



Building Partnerships for Development  
in Water and Sanitation  
www.bpdws.org

## Tendances émergentes dans les PPP du secteur de l'eau et de l'assainissement

Aileen Anderson avec la contribution de Jan G. Janssens<sup>1</sup>  
avril 2011

*Cette note de synthèse présente une vue d'ensemble des tendances émergentes qui se dégagent des approches de partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Basée sur des entretiens avec 21 professionnels activement impliqués dans ce secteur, l'analyse s'est focalisée sur quatre axes : les contrats, le financement, la régulation et l'engagement des parties prenantes. Cette méthodologie reposant sur des entretiens comporte certes des limites évidentes mais notre but était de recueillir l'opinion des experts sur l'orientation des tendances en matière de PPP.<sup>2</sup>*

*Si le nombre de contrats de grande ampleur attribués aux opérateurs privés internationaux de services d'eau est globalement en déclin depuis 2001, les PPP continuent à être utilisés dans ce secteur – en particulier via l'implication d'entreprises privées locales et nationales –, et desservent un nombre toujours croissant d'utilisateurs<sup>3</sup>. De nouveaux acteurs locaux jouent un rôle plus important et les opérateurs publics obtiennent des contrats hors de leurs territoires. On a délaissé ces dernières années les contrats de concession et d'affermage de longue durée au profit de contrats de service ou de gestion plus courts et plus flexibles, liés à des objectifs de performance. Mais contrôler le respect de ces objectifs nécessite des instruments fiables de régulation qui sont actuellement entravés dans de nombreux pays en développement par un manque d'autonomie du régulateur et de données claires sur la base desquelles il puisse fonder ses décisions. Les tarifs étant maintenus à la baisse du fait de l'ingérence politique, le financement reste un problème majeur pour le secteur tandis que de nouveaux dispositifs de financement innovants estompent les frontières entre public et privé. L'engagement des parties concernées émerge clairement comme une priorité du secteur, avec une exigence accrue faite aux opérateurs de rendre compte. Trois nouveaux éléments sont par ailleurs en train de modifier le paysage des PPP : la place plus importante des entreprises locales, les PPP dans les petites villes et zones rurales et l'implication accrue du secteur privé dans les services d'assainissement et le traitement des eaux usées.*

<sup>1</sup> Tracey Keatman et Ken Caplan du BPD ont également contribué à la rédaction initiale de cette note de synthèse et réalisé plusieurs entretiens.

<sup>2</sup> Divers sites Internet dont ceux de la Banque mondiale, du PPIAF, de l'OCDE et de différents organismes universitaires proposent une documentation à jour présentant des études de cas et d'autres angles d'analyse.

<sup>3</sup> Marin, P. (2009). *Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains : Bilan des expériences dans les pays en développement – Tendances et orientations n° 8*, Banque mondiale et PPIAF p. 24.

## Introduction

Building Partnerships for Development in Water and Sanitation (BPD) travaille depuis plusieurs années avec un éventail d'outils d'appui à la planification et à la mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ces outils ont été mis au point en 2005 par un consortium suisse réunissant la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), le secrétariat d'État à l'Économie (SECO) et Swiss Re<sup>4</sup>. Le contexte des PPP ayant évolué depuis leur élaboration, BPD souhaite aujourd'hui comprendre en quoi ces outils sont susceptibles de répondre aux besoins actuels des professionnels et des décideurs des pays en développement. Cette note de synthèse résume le point de vue des experts sur les tendances émergentes en matière de PPP en s'attachant particulièrement à quatre aspects : les contrats, le financement, la régulation et l'engagement des parties prenantes.

## Méthodologie

Trois chercheurs ont mené 21 entretiens téléphoniques semi-directifs avec des professionnels activement impliqués dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. On a demandé aux répondants de commenter de façon globale les tendances émergentes et les défis à venir, mais aussi d'aborder les évolutions spécifiques au niveau des contrats, du financement, de la régulation et de l'engagement des parties prenantes. Ces entretiens ont été effectués entre juillet et novembre 2010 avec des interlocuteurs représentant diverses organisations, banques de développement, opérateurs privés, agences de coopération et organismes universitaires, ainsi qu'avec plusieurs consultants indépendants spécialisés dans ce domaine. Pour garantir l'interprétation exacte de leurs propos, tous ont été invités à relire la version initiale de cette note de synthèse.

## Liste des professionnels interviewés

- Sanford Berg, *Université de Floride*
- Aymeric Blanc, *Agence française de Développement (AFD)*
- Alexandre Brailowsky, *Suez Environnement*
- Didier Carron, *POYRY Consulting*
- Oswald Chanda, *Banque africaine de Développement*
- Jorge Ducci, *Banque inter-américaine de Développement*
- Jean-Pierre Florentin, *Nodalys Conseil*
- Richard Franceys, *Université de Cranfield*
- Katharina Gassner, *Banque mondiale*
- François Gaudet, *Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement*
- Ada Karina Izaguirre, *Fonds de conseil en Infrastructure publique-privée (PPIAF)*
- Céline Kauffmann, *Organisation de Coopération et de Développement économiques*
- Xavier Maitre Robert, *Fédération internationale des Opérateurs privés de Services d'eau (AquaFed)*
- Philippe Marin, *Banque mondiale*
- Ulrike Pokorski da Cunha, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*
- Arjun Thapan, *Banque asiatique de Développement*
- Sophie Trémolet, *Trémolet Consulting*
- Thelma Triche, *Consultante indépendante*
- Bruno Valfrey-Visser, *HydroConseil*
- Gerhard van den Top, *Vitens Evides International*
- Jos van Gastel, *Aquanet*

<sup>4</sup> [www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net)

## Vue d'ensemble des PPP

On observe depuis 2001 une diminution du nombre d'accords de PPP signés chaque année dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ce déclin est imputé pour l'essentiel aux retombées des contrats plus risqués signés dans les années 90, en Amérique latine et en Afrique notamment<sup>5</sup>. Ces contrats résiliés étaient pour beaucoup hautement politiques et se sont soldés par de larges pertes financières pour le secteur privé (et aussi parfois pour le secteur public). En conséquence, tous les acteurs concernés approchent désormais les PPP avec davantage de prudence, en les considérant uniquement comme une option parmi d'autres pour réformer les infrastructures. Reste que, dans de nombreux cas, les exploitants (publics et privés) ne sont pas tenus de rendre compte et un débat transparent pour décider sur qui doit peser le coût intégral des services et de leur expansion nécessaire fait souvent défaut.

*« À la base, c'est politique. Nous n'avons pas beaucoup d'exemples de réussite. Par conséquent, le secteur privé n'est plus très enthousiaste à l'idée de s'engager sur ces marchés. La Banque mondiale a par ailleurs renoncé à sa politique de promotion des PPP comme condition. Elle se focalise aujourd'hui également sur les entreprises publiques. Personne ne pousse à la mise en place de PPP. »*

Cela étant et même si dans leur grande majorité les opérateurs restent sous gestion publique, les PPP n'appartiennent en aucun cas au passé. On semble avoir dépassé les débats stériles opposant secteur public et secteur privé pour privilégier des discussions concrètes sur les moyens de fournir le meilleur service possible en tenant compte des différentes contraintes sur les ressources. Si tant est que les composantes clés soient en place – notamment le soutien politique et des stratégies éprouvées pour répondre aux contraintes opérationnelles et de desserte des services, c'est-à-dire une régulation efficace, un financement durable, un contrôle transparent et un engagement véritable des parties concernées – on admet de plus en plus qu'il est possible

d'atteindre un bon niveau de service, quel que soit le dispositif retenu.<sup>6</sup>

Une seconde génération de contrats PPP est en train d'émerger qui intègre un grand nombre de leçons tirées de l'expérience des années 90 et du début des années 2000. Les contrats plus récents adoptent des approches plus innovantes, spécifiques au contexte, mieux adaptées aux conditions des pays en développement. S'il n'est pas possible de les généraliser aisément à l'échelle mondiale, ni même régionale, certaines grandes lignes commencent à apparaître et sont résumées dans cette note de synthèse<sup>7</sup>, articulées par rapport à quatre thèmes : contrats, financement, régulation et engagement des parties prenantes.

*« La Banque mondiale et d'autres bailleurs avaient tendance à considérer le secteur privé comme la panacée mais ils adoptent maintenant une approche plus équilibrée. Il est admis que les contrats avec les opérateurs privés sont un outil – mais qu'ils ne sont pas le seul. »*

*« Le fait que l'opérateur soit sous gestion privée ou publique n'a pas d'importance, mais on doit le promouvoir comme une entreprise, les agences de l'eau devant être libres de rechercher des financements auprès de différentes sources ».*

## Contrats

Les frontières entre public et privé s'estompent de plus en plus. Des entreprises publiques se voient attribuer des marchés à l'étranger, à l'image du contrat d'affermage obtenu par l'ONEP (opérateur marocain) au Cameroun ou du contrat de gestion signé par Vitens Evides Int. (Pays-bas) au Ghana. On trouve également des co-entreprises et des contrats d'économie mixte dans le cadre desquels un opérateur privé pourra accorder des parts à une entreprise publique ou à une collectivité locale (comme c'est le cas à Cartagena, en Colombie avec Aguas de Barcelona). De plus, alors que les entreprises publiques s'intéressent à des mécanismes de

<sup>6</sup> Le contrat décennal d'Aguas de Barcelona à la Havane à Cuba en est un exemple. La ville est entièrement desservie dans le cadre d'un contrat mixte public-privé.

<sup>7</sup> Ces conclusions recourent pour beaucoup celles des recherches de l'OCDE décrites dans *Private sector participation in water infrastructure: OECD checklist for public action* (mars 2009) ; *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures* (mars 2007) ; et *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement* (mars 2009) – accessibles sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>5</sup> Voir Marin (2009) p.8.

financement innovants, la question de la propriété des actifs peut devenir plus complexe. Ainsi, la SABESP – opérateur public de l'eau de São Paulo – a vendu des actions en bourse il y a quelques années pour lever les capitaux nécessaires à ses investissements. Des approches similaires ont été tentées en Colombie (Canal Isabel II) et au Cambodge par Phnom Penh Water. Ces dispositifs ont connu une certaine réussite mais, entre opérateur public, actionnaires et clients, la chaîne de responsabilité permettant de rendre compte devient plus complexe.

Certains pays sont plus engagés que d'autres dans les contrats de PPP. C'est le cas par exemple de la Chine, de la Russie, et d'une partie de l'Europe de l'Est et de la Colombie qui élargissent l'utilisation des PPP tandis que certains pays d'Amérique du Sud (comme la Bolivie et le Vénézuéla) sont opposés à tout accord de ce type. On observe cependant une tendance générale en faveur des contrats proposant des retours sur investissement plus modestes, comme les contrats d'affermage ou les contrats de gestion incluant des incitations financières clairement liées aux résultats, le tout au détriment des concessions<sup>8</sup>. Si les dispositifs de ce type représentent des investissements moins importants pour le secteur privé, le nombre de personnes desservies grâce à ces PPP est toutefois en augmentation.<sup>9</sup>

*« Vous constaterez que le nombre de PPP augmente mais que les montants investis diminuent. C'est parce qu'il y a actuellement plus de contrats d'affermage et de gestion, et moins de concessions. Mais si l'on considère le nombre d'usagers desservis on constate qu'il augmente, quel que soit le type de contrat. Les PPP sont encore très largement utilisés ».*

### **Contrats nouvelle génération**

Les PPP les plus récents sont pour la plupart des contrats de gestion d'une durée de 3 à 5 ans comme c'est le cas au Ghana, à Alger, en Arménie et à Johannesburg<sup>10</sup>. Dans le cadre de ces accords,

<sup>8</sup> La cession totale n'a jamais vraiment été une option largement répandue ; seuls deux pays y ont eu recours : le Royaume-Uni et le Chili.

<sup>9</sup> Voir Marin, P. (2009) et Owen, D.L. (2010). Pinsent Masons *Water year book 2011*. Publié en novembre 2010. <http://wateryearbook.pinsentmasons.com/>

<sup>10</sup> Parmi ces exemples, la plus grande réussite est peut-être celle d'Alger où en 3 ou 4 années, Suez a réussi à passer d'un service très lacunaire à un service 24 heures

l'entreprise publique reste propriétaire des infrastructures et en conserve la gestion tandis que le secteur privé apporte son expertise spécifique, le but étant de gagner en efficacité, de développer les structures de gestion et de renforcer les capacités. Dans certains cas, le contrat peut agir comme un facteur qui stimule le changement et ouvre la porte à de nouvelles approches. Il peut aussi se limiter à une seule composante de la chaîne de distribution. En Jordanie par exemple, le contrat signé avec l'entreprise privée portait uniquement sur l'amélioration du taux de facturation et de recouvrement<sup>11</sup>. Les PPP peuvent impliquer des réformes plus larges dans d'autres cas, à l'image du récent PPP ghanéen. Les contrats de gestion peuvent être privilégiés par les financeurs privés comme des options moins risquées face au climat économique incertain, au manque de stabilité politique et aux dévaluations monétaires. Mais si le montant des capitaux investis est plus faible, reste que la rémunération du contrat est susceptible de comporter un niveau de risque élevé, selon qu'elle est plus ou moins liée à l'amélioration des performances. Autrement dit, le risque financier peut potentiellement rester important suivant la façon dont sont structurées les incitations financières et la part que représente la rémunération fixe dans le contrat.

Du fait de l'intérêt croissant pour la mise en place de contrats de gestion entre entités publiques, certains opérateurs publics performants se lancent dans des contrats de gestion pour améliorer les résultats d'un autre opérateur public. C'est le cas par exemple du contrat de gestion actuel entre Vitens Evides International et l'entreprise publique de l'eau au Ghana, mais aussi du projet actuellement en discussion entre Phnom Penh Water au Cambodge et Vientiane au Laos. Pour peu qu'ils soient structurés de façon adéquate, ces dispositifs offrent des possibilités de renforcement des capacités dans des domaines clés de la gestion.

Les contrats de gestion comportent cependant plusieurs limites qui restreignent le type de

sur 24 avec un transfert important de savoir-faire et de la formation.

<sup>11</sup> Au Burkina Faso, un contrat similaire a permis d'améliorer le fonctionnement de l'ONEA de façon significative. Voir *Corporatizing a water utility* (March 2010) sur [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org).

réformes envisageables. Ils sont souvent conçus pour apporter des « gains rapides » sur une période de 3 à 5 ans, et ont eu tendance à privilégier les transformations les plus simples, les systèmes d'information ou de facturation par exemple. Dans certains cas, comme à Alger, l'un des objectifs du contrat était le « transfert de savoir-faire » dans le but de développer les compétences et les outils requis pour garantir une gestion à long terme plus efficace des services. Dans d'autres cas, ces contrats n'incluent pas nécessairement de refontes institutionnelles significatives incluant une restructuration de la gestion, la formation du personnel ou la planification des investissements à long terme, éléments pourtant bien souvent nécessaires pour asseoir la pérennité de ces entreprises dans la durée. Il faut noter à cet égard que les contrats de gestion limitent pendant toute leur durée le pouvoir de décision dont dispose l'opérateur privé concernant les opérations de l'exploitant. Même si les contrats sont structurés sur une période plus longue, il est improbable que l'opérateur privé puisse peser politiquement sur des décisions qui pourraient se révéler capitales à l'amélioration des performances. Autre point plus crucial encore, est-ce que les améliorations apportées grâce au contrat seront maintenues une fois que l'exploitation sera à nouveau sous gestion publique ? De l'avis de certains, la gouvernance des entreprises publiques s'est détériorée une fois que le contrat de gestion a pris fin (à Johannesburg par exemple).

*« Nous voulons tous obtenir des gains rapides mais l'opérateur privé devrait privilégier des contrats à plus long terme pour améliorer le cycle d'investissement. »*

*« Vous ne pouvez pas simplement vous contenter de poser l'argent nécessaire pour réformer l'entreprise sur la table et puis vous en aller. Peut-être que 10 ans, ce n'est pas vraiment suffisant...quand en fait il en faudrait 20. »*

*« Les contrats de gestion sont difficiles parce qu'ils ne permettent pas d'embaucher ou de licencier du personnel, et privent [la société de gestion] du pouvoir de décision sur la gestion opérationnelle de l'entreprise, ce qui fait qu'il est très difficile d'améliorer les performances. »*

Du fait des limites associées aux contrats de gestion, c'est-à-dire du moindre contrôle dont dispose l'opérateur privé, on leur préfère parfois

les contrats d'affermage. L'affermage accorde davantage d'autonomie à l'opérateur privé pour apporter des améliorations notables qui visent l'efficacité managériale au sein de l'entreprise. Mais l'opérateur privé prend aussi des risques supplémentaires, les revenus perçus devant être partagés avec l'entreprise publique propriétaire (qui conserve la maîtrise des investissements). La résiliation de plusieurs contrats d'affermage dans les années 90 a permis de mieux comprendre les conditions nécessaires à la viabilité de ces contrats<sup>12</sup>.

Les contrats de seconde génération sont aujourd'hui plus sophistiqués en ce qui concerne leur adaptation aux contextes politiques locaux et, sur la base de contrats d'affermage, comprennent des objectifs plus complexes pour garantir une efficacité accrue. Au Sénégal, le contrat inclut des incitations spécifiques dans les modalités de rémunération. Deux paramètres y ont été intégrés – l'eau non facturée et le taux de recouvrement des factures –, l'accent étant mis sur le fait de surmonter les contraintes opérationnelles. L'atteinte ou non de ces objectifs affecte directement la rémunération de l'entreprise privée<sup>13</sup>. Parmi les autres avancées par rapport au contrat sénégalais, on peut noter le contrat d'affermage signé au Cameroun (en 2007)<sup>14</sup> et un contrat d'affermage pour un petit centre urbain au Niger.

### **Contrats de performance**

Les indicateurs basés sur les performances sont un moyen important de garantir le respect des obligations contractuelles. Les professionnels interviewés ont laissé entendre que les contrats de ce type étaient considérés par divers acteurs

<sup>12</sup> Au Mali, Saur a dénoncé en 2005 le contrat de concession qu'il avait signé en 2000 pour desservir Bamako et 16 centres urbains. En Tanzanie, le contrat d'affermage signé avec Biwater en 2003 a été résilié par le gouvernement en 2005. Au Mozambique, l'opérateur privé s'est retiré en 2001 du contrat d'affermage signé en 1999 (Marin, 2009, p. 62).

<sup>13</sup> Brocklehurst, C. & Janssens, J.G. (2004). *Innovative contracts, sound relationships: Urban water sector reform in Senegal*. World Bank Water supply and sanitation sector board discussion paper series n°1.

<sup>14</sup> Le contrat comprend également des mécanismes innovants d'aide basée sur les résultats. Voir Marin, P., Loening, E. & Drozd, J. (2010). *Cameroun : Subventionner les raccordements aux réseaux d'adduction d'eau : Comment appliquer l'aide basée sur les résultats*. OBA Approaches. Juillet 2010, Note n°34.

comme très prometteurs. S'ils sont correctement élaborés, ils peuvent par exemple contribuer à ce que l'amélioration des services touche les populations marginalisées et plus défavorisées. Les revenus moins importants disponibles dans les quartiers plus pauvres contribuent en effet à la réticence du secteur privé à y étendre les services. Les contrats de performance peuvent surmonter cet obstacle en intégrant des incitations financières de sorte que la couverture des services soit répartie de façon plus équitable parmi les différentes catégories de revenu.

*« Les usagers pauvres n'étaient pas vraiment directement intégrés aux premiers contrats. Il existe aujourd'hui des clauses qui définissent les modalités pour les desservir avec des objectifs spécifiques liés [par exemple] à des mécanismes de financement de type OBA (aide basée sur les résultats) ».*

Introduits pour la première fois au milieu des années 90 dans le secteur énergétique, notamment l'électricité, les contrats de performance et autres approches apparentées offrent aujourd'hui encore un potentiel important pour améliorer les services d'eau<sup>15</sup>. Mais il est encore trop tôt dans de nombreux cas pour mesurer leur efficacité à plus long terme. Les leçons tirées de l'expérience des autres services publics mettent en avant deux problèmes inhérents qui peuvent survenir quand la fourniture des services est basée de façon prépondérante sur des objectifs de performance. Ces « effets pervers » se traduisent soit par l'atteinte de l'objectif chiffré mais en passant à côté du but final visé, soit par des performances moins bonnes dans les domaines qui ne sont pas concernés par des objectifs chiffrés<sup>16</sup>. Le premier cas de figure se produit quand les indicateurs choisis ne mesurent pas véritablement le niveau de performance recherché. Exemple simple d'un contrat mal élaboré (basé sur un cas réel), un contrat de performance qui prévoit la construction d'un certain nombre de points d'eau. L'atteinte de

cet objectif pourrait être lié à l'obtention de financements auprès des bailleurs, auquel cas l'opérateur public serait incité à réorienter les ressources des équipes chargées de l'engagement avec les usagers vers la construction de points d'eau supplémentaires. Pourtant, si on ne prête pas suffisamment attention à la participation des populations, les installations risquent d'être vandalisées et le projet rejeté.

Quant à la baisse des performances là où les objectifs chiffrés ne s'appliquent pas, elle est liée à la façon dont les acteurs réagissent aux indicateurs mesurés. L'analyse des autres secteurs montre que les exploitants modifieront leurs priorités en fonction des données qui servent à leur accorder des autorisations, à les réguler et à les superviser, ce qui peut avoir des effets positifs mais peut aussi les amener à négliger certains aspects plus difficiles à mesurer. Si les performances sont par exemple évaluées par rapport à des indicateurs aisément quantifiables comme le nombre de branchements effectués ou de compteurs installés, d'autres plus difficiles à évaluer peuvent être délaissés comme la façon dont on traite les plaintes des usagers ou dont la participation et la sensibilisation des populations sont effectuées. Si ces problèmes ont généralement été identifiés par les acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement, il faudra néanmoins analyser soigneusement leur impact à mesure que les contrats de performance gagneront en maturité de sorte que l'atteinte des objectifs des contrats de performance se traduise effectivement par l'amélioration des services dispensés.

### **Contrats de type CET (construction-exploitation-transfert)**

Le nombre de contrats CET (BOT en anglais) a augmenté de manière notable ces dernières années pour la construction d'infrastructures discrètes telles que les usines d'épuration des eaux usées et de désalinisation. Les projets de ce type requièrent d'importants investissements mais emportent la préférence du secteur privé parce qu'ils présentent un éventail de risques moins large pour les entreprises. Les projets se focalisent sur un client unique plutôt que sur les opérations de l'exploitant qui nécessitent des liens permanents avec de multiples clients et autres parties prenantes. Ces dispositifs éliminent le contact direct entre le consommateur et le secteur

<sup>15</sup> Les répondants ont mentionné en particulier Ho Chi Minh City au Vietnam, l'ONEA au Burkina Faso et le Karnataka, en Inde.

<sup>16</sup> Des exemples tirés des autres secteurs sont développés dans Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, Vol. 84 (3):517-38. Voir aussi : Bevan, G. & Hamblin, R. (2009). Hitting and missing targets by ambulance services for emergency calls: Impacts of different systems of performance measurement within the UK. *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 172(1):1-30.

privé, et l'accès au financement est par ailleurs facilité pour le secteur privé dans la mesure où il peut plus aisément anticiper le « coût total sur la durée de vie du projet », en se basant en partie sur le volume des contrats d'approvisionnement ou de traitement signés avec les exploitants publics. Les contrats CET sont en outre un moyen d'aider les opérateurs à satisfaire aux normes environnementales toujours plus strictes concernant le traitement des eaux usées. Au Canada, de récents contrats proposent de nouvelles formes de partenariat public-privé pour ce type d'infrastructures, le secteur privé intervenant moins dans un rôle de gestionnaire et décisionnel que pour apporter une expertise technique et opérationnelle basée sur les performances.

*« Les normes environnementales sont de plus en plus sévères et les exploitants ont la mauvaise réputation de ne pas traiter les eaux usées. On peut résoudre ce problème en faisant appel à un accord CET associé à un contrat de concession. Le concessionnaire construit la station d'épuration des eaux usées et est rémunéré sur la base du volume traité. Le réseau et les canalisations continuent à être gérés par l'entreprise publique. Le concessionnaire facture l'entreprise publique et n'a pas à être en contact avec les usagers. »*

*« Un dispositif de type CET est un bon moyen pour fournir des services basés sur un gros volume de façon efficace avec des financements privés. Mais ce n'est pas la bonne solution si les systèmes de distribution sont en mauvais état et si l'exploitant n'est pas très performant. Si les problèmes sont liés à une distribution défaillante, il est douteux qu'un contrat CET puisse y remédier – le risque étant même d'aggraver la situation en détournant des ressources nécessaires pour résoudre d'autres difficultés liées à l'approvisionnement. Il faut d'abord combler les besoins de financement liés aux travaux de distribution, de réhabilitation ou d'amélioration dans la mesure où ces éléments ont un impact tant sur la réussite du contrat PPP que sur l'optimisation des investissements liés à la capacité (usines de traitement, réseaux d'adduction, distribution de masse vers l'usager final). »*

## Financement<sup>17</sup>

Dans les années 90, on a identifié l'accès limité à des solutions de financement peu coûteuses comme un obstacle majeur pour le secteur public. Cela était dû pour partie aux différentes crises financières mais aussi à la lassitude résultant du fait que les prêts accordés à certains secteurs ne se traduisaient pas par les gains espérés en termes d'efficacité et, plus globalement, au niveau des services dispensés. Le secteur privé était donc perçu comme une solution pour mobiliser des fonds et obtenir les capitaux nécessaires aux investissements du secteur de l'eau et de l'assainissement. Il était aussi ciblé pour apporter d'autres bénéfices, une efficacité accrue et l'amélioration des services notamment. Les statistiques de la Banque mondiale montrent que si le secteur privé a effectivement contribué à l'amélioration des services (Marin, 2009), il est toutefois généralement admis que le montant de ces investissements a été surestimé et qu'ils n'ont pas été réalisés en totalité<sup>18</sup>. Le secteur privé n'a donc pas apporté le financement escompté dans les années 90. Une partie de l'Europe de l'Est continue certes à considérer ce secteur comme source de financement potentielle pour le développement de ses infrastructures mais, globalement, on estime que le financement à long terme des infrastructures a peu de chances de provenir aisément du privé<sup>19</sup>. Le secteur de l'eau et de l'assainissement reste donc confronté à des difficultés pour se financer de façon adéquate. L'un des obstacles tient aux risques monétaires et

<sup>17</sup> Voir *Sound financing mechanisms and risk management: Guidance note* (mars 2011), qui accompagne les Lignes directrices de mise en œuvre, sur [www.bpdws.org](http://www.bpdws.org) ou [www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net)

<sup>18</sup> Selon différentes sources dont Marin, le montant des investissements étrangers directs via le secteur privé entre 1991 et 2000 est estimé à environ 43 milliards de dollars, un chiffre qui soutient avantageusement la comparaison avec le montant estimé de l'aide publique au développement investi dans le secteur de l'eau et de l'assainissement chiffré à 40 milliards de dollars.

<sup>19</sup> Comme noté par l'OCDE dans une publication présentée lors 5<sup>e</sup> Forum mondial de l'Eau à Istanbul, trois sources peuvent contribuer à combler les besoins de financement : la tarification, les taxes et les transferts. Les prêts et les obligations devront être remboursés et servent principalement de relais de financement ; ils permettent d'assumer le coût élevé des investissements initiaux. Voir OCDE (2009). *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement – Messages clés pour les décideurs*. Disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

à leur prise en charge, par l'État ou par l'entreprise privée. Ces dernières sont cependant de plus en plus à même d'accéder à des capitaux en devises locales pour réaliser leurs investissements. Les organismes de financement multilatéraux réfléchissent eux-aussi à des mécanismes de garantie destinés aux systèmes bancaires domestiques pour permettre les investissements à plus long terme.

La Chine développe ses investissements dans le domaine des infrastructures d'eau et d'assainissement en Afrique. Des réserves ont cependant été émises sur le fait que ce type de financement ne s'accompagne pas en règle générale des réformes nécessaires pour améliorer les services en termes de gestion et de restructuration.

*« Dans les années 90, la Banque mondiale privilégiait l'implication du secteur privé parce qu'il permettait premièrement de mobiliser des fonds, deuxièmement d'introduire la notion d'efficacité commerciale et troisièmement, un savoir-faire et une expérience diversifiés. Les choses ont évolué depuis. La mobilisation des fonds ne s'est pas concrétisée mais, globalement, les objectifs deux et trois ont été atteints. »*

*« Du point de vue de la banque (BERD), les principaux avantages de l'implication du secteur privé sont les gains d'efficacité, pas les gains financiers. Nous faisons souvent de la pédagogie auprès des représentants du secteur public pour les aider à comprendre les avantages que comporte l'implication du secteur privé et pour expliquer que le financement ne se concrétise pas toujours ».*

### **Les difficultés liées aux tarifs**

Les difficultés financières sont liées en partie au contrecoup politique et idéologique qui a émergé dans les années 90. Il en a résulté une frilosité du monde politique à l'égard des augmentations de tarifs qui continue de peser sur les services d'eau. S'il existe quelques exemples d'opérateurs privés ayant appliqué des augmentations de tarifs apparemment injustifiées, on note davantage de cas où les augmentations de tarifs étaient justifiées et recueillaient l'adhésion des parties concernées, mais ont été refusées du fait de l'ingérence politique.

*« ...les institutions étaient en place mais les capitaux manquaient, c'est pourquoi nous n'observons pas d'amélioration des services. Nous avons aussi réussi à obtenir une augmentation des tarifs. Cette augmentation a été un succès, ce qui était nécessaire, mais nous devons faire davantage pour améliorer les infrastructures. »*

*« Le principal enjeu pour le secteur privé, c'est que la grille de tarification soit abordable... L'augmentation des tarifs ne tient pas tant au fait qu'ils soient abordables, mais à la résistance politique... concernant le recours à la péréquation pour couvrir les coûts. »*

Selon plusieurs interlocuteurs, d'autres secteurs d'infrastructure (électricité, transport et télécommunications par exemple) sont plus ouverts à l'idée des gains d'efficacité apportés par le secteur privé. Dans le secteur de l'eau en revanche, les considérations d'ordre politique continuent à freiner les évolutions allant dans ce sens, ce qui a des conséquences sur les investissements que les divers acteurs du secteur privé sont prêts à engager.

Le secteur doit par conséquent identifier des options de financement plus créatives pour pallier la faiblesse des tarifs et le retard accumulé au niveau du développement et de l'entretien des infrastructures. D'autres rapports proposent une analyse utile de ces solutions émergentes et une vue d'ensemble des possibilités de mobilisation des fonds sur les marchés (« financements remboursables faisant appel aux marchés » : prêts, obligations, actions, etc.)<sup>20</sup>.

*« Le secteur de l'eau est le plus difficile parce que les gens ne veulent pas avoir à payer pour accéder au service. C'est différent pour l'électricité, les gens acceptent qu'ils doivent payer pour y avoir accès mais il m'arrive encore d'avoir des réunions où des ministres me disent que l'eau est un don de Dieu et que personne ne devrait avoir à payer pour y avoir accès. »*

### **Des mécanismes de financement innovants**

Les capitaux nécessaires aux investissements pour l'eau et l'assainissement devront être mobilisés via le secteur public, et l'un des défis majeurs que

<sup>20</sup> Voir OCDE (2009). *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement – Messages clés pour les décideurs*. Disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

doit relever ce secteur est de trouver des solutions innovantes combinant fonds publics et expertise du secteur privé. Le financement requis étant plus difficile à obtenir via le secteur privé<sup>21</sup>, les dirigeants des entreprises publiques sont en train d'expérimenter différentes approches pour accéder à des financements relais remboursables : aide basée sur les résultats, financements mixtes et prêts remboursables, microfinance, garanties, instruments financiers groupés, prêts directs, actions, études de solvabilité et facilités destinées à la préparation des projets. La récession a limité encore davantage les possibilités de financement, ajoutant de nouvelles difficultés pour accéder aux options qui existaient avant la crise.

*« Pour garantir la rentabilité commerciale du secteur, vous devez vous financer en faisant appel à trois leviers : les taxes, les transferts et la tarification. Vous devez trouver le bon dosage sinon vous ne pouvez pas garantir cette rentabilité et vous n'avez aucune chance d'attirer les fonds du secteur privé tant que vous n'avez pas trouvé la bonne formule. »*

*« L'aide basée sur les résultats consiste à accorder des aides publiques à des opérateurs privés – ce qui n'a guère été fait par le passé. Nous devons maintenant comprendre comment ces modèles alternatifs fonctionnent lorsqu'il s'agit de sociétés d'économie mixte ».*

L'une des pistes proposées pour obtenir des fonds privés est l'émission d'obligations « municipales » ou spécifiques aux services d'eau et d'assainissement. En 2008, une étude co-financée par le PPIAF et la Banque africaine de Développement a ainsi évalué la solvabilité de sept opérateurs de l'eau africains. On a étudié leur taille, leur efficacité, leur taux d'endettement et de liquidité, ainsi que les mesures de protection des emprunts. Les conclusions de l'étude ont permis de documenter la viabilité financière de ces entreprises, et de préparer leur entrée sur les marchés financiers internationaux<sup>22</sup>. Le financement obligataire introduit un nouvel

acteur, les détenteurs des obligations, qui font pression sur les dirigeants pour contenir les dépenses et répondre aux attentes (raisonnables) des clients concernant la qualité des services. Cette option n'est probablement pas envisageable pour beaucoup d'opérateurs qui pratiquent des tarifs trop bas pour couvrir les coûts engendrés, mais elle peut être considérée pour certaines entreprises proches de la rentabilité. Il est évident que si l'émission d'obligations limite ou élimine d'autres sources de financement (via les organisations multilatérales), les opérateurs pourraient retarder le moment de faire ce pas vers l'élargissement de leurs sources de financement. On perdait alors la discipline bénéfique qu'impose la pression des marchés des capitaux.

### **Au-delà du financement**

Si la pénurie de financement est l'une des contraintes majeures du secteur, y avoir accès n'est de toute façon pas suffisant en soi pour mener les réformes nécessaires. Le secteur souffre bien souvent d'un tel manque de capitaux frais que tout financement supplémentaire est susceptible d'apporter une amélioration des services. Mais pour garantir la viabilité à long terme, ce qui sous-entend que les améliorations initiales ne seront pas gommées par l'absence de réformes managériales, les opérateurs ont besoin de plus d'expertise en matière de planification financière et de gestion des actifs. Le secteur privé peut apporter une aide dans ce domaine, en s'appuyant le plus souvent sur différentes formes de PPP. Une plus grande expertise est également nécessaire concernant la gestion des finances publiques, qu'il s'agisse des implications politiques des décisions budgétaires, de l'affectation spécifique de certains impôts ou de la transparence sur les dépenses. L'émergence de contrats de gestion public-public pourrait aider les opérateurs à renforcer leurs capacités dans ce domaine. De tels dispositifs doivent cependant être examinés en détail pour vérifier que leur contribution est durable et que les réformes proposées sont adaptées au contexte local, et non à la situation au sein de l'entité publique qui accompagne le processus.

<sup>21</sup> Voir OCDE (2009) et WSP et PPIAF (2009). *How can reforming African water utilities tap local financial markets?* Réflexions et recommandations consécutives à la rencontre des praticiens à Pretoria, Afrique du Sud, en juillet 2007 (Actualisé en 2009).

<sup>22</sup> Joffe, M., Hoffman, R. & Brown, M. (2008). *African water utilities regional comparative utility creditworthiness assessment report*. Water and Sanitation Program-Africa Region. Disponible sur : [www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/Africa\\_Water\\_Uutilities.pdf](http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/Africa_Water_Uutilities.pdf)

« Les ministères ont souvent besoin d'une expertise supplémentaire en matière de finances publiques. Ils ont en théorie de nouvelles politiques et de nouvelles fonctions mais n'ont ni les effectifs ni les compétences pour les mettre en pratique. »

« Il ne s'agit pas seulement d'augmenter les tarifs mais de s'assurer qu'on investit là où il le faut. »

## Régulation<sup>23</sup>

L'évolution vers des contrats plus complets et sophistiqués qui nécessitent de nouveaux outils pour mesurer les performances des PPP s'accompagne d'un besoin croissant pour la mise en place de mécanismes de régulation visant à les contrôler<sup>24</sup>. La forme que prend cette régulation varie largement selon le modèle appliqué et les instruments utilisés. Plusieurs interlocuteurs ont suggéré que si l'on continue à considérer qu'il existe deux approches distinctes – la régulation par le contrat (basée sur le modèle français) et la régulation par le biais d'un organe indépendant de régulation (modèle anglo-saxon) –, le débat se focalise de plus en plus sur la meilleure façon de combiner ces deux approches. Les outils de régulation peuvent inclure les statuts, les contrats, les licences d'exploitation ou les décrets<sup>25</sup>. Quel que soit le modèle ou les instruments utilisés, une « bonne » régulation doit réunir les éléments suivants : clarté dans la répartition des rôles, autonomie, capacité à rendre compte, participation, transparence et prévisibilité<sup>26</sup>. La

<sup>23</sup> Pour de plus amples informations et des études de cas sur la régulation des PPP, en particulier par rapport aux services destinés aux plus pauvres, voir Franceys, R. & Gerlach, E. eds. (2008). *Regulating water and sanitation for the poor: Economic regulation for public and private partnerships*, Earthscan Publishers: London.

<sup>24</sup> Pour une analyse exhaustive de la façon dont on définit la régulation, y compris ce que recouvre ce terme en français et en anglais, voir : Trémolet, S & Binder, D. (2010). *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement. Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*. À Savoir. Agence Française de Développement.

<sup>25</sup> Ces instruments sont expliqués de façon plus détaillée dans Groome, E., Halpern, J. & Ehrhardt, D. (2006). *Explanatory notes on key topics in the regulation of water and sanitation services*. The World Bank water supply and sanitation sector board discussion paper series.

<sup>26</sup> Trémolet, S & Binder, D. (2010). *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement. Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*. À Savoir. Agence Française de Développement.

présente étude a mis en lumière différentes causes qui expliquent pourquoi la régulation des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement continue d'être en deça des attentes.

Il existe tout d'abord des enjeux politiques complexes qui font obstacle à la mise en place d'une fonction de régulation efficace. Lorsque la régulation a été introduite pour la première fois dans les années 90, on avait le sentiment qu'elle se ferait par le simple fait d'adopter une loi. Mais le processus de transfert du pouvoir de décision à une agence indépendante requiert un changement du pouvoir politique, le temps et les ressources nécessaires pour y parvenir étant souvent sous-estimés. Les premières instances de régulation ont échoué pour la plupart parce que les bailleurs ont sous-estimé l'évolution nécessaire au plan politique lorsque la puissance publique transfère des compétences à une entité distincte. Cette évolution se fait lentement, est spécifique à chaque pays et suit ses propres processus politiques mais elle constitue une étape essentielle pour créer un cadre de régulation efficace. Cette dimension politique est aujourd'hui encore responsable du manque d'autonomie persistant dont souffrent de nombreuses instances de régulation. Celles qui fonctionnent bien sont celles qui ont réussi à surmonter ces enjeux politiques et se sont appuyées sur les processus juridiques et politiques pour gagner leur autonomie, que leur mission consiste à réguler des opérateurs publics ou privés<sup>27</sup>.

« Le régulateur doit être autonome. La chaîne de reporting est l'une des principales raisons qui expliquent pourquoi NAWASCO en Zambie fonctionne comme il le fait. Lorsqu'il n'y a pas d'indépendance, ça devient la pagaille. »

<sup>27</sup> Plusieurs interlocuteurs (et Marin, 2009 et notes pp. 146-7) ont suggéré que les processus de PPP dans de nombreux pays ont contribué à élargir les systèmes de régulation, ce qui modifie la façon dont les opérateurs publics de l'eau sont perçus.

*« Dans les années 90, les États et les bailleurs pensaient qu'il suffisait de faire voter une loi prévoyant « la création d'un organe de régulation », et d'attendre que cela se fasse. Mais les choses ne fonctionnent pas du tout comme ça... Nous n'avions pas vraiment compris la complexité que représente la mise en place de ce type d'instances. Il faut du temps aux représentants politiques pour accepter de renoncer au pouvoir dans ces domaines stratégiques. Vous ne pouvez pas le faire du jour au lendemain. »*

Deuxième élément, les systèmes de régulation qui ont été efficaces jusqu'à présent sont des systèmes hybrides et adaptés au contexte local. Au Sénégal par exemple, le contrat d'affermage ne suit pas le modèle français habituel : il a été adapté pour répondre aux conditions locales et inclut deux contrats de gestion de performance en plus du contrat d'affermage. En Zambie, l'instance indépendante de régulation a été structurée sur la base des leçons tirées de l'expérience au Royaume-Uni, en Bolivie, au Chili et en Australie. Les résultats ont été positifs dans les deux cas parce qu'on a tenu compte de la réalité du contexte : les opérateurs intervenant dans les pays en développement subissent en effet des contraintes très différentes de celles auxquelles doivent faire face leurs homologues dans les pays industrialisés. Lors de la mise en place de nouveaux organes et mécanismes de régulation, on peut être tenté de transposer des modèles qui ont rencontré une certaine réussite ailleurs (en Zambie, au Mozambique, au Sénégal ou au Chili par exemple). Une telle approche a pourtant peu de chances d'être couronnée de succès.

Troisième élément, la régulation est entravée par le manque d'informations sur la base desquelles les décisions devraient être prises. La régulation ne sera efficace que si elle s'appuie sur des données exactes à propos des performances. Il faut établir une base de référence précise documentant l'état du réseau (qui inclut notamment le nombre de branchements existants, la qualité de l'eau, le taux de facturation, etc.) avant d'évaluer la progression, de récompenser les bons résultats obtenus ou d'imposer des pénalités. Cela nécessite la mise en place de protocoles de suivi et des personnels formés capables de les appliquer. Dans de nombreux pays, les données de base qui pourraient se révéler essentielles au secteur (la croissance démographique, les niveaux de revenu, la

demande pour les services d'eau, etc.) sont difficiles à obtenir, en particulier dans les zones plus pauvres tels que les grands bidonvilles. Il en résulte des problèmes techniques pour la mise en place d'une base de suivi, un problème particulièrement aigu quand les objectifs sont fixés et régulés par contrat.

*« Quel que soit le modèle adopté, on doit séparer le recueil des données et l'exécution du contrat. Au Niger et au Cameroun, il a fallu mandater un organisme neutre pour obtenir les informations nécessaires. Sans ces informations, il n'y a pas de base permettant au régulateur de rendre ses décisions. »*

*« L'instance de régulation ne peut faire son travail que si elle dispose d'informations de bonne qualité sur les performances. C'est de cette manière qu'on comprend dans quelle direction avancer. Les opérateurs sont si souvent obligés d'appliquer la réglementation mais sans notion plus large du cap qu'ils pourraient prendre. On a besoin d'une base de référence sur les performances. »*

Quatrième point, les instances de régulation doivent accorder davantage d'attention à la façon dont elles communiquent et impliquent les diverses parties prenantes. On observe une tendance croissante à l'implication des consommateurs via des cartes d'évaluation citoyenne et des enquêtes. Des leçons peuvent être tirées des expériences qui émergent en Tanzanie, au Mozambique et en Inde (à Bangalore), où l'on a eu recours aux enquêtes de satisfaction auprès des consommateurs. Il faut s'intéresser davantage à la façon dont les initiatives de ce type peuvent être intégrées au cadre de régulation, en particulier aux outils utilisés pour recueillir ces informations auprès des populations marginalisées. L'engagement des parties prenantes (abordé plus loin) est une composante essentielle de la régulation des opérateurs, qu'ils soient publics ou privés.

*« Il vous faut un organe de régulation technologiquement au point, politiquement indépendant et capable de survivre. Si vous êtes en mesure de réunir tous ces éléments, encore faut-il vous assurer que vous communiquez clairement. C'est un élément crucial qui doit être effectué correctement. »*

Dernier aspect à prendre en compte, le nombre croissant de petits opérateurs privés formels et informels qui sont reconnus comme apportant une contribution aux services mais sur lesquels les

mécanismes de régulation ne se sont pas traditionnellement focalisés. Au Mozambique, les petits opérateurs privés ont été intégrés au secteur formel via des contrats signés avec le principal opérateur, et sont donc soumis à la réglementation des sous-traitants. Au Ghana, les pouvoirs publics ont adopté le principe d'une régulation « légère » des opérateurs de camions-citernes qui approvisionnent les quartiers urbains et non desservis. S'il est par définition difficile de réguler les petits opérateurs privés, l'accent doit être mis sur l'identification des moyens d'y parvenir sans étouffer leur contribution au secteur<sup>28</sup>. Selon l'un des interlocuteurs, si leurs activités ne sont pas régulées, « il en résulte une vraie privatisation des services, potentiellement au détriment de la population ». Ce point de vue est totalement opposé à celui qui prévalait dans les années 90, lorsque les fournisseurs informels étaient souvent considérés comme « illégaux » et néfastes, représentant un problème pour les autres options « acceptables » d'approvisionnement. Il est aujourd'hui admis que compte tenu du retard accumulé en termes de services d'eau, les opérateurs informels continueront de fournir des services vitaux à certaines populations pour de nombreuses années à venir<sup>29</sup>. La priorité consiste désormais à identifier des moyens efficaces et appropriés de soutenir et de réguler les activités de ces opérateurs plutôt que de limiter leur implication dans la fourniture des services.

« ... nous n'avons pas beaucoup de bons exemples d'instances de régulation qui peuvent gérer les opérateurs informels. Vous avez besoin d'un cadre de régulation d'un nouveau genre pour ces fournisseurs ».

<sup>28</sup> Un exemple de régulation des petits opérateurs de l'eau est analysé dans Avrillier, P. (à paraître) *La régulation des petits fournisseurs d'eau au Laos*.

<sup>29</sup> Voir Kariuki, M. & Schwartz, J. (2005). *Small-scale private service providers of water supply and electricity: A review of incidence, structure, pricing and operating characteristics*. World Bank Policy Research Working Paper 3727, Octobre 2005 et Valfrey-Visser, B. et al (2006). Voir également *Access through innovation: Expanding water service delivery through independent network providers*. Considerations for practitioners and policymakers, London: BPD, novembre 2006 accessible sur [www.bpdws.org](http://www.bpdws.org)

« On envisage aujourd'hui autrement la façon dont sont inclus les fournisseurs informels au lieu de nier leur existence. Dans les années 90, le principe était que l'opérateur était le principal fournisseur, tous les autres étant illégaux. On comprend aujourd'hui davantage qu'ils existent et qu'ils continueront à desservir une grande partie de la population, nous allons donc trouver les moyens pour qu'ils fassent partie de la solution. »

## Engagement des parties prenantes<sup>30</sup>

Les échecs d'un certain nombre de PPP dans les années 90 ont été imputés à l'incapacité d'impliquer effectivement les diverses parties prenantes (dont les clients, la société civile et les syndicats). Pour beaucoup, ces PPP ont échoué parce que les divers acteurs concernés n'ont pas été inclus dans les principaux processus de décision, comme l'augmentation des tarifs et la définition du périmètre de la concession. À l'inverse, ils ont été les cibles de campagnes de communication et de relations publiques au lieu d'être invités au dialogue et à participer à d'autres modes d'engagement, des outils certes plus difficile à manier. Certains PPP parmi les plus controversés auraient peut-être été moins risqués si ce type d'engagement avait été conçu et mis en œuvre dès le départ, avec l'instauration d'un processus plus réactif.

« Même le cas controversé de Cochabamba illustre comment on échoue faute d'avoir impliqué les parties prenantes. Si les usagers sont impliqués dans les décisions sur les tarifs et s'ils constatent une amélioration des services, ils accepteront la décision. Beaucoup de difficultés pourraient être évitées avec une préparation adéquate et un dialogue engagé dès le départ. »

De nombreuses leçons ont été tirées des expériences passées et l'engagement des parties prenantes est aujourd'hui intégré davantage à de nombreux projets d'infrastructure. Les divers acteurs concernés exigent des informations plus transparentes sur les niveaux de service et les augmentations de tarifs. Beaucoup de grands opérateurs privés sont en outre de plus en plus conscients de l'importance de la transparence. En revanche, obtenir des informations de la part des opérateurs publics peut souvent s'avérer plus

<sup>30</sup> Voir *Poverty Responsiveness: Guidance Note* (mars 2011) qui accompagne les lignes directrices de mise en œuvre disponibles sur [www.bpdws.org](http://www.bpdws.org) ou [www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net).

difficile parce que les informations ne sont pas nécessairement collectées ou que l'on empêche leur diffusion pour des motifs politiques. En Amérique latine notamment, de nombreux États ont repris en main la gestion des services d'eau suite à l'échec des PPP du début des années 90 (c'est le cas en Argentine et en Bolivie par exemple). Pour des raisons d'ordre politique, on constate aujourd'hui une réticence à divulguer des données plus récentes sur l'amélioration ou non du niveau de service offert par les opérateurs. Faute de données disponibles, il est très difficile de comparer l'efficacité relative des différents modèles.

Si le secteur de l'eau entend s'engager sérieusement dans la fourniture de services en privilégiant le pragmatisme, tous les opérateurs, quel que soit leur statut ou les accords contractuels qui les régissent devraient avoir l'obligation de communiquer des informations sur le niveau de service. Certains gouvernements ont mis un terme à des contrats signés avec des entreprises privées pour non respect des obligations contractuelles mais il est beaucoup plus difficile de pénaliser les entreprises sous gestion publique lorsqu'elles n'atteignent pas le même niveau de performance.

*« La plupart des opérateurs de l'eau ont été renationalisés en Bolivie et en Argentine ces 10 dernières années. Quel a été l'impact de ces renationalisations en termes d'efficacité ? Lorsque la gestion était privée, il y avait une forte pression pour communiquer des informations sur les performances mais aujourd'hui, ces informations ne sont pas divulguées. Vous ne pouvez pas évaluer la performance parce que c'est trop politique. »*

Les parties prenantes doivent avoir à leur disposition différents outils permettant d'avantage de redevabilité entre opérateurs publics et usagers. Il peut s'agir d'enquêtes de satisfaction client, des budgets participatifs, de présence dans les comités de consultation, ou encore des recours juridiques<sup>31</sup>. Dans la plupart des cas, cela nécessite une panoplie d'outils qui répond aux besoins de tous les usagers, avec des

outils spécifiques pour cibler les femmes, les minorités et les pauvres<sup>32</sup>. Il faudra poursuivre les efforts qui visent à faciliter l'accès des parties prenantes aux opportunités d'engagement, et donc à rendre les opérateurs plus directement redevables.

*« Pour qu'un réseau soit bien géré, vous devez vous assurer que la communauté se l'approprie. Vous avez besoin d'informations de bonne qualité, d'un bon niveau de transparence et de processus de décision basés sur la concertation. »*

## Autres tendances émergentes

Au-delà des tendances développées plus haut, trois autres aspects ressortent des entretiens comme autant de domaines dans lesquels on observe une croissance notable des PPP.

### *Implication accrue des entreprises privées locales*

Par rapport à la prédominance des grandes entreprises multinationales qui caractérisait les PPP dans les années 90, l'accent se porte aujourd'hui de plus en plus sur l'implication des entreprises locales. En 2007, on estimait que 42 % des usagers desservis par le secteur privé l'étaient par des opérateurs issus du pays même et basés dans les pays en développement, par opposition aux entreprises étrangères qui ont ou avaient l'obligation d'implanter des filiales sur place (Marin, 2009). Ces opérateurs offrent l'opportunité de créer une capacité locale du secteur qui s'inscrit sur le long terme<sup>33</sup>. Les entreprises étrangères peuvent avoir l'obligation d'apporter des compétences spécifiques mais les opérateurs locaux sont susceptibles d'offrir un engagement à long terme et la pérennité. Ils sont par ailleurs davantage en prise avec le contexte politique et mieux équipés pour créer des modèles hybrides qui correspondent aux conditions politiques et économiques.

<sup>31</sup> Une explication détaillée de la façon dont ces outils peuvent être utilisés pour que le secteur soit davantage redevable est proposée dans Muller, M., Simpson, R. & van Ginneken, M. (2008). *Ways to improve water services by making utilities more accountable to their users: A review note*, No. 15, Water Working Notes

<sup>32</sup> L'une des séries d'outils proposés dans ce domaine est disponible sur [www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net)

<sup>33</sup> Certains font l'hypothèse que les opérateurs étrangers ont mieux réussi là où l'ancrage local des équipes de direction a été le plus rapide, l'opérateur étant alors perçu comme une entreprise nationale plutôt qu'étrangère.

*« Les opérateurs privés des pays en développement sont en train de remplacer ceux des pays industrialisés. Par rapport à la situation d'il y a 10 ans, les opérateurs nationaux couvrent désormais 40 % de la totalité du marché. »*

*« Développer la capacité locale et soutenir l'émergence du secteur privé local sont les seules façons d'arriver à une couverture durable et abordable ».*

### **Intérêt croissant pour les zones rurales et les petites villes**

L'élargissement du rôle des PPP dans les villes moins importantes et en milieu rural suscite un intérêt croissant à mesure que la demande pour les services s'y développe. De nombreux responsables municipaux sont dépassés par l'ampleur de leurs responsabilités concernant la desserte des services et sont plus ouverts à l'idée de déléguer certaines fonctions à d'autres intervenants. De plus, les petites villes sont peut-être moins à même de subir l'ingérence politique du pouvoir central. Mais dans de nombreuses zones rurales et petites villes, les infrastructures traditionnelles sont plus coûteuses à installer du fait d'un habitat plus dispersé, ce qui limite les économies d'échelle, et le niveau de revenu y est plus faible. Par ailleurs, les responsables municipaux possèdent rarement les compétences et les connaissances nécessaires pour gérer de tels contrats. Pour étendre la couverture des services dans ces zones, les approches de PPP devront donc évoluer pour intégrer ces contraintes, de sorte qu'elles soient attractives pour le secteur privé tout en restant gérables pour les collectivités locales.

*« Il existe un marché pour les opérateurs privés sur des territoires plus restreints, où il existe une demande et où ils peuvent développer leurs activités. Ils se font plus discrets d'un point de vue politique et personne ne leur prête beaucoup d'attention, les choses sont donc plus faciles pour eux dans ce genre de situation. »*

### **Assainissement et traitement des eaux usées**

De manière générale, les PPP se sont moins focalisés historiquement sur le traitement des eaux usées et sur l'assainissement. Mais avec un intérêt croissant et, dans certains cas renouvelé, pour la valorisation de ces eaux usées et de leurs

produits dérivés comme les fertilisants et le biogaz, elles ne sont plus considérées comme une contrainte mais comme une opportunité d'exploiter toute une gamme de nouveaux produits<sup>34</sup>. Il s'agit là d'une proposition attractive pour un investisseur privé, et d'une opportunité d'accroître les capitaux en direction de ce secteur. Ces technologies présentent un intérêt particulier en Amérique latine où moins de 20 % des eaux usées sont traitées.

*« On se focalise en premier lieu sur les solutions pour répondre à l'absence de traitement des eaux usées. En Amérique latine, moins de 20 % des eaux usées sont traitées, c'est aujourd'hui un enjeu majeur. Les pouvoirs publics n'ayant pas l'argent nécessaire pour gérer ce problème, cela représente un gros marché pour les opérateurs privés. Il y a de vrais besoins d'investissement dans ce domaine. »*

Dans de nombreux pays en développement, particulièrement en Afrique, les investissements du secteur privé relatifs à l'assainissement devraient se focaliser sur les solutions à petite échelle. Compte tenu principalement de leur coût et des ressources qu'ils nécessitent, les systèmes de tout-à-l'égout qui reposent sur l'évacuation des eaux ne seront pas en mesure de répondre aux besoins d'assainissement de nombreuses communautés africaines avant plusieurs décennies. On ne dispose pas actuellement des capitaux suffisants pour installer des systèmes de tout-à-l'égout coûteux dans les grands bidonvilles urbains. Pour remédier à cette situation, le secteur privé a l'opportunité de travailler avec les opérateurs publics et les entrepreneurs locaux pour développer et commercialiser des services d'assainissement hors réseau. Ces solutions locales présentent des opportunités économiques viables non monopolistiques pour le secteur privé.

*« Si nous prenons le temps de réfléchir en termes de couverture universelle, celle-ci ne se fera pas sous forme de réseaux de tout-à-l'égout. Des systèmes doivent être commercialisés en faisant appel à des entrepreneurs sociaux. Cela doit être un marché où les entrepreneurs vendent leurs latrines et créent un modèle économique. »*

<sup>34</sup> Voir Gasson, C. (2010). Making sludge sexy, *Global Water Intelligence*. Vol 11, Issue 9. September 2010. <http://www.globalwaterintel.com/archive/11/9/analysis/making-sludge-sexy.html>

## Conclusion

Comme le décrit cette note de synthèse, les PPP doivent s'orienter vers de nouvelles approches au niveau des contrats, du financement, de la régulation et de l'implication des parties prenantes. Plusieurs points clés doivent être pris en compte.

Si les entreprises publiques restent les acteurs dominants dans les pays en développement, le secteur privé peut néanmoins apporter une contribution précieuse pour réformer ces opérateurs de sorte qu'ils dispensent de façon plus efficace des services économiquement viables et transparents par rapport aux coûts connexes de desserte, en les associant à des mécanismes appropriés pour rendre compte.

Autre point important, et même si on ne compte qu'un nombre restreint d'opérateurs privés dans le pays, leur présence peut modifier le discours sur la nécessité pour tous les acteurs du secteur d'être redevables. L'impact des PPP peut alors se faire ressentir bien au-delà du projet même ou de la municipalité qui a signé le contrat avec le privé.

De nombreuses leçons ont été tirées de l'expérience des dix dernières années sur la meilleure façon de structurer les contrats d'affermage. Les modalités qui entourent ces contrats continuent à évoluer pour répondre aux contextes politiques et institutionnels. À mesure que le paysage des PPP poursuit sa rapide évolution, il faudra continuer à réfléchir et à partager en permanence les expériences sur les meilleures façons de les formuler. Certains se demandent s'il existe actuellement au sein du secteur de l'eau et de l'assainissement un tel espace de dialogue et d'échange (tel que celui qui fut porté en particulier par la Banque mondiale à une époque).

Les objectifs de performance sont en train de devenir un axe central des contrats de PPP. S'ils sont *a priori* très prometteurs, les retours d'expérience sur la fourniture d'autres services publics montrent que l'atteinte des objectifs fixés ne garantit pas toujours une amélioration des services. Il faudra étudier de façon plus approfondie la façon dont les objectifs influencent la fourniture des services d'eau et d'assainissement.

Les enjeux politiques associés au secteur de l'eau continuent par ailleurs à poser des difficultés en termes de recouvrement des coûts. Le secteur doit développer des mécanismes de financement innovants adaptés à la distinction moins nette entre entité publique et privée. La crise financière a en outre nécessité une évaluation urgente des moyens permettant au secteur de trouver les financements supplémentaires.

La mise en place de bons outils de régulation reste un problème majeur du secteur. Si de nombreux facteurs font obstacle à la régulation, l'ingérence politique par exemple, l'identification des meilleures façons de recueillir les données exactes nécessaires à l'élaboration des contrats de performance et à l'orientation des décisions du régulateur doit clairement figurer en tête des priorités. Le secteur doit par ailleurs continuer à mettre l'accent sur l'instauration de protocoles de suivi, la création de fichiers de données précis et l'installation des systèmes d'information requis pour y parvenir.

Enfin, l'implication des parties prenantes est essentielle à l'efficacité des services d'eau et d'assainissement. Par le passé, les parties prenantes ont demandé avec raison à ce que les opérateurs privés honorent leurs promesses d'améliorer les services pour toutes les catégories de revenu. Le secteur public étant l'acteur dominant sur ce marché, la nécessité de développer des institutions publiques tout aussi redevables est jugée nécessaire.

Contrairement aux années 90, les mécanismes proposés pour améliorer les infrastructures semblent aujourd'hui davantage motivés par le pragmatisme que par l'idéologie. Si le secteur de l'eau est quelque peu en retard sur d'autres secteurs d'infrastructure, on considère de plus en plus qu'il faut se réorienter vers l'analyse des services qui donnent les meilleurs résultats avec des budgets limités. Pour ce faire, le secteur doit se focaliser sur le recueil et la diffusion des données sur les performances et donner aux parties prenantes les outils nécessaires pour que les opérateurs (publics, privés et hybrides en tous genres) soient davantage comptables des promesses faites concernant la fourniture des services.

## À propos de ce document

Ce document de synthèse s'inscrit dans le cadre plus large d'un appui destiné aux décideurs et professionnels, l'objectif étant de les aider à identifier les outils adaptés à l'élaboration de dispositifs institutionnels qui répondent aux besoins des populations défavorisées. Les principes de politique, les lignes directrices pour la mise en œuvre et les outils d'évaluation (initialement élaborés par un consortium réunissant la DDC, le SECO et Swiss Re) sont l'une des séries d'outils disponibles sur [www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net)

## À propos du BPD

Le but de BPD est d'améliorer et de développer l'accès aux services d'eau et d'assainissement des populations défavorisées en renforçant les partenariats. Les défis associés à la fourniture de ces services dans les pays en développement n'ont pas pour cause première les insuffisances d'ordre technologique ou liées au financement. BPD promeut des relations plus efficaces et efficaces entre les parties prenantes des secteurs public, privé et de la société civile. Créé en 1998 et reconnu comme leader du secteur dans le domaine du conseil non commercial, neutre et indépendant, BPD entend interpellier et soutenir les décideurs et les professionnels par le biais de la recherche-action, de l'appui direct et de sessions et activités d'apprentissage.

## À propos des auteurs

**Aileen Anderson** est consultante indépendante et bénéficie d'une expérience de dix ans dans le domaine des ressources naturelles et des infrastructures, dont la gestion des services d'eau et des ressources en eau. En tant que conseillère scientifique en chef d'une firme de consultants de premier plan en Afrique du Sud, elle a géré plusieurs projets de gestion des ressources en eau pour le compte des autorités sud-africaines. Elle est actuellement invitée par la convention Ramsar sur les zones humides comme experte des questions énergétiques. Ayant bénéficié d'une bourse d'étude Chevening, elle est titulaire d'un master Gestion des affaires publiques et Gouvernance de la London School of Economics and Political Science où elle a obtenu le prix du meilleur mémoire, et d'un master Ressource naturelles et Environnement de l'université de Colombie-britannique.

**crossflow**  
CONSULTING

[www.crossflowconsulting.com](http://www.crossflowconsulting.com)

**Jan Janssens** s'est retiré de la Banque mondiale en 2008 après y avoir passé quinze ans. Il dirige désormais JJC Advisory Services, une firme de consultants basée en Suisse. Son principal champ d'expertise est le conseil stratégique et le renforcement des capacités en lien avec les réformes institutionnelles des services d'eau, le développement des entreprises de l'eau et les partenariats public-privé. M. Janssens s'appuie sur une expérience de plus de 35 ans dans le secteur de l'eau et de l'assainissement – notamment de la mise en œuvre de projets pour le compte de la Banque mondiale, de la Banque européenne d'investissement et de divers acteurs locaux (pouvoirs publics, opérateurs publics et privés) – ; il a travaillé en Afrique sub-saharienne, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Asie.



Cette note a bénéficié de l'appui des organisations ci-dessous mais ne reflète pas nécessairement leur point de vue :



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs FDEA  
State Secretariat for Economic Affairs SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

**BPD Water and Sanitation**  
2nd floor, 47-49 Durham Street  
Londres, SE11 5JD UK  
Tél : +44 (0)20 7793 4557  
[info@bpdws.org](mailto:info@bpdws.org)/[www.bpdws.org](http://www.bpdws.org)