de technologie aux conditions locales.
- Provisions pour l'engagement d'ONG et de mouvements associatifs locaux, qui peuvent jouer un rôle décisif dans la fourniture de services au sein de ces communautés.
- Promotion du recours à la main d'œuvre locale. Avantage immédiat procuré aux catégories à faible revenu et amélioration du profil du projet.

Ne négligez pas les faits suivants :

- Les résidents caractérisés par un faible revenu manquent généralement de qualifications, et ne pourront donc offrir que de la main-d'œuvre.
- Évitez de soumettre les entrepreneurs à des obligations déraisonnables de recours à la main-d'œuvre locale, notamment si le besoin est limité.
- Problèmes de contrôle de la qualité : les ouvriers non qualifiés nécessiteront une formation ainsi que des mesures renforcées de contrôle de qualité.
- N'attendez pas des résidents bénéficiaires qu'ils effectuent des tâches pour lesquelles ils ne sont pas qualifiés (même s'ils ont reçu une formation).
- Pensez à l'octroi de l'aide basée sur les résultats mentionnée dans le Commentaire de directive 2.08 ci-dessus.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales, organisme de régulation

- Orientation vers les résultats
- Gestion proactive des risques

3.04 Incitation des soumissionnaires à l'emploi de méthodes innovantes

- Incitez les soumissionnaires à mentionner les éventuelles ambiguïtés et contradictions internes au sein des documents.
- Le cas échéant, autorisez les soumissionnaires à faire des contre-propositions ou à soumettre d'autres modes de financement, sous réserve d'un avantage procuré aux populations défavorisées et de leur faisabilité sur le plan économique.
- Les opérateurs privés sont invités à commenter la pertinence des mesures financières proposées en faveur des pauvres et de leur faisabilité sur le plan économique :
 - L'absence de commentaire ne dégage pas la responsabilité de

l'opérateur privé pour les difficultés ultérieures engendrées par les mesures financières consenties aux populations démunies. Seul un échange de commentaires à ce stade peut assurer à l'opérateur privé le fonctionnement de ces accords de leur point de vue.

- Le partenaire du secteur public est tenu d'évaluer tout commentaire ou toute contre-proposition sur les mesures financières en faveur des pauvres, et d'expliquer clairement la méthode de résolution des difficultés, ou de modifier toute partie des propositions de documents finalisés (contrats, arrêtés, etc.), avant l'attribution d'un contrat.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, soumissionnaires

- Orientation vers les résultats
- Partenariat équilibré
- Gestion proactive des risques

3.05 Garantie de clarté des définitions et des objectifs du contrat

- Six critères principaux sont en général à retenir dans un appel d'offres de PPP:
 - Zone desservie et étendue des travaux (cf. Commentaire de directive 2.05 ci-dessus).
 - Niveaux de service: eau (qualité, pression, continuité, pertes en eau, etc.); assainissement et réseau d'égouts (effluents, déversements, maintenance, etc.); service clients (facturation et encaissement, réponses aux requêtes ou aux réclamations, avis de coupure, etc.).
 - Tarifs: formule et structure tarifaires, indexation, critères d'ajustement et de renégociation.
 - Niveau d'engagement social: recrutement, salaires, etc.
 - Niveaux d'investissement (lorsqu'une réhabilitation et/ou une extension du service est prévue au contrat): le niveau d'investissement doit être en fonction du montant nécessaire pour couvrir une zone donnée et parvenir aux niveaux de service indiqués. Puisque le tarif est calculé par mètre cube d'eau, il convient de déterminer le volume d'eau fourni censé répondre à ces conditions, ainsi que tout besoin d'investissement complémentaire. Il est également préférable de définir des objectifs (délai, taux d'accès, extension, qualité, consommation d'eau non comptabilisée, etc.) plutôt que seulement un montant ou une méthode d'investissement dans le contrat.
 - Niveaux de maintenance (p. ex: pourcentage de la valeur des actifs ou montant forfaitaire annuel, etc.)
- Indiquez ce que l'on attend de l'opérateur privé plutôt que les moyens pour y parvenir:
 - Laissez aux sous-traitants la possibilité de recourir à des solutions techniques ou à des systèmes d'approvisionnement innovants.
 - Établissez clairement que la responsabilité ultime du respect des termes du contrat de gestion déléguée incombe au titulaire du contrat.
- Autres aspects à aborder dans le contrat:
 - Répartition des risques: qui assume tel ou tel risque et dans quelle mesure (cf. aussi Commentaire de directive 2.15 ci-dessus).
 - Modification des conditions d'exploitation, y compris changement d'organisme de régulation (cf. aussi Commentaire de directive 2.14 ci-dessus).
 - Conditions d'assurance et de cautionnement.

- Marge de fluctuation attendue du taux de rentabilité pour l'opérateur.
- Gestion et supervision du contrat.
- Résiliation du contrat (cf. Commentaire de directives 3.06, 3.07 ci-dessous), état des services et (pour les contrats de concession et d'affermage) état des actifs.
- Le contrat doit comporter des détails et des instructions claires sur les éléments suivants :
 - Responsabilité (incombant au partenaire du secteur public ou du secteur privé) des relations publiques.
 - Continuité du processus de consultation régulière du public pendant la durée du contrat et lors de la prise de décisions majeures susceptibles d'engendrer une hausse de tarifs ou une modification des services.
 - Transparence des informations relatives aux aspects financiers, au processus, au système, et à la convention de niveau de service.
- Renforcement des capacités du personnel du service d'eau :
 - Le renforcement des capacités de la main-d'œuvre locale devrait la préparer à assumer les responsabilités de l'exploitation et de la gestion en fin de contrat.
- Clauses à stipuler dans le contrat :
 - Le partenaire du secteur privé (a) accepte la responsabilité d'exploitation des installations conformément à l'ensemble des réglementations, (b) s'engage à respecter les mesures financières en faveur des populations défavorisées, mentionnées dans les documents d'adjudication.
 - Le partenaire public accepte la responsabilité de sa part des versements et de l'octroi de licences (cf. Commentaire de directive 2.21 ci-dessus) etc.
- Soyez conscient des difficultés qui peuvent survenir lors de la fixation des objectifs, dues à l'absence ou au manque de fiabilité des informations mentionnées dans la phase I :
 - Conséquences éventuelles sur l'exploitation : chiffre d'affaires inférieur aux prévisions, objectifs non réalistes de réduction des pertes, etc.
 - Conséquences éventuelles sur la construction : dépassement des coûts, retard.
 - Ces deux facteurs se traduisent par une hausse de tarifs et par des litiges liés au contrat, susceptibles de compromettre le projet.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales, organisme de régulation

· Gestion proactive des risques

3.06 Définition de procédures de résiliation en cas de manquement au contrat

La «résiliation pour un motif valable» a lieu lorsque l'un des partenaires privé ou public est incapable d'exécuter ses obligations conformément aux termes du contrat.

- Motifs de manquement au contrat par l'opérateur privé :
 - Incapacité persistante de satisfaire aux objectifs du contrat.

- Modification des objectifs du contrat sans l'autorisation de l'organisme de régulation.
- Infractions graves multiples de la part de l'opérateur privé au cours d'une courte période donnée.
- Faillite de l'opérateur privé.
- Motifs de manquement au contrat par les collectivités locales :
 - Modification des objectifs du contrat sans l'autorisation de l'organisme de régulation.
 - Non-respect par les collectivités locales des clauses contractuelles sur l'investissement et des autres mesures requises.
- Il convient de déterminer à l'avance les motifs de résiliation, ainsi que les «stratégies de sortie» appropriées et les pénalités/remboursements:
 - Prévision de mesures correctives.
 - En cas de résiliation pour motif valable, le partenaire du secteur public doit être indemnisé pour le coût des dommages et intérêts compensatoires résultant de la non-exécution et pour le coût de transfert au secteur public ou à un autre opérateur privé.
 - Le partenaire du secteur public doit exiger des garanties lui donnant droit à une indemnisation en cas de non-exécution. Citons entre autres: lettre de crédit, retenue de garantie, garantie d'une société mère ou autres garanties.
 - Procédez à des estimations raisonnables de la limite supérieure applicable aux dommages et intérêts découlant de la résiliation du contrat.
 - Le contrat doit dissuader le non-respect des clauses de la part du partenaire du secteur public. Il convient d'assurer le maintien du contrat, par exemple dans l'éventualité où une nouvelle équipe administrative au sein de la collectivité locale prend des mesures défavorables au projet pour des raisons politiques. Il est en outre nécessaire de prendre des dispositions appropriées en vue de prévenir et de dédommager la rupture du contrat ou la non-exécution de la part de la collectivité locale. Citons entre autres: réévaluation des objectifs et des obligations de l'opérateur privé (p. ex: retard, révision à la baisse des objectifs), réduction des droits de licence, indemnisation du partenaire du secteur privé, ou autres.
- Il faut par ailleurs déterminer les procédures d'appel au sein du contrat.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé, organisme de régulation, Comité des parties prenantes

- Gestion proactive des risques
- Orientation vers les résultats

3.07 Définition de procédures de résiliation en cas de «résiliation pour motif de convenance»

Cette procédure a lieu lorsque le partenaire du secteur public ou du secteur privé souhaite mettre fin au contrat pour des motifs autres que l'exécution défectueuse. La réglementation fait partie du contrat :

- Si le partenaire du secteur public est à l'origine de la résiliation, l'opérateur privé doit être indemnisé pour les coûts de démobilisation et le manque à gagner.
- Si l'opérateur privé est à l'origine de la résiliation, il devra rembourser au partenaire public les coûts visant à assurer la continuité du projet et

le remplacement de l'opérateur.

- Le contrat indiquera les critères à appliquer et le processus visant à parvenir à un arrangement financier.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé, organisme de régulation, Comité des parties prenantes

- Rendre compte
- Transparence

[Outil]

WB/PPIAF2005: Approaches to private participation in Water Services – A Toolkit

3.08 Attribution du contrat en toute transparence

Il convient d'attribuer le contrat de manière à garantir le meilleur rapport qualité/prix pour les consommateurs.

- Évaluation des offres reçues :
 - Conformité avec les procédures et les conditions légales de passation de marchés, fixées dans les instructions de soumission d'une offre
 - Modifications (éventuelles) du contrat proposées par les soumissionnaires et influence potentielle sur la répartition des risques. Cela peut se traduire par un non-respect des clauses (si l'appel d'offres est intervenu sur la base d'une acceptation inconditionnelle du projet de contrat) : un ajustement adéquat des risques doit être pris en compte dans l'évaluation financière, afin de veiller à la comparaison équitable de l'ensemble des offres.
 - Évaluation de l'offre technique et de l'offre financière, à l'aide de notations prédéterminées.
- Si les soumissionnaires ont été invités à proposer (outre l'offre de base) des changements au projet de contrat garantissant un meilleur rapport qualité-prix, une deuxième série d'évaluations (et de négociations) devra avoir lieu après l'évaluation des offres.
- L'adjudicateur doit être en mesure de justifier son choix auprès des consommateurs (cf. aussi Commentaire de directive 3.01 ci-dessus sur les critères d'attribution).
- Cf. aussi Commentaire de directive 3.12 ci-dessous sur les méthodes appropriées de participation des parties prenantes.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, conseil d'évaluation, Comité des parties prenantes

Commentaires de directives pour le processus de régulation de la phase de passation de marchés

- Transparence

3.09 Contrôle de la précision et de la transparence de la procédure de passation de marchés

- Définition des dispositions légales relatives à la révision du contrat et à la consultation du public, y compris d'un délai donné pour ce processus.
- Préparation de systèmes de suivi des procédures d'appel d'offres et du respect des budgets alloués.
- Sanction appropriée de tout manquement aux règles de la procédure

- d'appel d'offres/négociation du contrat ou de la phase de préparation.
- Possibilité d'examen de l'ensemble des transactions financières par le public durant la phase de passation de marchés (cf. Commentaire de directive 3.02 ci-dessus sur la corruption) et garantie de l'accessibilité et du caractère compréhensible de l'ensemble des documents communiqués au public.
- Mise à disposition du public de l'évaluation de la transparence et de la participation du public au processus établie par l'organisme de régulation

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, collectivités locales, soumissionnaires, Comité des parties prenantes

- Réponse à la pauvreté
- Transparence
- Protection des ressources en eau

3.10 Révision des mesures en faveur des pauvres et des clauses de transparence du contrat

L'organisme de régulation se doit d'accorder une attention particulière aux questions critiques soulevées par le contrat (cf. Commentaire de directive 3.05):

- Révision et commentaire par écrit des mesures conçues en faveur des pauvres dans les propositions de documents finalisés (contrats, arrêts, etc.) avant l'attribution du contrat:
 - En particulier, le contrat doit stipuler les critères de performance relatifs à la Réponse à la pauvreté (p. ex: nombre de nouveaux branchements effectués pour chaque période), jugés adéquats par l'organisme de régulation.
 - L'organisme de régulation doit évaluer l'impact sur le contrat des dites mesures en faveur des pauvres en termes d'investissement, de subventions, et de coûts.
- Révision de la pertinence des conditions de transparence du contrat:
 - Formulation de directives explicites quant à la transparence tout au long de la phase de réalisation et définition claire des responsabilités de chacune des parties.
 - Contrôle de la conformité assuré par l'organisme de régulation pendant l'ensemble de la phase de réalisation.
 - Exceptions possibles: dispensez-vous de revoir les données financières si leur révélation a un impact majeur sur la capacité de l'opérateur privé ou du partenaire public à se conformer à leurs obligations contractuelles ou légales. (La divulgation des informations sur la marge brute d'autofinancement de l'une des parties pourrait nuire aux conditions d'emprunt nécessaires à l'exécution des obligations contractuelles.)
- Révision et commentaire par écrit des obligations relatives à la protection des ressources en eau.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, collectivités locales

- Partenariat équilibré

3.11 Vide juridique à éviter en matière de régulation

Au cas où les parties auraient décidé de poursuivre le projet de partenariat

public-privé en l'absence de régulations adéquates (c'est-à-dire qu'il n'existe pas de cadre juridique satisfaisant ou d'organisme de régulation), ou si les déficiences au sein de l'organisme de régulation n'ont pas été corrigées au moment du lancement du projet, le contrat lui-même fera office «d'instrument de régulation». Le cas échéant :

- Établissez un organisme à finalité spécifique, p. ex : service de suivi du contrat.
 - Ce service est chargé d'assurer la supervision du contrat.
 - Décidez de la nomination de cet organisme (p. ex : par consentement mutuel entre le partenaire public et l'opérateur privé) et de son statut d'intermédiaire comme organisme d'équilibre entre les deux partenaires.
 - Déterminez si ce service dépendra d'un ministère, de la municipalité ou s'il disposera de sa propre personnalité juridique.
 - Définissez les compétences du service de suivi du contrat : suivi et information uniquement, pénalités pour non-conformité, prise de décision en cas de litige, etc.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, Comité des parties prenantes

Commentaires de directives pour le processus de support de la phase de passation de marchés

- Transparence
- Rendre compte
- Gestion proactive des risques

3.12 [p. prenantes] Possibilité d'étude de la conception, de l'appel d'offres, des négociations et du contrat dans le cadre de la procédure de passation de marchés

Le Comité des parties prenantes joue un rôle actif dans la phase de passation de marchés. Mesures à prendre :

- Consultation du Comité des parties prenantes sur les règles de passation de marchés et de l'appel d'offres et communication de leur contribution en toute transparence.
- Intégration d'un ou deux représentants du Comité des parties prenantes au sein du conseil d'évaluation des contrats (cf. Commentaire de directive 3.01 ci-dessus). Afin d'assurer la protection adéquate des informations exclusives, ces derniers sont tenus de signer chacun un accord de confidentialité.
- Rédaction d'une synthèse du rapport d'évaluation à l'attention du Comité des parties prenantes aux fins de consultation, y compris convention de niveau de service et principales données financières :
 - En cas de délai trop court, le public est susceptible de faire preuve d'opposition ou de scepticisme quant à sa contribution véritable au processus.
- Après l'attribution du contrat, mise à disposition des parties prenantes des documents finalisés.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, Collectivités locales, consultants/réviseurs extérieurs

3.13 [cap] Estimation des besoins de renforcement des capacités pour la passation et la gestion du contrat

L'appel d'offres, les conventions de niveau de service et autres documents d'adjudication révèlent notamment les différents besoins en termes de compétences de la part du partenaire public et des parties prenantes :

- A éviter : affectation du personnel de l'ancien service public à des postes auxquels il n'est pas préparé.
- Étude des compétences et des besoins en formation du partenaire public en vue de la gestion efficace du contrat.
- Formation adéquate des représentants du Comité des parties prenantes siégeant au conseil d'évaluation des contrats.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, collectivités locales, Comité des parties prenantes, consultants

3.14 [comm] Publication des résultats de la procédure d'appel d'offres

Afin d'éviter les faux espoirs et les rumeurs, communiquez activement les résultats de la procédure d'appel d'offres. Prêtez attention aux éléments suivants :

- Résultats financiers.
- Convention de niveau de service et calendrier.
- Écarts éventuels par rapport à la planification d'origine.
- Situations caractérisées par une différence substantielle des offres par rapport aux estimations.
- Prochaines étapes de la procédure.
- Rôles et responsabilités.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, collectivités locales, soumissionnaires, ONG



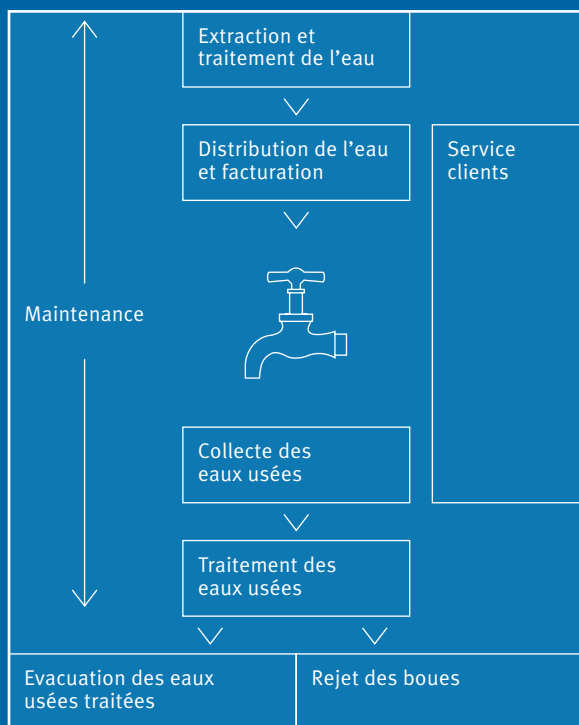
Opération et suivi

Processus principal
pages 90 à 95

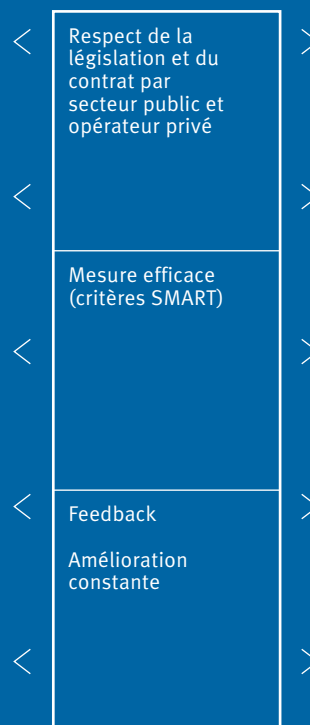
Processus de régulation
pages 95 à 100

Processus de support
pages 101 à 106

Opérations de routine



Suivi



Travaux construction

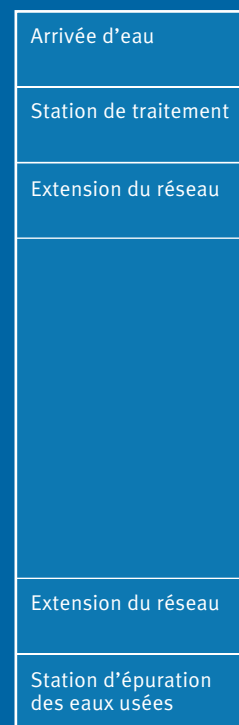


Figure 6 : Lien entre l'opération et le suivi

Missions et défis à relever au cours de la phase d'opération et de suivi

Le succès d'un Partenariat public-privé dépend dans une très large mesure du respect des termes du contrat par l'opérateur privé et le partenaire public, mais également de leur disposition à coopérer étroitement avec la flexibilité qui s'impose.

Principales missions :

- **Prestation de services / exploitation :** Production d'eau potable (prise d'eau et traitement) : distribution d'eau potable aux clients : collecte des eaux usées : épuration des eaux usées et rejet final : relevé de compteurs et facturation.
- **Maintenance :** maintien en bon état des actifs et installations du réseau et des autres infrastructures : réparation des conduites : réduction des fuites.
- **Construction :** développement des sources d'approvisionnement : stations de traitement : stations de pompage : systèmes de stockage : extension du réseau et raccordement de nouveaux clients.
- **Suivi / régulation :** application des clauses du contrat entre le partenaire public et l'opérateur privé : suivi de l'exécution des travaux de l'opérateur : interprétation des principales clauses contractuelles.

Principaux défis à relever :

- **Flexibilité** face à l'évolution du contexte (p. ex : état des actifs différent des prévisions, variation de la demande, variation des facteurs économiques et financiers).
- Communication proactive entre les parties, prise en compte précoce des litiges.
- Adéquation des paramètres de suivi : respect des critères **SMART** en vue de garantir l'efficacité. **Spécifique** : mesurent-ils ce que nous jugeons qu'ils doivent mesurer ? **Mesurable** : l'indicateur fournit-il des informations quantifiables ? **Atteignable** : l'indicateur identifié est mesurable, mais est-il réalisable ? **Réaliste** : les acteurs et les parties prenantes considèrent-ils l'indicateur comme pertinent pour le projet ? **Défini dans le Temps** : les informations peuvent-elles faire l'objet d'une collecte régulière en temps utile (délai, efforts, ressources) ?

Commentaires de directives pour la phase d'opération et de suivi

Commentaires de directives pour le processus principal de la phase d'opération et de suivi

· Partenariat équilibré

4.01 Nomination d'un chef de projet qualifié

Une fois que le partenaire public commence à déléguer le service à l'opérateur privé, les aptitudes et les compétences requises pour l'administration du contrat se révéleront bien différentes de celles dont il faisait preuve auparavant lorsqu'il assurait lui-même l'ensemble des services :

- Désignation d'une personne ou d'une équipe (chef de projet) au sein de l'adjudicateur. Son rôle :
 - Responsabilité principale de la gestion et de la supervision du contrat.
 - Contrôle du respect des obligations contractuelles du partenaire public.
 - Principal agent de liaison avec son homologue du secteur privé.
- Critères de sélection du chef de projet en vue de représenter l'organisme public :
 - Absence d'intérêt au retour de l'installation dans le giron du secteur public.
 - Familiarité avec l'exploitation de l'installation.
 - Compréhension détaillée des termes et des conditions du contrat.
 - Expérience dans le suivi de contrats.
 - Expériences dans la négociation.
 - Compétences fortes en matière de communication et de relations sociales.
- Possibilité d'améliorer les compétences du chef de projet :
 - Formation institutionnelle.
 - Accompagnement de gestionnaire.
 - Visites de collectivités ayant une expérience du PPP.
- En règle générale, les pouvoirs publics devraient éviter de placer les salariés de l'ancien service public à des postes pour lesquels ils ne disposent pas le savoir-faire professionnel requis.

Responsables /chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, formateurs

· Orientation vers les résultats
· Mécanismes de financement sains

4.02 Consolidation des facteurs économiques

Après la prise en charge du service d'approvisionnement en eau et d'assainissement, les activités initiales de l'opérateur doivent maintenir un équilibre salubre entre les éléments suivants :

- Priorité accordée à l'amélioration du service auprès des clients : mesures qui témoignent manifestement d'une orientation réelle à la clientèle.
- Efficacité de fonctionnement accrue, par exemple par l'instauration d'un système de maîtrise des coûts : mise en œuvre de systèmes

d'information performants à l'usage de la direction.

- Hausse des recettes, notamment par l'introduction de systèmes efficaces de facturation et d'encaissement, programmes d'installation de compteurs.
- Communication proactive des mesures efficaces et des efforts déployés.

Responsables/chef de file : Opérateur privé

Acteurs potentiels : Opérateur privé

· Orientation vers les résultats

4.03 Orientation à la mise au point d'un service efficace

Les programmes d'investissement (prévus dans le contrat) exigent une planification minutieuse et détaillée, ainsi qu'une hiérarchisation des priorités, sur la base de l'analyse technique et financière et de la consultation :

- L'opérateur privé doit mettre au point des « plans détaillés de développement de services » conformément aux clauses du contrat.
 - Plans de développement de services pour l'ensemble de la durée du contrat à soumettre à l'organisme de régulation, au plus tard un an après la date d'entrée en vigueur dudit contrat.
 - Mise à jour à présenter chaque année.
- Publication d'un rapport annuel :
 - Ces documents doivent être accessibles à toutes les parties prenantes, clients compris, et faire l'objet d'une diffusion active. L'organisme de régulation se charge normalement de la diffusion.
- En outre :
 - Le partenaire du secteur public est tenu de respecter ses obligations.
 - Les hommes politiques ne sauraient faire pression sur l'exploitation quotidienne (p. ex. influence éventuelle sur le site des travaux d'amélioration).

Responsables/chef de file : Opérateur privé

Acteurs potentiels : Opérateur privé, organisme de régulation, collectivités locales

· Mécanismes de financement sains

4.04 Application du système tarifaire

- L'opérateur privé doit respecter le système tarifaire défini dans la politique tarifaire (Commentaires de directives 2.10 et 2.12 ci-dessus).
- Si l'opérateur privé souhaite un ajustement des tarifs, il est tenu de soumettre ses propositions ainsi que les données financières à l'organisme de régulation. Ces données comportent généralement les éléments suivants :
 - Charges d'exploitation et de maintenance.
 - Investissements réalisés.
 - Montage financier.
 - Informations sur les taux d'intérêt.
- Avant l'application du système tarifaire, l'organisme de régulation doit donner la possibilité au Comité des parties prenantes de faire ses commentaires (cf. Commentaire de directive 2.12 ci-dessus).
- Information des consommateurs sur leurs droits et leurs obligations.
- Réponse aux réclamations et /ou aux requêtes de toute structure de la

- société civile au sujet du système tarifaire.
- En cas de litiges, recherche d'un consensus, notamment par le biais d'une consultation avec le Comité des parties prenantes (cf. 2.25 ci-dessus).

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Opérateur privé, organisme de régulation, comité des parties prenantes

• Orientation vers le client

4.05 Mise en œuvre de modes de règlement conviviaux

- Recours aux modes de règlement adaptés au contexte local, mentionnés durant la phase de préparation et de planification (cf. Commentaire de directive 2.13 ci-dessus).
- Si le contrat ne prévoit pas ces modes de règlement, ils doivent faire l'objet d'un débat et d'un accord au début de la phase d'opération avec le Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 1.18 ci-dessus)

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Opérateur privé, clients, comité des parties prenantes

• Orientation vers le client
• Motivations partagées

4.06 Amélioration constante du service clients et de la perception des services

L'orientation vers le client ne relève pas seulement du domaine du directeur du service clients : il s'agit d'une question de culture d'entreprise, de l'engagement de la société à servir ses clients :

- Mise en place d'un service clients local doté d'une série de modes de communication, selon les préférences des clients :
 - Instituez un service clients à l'échelon local pour le traitement des transactions. En cas d'analphabétisme répandu et de manque de fiabilité des services postaux et téléphoniques, privilégiez le contact direct.
 - Ces bureaux font office de centres de réclamations.
 - Ils constituent un moyen d'échanger des informations.
- Rédaction et diffusion d'une charte qui affirme publiquement les rôles et les responsabilités du service d'eau et les droits des consommateurs :
 - Détermination des fonctions du service d'eau en toute transparence et définition de chaque service fourni ainsi que des obligations de chacune des parties (prestataire de service et client).
 - Garantie de l'obligation de rendre compte de la part du service et de sa bienveillance auprès des clients.
 - Mention de l'efficacité et de la fiabilité du service fourni.
- Mise en place de méthodes/procédures d'acceptation, de traitement et de résolution des problèmes/réclamations des clients et fixation de délais concernant les réponses et la recherche de solutions. Parmi les sujets fréquents suscitant questions et mécontentement, citons : relevé des compteurs, facturation, encaissement, raccordement et frais de branchement, réparations majeures, branchements illégaux, interruption de service.
- Instauration d'une collaboration étroite au sein des différentes divisions

[Lectures complémentaires]
DFID/WELL2001 Customer relations management, Part A: Introduction

[Outil]
DFID/WELL2001 Customer relations management, Part B: Draft Customer Service Guidelines

du service d'eau en vue d'aider le personnel en première ligne à fournir un service clients de qualité.

- Étant donné la culture technique d'une grande part du personnel du service d'eau ou – pour le personnel expatrié – le manque de familiarisation avec le contexte local, une formation s'avère nécessaire dans les disciplines suivantes :
 - Service clients, notamment lorsque les nouvelles technologies ou les solutions de rechange et les branchements à faible coût constituent une exception par rapport aux pratiques traditionnelles.
 - Méthodes participatives (notamment dans les fonctions techniques).
 - Sécurité : mises à jour et possibilité de séances de remise à niveau.
- Gestion par la demande grâce à l'information.

Responsables /chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Opérateur privé, personnel

- Réponse à la pauvreté
- Motivations partagées
- Gestion proactive des risques

4.07 Avantage procuré par compétences locales

Le recours aux résidents et aux sous-traitants contribue à élaborer une économie locale et à faire intervenir les autochtones dans la construction et l'exploitation des installations d'eau, en suscitant ainsi un sens de « l'appropriation locale » : cela aide également à réduire la dépendance d'une communauté vis-à-vis de l'importation de main-d'œuvre qualifiée (cf. aussi Commentaire de directive 3.04 ci-dessus).

- Prise en compte de l'ensemble des sous-traitants locaux potentiels :
 - Secteur privé local officiel : recours aux petites et moyennes entreprises (PME) pour l'exécution de tâches spécifiques (p. ex : relevé de compteurs, facturation, réparation).
 - Secteur privé local informel : aptitude fréquente à l'exécution d'une série de tâches.
 - ONG ou structures de la société civile dans le cadre des relations sociales, d'enquêtes, etc.
- Alternative intéressante représentée par la sous-traitance, à la fois pour les deux parties (p. ex : relevé des compteurs) :
 - Rentabilité des missions d'ordre opérationnel
 - Liens étroits avec les populations locales, susceptibles de faciliter le taux d'encaissement de recettes.
 - Communication accrue avec les consommateurs.
 - Dans des cas extrêmes (p. ex : insécurité et guerre civile), les entreprises locales sont vraisemblablement les seules qui pourront agir avec un certain niveau de sécurité.
- Nécessité éventuelle de renforcement des capacités pour les sous-traitants en cas d'expérience commerciale limitée.
- Nécessité pour les sous-traitants de modifier leurs attributions si les conventions existantes leur interdisent toute activité « commerciale ».
- En cas de recours à la sous-traitance locale envisagé par l'opérateur privé :
 - N'externalisez que si vous disposez des capacités à former les sous-traitants.
 - Définissez des règles impératives.
 - Notez que l'opérateur privé titulaire du contrat auprès de l'adjudicateur public demeure responsable envers les collectivités locales et les clients.

[Lectures complémentaires]
BPD2004, The Partnership Paperchase: Structuring Partnership Agreements in Water and Sanitation in Low-Income Communities

[Outil]
WEDC2000: Performance Monitoring of Micro-contracts for the procurement of urban infrastructure

- Renseignez-vous auprès des chefs /représentants locaux quant à la réputation des sous-traitants potentiels. Le choix de sous-traitants renommés contribuera à favoriser l'acceptation du service d'eau par le public.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Associations locales, ONG, secteur privé informel, opérateur

· Rendre compte

4.08 Introduction de systèmes de suivi de la gestion quotidienne

- Les rapports de performance seront établis selon une périodicité clairement définie (sur une base trimestrielle, semestrielle ou annuelle, cf. Commentaire de directive 4.11 ci-dessous pour les indicateurs).
- L'opérateur privé chargera des sociétés de mener un audit indépendant (technique et financier).
- Assurez le contrôle de la qualité des rejets industriels dans les systèmes d'égout et, en cas de non-conformité aux normes convenues (loi sur la protection de l'environnement, etc.), signalez-le à l'organisme compétent.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Opérateur privé, organisme de régulation

· Motivations partagées

4.09 Introduction d'un programme d'incitation à la performance pour le personnel

La définition de critères individuels de performance pour le personnel constitue souvent une question délicate et peut prendre du temps :

- Première étape : possibilité de rattacher un programme d'incitations aux éléments suivants :
 - Qualité élevée de l'eau potable.
 - Respect régulier des normes sur les effluents.
 - Respect de normes spécifiques en matière de service clients.
 - Respect de niveaux spécifiques d'efficacité de l'encaissement.
- Révision régulière de tout programme d'incitations, en vue de garantir l'atteinte des objectifs visés.
- Évitez d'introduire des pratiques qui dispensent les salariés du service de payer leur consommation d'eau.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Opérateur privé, personnel

· Transparence

4.10 Communication d'informations sur l'état du service et l'évolution du projet

Les partenaires public et privé doivent participer activement à l'information pertinente du public et à sa coordination efficace, comme mentionnée dans le Commentaire de directive 4.31 ci-dessous.

- L'opérateur privé assume la responsabilité de la communication au public :
 - État de la mise en œuvre et de l'avancement des travaux.

- Information des clients potentiels sur tout changement éventuel de dates de raccordement.
- Information fournie par le biais des factures mensuelles, des réunions publiques et des documents éducatifs.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé, entrepreneurs

Commentaires de directives pour le processus réglementaire de la phase d'opération et de suivi

- Rendre compte
- Motivations partagées
- Orientation vers les résultats
- Protection des ressources en eau

[Outil]

WHO2000 Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries

WEDC2003: Addendum to WHO-tools

4.11 Suivi des activités dès le début

- Il faut assurer le suivi des performances du système à l'aide d'indicateurs sélectionnés lors des premiers stades du processus et les soumettre à l'organisme de régulation puis en informer le public.
- La mesure des performances ne consiste pas seulement à recueillir des données, mais elle les convertit en informations exploitables.

Étapes générales :

- Éléments à mesurer (voir plus bas) : en fonction des objectifs à atteindre, focalisez-vous sur quelques indicateurs clés, à choisir selon leur potentiel d'information (domaines à modifier ou qui exigent une surveillance plus étroite) et le respect des critères SMART (Spécifique, Mesurable, Ambitieux, Réaliste, Défini dans le Temps).
- Méthode de mesure : l'association des indicateurs à des objectifs et à des grands « thèmes » de performance (p. ex : rapport qualité-prix, équité, efficacité) réduit les redondances, précise les définitions.
- Mode de collecte des données : possibilité de rationalisation, réévaluation des indicateurs en cas de coût trop élevé, accord sur la fréquence, répartition des rôles.
- Méthode d'analyse et de présentation des données : mise au point de systèmes d'analyse de données, de graphiques et d'autres méthodes claires de présentation.
- Exploitation des données : intégration des résultats au sein du cycle du budget et de la planification, évaluation de l'impact de la politique suivie, adaptation des objectifs futurs si nécessaire, application d'un système de primes/pénalités le cas échéant.
- Domaines de mesure des performances :
 - Nombre de clients desservis (approvisionnement en eau et assainissement).
 - Qualité des biens et des services fournis.
 - Satisfaction des clients (à savoir nombre de réclamations).
 - Maîtrise des coûts/rentabilité économique (approvisionnement en eau, épuration des eaux usées, protection des ressources), rentabilité financière (délai de recouvrement, efficacité de l'encaissement des factures), liquidité, rentabilité (coefficient d'exploitation, rendement des immobilisations), solvabilité (ratio d'endettement).
 - Investissement.
 - Taux d'extraction d'eau et de toute surexploitation éventuelle (taux d'extraction comparé à la capacité des ressources et/ou aux volumes d'extraction autorisés réservés exclusivement à l'eau

- potable, par opposition aux autres usages tels que l'irrigation ou la production d'énergie par les collectivités locales).
- Qualité des ressources en eau (contamination par l'extraction minière, l'industrie, l'agriculture).
- Consommation énergétique.
- Consommation d'eau non comptabilisée : sur le plan technique (pertes au cours du traitement et de la distribution) : sur le plan commercial (efficacité de l'encaissement des factures, voir plus haut) : comparaison avec les seuils de perte du plan de développement de services.
- Coupures programmées et non programmées.
- Qualité de l'eau traitée dans le réseau et non-respect éventuel des normes.
- Qualité des effluents rejetés dans les cours d'eau et non-respect éventuel des normes.
- Sécurité.
- Calendrier, situation technique et financière de l'avancement du projet (le cas échéant).
- Détermination du mode de communication et de la fréquence des informations sur les performances à fournir à l'organisme de régulation (si aucune disposition à cet effet n'est prévue dans le contrat).
- Recours à des incitations pour encourager la performance, si le contrat le prévoit.
- Si nécessaire, infligez des amendes ou des pénalités sur la base du suivi effectué par l'organisme de régulation, dans les cas suivants :
 - Surexploitation des ressources en eau.
 - Interruption de la production d'eau.
 - Non-respect des normes sur la qualité de l'eau potable ou des effluents.
 - Pollution des ressources en eau.
 - Défaut d'information sur les coupures programmées.
 - Défaut de paiement des redevances (exemple de sanction : suspension du raccordement au système).
 - Rejet non autorisé de déchets industriels dans le système d'égouts.
 - Non-respect des normes sur les déchets industriels.
 - Branchements illicites au système.
- Recueil de l'opinion des parties prenantes lors de l'évaluation de la gravité des « infractions » et avant toute mesure punitive ou signalement du cas en vue d'une telle mesure.
- Calcul des amendes en fonction de facteurs suivants :
 - Zone concernée.
 - Gravité de l'infraction.
 - Durée/temps nécessaire à la réparation.
 - Temps écoulé avant la reprise du service/le remplacement.
 - Nombre d'infractions.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Opérateur privé, organisme de régulation

4.12 Promotion de mesures de protection des ressources en eau

A discrétion de l'organisme de régulation et en fonction des critères de

gestion des ressources (cf. Commentaire de directive 2.21 ci-dessus) :

- Définissez des objectifs visant à améliorer l'utilisation rationnelle de l'eau, associés à des incitations.
- Encouragez les économies d'eau avant d'octroyer de nouvelles licences d'extraction et de rejet des eaux usées. Vérifiez si une extraction supplémentaire peut être évitée :
 - Priorité accordée à la réparation des fuites.
 - Introduction d'un système de facturation efficace dissuadant le gaspillage.
 - Demande et contrôle de programmes de gestion par la demande par l'opérateur privé.
 - Mise en place d'un système d'incitations afin d'encourager la population à respecter ou à dépasser les objectifs de Protection des ressources en eau: parallèlement, il convient d'appliquer des conditions dissuasives pour le non-respect de ces objectifs.
- Si nécessaire, octroyez des licences pour l'extraction de l'eau :
 - Selon l'évolution du projet.
 - Droits de licence à acquitter conformément à la politique tarifaire ou à la législation nationale.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Opérateur privé, organisme de régulation, collectivités locales

- Orientation vers le client
- Mécanismes de financement sains

4.13 Révision efficace des tarifs

- Les tarifs font l'objet d'une révision régulière conformément à la politique tarifaire (cf. Commentaires de directives 2.10 et 2.12 ci-dessus) et au contrat, en fonction des données fournies par l'opérateur (Commentaire de directive 4.04 ci-dessus), et en collaboration avec le Comité des parties prenantes (ou son groupe consultatif chargé des tarifs) (cf. Commentaire de directive 4.23 ci-dessus) :
 - Éléments du tarif (redevance de consommation d'eau, redevance d'assainissement, frais de raccordement au réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement).
 - Règlement du tarif (règlement global, règlements séparés).
 - Structure tarifaire: Prime fixe indépendante de la consommation (non relevée) et/ou règlement en fonction de la consommation (relevé de compteur), tarifs subventionnés.
 - Fréquence du règlement (mensuel, bimestriel).
 - Mesures à prendre en cas de défaut de règlement.
 - Répartition des tâches à effectuer par les consommateurs (excavations, pose, etc.).

Questions-clés:

- La nomination d'un panel d'experts indépendants en vue de la résolution des litiges relatifs à la révision des tarifs représente souvent une solution rentable et souple :
 - Le panel d'experts émet des recommandations.
 - Les règles de nomination de ce panel sont à consigner par écrit dans le contrat.
 - La décision finale incombe à l'organisme de régulation.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation
Acteurs potentiels: Organisme de régulation, opérateur privé, panel d'experts en matière de tarifs, comité des parties prenantes

· Mécanismes de financement sains

4.14 Enquête sur l'efficacité des subventions

- Les partenaires public et privé sont tenus de respecter l'ensemble des conditions contractuelles (financières et autres) en faveur des populations défavorisées et toute autre loi ou réglementation applicable, y compris toute modification des conditions de suivi exigées par l'organisme de réglementation.
- Cherchez à savoir qui est l'ultime bénéficiaire des subventions et comparez le résultat avec les données/les hypothèses initiales (cf. Commentaire de directive 2.11 ci-dessus):
 - Organisation d'enquêtes auprès des ménages.
 - Recours aux associations locales et aux ONG.
- Déterminez le coût réel des subventions et insistez sur le fardeau financier assumé.
- Proposez des améliorations possibles pour accroître la clarté, la transparence et l'efficacité de la politique de subventions.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation
Acteurs potentiels: Opérateur privé, organisme de régulation, comité des parties prenantes, groupe consultatif sur la pauvreté, ONG

· Orientation vers le client
· Orientation vers les résultats

4.15 Introduction d'un système visant l'amélioration constante des performances

- Le système doit comporter l'ensemble des éléments cités régulièrement dans les enquêtes de satisfaction auprès des clients:
 - Aspect visuel de l'eau potable.
 - Goût de l'eau potable.
 - Coupures d'eau potable.
 - Délai de réponse aux réclamations des clients.
 - Faible pression au robinet.
 - Débordements des systèmes d'égouts.
 - Bouchages des égouts.
 - Odeurs nauséabondes en provenance des systèmes d'égouts.
 - Insuffisance des installations communales (fontaines ou latrines publiques).
- Introduction d'un système d'évaluation comparative: comparaison systématique des performances, non seulement vis-à-vis d'objectifs, mais aussi de celles des autres opérateurs.

[Outil]
worldbank benchmarking network:
www.IB-Net.org

Responsables/chef de file: Organisme de régulation
Acteurs potentiels: Opérateur privé, organisme de régulation

· Orientation vers les résultats
· Partenariat équilibré

4.16 Définition de procédures de traitement des réclamations

- Les procédures de traitement des réclamations des clients en toute transparence contribuent à placer les droits des consommateurs au premier plan.
- Les réclamations doivent être adressées à l'opérateur privé:

- Ce dernier doit établir des méthodes/procédures d'acceptation, de traitement et de résolution des problèmes des clients et fixer des délais concernant la recherche de solutions adaptées à la nature du problème (cf. aussi Commentaire de directive 4.06 ci-dessus).
- L'organisme de régulation approuve le système proposé selon les critères définis dans le contrat.
- En cas de réponse non satisfaisante, le client doit disposer d'autres moyens de recours pour présenter sa requête.
Citons :
 - L'organisme de régulation : facilité d'accès impérative des consommateurs locaux à l'organisme de régulation en vue du dépôt de réclamations.
 - Médiateur indépendant ou conseil d'arbitrage des litiges avec les consommateurs, nommé par les collectivités locales, composé des sages locaux (cf. aussi Commentaire de directive 1.24 ci-dessus) : là encore, cet organe doit être facilement accessible aux clients démunis et analphabètes (le conseil et/ou le médiateur sera institué par les pouvoirs publics et intégré au cadre réglementaire). La prise de décision doit intervenir rapidement.
 - Les tribunaux.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, opérateur privé, conseil d'arbitrage des litiges avec les consommateurs

- Réponse à la pauvreté
- Transparence
- Rendre compte

4.17 Établissement d'un contact direct avec les clients

L'organisme de régulation se doit de chercher comment recueillir l'opinion et l'expérience des consommateurs à l'échelon local, notamment des populations défavorisées. Les mesures suivantes sont donc nécessaires :

- Participation aux réunions du Comité des parties prenantes et à d'autres réunions locales et réunions avec les groupes cibles.
- Organisation d'enquêtes régulières auprès des clients.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, comité des parties prenantes

- Orientation vers les résultats

4.18 Examen du/des projet(s)

Procédez à un contrôle régulier du patrimoine, en vue d'établir la conformité de leur état avec les dispositions contractuelles et le respect des objectifs et des critères relatifs au service clients :

- Demandez au Comité des parties prenantes de déterminer si les nouveaux services des eaux répondent aux attentes.
- S'il s'avère que les services fournis ne remplissent pas les objectifs fixés dans le contrat, cherchez à savoir si la construction ou l'exploitation est en cause.
 - En cas de défauts de construction, il convient d'y remédier conformément aux termes du contrat d'origine.
 - Si les difficultés relèvent de l'exploitation, fixez des objectifs en vue de l'amélioration des services d'eau qui ne sont pas à la hauteur des attentes des clients.

- À défaut de remède apporté, l'organisme de régulation imposera des pénalités conformément aux termes du contrat.
- Si le manquement est dû à :
 - l'entrepreneur ou l'opérateur, l'un ou l'autre se verra imposer des pénalités ;
 - d'autres facteurs tels que la croissance démographique, des investissements supplémentaires sont probablement à envisager. Dans ce cas, l'organisme de régulation conviendra avec l'opérateur d'un programme d'investissement approprié destiné à surmonter ces difficultés ;
 - l'impact des actions ou des omissions de la part du partenaire du secteur public ou de l'organisme de régulation sur les performances insuffisantes, à savoir défaut d'investissement de la part du partenaire public ou refus d'augmenter les tarifs, ces parties assument la responsabilité de la non-réalisation des objectifs ;
 - une coopération insuffisante des parties prenantes, l'organisme de réglementation demandera à l'opérateur d'intensifier les contacts avec les intéressés afin de parvenir au degré de coopération nécessaire au succès.
- Si les motifs d'échec de la non-satisfaction des critères de qualité pour le service ou les clients ou l'état des actifs sont sujets à controverse, il peut se révéler nécessaire d'introduire des procédures d'arbitrage conformément au processus de régulation convenu (cf. Commentaire de directive 5.02 ci-dessous) ou de procéder à la renégociation du contrat.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé, organisme de régulation, comité des parties prenantes

• Transparence
• Rendre compte

4.19 Publication des résultats du processus de régulation

- Information des parties prenantes à l'aide des modes de communication convenus (cf. Commentaire de directive 1.26 ci-dessus), sur les sujets suivants :
 - Non-respect des normes et amendes ou pénalités imposées, ainsi que résultats positifs du processus de régulation.
 - Licences et autorisations accordées par l'organisme de régulation. Dans certains cas, le secret professionnel peut légitimement empêcher la divulgation de données sur les autorisations relatives aux effluents industriels.
 - Publication de rapports (annuels) réguliers sur la conformité aux normes émises par l'organisme de régulation et sur la satisfaction des clients.
- Coordination des activités d'information du partenaire public et l'opérateur privé (cf. Commentaire de directive 4.31 ci-dessous).

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation

· Rendre compte

4.20 [p. prenantes] Établissement d'une division au sein de l'opérateur privé, chargée des questions sociales et environnementales

Cette division sera chargée d'entretenir des relations avec les personnalités éminentes et les institutions au sein des groupes cibles et de coopérer avec le Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 1.18 ci-dessus) :

- Formation au sein de la compagnie privée d'une équipe de démarrage, dont le rôle consiste à faciliter le processus de détermination, en collaboration avec le Comité des parties prenantes, du système de coopération et de communication entre les intéressés et le service d'eau
- Nomination d'un agent de liaison local (qui parle la langue locale : il peut s'agir éventuellement d'un résident).
- Présence de professionnels (p. ex : sociologues) pour les missions délicates exigeant un savoir-faire et des compétences spécifiques.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Opérateur privé, comité des parties prenantes

· Partenariat équilibré
· Rendre compte

4.21 [p. prenantes] Communication régulière avec les groupes d'intéressés

Faites appel au Comité des parties prenantes (cf. Commentaires de directives 1.17 à 1.19 ci-dessus) pour maintenir le dynamisme du partenariat. Si nécessaire, organisez des réunions pendant la construction des installations, y compris des visites de terrain :

- Les partenaires public et privé et l'organisme de régulation s'engagent à entretenir un dialogue régulier (cf. aussi Commentaire de directive 4.31 ci-dessous) en vue de l'amélioration continue des performances.
- Considérez les réunions régulières comme des «systèmes d'alerte rapide» :
 - Cherchez à comprendre à l'avance les actions des clients, notamment tout éventuel échec de raccordement au réseau, par exemple.
 - Les réunions feront office de forum destiné à déceler le mécontentement des parties prenantes quant aux installations ou à leur mode d'exploitation.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, opérateur privé, collectivités locales

· Rendre compte
· Orientation vers les résultats

4.22 [p. prenantes] Évaluation du degré de coopération des parties prenantes

En cas d'application de méthodes participatives comme indiqué dans les présentes Lignes directrices, contrôlez leur efficacité et leur adéquation. Faites appel à un groupe indépendant en vue d'une évaluation des performances et de sa communication à l'organisme de réglementation :

- Mesure du degré de coopération des parties prenantes par rapport à un niveau de participation convenu (cf. Commentaire de directives 1.19, 1.18 ci-dessus).

- Est-ce que la contribution des parties prenantes a permis la recherche de solutions plus efficaces ou a constitué un ralentissement, voire une entrave au processus ?
- Le cas échéant, proposition, négociation et introduction de modifications au système et à la procédure de coopération des parties prenantes.

Responsables/chef de file: Opérateur privé

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes (groupe consultatif sur la pauvreté, et sur les tarifs), opérateur privé, collectivités locales, organisme de régulation

4.23 [p. prenantes] Organisation d'un débat sur la modification des tarifs

Une fois que le contrat a fait l'objet d'un appel d'offres et d'une attribution, la convention de niveau de service souhaitée pendant la durée du contrat est déterminée. L'ajustement périodique des tarifs doit s'appuyer sur un système bien défini (cf. Commentaire de directive 2.12 ci-dessus) et ne devrait pas donner lieu à un débat public. Néanmoins, puisque les tarifs constituent une question sensible et sont souvent sujets à la révision (cf. Commentaires de directives 4.04 et 4.13 ci-dessus), une communication permanente sur la structure tarifaire avec le Comité des parties prenantes s'impose.

- Mettez à disposition des parties prenantes les statistiques d'exploitation et les rapports relatifs aux mesures financières et techniques en faveur des populations défavorisées, sous une forme compréhensible par des profanes.
- Informez le Comité des parties prenantes de toute modification proposée des éléments suivants :
 - Tarifs.
 - Autres frais à payer par les clients.
 - Rémunération de l'opérateur privé.
- La décision finale sur les tarifs et les redevances incombe à l'organisme de régulation.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Comité des parties prenantes, opérateur privé, organisme de régulation

- Rendre compte
- Transparence
- Orientation vers les résultats

[Meilleure pratique]
PPA Project in Manila

4.24 [p. prenantes] Système d'évaluation publique des performances

Procédez à une évaluation publique des performances afin de produire des rapports fiables sur le service et d'établir une base de discussion sur les améliorations à apporter dans le cadre plus général de l'aménagement municipal/urbain :

- Considérez-la comme un « instrument de partenariat », et non comme un audit externe supplémentaire.
- L'évaluation doit comporter les éléments suivants :
 - Données communiquées par l'opérateur privé.
 - Perception des services révélée par les enquêtes auprès des consommateurs.
 - Informations relatives à la santé publique (disponibles, le cas échéant, au niveau du secteur/quartier de la municipalité).

- Étude des éléments ci-dessous, par localité :
 - Réseau (qualité, coupures, pression, ruptures, fuites).
 - Qualité de l'eau (goût, odeur, teneur en coliformes / en chlore).
 - Délai de réaction du service clients (taux de réclamations, rapidité de la réponse, rapidité de la résolution du problème, efficacité de la solution).
 - Taux d'accès.
- Classification des données par secteur/quartier au sein de la municipalité.
- Organisation d'évaluations publiques des performances par l'organisme de régulation ou recours à une équipe indépendante.
- Autrement, avec l'accord du Comité des parties prenantes (cf. Commentaire de directive 2.01 ci-dessus), le service d'assistance technique indépendant peut également assurer le suivi de l'administration du contrat au cours de la phase d'opération et en informer la collectivité par le biais de rassemblements publics et de rapports indépendants.
- Comparaison des résultats avec ceux d'autres services d'eau (évaluation comparative).

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, collectivités locales, opérateur privé, comité des parties prenantes, consultants

- Transparence
- Orientation vers le client

4.25 [p. prenantes] Débat sur l'efficacité du processus de régulation

Demandez l'avis du Comité des parties prenantes sur les questions suivantes :

- Documentation insuffisante ou non-respect des mesures financières, institutionnelles ou techniques en faveur des populations défavorisées.
- Modifications des conditions de suivi de la part de l'organisme de régulation.
- Néanmoins, la décision finale revient toujours à l'organisme de régulation.

Responsables /chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, comité des parties prenantes

- Orientation vers les résultats
- Transparence
- Partenariat équilibré

4.26 [cap] Mise en place d'un système de gestion des connaissances

Les services d'eau et autres organismes liés à l'eau s'engagent en général dans des activités à long terme, mais ne savent souvent pas gérer correctement les connaissances et les flux d'information essentiels à leur performance et à leur succès, qui permettent à l'entreprise de tirer parti des nouvelles opportunités à venir et de faire face à l'incertitude :

- Mettez en œuvre une gestion des connaissances, y compris un cycle de suivi et d'apprentissage intégré couvrant l'ensemble des aspects (techniques, sociaux, institutionnels, économiques, environnementaux, réglementaires).
- Assurez-vous que le savoir-faire demeure au sein du service d'eau/ de l'organisme et soit largement mis à disposition (pas seulement des personnes-clés).

- Déterminez une orientation claire et une finalité pour la collecte d'informations stratégiques.
- Utilisez des outils modernes de gestion des connaissances en vue de traiter au moins les connaissances explicites présentes au sein de vos systèmes et de votre entreprise (manuels, descriptions de poste et de processus, etc.).
- Exploitez les connaissances implicites du personnel expérimenté et mettez-les à disposition des autres.

Responsables/chef de file: Opérateur

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé, organisme de régulation

· Orientation vers le client

4.27 [cap] Education des consommateurs

- Peu de temps avant la mise en service, les programmes de développement menés au cours de la phase d'opération sont accompagnés par des campagnes d'information et d'éducation sur les questions suivantes :
 - Règles de l'hygiène de base.
 - Utilisation rationnelle de l'eau (gestion par la demande).
- Il est souvent utile de demander aux personnalités éminentes d'une communauté de nommer des individus chargés de superviser l'usage des installations communales et de prodiguer des conseils sur les aspects suivants :
 - Comportement.
 - Nouvelles technologies.
 - Incitations financières à la protection des ressources en eau.

Responsables/chef de file: Opérateur

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé, organisme de régulation, facilitateurs

· Orientation vers les résultats
· Orientation vers le client

4.28 [cap] Formation des entrepreneurs et de la main-d'œuvre locale

Organisez des séances de formation en fonction des tâches à effectuer et des besoins au niveau local :

- Formation des entrepreneurs et de la main-d'œuvre sur les réglementations (légales) et les mesures de sécurité spécifiques.
- Nécessité éventuelle de former les entrepreneurs et la main-d'œuvre locale aux règles d'hygiène à adopter au cours de la construction et de l'exploitation. Citons entre autres :
 - Propreté des outils (y compris stérilisation des outils spécialisés).
 - Séparation nette des outils employés sur les installations d'eau potable et de ceux utilisés pour l'assainissement.
 - Respect des règles d'hygiène corporelle lors du passage des installations d'assainissement aux installations d'eau potable.
- Nécessité d'informer également sur les questions d'hygiène les petits prestataires locaux qui continuent leur activité dans le cadre des nouveaux services des eaux (voir plus haut).
- Formation complète de la main-d'œuvre locale utilisée pour l'exploitation des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement et aptitude à assurer les fonctions d'exploitation et d'entretien

en cas de désistement d'un entrepreneur étranger.

Responsables /chef de file: Opérateur

Acteurs potentiels: Clients, opérateur privé, organisme de régulation

- Réponse à la pauvreté
- Partenariat équilibré

4.29 [cap] Formation éventuelle de la population

La population nécessitera probablement une formation sur plusieurs niveaux et sur des questions diverses :

- Organisation de séances d'information et de formation, visant à permettre aux populations de gérer leur propre construction et installations « du dernier kilomètre » (domestiques):
 - Main-d'œuvre (p. ex : plomberie, développement de petites entreprises).
 - Exploitation et maintenance (comptabilité, gestion communautaire).
- Faiblesse des connaissances juridiques des consommateurs et ignorance de leurs droits lors de la conclusion de contrats.
 - Formation à dispenser à la population sur les droits légaux, les obligations contractuelles, les procédures contentieuses, etc.
 - Nécessiter de former les associations de consommateurs sur le fonctionnement des processus de régulation, et sur leur rôle au sein de ces processus.
 - Renforcement accru des capacités des associations de consommateurs. Il s'agit d'un point essentiel dans les zones urbaines où les populations sont caractérisées par un nomadisme marqué. Cherchez si ces associations contribuent à une société civile plus forte (autrement dit, elles jouent un rôle positif dans l'aménagement urbain, qui va bien au-delà du secteur de l'eau).
- Organisation de séances de formation aux fins suivantes :
 - Sensibilisation sur le coût réel de la prestation de services d'eau et d'assainissement.
 - Compréhension accrue de l'intérêt public des services fournis.
 - Sensibilisation accrue sur l'importance de l'hygiène et de l'assainissement.
- Ces activités de formation seront financées de préférence dans le cadre de l'aide publique au développement. Si elles sont assumées par l'opérateur privé, le coût doit être répercuté sur le tarif.

Responsables /chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Clients, opérateur privé, organisme de régulation, facilitateurs, consultants

- Orientation vers le client

4.30 [comm] Information sur les droits et les obligations des consommateurs

- Clarté et transparence de l'information fournie aux consommateurs et aux parties prenantes sur le système tarifaire et sur leurs droits et leurs devoirs au cours de l'ensemble des processus de ce système.
- Information du public sur la possibilité de réclamations auprès du service compétent de la compagnie d'eau au sujet du non-respect des objectifs de performance convenus, ou, en cas de non-respect prolongé ou grave, auprès du service chargé de la défense

- des droits des consommateurs au sein de l'organisme de régulation.
- Explication des rôles de l'organisme de réglementation et de ses pouvoirs à l'ensemble des parties prenantes.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Clients, opérateur privé, organisme de régulation, facilitateurs, consultants

- Rendre compte
- Transparence
- Orientation vers les résultats

4.31 [comm] Maintien d'un flux continu d'informations

Les citoyens considèrent les collectivités locales comme responsables des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement.

Les collectivités locales ne peuvent jamais renoncer entièrement à cette responsabilité. Il est donc essentiel de tenir le public informé (cf. aussi Commentaire de directive 1.26 ci-dessus) :

- Le partenaire du secteur public assure la supervision générale de la phase d'opération.
- Missions de l'opérateur privé:
 - Respect des obligations d'information fixées dans le contrat (à savoir l'information sur les coupures programmées et non programmées).
 - Information sur l'état de la mise en œuvre et de l'avancement des travaux et les clients potentiels sur tout changement prévu de dates de raccordement (cf. Commentaire de directive 4.10 ci-dessus).
 - Politiques de communication proactive sur les services, la qualité de l'eau, les défis à relever, les questions générales sur l'eau, etc.
- C'est à l'organisme de régulation qu'incombe la mission d'informer les parties prenantes sur les performances financières de l'opérateur privé, notamment:
 - Respect des contraintes budgétaires.
 - Accord concernant des travaux supplémentaires.
 - Changement du taux de rémunération des travaux.
- Si possible, ne laissez pas les difficultés ou les obstacles – qu'ils soient d'ordre technique, financier ou politique – empêcher une communication efficace. Cela pourrait nuire considérablement à votre réputation et susciter des rumeurs sur la viabilité du projet.

Responsables/chef de file: Collectivités locales, opérateur privé

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé

Reconduction et résiliation

Processus principal
pages 110 / 111

Processus de régulation
pages 111 à 113

Processus de support
page 113

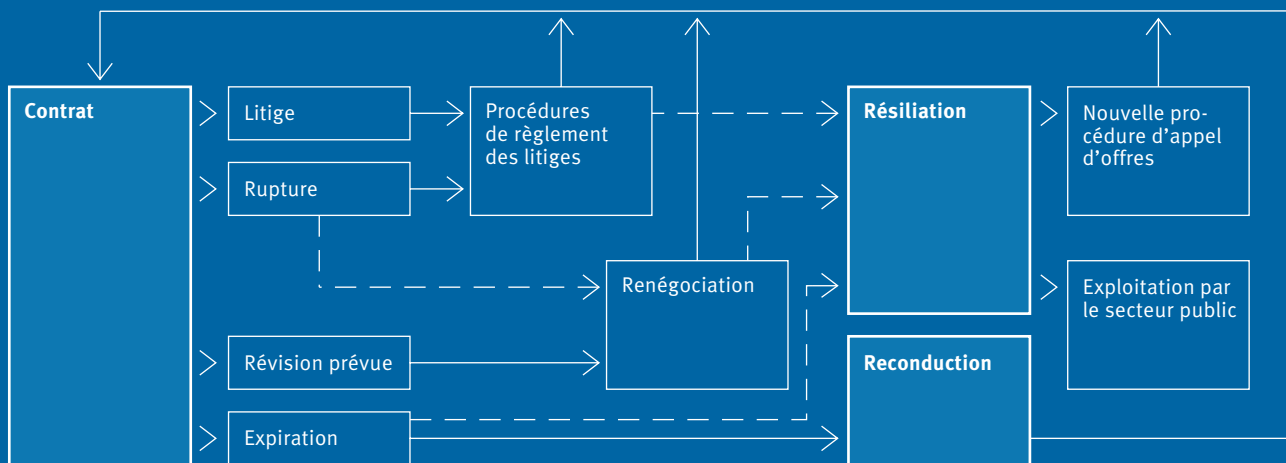


Figure 7: Cas de litiges, de révision et de résiliation du contrat

Missions et défis à relever au cours de la phase de reconduction et résiliation

Un contrat peut prendre fin simplement en raison de l'expiration de la période contractuelle ou parce qu'un évènement donné entraîne sa résiliation anticipée. Il convient de définir dans le contrat les règles de résiliation pour les deux types de cas.

Principales missions:

- **Fourniture du service:** garantie de la continuité de service.
- **Transfert des actifs:** vérification de l'état des actifs et des installations conformément aux stipulations du contrat (si la responsabilité des actifs figure au contrat, p. ex: concession, affermage).

Principaux défis à relever:

- En cas d'expiration normale du contrat:
 - **Continuité:** transfert au nouvel opérateur sans interruption de service.
 - **Équité:** absence de pertes financières pour l'opérateur privé en vigueur et les collectivités locales.
- En cas de résiliation anticipée:
 - **Continuité:** maintien du service fourni aux consommateurs sans interruption.
 - **Équité:** gestion et règlement équitables des litiges en toute transparence.

Commentaires de directives pour la phase de reconduction et résiliation

Commentaires de directives pour le processus principal de la phase de reconduction et résiliation

· Motivations partagées

5.01 Transfert après l'expiration du contrat

- Après l'expiration du contrat, le successeur de l'opérateur (public ou privé) assume la responsabilité de l'exploitation.
- Il convient de définir des périodes d'essai (dans le cadre du contrat en vigueur), en cas d'exploitation des installations par la main-d'œuvre et le nouvel opérateur, supervisées par l'entrepreneur sortant, en vue de repérer toute faiblesse potentielle. Il est nécessaire de parvenir à un accord sur l'obligation éventuelle de l'entrepreneur sortant de remédier à ces faiblesses.
- Accordez une attention particulière aux éléments suivants:
 - Difficultés habituelles de transfert du personnel, d'information, et des outils mis au point par l'opérateur privé (p. ex. applications dans le domaine des technologies de l'information).
 - Veillez à ce que les manuels, descriptions de processus, etc., soient rédigés et exploitables.
- Les conditions de transfert doivent être fixées clairement dans le contrat.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, opérateur, comité des parties prenantes

· Rendre compte
· Gestion proactive des risques
· Transparence
· Orientation vers les résultats

5.02 Respect des procédures d'arbitrage définies dans le cadre des litiges entre les parties contractantes

Des litiges graves peuvent survenir à tout moment au cours de la période contractuelle et dans le cadre de la résiliation du contrat.

- Les organismes compétents en matière d'arbitrage doivent figurer dans le contrat, en fonction de la gravité du litige. Citons notamment:
 - Organisme de réglementation.
 - Commission des litiges disposant de compétences juridiques, techniques et financières, nommée selon les règles convenues (cf. Commentaire de directive 2.20 ci-dessus).
 - Commissions d'arbitrage spécialisées (p. ex: Conseil de l'environnement).
 - Arbitres nommés par des organismes professionnels (ex: organismes comptables ou techniques) généralement désignés dans les documents contractuels.
- Les mesures à adopter en cas d'exécution défectueuse doivent être prévues dans le contrat (cf. Commentaire de directive 3.06 ci-dessus). Les mécanismes d'arbitrage et les mesures correctives doivent être enclenchés dès le constat de tels déficits de performance.
- Participation de toutes les parties aux procédures de médiation,

d'arbitrage, ou autres procédures administratives de règlement des litiges mentionnées dans le contrat.

- Détermination claire de la nature du litige par le partenaire public et l'opérateur privé, et notification de l'historique des manquements de l'une des deux parties.
- Information du public sur la procédure d'arbitrage.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé

· Orientation vers les résultats

[Lectures complémentaires]
WB2003: Price caps, efficiency payoffs, and infrastructure renegotiation in Latin America

5.03 Conduite équitable des renégociations

Les contrats à long terme ne sont pas immuables. Ils exigent un suivi, un examen perpétuel, une révision, et parfois une renégociation en vue d'assurer leur validité sur l'ensemble du cycle de vie du projet.

- Choix d'une période pas trop longue entre les renégociations, garantissant la flexibilité du contrat.
- Définition de critères entraînant une renégociation imprévue.
- Traitement de toute proposition de renégociation des termes du contrat comme une proposition de la phase 2 de ce processus. Il peut s'avérer judicieux de recourir à une aide extérieure (expert ou facilitateur).

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Opérateur privé, collectivités locales, organisme de régulation

Commentaires de directives pour le processus de régulation de la phase de reconduction et résiliation

· Orientation vers les résultats

5.04 Mesures de précaution

Adoption de mesures visant à assurer la continuité du service en cas de résiliation anticipée et imprévue du contrat:

- Création d'un fonds financé par le secteur public et l'opérateur privé (modalités à fixer dans le contrat).
- Nomination d'un administrateur chargé d'assurer la continuité des services fournis aux clients avant la fin du contrat de l'opérateur privé. Cet administrateur sera rémunéré sur les recettes issues des tarifs.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Opérateur privé, collectivités locales, organisme de régulation

· Transparence
· Rendre compte
· Orientation vers les résultats

5.05 Qualification des infractions menant à une rupture du contrat

L'infraction peut être signalée par l'organisme de régulation ou par le biais d'une réclamation officielle. Une infraction peut être mineure ou grave:

- Qualification préalable des infractions par l'organisme de régulation sur la base des dispositions contractuelles (cf. Commentaires de directives (3.06, 3.07 ci-dessus), notamment:
 - Absence d'un service d'urgence fourni par l'opérateur privé en

- cas de coupure d'eau pendant une longue période. (Il s'agit d'une infraction grave si elle concerne une vaste zone.)
- Coupure d'eau non programmée. (Il peut s'agir d'une infraction grave en cas de coupure prolongée.)
- Défaut d'information sur les coupures d'eau programmées par l'opérateur privé. (Il s'agit d'une infraction grave si elle concerne une vaste zone.)
- Non-respect des obligations contractuelles de l'opérateur privé, consistant à informer l'organisme de régulation ou les clients.
- Non-respect des normes convenues en matière de service clients par l'opérateur privé (cf. Commentaire de directive 4.06 ci-dessus).
- Rejet d'eau traitée par l'opérateur privé, non conforme aux normes de qualité.
- Distribution d'eau non conforme aux normes de qualité.
- Modification des tarifs sans accord préalable de l'organisme de régulation: détournement de biens ou de fonds: emploi abusif ou rétention des droits de réglementation.
- Défaut d'exécution par l'opérateur privé des missions définies dans le contrat.
- Trois infractions graves de la part de l'opérateur privé au cours d'une période donnée constituent un manquement au contrat.
- L'organisme de régulation juge par ailleurs si le partenaire du secteur public se conforme à ses obligations contractuelles et à ses obligations de règlement.
- Les conséquences de la résiliation à l'initiative ou par la faute du partenaire du secteur public ou de l'opérateur privé sont détaillées dans les Commentaires de directives 3.06 et 3.07 ci-dessus.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation, comité des parties prenantes

· **Transparence**

5.06 Garantie de la transparence

Les cas de renégociation et de résiliation (anticipée) ou de reconduction du contrat représentent des situations délicates, tout comme les phases de préparation et de planification.

- Veillez à prendre les mesures suivantes:
 - Caractère public de tous les aspects d'un litige.
 - Consultation de la population locale durant la renégociation.
- Lors de la mise au point d'une stratégie de sortie:
 - L'organisme de régulation est tenu d'assurer la transparence de l'ensemble des négociations et du résultat final, et le transfert en douceur à un autre opérateur.
 - Évitez l'emprise réglementaire par les hommes politiques, l'opérateur ou le public lors de la mise au point de la stratégie de sortie.
- Rapport annuels à produire, comportant les éléments suivants:
 - Conformité avec les réglementations.
 - Satisfaction des critères relatifs au service clients.
 - Amendes et pénalités imposées.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Organisme de régulation

5.07 Initiation d'une nouvelle procédure d'appel d'offres

Décidez du lancement éventuel d'une nouvelle procédure d'appel d'offres en coopération avec l'opérateur privé sortant :

- Ce dernier peut participer à la procédure d'appel d'offres pour le nouveau projet de PPP, sous réserve d'absence de manquement au contrat.
 - Si l'opérateur privé sortant n'est pas retenu au cours de la procédure d'appel d'offres, mais a investi dans les services, il recevra l'équivalent de la valeur de ces investissements, établie par les documents comptables. Si l'opérateur privé ou les collectivités locales réfutent cette valeur, un auditeur technique, accepté au préalable par les deux parties, se prononcera. A défaut de règlement du litige, les deux parties pourront porter l'affaire en justice.
- Traitement de la nouvelle procédure d'appel d'offres comme dans les phases 1 à 3 du processus.

Responsables/chef de file: Organisme de régulation

Acteurs potentiels: Collectivités locales, opérateur privé

Commentaires de directives pour le processus de support de la phase de reconduction et résiliation

5.08 [p. prenantes] Maintien d'une coopération dynamique entre les parties prenantes

- Après l'expiration du projet et la mise en service réussie de l'ensemble des installations, la coopération des parties prenantes peut se limiter à des réunions entre les intéressés concernant le service clients et des réunions de routine avec les communautés et les pays voisins susceptibles d'être affectés par le fonctionnement des installations.
- Tenez les parties prenantes informées de toutes les mesures prises au cours de cette phase.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Opérateur privé, collectivités locales, comité des parties prenantes

5.09 [p. prenantes] Participation des parties prenantes à l'évaluation de la stratégie de sortie

- En cas de renégociation du contrat ou de litige à son sujet, le public et l'ensemble des parties prenantes doivent être tenus informés de la nature du litige, et de l'historique de l'administration du contrat.
- En cas de renégociation du contrat due à des causes imprévues, il faudrait organiser un débat public par le biais du Comité des parties prenantes sur les tarifs de l'eau afin de déterminer la convention de niveau de service souhaitée par rapport au tarif acceptable.
- Il convient de consulter également le Comité des parties prenantes en vue d'aboutir à une stratégie de sortie efficace qui ne provoquera pas une interruption de service, mais assurera une transition en douceur.

Responsables/chef de file: Collectivités locales

Acteurs potentiels: Collectivités locales, comité des parties prenantes

Annexe

Références de la Boîte à outils / documentation

12 Conflict Resolution Skills (www.crnhq.org/twelveskills.html). Conflict Resolution Network (CRN) (last accessed in March 2005). [Outil; lien n° 28]

Aarhus-Convention: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters (www.unece.org/env/pp). UNECE (last accessed in March 2005). Geneva, United Nations Economic Commission for Europe [Lecture complémentaire; lien n° 21]

An Alternative Model for Financing Water Projects. IADB (2002). Washington DC, Inter-American Development Bank [Lecture complémentaire; lien n° 52]

Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit. World Bank/PPIAF (2005). Washington DC, The World Bank [Outil; liens n° 39, 83 et 88]

Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor. McIntosh, A. (2003). Manila, Asian Development Bank [Lecture complémentaire; lien n° 4]

Beyond Cost Recovery: setting user charges for financial, economic, and social goals. ADB (2004). Manila, Asian Development Bank [Lecture complémentaire; liens n° 60 et 69]

Building Local Credit Systems. World Bank (2000). Washington DC, The World Bank [Lecture complémentaire; lien n° 53]

Can the Principles of Franchising Be Used to Improve Water Supply and Sanitation Services? – A Preliminary Analysis. van Ginneken, M., Tyler, R., and Tagg, D. (2004). Water Supply & Sanitation Working Notes, Note No. 2; Washington DC, The World Bank [Lecture complémentaire; lien n° 44]

Citizens as Partners; OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making. OECD (2001). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development [Outil; lien n° 22]

Connecting Markets and Cities; The Case of Tamil Nadu Urban Development Fund (India). Pradhan, HK (2004). [Meilleure pratique; lien n° 51]

Criteria for Water and Wastewater Utility Regulation. Standard & Poor's (1999). [Outil; lien n° 55]

Customer relations management, Part A: Introduction. DFID/WELL (2001). Water and Environmental Health at London and Loughborough [Lecture complémentaire; lien n° 89]

Customer relations management, Part B: Draft Customer Service Guidelines. DFID/WELL (2001). Water and Environmental Health at London and Loughborough [Outil; lien n° 90]

Database of cost and performance information for water and sanitation utilities: www.IB-Net.org. IBNET (last accessed in March 2005). [Outil; lien n° 94]

Developing a Non-Revenue Water Reduction Strategy; Part 1: Investigating and Assessing Water Losses; Part 2: Planning and Implementing the Strategy. Liemberger, R., and Farley, M. (2004). Paper presented at the IWA's 4th World Water Congress, Marrakech, September 2004 [Lecture complémentaire; lien n° 34]

Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure/water supply. ADB (2000). Manila, Asian Development Bank [Lecture complémentaire; lien n° 76]

Effective Strategic Planning for Urban Sanitation Services. Tayler, K., and Parkinson, J. (2003). Research Note 1/03; London, GHK [Lecture complémentaire; lien n° 36]

Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water Services in Côte d'Ivoire and Senegal. Environmental Resources Management (2002). Washington DC, The World Bank [Meilleure pratique; lien n° 42]

Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners. Baker, J.L. (2000). Washington DC, The World Bank [Outil; lien n° 27]

Foreign exchange risk mitigation for power and water projects in developing countries. World Bank (2003). Washington DC, The World Bank [Lecture complémentaire; lien n° 75]

Guidelines on Municipal Wastewater Management – A practical guide for decision-makers and professionals on how to plan, design, and finance appropriate and environmentally sound municipal wastewater discharge systems. UNEP/WHO/UN-HABITAT/WSSCC (2004). Version 3; United Nations Environment Programme [Outil; lien n° 37]

Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects. ADB (1999). Manila, Asian Development Bank [Outil; lien n° 7 et 54]

Ideas for Water Awareness Campaigns. Schaap, W., and van Steenberg, F. (2002). Global Water Partnership (GWP) [Outil; lien n° 30]

Incentive-Based Subsidies (Chile). World Bank (2001). Washington DC, The World Bank [Meilleure pratique; lien n° 62]

Independent entrepreneurs in Latin America: The other private sector in water services. Solo, T.M. (2003). Washington DC, The World Bank [Lecture complémentaire; lien n° 11]

Independent Water and Sanitation Providers in African Cities. WSP-AF (2000). Nairobi, Water and Sanitation Program – Africa Region [Meilleure pratique; lien n° 10]

- Innovations and solutions for financing water and sanitation investments (Bond Issue in Ahmedabad, India).** PADCO, Inc. (2003). Background paper for The Third World Water Forum in Kyoto, Japan [*Meilleure pratique; lien n° 49*]
- Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal.** Brocklehurst, C., and Janssens, J. (2004). Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper No. 1; Washington DC, The World Bank [*Meilleure pratique; lien n° 40*]
- Key Issues of Tariff Reform in the Water Sector in the EECCA.** OECD (2004). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development [*Lecture complémentaire; liens n°s 61 et 70*]
- Links to ecological sanitation: www.gtz.de/ecosan/english/; www.sanicon.net; www.iees.ch/news.html; www.mvula.co.za/pages/work7.html; www.ecological-engineering.com** (last accessed in March 2005). [*Lecture complémentaire; lien n° 35*]
- Log Frame Example: www.lboro.ac.uk/well/resources/publications/guidance-manual/app1-lfs.pdf** (last accessed in March 2005). [*Outil; lien n° 38*]
- Method Guide to Inform, Awareness-Raising & Train the Public Respect to Water Problems.** Académie de l'Eau (2001). Nanterre, Académie de l'Eau [*Outil; lien n° 32*]
- Microcredit for Sanitation (www.lboro.ac.uk/orgs/well/resources/fact-sheets/fact-sheets-htm/mcfs.htm).** Saywell, D. (last accessed in March 2005). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) [*Outil; lien n° 72*]
- Mobilizing local funds in Casablanca, Morocco.** [*Meilleure pratique; lien n° 46*]
- Mobilizing Resources for Sanitation (Burkina Faso).** Savina, A., and Kolsky, P. (2004). Nairobi, Water and Sanitation Program – Africa Region [*Meilleure pratique; lien n° 65*]
- Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision.** ERM in association with Stephen Meyers Associates and Hydroconseil; Kingdom, W.D. (2005). Water Supply & Sanitation Working Notes, Note No. 1; Washington DC, The World Bank [*Meilleure pratique; lien n° 43*]
- Nouveau modèle de cahier des charges de l'affermage du service public de distribution de l'eau potable.** Service Public (2000, 2001). [*Meilleure pratique; lien n° 41*]
- OBA Payment Mechanisms and Risk Mitigation.** Cockburn, M., and Yapp, T. (2004). OBA Working Paper Series, Paper No. 2, June 2004; Global Partnership on Output-Based Aid [*Outil; liens n°s 68 et 87*]
- Online ToolBox on Integrated Water Resources Management (IWRM ToolBox) under www.Gwpforum.org.** Global Water Partnership (last accessed in March 2005). [*Outil; lien n° 8*]
- Output-Based Aid: Possible Applications in the Design of Water Concessions.** Marin, P. (2002). Washington DC, The World Bank [*Lecture complémentaire; liens n°s 66 et 85*]
- Pension Funds in Infrastructure Project Finance: Regulations and Instrument Design.** Vives, A. (1999). Washington DC, Inter-American Development Bank [*Lecture complémentaire; lien n° 47*]
- Performance Monitoring of Microcontracts for the Procurement of Urban Infrastructure.** WEDC (2000). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) [*Outil; lien n° 92*]
- Piaseczno, Poland: Market development study Eastern Europe and Central Asia.** World Bank/OECD (2004). Washington DC, The World Bank [*Meilleure pratique; lien n° 56*]
- Policy Principles: Framework for Sustainable Partnerships.** SDC, seco and Swiss Re (2005). Bern, Swiss Agency for Development and Cooperation, Swiss State Secretariat for Economic Affairs, and Swiss Re [*Outil; liens n°s 14 et 25*]
- PPA Project in Manila: Process & Initial Results.** Cook, P., and Stevens, J. (2001). Presentation at the World Bank Forum, February 2001 [*Meilleure pratique; lien n° 95*]
- PPIAF Labor Toolkit: Labour Issues in Infrastructure Reform.** Public-Private Infrastructure Advisory Facility [*Outil; lien n° 78*]
- PPIAF Toolkit: A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure.** PPIAF (1999). Public-Private Infrastructure Advisory Facility [*Outil; lien n° 33*]
- Price Caps, Efficiency Payoffs and Infrastructure Contract Renegotiation in Latin America.** Estache, A., Guasch, J.L., and Trujillo, L. (2003). World Bank Policy Research Working Paper No. 3129; Washington DC, The World Bank [*Lecture complémentaire; lien n° 96*]
- Private Business, Public Owners – Government shareholdings in water companies.** WSSCC/Government of Netherlands (2000). [*Lecture complémentaire; lien n° 58*]
- Private Sector Participation: Recent Findings and Assessments, Experiences of GTZ MEN-REM.** GTZ (2004). Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [*Lecture complémentaire; lien n° 57*]
- Procurement Guidelines from EBRD, World Bank, ADB, AfDB and IADB.** [*Lecture complémentaire; lien n° 82*]
- Pro-SSIPWP regulation (VIETNAM).** ADB (2003). Manila, Asian Development Bank [*Meilleure pratique; lien n° 17*]
- PRSP and water – Failing the poor?** Calaguas, B., and O'Connell, M. (2001). Discussion Paper; London, WaterAid [*Lecture complémentaire; lien n° 2*]
- Public-Private Partnerships and the Poor – 3. Regulation.** Halcrow Management Sciences (2002). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) [*Lecture complémentaire; lien n° 16*]
- Public Procurement: Integrity pact for public contracting; Public Sector: Anticorruption initiatives at local level; Business Principles for Countering Bribery (www.transparency.org).** Transparency International (last accessed in March 2005). [*Outil; lien n° 84*]

Regulatory schemes for water provision in theory and practice.

Chavez, C., and Quiroga, M. (2002). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development
[Lecture complémentaire; lien n° 15]

Restructuring within public utility in Uganda: Internally

delegated area management contracts. Harrison, M. (2004).
Power Point Presentation *[Lecture complémentaire; lien n° 59]*

Sanitation is a business: Approaches for demand-oriented

policies. Swiss Development Cooperation (SDC 2004)
[Meilleure pratique; lien n° 97]

Small enterprises and water provision in Kibera, Nairobi.

WEDC (2002). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) *[Lecture complémentaire; lien n° 79]*

Small-piped water networks: Helping local entrepreneurs to

invest. Conan, H. (2003). Manila, Asian Development Bank
[Lecture complémentaire; lien n° 12]

Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions

into Bank-Supported Projects. World Bank (2003). Washington DC, The World Bank *[Outil; liens n° 19 et 24]*

Stakeholder Analysis Worksheet. World Bank (1998).

Washington DC, The World Bank *[Outil; lien n° 20]*

Standards for Drinking Water Quality. WHO (2004).

Geneva, World Health Organisation *[Outil; lien n° 80]*

Success Factors in Self-Financing Local Water Management.

Netherlands Water Partnership (2003). Contribution to the Third World Water Forum, which was held in March 2003 in Kyoto, Japan
[Meilleure pratique; lien n° 45]

Tapping the Private Sector: Approaches to Managing Risk in

Water and Sanitation. World Bank (1999). Washington DC, The World Bank *[Lecture complémentaire; lien n° 77]*

The Partnership Paperchase: Structuring Partnership Agreements in Water and Sanitation in Low-Income Communities.

BPD (2004). London, Building Partnerships for Development in Water and Sanitation *[Lecture complémentaire; liens n° 81 et 91]*

The Purist's Partnership: Debunking the Terminology of

Partnerships. Caplan, K. (2003). London, Building Partnerships for Development in Water and Sanitation
[Lecture complémentaire; lien n° 23]

The Role of Development Finance Institutions: Lessons from Southern Africa of Best Practices for Their Effective Management

(Bond Issue in Johannesburg). Jackson, B. (2004).
Power Point Presentation *[Meilleure pratique; lien n° 50]*

Toolkits for Urban Governance (http://www.un-habitat.org/campaigns/governance/activities_7.asp).

UN-HABITAT (last accessed in March 2005). *[Outil; lien n° 26]*

Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries. WHO (2000).

Geneva, World Health Organisation; Addendum to WHO Tools by Sohail, M., and Cotton, A.P. (2002). Tools for sustainable operation and maintenance of urban infrastructure. Loughborough University;

Water, Engineering and Development Centre (WEDC)

[Outil; liens n° 3 et 93]

Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity. DFID (2002).

London, Department for International Development *[Outil; lien n° 18]*

Tools to support transparency in local governance.

UN-HABITAT (2004). United Nations Human Settlements Programme *[Outil; lien n° 13]*

Urban Water Supply Innovations in Côte d'Ivoire: How Cross-Subsidies Help the Poor. WSP-AF (2002).

Nairobi, Water and Sanitation Program – Africa Region *[Meilleure pratique; lien n° 64]*

Water and Sanitation for All (WASH): Materials for Sanitation Campaigns (www.wsscc.org). WSSCC (last accessed in March

2005). Water Supply and Sanitation Collaborative Council
[Outil; lien n° 29]

Water supply and sanitation in PRSP initiatives. WSP (2002).

Washington DC, Water and Sanitation Program
[Lecture complémentaire; lien n° 1]

Water Tariff Design in Developing Countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs (IBTs) and Advantages of Uniform Price

with Rebate (UPR) Designs. Boland, J., and Whittington, D.
[Lecture complémentaire; lien n° 71]

Water Tariffs and Subsidies in South Asia: Do current water subsidies reach the poor? WSP/PPIAF (2003).

Washington DC, Water and Sanitation Program *[Lecture complémentaire; lien n° 63]*

Willingness-to-pay surveys – A streamlined approach.

Wedgwood, A., and Sansom, K. (2003). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC)
[Outil; lien n° 6]

www.accessinitiative.org. The Access Initiative (TAI)

(last accessed in March 2005). *[Lecture complémentaire; lien n° 31]*

www.developmentfunds.org. International Association of Local and Regional Development Funds in Emerging Markets (IADF) (last accessed in March 2005). *[Lecture complémentaire; lien n° 48]*

www.gpoba.org. Global Partnership on Output-Based Aid (GPOBA) (last accessed in March 2005). *[Lecture complémentaire; liens n° 67 et 86]*

www.irc.nl/page/7702. Association of Private Water Operators in Uganda (APWO Uganda) (last accessed in March 2005).
[Meilleure pratique; lien n° 9]

www.microfinancegateway.org. The Microfinance Gateway (last accessed in March 2005). *[Lecture complémentaire; lien n° 73]*

www.worldbank.org/guarantees. World Bank (last accessed in March 2005). *[Lecture complémentaire; lien n° 74]*

www.worldbank.org/poverty; www.povertymap.net. World Bank (last accessed in March 2005). *[Outil; lien n° 5]*

Glossaire

Remarque préliminaire: plusieurs définitions sont applicables à la plupart des termes énumérés ci-dessous. Ce glossaire indique le sens à privilégier dans les présents documents. Si possible, la source des définitions est donnée entre parenthèses.

(Associations de) consommateurs d'eau

Individu ou groupe d'individus requérant un accès à de l'eau dans un lieu donné et de manière régulière. Le terme «association de consommateurs» implique un certain regroupement de plusieurs utilisateurs, avec une communauté d'intérêts et de responsabilités quant aux services d'eau.

Analyse coûts-avantages

L'analyse coûts-avantages offre un moyen de comparaison systématique de la valeur des résultats avec la valeur des ressources mises en œuvre pour y parvenir. Elle mesure la rentabilité économique de la technologie ou du projet proposé(e). En présence de plusieurs options à examiner au cours de la prise de décision, il est utile de les évaluer à l'aide d'un critère commun. L'analyse coûts-avantages se rapporte à tout type de méthode structurée aux fins d'évaluation des options de décision.

Assainissement (de l'environnement)

Interventions en vue de réduire le risque de maladies humaines grâce à un cadre de vie salubre, assorties de mesures visant à enrayer le cycle de la maladie (OMS). Cela comprend généralement l'élimination et le traitement des excréments humains, des déchets solides et des eaux usées, ainsi que l'élimination, la gestion hygiénique, la restriction des vecteurs de maladie et l'accès à des installations sanitaires réservées à l'hygiène corporelle et domestique. Dans le cadre du présent document, le terme «assainissement» ne couvre pas le traitement et l'élimination des déchets solides.

Bénéfice juste

Bénéfice nécessaire pour inciter les propriétaires d'une entreprise à la maintenir en activité. (BAD)

Besoin fondamental

Niveau minimal d'un service public que la société souhaiterait fournir à chacun. (BAD)

Branchement

Approvisionnement en eau et/ou services d'assainissement reliés au réseau fournis à un utilisateur (client) selon des conditions commerciales dans le cadre d'un système d'adduction d'eau. Le branchement lui-même est normalement rémunéré par le règlement des frais de branchement. La consommation d'eau est généralement mesurée par l'intermédiaire de compteurs, puis facturée au client, suivant un tarif.

Concession

Forme de contrat où une entreprise privée acquiert le droit de fournir un service selon un niveau ou un cahier des charges donné, pour une période déterminée, généralement pour le compte des pouvoirs publics ou d'une agence gouvernementale.

L'entreprise privée assure l'exploitation et la gestion du système, réalise en général les investissements nécessaires et assume les risques commerciaux pendant la période de concession convenue, souvent comprise entre 25 et 30 ans. Cela permet à l'entrepreneur de récupérer le capital investi. Les pouvoirs publics jouent surtout un rôle de réglementation dans les contrats de concession, en tant que propriétaires des actifs.

Consommation d'eau

Dans le cadre du présent document, ce terme est réservé à l'usage domestique, commercial, industriel et municipal. Il comprend la production d'eaux usées.

Contrat d'affermage

Un contrat d'affermage est une convention écrite entre un organisme public, propriétaire d'une installation/d'un bien, et un opérateur, qui stipule les conditions de détention de l'installation/du bien par l'opérateur pendant une période donnée et moyennant le paiement d'un loyer. Conformément à ce type de contrat, l'entreprise privée assure l'exploitation et la maintenance des actifs et assume les risques commerciaux, fournit des services aux clients et tire directement ses revenus des tarifs. Contrairement au contrat de concession, l'opérateur privé n'investit pas dans les infrastructures, et donc ne touche que la part de revenus qui couvre les coûts d'exploitation et de maintenance. Le partenaire du secteur public prend à sa charge les coûts d'investissement. La durée usuelle d'un contrat d'affermage est de 6 à 10 ans.

Contrat de gestion

Convention contractuelle où la gestion, l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure publique sont transférées au secteur privé; en revanche, la propriété, les dépenses d'équipement et le risque commercial relèvent du secteur public, en général pour une durée d'environ 5 ans. Il existe souvent un élément lié à la performance dans la rémunération de l'opérateur privé. Il s'agit donc d'un contrat à risque modéré, mais qui engage davantage la responsabilité de l'opérateur privé qu'un contrat de service.

Contrat de PPP

Accord ayant force obligatoire, conclu entre deux participants ou plus conformément à la législation applicable, avec pour objectif le développement et la mise en œuvre d'un PPP dans le cadre de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Coûts d'exploitation et de maintenance

Coûts nécessaires à l'exploitation du système d'approvisionnement en eau et/ou d'assainissement et à la maintenance de l'infrastructure existante, y compris charges locatives, paiements à l'organisme de réglementation, droits et taxes, etc.

Coûts de transaction

Délaï, efforts et fonds nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de PSP, y compris consultation, renforcement des capacités

institutionnelles, adaptation des cadres juridiques, processus multipartites, etc., incluant les coûts de la procédure d'adjudication et les coûts d'établissement des modalités de financement.

Décentralisation

Transfert de l'autorité et de la responsabilité des fonctions publiques de l'administration centralisée aux autorités intermédiaires ou locales ou aux organismes gouvernementaux quasi indépendants et/ou au secteur privé.

Développement durable/durabilité

Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (rapport Brundtland). Bien qu'il n'existe aucune interprétation de ce terme universellement acceptée, il comporte en règle générale trois dimensions :

- économique;
- sociale;
- environnementale (PNUD).

Emprise réglementaire

Il s'agit d'un terme économique décrivant une situation où un opérateur (ou un groupe d'opérateurs) sur le marché use de son influence ou de ses ressources pour extorquer une décision, ou une absence de décision, pour son propre compte plutôt que pour le compte de la société dans son ensemble. Elle est associée aux modèles de comportement de la part de l'organisme de réglementation, qui correspondent à une ou plusieurs des situations suivantes :

- l'organisme de réglementation a tendance à favoriser les intérêts du producteur par rapport à ceux des consommateurs;
- l'organisme de réglementation en est venu à surprotéger les entreprises réglementées;
- l'organisme de réglementation a tendance à adopter des objectifs très proches de ceux des entreprises qu'il est censé encadrer.

Entreprise de services publics

Entreprise privée ou publique qui détient un monopole légal sur la fourniture d'un bien ou d'un service. Les pouvoirs publics réglementent généralement l'exploitation d'une entreprise privée de services publics. (BAD)

Facilitateur/facilitateur du PPP

Entité qui facilite la rédaction d'un contrat de PPP, fournit une assistance au cours des négociations, de l'établissement et de la mise en œuvre des PPP, et au cours de l'arbitrage des différends. Ce terme inclut les institutions de financement et les agences de développement, dans la mesure où elles jouent un rôle de facilitateur entre les parties contractantes.

Force majeure

Evènement ou effet qui ne peut être raisonnablement anticipé ou contrôlé.

Fournisseurs commerciaux de service d'approvisionnement en eau et d'assainissement

Prestataires publics ou privés de service d'approvisionnement en eau et d'assainissement, régis par des conditions commerciales et recherchant un retour sur investissement suffisant.

Fournisseurs de service dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Organismes (à but lucratif, non lucratif, gouvernementaux, municipaux, entreprises privées) immatriculés officiellement et reconnus comme prestataires de services d'eau et d'assainissement dans une zone donnée.

Fournisseurs indépendants dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (ou fournisseurs à petite échelle)

Petites entreprises, souvent du secteur informel, proposant des biens et des services dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Exemples : vendeurs d'eau; fabricants d'éléments de latrines, de pompes manuelles, de fosses septiques; foreurs privés.

Gestion de l'eau

La gestion de l'eau désigne la série de processus politiques, organisationnels et administratifs qui permettent l'expression des intérêts locaux, la prise en compte de la participation, la prise de décisions et leur mise en œuvre, et l'obligation de rendre compte des décideurs dans le cadre du développement et de la gestion des ressources en eau et de la fourniture de services d'eau. (Bakker, 2003)

Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)

Concept visant à fournir la quantité d'eau requise d'une qualité admissible au lieu souhaité dans le délai indiqué, à l'aide de systèmes organisationnels et technologiques et d'autres ressources de manière durable. Système qui se fonde sur la prise en compte de l'ensemble des ressources potentielles en eau, sur les méthodes hydrographiques et l'exploitation rationnelle des ressources en eau, sur la coordination des intérêts intersectoriels et de tous les échelons de la hiérarchie, avec la participation de tous les consommateurs d'eau. Cette gestion garantit le respect de l'environnement et l'approvisionnement durable en eau à la société et au milieu naturel. (IWMI)

Groupes d'utilisateurs

Les groupes d'utilisateurs se définissent en fonction du type de consommateur d'eau, de la consommation moyenne d'eau et de structures spécifiques de tarifs.

Exemples : (a) foyers en zones résidentielles; (b) résidents en immeubles; (c) utilisateurs commerciaux; (d) utilisateurs industriels; (e) consommation d'eau par la municipalité.

Indexation

Ajustement du niveau des prix en fonction des fluctuations d'indicateurs économiques, essentiellement lié au taux d'inflation ou de déflation dans l'économie en question.

Méthode d'évaluation contingente

Méthode directe d'évaluation non commerciale où les consommateurs sont interrogés directement sur leur propension à payer pour une quantité ou une qualité spécifique de biens ou de services, tels que l'approvisionnement en eau.

Objectif de chiffre d'affaires

Chiffre d'affaires à tirer d'un tarif en vue d'assurer un financement durable à l'entreprise de services publics. (BAD)

Opérateurs

Opérateurs publics ou privés du service d'eau, officiels ou informels.

Organisme de réglementation/de régulation

Institution(s) publique(s) et/ou indépendante(s), qui procède(nt) au suivi et à l'observation des activités et du comportement des opérateurs, en mettant l'accent sur la conformité avec le contrat de PPP. Il assure également la surveillance des tarifs et des services, gère les processus de remaniement et arbitre les litiges entre les consommateurs et les fournisseurs de services.

Partenariat

En général: individus et/ou organismes qui collaborent en vue d'atteindre des objectifs convenus mutuellement. Le concept de partenariat sous-entend des objectifs communs, une responsabilité conjointe quant aux résultats, une obligation distincte de rendre compte et des obligations réciproques. Parmi les partenaires, citons les pouvoirs publics, la société civile, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles et commerciales, les organismes multilatéraux, les entreprises privées, etc. (OCDE)

Partenariat public-privé (PPP)

Accord entre le secteur public et un organisme du secteur privé, qui prévoit le partage des risques, des responsabilités et parfois des investissements par les deux parties. Dans le cadre des contrats de PPP, une agence gouvernementale confie en général à un partenaire du secteur privé la rénovation, la construction, l'exploitation, la maintenance et/ou la gestion d'une installation ou d'un système, en totalité ou en partie, qui fournit un service public. Le PPP diffère de la PSP, dans le sens où le secteur privé assume une plus grande responsabilité quant à la prestation de service. (WEDC, USGAO)

Dans le présent document, PPP désigne toujours les Partenariats contractuels public-privé dans le domaine des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Participation des parties prenantes

La participation des parties prenantes signifie que les personnes affectées par les processus décisionnels sont aptes à se faire entendre. Cela exige une consultation au cours de la prise de décision, ainsi que l'expression des intérêts, soit via une participation directe, soit par le biais de représentants qui ont une obligation effective de rendre compte à ceux qu'ils représentent.

Partie contractante

Participant qui a conclu un contrat de PPP avec un ou plusieurs autres participants et qui est lié par les termes de ce contrat.

Parties prenantes

Agences, organismes, groupes ou individus ayant un intérêt direct ou indirect, ou étant affectées par un projet, un programme ou une intervention; par exemple: autorités nationales et locales, municipalités, résidents, consommateurs d'eau, hommes politiques, prestataires de services, fournisseurs et entrepreneurs.

Petites villes

Les petites villes sont des agglomérations suffisamment grandes et denses pour bénéficier des économies d'échelle offertes par les systèmes d'adduction, mais trop modestes et trop dispersées pour être efficacement gérées par une compagnie des eaux urbaine traditionnelle. Elles nécessitent des contrats de gestion formels, une base juridique concernant la propriété et la gestion, et une capacité de développement pour répondre à la demande croissante en eau. Les petites villes ont en général une population de 5 000 à 50 000 habitants (chiffres indicatifs). (Conférence

électronique pour l'eau et pour l'assainissement dans les petites villes)

Politique en faveur des pauvres

Orientation des activités sur la catégorie sociale à faible revenu, qui dispose rarement d'un accès suffisant aux services d'approvisionnement en eau de qualité suffisante et à un prix abordable. Une politique en faveur des pauvres suppose que l'objectif global est le bénéfice apporté aux populations défavorisées, tandis qu'une politique axée sur la pauvreté implique un degré supplémentaire dans la sélection.

Principales parties prenantes

Participants directement impliqués dans le partenariat public-privé, à savoir les parties contractantes, les autres agences gouvernementales, les grands organismes du secteur, les donateurs, les institutions de financement et les facilitateurs, mais excepté les participants vaguement associés ou consultés qui ne jouent aucun rôle actif au sein du PPP.

Processus décisionnel participatif intégré

Processus décisionnel participatif consistant en un ou plusieurs débats avec les délégués des différents participants, sur la base d'informations et de connaissances solides sur le plan social; prise en compte explicite dans sa conception et son déroulement de la présence des diverses valeurs et intégration au sein d'un système de gouvernance inclusif et hétérogène (contexte institutionnel, réglementaire, social). (Projet consultatif)

Processus participatif

Cf. Processus décisionnel participatif intégré.

Rapport qualité-prix

Le rapport qualité-prix est l'association optimale du coût du cycle de vie et de la qualité (ou de l'adéquation à un usage), en vue de répondre aux besoins de l'utilisateur, et ne correspond pas toujours à l'offre la moins-disante.

Redevance

Montant total payé par un client pour l'utilisation du service. (BAD)

Renforcement des capacités (individus, organismes, institutions)

Processus par lequel (i) des individus et des groupes développent les aptitudes, les connaissances et les compétences nécessaires pour assumer des fonctions, résoudre des problèmes et atteindre des objectifs avec une efficacité et une productivité accrues; (ii) un organisme ou un groupe d'organismes se renforce en vue de servir un objectif ou de jouer un rôle spécifique, existant ou nouveau, et (iii) le cadre institutionnel (lois, règles de comportement, normes) est créé, réformé, développé, et/ou renforcé. (OPM)

Secteur informel

Le secteur informel se compose de personnes impliquées dans la production de biens et de services, avec pour objectif majeur la création d'emploi et de revenu pour les personnes concernées. Ces structures sont généralement caractérisées par un niveau faible d'organisation, une division peu marquée, voire inexistante, des facteurs de production que sont la main-d'œuvre et le capital, et une activité à petite échelle. Le secteur informel comprend, d'une part, les entreprises commerciales non immatriculées et, d'autre part, l'ensemble des entreprises non commerciales dépourvues de structure formelle en termes d'organisation et d'ex-

ploitation (OIT). Dans les villes africaines, le secteur informel représente 40 à 80% de l'emploi.

Service public

Produit d'une entreprise de services publics. Le document désigne l'ensemble de ces produits comme «service public», ou simplement «service», même s'il s'applique également aux produits peut-être mieux définis comme biens plutôt que comme services. «Bien public» a un sens spécifique et technique en économie, qui n'est pas nécessairement associé aux entreprises de services publics. (BAD)

Secteur privé

Société commerciale de toute taille qui pratique l'auto-financement et obéit à la loi du profit. Comprend l'ensemble des entreprises formelles et informelles.

Secteur public

Autorités internationales, régionales, nationales et/ou locales (municipales); dans le cadre de ce document en particulier, il s'agit des autorités chargées de l'élaboration de la politique et de la législation, de la réglementation et du financement dans les domaines liés à l'eau.

Services de base d'approvisionnement en eau et d'assainissement

Services d'approvisionnement en eau et d'assainissement qui s'appuient sur des technologies relativement simples, souvent gérés directement par des familles ou par une commission pour l'eau à l'échelon local. Dans la majorité des cas, les frais sont couverts par le règlement de redevances payées par les usagers.

Subventions

Contributions aux coûts d'une entreprise provenant d'autres sources (de l'Etat ou d'une organisation non gouvernementale), indépendantes de l'objectif particulier pour lequel ces dépenses sont engagées.

Suivi

Mesure de l'évolution de la mise en œuvre d'un projet, d'un programme ou d'une politique et de la réalisation de ses objectifs. Il existe une distinction entre le suivi de la mise en œuvre, qui concerne l'évolution des activités entreprises, la réalisation du programme de travail et l'utilisation du budget, et le suivi des résultats, qui concerne la mesure des performances et la réalisation de l'objectif du projet. (OPM)

Système d'approvisionnement en eau

Système de collecte, de transport, de traitement, de stockage et de distribution d'eau de la source aux consommateurs, par exemple particuliers, entreprises commerciales, industries, systèmes d'irrigation et organismes publics.

Tarif

Barème général des prix à payer par un client pour l'utilisation d'un service public. (Le terme anglais «tariff» peut également désigner les taxes à l'importation, mais dans ce document, il est employé exclusivement dans le premier sens.) (BAD)

Les documents ainsi que les conclusions contenus dans cette publication ne sont fournis qu'à titre d'information, et les auteurs ne sauraient offrir aucune garantie concernant la précision et l'exhaustivité de leur contenu. Toute responsabilité au sujet de l'intégrité, de la confidentialité ou de l'à-propos de cette publication ou de tout préjudice découlant de l'usage des informations contenues ici est expressément exclue. En aucun cas les partenaires (DDC, seco et Swiss Re) ne seront tenus responsables de toute perte financière ou immatérielle liée à ce produit. Cette publication s'appuie sur la contribution d'experts, elle a été revue au cours d'un vaste processus de consultation et a fait l'objet d'une compilation minutieuse en vue d'une présentation sous sa forme actuelle. Les partenaires de cette initiative considèrent qu'il s'agit d'un document évolutif qui sera adapté selon les circonstances en fonction des nouveaux résultats et concepts, des expériences futures et des enseignements tirés.

Graphic Design: www.fluxdesign.ch,
Thomas Petraschke, Stephan Eberlein, Kaija Etter

Contacts et commande d'exemplaires

Vous avez la possibilité de commander des exemplaires additionnels de ce document sous forme imprimée et sur CD à l'adresse suivante:

Internet: <http://www.partnershipsforwater.net>

E-mail: info@partnershipsforwater.net

Adresse postale: D. Rothenberger, seco, Effingerstr. 1, 3003 Berne

Fax: +41 31 324 09 65

Pour toute information complémentaire relative à cette initiative, veuillez contacter:

Dieter Rothenberger,
Secrétariat d'État à l'économie,
Effingerstr. 1, 3003 Berne, fax: +41 31 324 09 65,
e-mail: dieter.rothenberger@seco.admin.ch

François Münger,
Direction du développement et de la coopération,
Freiburgstr. 130, 3003 Berne, fax: +41 31 323 17 64,
e-mail: francois.muenger@deza.admin.ch

Comité directeur de l'initiative

François Münger,
Direction du développement et
de la coopération

Dieter Rothenberger,
Secrétariat d'État à l'économie

Martin Weymann,
Compagnie suisse de réassurances
Swiss Re

Diffusion publique version 1, datée d'avril 2005. Travail en cours. Les Lignes directrices de mise en œuvre pour les services d'eau communautaire sont en cours de préparation. Si vous souhaitez nous faire part de vos réactions sur ce document, veuillez envoyer vos commentaires à l'adresse: feedback@partnershipsforwater.net.

Ces documents ont une vocation «évolutive». Les derniers résultats et les nouveaux concepts, ainsi que les expériences futures et les enseignements tirés d'autres secteurs y seront intégrés. Le site web www.partnershipsforwater.net affichera la dernière version des documents en question. N'hésitez pas à communiquer votre expérience relative à ces documents; nous sommes impatients de lire vos commentaires à l'adresse feedback@partnershipsforwater.net.



Swiss Re


Staatssekretariat für Wirtschaft
Secrétariat d'Etat à l'économie
Segretariato di Stato dell'economia
State Secretariat for Economic Affairs
