

Grâce à son expérience de terrain, Alexandre Brailowsky a une réelle connaissance des difficultés rencontrées par les opérateurs privés dans le cadre de PPP. À travers l'exemple d'Aguas Argentinas, il montre que les opérateurs comme le groupe Suez - 11 millions d'habitants de pays en développement connectés à un réseau d'approvisionnement au cours des douze dernières années - sont confrontés à des problématiques purement sociales. Un modèle de PPP résolument participatif et la clarification des relations entre acteurs semblent indispensables.

Du PPP au "4P", la nécessaire gestion participative des partenariats public-privé

Les différentes expériences de partenariat public-privé (PPP) dans les pays en développement témoignent de l'importance de la gestion participative et du dialogue entre les parties impliquées – qui sont des modalités indispensables à leur succès. Durant treize années de concession, la société argentine Aguas Argentinas, filiale de Suez, a donc été amenée à innover à Buenos Aires, en outrepassant le strict cadre contractuel du PPP, pour répondre à des problématiques purement sociales. Ces dernières interpellent fortement la responsabilité, le positionnement et l'action de l'opérateur privé dans la gestion des services essentiels des pays en développement.

Par Alexandre Brailowsky, directeur de l'Ingénierie sociétale à Suez Environnement

Année après année, la répétition des mêmes objectifs témoigne de la difficulté d'obtenir des résultats rapides et à grande échelle dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans les pays en développement. Les partenariats public-privé mis en place au cours des années 1990 dans ce secteur devaient être une réponse à ces défis ; le modèle de PPP alors proposé était supposé introduire le professionnalisme indispensable à la gestion efficace de ces services, mais également garantir l'apport de financements, dans un environnement concurrentiel et dans un cadre contractuel vertueux qui satisfasse toutes les parties.

Force est de constater que, le plus souvent, ces attentes n'ont pas été réellement satisfaites. Certes, à la différence des décennies précédentes, des résultats importants ont été atteints. Mais on a assisté dans le même temps à une multiplication de conflits débouchant sur l'insatisfaction de toutes les parties et la rupture anticipée de certains de ces contrats¹. Peu à peu, les opérateurs privés internationaux se sont détournés de ce mode contractuel. En s'appuyant sur l'expérience de Suez à Buenos Aires, peut-on réfléchir au positionnement du secteur privé dans ce type de contrat et proposer un modèle de gestion participatif permettant de mieux répondre aux problématiques propres aux pays en développement ? Il s'agit notamment de dresser un bilan objectif de la manière dont Aguas Argentinas a su dépasser le statut de simple opérateur dans

lequel le contrat la cantonnait, au nom d'une responsabilité sociale qu'il lui paraissait indispensable d'assumer vis-à-vis de l'ensemble de la population.

Innover pour répondre à des problématiques sociales

Au début des années 1990, le service d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Buenos Aires se trouve dans une situation difficile ; le gouvernement argentin fait alors appel à Aguas Argentinas. Les autorités publiques, les usagers et les bailleurs de fonds sont les principaux participants au programme qui se met alors en place. Un organisme autonome, dédié entièrement au suivi et à la régulation du contrat, est créé pour représenter les différents niveaux d'administration territoriale concernés. Les usagers relèvent de deux catégories distinctes : ceux qui sont déjà desservis d'une part, et ceux qui restent à desservir de l'autre – les attentes et les besoins des futurs clients étant mal connus à la mise en place du contrat. Quant aux partenaires multilatéraux, essentiellement la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, leur engagement est très limité.

La problématique spécifique des quartiers les plus démunis

D'un point de vue contractuel, les quartiers les plus démunis relèvent de situations parfois complexes. Tout d'abord, il y a les "quartiers formels" qui sont intégrés de façon cohérente dans l'urbanisme mais qui ne sont pas enregistrés au cadastre. Considérés comme "illégaux", l'extension des services est ici rendue impossible par les mécanismes de financement prévus par le contrat, ...

¹ Ainsi, le PPP impliquant l'État argentin et Aguas Argentinas est un des exemples de projet où l'autorité publique et l'opérateur privé n'ont pas réussi à s'entendre durablement. Le contrat de concession a été dénoncé en 2006. Les procédures de règlement sont toujours en cours.

Du PPP au "4P", la nécessaire gestion participative des partenariats public-privé

Par Alexandre Brailowsky, directeur de l'Ingénierie sociétale à Suez Environnement

... qui reposent notamment sur la détention de titres de propriété. Il existe par ailleurs des "zones de non-droit", où les constructions se sont développées sans cohérence et sans titres légaux, et qui ne figurent même pas sur les plans de la zone de concession remis à Aguas Argentinas.

Pour chacune de ces situations, le contrat ne prévoyait aucune intervention spécifique, ni même de mécanisme pour initier un processus de régularisation. Le contrat n'obligeait pas de manière explicite à fournir les services dans les quartiers précaires, notamment ceux dont le foncier n'avait pas été régularisé. L'opérateur fait donc face ici à des besoins exprimés par la population, sans disposer des outils contractuels – ni même des fondements légaux – pour lui apporter un service. Il était pourtant difficile, à la fois socialement et politiquement, d'ignorer ces populations : il fallait apporter une réponse à leurs besoins.

Suez a alors défini une approche novatrice privilégiant la logique de la demande de services formulée par les futurs bénéficiaires, plutôt que celle de l'offre émanant du prestataire. Les décisions résultent de la participation de tous les acteurs concernés : futurs clients, municipalités, régulateur, ONG et associations de quartiers, concessionnaires. Les habitants expriment leurs demandes de raccordement au réseau ; ils nomment des représentants, qui prennent part aux décisions relatives au projet et à la gestion du recouvrement des factures. Les autorités locales valident les différentes étapes du projet, participent aux réunions de concertation entre entreprises, institutions locales et représentants des communautés. Aguas Argentinas prend en charge la conception et la direction technique des projets mais planifie leur exécution en concertation avec la totalité des acteurs concernés. Pour l'accompagnement des projets, Aguas Argentinas s'appuie sur des ONG ou des associations de quartiers représentatives.

Sur la base du modèle d'Aguas Argentinas, un important projet d'accès à l'eau – "Agua más trabajo" – visant également la réinsertion sociale, est lancé par l'État argentin et l'entreprise en février 2004 avec la participation de la principale organisation de *piqueteros*². Ce projet fonctionne autour d'un partenariat entre les communautés – qui réalisent les travaux – la municipalité, qui assure la direction de l'ouvrage, Aguas Argentinas qui est en charge de la conception et du contrôle des projets, ainsi que de la formation des équipes qui les exé-

cutent. L'État argentin coordonne l'ensemble et finance les matériaux et le salaire des ouvriers.

Le rôle essentiel de la communication

Au-delà de la nécessaire concertation des intérêts des acteurs, la communication a représenté un des enjeux majeurs de la réussite de ce programme de responsabilité sociale. Aguas Argentinas a défini et mis en œuvre dans ce contexte trois niveaux de communication distincts. Par le biais d'une communication interne structurée, tous les salariés d'Aguas Argentinas ont été sensibilisés aux pratiques de développement durable et de projets d'intervention sociale. La communication externe, dirigée vers le client final, a été fondée sur une plus grande transparence. Mais cette communication doit aussi être dirigée vers les futurs clients : il s'agit avant tout de s'assurer l'adhésion de la communauté en l'associant à la conception même des projets, puis en accompagnant systématiquement leur réalisation d'un échange d'information entre les différents acteurs.

Outrepasser le statut de simple opérateur

En treize années d'activité, et malgré d'innombrables difficultés liées à la situation économique, Aguas Argentinas a intégré deux millions d'habitants aux services d'eau potable et un million d'habitants aux services d'assainissement. Sortant des équilibres institués par le contrat, un programme particulier a été mis en œuvre avec l'appui des autorités publiques pour permettre aux quartiers les plus démunis d'accéder aux services d'eau potable, grâce à un modèle de gestion fortement participatif. Ce type de programme repose sur les contributions croisées des opérateurs, des municipalités et des populations – ces dernières participant pleinement à la conception et à la mise en œuvre des projets. Pour ce faire, Aguas Argentinas a dû outrepasser le statut de simple opérateur dans lequel le contrat la cantonnait.

Le PPP traditionnel, peu adapté

La difficulté, voire l'impossibilité de financer l'accès à l'eau des plus défavorisés à partir des modalités traditionnelles de PPP est une des grandes leçons tirées de l'expérience d'Aguas Argentinas. Trouver des solutions, dans ce contexte, suppose une grande part de volontarisme de la part de l'opérateur, soutenu institutionnellement et souvent financièrement par les pouvoirs publics. Lorsqu'une activité d'intérêt général est assurée par un acteur privé, la question de la responsabilité sociale devient centrale : à qui incombe la responsabilité de proposer l'accès aux services de base, lorsque l'État ...



Alexandre Brailowsky
Suez Environnement

Alexandre Brailowsky est docteur en médecine, diplômé en soins de santé primaire dans les pays en voie de développement et de médecine de catastrophes. Il a travaillé pour Médecins du monde puis pour Médecins sans frontières. Entre 1994 et 1999, il a coordonné pour le GRET les programmes d'alimentation en eau potable des bidonvilles en Haïti. De 1999 à 2006, il est nommé directeur du développement durable d'"Aguas Argentinas", filiale de Suez à Buenos Aires. Depuis 2006, il assume la direction de l'Ingénierie sociétale au siège de Suez Environnement.

² *Mouvement social plus ou moins structuré regroupant principalement des chômeurs. Il tient son nom des piquets dont se servaient ses membres pour barrer les routes.*

Du PPP au "4P", la nécessaire gestion participative des partenariats public-privé

Par Alexandre Brailowsky, directeur de l'Ingénierie sociétale à Suez Environnement

... prône lui-même un désengagement ? L'expérience d'Agua Argentinas montre que si elle veut assurer sa pérennité, l'entreprise n'a pas d'autre choix que d'assumer ce rôle, même si celui-ci ne lui a pas été clairement assigné. Elle se doit de proposer elle-même des solutions pour trouver un point d'équilibre entre ses intérêts commerciaux et les intérêts des acteurs locaux – populations et institutions politiques. Pour cela, l'entreprise doit prendre en compte la spécificité des territoires ainsi que les dimensions sociales et culturelles des contextes d'intervention. Elle doit inventer de nouveaux modes d'intervention plus participatifs, plus flexibles, et inciter avant tout chaque partenaire à apporter son savoir-faire dans un cadre institutionnel permettant d'optimiser l'apport de chacun.

Pour un partenariat public-privé participatif

En rajoutant un "P" à l'équation, en devenant un partenariat public-privé participatif, les contrats de

gestion des services publics dans les pays en développement doivent intégrer dès le stade de l'appel d'offres un processus institutionnalisé de concertation et de participation de toutes les parties prenantes locales. Au final, il s'agit bien d'établir un lien fort entre l'amélioration des services publics par le biais d'une meilleure participation des bénéficiaires, et le renforcement de la citoyenneté par la prise de conscience des usagers de leurs droits et devoirs. L'expérience d'Agua Argentinas montre que les services publics peuvent être les vecteurs de pratiques démocratiques et contribuer à la restauration de l'intérêt pour "la chose publique".

Tous ces sujets – performance du service public, citoyenneté, gouvernance et démocratie locale – ont indubitablement conditionné le déroulement du projet, et ont interpellé nécessairement la responsabilité, le positionnement et l'action du secteur privé au regard de problématiques à forte dimension sociale. ●

RÉFÉRENCES

Brailowsky, A., Botton, S., 2008.

Adapter l'offre à la demande dans les pays émergents : vers une logique de processus et de responsabilité sociale partagée, dans : Tétard, J.-M., Le Bris, C. (éd.), La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels, "Notes et Documents n°43", Agence française de développement, Paris, 92-104.

Quelques leçons à tirer de l'expérience de Agua Argentinas : quatre éléments clés pour un modèle d'action

1. Utiliser les techniques de l'ingénierie sociétale

La pérennité du projet exige la prise en compte complète des contextes d'intervention. Cela passe par :

- un diagnostic sociétal et politique préalable à l'intervention (cartographie des acteurs, identification des logiques d'intérêts) ;
- la définition de l'intervention : construction concertée avec les acteurs locaux d'une vision stratégique, dans une logique d'intérêts partagés ;
- une méthodologie d'intervention sociale et des évaluations régulières ;
- la mise en place de programmes de sensibilisation et de formation pour l'ensemble des acteurs.

2. Parvenir à une répartition claire des rôles et des responsabilités

- les autorités assument la responsabilité du service public par la définition de la politique sectorielle, de son organisation et de sa régulation ;
- l'opérateur assume la gestion du service ; les objectifs qualitatifs et quantitatifs sont fixés en concertation avec les autorités ; il communique avec chacune des parties, en particulier avec la société civile, auprès de laquelle il rend perceptible les progrès accomplis ;
- les institutions internationales financent les investissements lourds, que ne peuvent assurer ni les autorités locales ni le client final en assumant les risques associés ; elles appuient le renforcement des compétences des autorités locales et doivent rester associées à la vie du contrat

pour favoriser le maintien de la confiance entre les autorités publiques et l'opérateur ;

- la société civile doit être suffisamment informée afin de pouvoir participer en connaissance de cause aux décisions du processus.

3. Instaurer une bonne communication entre les parties prenantes

La légitimité de l'opérateur privé est conditionnée par l'acceptation politique et sociale de son intervention.

Il doit ainsi chercher à développer :

- les mécanismes de communication, de dialogue, de gestion des différends pour appuyer les relations avec les autorités locales et la société civile ;
- l'association des institutions de développement à la vie du contrat et leur rôle dans le maintien de la confiance entre les parties.

4. Concevoir des mécanismes contractuels et de financements qui permettent la flexibilité – nécessaire dans un environnement incertain, complexe et évolutif

La traduction contractuelle des dimensions sociétales de ces projets est indispensable à leur bon déroulement. Elle implique la mise en place formelle de mécanismes d'information et de concertation ainsi que la définition d'objectifs concrets et d'une batterie d'indicateurs permettant le suivi.