

ATELIER 3 : LE ROLE DU SECTEUR PRIVE EN MATIERE D'ACCES A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT

Animateur : Maurice Bernard, Responsable de la division Eau et Assainissement, Agence Française de Développement

Rapporteurs : Lise Breuil, Division Eau et Assainissement, et Aymeric Blanc, Division Recherche, Agence Française de Développement

CONTEXTE

Le secteur de l'eau, particulièrement sensible politiquement dans la mesure où 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 l'un des secteurs d'infrastructures où l'équilibre financier est le plus difficile à atteindre. Pourtant, l'ouverture au secteur privé des sociétés nationales de distribution d'eau dans les pays en développement a souvent été une condition de l'intervention des bailleurs de fonds dans le financement du secteur. Si la question du sort des populations défavorisées n'a pas toujours été clairement posée dans ces montages, les attentes plus ou moins implicites étaient que :

- les gains de productivité apportés par la gestion privée et par l'introduction de la concurrence pourraient améliorer l'équilibre financier du secteur et donc in fine profiter aux pauvres (baisse des tarifs et augmentation de l'accès) ;
- les financements nouveaux apportés par le secteur privé pourraient augmenter la desserte de la population dans son ensemble.

Tirant les enseignements de 15 ans de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et l'assainissement dans les Pays en Développement, l'atelier a cherché à dresser un bilan de l'intervention du secteur privé dans ce domaine et à identifier les nouvelles formes d'intervention.

DES CONTRAINTES A MIEUX PRENDRE EN COMPTE

Objet d'un véritable engouement, la première vague de PPP mise en place dans les années 1990, basée notamment sur le modèle de la concession, n'a pas atteint les résultats escomptés, certains contrats ayant été notamment arrêtés prématurément.

Prenant acte de l'échec partiel de ces premiers modèles, l'atelier a permis de mettre en évidence les raisons du rejet de ces PPP, en soulignant notamment :

- une inadéquation entre les risques pris par les opérateurs privés et les capacités contributives du secteur ;
- la difficulté à assurer le recouvrement complet des coûts du service par le tarif et le besoin de subventions en phase d'extension des infrastructures ;

- mais aussi et surtout, une **insuffisance de dialogue** entre d'une part, des réseaux prescripteurs qui centrent le débat sur des questions technico-institutionnelles, et d'autre part, la société civile, qui met en avant les aspects socioculturels de l'approvisionnement en eau potable.

LES FACTEURS DE SUCCES : VERS UNE APPROCHE PARTICIPATIVE ET PARTENARIALE

L'émergence du secteur privé et les difficultés qu'il a rencontrées a été **l'un des moteurs d'évolution du débat** plus large sur l'accès à l'eau pour tous, et a contribué à faire surgir un certain nombre de facteurs de succès, dont tous les acteurs reconnaissent l'importance :

- l'importance d'un **environnement institutionnel stable** et le rôle de la puissance publique qui définit une politique sectorielle ;
- l'importance de la **régulation**, pas nécessairement à travers une entité administrative indépendante, mais comme une série d'acteurs remplissant certaines fonctions ;
- l'importance de la **société civile**, qui doit porter la voix des usagers pauvres, et surtout des non-usagers, exclus du service ;
- la complémentarité à trouver entre **différents niveaux de service** (de la borne fontaine au branchement particulier) en fonction des contextes (en particulier, du statut du foncier) et de la « demande informée ».

Parce qu'il a tiré les leçons de ses échecs, le secteur privé se trouve donc aujourd'hui l'un des porte-parole d'une approche participative, seule garante de **l'appropriation** des choix de gestion par les bénéficiaires. La pérennité économique des PPP dépend aussi de leur légitimité sociétale.

Le constat dressé à la fois par les représentants du secteur privé et ceux de la société civile est donc que **le secteur privé ne peut rien faire seul, mais qu'il est au contraire disposé à dialoguer avec les autres « parties prenantes »**, notamment les bailleurs, pour trouver des solutions opérationnelles adaptées pour chacune des questions-clé identifiées ci-dessus.

DES CADRES D'ACTION MIEUX DEFINIS POUR LE SECTEUR PRIVE

Au-delà de sa contribution intellectuelle significative aux débats, le secteur privé peut intervenir sous trois formes :

1. **La recherche de nouvelles solutions. A travers les fondations**, le secteur privé peut mettre en place des petits projets pilotes, innovants, destinés à être répliqués. Ce rôle de **catalyseur** est important car il peut faire évoluer des pratiques en proposant des solutions innovantes. Néanmoins, il ne saurait répondre à l'enjeu des OMD, qui visent à assurer l'accès à l'eau à 1 milliard de personnes et l'assainissement à 2 milliards de personnes.

2. **La participation à des PPP comme opérateur principal. Le savoir-faire** des opérateurs privés peut contribuer efficacement à l'amélioration de l'accès à l'eau et l'assainissement **si certaines conditions d'intervention** sont réunies :
 - a. une **allocation claire des risques** et responsabilités ;
 - b. la couverture des besoins de financement par des bailleurs ;
 - c. la construction d'un **dialogue avec la société civile** et les autorités publiques ;
 - d. le besoin d'une **régulation flexible**, capable de faire évoluer le cadre contractuel en fonction de l'environnement institutionnel (l'idée de **processus**) ;
 - e. Le développement d'une ingénierie sociale professionnelle.

3. **La participation à des PPP comme opérateur « secondaire ».** Il est nécessaire à cet **égard de pouvoir faire émerger** des petits opérateurs privés (POP), qui pourront intervenir en cas de défaillance de l'opérateur principal, ou sur des territoires hors normes. A ce titre, une **complémentarité** est à trouver entre les acteurs, et une régulation légère doit être mise en place pour garantir la qualité du service.

L'accès à l'eau et à l'assainissement dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Dans le cadre de l'OMD 7 «Assurer un environnement durable », il est envisagé de réduire de moitié d'ici à 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et à un assainissement de base.

Depuis 1990, 1,6 milliard de personnes a acquis un accès à l'eau salubre. A ce rythme, le monde devrait pourvoir atteindre sa cible en matière d'eau potable, selon laquelle 89% de la population des régions en développement utiliseront des sources améliorées d'eau potable d'ici à 2015. Mais aujourd'hui près d'un milliard de personnes n'a toujours pas accès à l'eau salubre.

« Objectifs du Millénaire pour le Développement » - Rapport 2008 des Nations Unies

L'eau peut-elle payer l'eau ? Quels modèles de recouvrement des coûts pour assurer un meilleur accès au service aux populations pauvres

L'étude des différents PPP mis en place depuis les années 90 converge pour remettre en cause la soutenabilité économique du modèle d'autofinancement du secteur de l'eau. La logique de « l'eau paye l'eau » qui a présidé à de nombreux PPP dans les PED ne semble pas résister à l'expérience : l'objectif de financer les coûts d'exploitation et d'investissement par le tarif a été en effet rarement atteint, même en zone urbaine (le cas du Sénégal est une des rares exceptions en Afrique). L'équation est encore plus ardue si l'on inclut des zones rurales ou le secteur de l'assainissement, l'équilibre se situant alors plutôt autour des seuls coûts de gestion et de maintenance. Ceci reporte donc le problème du financement des investissements de renouvellement et d'extension de réseau, ou des investissements pour de grandes infrastructures (stations de traitement des eaux usées) sur les gouvernements qui doivent à leur tour mobiliser des financements à coût faible voire nul. L'exemple de l'eau illustre l'une des difficultés des modèles d'accessibilité pour les plus pauvres : il est très difficile d'intégrer dans le prix qui leur proposé l'ensemble des coûts, notamment les coûts d'investissement.

S'engager dans une logique de professionnalisation de l'ingénierie sociale

Certains opérateurs privés internationaux ont pris l'initiative de lancer des programmes sociaux en se faisant les porteurs d'une vision responsable de l'entreprise (RSE). Leurs motivations étaient à la fois commerciales (comment améliorer l'image de l'entreprise ?), politiques (comment assumer sur le long terme d'offrir un service à une ville en délaissant certains quartiers ?), et pragmatiques (comment lutter contre les connexions clandestines ou contre la diffusion de maladies hydriques propagées depuis les bidonvilles ?). Des PPP innovants se sont ainsi construits, souvent au cours de la vie du contrat, en développant une composante 'participative' afin de prendre en compte l'intérêt des populations pauvres :

- intégration de l'utilisateur dans la chaîne de service et participation aux travaux pour réduire les coûts à Buenos Aires ;
- représentation des communautés par une ONG au sein d'un comité de pilotage inter-institutionnel à Manaus ;
- fonds de roulement pour développer l'accès au réseau et comité de pilotage à La Paz, etc¹.

Ces PPP ont ainsi contribué à proposer une différenciation de l'offre, à offrir une alternative au réseau universel tel qu'il est conçu dans les pays développés, adaptée aux besoins diversifiés de la population selon le meilleur rapport coût-bénéfice. Ces « innovations » n'ont d'ailleurs fait que suivre des modèles publics ou communautaires anciens (comme les systèmes d'égouts en condominium au Brésil), basés sur des mécanismes 'hors marché' comme le travail volontaire ou la tenue d'engagements à long terme en cas de choc extérieur (les dévaluations, crises économiques ou catastrophes naturelles comme les inondations au Mozambique en 2000 se sont ainsi souvent traduites par le départ de partenaires privés pour qui la logique financière n'a plus été compatible avec la préoccupation sociale).

Mais quelle que soit son origine, l'innovation dans les services essentiels envers les populations défavorisées étant autant de nature sociale que technique, un seul acteur ne semble pas à même de la maîtriser indépendamment des autres. La responsabilité sociale apparaît en réalité plutôt comme un 'mandat à partager' selon l'analyse de Sarah Botton, et « elle ne consiste pas [pour l'entreprise] à définir une politique sociale à la place des pouvoirs publics mais bien à replacer chacun des intervenants (Etat, régulateur, municipalités, ONG, etc.) face à leurs propres responsabilités et obligations, tout en s'engageant parallèlement dans une logique de professionnalisation afin de pouvoir être en mesure de répondre aux demandes politiques, une fois qu'elles émaneront des acteurs adéquats »².

Ainsi, dans les situations complexes mais fréquentes où le politique ne prend pas explicitement en compte l'accès à l'eau des populations pauvres, l'opérateur privé étranger a pu, dans les meilleures expériences, en s'engageant au niveau de sa direction générale, instaurer une véritable professionnalisation de ses équipes locales en ingénierie sociale (mécanismes de dialogue, de gestion des différends, etc.) et mobiliser tous les acteurs locaux, servant ainsi de catalyseur à une évolution de l'« agencement organisationnel » qui soit plus favorable aux populations pauvres.

Source : Document interne de réflexion « L'impact des Partenariats Public-Privé pour l'accès des plus pauvres à l'eau et à l'assainissement » - Aymeric BLANC, Département de la Recherche et Lise BREUIL, Division Eau-Assainissement, Agence Française de Développement, disponible sur le mini-site :

¹ 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.

² BOTTON, Sarah. *La multinationale et le bidonville, privatisations et pauvreté à Buenos Aires*. Karthala 2007.

http://www.afd.fr/jahia/Jahia/Entreprendre_pour_le_developpement