

QUEL RÔLE POUR LE SECTEUR PRIVÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

L'Institut de la gestion déléguée (IGD) œuvre à améliorer la qualité des services publics, notamment lorsque leur gestion est déléguée. Jean-Marie Tétard, issu de cet institut, dresse la même analyse que les grands opérateurs privés : une des principales raisons des échecs des PPP réside dans le manque de compréhension et de communication entre les parties. À travers le fonctionnement d'un "Quadrilogue" – espace / temps de rencontre original formalisé par l'IGD – il expose donc quelques solutions pour pallier ces manques et montre comment elles peuvent légitimer l'intervention du secteur privé.

L'intérêt du dialogue multi-acteurs pour les opérateurs des services publics

Constatant que le succès des partenariats public-privé dépend de la capacité de dialogue des différents acteurs impliqués, l'Institut de la gestion déléguée a défini le concept de Quadrilogue. Cet espace original de concertation entre acteurs impliqués dans la gestion des services publics – en particulier celui de l'eau – permet de favoriser et de structurer leurs échanges. Les opérateurs jouent dans ces Quadrilogues un rôle essentiel, d'information, d'interpellation mais aussi un rôle de garde-fou. Ce faisant, ils participent sans doute à la légitimation de l'ensemble du secteur privé pour la gestion des services essentiels.

Par Jean-Marie Tétard, conseiller du président de l'Institut de la gestion déléguée

Depuis trois ans, l'Institut de la gestion déléguée (IGD) s'est engagé aux côtés des associations d'élus locaux au Bénin et au Togo¹ pour les accompagner dans la mise en place et l'animation de plateformes de dialogue multi-acteurs.

Ces plateformes réunissent quatre principaux acteurs ("Quadrilogue") qui œuvrent dans le domaine de la gestion des services publics² : les services de l'État, les autorités locales, les opérateurs – généralement publics mais aussi privés ou non gouvernementaux – et des représentants de la population : associations de consommateurs, de quartiers, pouvoirs religieux et traditionnels. Par ailleurs, les syndicats de travailleurs sont généralement invités : ils sont incontournables lorsqu'il s'agit d'impulser une dynamique de changement.

Ces Quadrilogues s'inspirent de l'expérience menée depuis plus de dix ans en France au sein de l'IGD, associant l'ensemble des parties prenantes, et permettant de mener collectivement une réflexion et une régulation partagées des services publics. Le moteur fondamental de chacune des initiatives menées dans le cadre des Quadrilogues est celui du consensus : les mesures et propositions avancées doivent être pleinement acceptées par tous les participants.

C'est dans la perspective de partager cette expérience avec d'autres pays, notamment ceux en développement, que l'IGD s'est proposé d'accompagner des associations d'élus locaux impliquées dans les processus de décentralisation en cours en Afrique francophone. La décentralisation est en effet un moment clé pour remettre à plat le fonctionnement de la gouvernance des services essentiels, comme celui de la gestion de l'eau par exemple. L'analyse des difficultés rencontrées dans ces

pays ne peut en effet se limiter à pointer l'absence de financements ; les pratiques des acteurs, le cadre d'action dans lequel ils interagissent et les valeurs et principes qui les guident doivent aussi être questionnés. Pour que la décentralisation se justifie aux yeux des populations, il est nécessaire qu'elle corresponde à une amélioration notable de leurs conditions de vie et notamment d'accès aux services de base. Cela ne peut être fait sans reconnaître préalablement les défaillances de l'ancienne gouvernance, et s'en servir pour chercher à "faire autrement".

Pour enclencher une dynamique créatrice, il faut que les acteurs se parlent entre eux – et tous ensemble. Le Quadrilogue doit leur permettre de faire un diagnostic commun de la situation, d'exprimer leurs attentes, leurs besoins et contraintes respectives pour parvenir à construire enfin une "vision partagée" des enjeux et des opportunités. De ce dialogue émergent les conditions adaptées et réalistes permettant la mise en œuvre d'une stratégie commune d'amélioration de l'accès aux services essentiels.

Un rôle d'information et d'interpellation

Au Bénin comme au Togo, les Quadrilogues conduisent naturellement, entre autres, à aborder la question du prix des services : pourquoi est-il le même pour tous ? Est-il abordable, accepté ? Comment est-il formé, quels sont les coûts qui entrent dans sa composition ? Le dialogue permet la confrontation de rationalités différentes (politiques, sociales, économiques, environnementales), jusqu'à parvenir à un compromis acceptable par tous, puisqu'il est explicité, compris et validé dans le cadre d'un processus d'intelligence ...

¹ Au Bénin, la démarche Quadrilogue est en cours depuis mai 2006, en collaboration avec le Partenariat pour le développement municipal et l'Association nationale des communes du Bénin. Englobant initialement tous les services essentiels (eau et assainissement, déchets, énergie, télécommunication et transports en commun) dans une approche nationale, une démarche subsidiaire a été entreprise spécifiquement pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement liquide en partenariat avec le Conseil mondial de l'eau. Au Togo, le processus a été initié en mars 2007, en collaboration avec l'Union des communes du Togo. D'une approche globale pour tous les services essentiels, il a été également décliné sectoriellement pour l'eau potable et l'assainissement, et des comités locaux pour les services essentiels ont été mis en place dans les communes d'Atakpamé, de Sokodé et d'Anèho.

² Eau potable et assainissement, déchets ménagers, énergie, transports et télécommunication.

L'intérêt du dialogue multi-acteurs pour les opérateurs des services publics

Par Jean-Marie Tétard, conseiller du président de l'Institut de la gestion déléguée

... collective. Par exemple, le principe voulant que "chacun a droit à un niveau de service à un prix abordable" est admis si l'on est prêt à considérer que le service peut être différent selon les cas, se différenciant par les modalités techniques utilisées : points d'eau collectifs, revente à partir de points d'eau individuels, branchements domestiques individuels. Si un ménage juge un service trop cher, il doit pouvoir choisir une modalité technique moins onéreuse – mais doit admettre aussi qu'il ne s'agit plus tout à fait du même service.

Dans ce contexte, le "secteur privé" est bien souvent représenté par des opérateurs publics ou des ONG animés par une logique "marchande" lorsqu'ils fournissent un service. Au début de ces dialogues, ces opérateurs se trouvent régulièrement à la place de l'accusé : ils sont ceux qui sont responsables de la fourniture des services – et donc à l'origine des dysfonctionnements. Loin d'être stérile, ce débat doit être complètement assumé lors d'un Quadriologue : il va permettre d'exorciser un certain nombre de tabous et de non-dits, d'évacuer les procès d'intention pour finalement permettre de faire progresser la compréhension collective des services essentiels. Il est donc primordial que les opérateurs jouent le jeu de ce dialogue, même s'il peut se révéler au départ inconfortable : sans leur participation et leur coopération, aucune perspective crédible d'amélioration ne peut voir le jour.

Les opérateurs jouent un rôle essentiel dans ces Quadriologies car ils représentent la "matérialité" des services : les tuyaux et le coût des tuyaux, les salariés et le coût des salaires, les technologies et le coût des brevets, les ressources financières et le coût des financements. Autant de données matérielles et économiques qu'ils tâcheront d'installer par le dialogue au cœur de la vision que les autres acteurs ont développée des services, comme étant des réalités indépassables qui devront s'articuler avec les autres termes de l'équation.

Lors de l'étape de diagnostic, la contribution des opérateurs est double. D'une part, il s'agit pour eux d'informer les autres parties prenantes de la situation exacte des services qu'ils fournissent, de communiquer des éléments chiffrés qui permettent de décrire leur activité, et de présenter leur fonctionnement organisationnel. Il n'est pas rare de constater alors la méconnaissance – ou la connaissance très partielle – des usagers et des communautés locales quant à l'activité réelle des opérateurs. Il est donc important de consacrer le temps nécessaire à l'explication et au réajustement des postulats de départ. D'autre part, leur rôle consiste également à interpellier les autres acteurs sur leurs propres responsabilités. Certes, les opérateurs interviennent en bout de chaîne, mais leur efficacité dépend en grande partie du cadre réglementaire qui leur est fixé, des ressources qui leur sont attribuées, d'activités connexes qui ne relèvent pas de leur responsabilité : promesses de subventions d'équilibre non tenues, fixation par le gouvernement d'un tarif inapproprié, factures impayées par des usagers aisés, interventions sur la chaussée entraînant des dommages pour leurs infrastructures, incapacité pour eux de rendre "solvables" des populations qui ne le sont pas. Ce moment du débat est déterminant, car il contribue à faire émerger dans l'esprit de chacun, une représentation systémique de la gouvernance des services et l'idée d'une responsabilité partagée. La faute n'incombe pas à un seul – et un seul ne représente pas toute la solution ; c'est ensemble qu'il faut envisager une remise à plat des pratiques.

Un rôle de garde-fou

Au cours de la seconde phase qui aboutit à la stabilisation d'une vision partagée des services, les opérateurs endossent généralement le rôle de garde-fou. Une fois passée l'étape de diagnostic, ils obtiennent une grande considération de la part ...



Jean-Marie Tétard
Institut de la gestion déléguée

Jean-Marie Tétard a d'abord travaillé à la Direction de la prévention des pollutions du Ministère de l'Environnement. Il a par ailleurs conduit diverses missions d'expertise pour la Banque mondiale, le Ministère des Affaires étrangères ou le Ministère de l'Équipement et a été adjoint pendant 5 ans au directeur du Plan urbain en charge des pays en développement. Il est actuellement conseiller spécial du président de l'Institut de la gestion déléguée pour les services essentiels.

L'intérêt du dialogue multi-acteurs pour les opérateurs des services publics

Par Jean-Marie Tétard, conseiller du président de l'Institut de la gestion déléguée

... des autres acteurs : le garde-fou est celui qui freine les ardeurs, qui douche les enthousiasmes car il est en mesure de "présenter la facture". Il est reconnu dans le dialogue comme le représentant de "l'économie réelle". Ce rôle est néanmoins contrebalancé positivement par les autres acteurs, car si les opérateurs deviennent les prescripteurs de ce qui est acceptable économiquement, les autres participants assument clairement leurs responsabilités pour dire ce qui est acceptable politiquement, socialement, et (plus rarement) environnementalement. La fonction du Quadrilogue, en contribuant à instaurer l'équilibre entre les différentes logiques, s'exprime alors pleinement, chacun étant légitime dans son rôle, conscient de ses responsabilités et averti des contraintes des autres. Les conditions sont alors réunies pour rechercher le compromis qui répondra le mieux à toutes les attentes.

Le Quadrilogue, espace de légitimation du secteur privé ?

Au Bénin comme au Togo, la participation du secteur privé "réel" dans la fourniture des services essentiels est encore embryonnaire. Il s'agit avant tout de faire progresser la compréhension collective des mécanismes économiques et de les intégrer dans des stratégies sociales, politiques, environnementales réalistes et pragmatiques au regard des situations locales. À terme, sans que cela constitue un objectif en soi, il s'agit de créer les conditions

favorables pour que le secteur privé, avec toutes ses spécificités et dans un rôle bien défini et accepté par tous, puisse également contribuer à l'amélioration des services essentiels.

Parce qu'ils réunissent les acteurs exerçant des responsabilités effectives, dont l'utilité est reconnue, les Quadrilogues du Bénin et du Togo ont doublement contribué à donner une légitimité au secteur privé dans ces pays. Les opérateurs historiques qui s'expriment alors (même s'ils sont publics) le font tout d'abord sous l'angle économique ; ils font ainsi avancer peu à peu la logique marchande des services dans l'esprit des autres partenaires du dialogue. Par ailleurs, certaines associations proches d'un modèle entrepreneurial (revendeurs d'eau, collecteurs de déchets, petits transporteurs urbains) sont acceptées autour de la table comme étant des acteurs incontournables, même si elles n'ont aucune responsabilité officielle, même si leur poids économique reste faible et leur légitimité parfois contestée par les textes – en cas de monopole légal de l'opérateur historique, le cas échéant. En prenant la parole au sein des Quadrilogues, ces acteurs permettent de sensibiliser les différents partenaires aux contraintes économiques et financières inhérentes à la gestion de l'eau, par exemple. Ils jouent ainsi un rôle éducatif important et contribuent à éviter les querelles "public-privé" – qui sont très certainement un luxe que ces pays ne peuvent pas encore s'offrir. ●