

## Gestion contractuelle des services essentiels

---

**Aymeric Blanc** : *Une approche sociologique et politique des contrats de Partenariat Public-Privé (Janvier 2008)*

Les Partenariats public privé (PPP) constituent-ils un outil approprié pour développer l'accès aux services essentiels dans les pays en développement ou sont-ils le produit d'une pensée occidentale ethnocentriste peu adaptée aux réalités sociales des pays du Sud? De nombreuses études ont analysé les aspects économiques, juridiques et financiers des différentes formes de gestion déléguée (coûts comparés d'une gestion publique ou privée, éléments incitatifs des contrats, adaptation comparée des PPP au droit français ou au droit anglo-saxon, etc.). En revanche, les questions de socio-anthropologie ou de sociologie politique de ce type de montage sont rarement abordées alors même que le fonctionnement d'un PPP est aussi tributaire de facteurs non techniques.

Les approches de la gouvernance des PPP se concentrent généralement sur deux voire trois dimensions : une dimension contractuelle (quelles incitations pour le secteur privé ?), une dimension institutionnelle (quelles instances de régulation mettre en place ?) et, dans les meilleurs des cas<sup>1</sup>, une dimension participative (comment intégrer les usagers du service à la gouvernance du partenariat ?). Nous proposons de compléter ces approches par une analyse en profondeur des jeux de pouvoir qui structurent la réalité des PPP et par un questionnement sur la signification-même des termes d'un PPP pour les différents acteurs qui le signent.

### 1. Malentendus et incompréhensions sur les notions clés du contrat.

L'échec de la concession d'Énergie du Mali offre un exemple particulièrement intéressant pour illustrer les incompréhensions et les malentendus que peuvent faire naître ce type de montage dans les pays en développement. L'analyse de Béatrice Hibou et Olivier Vallée<sup>2</sup> de l'échec met en lumière à la fois les préoccupations et les objectifs difficilement conciliables entre les partenaires du contrat, mais aussi leurs différences de compréhension et de perception et jusqu'à l'ambivalence des individus eux-mêmes.

Ainsi, au cours de ce PPP, les partenaires ont adopté des interprétations différentes de certaines décisions (distribution de dividendes, modification de la hiérarchie salariale, versement ou non de compensations) ou de certaines évaluations (prix, charges de l'entreprise), et ces divergences n'ont cessé de se creuser pendant 5 années, alimentées par l'intervention des bailleurs de fonds et l'usage intensif d'experts internationaux, jusqu'à la résolution finale du conflit par la rupture du contrat et le départ du concessionnaire Saur. La décision par exemple de distribuer des dividendes dans une période financièrement difficile illustre l'incompatibilité des objectifs et les différences d'approche entre les partenaires: pour la Saur, cette décision était cohérente avec une logique d'actionnaire dont la bonne santé est

---

<sup>1</sup> BREUIL, Lise. *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement, comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance*. Thèse de doctorat en gestion, ENGREF, 2004, 321 p.

<sup>2</sup> HIBOU, Béatrice ; VALLEE, Olivier. *Énergie du Mali ou les paradoxes d'un échec retentissant*. Document de Travail AFD No37, 2007.



jugée à l'aune des profits qu'elle distribue, alors que, pour les autorités maliennes, elle était contraire à une logique d'investissement à moyen terme. Cette décision a donc été interprétée par les uns comme un signe de responsabilité par rapport aux normes internationales d'évaluation des performances des entreprises, et par les autres comme une erreur de stratégie, une preuve de la surestimation de ses charges par l'entreprise, voire comme le symbole de l'exploitation d'un pays par une multinationale étrangère. Mais même sur des notions a priori considérées comme aussi objectives que le *prix* de l'eau et de l'électricité, l'étude montre que plusieurs visions s'affrontent et proposent une acception différente: un prix « politique » calculé sur des bases telles que le pouvoir d'achat et la comparaison par rapport aux prix des pays voisins, la volonté d'atteindre les objectifs du millénaire, ou le souci de promouvoir le développement industriel par des coûts d'intrants limités ; un prix « comptable » se référant aux coûts de fonctionnement réels de l'entreprise ; un prix « technique » résultant d'un modèle financier et d'un équilibre de bilan à moyen terme ; ou encore un prix « de marché » calculé de façon à ce que l'entreprise soit rentable au terme de la concession. Ces différences de point de vue sur les prix ont été au cœur de négociations interminables, de même que sur des notions pourtant moins techniques comme la transparence (qui doit être comprise pour les comptes, les subventions, l'équité et la redistribution ? ou pour le respect des normes de l'économie de marché, du processus de privatisation, les arrangements financiers, la répartition des rôles entre public et privé ?).

Au sein même des autorités maliennes, les positions ont été caractérisées par une profonde hétérogénéité, avec des différences de positions entre ministères, régulateur, Présidence, etc., et des frontières floues et mouvantes. Le concept clé dans un PPP de *régulation* a lui-même été compris de multiples manières : le régulateur a ainsi été perçu tantôt comme celui qui doit corriger les déséquilibres entre Nord et Sud, tantôt comme le défenseur des usagers, tantôt comme un arbitre neutre, tantôt comme le garant des positions gouvernementales ou même comme celui qui anticipe les positions du Président. De même pour la signification d'un 'bon partenariat' (contrat basé sur la confiance, transfert de responsabilité, instrument de libéralisation et de redressement d'un secteur, etc.). Enfin, la complexité et l'imbrication de ces significations s'illustre aussi dans l'ambivalence des individus qui selon la situation dans laquelle ils se trouvent puisent dans différents registres et changent d'appréciation, tel cet employé d'EDM qui en tant que professionnel reconnaissait le bon travail effectué par Saur, en tant que citoyen malien désapprouvait la privatisation, et en tant qu'employé critiquait la politique de gestion du personnel de Saur mais en même temps s'inquiétait d'une possible renationalisation.

## **2. La culture comme manière spécifique de donner sens aux termes d'un contrat.**

A ces incompréhensions qui rendent difficile l'exécution de contrats entre partenaires public et privé dont les logiques diffèrent s'ajoute une dimension culturelle dans le cas d'un contrat conçu et exécuté par des acteurs occidentaux pour un pays en développement. En prenant garde d'éviter le piège culturaliste qui tendrait à figer et à généraliser les représentations ou les pratiques au sein d'un pays donné, une approche des questions de développement et en particulier des PPP par un questionnement sur le rôle de la culture apparaît particulièrement fécond, ainsi que l'ont montré les débats de la conférence 'culture et développement' organisée par l'AFD et le réseau d'économistes EUDN en décembre 2007<sup>3</sup>. Ainsi, les travaux

<sup>3</sup> <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/conferences/EUDN2007/pid/3352>



présentés par Philippe d'Iribarne sur les entreprises dans les pays en développement<sup>4</sup> montrent que des notions fondamentales comme la coopération ou la confiance s'enracinent dans des visions de l'homme et de la société qui diffèrent selon les sociétés du fait de leurs histoires particulières (la position de l'homme libre et le contrat revêtent une signification particulière dans le monde anglo-saxon tandis que les droits et devoirs liés au rang façonnent les modes de penser en France, etc.). D'Iribarne soutient que s'il est possible de construire, dans le fonctionnement de chaque entreprise, des formes d'ordre social qui, tout en étant compatibles avec la culture locale, sont favorables à la performance, cette construction ne va pas de soi et suppose une compréhension fine des modes de fonctionnement des sociétés.

Ce type d'approche ethnographique a également été utilisé pour analyser des exemples de partenariats public-privé, comme le contrat de gestion déléguée d'un service public au Liban pour lequel Hela Yousfi<sup>5</sup> a étudié la manière dont les différences culturelles ont influencé le déroulement du partenariat en façonnant à la fois la lecture des obstacles institutionnels et politiques rencontrés et la nature des solutions adoptées pour les dépasser. Elle a notamment mis en lumière des divergences d'interprétation du partenariat et d'une « bonne coopération » en termes d'engagements contractuels et de répartition des rôles entre acteurs français et libanais : Pour l'opérateur français, le contrat signifiait une claire répartition des rôles entre les partenaires et un jugement de l'opérateur sur les résultats. Il devait donc avoir toute autonomie pour agir dans ce cadre, notamment pour recruter du personnel. Toute intervention des Libanais dans la gestion était vue comme une entrave à la bonne réalisation du contrat. Dans une telle perspective, le gestionnaire devait être mû par les devoirs de son métier et non par les injonctions de clients perçus comme incompetents. Les Libanais, au contraire, mettaient l'accent sur l'unité du groupe, leur idéal étant de « travailler d'une seule main ». Chacun devait alors pouvoir exprimer son point de vue sur un problème donné selon une logique où « chacun est grand » et contribue au projet commun. Dans cet exemple, les différences de représentation autour des rôles de chacun dans le partenariat ne se sont pas simplement ajoutées aux obstacles objectifs rencontrés mais elles s'y sont greffées en façonnant à la fois leur lecture et la nature des solutions adoptées pour les dépasser. Les lectures diverses d'une même situation, si elles ont servi à défendre des intérêts, ont ainsi 'parlé' la culture de ceux qui les utilisaient.

La 'culture' (ou plutôt, si l'on veut éviter de sur-jouer le terme de culture, la 'sous-culture' associée à un groupe social fortement *contextualisé*) pourrait donc être ici interprétée comme ce qui donne sens à ce que vivent les hommes et ce qui s'incarne dans leur façons d'interagir les uns avec les autres, de juger leurs comportements, etc. L'approche sociologique et culturelle remet donc en cause les présupposés implicites d'un sens universel des concepts et outils sur lesquels reposent les partenariats public-privé: qu'est-ce qu'un contrat ? quelles institutions formelles et informelles garantissent son exécution ? quelle est la véritable signification d'un horizon temporel de 10 ans ? comment s'opposent ou se superposent les notions de public et de privé ? etc. Cette approche nous incite donc à critiquer certains contrats présentés comme des 'best practices universelles' qui ont 'fait leurs preuves ailleurs' en révélant que nous appliquons souvent à nos actions un prisme conceptuel ethnocentré et des représentations liés à notre propre histoire, culture ou héritage, et que nous avons tendance à appréhender l'autre à travers nos propres références, ce qui peut donner lieu à des

<sup>4</sup> D'IRIBARNE, Philippe. *Le Tiers-Monde qui réussit : nouveaux modèles*. Paris : Odile Jacob, 2003.

<sup>5</sup> YOUSFI, Hèla. *Le contrat dans une coopération internationale, la rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures*, Thèse de doctorat en gestion, Université Paris X. 288p.



incompréhensions, des décalages, et des échecs. En réalité, l'exportation de modèles de contrats de PPP dans des contextes différents de ceux où ils ont été conçus donne lieu à des phénomènes de recomposition, d'hybridation et de métissage originaux<sup>6</sup>.

Les décalages entre univers de sens peuvent également être illustrés par l'opposition entre une logique formelle sur laquelle repose la gestion contractuelle et les PPP et une logique informelle qui prévaut le plus souvent dans les pays en développement<sup>7</sup>. Une étude en cours<sup>8</sup> sur les opérateurs privés informels d'approvisionnement en eau potable à Maputo souligne les difficultés qu'il y a à introduire un certain degré de formalisation dans leur activité sans casser leur dynamique entrepreneuriale, notamment du fait d'écarts d'appréciation sur les risques, les horizons temporels, la rentabilité, les profits, et plus généralement de différences de hiérarchies de valeurs. Le projet innovant des autorités du pays et des bailleurs de fonds qui tente d'accompagner leur développement en leur octroyant une licence et en leur confiant la gestion déléguée de nouveaux systèmes de distribution d'eau doit composer avec ces décalages à travers un travail de dialogue dont l'issue est encore incertaine. Pour accompagner ces évolutions institutionnelles, il semble particulièrement utile d'associer à des approches économiques classiques des disciplines habituellement peu sollicitées comme la sociologie urbaine, la sociologie historique, la sociologie de l'entreprise, la socio-anthropologie, etc.

C'est donc une superposition de décalages sémantiques qui peuvent créer des difficultés dans l'exécution de contrats de PPP : décalages entre 'culture occidentale' et 'culture locale', entre logique formelle et logique informelle, entre 'culture d'administration' et 'culture d'entreprise', entre 'culture technique' et 'culture politique', etc. Ces différentes cultures fonctionnent un peu comme des pelures d'oignon successives et chaque individu puise alternativement dans les différents registres identitaires en fonction du contexte. Bien entendu, aucune de ces 'cultures' ne constitue un ensemble cohérent ou univoque mais chacune d'elle est sans cesse remise en question et réinventée au cours de l'histoire.

A noter qu'une certaine 'culture d'entreprise' orientée vers les résultats, valorisant l'initiative des employés et ouverte sur l'attente des clients n'est pas l'apanage du seul secteur privé : il existe des régies de service public dans les pays en développement dont les performances sont remarquables comme la régie des eaux de Phnom Penh<sup>9</sup> qui offre un contraste singulier avec une administration cambodgienne marquée par le manque d'efficacité et la corruption. Dans ce cas, le redressement spectaculaire opéré au cours des dix dernières années n'a été possible ni grâce à un recours à un partenaire privé, ni par la contractualisation d'objectifs formels avec les autorités de tutelle, mais bien grâce à l'introduction d'une culture d'entreprise nouvelle incarnée au quotidien par un dirigeant charismatique.

---

<sup>6</sup> COING H., *Mimétisme ou métissage*, Annales des Ponts et Chaussées No80, 1996.

<sup>7</sup> Richard Walther rapporte que le secteur informel occupe les trois quarts de la population active non agricole de l'Afrique subsaharienne et plus de la moitié de l'emploi urbain en Amérique Latine et en Asie (WALTHER, Richard. *La formation professionnelle en secteur informel*. Paris : AFD, Document de Travail No15, 2006).

<sup>8</sup> Département de la Recherche, AFD.

<sup>9</sup> BLANC A. ; RIES A. *La régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*. Paris : AFD ; Document de Travail No 40, 2007.

Ainsi, malgré la difficulté à définir ‘la culture’, ces travaux empiriques montrent que la réussite des partenariats public-privé nécessite une étude approfondie des sociétés dans lesquelles ils s’inscrivent et un suivi des évolutions qu’elles engendrent.

### 3. Jeux de pouvoir et dimension politique.

Un PPP, au-delà du contrat qui le matérialise, est aussi et avant tout un jeu d’alliances entre des acteurs, alliances qui sont susceptibles d’évoluer dans le temps. L’étude des modalités politiques de l’exercice du pouvoir au sein d’un PPP est donc éminemment pertinente pour en comprendre les enjeux même si une certaine rhétorique techniciste du PPP tente de les dissimuler en en présentant une version pacifiée.

Si l’on revient sur l’exemple cité plus haut de gestion déléguée d’un service public au Liban, il convient d’ajouter à l’analyse celle des réseaux de clientèle qui ont perturbé le déroulement du contrat. En effet, la localisation de la filiale de l’opérateur privé dans un bâtiment construit par le frère d’un député du parti opposé à celui du directeur de l’office public, ou les liens entre le ministère des travaux publics et certains notables libanais ayant fait fortune dans l’immobilier, peuvent apporter un éclairage au conflit dans la mesure où l’économie locale repose largement, dans la ville étudiée, sur les rentes foncières et immobilières.

Le choix d’un modèle de PPP n’est donc pas la garantie d’un résultat ‘gagnant-gagnant’ comme certains aiment à le faire accroire, mais selon les situations peut au contraire consolider les positions de domination de certains acteurs sur d’autres, comme le montrent les cas<sup>10</sup> de mise en gestion privée de la seule partie rentable d’un service public d’eau par exemple au détriment de la clientèle la moins solvable dont le service se dégrade du fait de la perte des péréquations entre riches et pauvres (phénomène d’écémage). Ces situations illustrent également un phénomène de capture du service par les élites urbaines qui bénéficient d’une connexion au réseau et rappellent que la question tarifaire est au cœur des PPP (ici, un maintien de tarifs bas par des subventions ne profite pas aux plus pauvres car ceux-ci n’ont aucun accès au réseau).

Dans le cas d’Energie du Mali, les jeux politiques ont également été très présents : la brusque augmentation des tarifs de l’eau et de l’électricité proposée par l’entreprise en 2003, alors qu’elle touchait peu les classes défavorisées, a rencontré une forte opposition parce qu’elle nuisait aux classes moyennes (commerçants, fonctionnaires) proches du pouvoir politique<sup>11</sup>. Par ailleurs, l’hétérogénéité des positions des autorités maliennes a illustré la difficulté du processus de décision de la société malienne qui valorise fortement le consensus, ainsi que le chevauchement des positions de pouvoir et d’accumulation et l’entrelacement des réseaux clientélistes pour paraphraser Jean-François Bayart<sup>12</sup>. L’entreprise publique EDM avant l’arrivée du concessionnaire représentait en effet une source d’enrichissement, une opportunité de distribution de postes privilégiés, un moyen de contrôler l’accès des villages à

<sup>10</sup> AURIOL E.; BLANC, A. *PPP in Water and Electricity in Africa*. Paris: AFD, Document de Travail No38, 2007.

<sup>11</sup> LEBORGNE Francis. ‘La privatisation de l’eau au Mali’. *Responsabilité et Environnement*. Annales des Mines, avril 2006, pp44-58.

<sup>12</sup> BAYART, Jean-François. *L’État en Afrique, la politique du ventre*. Paris : Fayart 1989, 439p.

l'électricité en échange de leur allégeance, etc. Les tensions internes au sein de l'Etat malien ont été vives entre des logiques contradictoires d'assainissement des finances publiques, d'extension des services essentiels à la population, etc., et le PPP a servi de catalyseur à des évolutions des positions des uns et des autres. D'où l'illusion à attendre une position unique et claire du partenaire public alors que celui-ci ne s'exprimait jamais directement, avançait de façon biaisée ('à pas de caméléon'<sup>13</sup>) et se défendait d'arbitrer pour privilégier sa cohésion interne, affichant une volonté de négociation qui n'était que de façade.

Il n'est d'ailleurs pas étonnant que l'étude des PPP dans les pays en développement aboutisse à la problématique du rôle et du fonctionnement de l'Etat puisque ces montages renvoient aux questions de la fiscalité, de la solidarité et, du fait du tissu social dans lesquels ils s'insèrent, aux questions de la pauvreté et des inégalités. L'Etat (ou la municipalité dans le cas de services décentralisés) doit rester responsable des politiques d'accès aux services essentiels dans le cadre d'un PPP même si l'action publique dans les pays en développement s'articule aussi autour d'autres acteurs (ONG, bailleurs de fond) que l'analyse ne doit pas oublier de prendre en compte. En pratique, un écueil important de ces partenariats est précisément la difficulté de certains Etats à assumer cette responsabilité. Dans certains cas, l'absence de politique de *welfare* local peut amener l'opérateur privé à développer des initiatives de Responsabilité Sociale d'Entreprise comme l'a étudié Sarah Botton<sup>14</sup> à Buenos Aires : les efforts de l'équipe 'Desarollo de la comunidad' de Suez pour la fourniture de l'eau dans les quartiers défavorisés ont pu porter leurs fruits uniquement à partir du moment où elle a pu instaurer une coopération avec l'ensemble des acteurs du secteur et surtout consolider ses relations avec les pouvoirs publics locaux qui ont alors joué leur rôle.

Un autre exemple de jeux politiques parmi tant d'autres est celui de la libéralisation des télécommunications au Maroc souvent présentée comme un modèle du point de vue de l'indépendance de l'autorité de régulation que de celui des montants récoltés par le pays pour la deuxième licence de téléphonie mobile ou la vente de l'opérateur historique. Selon une étude d'Amar Drissi<sup>15</sup>, les performances en termes de couverture de service ou de baisse des prix introduite par la concurrence sont décevantes, et s'expliquent par le caractère illusoire du processus d'ouverture et de réforme, capturé par les élites dirigeantes du pays pour renforcer leur position de domination. S'appuyant sur une cartographie des acteurs du secteur, il montre que ceux-ci sont les mêmes que ceux d'avant la réforme mais qu'ils ont adapté leur comportement et leur discours, à l'image de l'ancien Ministre des Télécommunications qui s'est retrouvé Directeur Général de l'opérateur historique privatisé puis vendu à au groupe Vivendi.

Ainsi, l'ampleur des jeux de pouvoir et la diversité des rapports de force qu'engendrent les PPP rendent la signification politique de ces derniers très différente d'une situation à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'une temporalité à l'autre. Les PPP sont concomitants de processus de redéfinition permanente des règles du jeu et ils apparaissent souvent difficilement compatibles avec les modèles étroits inscrits dans les contrats qui sous-entendent une délimitation nette et stable du public et du privé ainsi que de la relation entre acteurs. Ils peuvent également

---

<sup>13</sup> D'après l'expression de Richard Banégas. Voir : Banégas, R. « La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin ». Paris : Karthala, collection « Recherches internationales », 2003, 494 p.

<sup>14</sup> BOTTON, Sarah. *La multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*. Paris : Éditions Karthala, collection *Homme et Société*, septembre 2007, 469 p.

<sup>15</sup> DRISSI, Amar. *Dérégulation des Télécoms au Maroc : performance et gouvernance*. Etude AFD, 2007.



constituer une opportunité de modification de la relation Etat-citoyens, des relations de solidarité entre classes sociales et de la définition du service public au niveau politique.

Pour tirer les leçons de l'expérience passée et proposer des modèles adaptés à la diversité des situations, il semble donc moins pertinent de raisonner en termes de succès ou d'échec dans l'absolu que d'essayer de comprendre les processus, les évolutions des jeux d'acteurs et les modifications des lieux de responsabilité.