

Comme le montre l'expérience des vingt dernières années, les opérateurs internationaux peuvent connaître des difficultés à s'adapter au contexte local. Les petits opérateurs privés (POP) ont trop souvent été les acteurs oubliés des partenariats public-privé. S'appuyant sur les travaux menés au sein d'ASPA Utilities – qui conseille autant des organismes multilatéraux, des agences de développement que des ministères ou des acteurs privés – Bertrand Dardenne nous montre pourtant que les POP constituent désormais une alternative crédible, voire indépassable.

# Une nouvelle génération de partenariats public-privé pour l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement

*La professionnalisation de la gestion des services urbains d'eau potable, par le biais de la délégation à des entreprises privées, est une tendance qui s'affirme progressivement dans les pays en développement. L'intégration d'une nouvelle génération d'opérateurs privés nationaux – souvent de taille modeste – au sein des réseaux de distribution d'eau est sans doute utile à la mise en place d'un véritable service public. Mais c'est aussi un défi nouveau et complexe, qui se pose pleinement aujourd'hui aux États et aux bailleurs de fonds.*

Par Bertrand Dardenne, directeur général d'ASPA Utilities

Une étude récente de la Banque mondiale (Marin, 2009)<sup>1</sup> analyse l'expérience des quinze dernières années en matière de partenariats public-privé (PPP) pour les services urbains d'eau et d'assainissement des pays en développement. La Banque mondiale ayant elle-même largement prôné le recours systématique aux PPP dans les années 1990 – avant d'adopter un discours plus modéré –, cette étude était très attendue. Ce document atteste l'émergence d'une seconde génération de PPP dans les pays en développement ; si la population desservie par le secteur privé a continué de croître depuis les années 2000-2002, le type d'opérateur impliqué a en effet radicalement évolué.

## De grands opérateurs mal adaptés

À l'origine, les opérateurs privés étaient très majoritairement des grandes entreprises internationales, tout particulièrement d'origine française (Générale des Eaux - Veolia, Suez - Lyonnaise des Eaux, SAUR). Depuis les années 2000-2002, la participation de ces grands groupes a fortement baissé – au profit d'une nouvelle génération d'opérateurs nationaux ; ils restent malgré tout aujourd'hui très présents. Lorsque les premiers partenariats public-privé ont été mis en place dans le secteur de l'eau, il n'existait en effet pas d'offre locale de la part d'acteurs privés. Il a donc fallu se tourner vers les grandes entreprises internationales qui possédaient déjà expérience et savoir-faire.

Mais est-il vraiment rationnel de recourir à un groupe tel que Suez pour gérer l'eau et l'assainissement de villes comme, par exemple, Limeira au

Brésil ? Certes, Suez a assumé ici avec succès son rôle de pionnier, mais est-il forcément l'acteur le mieux placé pour répondre à la nouvelle demande ? À l'heure actuelle, il n'y a d'ailleurs plus d'exploitants étrangers parmi la cinquantaine de PPP existant au Brésil dans le secteur de l'eau. Tous les "internationaux" ont revendu<sup>2</sup> leurs participations, d'une manière ou d'une autre, à des acteurs nationaux. Parallèlement, on a pu observer l'émergence progressive d'une offre structurée d'opérateurs privés purement brésiliens, dont certains ont maintenant une dizaine d'années d'expérience dans des villes de taille moyenne. Leurs résultats y sont globalement satisfaisants.

Il est probable qu'une partie des "mésaventures" ayant marqué la première génération de PPP vient de l'inadéquation de l'offre proposée par le secteur privé avec la demande formulée par le secteur public. Dans leur impatience à mettre en place des concessions qui semblaient être la solution idéale, les pouvoirs publics nationaux et les bailleurs de fonds qui les accompagnaient ont oublié qu'il fallait être deux pour parler de partenariat public-privé. Certes, la "main invisible" du marché veut que la demande crée l'offre, mais Adam Smith n'a pas dit que la formation de cette nouvelle offre est instantanée !

La décision de confier des concessions ou des affermage à des opérateurs privés a donc souvent été prise "à défaut" : face à l'insuffisance des réponses apportées par les régies publiques, autant recourir à des professionnels privés. Mais ce n'est pas parce que les opérateurs institutionnels sont chroniquement faibles qu'un acteur privé est capable ...

<sup>1</sup> Voir aussi l'article de Philippe Marin, dans ce numéro de Secteur privé et Développement.

<sup>2</sup> Suez à Limeira et Manaus, Aguas de Barcelona à Campo Grande, Aguas de Portugal à Cabo Frio, Earth Tech à Nova Friburgo. Seule Veolia conserve une part minoritaire dans Sanepar au Paraná, mais elle n'y est pas opératrice.

# Une nouvelle génération de partenariats public-privé pour l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement

Par Bertrand Dardenne, directeur général d'ASPA Utilities

... de mieux faire. Il faut un certain temps pour que le nouveau marché des opérateurs privés se mette en place et s'affirme régionalement. La présence de grands groupes internationaux se justifie pleinement pour quelques sites où des technologies particulièrement sophistiquées sont nécessaires. Mais ces groupes n'ont pas démontré que la gestion dans un même ensemble d'une multitude de villes de taille moyenne constituait en soi une véritable économie d'échelle. C'est pour exploiter les services de ces villes petites et moyennes que des opérateurs nationaux ou régionaux sont nécessaires. Le service de l'eau ne peut se résumer à une simple capacité technique – même si celle-ci reste indispensable. Déléguer la gestion d'un tel service public à un acteur privé est déjà un acte qui, pour autant que nous en défendions le concept, crée légitimement un débat ; déléguer la gestion de ce service public à une entreprise étrangère pose tout aussi légitimement d'autres questions.

## Les petits opérateurs privés, mieux armés ?

L'eau potable est un bien public essentiel, qui véhicule d'indéniables composantes culturelles, politiques, sociales propres à chaque société. Bien gérer un tel service demande une profonde compréhension des mécanismes institutionnels et des formes locales de pensée, une parfaite intégration dans le contexte. Dès lors, il semble qu'un des principaux enjeux des prochaines années réside dans la création d'un véritable marché national d'opérateurs. La reprise, par des entrepreneurs locaux, du contrôle des opérations réalisées par les filiales des grands groupes internationaux favorise cette émergence. La perte d'intérêt des groupes, notamment Suez, pour des opérations tous azimuts à l'international s'est traduite par de nombreux *spin-off* de filiales outre-mer, rachetées par des acteurs locaux. Ailleurs, ce sont les partenaires locaux associés dès l'origine à des opérations montées sous le leadership d'entreprises internationales qui s'affirment : ils prennent progressivement le contrôle de

la *joint venture*, selon un processus plus ou moins amical. La stratégie de diversification d'entreprises nationales qui étaient solidement ancrées sur d'autres cœurs de métier (le BTP, les services de transport collectif, ou l'agro-alimentaire) encourage aussi l'offre privée locale, tout comme la consolidation et la formalisation de petits acteurs privés qui étaient déjà présents sur le marché plus ou moins informel de la petite distribution d'eau. En effet, dans les très nombreux sites urbanisés qui ne sont pas couverts par un service d'eau "officiel", l'alimentation des citoyens repose essentiellement sur l'initiative privée.

La plupart de ces petits fournisseurs d'eau ne sont que des porteurs, sans réels moyens et sans capacité d'évoluer vers une activité professionnelle plus structurée. Mais on rencontre aussi de véritables entrepreneurs qui, petit à petit, ont su construire des structures plus élaborées jusqu'à gérer des réseaux, en général sans aucune aide étatique, parfois même sans autorisation des pouvoirs publics. Au Paraguay, pays pionnier en ce domaine, un tiers des branchements domestiques des deux principales villes du pays est assuré par plusieurs centaines de petits opérateurs indépendants et informels, les *aguateros*, qui ont réalisé à Asunción près de 50 000 connections au cours des quinze dernières années, alors que Corposana, l'opérateur formel, n'en totalisait que 62 000 à grand renfort de financements institutionnels. Le cas du Mozambique offre un exemple intéressant. Il est évident que la présence à Maputo de 400 opérateurs privés, trop petits et trop informels, aux côtés d'un concessionnaire "officiel" qui ne couvre que la moitié de la ville, n'est pas satisfaisante. Mais ce marché se structure sans doute assez vite, l'offre se concentrant. Les plus gros atteignent alors une taille qui les conduit à devenir pleinement formels, à se doter de compétences et d'un contrôle technique qui les transforment en de véritables professionnels. Ainsi naît un noyau d'entreprises dynamiques capables de participer avec succès à des partenariats public-privé, organisés cette fois dans les règles de l'art et en répondant aux exigences propres à la gestion d'un service public. ...



**Bertrand Dardenne**  
ASPA Utilities

Bertrand Dardenne est ingénieur civil du GREF et docteur en économie du développement. Avec plus de 25 ans d'expérience dans le domaine de l'eau et des interventions dans plus de 60 pays, il est un spécialiste de la gestion des services d'eau et d'assainissement. Il a été employé auprès de grands opérateurs privés et d'organisations publiques chargées des services d'eau et d'assainissement. Il dirige aujourd'hui ASPA Utilities. Bertrand Dardenne est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les partenariats public-privé dans le domaine de l'eau.

## RÉFÉRENCES

Marin, P., 2009. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities – A Review of Experiences in Developing Countries, World Bank Publications, Washington, à venir.

# Une nouvelle génération de partenariats public-privé pour l'eau potable et l'assainissement dans les pays en développement

Par Bertrand Dardenne, directeur général d'ASPA Utilities

... Déjà, au Mozambique, certains petits opérateurs privés (POP) s'appuient sur leur expérience dans la périphérie de Maputo pour se présenter sur les appels d'offres de mise en concession des services d'eau de petites villes de l'intérieur du pays.

## Vers une régulation et une intégration des POP ?

Des éclosions similaires de POP sont observables dans d'autres pays : au Cambodge, au Vietnam, en Mauritanie, en Ouganda. Le développement spontané de POP informels est à la fois attirant et préoccupant. Attirant parce qu'il est la preuve d'un dynamisme social et économique, le symbole d'une capacité d'entreprise qu'il convient d'encourager. Préoccupant parce que le service urbain d'eau potable est censé être un service public, qui doit répondre à des normes, sanitaires, techniques, mais aussi d'équité et d'accessibilité. Le développement anarchique de petits fournisseurs privés ne garantit pas la qualité d'un véritable service public, et laisse craindre de possibles dérives mafieuses.

Le problème posé aux autorités publiques est délicat. Il serait aberrant de chercher à interdire l'existence des petits opérateurs privés. Il est certainement préférable pour la population des périphéries d'avoir accès au service d'un POP plutôt que de ne rien avoir du tout, même si les tarifs pratiqués sont élevés, même si la qualité des installations et de l'eau reste souvent douteuse. Mais comment met-

tre à profit ce dynamisme spontané, sans le museler par des contraintes administratives trop lourdes, comment l'intégrer de façon appropriée ?

Le défi consiste à fonder une nouvelle génération de PPP qui corresponde aux exigences du service public sans exclure les POP, en les régulant pour intégrer leur offre dans un système cohérent. Il s'agit là d'une problématique nouvelle, qui se pose aujourd'hui pleinement aux États et aux bailleurs de fonds. Elle nécessite sans doute, pour être abordée au mieux, une forte dose de pragmatisme. ●

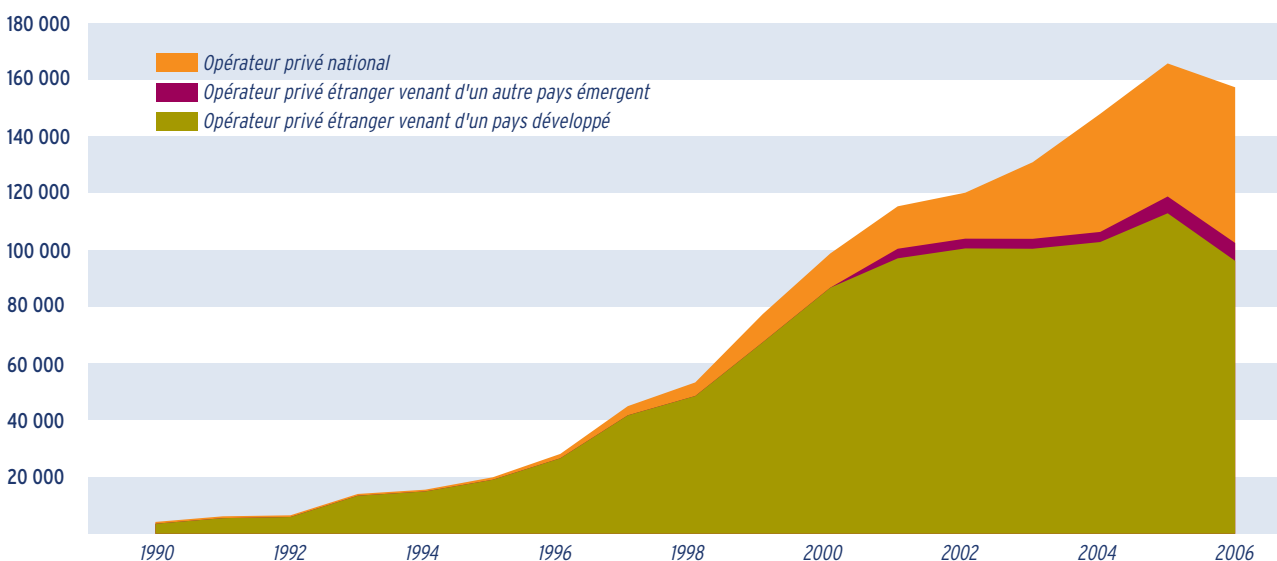
## Un petit opérateur privé mozambicain

**José Alberto Gulele était agriculteur dans la périphérie de Maputo.** En 2000, quand l'agglomération de la capitale mozambicaine s'est définitivement étendue jusqu'à son quartier, il s'est lancé dans la distribution d'eau potable, devenant un POP, comme on en compte près de 400 dans la périphérie de la ville, où le concessionnaire public n'a pas de réseau.

Il possède aujourd'hui six forages qui alimentent 422 branchements

particuliers et une borne-fontaine. Cinq salariés travaillent à plein temps aux travaux hydrauliques et à la relève des compteurs, pendant que son épouse se charge de préparer les factures mensuelles. Toute son affaire a été montée sur fonds propres, en réinvestissant au fur et à mesure les bénéfices. M. Gulele a demandé une fois un prêt à une banque (10 000 € sur un an à 27 % d'intérêt). Son business n'est pas officiel. Il est tout juste toléré. L'entreprise est typique du secteur informel mozambicain.

## Population desservie par des opérateurs privés dans les pays émergents



Source : Marin, P., 2009, *Public Private Partnerships for Urban Water Utilities, a Review of Experiences in Developing Countries*, Banque mondiale