Les PPP pour les services dâ€™eau urbains

Retour sur quinze annÃ©es de partenariats public-privÃ© appliquÃ©s aux services d'eau urbains dans les pays en dÃ©veloppement, par Philippe MARIN, spÃ©cialiste senior Eau et Assainissement pour la rÃ©gion MENA Ã la Banque mondiale - H2o avril 2011

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÃ‰ POUR LES SERVICES D'EAU URBAINS

Retour sur 15 annÃ©es d'expÃ©riences dans les pays en dÃ©veloppement

Philippe MARIN

spÃ©cialiste senior Eau et Assainissement

rÃ©gion MENA - Banque mondiale

images Martine Le Bec & Martin Seidl

H2o - mars 2011

Â

Dans les annÃ©es 1990, beaucoup de pays ont engagÃ© des rÃ©formes ambitieuses de leurs services d'eau et d'assainissement urbains, prÃ©voyant souvent de dÃ©lÃ©guer la gestion des services Ã des exploitants privÃ©s selon des modalitÃ©s contractuelles variables. Ces partenariats public-privÃ© (PPP) devaient permettre de remettre sur pied des compagnies publiques des eaux peu performantes en apportant de nouvelles compÃ©tences, des ressources financiÃ¨res et une orientation plus commerciale. Depuis 1990, plus de 260 marchÃ©s ont Ã©tÃ© attribuÃ©s Ã des exploitants privÃ©s pour gestion de services urbains d'eau et d'assainissement dans 61 pays en dÃ©veloppement (PED).

Les PPP dans le secteur de l'eau : un sujet controversÃ©

Les PPP du secteur de l'eau ont suscitÃ© des controverses, notamment ces derniÃ¨res annÃ©es aprÃ¨s la rÃ©siliation de plusieurs contrats qui a fait grand bruit et amenÃ© Ã s'interroger sur le bien-fondÃ© de cette approche dans les pays en dÃ©veloppement. Du fait du manque de donnÃ©es sur les populations desservies et sur la qualitÃ© des services fournis, il Ã©tait difficile d'Ã©valuer la contribution des PPP Ã ces pays. Le dÃ©bat s'est parfois situÃ© davantage sur le terrain de l'idÃ©ologie que sur celui des rÃ©sultats objectifs, et le bilan factuel de nombreux PPP n'a jamais Ã©tÃ© analysÃ© dans le dÃ©

Aujourd'hui, environ 7 % de la population urbaine du monde en dÃ©veloppement bÃ©nÃ©ficie de services d'eau fournis par des opÃ©rateurs privÃ©es. En l'absence de donnÃ©es objectives, il est difficile d'apprÃ©cier l'intÃ©rÃªt des PPP pour amÃ©lior les performances des services d'eau dans les pays en dÃ©veloppement et en transition. Pour pallier Ã cette situation, la Banque mondiale a rÃ©alisÃ© entre 2007 et 2009 une vaste analyse de la performance des PPP dans les services d'eau urbains des pays en voie de dÃ©veloppement, dont la version franÃ§aise a Ã©tÃ© publiÃ©e en 2010. [Voir encart ResSources]

AprÃ¨s deux dÃ©cennies : le temps du bilan ?

L'Ã©tude de la Banque mondiale sur les PPP dans le secteur l'eau a englobÃ© les pays en dÃ©veloppement ou en transition. Pour rassembler les donnÃ©es, elle a mobilisÃ© pendant deuxÂ annÃ©es de nombreux experts de la banque et plus de 15 consultants. Son objectif n'est pas d'analyser sur la gestion privÃ©e est supÃ©rieure (ou non) Ã la gestion publique, mais de voir si les PPP sont une option viable (ou non) pour aider Ã rÃ©former les services d'eau peu performants des PED, sur la base d'indicateurs de performance objectifs.

Le cadre de l'Ã©tude - L'Ã©tude s'intÃ©resse aux partenariats dans lesquels l'exploitation des services est dÃ©lÃ©guÃ©e Ã un opÃ©rateur privÃ©, et exclut par consÃ©quent les projets de type BOT (construction-exploitation-transfert) ainsi que les contrats de service. Pour rÃ©pondre Ã la dÃ©finition de "services urbains", n'ont Ã©tÃ© retenus que les projets de PPP desservant plus de 25 000 personnes, avec au moins 5 ans de donnÃ©es opÃ©rationnelles (3 ans pour les contrats de gestion).

L'Ã©tude analyse les rÃ©alisations de plus de 65 projets PPP du secteur, soit un Ã©chantillon couvrant une population totale d'environ 100 millions de personnes - soit prÃ¨s de la moitiÃ© de la population urbaine ayant Ã©tÃ© desservie par des compagnies des eaux privÃ©es Ã un moment quelconque entre 1990 et 2007. Cet Ã©chantillon reprÃ©sente, par la taille de la population desservie, prÃ¨s de 80 % des PPP conclus pour la gestion de services d'eau urbain avant 2003.

Les performances sont analysÃ©es selon quatre dimensions : l'accÃ¨s (accroissement de la couverture), la qualitÃ© du service, l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle, et le niveau des tarifs. L'Ã©tude s'intÃ©resse aux amÃ©liorations nettes et Ã l'impact rÃ© pour les populations concernÃ©es (comparaison "avant-aprÃ¨s"), et non pas Ã la rÃ©alisation des objectifs contractuels. Au vu des succÃ¨s et des Ã©checs enregistrÃ©s, des conclusions sont tirÃ©es sur la faÃ§on dont les Ã‰tats peuvent mieux tirer profit de l'initiative privÃ©e pour amÃ©liorer les services d'eau et d'assainissement aux populations dans le monde en dÃ©veloppement.

Quelle a Ã©tÃ© la performance des PPP dans les services d'eau urbains ?

L'Ã©volution du marchÃ© et les annulations de contrats - Entre 1991 et 2000, la population desservie par des compagnies privÃ©es dans des pays en dÃ©veloppement ou en transition n'a pas cessÃ© de progresser, passant de six millions Ã 94 millions. Le nombre de pays en dÃ©veloppement ou en transition ayant des PPP en cours dans le secteur de l'eau est passÃ© de 4 Ã 38. Toutefois, des problÃ¨mes ont commencÃ© Ã apparaÃ®tre Ã la fin des annÃ©es 1990, et le rythme de signature de nouveaux PPP s'est ralenti.

Â

1992-2000Â - Les PPP, nouvelle "formule magique".

Â

Dans la pratique, on constate toutefois que sur plus de 260 contrats attribuÃ©s depuis 1990, 84 % Ã©taient encore actifs fin 2007, et seulement 9 % avaient Ã©tÃ© rÃ©siliÃ©s avant l'Ã©chÃ©ance prÃ©vue. La plupart des annulations se sont produites e Afrique subsaharienneÂ et quelques-unes aussi (sur des contrats importants) en AmÃ©rique latine - en Bolivie (Cochabamba, la Paz - El Alto) et en Argentine (Tucuman, Buenos Aires, Santa Fe). De nombreux pays ont aussi abandonnÃ© l'expÃ©rience des PPP pour revenir Ã une gestion purement publique (comme par exemple le Venezuela et la Bolivie)Â

Faut-il en conclure que l'approche des PPP serait fonciÃ¨rement inadaptÃ©e aux PED ou simplement que ce sont lÃ seulement quelques arbres cachant la masse des partenariats rÃ©ussis ?

En rÃ©alitÃ©, la plupart des annulations en Afrique subsaharienne ont concernÃ© des compagnies combinant les services d'eau et d'Ã©lectricitÃ© : seulement deux partenariats public-privÃ© de ce type sont encore en place alors que 60 % des PPP pour les seuls services d'eau sont encore en place. Par ailleurs les annulations de contrats en ArgentineÂ ont surtout tÃ©moignÃ© de l'Ã©chec du modÃ¨le de concession s'appuyant Ã l'Ã©poque sur la convertibilitÃ© du Peso (alors que les emprunts Ã©taient rÃ©alisÃ©s en devises).

On note, depuis 2002, moins de nouveaux contrats signÃ©s chaque annÃ©es, et cesÂ nouveaux contrats sont aussi davantage concentrÃ©s sur quelques pays (c'est notamment le cas, en AmÃ©rique latine, de la Colombie ou du Chili). Mais de vastes pays tels que l'AlgÃ©rie, la Chine, la Malaisie et la FÃ©dÃ©ration de Russie ont par ailleurs commencÃ© Ã faire largement appel au secteur privÃ© pour leurs services de distribution d'eau. La situation est donc plus nuancÃ©e qu'il n'y paraÃ®t. Au total, la population desservie par les opÃ©rateurs privÃ©s de services d'eau dans les pays en dÃ©veloppement et les pays Ã©mergents n'a en fait pas cesser d'augmenter, pour dÃ©passer les 160 millions de personnes fin 2007 (contre 94 millions en 2000).

Â

Depuis 2001 - Une situation mitigÃ©e,

mais les PPP ne sont pas en recul.

Â

L'impact des PPP sur l'accÃ¨s Ã l'eau potable - L'impact des PPP sur l'accÃ¨s Ã un rÃ©seau d'eau potable a Ã©tÃ© analysÃ© fois pour les concessions (oÃ¹ les investissements sont financÃ©s en majoritÃ© par le partenaire privÃ©) et pour les contrats d'affermage (oÃ¹ ils sont financÃ©s principalement par le partenaire public). Globalement, on estime que les PPP du secteur de l'eau ont permis Ã plus de 24 millions d'habitants de pays en dÃ©veloppement d'avoir accÃ¨s Ã un rÃ©seau d'eau potable depuis 1990 - un rÃ©sultat loin d'Ãªtre nÃ©gligeable. Certains PPP, comme par exemple au SÃ©nÃ©gal, en CÃ´te d'Ivoire et Ã CarthagÃ¨ne (Colombie) ont obtenu des rÃ©sultats remarquables.

Le bilan global des concessions est cependant mitigÃ© sur le plan de l'accroissement de la couverture du service. Les 30 grandes concessions examinÃ©es ont permis Ã environ 17 millions de personnes d'avoir accÃ¨s Ã un rÃ©seau d'eau, mais bon nombre de ces concessions n'ont pas investi le montant de financement privÃ© qui Ã©tait prÃ©vu Ã l'origine, et n'ont pas toujours atteint leurs objectifs contractuels de couverture. Dans beaucoup de cas, les meilleurs rÃ©sultats ont Ã©tÃ© obtenus par des concessions oÃ¹ les fonds privÃ©s Ã©taient en fait complÃ©tÃ©s par un financement public (cela a Ã©tÃ© le cas en Colombie, mais aussi Ã Guayaquil en Ã‰quateur et Ã Cordoba en Argentine).

Les performances des contrats de type affermage se sont rÃ©vÃ©lÃ©es en gÃ©nÃ©ral plus satisfaisantes. En Afrique subsaharienne, l'approche de l'affermage, dans laquelle une sociÃ©tÃ© de patrimoine rÃ©alise les investissements, a donnÃ© d'excellents rÃ©sultats au SÃ©nÃ©gal en termes d'extension de l'accÃ¨s. Le cas de la CÃ´te d'Ivoire mÃ©rite d'Ãªtre signalÃ© : prÃ¨s de trois millions de personnes ont gagnÃ© l'accÃ¨s Ã l'eau courante depuis 1990 - avec des branchements entiÃ¨rement financÃ©s par les recettes de facturation, sans aucun financement de l'Ã‰tat.

Â

CÃ´te d'Ivoire - Passant de 3,4 millions Ã 7,4 millions,

la population disposant d'un accÃ¨s Ã l'eau potable a doublÃ© en l'espace de 10 ans

350 000 branchements sociaux ont Ã©tÃ© rÃ©alisÃ©s.

Â

L'impact des PPP sur la qualitÃ© du service - Les PPP du secteur de l'eau ont souvent amÃ©liorÃ© sensiblement la qualitÃ© du service, en particulier en diminuant le rationnement de l'eau. Le rationnement est probablement le problÃ¨me de qualitÃ© numÃ©ro un pour beaucoup de compagnies des eaux dans les PED. Sans continuitÃ© du service, il n'est pas possible de garantir les normes de potabilitÃ© de l'eau en raison du risque d'infiltration dans les canalisations. Les mÃ©nages pauvres, qui vivent souvent aux extrÃ©mitÃ©s des rÃ©seaux de distribution, lÃ oÃ¹ la pression est plus faible, et qui n'ont pas les

moyens d'installer des solutions de rechange (puits privÃ©s, rÃ©servoirs de toit, filtres), pÃ¢tissent davantage que les autres du rationnement. Une fois que le rationnement de l'eau est devenu la norme, il est trÃ¨s difficile de revenir en arriÃ¨re. Les Ã -coups frÃ©quents de la pression de distribution accÃ©lÃ¨rent la dÃ©tÃ©rioration du rÃ©seau, et toute tentative d'augmen la pression moyenne provoque davantage de ruptures de canalisations et de fuites d'eau. Dans ce contexte, il est remarquable de constater que de nombreux PPP partis d'une situation de rationnement d'eau sont parvenus Ã amÃ©liorer la continuitÃ© du service et que certains ont mÃªme rÃ©ussi Ã rÃ©tablir un service continu.

Â

ContinuitÃ© du service - AmÃ©lioration sensible dans 10 cas sur 12 oÃ¹ les coupures d'eau constituaient un problÃ¨me majeur.

Â

La Colombie offre un bon exemple de succÃ¨s, oÃ¹ des exploitants privÃ©s ont pu amÃ©liorer la continuitÃ© du service dans un grand nombre de villes malgrÃ© des installations souvent vÃ©tustes au dÃ©part. Des opÃ©rateurs privÃ©s ont Ã©galement diminuÃ© le rationnement de l'eau en Afrique de l'Ouest (en GuinÃ©e, au Gabon, au Niger et au SÃ©nÃ©gal). Plusieurs contrats de gestion ont aussi permis d'obtenir des progrÃ¨s notables, malgrÃ© leur courte durÃ©e. Mais il faut mentionner aussi que tous les PPP n'ont pas abouti Ã une meilleure continuitÃ© du service. Ainsi, Ã Manille (Philippines), le concessionnaire de la zone Ouest n'a pas rÃ©ussi Ã amÃ©liorer le service, alors que celui de la zone Est y est parvenu.

Â

Colombie - La rÃ©duction des coupures d'eau est allÃ©e de pair avec des subventions pour accÃ©lÃ©rer la rÃ©habilitation des systÃ¨mes.

Â

L'impact des PPP sur l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle - Un objectif majeur des pouvoirs publics lorsqu'ils font appel Ã des opÃ©rateurs privÃ©s est d'amÃ©liorer l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle des services d'eau. Bien que multiforme, cette efficacitÃ© p globalement Ãªtre reprÃ©sentÃ©e par trois grands indicateurs : le niveau de pertes en eau, le taux de recouvrement des

factures et la productivitÃ© du travail.

Pertes en eau. Une compagnie des eaux bien gÃ©rÃ©e s'efforce toujours de rÃ©duire ses pertes en eau. Des Ã©tudes multi-pays rÃ©centes d'AndrÃ©s, Guasch, Haven et Foster (2008) et de Gassner, Popov et Pushak (2008b) ont montrÃ© que les opÃ©rateurs privÃ©s obtenaient de bons rÃ©sultats sur ce plan. Venant confirmer leurs conclusions, la prÃ©sente Ã©tude constate que de nombreux opÃ©rateurs privÃ©s ont rÃ©ussi Ã diminuer les pertes en eau, notamment en Afrique de l'Ouest, au BrÃ©sil, en Colombie, au Maroc et Ã Manille-Est (Philippines). Dans certains cas, les opÃ©rateurs privÃ©s ont mÃªme fait descendre Ã moins de 15 % le pourcentage d'eau non facturÃ©e (NRW), un taux du mÃªme ordre que ceux des compagnies les plus performantes des pays dÃ©veloppÃ©s.

NÃ©anmoins, parmi les PPP examinÃ©s, tous n'ont pas conduit Ã une rÃ©duction significative des pertes en eau. Aucun progrÃ¨s notable n'a Ã©tÃ© constatÃ© par exemple Ã Guayaquil (Ã‰quateur), Ã Maputo (Mozambique) et Ã Manille-Ouest (Philippines), oÃ¹ le NRW est restÃ© trÃ¨s Ã©levÃ© (plus de 50 %). Dans plusieurs pays, dont l'Argentine, l'Ã©volution des pertes en eau est difficile Ã chiffrer car une grande partie des clients rÃ©sidentiels sont facturÃ©s sur la base d'estimations de consommation et non pas de leur consommation rÃ©elle. Enfin, moins de la moitiÃ© des contrats de gestion Ã©tudiÃ©s ont montrÃ© des progrÃ¨s apprÃ©ciables.Â

Â

PPP et rÃ©ductions des pertes en eau - Le cas du Maroc.

Â

Recouvrement des factures. Les compagnies des eaux peu performantes prÃ©sentent souvent des taux mÃ©diocres de recouvrement des factures, d'une part car les moyens affectÃ©s au recouvrement sont insuffisants, d'autre part car les usagers sont souvent peu disposÃ©s Ã payer pour un service de mauvaise qualitÃ©. Le recouvrement des factures est un domaine dans lequel on s'attend habituellement Ã ce que les opÃ©rateurs privÃ©s soient efficaces, du fait des incitations financiÃ¨res Ã©videntes. La prÃ©sente Ã©tude a effectivement constatÃ© que, dans la plupart des cas, l'introduction d'un opÃ©rateur privÃ© conduisait Ã des taux de recouvrement sensiblement supÃ©rieurs. C'est la dimension pour laquelle la contribution des contrats de gestion a Ã©tÃ© la plus rÃ©guliÃ¨rement positive puisque tous les projets de l'Ã©chantillon ont obtenu des amÃ©liorations importantes.

ProductivitÃ© du travail. De nombreux Ã©lÃ©ments montrent que l'introduction d'opÃ©rateurs privÃ©s entraÃ®ne des amÃ©liorations de la productivitÃ© du travail (mesurÃ©e en nombre d'employÃ©s pour mille clients). Cela a le plus souvent Ã©t obtenues Ã la fois par des rÃ©ductions d'effectifs et par l'augmentation du nombre de clients. En AmÃ©rique latine, les PPP

ont souvent Ã©tÃ© accompagnÃ©s de licenciements importants au dÃ©marrage, allant de 20 Ã 65 % des effectifs initiaux, mais il semble que beaucoup de compagnies concernÃ©es Ã©taient initialement en sureffectif. En revanche en Afrique, l'amÃ©lioration de la productivitÃ© a le plus souvent Ã©tÃ© rÃ©alisÃ©e sans licenciements massifs. D'une faÃ§on gÃ©nÃ©rale dehors du problÃ¨me de sureffectif, les licenciements Ã©taient souvent motivÃ©s par la nÃ©cessitÃ© de modifier le profil gÃ©nÃ©ral des employÃ©s pour recruter du personnel plus qualifiÃ©. Il faut aussi noter que l'Ã©tude n'a pas Ã©tÃ© en mesure d'analyser l'impact sur le personnel conservÃ© ou recrutÃ© en termes de salaires et conditions de travail.

Â

PPP et productivitÃ© du travail - Les PPP ont parfois Ã©tÃ© associÃ©s Ã des rÃ©ductions importantes d'effectifs (AmÃ©rique latine), mais pas toujours (Afrique).

Â

EfficacitÃ© globale. Si l'on examine ces trois indicateurs de performances combinÃ©s, l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle s'avÃ¨re Ãªtre le domaine dans lequel l'apport des opÃ©rateurs privÃ©s a Ã©tÃ© le plus systÃ©matiquement positif. Pour avoir une vision plus complÃ¨te de l'impact d'un PPP sur l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle, il aurait fallu procÃ©der Ã une analyse financiÃ¨re dÃ©taillÃ©e de chaque projet, ce qui dÃ©passait le cadre de cette Ã©tude. Quelques conclusions gÃ©nÃ©rales se dÃ©gagent nÃ©anmoins.

Il est difficile de se prononcer sur l'efficacitÃ© globale des concessionnaires, car ils assurent Ã la fois l'exploitation et les investissements, et l'efficacitÃ© de ces derniers n'a pas Ã©tÃ© examinÃ©e dans cette Ã©tude. Dans le cas spÃ©cifique de Mar une analyse dÃ©taillÃ©e par l'agence de rÃ©gulation a dÃ©montrÃ© que le concessionnaire de la zone Est avait amÃ©liorÃ© sensiblement l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle, contrairement Ã celui de la zone Ouest. En ce qui concerne l'Argentine, l'apport des concessionnaires en la matiÃ¨re n'est pas Ã©tabli.

Dans le cas des contrats d'affermage, l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle des opÃ©rateurs privÃ©s est plus facile Ã Ã©valuer dans la mesure oÃ¹ la responsabilitÃ© des opÃ©rations et des investissements est divisÃ©e entre les deux partenaires privÃ© et public. Des informations dÃ©taillÃ©es disponibles sur ce type de projets au SÃ©nÃ©gal et Ã CarthagÃ¨ne (Colombie) ont montrÃ© que des gains trÃ¨s nets avaient Ã©tÃ© obtenus sur le plan de l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle, qui ont Ã©tÃ© rÃ©percutÃ©s par la suite les consommateurs par des baisses de tarifs en valeur rÃ©elle.

Les contrats de gestion ne comportent qu'un transfert limitÃ© de compÃ©tences aux opÃ©rateurs privÃ©s, qui ont peu de marge de manœuvre sur les ressources humaines de la compagnie des eaux. Dans la plupart des cas de contrats examinÃ©s, des amÃ©liorations importantes ont Ã©tÃ© notÃ©es au niveau de l'efficacitÃ© - mesurÃ©e au moyen de l'indice

d'efficacitÃ© globale (l'eau facturÃ©e et payÃ©e rapportÃ©e Ã l'eau produite, une mesure qui combine la rÃ©duction des pertes eau et l'amÃ©lioration du recouvrement des factures).

Â

Gains globaux d'efficacitÃ© - Le cas du SÃ©nÃ©gal (affermage)

et de Johannesburg (contrat de gestion).

Â

L'impact des PPP sur les tarifs - Dans les PED, la plupart des compagnies publiques de distribution d'eau peu performantes ont des tarifs trÃ¨s infÃ©rieurs aux niveaux de rÃ©cupÃ©ration des coÃ»ts ; relever ces tarifs est souvent un composant nÃ©cessaire des rÃ©formes visant Ã assurer la viabilitÃ© financiÃ¨re de l'entreprise, quel que soit le mode de gestion choisi. En pratique, l'impact potentiel d'un PPP sur les tarifs de l'eau dÃ©pend de l'Ã©cart sÃ©parant le tarif initial du niveau de rÃ©cupÃ©ration des coÃ»ts, et des gains d'efficacitÃ© rÃ©alisables par l'opÃ©rateur privÃ© - deux facteurs qui varient sens inverse et peuvent Ãªtre trÃ¨s Ã©levÃ©s dans les pays en dÃ©veloppement.

L'Ã©volution des tarifs pour un certain nombre de PPP a Ã©tÃ© analysÃ©e dans le cadre de la prÃ©sente Ã©tude. Le plus souv les tarifs ont augmentÃ© avec la mise en place d'un PPP, mais les raisons de ces augmentations, ainsi que leur bien-fondÃ©, n'ont pas pu Ãªtre analysÃ©es. L'incidence des PPP sur les tarifs est trÃ¨s difficile Ã juger car elle est largement dÃ©pendante des politiques tarifaires en vigueur. Une hausse de tarifs n'est pas forcÃ©ment une mauvaise chose pour la population lorsqu'elle s'accompagne d'un meilleur accÃ¨s Ã de meilleurs services, comme cela s'est produit dans beaucoup de cas. Dans bon nombre de pays en dÃ©veloppement, les tarifs bas de l'eau profitent principalement Ã la classe moyenne ayant accÃ¨s Ã l'eau courante, et pÃ©nalisent les citadins pauvres qui, eux, ne l'ont pas et sont contraints d'acheter une eau souvent de moins bonne qualitÃ© et/ou plus chÃ¨re auprÃ¨s d'autres sources. Parmi les mÃ©nages pauvres ayant gagnÃ© l'accÃ¨s Ã un rÃ©seau d'eau potable grÃ¢ce Ã des PPP, un grand nombre payaient probablement leur eau plus cher avant. Il faut noter Ã©galement que dans quelques cas, les opÃ©rateurs privÃ©s ont obtenu des gains d'efficacitÃ© suffisamment importants pour permettre une baisse significative des tarifs en valeur rÃ©elle aprÃ¨s plusieurs annÃ©es.

Pour l'essentiel, les donnÃ©es relatives Ã l'impact des PPP sur les tarifs que l'on peut trouver dans la littÃ©rature ne sont pas non plus probantes. Les coÃ»ts sont fortement influencÃ©s par des facteurs locaux, par exemple la disponibilitÃ© d'eau brute, et il est difficile de comparer les niveaux de tarifs entre des compagnies privÃ©es et publiques du fait du cadre juridique et fiscal diffÃ©rent dans lequel elles opÃ¨rent. Dans une Ã©tude rÃ©cente, Gassner, Popov et Pushak (2008a) ont utilisÃ© un Ã©chantillon trÃ¨s large (plus de 1000 services d'eau urbains, en gestion publique ou privÃ©e) afin de neutraliser les nombreux facteurs exogÃ¨nes. Ils n'ont trouvÃ© aucune diffÃ©rence significative de niveau tarifaire moyen entre des compagnies des eaux publiques et privÃ©es comparables.

Six enseignements-clÃ©s

Enseignement 1

Les PPP sont une option valable pour rÃ©former les services d'eau dÃ©ficients des pays en voie de dÃ©veloppement... mais c'est une option parmi d'autres - Les opÃ©rateurs privÃ©s sont capables de rÃ©aliser des amÃ©liorations spectaculaires, en qualitÃ© de service et efficacitÃ© opÃ©rationnelle. Mais cela ne marche pas toujours ! Des schÃ©mas complexes, Ã©laborÃ©s dans des contextes eux-mÃªmes difficiles peuvent contrarier les performances.Â Souvent, le succÃ¨s est dÃ» autant au partenaire public qu'Ã l'opÃ©rateur privÃ© : c'est lÃ sans doute le secret des bonnes alliances. Le succÃ¨s des PPP ne doivent pas non plus faire oublier que l'amÃ©lioration des performances sous une gestion publique est Ã©galement possible (l'Ouganda et le Burkina Faso en fournissent l'exemple)... et Ã©galement difficile.

Enseignement 2

Le mode de dÃ©veloppement des PPP dans les pays en dÃ©veloppementÂ a changÃ© - Une nouvelle gÃ©nÃ©ration d'opÃ©rateurs privÃ©s apparaÃ®t, venue des pays en dÃ©veloppement et des pays Ã©mergents, et qui assure une large part d la croissance du marchÃ© depuis 2001. Ces "nouveaux" opÃ©rateurs privÃ©s apportent de nouvelles perspectives aux PPP dans le secteur. En 2007, les opÃ©rateurs privÃ©s issus des pays en dÃ©veloppement et transition reprÃ©sentaient 40 % du marchÃ© et plus de 67 millions de personnes desservies, et on recensait 30 opÃ©rateurs privÃ©s desservant plus de 400 000 personnes chacun dans des pays aussi divers que la Colombie, le BrÃ©sil, l'Argentine, Le Chili, les Philippines, la Russie ou la Malaisie, Plusieurs de ces PPP impliquant des opÃ©rateurs privÃ©s nationaux ont donnÃ© de bons rÃ©sultats. Non seulement les nouveaux venus gÃ©nÃ¨rent une concurrence extrÃªmement nÃ©cessaire dans ce secteur, mais ils sont peut-Ãªtre parfois plus Ã mÃªme de gÃ©rer les diffÃ©rents risques inhÃ©rents aux services d'eau urbains. Leur comprÃ©hension de culture locale peut leur permettre d'Ã©tablir plus facilement un partenariat durable avec les autoritÃ©s locales et de mieux attÃ©nuer les risques politiques. Ils sont aussi probablement mieux armÃ©s que leurs concurrents internationaux pour desservir les petites communes, oÃ¹ les besoins sont considÃ©rables.

Enseignement 3

ConsidÃ©rer les PPP avant tout comme un outil pour accÃ©der aux financements privÃ©s (face aux besoins Ã©normes des PED) s'est avÃ©rÃ© une erreur - Le modÃ¨le de la concession s'est avÃ©rÃ© viable dans quelques pays, par exemple aux Philippines (Manille), au BrÃ©sil ou au Maroc ; en rÃ©alitÃ©Â dans les Ã©conomies les plus avancÃ©es, lÃ oÃ¹ les financements Ã long terme en mon locale sont aujourd'hui disponibles. A contrario, le modÃ¨le apparaÃ®t inadaptÃ© pour de nombreux pays en dÃ©veloppement, lÃ oÃ¹ le risque pays est fort, la capacitÃ© institutionnelle faible et oÃ¹ s'impose la nÃ©cessitÃ© d'emprunter devises (avec un risque de change considÃ©rable). On note d'ailleurs que de nombreux PPP ayant rÃ©ussi combinent en fait gestion privÃ©e et financement public, ceci Ã travers diffÃ©rents montages : affermage, sociÃ©tÃ©s mixtes, concessions subventionnÃ©es.

Enseignement 4

La principale contribution des opÃ©rateurs privÃ©s dans les PPP porte sur l'amÃ©lioration de la qualitÃ© de service et de l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle -La conclusion antÃ©rieure ne doit pas faire penser que les opÃ©rateurs privÃ©s n'ont pas d'impact sur l'accÃ¨s aux financements. Bien au contraire, l'amÃ©lioration de qualitÃ© de service et de l'efficacitÃ© opÃ©rationnelle a un impact essentiel sur la viabilitÃ© financiÃ¨re, mais cet impact s'exerce de maniÃ¨re indirecte. Un meilleur service entraÃ®ne un meilleur recouvrement des factures et la population accepte mieux les hausses tarifaires, qui sont en mÃªme temps limitÃ©es par les gains d'efficacitÃ© opÃ©rationnelle, conduisant Ã une meilleure capacitÃ© d'emprunt et d'investissement pour le service d'eau concernÃ© - indÃ©pendamment du fait que ces financements soient de source publique ou privÃ©e. Le vrai enjeu d'un PPP n'est pas d'obtenir des fonds privÃ©s, mais de mettre en place les bonnes incitations contractuelles pour favoriser les gains d'efficacitÃ© opÃ©rationnelle, et de bien prÃ©voir comment ces gains sont rÃ©partis Ã©quitablement entre le partenaires. DÃ¨s lors, la question de la source des financements devient secondaire, dÃ©pendant plutÃ´t du coÃ»t relatif

des fonds publics ou privÃ©s disponibles.

En dÃ©finitive, le dÃ©bat entre financement public et financement privÃ© est un faux dÃ©bat. Tous les prÃªts sont in fine remboursÃ©s par la population, soit sur la facture d'eau, soit sur l'impÃ´t. Les services publics des pays dÃ©veloppÃ©s se financent eux-mÃªmes auprÃ¨s du secteur privÃ© depuis des dÃ©cennies, en s'adressant aux banques ou au marchÃ© obligataire. Dans tous les cas, l'important est d'amÃ©liorer l'accÃ¨s aux financements et de trouver le "mix" optimal entre les diffÃ©rentes sources de financement possibles.

Enseignement 5

Le partenaire public est essentiel dans le succÃ¨s d'un PPP - Un PPP n'est pas une "privatisation" : l'Ã‰tat ne se dÃ©fausse pas de son obligation de s'assurer que la population Ã accÃ¨s Ã un service d'eau de qualitÃ©, il "fait faire" tout en gardant le contrÃ´le au travers d'un contrat dÃ©taillÃ©. Les PPP rÃ©ussis sont ceux oÃ¹ la puissance publique s'est "impliquÃ©e" pleinement : le SÃ©nÃ©gal avec une sociÃ©tÃ© de patrimoine efficace et un fort soutien budgÃ©taire de l'Ã‰tat ; la Colombie a des subventions pour accÃ©lÃ©rer le progrÃ¨s et limiter l'impact tarifaire ; ou encore Manille avec un rÃ©ajustement tarifaire octroyÃ© en 2003 par le rÃ©gulateur fournissent de bons exemples de concertation. La bonne supervision est celle qui consiste Ã contrÃ´ler efficacement sans vouloir prendre la place de l'opÃ©rateur, responsable de la gestion "au jour le jour" des services.

Enseignement 6

Les objectifs et les contraintes sociales doivent Ãªtre explicitement incorporÃ©s dans la conception des rÃ©formes PPP - Le bilan des PPP en matiÃ¨re de lutte contre la pauvretÃ© est mitigÃ©. Les PPP peuvent amener des bÃ©nÃ©fices tangibles pour la sociÃ©tÃ© dans son ensemble, grÃ¢ce notamment aux gains d'efficacitÃ©, mais cela ne veut pas dire que les pauvres en bÃ©nÃ©ficient automatiquement. Des gains nets ont Ã©tÃ© rÃ©alisÃ©s par exemple Ã Cartagena, Ã Guayaquil, Ã Manille ou SÃ©nÃ©gal ; mais le plus souvent les enquÃªtes de type households surveys font dÃ©faut pour pouvoir Ã©valuer prÃ©cisÃ©me l'impact pour les mÃ©nages pauvres. De toute Ã©vidence, certains projets PPP n'avaient aussi pas Ã©tÃ© conÃ§us avec une approche "pro-poor" comme dans le casÂ de Cochabamba en Bolivie.

En regard des attentes (exagÃ©rÃ©es) des annÃ©es 1990, les PPP n'ont pas apportÃ© une rÃ©ponse suffisante pour atteindre eux seuls les Objectifs du millÃ©naire pour le dÃ©veloppement (ODM). Les PPP ne peuvent de toute Ã©vidence Ãªtre un instrument de politique sociale, et doivent s'intÃ©grer pour Ãªtre efficace dans la lutte contre la pauvretÃ© dans le cadre de rÃ©forme plus vaste. Les PPP les plus performants (et durables) sont d'ailleurs ceux qui ont explicitement reconnus les coÃ»ts des objectifs sociaux (non rÃ©cupÃ©rables par le tarif de l'eau), et les ont financÃ©s via les pouvoirs publics ou les donneurs.

En conclusion

Vers un dÃ©bat plus objectif

On note ces derniÃ¨res annÃ©es une Ã©volution des rÃ´les et modalitÃ©s contractuelles, avec l'apparition de nouveau acteurs. Au delÃ des contrats PPP classiques de type gestion dÃ©lÃ©guÃ©e, parfois trop complexe ou risquÃ©es pour les Ã©conomies dÃ©veloppement, de nombreuses compagnies des eaux publiques des PED font dorÃ©navant appel au secteur privÃ© par des pratiques qui ne constituent pas une dÃ©lÃ©gation de service public mais qui ouvrent la voie Ã des formes nouvelles, plus larges, de participation du secteur privÃ©. Il s'agit par exemple d'autres modalitÃ©s de fourniture de compÃ©tences opÃ©rationnelles, notamment de contrats de service avec paiement basÃ©s sur les rÃ©sultats, ou des accords de sous-traitance Ã©tendus.

Dans les pays plus avancÃ©s, le secteur privÃ© est aussi en train d'acquÃ©rir un nouveau rÃ´le de bailleur de fonds auprÃ¨s des compagnies de service public, avec, outre le financement de projets BOT, le dÃ©veloppement rÃ©cent de l'accÃ¨s aux emprunts non-souverains ou la vente d'actions au moment d'introductions en Bourse. Enfin, des compagnies des eaux publiques commencent Ã rechercher des contrats de gestion dÃ©lÃ©guÃ©e ou d'autres types en dehors de leur secteur gÃ©ographique, oÃ¹ ils agissent contractuellement en partenaires privÃ©s.

Du fait de toutes ces Ã©volutions, les frontiÃ¨res traditionnelles entre le public et le privÃ© s'estompent progressivement et le marchÃ© tend Ã devenir plus dynamique et concurrentiel, offrant aux responsables gouvernementaux un plus grand choix de solutions pour amÃ©liorer la qualitÃ© du service d'eau et d'assainissement fournis Ã leurs populations.

Les secteurs privÃ©s et publics ont beaucoup Ã apporter, et sous de multiples formes. PourÂ relever les immenses dÃ©fis auxquels les services urbains de l'eau sont confrontÃ©s dans les pays en dÃ©veloppement, les responsables politiques ont besoin de mobiliser toute l'aide possible. Le moment est peut-Ãªtre venu d'Ã©largir la notion de partenariat pour englober tous les acteurs, sans en exclure aucun.

Peut-on dÃ©passer le dogmatisme du dÃ©bat "Public contre PrivÃ©" ? La sociÃ©tÃ© des eaux de la Havane Ã Cuba est gÃ©r depuis 2000 par l'opÃ©rateur privÃ© Agbar Ã travers un PPP conclu il y a maintenant dix ans... Et Ã§a fonctionne.

Le SEUL vrai objectif reste d'amÃ©liorer l'accÃ¨s Ã un service d'eau potable de qualitÃ© pour tous !Â .
Â

Â

Â ResSources

Document intÃ©gral de l'Ã©tude

Â Partenariats Public-PrivÃ© pour les Services d'Eau Urbains - Bilan des ExpÃ©riences dans les Pays en DÃ©veloppement, Philippe Marin, SÃ©rie "Tendances et Orientations" NumÃ©ro 8, PPIAF-Banque mondiale.

La version originale en anglais a Ã©tÃ© publiÃ©e en 2009.

Banque mondiale