

Les PPP dans le secteur de l'eau en Afrique : des attentes à l'épreuve des réalités

Le secteur de l'eau, particulièrement sensible politiquement car l'accès à l'eau est considéré comme l'un des premiers services essentiels devant être garantis à tous, est celui où les Partenariats Public-Privé (PPP) ont été le plus sujets à la critique et aux polémiques. Monopole naturel par excellence, nécessitant des investissements lourds et à rentabilité différée, c'est aussi un des secteurs d'infrastructures où l'équilibre financier est le plus difficile à atteindre. Pourtant, l'ouverture au secteur privé des sociétés nationales africaines de distribution d'eau a souvent été une condition de l'intervention des bailleurs de fonds dans le financement du secteur.



Aymeric Blanc
IPC 96
Chargé de recherches
Agence française
de développement

Un modèle choisi pour de mauvaises raisons ?

Aujourd'hui, la déception éprouvée face au bilan mitigé de ces expériences semble pouvoir s'expliquer en partie par les mauvaises raisons qui ont été invoquées, en particulier par les bailleurs de fonds qui ont financé les réformes, pour justifier le choix de modèles de PPP auprès des autorités africaines. Le PPP devait en effet :

- apporter des financements privés permettant de satisfaire les besoins en investissements importants que les budgets

nationaux étaient incapables de prendre en charge,

- introduire la concurrence dans le secteur afin d'apporter des gains de productivité importants qui se traduiraient par des bénéfices à la fois pour l'Etat et pour les consommateurs.

Force est de constater qu'à de rares exceptions près, ces attentes n'ont pas été réellement satisfaites en Afrique⁽¹⁾.

1. Le montant des investissements privés dans les infrastructures en Afrique a

atteint 5Md\$ en 1997 et a sans cesse décliné depuis ; il représente aujourd'hui pour le secteur de l'eau moins de 100M\$ annuels, ce qui est insignifiant par rapport aux besoins du continent. La faible appétence du secteur privé international pour investir dans le secteur de l'eau dans les pays en développement est en Afrique aggravée par une perception des

(1) : L'état des lieux est tout à fait différent dans les pays émergents d'Asie ou d'Europe de l'Est.

risques politiques très élevée et par un manque de confiance dans la capacité des Etats à respecter leurs engagements. En outre, dans de nombreux pays, les résistances idéologiques à la participation du secteur privé étranger ont freiné ce type de montage. Même en Afrique du Sud où les Investissements Directs Etrangers sont pourtant les plus élevés du continent, seuls 4 contrats de PPP ont été signés dans le secteur de l'eau entre des municipalités et des opérateurs internationaux (dont deux sont des contrats de gestion sans engagement d'investissement⁽²⁾). Ainsi, les bailleurs de fonds et les opérateurs privilégient aujourd'hui plutôt des contrats de gestion ou d'affermage, ce qui ne règle pas le problème du financement des investissements.

2. La distribution de l'eau est un monopole naturel : il n'est pas efficace que des réseaux parallèles et concurrents coexistent sur le même marché. En revanche, une compétition pour le marché, via un appel d'offres pour la gestion déléguée du service, est censée apporter aux consommateurs et à l'Etat le maximum de gains puisque l'entreprise qui remporte le marché est celle qui s'est engagée à la meilleure performance et aux prix les plus bas. En pratique, le secteur de la distribution d'eau est si concentré que l'on peut s'interroger sur la concurrence réelle lors des appels d'offres internationaux, a fortiori en Afrique où, le secteur privé local n'étant pas dimensionné pour gérer des grandes villes, ce sont les quelques opérateurs multinationaux qui se sont à chaque fois partagé les marchés principaux. En outre, les études empiriques soulignent que les PPP sont la plupart du temps renégociés dans les deux premières années⁽³⁾ ; cette renégociation, processus relativement normal lié à l'incomplétude des contrats, a pu dans des pays africains à faible maîtrise d'ouvrage tourner à l'avantage des opérateurs. Ainsi, les bénéfices apportés par la gestion privée, en l'absence de concurrence réelle et de régulation efficace, peuvent être capturés par les entreprises et ne pas se traduire par les gains attendus pour les consommateurs et l'Etat.

Références :

- Bayliss K. and Kessler T., 2006: « Can privatisation and commercialisation of public services help achieve the MDGs? An assessment », International Poverty Centre, UNDP, Working Paper No22.
- Blanc A. et Ghesquières C., 2006a : « Décentralisation et politique de l'eau gratuite en Afrique du Sud : quelle place pour le secteur privé ? » AFD, Document de travail No25.
- Blanc A. et Ghesquières C., 2006b : « Le secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis », AFD, Document de Travail No24.
- Guash J.L., 2004 : « Granting and renegotiating infrastructure concession : doing it right », World Bank Institute Development Studies.
- Hibou B. et Vallée O. (à paraître) : EDM ou les paradoxes d'un échec retentissant, AFD, Document de travail.

Une dimension politique insuffisamment prise en compte

Il est donc essentiel qu'il y ait, lors de la mise en place de PPP, une définition claire de la répartition entre les acteurs des gains de productivité apportés par la gestion privée. Le terme de 'partenariat' qui suppose une relation 'gagnant-gagnant' a souvent été galvaudé, ce qui a entretenu l'illusion d'un 'modèle miracle' générant des gains suffisants pour à la fois soulager les finances publiques, améliorer la satisfaction de l'ensemble des consommateurs, maintenir en place l'ensemble du personnel et apporter aux capitaux privés une rémunération substantielle. En particulier, la prise en compte des populations les plus pauvres doit être prévue dans les contrats, sans quoi l'opérateur privé, suivant sa

logique de maximisation du profit, est tenté de ne servir que la clientèle la plus aisée. En effet, l'introduction d'une gestion privée ne peut pas remplacer l'engagement politique de rendre l'accès à l'eau plus équitable. Certaines études⁽⁴⁾ montrent que le transfert de responsabilité au secteur privé ne s'est pas toujours traduit par la prise en compte des besoins des plus pauvres, notamment à travers l'extension des réseaux dans les quartiers précaires, mais au contraire par une exclusion sociale plus grande. C'est le cas lorsque les efforts se concentrent sur ceux qui ont déjà accès au réseau d'eau (en général les classes moyennes et aisées). Seules des incitations dans les contrats de PPP précisément orientées vers les quartiers pauvres en subventionnant les branchements nouveaux et en étendant les réseaux dans les zones périphériques des villes permettent de toucher les plus défavorisés, comme à Casablanca où des mécanismes de financement spécifiques ont été mis en place par les bailleurs⁽⁵⁾. Ces préoccupations sont assez récentes en Afrique, comme l'illustre l'exemple d'Energie du Mali où les attentes des autorités ont sensiblement évolué au cours de la vie de la concession entre une logique d'assainissement des finances publiques et une logique sociale⁽⁶⁾.

La question tarifaire est par ailleurs centrale, pour les PPP comme pour les entreprises publiques : le maintien de tarifs artificiellement bas, outre son caractère économiquement non durable, est profondément injuste car il profite à ceux qui bénéficient déjà d'une connexion au réseau. Le discours, largement porté par les élites locales, consistant à défendre des tarifs fortement subventionnés en Afrique, sous prétexte que la population pauvre n'a pas de capacité à payer, est

(2) : Blanc et Ghesquières (2006a).

(3) : Guash (2004)

(4) : Bayliss and Kessler (2006)

(5) : Ouput Based Aid : aide basée sur les résultats

(6) : Hibou et Vallée (à paraître)



infondé puisque celle-ci se fournit en pratique auprès de petits revendeurs mobiles à des tarifs jusqu'à 10 fois supérieurs à ceux du réseau principal. Ceci renvoie à la dimension éminemment politique des PPP, trop souvent négligée par les instigateurs des réformes qui n'ont pas suffisamment analysé les rapports de pouvoir entre les acteurs en présence, y compris au sein des autorités des pays d'intervention où les positions sont souvent divergentes. Une telle analyse, accompagnée d'une approche sociologique qui tienne compte des diffé-

rences de sens donné aux termes des contrats de partenariat en fonction de la culture, apparaît pourtant centrale pour la mise en place de schémas qui s'insèrent correctement dans une réalité sociale donnée.

L'essentiel des débats sur les PPP dans le domaine de l'eau se trompent de cible

Les limites des PPP avec les opérateurs multinationaux engagent également à élargir la réflexion et à diversifier les

modèles aussi bien publics que privés en fonction de chaque situation. En particulier, le développement d'opérateurs privés locaux de taille adaptée au marché des villes petites et moyennes, ou à celui des zones périurbaines⁽⁷⁾, apparaît un enjeu essentiel du renouveau des PPP dans le domaine de l'eau en Afrique : outre que c'est la logique même du développement de promouvoir des solutions locales et pérennes, et que certaines contraintes politiques ou liées aux risques de change seraient levées, une plus grande compétition entre acteurs privés permettrait d'atteindre une réelle diminution des coûts et une plus grande qualité des services.

“

La question tarifaire est par ailleurs centrale, pour les PPP comme pour les entreprises publiques

”

Le secteur privé local est d'ailleurs déjà très largement présent en Afrique dans le secteur de la distribution de l'eau, mais il est encore en grande partie informel. Il s'appuie sur l'existence d'une demande et d'une capacité à payer importantes des populations qui n'ont pas accès au réseau d'eau de l'opérateur principal, pour établir des monopoles privés locaux en pratiquant des tarifs élevés par rapport à ceux du réseau principal. Ce secteur privé de petite envergure (abonnés-revendeurs, camions-citernes, exploitants de mini-réseaux, porteurs d'eau, etc.) distribue de l'eau en Afrique à plus de la moitié de la population, mais il est négligé et son étude est encore embryonnaire. La régulation et l'harmonisation de l'offre hétéro-

(7) : Ces zones connaissent des taux de croissance démographique de 5% à 10% et abritent entre 20% et 60% de la population.

gène de ces petits opérateurs privés (agrément, normes de qualité) apparaît pourtant essentielle pour des raisons de gestion de la ressource, de santé publique et de justice sociale.

Favoriser l'émergence d'un secteur privé local moderne qui puisse croître, atteindre des économies d'échelle, et se professionnaliser, passe aussi par l'adaptation des procédures d'appel d'offres des bailleurs de fonds, par l'adoption de normes techniques adaptées à la diversité de la demande, et par des mesures d'accompagnement. De tels opérateurs pourraient se structurer par exemple par diversification d'entreprises performantes d'autres secteurs que celui de l'eau (bâtiment, brasserie, etc.), ou par regroupement et réorganisation de petits opérateurs informels, ou encore par autonomisation de filiales ou joint-venture étrangères. Enfin, on peut étendre encore le concept de PPP à celui de « multi-partenariats » au sens large, adaptés aux très petites échelles, en particulier en milieu rural, avec des acteurs aussi diversifiés que les collectivités locales, les associations d'usagers ou les ONG, tout en veillant à ne pas affaiblir les responsabilités publiques en multipliant des systèmes communautaires locaux qui ne seraient pas coordonnés. Le point faible de ces solutions est encore leur manque de vision à long terme et leur gestion non professionnelle qui remettent en cause leur pérennité, d'où l'intérêt de systèmes d'audits techniques et financiers centralisés qui ont été expérimentés par exemple au Mali par l'AFD et qui apparaissent prometteurs.

Une vision plus modeste et plus réaliste de la participation du secteur privé international

Des exemples de PPP avec des opérateurs internationaux considérés comme des succès témoignent cependant que certains modèles peuvent être pertinents à condition de clairement définir quels sont les objectifs attendus, de ne pas entretenir de faux espoirs et de bien distinguer les responsabilités de chacun. Par exemple, au Sénégal, le contrat d'affirma-



ge entre la SONES (société regroupant les actifs de l'Etat dans le domaine de l'eau) et la SDE (société privée gérée par Saur) laisse la responsabilité des investissements à la société publique, comporte une formule tarifaire qui incite l'opérateur à livrer de l'eau même aux plus pauvres (facturation au volume) et une régulation par le contrat équilibrée, de sorte que le profit réalisé par l'entreprise privée est acceptable par rapport aux gains de productivité apportés par sa gestion. Le bénéfice de l'entreprise représente environ 4% du chiffre d'affaires, au regard d'une augmentation du nombre d'abonnés de 70% en 10 ans avec un nombre d'employés ayant baissé de 13%⁽⁸⁾. Les bons résultats financiers ont certes été obtenus notamment en contrepartie de licenciements, car contrairement au secteur des télécoms où la technologie a permis de réaliser des gains de productivité considérables, ceux-ci sont plus limités dans le secteur de la distribution de l'eau. Le savoir-faire de l'opérateur privé en termes technique, commercial, financier, ou de management, a joué un rôle essentiel dans l'amélioration du service de distribution de l'eau (l'obtention de la certification ISO 9001 a notamment introduit un service véritablement orienté vers le client avec des enquêtes de satisfaction de l'ordre de 90%) et dans l'équilibre financier du secteur. Cependant, les investissements massifs ont été financés par les bailleurs de fonds (500 M\$ répartis sur deux pro-

grammes entre 1995 et 2007) et non par la société privée, et les politiques de subvention des nouveaux branchements au réseau et de tarification sociale sont l'expression d'une volonté politique forte qui aurait pu être mise en place indépendamment de la présence du secteur privé.

L'expérience acquise pendant la dernière décennie incite donc à revenir à une vision plus modeste et plus réaliste de la participation du secteur privé international dans le domaine de l'eau en Afrique, et suggère certains enseignements : elle est plutôt adaptée à l'exploitation de réseaux de grandes villes, à l'exclusion du financement de leurs investissements, et elle nécessite une analyse minutieuse des risques, y compris politiques (crédibilité de l'Etat, volonté politique d'assumer d'éventuelles augmentations tarifaires). Par ailleurs, la prise en compte des plus pauvres reste de la responsabilité des autorités publiques et doit faire l'objet d'incitations spécifiques du contrat de PPP. Enfin, la régulation (par le contrat ou par une tierce partie) est au moins aussi importante que la mise en compétition initiale pour assurer une répartition des gains équitable.

(8) : Blanc et Ghesquières (2006b).