

DEFINIR DE NOUVEAUX MODELES D'INTERVENTION QUI PRENNENT MIEUX EN COMPTE LES DIMENSIONS POLITIQUES ET CULTURELLES DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Le Contexte

La répétition des mêmes objectifs, année après année, (décennie de l'eau potable, (80), Objectifs du millénaire, (2015) etc.), témoigne de la difficulté d'obtenir des résultats rapides et à grande échelle dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans les pays en voie de développement.

Face à cette difficulté, les années 1990, ont vu dans ce secteur, la mise en place de Partenariats Publics Privés (PPP) dans certains de ces pays. Le modèle de PPP alors proposé était supposé introduire le mode de gestion professionnel indispensable à la conduite efficace de ces services, mais également la possibilité d'apporter des financements, dans un environnement concurrentiel, et dans un cadre contractuel vertueux qui satisfasse toutes les parties (prestataire privé ; autorité publique ; citoyens bénéficiaires du service).

Force est de constater que, le plus souvent, ces attentes n'ont pas été réellement satisfaites.

Bien que, à la différence des décennies précédentes, des résultats importants aient été atteints (des dizaines de millions de personnes ont été raccordées), on a assisté dans le même temps à une multiplication de conflits débouchant sur l'insatisfaction de toutes les parties et la fin prématurée de certains de ces contrats. Le résultat en a été une désaffection de ce mode contractuel de la part des opérateurs privés internationaux. Les causes de ces échecs sont multiples :

- **Des causes liées à la gestion du risque** (lors de l'apparition, dans ces nouvelles économies, de dévaluations et crises financières, changements de cap idéologique et crises politiques, mécontentement populaire et crises sociales, ...)
- **Des causes liées à la gestion des conflits** (du fait de l'importance des capitaux engagés dans ces contrats, conflits insolubles entre opérateurs privés et puissances publiques (témoignant de la vulnérabilité des premiers dans ces circonstances))
- **Des causes liées au cadre culturel, politique et idéologique** (rejet de l'entreprise étrangère malgré ses performances souvent réelles, parfois même utilisée par les autorités comme bouc émissaire de problèmes nationaux plus généraux, du fait de l'absence de dispositions favorisant l'implication de la société civile, du manque de transparence dans les relations contractuelles entre les autorités et l'opérateur et de communication entre les autorités et la population)

Face à ces constats, il nous faut donc travailler pour apporter de nouvelles solutions

Il convient donc aujourd'hui, à partir de l'enseignement tiré des expériences passées, de s'interroger sur un nouveau mode d'intervention et, quels que soient la nature de l'opérateur et le choix du modèle de gestion, de réfléchir d'abord en fonction de l'objectif réel : la mise en place de services d'eau et d'assainissement pérennes. Ce nouveau mode doit être plus participatif, plus flexible, et rechercher avant tout de chaque partenaire qu'il apporte son savoir-faire dans un cadre institutionnel qui permettent d'optimiser l'apport de chacun.

Il faut donc davantage prendre en compte la spécificité des territoires et les dimensions sociales et culturelles des contextes d'intervention.

Lignes directrices pour un futur modèle d'intervention

Nous retenons des expériences passées, les idées maîtresses suivantes :

1 – Un Principe :

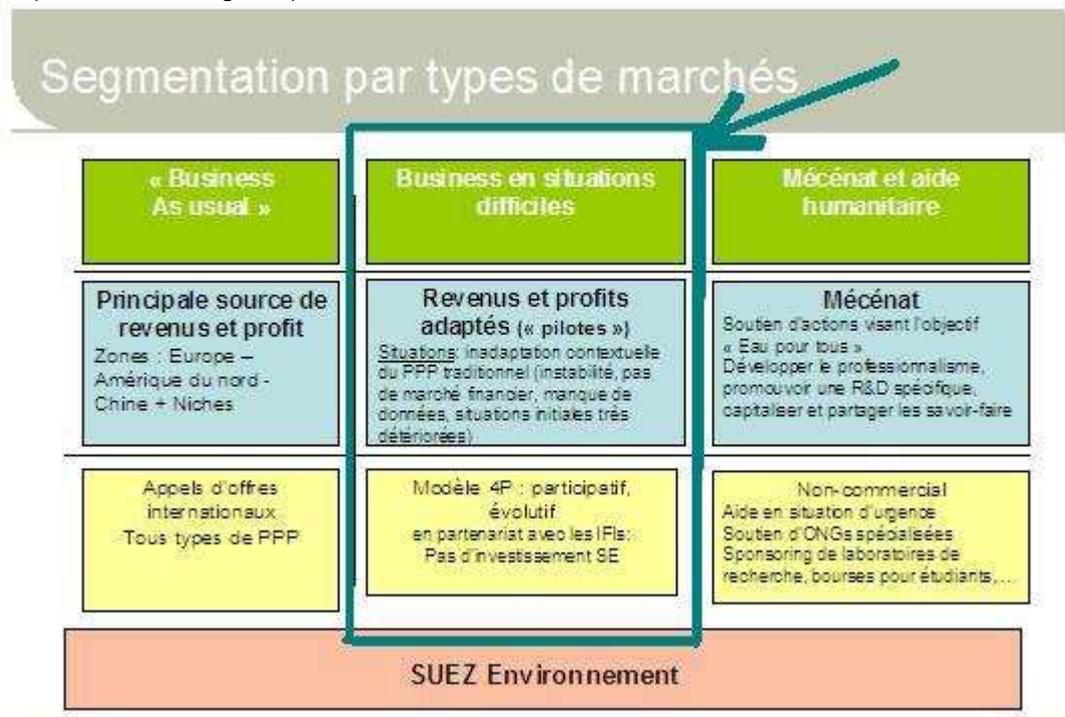
Les Projets d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement, compte tenu de leurs implications sur la gouvernance et la citoyenneté, doivent s'inscrire dans un processus collectif de construction d'une vision partagée du service public, au moyen d'une gestion professionnelle du dialogue multi-acteurs et du renforcement institutionnel de chacune des parties prenantes.

2 - Le Contrat :

Il doit définir clairement la répartition des rôles et responsabilités de tous les acteurs dans une logique de processus et permet ainsi d'assurer l'appropriation par tous des solutions proposées, en définissant :

- des objectifs d'universalité d'accès aux services y compris en prévoyant des mesures transitoires pour les populations privées de cet accès pour des raisons foncières ou urbanistiques
- des objectifs de long terme (min. 10-15 ans) ambitieux, avec une amélioration très rapide de la qualité du service pour l'ensemble de la population (jusqu'aux quartiers informels ou non-régularisés)
- des objectifs d'amélioration en relation avec la complexité des problèmes et la connaissance de l'état du système; des indicateurs de performance peu nombreux, réalistes et clairement mesurables

- Une durée compatible avec ces objectifs d'amélioration et une flexibilité suffisante pour s'adapter à la réalité observée et permettre l'ajustement en conséquences des objectifs et de la rémunération (clauses de révision périodique)
- des dispositions facilitant la transition à l'échéance vers un autre mode d'exploitation le cas échéant (nouveau PPP, régie, ...), afin de laisser un vrai choix à l'autorité locale.



3 – Le Transfert de savoir-faire, au cœur de l'autonomisation et de la pérennité des projets

Le transfert de savoir doit être l'objectif majeur d'un contrat, reflété dans le cahier des charges. Il doit bénéficier :

- aux RH de l'entité gérée, qui, à moyen terme doivent être indépendantes de toute ressource permanente importée
- aux partenaires et sous-traitants locaux, qui doivent devenir des entrepreneurs capables à leur tour de diffuser le service et le savoir dans le pays
- à d'autres entités gestionnaires de services d'eau et d'assainissement du pays, qui doivent trouver matière à progrès en s'appuyant sur l'expérience de l'opérateur privé (formation, « benchmarking », accompagnement technique ...)

4 – Le Processus : Il définit les étapes de la vie du contrat

L'incertitude sur les données de bases interdit que l'exploitation soit d'emblée aux seuls risques et périls de l'opérateur, d'où la conception de trois phases successives :

Etape 1 (durée 1 à 2 ans)

Diagnostic (organisation, connaissance élémentaire des données du service) **et mesures d'urgence** (RH, sociales, techniques). Objectifs qualitatifs forts.

Etape 2 (durée 2 à 4 ans)

Remise à niveau par la constitution de données fiables sur une séquence de temps assez longue (pour évaluer leur évolution à moyen terme) ; réalisation des principaux investissements structurants. A l'issue de cette étape, l'ensemble de la population doit bénéficier d'un niveau de service de qualité acceptable. Objectifs qualitatifs forts et quantitatifs en nombre limité (NRW, ...).

A ce niveau, organisation possible d'une **audience publique** (impliquant les autorités locales, les associations d'usagers et les populations ne disposant pas encore du service) par l'autorité concédante pour choisir, sur la base d'une information disponible, le modèle de gestion du service public et donc à terme le futur rôle de l'opérateur.

Etape 3 (Durée 8 à 10 ans)

Autonomisation économique (équilibre économique du service sans aide extérieure) et technique (personnel permanent entièrement local). L'opérateur pourra être responsabilisé sur l'équilibre recettes/dépenses du service.

5 – Les Relations avec les Parties Prenantes

La légitimité de l'opérateur privé est conditionnée par l'acceptation politique et sociale de son intervention autant que par le respect de tous critères de légalité. Ses actions doivent être comprises et démontrer son engagement pour le développement durable de la collectivité pour laquelle il opère :

- Des mécanismes de communication, de dialogue, de gestion des différends, pour les relations avec les autorités locales et la société civile.
- Un mécanisme constructif et impartial de régulation pour garantir le maintien d'une relation équilibrée entre les acteurs.
- L'association des institutions du développement à la vie du contrat et leur rôle dans le maintien de la confiance entre les parties.

L'objectif de ces dispositifs est de créer et maintenir la confiance entre les acteurs.

Conclusion

La réussite des projets de mise en place de modèles pérennes de gestion des services d'eau et d'assainissement, et la sécurisation des investissements sont donc conditionnées par deux facteurs :

1 - Une répartition claire des rôles et des responsabilités entre les différents acteurs du projet, qui, d'après notre expérience d'opérateur nous conduit à la répartition suivante :

- **les autorités** (nationales et locales) assument la responsabilité du service public par la définition de la politique sectorielle, de son organisation et notamment de sa régulation.
- **l'opérateur** assume la gestion du service et donc l'obtention des objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés. Il respecte son contrat et applique les grandes orientations définies par les autorités. Il communique avec chacune des parties, et en particulier avec la société civile, auprès de laquelle il rend perceptible les progrès accomplis.
- **les institutions internationales** (banques de développement) financent les gros investissements, que ne peuvent assurer ni les autorités locales ni le client final, en assumant les risques associés. Elles appuient le renforcement des compétences des autorités locales et doivent rester associées à la vie du contrat pour favoriser le maintien de la confiance entre les autorités publiques et l'opérateur.
- **La société civile** doit être informée en amont du processus (modalité et objectifs) puis recevoir régulièrement une information claire sur les conditions du service afin de pouvoir participer en connaissance de cause aux décisions du processus.

2 - Des mécanismes contractuels et de financements qui permettent la flexibilité nécessaire à accompagner la logique de processus indispensable pour relever de tels défis et particulièrement celui de l'adaptation à un contexte spécifique et évolutif.

Cette analyse nous conduit à penser que ces deux conditions impliquent également une évolution du rôle actuel de tous acteurs. Seul ce changement peut potentialiser l'intervention dans le secteur et créer les conditions favorables à l'atteinte des objectifs du millénaire dans les situations évoquées par cette publication.

Références :

1. Présentation à la Water Week de la Banque Mondiale; Washington; Février 2009; **Is it necessary to improve our approach for the Water and Sanitation Sector in Emerging Countries?** A. Brailowsky; Suez Environnement.
2. Adapter l'offre à la demande : vers une logique de processus et de responsabilité sociale partagée. Notes et documents; AFD 2008; S. Botton; A. Brailowsky.