

Partenariats public-privé : leçons d'expériences dans les pays en développement

Sommaire

2

Comment monter un PPP dans un pays à risque sur un petit marché et dans quels buts ? Quelques leçons de l'expérience

6

Une approche sociologique et politique des contrats de partenariat public-privé

10

Vers des partenariats à l'échelle locale : opérateurs privés informels et systèmes associatifs d'approvisionnement en eau potable

AVERTISSEMENT

Les articles publiés dans la *Lettre des Économistes de l'AFD* le sont sous l'entière responsabilité des auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou des autorités françaises et ne sauraient donc les engager.

L'ÉDITO

Ce numéro de la *Lettre des économistes* traite des partenariats public-privé dans les PED. Les PPP y sont entendus au sens international, c'est-à-dire des contrats de gestion déléguée entre une autorité publique et un opérateur privé, et non des contrats de partenariats au sens restrictif de l'ordonnance française de 2004. Le principe de la gestion déléguée des services publics n'est pas nouveau et la France en a une longue expérience dès le XVII^e siècle avec la construction du canal du Midi par Colbert, et surtout à partir du XIX^e siècle avec la création de la Compagnie Générale des Eaux et de la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage pour les services urbains.

Dans les PED, l'inefficacité de certaines entreprises publiques et l'échec des réformes des années 1980 qui tentaient d'introduire une culture marchande en leur sein, ont conduit les acteurs du développement dans les années 1990 à promouvoir l'arrivée du secteur privé dans les services publics. L'apport d'un opérateur privé, souvent étranger, par son expérience de gestion, sa maîtrise technique et ses capacités de financement, était présenté comme le moyen d'assainir les finances publiques et d'atteindre des objectifs de service public (raccordement de la population aux réseaux d'infrastructures en particulier).

Les attentes se sont révélées démesurées : la première génération de PPP dans les PED n'a pas su résister aux chocs externes (en particulier, des crises financières et économiques). Elle a cédé la place à une deuxième génération de contrats dans lesquels le secteur privé assume une part plus limitée du risque (affermage plutôt que concession) et où des outils efficaces de régulation sont mis en place afin que l'État puisse assumer pleinement ses responsabilités (tarification, politique d'accès aux réseaux pour les populations pauvres, etc.).

Cet apprentissage de la régulation est néanmoins un processus long et complexe et les PPP restent des « contrats d'horlogerie » qui s'inscrivent dans un contexte social et politique dont il faut tenir compte. Les exemples de partenariats prometteurs sont aujourd'hui ceux qui cherchent à inclure d'autres acteurs que l'opérateur et l'État, comme les collectivités territoriales, la société civile mais aussi les entreprises locales des PED.

Pierre Jacquet
Chef économiste de l'AFD

Comment monter un PPP dans un pays à risque sur un petit marché et dans quels buts ?

Quelques leçons de l'expérience

Olivier Ratheaux

Chef de projet à la division environnement et équipement de l'AFD.

■ Le prêt-à-porter est-il seyant ?

Du fait de la variété de son champ d'intervention, l'AFD a le privilège d'être impliquée, comme prêteur et/ou comme conseiller de l'autorité publique, dans le montage de contrats de partenariats public-privé (PPP) pour la construction et/ou la gestion d'infrastructures ou de services publics (eau, énergie, télécommunications, transport...). Elle intervient dans des pays considérés par les investisseurs comme difficiles, en raison à la fois d'une appréciation élevée des risques macroéconomiques et politiques et de la petitesse des marchés, corrélée à celle des perspectives de profits. Un PPP ne se monte pas et ne s'exploite pas de la même façon ici, que là où l'appareil d'État est stabilisé et le marché vaste. L'article tire des leçons d'expériences illustrant cette réalité.

■ Qu'est-ce qu'un pays à risque ?

Le risque tient d'une part aux fluctuations macroéconomiques, d'autre part à l'imprévisibilité des décisions des gouvernants, à la faible compétence économique et financière et au manque d'indépendance de la justice, c'est-à-dire à un risque d'arbitraire (« risque réglementaire ») plus accentué qu'ailleurs, s'il est permis de considérer l'arbitraire comme consubstantiel au pouvoir.

L'investisseur local estime le risque moins élevé que ne le fait l'investisseur étranger : il n'a pas le problème de rapatriement des profits, dispose d'une capacité à rebondir sur d'autres affaires en monnaie locale et juge donc moins critique le risque de change. De plus, il a une meilleure connaissance, y compris culturelle, de l'interlocuteur public, ce qui le place mieux dans la négociation. Pour autant, trouvera-t-on des actionnaires nationaux alors qu'ils peuvent rencontrer d'autres opportunités plus aisées, comme le commerce ou l'immobilier, qui

n'appellent d'autorisation publique qu'à la phase de l'investissement et ne sont pas sous surveillance publique pendant toute leur durée de vie, en bref qui créent moins de coûts de transaction et de risque réglementaire qu'un PPP ?

■ Ce qui est petit est-il beau ?

« Petit marché » implique le manque d'économies d'échelle, le manque de marge pour amortir les coûts fixes de premier établissement et d'exploitation et pour faire face aux aléas. « Petit marché » est une notion relative, à la fois statique et dynamique. En statique, un petit PPP est caractérisé par un investissement initial se chiffrant en dizaines de millions d'euros et un chiffre d'affaires du même ordre de grandeur, i. e. de 1 à 10 ou davantage, par rapport aux PPP attirant ordinairement les investisseurs étrangers. En dynamique, c'est un marché présentant un taux de croissance de quelques pour cent, bien moins attractif quant à la vitesse du retour sur investissement, que des marchés porteurs comme le téléphone mobile (où au demeurant, si la concurrence peut y être vive avec d'autres fournisseurs, les pouvoirs publics interviennent moins qu'en d'autres secteurs, qu'il s'agisse de politique tarifaire ou de programme d'investissements).

■ La controverse sur le coût du capital

Le taux de retour sur capital demandé par les investisseurs⁽¹⁾ dans ces pays à risque est parfois jugé surprenant, voire choquant, pour un PPP affichant des objectifs de service public. Ce taux est positivement corrélé au risque. Il anticipe aussi la difficulté ou l'impossibilité pratique de liquider le capital en fin de PPP et *a fortiori* de faire une plus-value de cession comme il est courant dans les affaires privées, auquel cas il faut ajouter l'amortissement du capital au rendement courant. Les tenants de la gestion publique opposent à cette exigence la « gratuité » du capital public, ce qui permettrait d'abaisser le prix au consommateur. La comparaison est biaisée : malgré une moindre prime de risque, l'argent public a un coût, sans doute du même ordre que l'argent privé.

(1) Une fourchette de 15 à 20% est couramment avancée.

Mais c'est un coût caché, à la différence de la rémunération du capital privé ! Le capital public, c'est-à-dire le prélèvement actuel (produit de la taxation) ou futur (emprunt public) sur le contribuable, met en œuvre trois éléments de coût : un coût de collecte par les services fiscaux, douaniers et du Trésor ; un coût d'opportunité tout comme le capital privé (celui des usages alternatifs que l'on aurait pu faire de cet argent) ; enfin, élément le plus caché des trois, le coût pour la collectivité nationale de la distorsion⁽²⁾ des décisions des agents économiques soumis à la fiscalité et aux droits de douane.

■ La responsabilité du risque politique

Les pouvoirs publics sont partiellement responsables, de par leur comportement et les faiblesses de la régulation publique, du coût élevé du capital dans ces pays à risque. C'est à eux d'en supporter les conséquences, de chercher à réduire ce risque politique, aux prêteurs institutionnels d'y contribuer en faisant usage de leur influence.

■ Tout n'est pas possible

Il arrive qu'avec le zèle du catéchumène, ou par comportement tactique, des pouvoirs publics convertis à la privatisation demandent au privé de se charger de tout.

De son côté, le candidat au PPP peut avoir le même comportement tactique d'annoncer que tout est possible, avec la conviction secrète qu'une fois l'affaire emportée, il renégociera ce qu'il sait irréaliste.

Dans ces pays à risque et à petit marché, la qualité de la gestion du PPP importe plus que le volume d'investissement privé ou les recettes budgétaires de privatisation. Pour l'investissement, État et prêteurs extérieurs publics sauront financer ou compléter le financement à des conditions avantageuses. Ce qui est primordial est de mettre de l'autonomie et de la distance par rapport au risque d'ingérence dans la gestion. Le PPP limite ou écarte le mélange des genres entre prescripteur du service public et actionnaire.

■ Ajuster le montage institutionnel aux risques et aux perspectives de rentabilité

Ce principe vaut partout et plus encore dans les cas difficiles évoqués ici. La traditionnelle concession aux risques et périls n'est envisageable que dans les meilleurs cas. Il faut jouer, au cas par cas, sur toute la gamme des formules à coûts et risques partagés : affermage concessif, affermage pur⁽³⁾, mandat de gestion, en évitant toute fois la simple assistance technique⁽⁴⁾.

Tableau 1 :
Types de PPP et risques associés

Type de PPP	Risque d'investissement	Risque technique d'exploitation	Risque commercial
• Concession aux risques et périls	• Opérateur	• Opérateur	• Opérateur
• Affermage concessif	• Pouvoirs publics + opérateur (« petits » investissements).	• Opérateur	• Opérateur
• Affermage pur	• Pouvoirs publics	• Opérateur	• Opérateur
• Mandat de gestion	• Pouvoirs publics	• Opérateur	• Pouvoirs publics

Source : O. Rathieux.

Un minimum de mise de fonds capitalistique est le gage du sérieux et de la durabilité de l'implication du

partenaire privé, non seulement dans la concession mais aussi dans l'affermage.

(2) Cette distorsion vient de ce qu'une taxe modifie les prix et les quantités par rapport à l'équilibre de marché (qui est également un optimum selon la théorie économique) où l'utilité marginale du consommateur et le coût marginal du producteur sont tous deux égaux au prix sans taxe. Selon certaines estimations (ministère français des Finances, Banque mondiale), le coût de distorsion équivaudrait à environ 30% du montant de la taxe ou de l'impôt : à cet égard le coût (taux d'intérêt) du capital public devrait donc être majoré de 30%.

(3) Avec ses deux variantes de rémunération dont l'une, proche du mandat de gestion, exonère l'opérateur du risque commercial.

(4) Vente d'hommes-mois sans lien avec la performance.

■ Limiter le « découpage »

Sur ces petits marchés, on évitera de trop découper les activités pour les confier à des gestionnaires distincts, recommandation pourtant fréquente dans le souci de limiter le pouvoir de marché du PPP en confinant les activités en monopole naturel et en introduisant de la concurrence. Il faudra accepter de privilégier l'atteinte d'une taille critique attractive pour l'investisseur, évitant ainsi des coûts de coordination déraisonnables ou des montages où l'on prend ici pour mettre là : montages où une activité est isolée avec un tarif élevé pour la rentabiliser... au détriment de l'équilibre du secteur. Par exemple, on acceptera de ne pas séparer la gestion de l'infrastructure de celle de l'exploitation dans du transport ferroviaire, de regrouper la gestion des installations et la gestion de l'assistance en escale dans un aéroport, de ne pas séparer la production du transport et de la distribution dans l'électricité, de ne pas séparer la distribution d'eau en sociétés distinctes par ville, etc. Cette approche par « paquets » ne fait pas obstacle à l'accès de tiers opérateurs au réseau (chemins de fer) ou à la participation de producteurs indépendants à l'accroissement de la production (électricité), mais elle refuse un découpage préalable dogmatique.

■ Mettre les pieds dans du *brownfield*

Les PPP dans ces « pays à risque » passent souvent par la reprise d'entreprises de service public (projets « *brownfield* »), tandis que les projets d'infrastructures nouvelles (projets « *greenfield* ») sont plus rares. Les pouvoirs publics sont tentés de privatiser par vente d'actions. Cette approche accroît le risque, donc le coût de gestion du PPP. Dans des pays à gouvernance peu performante, les comptes des entreprises publiques sont rarement aux normes. Le commissaire aux comptes n'a pas toujours la compétence ni l'indépendance souhaitables. Faute d'informations suffisantes, le repreneur ne sait littéralement pas où il met les pieds. Il s'expose à des passifs latents⁽⁵⁾, tandis que certains actifs⁽⁶⁾, insuffisamment analysés lors des diligences de mise en place du PPP, peuvent s'avérer surestimés. En outre, le rachat d'actions gèle des fonds au détriment de la remise en état urgente et de l'expansion de l'outil de production.

La recommandation pour monter des PPP non dissuasifs pour l'investisseur privé est d'ériger une « muraille de Chine » entre le passé et l'avenir, en faisant liquider

la structure publique par les pouvoirs publics, en ne transmettant au repreneur que l'actif utile⁽⁷⁾ et le personnel utile et en lui accordant une garantie publique de passifs, relative à tous les événements de la structure publique antérieurs à la reprise effective (ou, *a minima*, tous ceux qui n'ont pas été explicitement et exhaustivement notifiés aux candidats à la reprise).

Particulièrement dans de tels projets, renégocier le contrat n'est pas déshonorant et doit être organisé à l'avance. Ceci n'est pas contradictoire avec la critique des comportements opportunistes mais traduit la prise en compte des imprévus et l'aléa sur une situation de départ mal connue.

■ PPP cherche patron de PME

Sur de petits marchés, les contrats de PPP sont passés avec des petites et moyennes entreprises. Le bon choix du directeur de l'entreprise est donc décisif, à l'instar de celui des personnes dans un contrat de consultants, et importe plus que la description *ex ante* de la méthode de travail. Or, les méthodes de sélection du délégataire, généralement recommandées, accordent peu ou pas de poids à ce choix de la bonne personne.

■ « Serrer les boulons »

Dans un projet *brownfield*, la reprise en mains de l'exploitation technique et commerciale, qui nécessite des gestionnaires « de terrain », est de nature à produire des gains rapides de productivité et de qualité des services mais leur pérennité dépend d'un inlassable suivi quotidien.

■ Savoir bricoler

Il faudra accepter, pour monter un PPP adapté aux situations traitées ici, d'en rabattre par rapport au schéma idéal en adaptant le niveau de service aux possibilités du marché et en limitant l'investissement aux composantes à plus fort rendement, en faisant de la réparation plutôt que du renouvellement intégral. Le risque est évidemment de ne pas assurer la pérennité de l'outil de travail.

■ Baisser les prix ou accroître la quantité ou la qualité ?

Sauf exceptions, comme un marché porteur à fort progrès technique⁽⁸⁾, une industrie de main-d'œuvre quand la reprise est précédée d'un plan social⁽⁹⁾ ou des

(5) Contentieux avec des créanciers, réclamations du personnel.

(6) Immobilisations corporelles, créances sur les clients.

(7) Rémunération par une redevance d'usage et/ou un rachat.

(8) Comme le téléphone portable.

(9) Exemple de certains chemins de fer à fort sureffectif et sous-traitant très peu.

gains de productivité élevés résultant d'une simple rationalisation de l'exploitation sans gros investissements ⁽¹⁰⁾, la priorité ira à l'accroissement de la desserte et à l'amélioration de la qualité des services, plutôt qu'à la baisse des prix.

■ L'efficacité ou les Ateliers nationaux ?

En cas de reprise d'une activité existante, faut-il privilégier le maintien de l'emploi ou le départ sur de nouvelles bases avec le seul effectif nécessaire selon les meilleures pratiques ? La première approche fait passer l'intérêt spécifique des salariés du PPP avant l'intérêt plus général de ses consommateurs. Elle maintient la paix sociale au prix d'une faible productivité, avec cet effet aggravant que ceux qui ne travaillent pas gênent et démotivent ceux qui voudraient travailler. Elle n'a de chance de succès que si une très forte hausse de l'activité permet de vite résorber le sureffectif, ce qui est un pari téméraire. C'est au contraire l'approche « chirurgicale » qui permet la soutenabilité financière de l'affaire, sa pérennité tout court, en permettant aussi le rajeunissement de l'effectif et la formation sur le tas au contact des anciens, contrairement à l'ajustement par attrition naturelle.

■ Tout le pouvoir aux consommateurs ?

Le PPP relève de la stipulation pour autrui. Les pouvoirs publics disent à l'exploitant, à la place des consommateurs, ce qui est bon pour eux : les caractéristiques du service et à quel prix le payer. Les consommateurs sont parfois les grands oubliés, même avec la gestion privée qui apporte toutefois une attention commerciale inconnue auparavant. Des PPP réussis sur le plan financier peuvent comporter un partage complice de la rente entre autorité délégante et gestionnaire délégué, sur le dos des consommateurs. Dans d'autres cas, l'absence de régulation par les représentants des clients accroît le risque régulateur, pour l'exploitant, inhérent à la régulation par les seuls pouvoirs publics. Encore faut-il que les clients soient organisés, ce qui n'est rencontré que dans le cas de PPP servant un nombre limité de grands clients ⁽¹¹⁾, et pas dans ceux à clientèle dispersée ⁽¹²⁾, faute d'associations de consommateurs disposant d'une légitimité.

■ L'horizon chimérique

Alors que la loi accorde à une société privée une vie pour ainsi dire illimitée (statuts de 99 ans), il est paradoxal de ne laisser à un PPP qu'un horizon de vie très court (disons 5 à 20 ans), qui n'est pas à l'échelle des investissements à exploiter ou à réaliser, des réformes de gestion à mener et des responsabilités de gestion d'un service public.

■ Donner du temps au temps

Les délais contractuels envisagés pour les PPP sont souvent trop courts. Un souci dogmatique de la concurrence pour le marché, quand ce n'est pas une méfiance rédhibitoire à l'égard de l'investisseur privé, fait oublier les difficultés du montage. Il faut donner du temps pour amortir les coûts de transaction ⁽¹³⁾ exposés pour soumissionner et prendre possession des lieux. Il faut donner suffisamment de temps pour l'investissement, même dans le cas d'un affermage ⁽¹⁴⁾, car dans un pays difficile l'investissement est lent à réaliser et la tâche de remise à niveau de l'exploitation peut être très lourde. Il faut donner du temps à l'actionariat national, qui n'ira pas dans une affaire qui doit contractuellement disparaître dans un petit nombre d'années. Or si l'actionariat national ne vient pas, le PPP risque de rester une verrue au lieu d'être banalisé dans le paysage ambiant.

■ Four banal, boulangerie et banalisation des PPP

Si au Moyen-âge européen le four à cuire le pain était un service public du village, maintenant nul ne s'offusque de ce que notre pain quotidien nous soit donné (plus exactement vendu) par des boulangers privés, sans nulle considération de service public, d'autorité organisatrice ou de régulateur indépendant. Or est-il un service plus essentiel que celui du pain (l'eau, sans doute) ? Voilà donc l'objectif : banaliser les PPP comme des boulangeries !

⁽¹⁰⁾ Par exemple, dans la manutention portuaire.

⁽¹¹⁾ Chemins de fer de fret, ports, BOT de production d'électricité...

⁽¹²⁾ Distribution d'eau, transports collectifs...

⁽¹³⁾ Proportionnellement plus élevés pour de petites affaires.

⁽¹⁴⁾ Typiquement, une durée de 10 à 15 ans sera plus appropriée qu'une durée de 5 à 10 ans.

Une approche sociologique et politique des contrats de partenariat public-privé

Aymeric Blanc
Département de la Recherche

Les partenariats public-privé 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 (cf. Breuil, 2004), 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.

■ 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 peut faire naître ce type de montage dans les pays en développement. L'analyse de cet échec par Hibou et Vallée (2007) 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). Ces divergences n'ont cessé de se creuser pendant cinq 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 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 tout en s'inquiétant d'une possible renationalisation.

■ 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⁽¹⁶⁾. Ainsi, les travaux présentés par Philippe d'Iribarne sur les entreprises dans les pays en développement (d'Iribarne, 2003) 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, soient 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 (2007) a étudié la manière dont les différences culturelles ont influencé le déroulement du partenariat. 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 ?

(16) <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/conferences/EUDN2007/pid/3352>



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 liées 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 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 recombinaison, d'hybridation et de métissage originaux (Coing, 1996).

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.

À 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 qui offre un contraste singulier avec une administration cambodgienne marquée par le manque d'efficacité et la corruption (Blanc et Riès, 2007). Dans ce cas, le redressement spectaculaire opéré au cours des dix dernières années n'a été possible ni grâce au recours à un partenaire privé, ni par la contractualisation d'objectifs formels avec les autorités de tutelle, mais bien par l'introduction d'une culture d'entreprise nouvelle, incarnée au quotidien par un dirigeant charismatique.

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.

■ 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 ministre 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 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'écrémage) (Auriol et Blanc, 2007). 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'Énergie 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 qui touchait peu les classes défavorisées, a rencontré une forte opposition parce qu'elle nuisait aux classes moyennes (commerçants, fonctionnaires) proches du pouvoir politique (Leborgne, 2006). En outre, 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 (1989). Avant

l'arrivée du concessionnaire, l'entreprise publique EDM représentait en effet une source d'enrichissement, une opportunité de distribution de postes privilégiés, un moyen de contrôler l'accès des villages à l'électricité en échange de leur allégeance, etc. Les tensions internes au sein de l'État 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 »⁽¹⁷⁾) 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'État 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'État (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 fonds) 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 États à assumer cette responsabilité. Dans certains cas, l'absence de poli-

tique de *welfare* local peut amener l'opérateur privé à développer des initiatives de Responsabilité Sociale d'Entreprise, comme l'a étudié Sarah Botton (2007) à Buenos Aires : les efforts de l'équipe « Desarrollo 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.

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 constituer une opportunité de modification de la relation État-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.

Pour en savoir plus

Afrique contemporaine (2008) « Culture et développement » N°226, AFD, De Bæck

Auriol E. et A. Blanc (2007), *PPP in Water and Electricity in Africa*, Document de Travail No38, AFD, Paris.

Banégas, R. (2003), *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, collection Recherches internationales, Paris.

Bayart, J.-F. (1989), *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Fayart, Paris.

Blanc A. et A. Riès (2007), *La régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*, AFD, Document de Travail No 40, Paris.

Botton, S. (2007), *La multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Éditions Karthala, collection Homme et Société, Paris.

Breuil, L. (2004), *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.

Coing H. (1996), *Mimétisme ou métissage*, Annales des Ponts et Chaussées n° 80. ... /

(17) D'après l'expression de Richard Banégas (2003).

Pour en savoir plus (suite)

/...

D'Iribarne, P. (2003), *Le Tiers-Monde qui réussit : nouveaux modèles*, Odile Jacob, Paris.

Hibou, B. et O. Vallée (2007), *Énergie du Mali ou les paradoxes d'un échec retentissant*, Document de Travail n° 37, AFD, Paris.

Leborgne F. (2006), « La privatisation de l'eau au Mali », *Responsabilité et Environnement. Annales des Mines*, avril.

Yousfi, H. (date), *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.

« Vers des partenariats à l'échelle locale : opérateurs privés informels et systèmes associatifs d'approvisionnement en eau potable »

Janique Etienne

Division Eau et assainissement

Aymeric Blanc

Département de la recherche

La faible appétence des opérateurs privés internationaux pour les marchés des PED aux risques élevés et à la demande peu solvable, en particulier quand il s'agit des quartiers périphériques des grandes villes ou des bourgs ruraux, invite à élargir la réflexion sur les PPP à d'autres types de partenariats. Dans ces zones où le service public est déficient, les initiatives d'opérateurs d'eau privés locaux informels se sont multipliées ; dans d'autres cas, les projets des gouvernements financés par les bailleurs de fonds ont favorisé la mise en place d'associations d'usagers à qui la gestion de l'eau a été confiée. Ces deux formes de « gestion partagée » posent néanmoins des questions de régulation.

■ Prise en compte du secteur informel au Mozambique

À Maputo, le service fourni par l'opérateur Aguas de Moçambique (AdeM), qui a signé en 1999 un contrat de type affermage⁽¹⁸⁾ avec la société de patrimoine FIPAG, est particulièrement dégradé (l'eau est disponible

seulement une dizaine d'heures par jour), en particulier dans les zones périurbaines où le réseau n'a souvent pas été étendu. En parallèle, des fournisseurs informels privés et indépendants (Pequeños Operadores Privados, POPs) ont depuis la fin des années 1980 investi dans la réalisation de petits systèmes d'alimentation s'approvisionnant à partir des ressources en eaux souterraines locales, situation assez unique en Afrique. Le marché de vente d'eau par les POPs est estimé en 2006 à 6.5M\$, soit 46 % des recettes du marché périurbain⁽¹⁹⁾. Les opérateurs privés de l'agglomération de Maputo et Matola sont aujourd'hui environ 350⁽²⁰⁾ ; ils ont construit 400 bornes-fontaines et réalisé 25 000 connexions à domicile (contre environ 90 000 connexions et 300 bornes fontaines pour AdeM). Ils sont particulièrement dynamiques dans les zones périurbaines en forte croissance où ils sont souvent le seul fournisseur d'eau. En outre, l'évolution de ces opérateurs est particulièrement rapide, tant par leur nombre (335 en 2007 contre 192 en 2005) que par leur part de marché (23 % des ménages). La population servie par les POPs est estimée à environ 250 000 personnes.

Les POPs ont été ignorés par les autorités de Maputo jusqu'en 2003, date à laquelle ils ont été mentionnés pour la première fois lors d'une conférence sur les PPP

(18) Contrat de 15 ans signé en 1999 avec Saur (qui s'est retiré en 2002), Aguas de Portugal et des investisseurs locaux.

(19) Source : CRA/SAL : Avaliação de satisfação dos consumidores : abastecimento de agua na aglomeração de Maputo, 2007.

(20) Source : FIPAG/Hydroconseil : MWSP Component 3, Project rationale and methodology, 2007.

urbains à Maputo. La première rencontre officielle entre les POPs et les autorités a eu lieu en 2006, et les discussions se tiennent à présent via les deux associations qui se sont créées au sein des POPs. Les POPs sont aujourd'hui au cœur des préoccupations politiques pour étendre l'accès au service de l'eau et leur influence s'est encore accrue dans un contexte électoral chargé.

Comment l'autorité publique peut-elle accompagner ces acteurs privés locaux pour faire évoluer leur activité afin de respecter des standards de service public (qualité de l'eau, régulation des prix, etc.) sans que soit compromis leur dynamisme entrepreneurial ? Quel rôle les POPs sont-ils amenés à remplir pour permettre d'augmenter l'accès des plus pauvres aux services essentiels, non pas comme un effet collatéral toléré mais dans le cadre d'une politique publique volontariste ?

En particulier, la formalisation des activités des POPs constitue-t-elle un préalable indispensable à toute forme de régulation ? Si la logique « légaliste » promue par certains bailleurs consiste à stimuler la performance par la seule promotion d'un marché formel, il semble qu'elle ait montré ses limites dans les pays en développement et qu'il faille envisager des synergies plus souples entre acteurs formels et informels, qui passeraient par des mécanismes de supervision et de soutien, d'incitations plutôt que de sanctions, et d'adaptation des standards aux besoins locaux. Le dialogue (à travers la promotion d'associations de POPs, d'usagers, la tenue de négociations informelles continues, etc.) semble être la première étape indispensable de cette régulation ; des dispositifs de diffusion d'informations relatives aux tarifs et à la qualité des services peuvent également être utiles à des fins de comparaison et de promotion d'une qualité minimale.

La régulation, encore à inventer et à construire au niveau social et politique aussi bien que technique et économique, de ces fournisseurs d'un service qui n'a pas encore les caractéristiques d'un service public et que certains ne considèrent que comme une solution transitoire et sous-normée, est donc l'un des enjeux fondamentaux de l'évolution de l'offre de services essentiels pour les PED dans les prochaines années.

■ Régulation des associations d'usagers en Afrique de l'Ouest

Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, le processus de décentralisation en cours transfère aux communes la responsabilité du service d'eau, mais les politiques sectorielles intègrent ce changement de façons différentes. Au Mali et au Bénin par exemple, les communes

ont l'obligation de déléguer la gestion à une association d'usagers ou à un opérateur privé.

Le respect d'obligations de service public est alors un enjeu majeur, en particulier pour l'accès au service des populations les plus pauvres. Si des clauses *pro-poor* permettent en principe de réguler le tarif et le coût du raccordement, ou de recréer des équilibres entre usagers, l'expérience montre que les collectivités manquent souvent d'outils leur permettant de suivre la mise en œuvre de ces contrats.

Dans plusieurs pays pourtant, un mode original de « régulation » a été mis en place grâce à l'audit technique et financier des exploitations et à la diffusion des résultats de l'audit. Au Mali, au Niger et au Tchad, ce dispositif a permis aux collectivités d'assurer un contrôle plus efficace du respect du cahier des charges des opérateurs et de la bonne exploitation des systèmes ainsi que de limiter la corruption par une plus grande transparence des comptes.

Le Mali a été le premier pays à mettre en place ce type de mécanisme qui, par la suite, a servi de modèle dans la sous-région. À l'origine, des Associations d'usagers de l'eau (AUE) ont été formées dans les bourgs ruraux (3 à 10 000 habitants environ) dans le cadre des programmes d'investissement dans le secteur de l'eau. En 1994, suite à une forte croissance du nombre de bourgs équipés de réseaux thermiques ou solaires dans des zones très éloignées de la capitale, et face aux difficultés des services déconcentrés de l'État à assurer un suivi rapproché des équipements confiés aux AUE, une Cellule d'appui conseil aux systèmes d'adduction d'eau potable (CCAEP) a été constituée au sein de la Direction nationale de l'hydraulique (DNH), en accompagnement d'un projet financé par la KfW. Ce dispositif a connu un vif succès tant auprès des exploitants (AUE) pour les conseils apportés par la cellule, que de l'administration et des bailleurs soucieux de la pérennité des investissements réalisés. La mission d'audit a ensuite été privatisée et deux contrats ont été signés avec la DNH, chacun pour une partie du pays, l'un avec l'ancienne équipe de la DNH aujourd'hui constituée en GIE, l'autre avec un bureau d'études. Avec le transfert de compétences de l'approvisionnement en eau à des communes souvent dépourvues de services techniques, et la promotion par la DNH des petits opérateurs privés pour la gestion déléguée de nouveaux systèmes d'AEP, le rôle de ces cellules d'audit, intermédiaires entre opérateur et maître d'ouvrage, est aujourd'hui essentiel. À l'avenir, celles-ci devraient contractualiser avec les communes elles-mêmes, ce qui pourrait accroître la diffusion de l'information aujourd'hui encore assez centralisée.



Au Niger, dans la région de Maradi, c'est un bureau d'études qui assure la collecte des données d'exploitation de 40 systèmes. Ces données sont ensuite transmises au ministère de l'Hydraulique et aux autorités administratives locales (communes et préfectures). Le rapport du Bureau de conseil et contrôle fait l'objet d'une restitution auprès des communes, associations d'usagers, exploitants et services techniques. Il ressort du rapport de l'année 2007 que l'état de fonctionnement technique des équipements est en général satisfaisant à l'exception d'un centre qui n'a pu effectuer les réparations nécessaires faute d'épargne. En revanche, la situation financière des exploitations est plus préoccupante puisque seulement 68 % des exploitants respectent leurs engagements contractuels tels que le versement d'une redevance pour le renouvellement et l'extension des réseaux. Ces résultats techniques et financiers sont toutefois meilleurs que ce qui est généralement constaté dans les centres qui ne font pas l'objet de suivi.

Dans les régions sud du Tchad, une cellule d'audit similaire existe depuis maintenant deux ans. C'est une ONG locale, AGIR, qui a été sélectionnée pour mettre en place cette Cellule de conseil et d'appui à la gestion (CCAG), de statut associatif. Elle assure le suivi de 33 sites qui ne lui permettent pas encore d'atteindre l'équilibre financier et c'est un projet financé par l'AFD qui permet de soutenir cette association. Cette subvention d'équilibre sera maintenue jusqu'à fin 2009 ; la redevance payée par les associations d'usagers sera alors suffisante pour équilibrer le budget de la CCAG.

Ce modèle de suivi/évaluation qui répond à la fois aux demandes des opérateurs (mission d'appui-conseil) et des maîtres d'ouvrages et de leurs bailleurs (mission d'audit) semble ainsi prometteur dans le processus de construction d'une régulation d'initiatives locales qui nécessitent d'être articulées à l'échelle des collectivités.

Dernières publications de l'AFD

Collection Notes et documents

N° 43 : La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels, sous la direction de Jean-Marie Tétart et Cédric Le Bris.

N° 42 : Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, par Bernard Dafflon et Thierry Madiès.

Collection Documents de travail

N° 74 : Balances migratoires. Concept, hypothèses et discussion, par Thomas Melonio.

N° 73 : External Debt in Low-Income Countries: Taking Stock and New Perspectives, par Hélène Djoufelkit et Cécile Valadier.

N° 72 : L'Indonésie 10 ans après la crise, par François-Xavier Bellocq et Jean-Raphaël Chaponnière.

Retrouvez les autres publications <http://recherche.afd.fr>

Directeur de la publication : Jean-Michel Severino / Directeur de la rédaction : Pierre Jacquet /
Rédacteurs en chef : Jean-Raphaël Chaponnière et Ludovic Cocogne
Diffusion et Abonnements : lettrec@afd.fr
Une publication du Groupe Agence Française de Développement : www.afd.fr
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12 / Tél. : 01 53 44 31 31 / Fax : 01 44 87 99 99
ISSN 1763-9123