



LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE DANS L'EAU

Modèle prometteur ou catastrophe annoncée ?

**Mémoire de géopolitique
du commissaire commandant Delphine CASTILLON
dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'eau »**

Directeur : Monsieur Barah MIKAÏL

Mars 2007

FICHE DOCUMENTAIRE

1. Les partenariats public-privé dans l'eau : modèle prometteur ou catastrophe annoncée ?
2. 2006_memoire_geop_partenariat public-privé dans l'eau_Castillon
3. Commissaire commandant, armée de terre, CASTILLON Delphine, France
4. 12 mars 2007
5. Division D – groupe D3
6. Mémoire de géopolitique
7. Suite à de nombreuses ruptures contractuelles tant de la part des Etats que des opérateurs privés, les PPP dans l'eau ne sont pas à la hauteur des espoirs mis en eux par la communauté internationale pour atteindre les objectifs du millénaire et une gestion optimale des services d'eau. Complexe et mitigé, l'état des lieux de ces PPP permet cependant de dégager les atouts et limites de cette formule partenariale à rénover selon deux axes de réflexion : en premier lieu, la pluralité des options contractuelles permet d'adapter chaque PPP aux spécificités locales (institutionnelles, économiques, sociales) ; il ne s'agit ainsi pas tant d'un modèle à dupliquer que d'une formule à moduler. En second lieu, le renforcement de la notion de partenariat entre les acteurs de l'eau passe par la reconnaissance de l'intérêt commun à tous les acteurs de l'eau.
8. Partenariat public-privé, eau, gestion, Etat, entreprises, usagers, gouvernance.

Les partenariats public-privé dans l'eau : modèle prometteur ou catastrophe annoncée ?

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE ET MITIGE

Un partenariat variable entre l'Etat et l'entreprise

Des forces et des faiblesses à moduler

SECONDE PARTIE : UNE AMELIORATION INDISPENSABLE ET REALISTE

Adapter les PPP dans l'eau aux problématiques différenciées

Raviver le partenariat pour une gouvernance efficiente

INTRODUCTION

« Eau privée ou privés d'eau ? L'enjeu de la gestion de l'eau »¹. Actuellement, le secteur privé n'approvisionne que 5 à 7% de la population mondiale. Il devrait desservir 17% de la population d'ici 2015².

La participation du secteur privé au domaine de la distribution et de l'assainissement de l'eau suscite de vifs débats entre deux conceptions opposées, l'une économique et l'autre sociale. D'un côté, les institutions internationales, les gouvernements et les entreprises affirment que le recours au privé doit permettre de répondre au défi de l'approvisionnement de tous en eau, considérée comme un bien économique. De l'autre, les tenants d'une approche sociale dénoncent une privatisation de l'eau, bien commun dont la gestion relèverait de la puissance publique ; leur critique de la promotion d'un modèle à la française met en avant le danger de la négation d'un droit fondamental pour tous.

Devant permettre de trouver le financement nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement en 2015³, la formule développée depuis le début des années 1990 vise à associer le secteur public aux opérateurs privés dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Il s'agit d'une entente contractuelle entre un organisme du secteur public et une entreprise à but lucratif aux termes de laquelle les ressources et les risques sont partagés dans le but d'assurer la prestation d'un service public ou le développement d'une infrastructure publique⁴. Dans un contexte exigeant, il doit permettre d'assurer la gestion d'un projet d'intérêt public sous la responsabilité d'un opérateur privé tout en le finançant partiellement sur des ressources privées.

Généralisé dans la quasi-totalité des pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le PPP n'est pas l'apanage des pays industrialisés ; les pays en développement constituent la principale aire géographique de recours à ce modèle promu par les institutions financières internationales pour réformer la gestion publique de ces Etats.

Toutefois, suite au désengagement d'opérateurs privés internationaux, la question de la pertinence et de l'efficacité des PPP anime la scène internationale et les débats nationaux. Après une période d'optimisme, les acteurs de l'eau se demandent si les PPP constituent réellement un modèle prometteur pour garantir une gestion optimale de l'eau. Ne conduiraient-ils pas à une catastrophe humaine en cas de non desserte de certaines populations, voire en cas de mainmise du secteur privé sur les ressources en eau ?

¹ LANCE Tristan, 11 mai 2006 sur local.attac.org.

² BONIN Hubert, « Le modèle français du capitalisme de l'eau dans la compétition européenne et mondiale depuis les années 1990 », *Sciences de la Société*, n°64, février 2005, p.55-73.

³ Objectif 7, cible 10 : « D'ici 2015, réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau potable et aux services d'assainissement », septembre 2000.

⁴ AKINTOYE A., BECK M., HARDCASTLE C., *Public-private partnerships : managing risks and opportunities*, Blackwell science limited, 2004.

Au-delà du simple constat de réussite ou d'échec, l'enjeu de la gestion de l'eau porte sur les modalités d'interaction entre les secteurs privés et publics. Dans un contexte de fin de l'Etat providence et de prédominance du modèle libéral, le débat des rapports entre le public et le privé est ainsi loin d'être terminé.

Il convient de s'interroger plus particulièrement sur la légitimité de la contribution du secteur privé associé à un PPP, ainsi que sur le modèle de gouvernance internationale et nationale à développer entre les partenaires publics, privés mais aussi les tiers (usagers, institutions gouvernementales ou associatives) dans une démarche jusqu'à présent essentiellement centrée sur la notion de service public assuré par le seul acteur étatique.

En effet, une démarche guidée par le profit est-elle compatible avec la fourniture d'une ressource faisant partie du patrimoine mondial de l'humanité ? S'agit-il au contraire d'une fonction régaliennne qui ne saurait être externalisée ? Un équilibre est-il possible entre la souveraineté des Etats, la logique de gains financiers et l'éthique au profit des usagers ? Ne pourrait-on pas sortir de l'impasse actuelle de la stratégie des PPP en ravivant la notion de partenariat et en redéfinissant le concept de service public ?

Malgré les lacunes indéniables des PPP de l'eau, ce type de contrat ne peut être rejeté par seul principe idéologique, car les pays développés et en développement ne sont pas à même de placer l'eau parmi leurs priorités gouvernementales. Compte tenu des spécificités du domaine (poids des investissements, valeur particulière de l'eau), le modèle du PPP reste le seul à même d'impliquer l'ensemble des acteurs de l'eau. Il s'agit de concilier les intérêts bien compris de chacun pour consolider deux atouts des PPP : au-delà de l'idée d'un modèle à dupliquer automatiquement, la souplesse des formules facilite une nécessaire adaptation des contrats à chaque situation locale ; de même, la notion de partenariat permet de replacer chaque acteur en tant que rouage essentiel du dispositif : l'Etat doit rester responsable, l'entreprise privée peut servir l'intérêt général et l'utilisateur doit agir pour son service d'eau.

Partant d'un état des lieux complexe et mitigé des partenariats public-privé de distribution d'eau et d'assainissement, l'optimisation de la gestion de l'eau passe par le renforcement de la notion de partenariat en tenant compte des problématiques spécifiques à chaque zone géographique.

PREMIÈRE PARTIE : UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE ET MITIGE

Dresser un état des lieux des partenariats public-privé ne va pas de soi. Il serait simpliste d'établir un bilan des PPP aussi tranché que ne l'est le discours de certains de ses détracteurs ou promoteurs. Le présent état des lieux met en avant le caractère inéluctable et indispensable du recours à un PPP rénové en tenant compte des dysfonctionnements constatés.

En effet, la pluralité des formules contractuelles envisageables associe des acteurs aux spécificités incontournables dans le domaine de l'eau. Le caractère mitigé des résultats obtenus concrètement révèle les atouts et les faiblesses d'un tel modèle qu'il conviendra de renforcer ou de corriger.

1. UN PARTENARIAT VARIABLE ENTRE L'ETAT ET L'ENTREPRISE

La notion de partenariat public-privé est très largement appréhendée. L'expression désigne tout type d'accord entre les acteurs publics et privés. Englobant des formes anciennes (concessions) et nouvelles (PPP d'origine anglo-saxonne), elle recouvre l'ensemble des modes de participation du secteur privé au financement et à la mise en œuvre (conception, construction et gestion) des infrastructures et du service public de l'eau (approvisionnement et assainissement).

Déconcertante dans un premier temps, cette pluralité d'options contractuelles constitue la force des PPP dont les acteurs de l'eau doivent tirer partie.

Dans le contexte de réforme des modes d'action étatiques, le système des PPP rend partenaires des acteurs publics et privés aux attentes complémentaires dans une optique commune d'optimisation des moyens dédiés au service public de l'eau.

1.1 L'optimisation de la gestion de l'eau dans un contexte de réforme de l'Etat

S'il n'y a pas de définition unique, la démarche des partenariats public-privé reste universelle : il s'agit d'allier la vertu du public à l'efficacité du privé au sein d'un partenariat.

Le recours à un tel système provient de la remise en cause de l'Etat. Ce dernier n'a pu répondre seul au défi de la fourniture de l'eau en quantité et qualité adéquates tant dans les pays développés que ceux en développement. L'idée des PPP est de permettre la mobilisation conjointe des compétences, des méthodes de gestion novatrices et des ressources financières disponibles.

La remise en cause de la gestion publique de l'eau a conduit à recourir à un concept aux formules variées.

1.1.1 La nouvelle stratégie étatique : de l'Etat providence à l'Etat partenaire

Le rôle de l'Etat n'a eu de cesse d'évoluer au fil des siècles : Etat-entrepreneur, providentiel, régulateur, catalyseur pour certains ; Etat-nation, assuranciel, puissance publique, acteur économique et pivot de l'organisation sociale pour d'autres. Depuis les années 1980, le resserrement des contraintes budgétaires et l'évolution de la conception des fonctions régaliennes ont amené l'Etat à recourir au secteur privé dans l'offre, la prestation et le financement de divers domaines jusqu'à présent gérés en service public (infrastructures diverses, entretien du réseau routier, transports urbains).

Sans détailler les principaux ancrages théoriques des partenariats public privé⁵ (notamment la théorie des coûts de transaction, l'école des choix publics ou le « New Public Management »), il apparaît que la réponse de l'Etat aux contraintes actuelles consiste dorénavant à se recentrer sur ses fonctions régaliennes et à stimuler et encadrer, plutôt que de remplacer, le secteur privé dans le financement des infrastructures publiques et la production de certains services. Cette nouvelle gestion publique met en place un système de coordination économique des activités de l'Etat stratège.

Les PPP sont au cœur de cette démarche. Ils illustrent le difficile équilibre de l'Etat contemporain, à la fois stratège (dans certains domaines qu'il doit réguler) et partenaire du secteur privé auquel il se lie contractuellement pour atteindre des objectifs fixés en commun. Au-delà de son partenariat, l'Etat doit conserver son rôle stratégique de supervision et de coordination des acteurs concernés (entreprises et citoyens) pour notamment garantir le respect des valeurs démocratiques d'équité – voire de redistribution –, de concurrence et d'information. Il s'agit de tout l'enjeu des PPP de l'eau.

La légitimité du recours au secteur privé, plus particulièrement pour la distribution en eau et l'assainissement, ne va pas de soi pour les opposants aux PPP : l'eau serait un service public à la seule charge de l'Etat de par son caractère vital pour les hommes et sa ressource limitée. Sa particularité en ferait un « bien » non valorisable financièrement et sur lequel aucun profit ne saurait être réalisé par les opérateurs privés au bénéfice de leur actionnariat.

Plutôt que de se demander si l'approvisionnement en eau relève ou non d'une fonction régalienne, il convient de se demander si les nouveaux modes de gouvernance, auxquels participent les PPP, ne permettent pas de dépasser ce débat idéologique. Le service public ne doit plus être assuré par le seul Etat. Une implication sérieuse du citoyen et un accompagnement de la recherche de profit par les entreprises doivent permettre de garantir l'intérêt général de chacun dans une gestion optimale des services d'eau. Les PPP de l'eau participent à cette démarche encore plus que d'autres PPP portant sur des domaines moins vitaux.

⁵ YAYA Hachimi Sanni, « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », *La revue de l'innovation dans le secteur public*, volume 10(3), n°19, 2005.

Fort de cette évolution du rôle de l'Etat et du concept de service public, la frontière entre public et privé devient poreuse. D'autant plus que le PPP est un modèle variable d'association situé entre le service public stricto sensu et la privatisation complète de la ressource.

1.1.2 Les différentes formes de PPP : entre service public et privatisation

Alors que l'on évoque le « modèle » du PPP, ce dernier peut concrètement prendre diverses formes allant du contrat de service jusqu'à la privatisation complète. Entre ces deux limites, toute formule hybride ou mixte peut être établie selon les besoins de la collectivité : les caractéristiques du PPP diffèrent alors dans le degré de responsabilité de l'opérateur privé, la durée, les tâches sur lesquelles il porte et son mode de rémunération (par l'autorité publique ou le consommateur final)⁶.

Ainsi, dans un contrat de service qui comprend l'exploitation, la gestion et parfois la location à bail, l'Etat confie à un sous-traitant les opérations et l'entretien pendant une période habituellement de cinq à sept ans. Il verse un prix préétabli pour le service et il fixe les normes de rendement à respecter. L'entrepreneur privé ne prend pas de risque financier implicite, ni de responsabilité en terme d'investissement (même si le système d'affermage français déclare les entreprises responsables de la maintenance du réseau, d'où de possibles dépenses élevées).

A l'inverse, en cas de concession d'une durée de vingt à trente ans, l'entrepreneur privé doit assumer l'entière responsabilité des coûts d'immobilisation et d'exploitation en contrepartie des recettes perçues et des profits nets. L'accord de concession établit le niveau tarifaire ainsi que l'objectif de rendement. A l'issue du contrat, les actifs retournent à l'acteur public et l'entreprise privée est dédommée des investissements qui ne seraient pas complètement amortis.

A noter que dans tous les cas, le secteur public assume la responsabilité d'établissement des normes et de surveillance afin de s'assurer que ces dernières sont respectées pour satisfaire les besoins des usagers. Il s'agit bien pour l'Etat de remplir son rôle stratégique de coordination du secteur économique.

A une diversité de formule, il faut ajouter que les termes caractérisant un projet de PPP (concession, affermage, ...) varient selon les pays. L'adoption d'une définition⁷ commune entre les partenaires est donc essentielle. L'absence de définition commune des PPP, notion consensuelle aux contours indéterminés, peut donner lieu à de sérieux malentendus. Stricto sensu, la notion de PPP exclut la privatisation de la ressource et des infrastructures. Mais les Anglo-Saxons appliquent ce terme à la gestion du service de distribution et d'assainissement. L'enjeu de la « privatisation » n'est donc pas le même selon que l'on se place à court terme pour atteindre les objectifs du millénaire, ou à long terme, en cas de mainmise du secteur privé sur la ressource elle-même.

⁶ Annexe 1.

⁷ Annexe 2.

Toutefois, quelle que soit la formule adoptée, la question des investissements est essentielle dans le cadre des PPP de l'eau. Ils représentent plus de 80% des coûts fixes dans la gestion d'un service d'eau : une infrastructure de distribution d'eau potable comprend une station d'épuration, des réservoirs de retenue, un réseau de distribution. Ces investissements sont principalement souterrains. La qualité de leur entretien peut avoir des effets externes sur la santé et l'environnement. Les problématiques du coût de l'eau, de l'équilibre dans la négociation entre les acteurs public et privé et du respect des engagements contractuels découlent du poids prépondérant des investissements dans le domaine de l'eau.

A l'inverse d'un « modèle »⁸ unique à reproduire à l'identique, le PPP permet de créer au cas par cas un équilibre variable entre les acteurs publics et privés. Cet atout indéniable peut être exploité par chacun des acteurs du secteur de l'eau.

1.2 Les acteurs modelés par les spécificités du secteur de l'eau

L'alliance du public et du privé doit permettre de tirer parti des capacités et des attentes de chacun pour remplir l'objectif de l'optimisation des services de gestion de l'eau tant dans les pays développés que dans ceux en développement.

Rendre partenaires deux entités aux visions a priori opposées implique de comprendre les particularités et le positionnement géostratégique de chaque acteur dans le cadre de l'approvisionnement et de l'assainissement en eau.

1.2.1 *Des cultures étatiques variées de recours au privé*

Deux spécificités caractérisent le positionnement de l'Etat au sein d'un contrat de partenariat sur l'eau : le poids de la décentralisation de la gestion de l'eau et la pratique variable de recours au privé.

Le juste équilibre à trouver entre le poids du national et du local est au cœur de l'implication réussie du secteur public dans un partenariat public privé sur l'eau. Le gouvernement organise le système d'eau au plan national et établit les normes de rendement et de contrôle technique. Mais ce sont les échelons subordonnés qui jouent un rôle déterminant de négociation, de supervision et d'exécution du contrat de partenariat. L'eau est une ressource territoriale qui se gère localement. Partout, la responsabilité ultime de l'eau est municipale ou relève de la communauté villageoise. Ainsi en France, l'approvisionnement en eau relève des municipalités qui octroient des concessions ou des contrats à des entreprises privées. De même au Royaume-Uni, les compagnies

⁸ Définition du dictionnaire « Petit Robert » : « 1. Ce qui sert ou doit servir d'objet d'imitation pour faire ou reproduire quelque chose...4. Objet, type déterminé selon lequel des objets semblables peuvent être reproduits à de multiples exemplaires » ;

d'eau possèdent des entreprises régionales désignées par l'Etat ; chaque compagnie assure les services uniquement dans sa propre région.

L'acteur étatique partie à un PPP est donc pluriel : gouvernemental ou fédéral pour fixer des normes, régional ou communal pour la distribuer et l'assainir. Or, cette pluralité d'acteurs s'accompagne inévitablement d'une dilution des compétences jusqu'au niveau local. Le déséquilibre de compétence est flagrant entre l'autorité publique locale et l'entreprise multinationale gestionnaire du réseau lorsqu'il s'agit de négocier ou de contrôler l'exécution d'un contrat. Mais à l'inverse, l'Etat central n'est pas à même de pouvoir négocier et gérer seul un projet local de façon centralisée. Le degré d'implication des niveaux centraux et décentralisés peut ainsi varier : les collectivités locales d'Amérique latine étaient faiblement impliquées dans le cadre des concessions des années 1990 car le concédant fut très généralement le gouvernement national ou un régulateur national. A l'inverse, les collectivités françaises du XIX^e siècle ont joué un rôle majeur dès le début de la délégation.

Malgré cette tendance variable d'une organisation étatique décentralisée en matière d'eau, la culture du recours au privé varie selon les traditions nationales relayées ou non par des législations plus ou moins directives. Mis à part en France et au Royaume-Uni, l'eau est principalement fournie en Europe par des services publics⁹. Alors que l'Italie poursuit l'accroissement de la participation du secteur privé, les Pays-Bas ont à l'inverse adopté en septembre 2004 une loi interdisant la prestation de services d'eau potable publics par une entreprise privée¹⁰. A l'extrême, la Suisse a un système fondé à 100% sur des régies publiques. Dans les pays en développement, il existe le même mouvement de privatisation¹¹, y compris en Afrique¹².

Il découle notamment de ces traditions nationales de recours au privé des conceptions différentes du PPP. La « private finance initiative » britannique est fondée sur le recours au financement privé de la commande publique. Le modèle français de gestion déléguée (dans lequel la propriété est publique et la gestion relève des secteurs publics et privés) met davantage l'accent sur l'exigence de performance à l'encontre de l'opérateur privé, pour ce qui concerne la conception, le montage du financement et la gestion des ouvrages et services. Le modèle anglais a surtout été appliqué en Angleterre et au Pays de Galles ; alors que, promu énergiquement par la Banque mondiale, le modèle français des PPP a été exporté sous diverses formes.

⁹ Annexe 3.

¹⁰ HALL D., LOBINA E., de la MOTTE R., « Making water privatisation illegal : new laws in Netherlands and Uruguay », university of Greenwich, Public services international research unit.

¹¹ BRIAND Anne, LEMAITRE Arnaud, « Privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique : une aubaine ? », actes de la journée « les territoires de l'eau », université d'Artois, Arras, 26 mars 2004.

¹² La Saur est implantée en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Sénégal, en République centrafricaine, au Mozambique, en Afrique du Sud ; Veolia Water est présente au Niger, au Burkina Faso, au Gabon, au Maroc, en Gambie, à Djibouti, au Ghana et au Kenya ; Ondeo distribue de l'eau au Sénégal, au Burkina Faso, au Maroc, en Afrique du Sud et en Algérie (dans le cadre des présentes recherches bibliographiques, pas de proportion chiffrée de l'implantation globale de ces entreprises en Afrique notamment).

Malgré une implication commune du niveau local, les Etats ont une politique variable de recours au privé. Ces acteurs privés associés aux PPP de l'eau se caractérisent par une concentration du marché et une domination des multinationales françaises.

1.2.2 Un marché peu concurrentiel dominé par les multinationales françaises

Selon la Banque mondiale, le chiffre d'affaire annuel des compagnies privées dans le domaine de l'eau est de 200 milliards de dollars ; il pourrait être multiplié par cinq d'ici 2021. Le marché porteur de « l'or bleu » est caractérisé par la concentration des entreprises et la domination des multinationales françaises qui sont devenues un acteur clé de la nouvelle géopolitique de l'eau. Il n'existe qu'un nombre limité d'opérateurs internationaux : plus d'une douzaine au début des années 1990, ils sont moins de cinq aujourd'hui¹³. Les multinationales françaises dominent le marché international de l'eau en contrôlant environ 70% des services d'eau privatisés dans le monde¹⁴ : Vivendi/Veolia (Générale des Eaux) est présente dans plus de 50 pays ; Suez/Ondéo (Lyonnaise des eaux) revendique la desserte de 125 millions d'habitants¹⁵. Ces entreprises promeuvent les PPP sous la formule de « conjuguer les compétences » et déclinent à volonté le vocable de « partenariat » qui fait partie des valeurs présentées par Suez au même titre que le professionnalisme, l'environnement ou l'éthique.

Cette concentration sur un secteur sensible sème le doute quant aux corruptions éventuelles et au poids des lobbies dans la promotion des PPP par les instances nationales ou internationales. Depuis l'adoption de la Convention sur la lutte contre la corruption de l'OCDE en 1999, Suez et Vivendi ont été mises en examen¹⁶ sans pour autant être condamnées par un tribunal dans des pays en développement. De même, le poids de ces entreprises apparaît dans la promotion des PPP et la mise en place des réglementations. Il existe une imbrication étroite, voire ambiguë, entre l'Etat et les grandes entreprises multiservices servant d'ambassadeur de la France : l'Etat français lui-même entreprend une promotion active en faveur du développement du modèle des PPP¹⁷. De même, l'action des lobbies de l'eau auprès de la communauté européenne peut être perçue à travers la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 et la création par la banque européenne d'investissement d'un centre européen d'expertise pour le montage des PPP.

¹³ Compagnie générale des eaux, Suez Lyonnaise des eaux, Aguas de Barcelona, Thames water, Saur international; voir Annexe 4, tableau 4.1.

¹⁴ HALL D., « The water multinationals 2002: financial and other problems », université de Greenwich, Public services international research unit, 2002.

¹⁵ Pour un historique de la percée des multinationales française comme acteur international, voir notamment, BONIN Hubert, « Le modèle français du capitalisme de l'eau dans la compétition européenne et mondiale depuis les années 1990 », *Sciences de la Société*, n°64, février 2005, p.55-73

¹⁶ Annexe 4, tableau 4.2.

¹⁷ Phénomène révélateur d'un certain nationalisme économique, l'Etat français promeut ouvertement le modèle de PPP dans des domaines tels que les transports (www.europe-international.equipement.gouv.fr). Une promotion aussi « ouverte » de la part de l'Etat français n'apparaît pas dans le domaine de l'eau ; peut-être s'agit-il de rester officiellement neutre à l'égard du débat opposant les tenants d'une approche libérale de l'eau aux opposants aux PPP ? L'eau montre ainsi ses enjeux politiques et sociaux sous-jacents.

Néanmoins, d'aucuns cherchent à casser l'idée reçue d'un partage du marché entre quelques entreprises en mettant en avant le pluralisme des entreprises œuvrant dans le secteur de l'eau ainsi que le caractère non figé des structures du marché¹⁸. Ces grandes entreprises ne seraient que la partie émergée de l'iceberg qui ne devrait pas cacher les nombreux acteurs locaux. Il existe tout un continuum d'entreprises locales de tailles diverses allant de toutes petites (alimentant quelques centaines de personnes localement) aux trois grandes (représentant plus de la moitié du marché mondial). La Banque mondiale a dénombré 10 000 petites entreprises privées dans les pays en développement ; certains de ces opérateurs privés ont parfois un positionnement international.

De même, le marché resterait dynamique avec des créations d'entreprises, des changements d'actionnaires et des mises en bourse. Dans le cadre des PPP, la création ou le renforcement d'entreprises locales telles que Manila Water aux Philippines, Puncak Niaga en Malaisie ou Aguas Nuevas au Chili ne doivent pas être négligés. De même, la consolidation de l'actionnariat au bénéfice de l'actionnariat local (LYDEC au Maroc, Tallinna Vesi en Estonie, ESSBIO au Chili) peut constituer une piste utile au renouveau des PPP. Le marché permettrait même la naissance de nouveaux acteurs internationaux : Manila Water s'est lancé sur les marchés philippins, chinois et indiens ; Aqualia (Espagne) prend pied en Italie.

Malgré ces contrepoids à relativiser (il s'agit souvent de filiales des multinationales), l'idée d'une concentration du marché perdure et pénalise la participation des acteurs privés aux projets de partenariats : elle véhicule l'idée d'une oligarchie d'entreprise dictant au secteur public ses conditions techniques, tarifaires et qualitatives. Il n'en demeure pas moins que le poids des entreprises privées doit être porté à sa juste mesure : par exemple, si Suez dit avoir raccordé 7 millions de personnes à travers le monde en dix ans, les besoins mondiaux ont été chiffrés¹⁹ à 400 000 personnes par jour.

L'état des lieux partant de la définition des PPP permet de conclure à la souplesse du dispositif juridico-financier associant l'Etat et l'entreprise privée. L'analyse de la pratique des dernières années fait constater que les forces et faiblesses des PPP révèlent des leviers d'action à moduler dans l'optique d'une optimisation du service d'intérêt général de l'eau.

2. DES FORCES ET DES FAIBLESSES A RENFORCER OU A CORRIGER

Il est difficile de dresser un bilan clair et définitif de la propension des partenariats public privé à améliorer durablement la desserte en eau des populations. Connaître la réalité d'une situation complexe requiert des études coûteuses et objectives. Au-delà du simple constat d'une rupture contractuelle, le débat sur l'efficacité de certains PPP est souvent faussé par l'existence d'enjeux stratégiques dépassant le seul domaine de l'eau.

¹⁸ PAYEN Gérard, « Le marché de l'eau », *L'Observateur de l'OCDE*, n°254, mars 2006.

¹⁹ CAMDESSUS Michel, WINPENNY James, *Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures d'eau*, Partenariat mondial de l'eau, 2003.

Les échecs de certains PPP mettent en avant les risques et limites de tels partenariats. A l'inverse, certaines études concluraient à l'amélioration sensible de la couverture des réseaux d'eau potable et d'assainissement dans les communes ayant recours à un opérateur privé, allant même jusqu'à dire que, dans les pays africains, le secteur privé tend à avoir un meilleur taux de raccordement des populations les plus défavorisées que le secteur public (31% contre 25%)²⁰.

Au final, faute de preuve empirique ou d'étude aux conclusions déterminantes, le bilan des réalisations concrètes permet toutefois de désigner les avantages et inconvénients théoriques du recours aux PPP dans le domaine de l'eau.

2.1 Le constat des réalisations concrètes

Le bilan est contrasté. Il ne saurait s'appuyer sur la seule comparaison de résultats chiffrés dont les modalités de calcul ne sont pas connues. Les seuls chiffres donnés peuvent prêter à confusion. A titre d'exemple, deux plaquettes d'information de Suez relatives au partenariat public privé de Casablanca chiffreraient différemment les économies dégagées : de 25 millions de m³ par an (soit l'équivalent de la demande annuelle d'une ville marocaine de 800 000 habitants) à 12 millions de m³ (consommation d'une ville de 200 000 habitants).

Permettant de faciliter l'accès à l'eau, les PPP présentent certaines contraintes en termes de tarifs et de sous-investissements.

2.1.1 *Les avancées indéniables : une meilleure desserte des usagers*

Les avancées sont incontestables au regard des résultats obtenus et du recours au partenariat.

Les résultats obtenus semblent attractifs. En douze ans (1991-2003), le secteur privé a alimenté en eau potable 3% de la population mondiale, soit près de 200 millions d'habitants. Des centaines de milliers d'habitants auraient vu leur desserte améliorée : 400 000 à La Paz-El Alto (Bolivie), 200 000 au Gabon... Les multinationales détaillent la réussite de divers projets réalisés avec succès²¹. Le mouvement de recours au privé dans le cadre des PPP semble s'étendre : chaque année des autorités publiques confient une partie de la gestion de l'eau de nouvelles agglomérations urbaines à des opérateurs privés. Ce fut récemment le cas en de nombreuses localités chinoises²², mais aussi à Ténérife (Espagne), à Selangor (Malaisie), à Alger ou au Ghana notamment, où une entreprise néerlandaise agissant comme un opérateur privé (bien que ses actionnaires soient publics) a gagné un appel d'offre international pour un contrat de PPP de gestion de l'eau.

²⁰ COUPRY P.M., « Controverse sur la privatisation de l'eau dans les pays du sud », mars 2005, www.novethic.fr.

²¹ Annexe 5, exemples de projets réalisés par Suez.

²² Communiqué de presse du 26 octobre 2006 de Suez Environnement : « Moisson de contrats pour Suez Environnement en Chine ! ».

L'exemple de Casablanca est souvent présenté comme un PPP réussi grâce à l'amélioration de la gestion interne du service d'eau. Mise en place en 1997, la concession associe une filiale de Suez (Lydec) au gouvernement marocain, à la ville de Casablanca et aux communes avoisinantes (4 millions d'habitants). La concession de 30 ans prévoit un plan d'investissement de 3 milliards de dollars. Ce projet présente la particularité de créer un partenariat multiservices (eau et électricité). Cette globalisation des services constitue indéniablement une piste à exploiter pour attirer les investisseurs dans certains cas, bien que cela conduise inévitablement à limiter la concurrence aux seules grandes multinationales à même d'exercer leur compétence dans des domaines variés. Les raisons du succès du PPP de Casablanca reposent sur le management collectif et individuel des personnels de direction et d'exploitation, ainsi que sur le repositionnement du client au centre des préoccupations, renouant alors avec la vraie signification de la notion de « service public ».

Il est difficile de trouver plusieurs PPP présentés comme une réussite totale. L'exemple de Manille est symptomatique. Il montre la complexité des PPP qui peuvent constituer une réussite en améliorant la desserte d'eau, mais cependant échouer du fait de facteurs exogènes. En 1993, un PPP avait été mis en place à Manille suite aux échecs de cinq projets publics de réduction de fuites d'eau. Ce contrat de 25 ans fut passé par le gouvernement avec l'aide de la Banque mondiale. Les premières années de l'expérience furent positives. On dit même que lors de la première augmentation des prix rendue nécessaire par l'inflation, les associations locales des quartiers pauvres auraient soutenu la demande des sociétés privées. Mais au final, la situation économique des Philippines a conduit en 2000 à une dévaluation importante du peso, déséquilibrant le financement du contrat jusqu'à la rupture du partenariat.

La réussite d'un PPP ne dépend donc pas du seul montage du projet en lui-même et de l'équilibre national entre secteurs public et privé : le sort du PPP est étroitement lié à la globalisation de l'économie mondiale. L'adoption d'une gouvernance liant les niveaux globaux et locaux est ainsi indispensable.

2.1.2 Les échecs fustigés : des tarifs élevés et des investissements non honorés

Les opposants aux PPP listent les déconvenues constatées, tant dans les pays développés que les pays en développement. Ils mettent en avant l'augmentation des prix (rapports de la cour des comptes en France en janvier 1997 et 2003), les ruptures brutales de contrat (Mali, Guinée, Sénégal), l'existence de difficultés dès le niveau de la négociation (Argentine, Sénégal, Cameroun, Mali), les déséquilibres financiers suite à des dévaluations (Indonésie, Philippines, Argentine), la corruption du privé, les dégâts environnementaux (Philippine), l'absence d'équité ou de prise en compte des plus pauvres.

Trois exemples illustrent l'incidence des augmentations tarifaires et le non respect des investissements prévus.

L'augmentation de la tarification de l'eau est systématiquement mise en avant pour fustiger le recours au privé (certains évoquent des écarts de 200%, voire 600%). Il s'agit fréquemment d'une des causes contribuant à la rupture du PPP. Cette variation peut découler de la politique tarifaire des entreprises ou de l'Etat lui-même dans le cadre de sa politique nationale. Ainsi, la révolte en 2000 de la ville de Cochabamba (Bolivie) est présentée comme un combat « mythique » contre la privatisation de l'eau. Conseillé par la Banque mondiale, le gouvernement bolivien avait octroyé en 1999 une concession de 40 ans sur les services de distribution d'eau de Cochabamba à un consortium contrôlé par la multinationale nord-américaine Bechtel. L'augmentation du prix de l'eau a conduit à des émeutes populaires poussant le gouvernement à restituer le système d'eau à la municipalité. Bechtel avait initialement réclamé à l'Etat bolivien une compensation financière de 25 millions de dollars. Mais sa plainte fut finalement retirée.

De même, la rupture de la concession de Suez à Buenos Aires (Argentine) démontre la globalisation dans laquelle s'inscrit le montage financier des PPP. Les contrats de concession prévoient souvent une indexation partielle du prix de l'eau sur l'évolution de la devise locale par rapport au dollar. La baisse de la devise (ou une dévaluation) entraîne mécaniquement une hausse du prix de l'eau pour les consommateurs ; or, 80% des coûts d'exploitation des opérateurs sont fixes et directement liés aux investissements d'infrastructures payés en devise. Suez a ainsi perdu 1 milliard de dollars à Buenos Aires du fait de la dévaluation du Peso qui a bouleversé l'économie générale du contrat. Ces politiques de dévaluation ont également contribué à l'échec des PPP en Indonésie, et aux Philippines.

A la problématique des coûts s'ajoute fréquemment la question de la réalisation des investissements prévus contractuellement. Cinq ans après les avoir privatisés, le Mali a étatisé ses réseaux d'eau²³. L'entreprise Bouygues n'est jamais parvenue à remplir les objectifs fixés par le contrat en termes de développement des réseaux d'eau et de baisse tarifaire. L'entreprise s'était engagée en 2000 à développer les infrastructures en investissant au moins 600 millions d'euros ; l'objectif ne fut pas atteint. De même, les tarifs d'eau et d'électricité auraient fait un bond de 600% entre 1998 et 2002. Pour réduire les conséquences liées à l'explosion du nombre de mauvais payeurs, le Mali a versé 16 millions d'euros de compensations à la filiale de Bouygues. Le retrait à l'amiable de la société privée est officiellement présenté comme « l'aboutissement d'une négociation avec un partenaire qui a finalement décidé de se retirer ».

Au delà du débat sur les tarifs et la réalisation des projets d'infrastructure, il s'agit parfois de comprendre les enjeux dépassant le seul domaine de l'eau : le débat idéologique reste fort entre libéralisation et étatisation ; le politique est totalement lié par la volonté des usagers pour que ceux-ci se manifestent.

Tout en étant conscient de l'existence de ces enjeux stratégiques (parmi lesquels la corruption permettant le financement privé d'activités politiques ou l'enrichissement personnel), la pratique disparate des PPP permet néanmoins de dégager des conclusions théoriques communes.

²³ PERZ Benito, « Le Mali reprend à Bouygues le contrôle de l'eau et de l'énergie », Le Courrier, 12 novembre 2005, eau.apinc.org (site planète bleue).

2.2 Les conclusions théoriques tirées de la pratique

Si les avis divergent parfois sur la réalité technique (investissements) et financière (coûts) d'un projet, un consensus relatif existe quant aux conclusions théoriques tirées de cette pratique dans l'ensemble des pays.

Dans une démarche de rénovation des partenariats public privé, les avantages retenus ne pourront qu'être renforcés alors que les inconvénients devront être réajustés au mieux.

2.2.1 *Les avantages à consolider*

La théorie relative au partenariat public privé, relayée notamment dans les plaquettes d'information des entreprises privées, développe les atouts d'un tel concept : expertise, synergies générant des économies, apport de financements complémentaires indispensables et recentrage sur la recherche de la satisfaction de l'utilisateur.

L'efficacité du recours au privé est le premier atout de la démarche des PPP. Le recours au privé fournit une expertise dans un domaine de l'eau de plus en plus technique où il s'agit de gérer les risques et d'innover. Cette compétence provient d'une pratique réelle pour distribuer et assainir l'eau depuis près d'un siècle pour certaines grandes multinationales de l'eau française. Par comparaison avec le secteur public, la capacité d'innovation du privé provient des investissements importants en matière de recherche et de développement. Ainsi les programmes BOTT (build, operate, train and transfer) ou DBFO (design, build, finance and operate) permettent à la personne publique de bénéficier du savoir-faire de l'opérateur privé au niveau de la préparation du projet, de la détermination des investissements, du montage financier et de la gestion.

La prise en compte de la globalité d'un projet de distribution et/ou d'assainissement (conception, la construction, l'exploitation et le financement du projet) de l'eau permet de réaliser des synergies générant des économies financières (de l'ordre de 17 à 20%). De même, il a été constaté que les projets PPP sont plus susceptibles d'être achevés en temps opportun et dans les limites du budget que les projets dont l'approvisionnement est assuré par voie classique²⁴. Les opérateurs privés bénéficient d'une souplesse de gestion que n'ont pas les administrations publiques : la gestion du personnel est plus souple (embauche, sanction, recours à du travail temporaire), l'acquisition de matériels divers n'est pas soumise aux règles d'attribution des marchés publics, la comptabilité privée est plus flexible.

Le recours au PPP procure une source d'investissement complémentaire face aux restrictions budgétaires de la puissance publique limitée dans la levée d'impôts ou la souscription

²⁴ Rapports du National audit officie du Royaume-Uni (bureau national de vérification) et du Conseil canadien des sociétés publiques-privées décernant des prix d'excellence pour certains PPP.

d'emprunts supplémentaires. Il s'agit de compléter les financements d'origine publique. La répartition de la charge des investissements est essentielle dans un PPP de l'eau : la puissance publique peut ainsi décider de garder à son compte une partie des investissements (par choix politique) et ainsi limiter la part des investissements à répercuter par l'opérateur privé. Cet apport privé complémentaire est facilité par le fait que la gestion des investissements par le secteur privé de l'eau est plus rationnelle du fait de la concurrence sur les marchés des capitaux et des contraintes de retour sur investissement favorisant une allocation optimale des ressources. Le jeu du marché permet de capter l'intérêt des investisseurs sur des projets de PPP de l'eau établis dans un contexte connu : celui d'une recherche de rentabilité autour d'un projet équilibré.

Enfin, l'intérêt des PPP est de déplacer une optique étatique de service public vers une attention plus grande portée au consommateur. Dans ce cadre, celui-ci est perçu comme un client du secteur de l'eau et non comme un citoyen pour qui la fourniture d'une eau à un coût équitable peut ne pas être la priorité de la puissance publique (à l'inverse de sujets tels que l'éducation, la police ou la santé). Passer du citoyen au consommateur permet de recentrer la démarche des PPP sur le seul problème de l'eau en incluant certes les problématiques sociales, politiques et économiques liées ; cela permet de ne pas fondre dans la masse l'enjeu spécifique de la fourniture d'eau parmi les diverses obligations de la puissance publique.

Les PPP sont un moyen de relance de l'économie et un instrument de réforme de l'Etat.

2.2.2 Les inconvénients à limiter

Les dysfonctionnements ont des causes financières, commerciales, techniques et juridiques. Ces faiblesses des PPP sont aggravées par le poids des investissements dans le secteur de l'eau. Plus que n'importe quel service, la distribution et l'assainissement de l'eau reposent sur les installations et des réseaux coûteux représentant les 4/5^o des coûts fixes du service.

La problématique financière découle de la gestion des risques sur une longue durée. Les investissements dans les pays en développement présentent des risques élevés qui résultent de la faible capacité des Etats concédants à respecter leurs engagements, de l'instabilité des économies, de l'étroitesse des marchés. Ces risques sont multiformes : risque de construction, commercial (changement de la structure du marché), financier (taux d'intérêt sur les capitaux empruntés ou la fluctuation du taux de change), réglementaire (normes plus sévères, plafonnement des prix), politique (instabilité). Pour les investisseurs privés, ces risques liés à la mauvaise gouvernance justifient une rémunération exceptionnelle. La contrainte de provisionnement est donc extrêmement lourde ; le rapport entre une faible rentabilité et des risques élevés est peu attractif. Faute de prime de risque, l'arbitrage de ces investisseurs se reportera sur d'autres pays ou d'autres secteurs plus lucratifs (électricité, transports...).

Outre l'existence de risques forts non garantis, le marché non concurrentiel pénalise les PPP. Le jeu de la concurrence et du libre échange ne peut pas se faire au niveau du captage, du traitement et de la distribution de l'eau. Au plan du captage, il est difficile d'exploiter une même nappe ou un même cours d'eau en faisant appel à plusieurs exploitants. Il en découle l'impossibilité de diversifier le traitement de l'eau et la distribution, à moins de construire un réseau par distributeur ou des créneaux horaires de distribution par opérateur. Seul un opérateur unique peut exploiter et gérer un système de distribution des eaux. Par conséquent, la concurrence doit jouer au moment du choix de l'opérateur, sachant que les contrats passés avec les opérateurs sont de longue durée (au moins 20 ans) et que les clauses de renégociation sont peu utilisées en pratique (moins de 3% des contractants y auraient recours par an). De plus, lors des conclusions des contrats, la mise en balance entre public et privé ne se pose généralement pas. Parfois la concurrence est impossible du fait que le seul accès à la ressource est détenu par un unique opérateur (cas de Saint Jean de la Ruelle) ; mais le défaut de concurrence s'explique en partie par des carences informationnelles.

La technicité du domaine perturbe le jeu du marché par un déséquilibre informationnel entre les partenaires étatiques et privés, voire entre les acteurs privés. Les carences informationnelles sur l'état réel du réseau, sur les coûts d'investissements et les prix de refacturation aux usagers pèsent sur le choix d'un opérateur, lors de la (re)négociation d'un contrat et pour le suivi de la réalisation du cadre contractuel. L'opacité du marché et du processus de sélection des concessionnaires renforce l'absence de concurrence réelle entre les acteurs : les parties prenantes ont rarement accès à l'ensemble du dossier. Il en découle des inégalités entre les pouvoirs locaux et les multinationales. Pour optimiser les PPP, les autorités publiques doivent avoir les moyens de négocier en connaissance de cause et d'être en mesure d'évaluer et réguler le contrat.

Enfin, le cadre juridique des PPP de l'eau est négligé par les Etats. Certains pays industrialisés ont ainsi adopté récemment une législation spécifique pour les PPP (par exemple, l'ordonnance française du 17 juin 2004). Le livre vert de la Commission européenne relatif aux PPP du 30 avril 2004 fournit un cadre d'action aux pays membres. Toutefois, il s'agit d'exceptions. Notamment dans les pays en développement, la législation est inexistante ou inadaptée pour encadrer les PPP alors que le cadre institutionnel – notamment la question du droit de propriété - doit pouvoir supporter un montage complexe juridiquement, économiquement, socialement. Dans certains cas, la réforme institutionnelle a été trop rapide sans prévoir des mesures éthiques en faveur des plus défavorisés.

Compte tenu de ce bilan contrasté des PPP, peut-on considérer que cette formule partenariale est satisfaisante dans ses modalités développées depuis une quinzaine d'année. La stratégie des PPP ne connaîtrait-elle pas une impasse ? Un partenariat entre les deux acteurs privés et publics peut-il jouer un rôle moteur pour atteindre les objectifs du millénaire.

Tout concorde pour dire que « l'eau est orpheline »²⁵ : le public et le privé ne placent pas l'eau au cœur de leurs préoccupations : ayant peu à gagner dans ce secteur, le politique et l'investisseur privé arbitrent en faveur de projets plus rentables politiquement ou financièrement²⁶. Les apports public et privé dans le secteur de l'eau sont insuffisants; ils devraient au moins doubler.

Ainsi, rares sont les pays qui ont une réelle politique de l'eau, notamment en Afrique²⁷. De même, le respect des engagements internationaux n'est pas de mise : à l'image de ses voisins, la France ne consacre que 0,32% de son PIB à l'aide publique au développement (alors que les pays industriels s'étaient engagés sur une norme de 0,7% de leur PIB). Or, seulement 3 à 5% de cette aide publique au développement est consacrée à l'eau (3 milliard de dollars par an)²⁸. Enfin, si la Banque mondiale accorde annuellement 1,5 milliards de dollars au titre de l'eau, l'ONU constate que seulement 12% de ces fonds parviennent effectivement à ceux qui en ont le plus besoin.

Parallèlement, bien que le rôle du secteur privé dans la gestion et le financement de l'eau se soit accru depuis le début des années 1990, l'investissement privé a décliné depuis 1997 (5 mds \$ d'investissement privé en 2000)²⁹ et reste limité par comparaison à d'autres domaines. Depuis le 4ème forum mondial sur l'eau de Mexico en mars 2006, les entreprises privées ne revendiquent plus d'opérer, en les finançant pour partie, d'énormes concessions à l'échelle d'une agglomération de 5 à 10 millions d'habitants. Elles insistent sur le fait qu'il revient à l'argent public de financer les infrastructures nécessaires dans les pays émergents (à l'image de ce qui s'est passé dans les pays développés). Le secteur privé souhaite intégrer l'eau dans une offre complète de prestations de plus en plus sophistiquées effectuées par les entreprises pour le compte des opérateurs publics.

Les évolutions en cours laissent donc présager une vaste recomposition à l'échelle du globe entre les divers acteurs de l'eau. Dès lors, il est légitime de se demander comment adapter les PPP pour construire un partenariat équilibrant les intérêts de chaque acteur (logiques de puissance publique et de profit) autour d'un projet commun de satisfaction de la demande mondiale en eau.

S'ils ne sont pas le modèle prometteur mis en avant par les institutions financières internationales depuis les années 1990, les PPP restent une alternative incontournable pour impliquer à nouveau le public, le privé et les citoyens autour de l'enjeu de l'accès de tous à l'eau. En effet, il convient d'exploiter l'atout d'un partenariat aux formules variées permettant de mettre en place une réelle gouvernance de l'eau.

²⁵ CAMDESSUS Michel, BADRE Bertrand, CHERET Ivan, TENIERE-BUCHOT Pierre-Frédéric, *Eau*, Robert Laffont, Paris, 2004, 289 p.

²⁶ Annexe 6.

²⁷ Pour nuancer le cas de l'Afrique, voir notamment ETIENNE Janique, HENRY Alain, « Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles », *Les notes de l'IDDRI*, n°2, 2003.

²⁸ Annexe 7.

²⁹ Annexe 8.

SECONDE PARTIE : UNE AMELIORATION INDISPENSABLE ET REALISTE

Survendu par les institutions internationales, trop simplifié dans la pratique et finalement décevant car apportant moins que promis, le PPP reste cependant le moyen de répondre aux enjeux de la gestion de l'eau. Dans les débats portant sur le recours au privé, force est de constater une certaine convergence des acteurs quant aux améliorations possibles : développer la gouvernance locale d'une part, recentrer chaque acteur dans le cadre d'un partenariat responsable d'autre part.

Si la force du concept est d'être une formule associative modulable pour assurer la fourniture d'un bien vital, il n'en demeure pas moins que la coordination des gouvernances aux échelons international, national et local reste désormais la clef de la réussite des PPP.

L'accès de tous à l'eau et l'optimisation de sa gestion passent par le renforcement de la notion de partenariat construit sur des problématiques spécifiques à chaque contexte géographique.

1. ADAPTER LES PPP DANS L'EAU AUX PROBLEMATIQUES DIFFERENCIEES

Le consensus actuel est indéniable³⁰ : l'approche locale de chaque PPP est la clef de la réussite. Il s'agit de mettre le local au cœur du système pour organiser la gouvernance à partir du terrain, au plus près des besoins dans les villes et les villages, depuis les bassins versants jusqu'aux Nations Unies et non l'inverse. Cette approche inversée de l'aide au développement devrait permettre de dégager les financements en s'appuyant sur une épargne locale dynamisée.

La critique des PPP actuels doit porter sur les modalités d'exportation d'un modèle à la française, souvent sans prise en compte des spécificités locales. Un parallèle a ainsi été fait entre la concession française du milieu du XIX^e siècle et l'échec des PPP dans certains pays en développement : le modèle exporté dernièrement a peu à voir avec l'affermage français actuel qui laisse la majeure partie de l'investissement à charge des collectivités locales ; il ressemble davantage à certains contrats expérimentés en France au XIX^e siècle alors que ceux-ci se sont soldés par un échec avant de disparaître avant la première guerre mondiale³¹.

A l'image de la France ayant fait évoluer le modèle concessif initial³² vers un modèle de gestion de service public exercé en partenariat avec une autorité publique (avec partage des investissements), les PPP ne doivent pas tant constituer un modèle transposable, mais un système à adapter en permanence selon les lieux et des époques.

³⁰ Voir par exemple la préface de Danielle MITTERAND à l'ouvrage de LENGLET Roger, TOULY Jean-Luc, *L'eau des multinationales, les vérités invouables*, Fayard, Paris, 2006, 252 p. ; ou le thème du 4^e forum mondial de l'eau : « un problème global, des solutions locales ».

³¹ BREUIL Lise, PEZON Christelle, « Les facteurs clés de succès du partenariat public-privé pour la gestion des services d'eau potable, une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19^e siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990 ».

³² Financement rémunéré sur le paiement d'un service exercé en monopole avec un risque entièrement assuré par l'opérateur.

Cette approche locale indispensable doit guider l'élaboration d'un PPP tant dans l'analyse technique du service à assurer que dans une approche éthique du coût de l'eau ainsi que du droit à l'eau.

1.1 L'analyse technique du service à assurer

Problème mondial certes, l'eau est avant tout un sujet local car la ressource est territorialisée et les coûts de transport éventuels sont élevés. Toute mise en place d'un PPP doit s'adapter au contexte géographique.

Si des grandes tendances se dessinent entre les pays développés, les pays émergents et les pays en développement, il faut se garder d'une vision simplificatrice et procéder à une relecture des idées reçues, notamment concernant l'accès à l'eau et aux services d'assainissement des quartiers défavorisés. Par exemple, pour l'Afrique, « les populations les plus pauvres ne sont pas toujours majoritairement reléguées à la périphérie des agglomérations, les ménages des quartiers défavorisés ne sont pas obligatoirement insolubles, les branchements sociaux ou les grilles tarifaires progressives ne permettent pas toujours d'améliorer l'accès à l'eau des plus pauvres »³³. La construction du PPP adéquat est donc loin d'être aisée.

La particularité des besoins peut être analysée sous l'angle de la problématique des infrastructures d'une part et de la spécificité des zones urbaines et rurales dans les pays en développement d'autre part.

1.1.1 *Quel type d'infrastructure locale ?*

L'élaboration d'un partenariat public privé selon une approche locale s'articule autour des paramètres suivants : dans quel contexte s'inscrit-on (installations à construire ou à rénover) ? Quel type d'installation faut-il développer (puits villageois, stations d'assainissement...) ? Quel est le périmètre « local » du projet, ce dernier ne pouvant systématiquement se limiter au seul village ?

La situation varie tout d'abord selon que l'on se situe dans un contexte de création ou de renouvellement des infrastructures d'eau. Dans le premier cas, les PPP sont des projets facilités par le caractère valorisant et visible du projet à l'égard de la société civile. Les coûts de construction restent importants³⁴, mais la justification de ces financements est plus visible par les citoyens. A l'inverse, la société civile, voire les pouvoirs publics, ne perçoivent pas forcément les réalisations concrètes des PPP dans le cas de renouvellement et d'entretien des infrastructures. Or, la mise à

³³ ETIENNE Janique, HENRY Alain, « Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles », *Les notes de l'IDDRI*, 2003.

³⁴ Ainsi pour une ville nouvelle en France, on estime à 2,5% du coût total de réalisation des installations neuves ; LENGLET Roger, TOULY Jean-Luc, *L'eau des multinationales, les vérités inavouables*, Fayard, Paris, 2006, p.94.

jour des réseaux constitue le cas le plus fréquent des PPP. Si l'on compare le contexte dans lequel s'inscrivent les PPP, cette distinction est fondamentale avant de vouloir exporter un certain modèle. Ainsi, les villes françaises du XIX^{ème} siècle ont créé des services en réseau en partant de rien, alors que les mégapoles d'Asie ou d'Amérique latine de la fin du XX^{ème} siècle disposent de réseaux insuffisamment étendus et entretenus, dont l'état est très mal connu. Compte tenu de la gestion déficiente de ces infrastructures, la Banque mondiale a chiffré que les réseaux de la plupart des pays africains accusent des pertes de 50 à 70% dues aux fuites de tuyauteries.

Par ailleurs, le contexte géographique est un paramètre initial évident mais dont la prise en compte des particularités est indispensable. Ainsi sur le continent africain (surtout subsaharien), les eaux souterraines représentent une proportion plus importante qu'ailleurs de l'eau distribuée en ville : pour des raisons hydrologiques évidentes, les eaux de surface sont moins importantes et moins pérennes dans les pays arides. Ceci n'induit pas de surcoût très important, mais cela explique qu'il n'existe que très peu de systèmes d'exploitation d'eau de surface, contrairement à l'Asie. Les forages villageois ont donc été nombreux en Afrique. Ils ne doivent pas forcément être étendus dans d'autres régions.

Enfin, l'approche locale des réalisations à mener dans le cadre d'un PPP ne doit pas se limiter à la seule commune ou au village. En effet, si le modèle du forage villageois d'approvisionnement s'est généralisé dans les années 70 et 80 en Afrique, il tend désormais à reculer au profit des réseaux inter villageois (au Sénégal entre autre) : ceci permet de compenser le manque d'eau localement. Toute la difficulté du niveau d'intervention des acteurs étatiques et des opérateurs privés est flagrant en matière de définition de l'infrastructure à adopter ; il n'est pas exclu que la recherche de la gestion optimale de l'eau conduise à des redéfinitions ponctuelles et sectorisées des modalités d'intervention entre les acteurs publics ; de l'Etat au village, les niveaux de construction et d'exécution d'un PPP sont multiples. La notion elle-même du niveau local de conception et de mise en œuvre d'un PPP est donc à définir au cas par cas.

L'importance de la réponse locale à un problème global est reconnue par tous. Il reste à pouvoir coordonner les moyens locaux avec ceux mis à disposition au plan national ou international. La recherche d'une gestion optimale de l'eau dans les zones périurbaines et rurales requiert également une approche très locale de la connaissance des besoins et des solutions à apporter par les partenaires à un PPP.

1.1.2 Quel traitement des zones périurbaines et rurales ?

Historiquement, les grandes villes ont été desservies prioritairement du fait de la localisation des pouvoirs politiques et des populations aisées pouvant payer l'eau. Si la quasi-totalité des populations des pays de l'OCDE est desservie par un système d'eau, les partenariats

public privé dans les pays non-membres se concentrent essentiellement sur les zones urbaines susceptibles de générer les flux de recettes les plus importants et d'offrir les meilleures opportunités de réaliser d'importantes économies d'échelles, soit généralement les agglomérations de 500 000 habitants et plus. Les zones rurales et les villes de petite ou moyenne taille ne réussissent que rarement à capter l'attention des opérateurs privés internationaux, malgré la tentative de certains investisseurs de convaincre les municipalités de fusionner leurs systèmes avec ceux de leurs voisins pour atteindre un volume critique.

On constate donc aujourd'hui l'impasse de l'extension du réseau d'eau aux quartiers défavorisés des grandes agglomérations - ainsi qu'aux zones rurales - faute de volonté politique et de moyens financiers. En Afrique, les chiffres montrent une fracture de plus en plus profonde entre les campagnes et les villes. Certains considèrent même que plutôt que les conflits entre les Etats eux-mêmes, ce serait le fossé entre les villes et les campagnes qui générerait des crises futures³⁵. Les PPP rénovés doivent donc chercher à limiter cette tendance. Plus que jamais, une approche localisée des besoins d'extension du réseau est nécessaire pour garantir la réalisation des engagements contractuels d'un PPP dans les zones moins rentables à court terme : un juste équilibre entre les zones desservies et à desservir doit être trouvé entre la puissance publique et l'opérateur privé.

Pour cela, il faut bien prendre en compte la particularité du secteur rural et ses évolutions notamment en Afrique où d'une part, on est passé d'une alimentation en eau ponctuelle par puits ou forage, à une alimentation en eau par réseau³⁶ et d'autre part, on a constaté un accroissement du nombre de branchements à domicile en remplacement de la borne fontaine d'il y a dix ans.

A noter que le succès des branchements privés est dû aux opérateurs privés (les entreprises publiques n'en avaient pas fait leur priorité, encore moins dans les campagnes)³⁷. Cette réussite est révélatrice de l'évolution de la conception du service public quant aux modalités de satisfaction de l'intérêt général. Les raisons du recours au privé dans les pays en développement diffèrent fondamentalement de celles ayant participé à la construction de réseaux anciens tels ceux des collectivités françaises à la fin du XIX^e siècle. Ces dernières ont fait appel au secteur privé local pour développer les branchements individuels qui à l'époque n'étaient pas considérés comme relevant du service public ; celui-ci était limité au libre accès à des bornes fontaines collectives. De nos jours, les grandes capitales des pays en développement signent des PPP dans le cadre d'une notion de service public beaucoup plus large puisqu'elle inclut le branchement individuel vers les quartiers défavorisés périurbains notamment. L'approche locale des besoins est donc évolutive quant au contenu même de la demande de service d'eau.

³⁵ COLLIGNON B., « Le prix est secondaire à la prestation », *Eau, marchés tropicaux*, février 2002.

³⁶ En Mauritanie et au Sénégal, les réseaux constituent l'essentiel dans les gros villages ; les villages sont davantage interconnectés entre eux.

³⁷ COLLIGNON B., VEZINA M., « Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines », *Programme pour l'eau et l'assainissement*, 2000.

Outre une approche locale pour la définition des modalités technico-économiques, l'élaboration des PPP doit tenir compte des problématiques transversales liées à la tarification et au droit à l'eau.

1.2 L'approche éthique de chaque partenariat

Les enjeux éthiques de la tarification des services rendus et de la définition d'un droit à l'eau sous-tendent toute élaboration d'un partenariat public privé. Le positionnement de chacun des acteurs est déterminant au sein d'un partenariat.

Si le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a reconnu en décembre 2002 l'existence d'un droit à l'eau, il reste à définir les modalités pratiques de garantie de ce droit. Ceci suppose certes une forme de mutualisation solidaire des charges financières au sein de la communauté internationale, mais surtout la définition d'un partenariat équilibré à chaque échelon local. Face à des situations complexes, il est nécessaire de créer de nouvelles formes d'engagement des acteurs publics et privés : adopter une démarche contractuelle pour inciter à desservir les pauvres, diversifier l'offre de service pour la rendre accessible à un plus grand nombre, susciter l'implication accrue des différentes catégories d'acteurs.

Même si d'aucuns souhaitent sortir l'eau d'une démarche libérale consistant à considérer l'eau comme un bien³⁸, la régulation de l'eau par le prix constitue paradoxalement un instrument essentiel dans la lutte pour l'accès de tous à l'eau dans le cadre des PPP.

Les particularités locales doivent permettre d'adopter une formule partenariale adéquate pour que le recours au secteur privé garantisse le respect du droit humain à l'eau : quelles sont les traductions concrètes et locales de ce droit en matière de tarification et de subventionnement pour chaque PPP ?

1.2.1 *Coûts et tarifications de l'eau*

Le prix facturé par les opérateurs privés est fréquemment un motif de mécontentements sérieux sinon de rupture des PPP. Toutefois, la problématique de la tarification varie fortement selon les zones géographiques. Dans le cadre d'un PPP rénové, il faut aborder localement la question du prix en définissant au cas par cas le rôle des partenaires à un contrat de privatisation.

Le niveau des prix - exponentiels - demandés par les opérateurs privés et son lien avec les investissements réalisés concrètement font débat. Dans les pays développés, les derniers rapports de la Cour des comptes en France ont notamment mis en avant des prix élevés par rapport à la gestion publique. Plus que jamais, il s'agit pour les gouvernements de pouvoir imposer des tarifs de

³⁸ Notamment en refusant de voir les ressources hydriques privatisées, banalisées et insérées dans la liste des accords généraux du commerce et des services de l'organisation mondiale du commerce.

l'eau reflétant les coûts d'approvisionnements³⁹. La mission de l'Etat est de garantir un contrôle tout au long de l'exécution du contrat, éventuellement par le biais d'organismes tiers au PPP tels que des cabinets d'audits dans le cas de questions complexes. Toutefois, il est regrettable que ces actions de contrôle n'aient lieu que ponctuellement, essentiellement une fois constatée la flambée des prix sur plusieurs années. Si la connaissance de la réalité des coûts n'est pas aisée, l'Etat doit exercer ce contrôle pendant toute la durée du contrat : si un partenariat se construit sur un dialogue de confiance avec l'opérateur privé, l'Etat doit s'assurer de l'optimisation de la gestion de l'eau au profit de ses citoyens.

Il en découle une question commune à tous mais dont la réponse ne peut qu'être locale : quel est le retour sur investissement acceptable éthiquement ? Quelle marge le secteur privé peut-il dégager ? Toute la question du seuil acceptable du profit ne peut qu'être abordée localement en tenant compte de la nature particulière de l'eau sur un marché donné.

Par ailleurs, le problème de la tarification dans les pays en développement intègre un autre paramètre la rendant d'autant plus complexe. Elle doit prendre en compte un acteur spécifique dans la réflexion : le segment informel (vendeurs d'eau, camions citernes, transporteurs d'eau). Il est indéniable que les PPP permettent de développer l'accès à une eau potable payée moins chère que sur le réseau informel. La commission mondiale sur l'eau pour le XXI^e siècle estime que les plus pauvres du monde en développement paient en moyenne un litre d'eau douze fois plus cher que leurs concitoyens raccordés aux réseaux municipaux⁴⁰. Ces importantes différences de prix révèlent l'existence de profiteurs réalisant des bénéfices excessifs mais également les surcoûts liés à la distance à parcourir et au nombre de transferts entre les intermédiaires.

A l'inverse des pays développés où il s'agit de chercher à garantir des tarifs incluant des marges éthiquement acceptables, l'approche tarifaire des PPP dans les pays en développement doit considérer le recours au privé comme bénéfique dès lors que les prix pratiqués (ainsi que la qualité distribuée) sont bien plus bas que ceux demandés par le secteur informel. L'enjeu n'est pas encore celui du niveau de la tarification ; il s'agit dans un premier lieu de permettre l'accès à l'eau à un tarif et une qualité meilleurs que ceux fournis par le secteur informel.

Dès lors, la tarification doit être l'instrument privilégié de régulation, tant pour contrer les dérives de rente liées à la gestion privée dans le Nord, que pour remplir l'objectif d'accessibilité des pauvres au service (Sud). Il ne s'agit pas de rechercher une eau gratuite, mais un tarif adapté à chaque PPP. Il ne faut pas attendre que le secteur privé finance seul les modalités d'accès à l'eau, l'utilisateur et l'Etat doivent y contribuer par le biais de la tarification adaptée.

³⁹ Pour les pays en développement, voir notamment le rapport de la Banque mondiale « Reforming infrastructure – privatisation, regulation and competition », juin 2004.

⁴⁰ D'autres sources vont même jusqu'à préciser que les pauvres achètent l'eau à des revendeurs informels à un coût très supérieur au prix subventionné que paient les habitants plus riches des quartiers résidentiels : 60 fois plus à Jakarta (Indonésie), 83 fois plus à Karachi (Pakistan), 100 fois plus à Nouakchott (Mauritanie).

Le cas de la Chine illustre cette situation : les tarifs de l'eau ont été augmentés dans la plupart des grandes villes pour financer les investissements nécessaires. Il ne s'agit pas de renouveler les appels aux financements privés (banque et investisseurs) formulés lors des conférences internationales mais plutôt de se rappeler que les gouvernements doivent assurer une condition nécessaire : convaincre de la capacité de leurs projets à rembourser ultérieurement les dettes et les fonds investis. Cela dépend de la capacité des gouvernements de mobiliser les paiements des utilisateurs pris collectivement, qui peuvent individuellement bénéficier de subventions permettant que les tarifs soient équitables et accessibles.

Dès lors, toute approche locale des coûts et des tarifications conduit inévitablement à la question du subventionnement éventuel en matière d'eau afin de garantir la réalisation de ce droit à l'eau pour tous. Le PPP doit opter pour un arbitrage entre le financement supporté par l'utilisateur et la puissance publique.

1.2.2 Subventionnement et droit à l'eau

Jusqu'où aller pour garantir un droit ? Plutôt que de développer la réflexion altermondialiste visant un accès gratuit à l'eau, la problématique locale du rôle du partenaire public en matière de fixation du prix doit porter sur le subventionnement éventuel des consommations et du raccordement privé. Ces questions sont directement liées à la problématique de la garantie d'un droit. Elles présupposent l'existence d'une politique de l'eau au plan national. Cette politique doit se traduire dans les PPP par des solutions en matière de raccordement, de tarif et de modalités de paiement.

Le problème posé aux populations pauvres semble plutôt être celui du coût du raccordement initial au réseau (branchement privé) que celui du prix de l'eau. Ces raccordements sont difficiles dans des pays n'adoptant pas une politique de branchement subventionné. Ce dernier est extrêmement coûteux (quatre mois de SMIG au Burkina Faso et au Niger et jusqu'à dix mois de SMIG au Mali) même dans les pays où il est subventionné (deux mois de SMIG au Bénin)⁴¹. La négociation d'un PPP entre acteurs privés et publics doit avant tout régler la question de la répartition du financement de ces raccordements qui ne peut vraisemblablement être laissée à la charge des usagers dans ces pays si l'on recherche un PPP efficient.

De même, pour atteindre des objectifs d'équité et d'efficacité, la réglementation des tarifs est un sujet complexe qui doit pouvoir être incluse dans un PPP. Diverses solutions sont envisageables : système du forfait (à Dhaka au Bangladesh) ou système de tranches tarifaires par paliers en fonction du volume consommé, en appliquant éventuellement un prix faible ou une

⁴¹ BRIAND Anne, LEMAITRE Arnaud, « Privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique : une aubaine ? », actes de la journée « les territoires de l'eau », université d'Artois, Arras, 26 mars 2004.

gratuité dans la première tranche tarifaire (Durban en Afrique du Sud). Mais contrairement à la pratique constatée, les tarifs fixés ne doivent pas être trop en deçà du niveau nécessaire pour contrebalancer les coûts globaux d'exploitation et de maintenance⁴². Si elle est critiquée, la tarification sociale n'en est pas moins indispensable dans la construction d'un PPP.

Enfin, l'insolvabilité des usagers est un faux débat. Un PPP doit traiter des modalités de facturation de l'eau selon le contexte local. On évoque fréquemment la difficulté de faire payer les clients pauvres qui n'ont pas accès à la bancarisation propice au prélèvement automatique ou à un paiement par chèque. Certains PPP ont introduit des procédures de cartes de paiement prépayées qui donnent droit à une quantité mensuelle d'eau par foyer. D'autres ont revu le système de facturation bimensuelle pour étaler la charge des paiements. La définition de procédures concrètes adaptées relève du partenariat à mettre en place pour limiter l'insolvabilité des usagers qui conduit de facto à reporter sur l'Etat la charge d'une partie des financements. Toutefois, l'efficacité des politiques de subvention de l'eau est souvent contestée : on lui reproche de profiter plutôt aux habitants déjà reliés au réseau formel.

Plus que jamais la question du prix de l'eau montre la difficulté d'un équilibre à trouver localement entre les acteurs étatiques (que subventionner et à quel niveau ?), les opérateurs privés (proposer des tarifs reflétant les coûts et intégrant une marge « éthique ») et les usagers (accepter et pouvoir payer pour un bien vital). Tout comme la question des solutions techniques à adopter, la problématique de la tarification montre toute l'importance d'une approche locale pour que les PPP répondent de façon adéquate à cette problématique éthique.

Cette composante locale inscrit les PPP dans la problématique de la gouvernance associant les acteurs publics et privé à la société civile aux échelles internationales, nationales et locales. La gouvernance est le principe même du PPP, mais la pratique des PPP a limité le concept de partenariat à un seul accord juridique. Or, tout PPP rénové doit insister sur le rôle actif de chacun des acteurs. Fort de l'importance de la prise en compte du facteur local, il convient de définir le jeu partenarial optimal entre les trois acteurs que sont les Etats, les entreprises et les usagers.

2. RAVIVER LE PARTENARIAT POUR UNE GOUVERNANCE EFFICIENTE

Au-delà d'un effet de mode, le terme de gouvernance s'applique parfaitement au cas des PPP de l'eau. En tant que mode de gestion, la gouvernance associe les pouvoirs publics, les intérêts privés et la société civile (consommateurs, usagers et diverses associations).

Les PPP peuvent rester un modèle prometteur pour répondre aux enjeux de l'eau, si l'on ravive la notion de partenariat qui repose sur des orientations multidimensionnelles dont chaque acteur doit être le garant : éthique (quel profit et quelle tarification ?), juridico-économique (quel

⁴² « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau », *Rapport mondial sur le développement humain*, Programme des nations unies pour le développement, 2006.

contrôle et quel marché ?) et socio-politique (quelle délégation des citoyens dans le jeu démocratique ?). Un partenariat efficient dans la gestion de l'eau doit responsabiliser l'Etat dans son rôle de contrôleur, réorienter l'entreprise dans sa participation éthique à la réalisation de l'intérêt général et faire renouer l'usager avec son rôle de citoyen en acceptant de contribuer à cette mission d'intérêt général.

Or, si la réussite d'un PPP requiert la mobilisation de toutes les parties prenantes au contrat, le rôle de l'Etat n'en demeure par moins fondamental tant pour contrôler la réalisation des clauses contractuelles que pour jouer son rôle démocratique de détenteur de la délégation des citoyens : l'Etat partenaire ne doit pas oublier son rôle de stratège.

A l'image d'exemples récents⁴³, il convient de créer un environnement juridique et économique favorable aux PPP de l'eau dans lequel les acteurs inscriront leur action dans un partenariat équilibré.

2.1 Créer un cadre favorable aux PPP

Malgré la globalisation dans laquelle s'insèrent les PPP, la majeure partie des dysfonctionnements constatés peuvent être corrigés par des actions ciblées, notamment aux plans national et local⁴⁴.

Tout repose sur un subtil équilibre entre encadrement et liberté des acteurs, tant au plan institutionnel que financier. Cette adéquation dépend certes des déclarations politiques et des ressources financières au plan international. Elle résulte surtout des dispositions étatiques et locales permettant de donner un cadre adapté aux PPP.

La création d'un cadre favorable aux PPP passe par un renforcement institutionnel (réglementation et rôle des institutions) ainsi que des garanties financières.

2.1.1 *Encadrer pour innover*

Il s'agit de pallier l'absence de régulation et de cadre institutionnel adéquat pour paradoxalement favoriser une liberté d'action indispensable pour les acteurs de l'eau tant étatiques que privés⁴⁵. Tout en étant partenaire à un contrat, l'Etat reste stratège par le biais de son pouvoir normatif : pour bien fonctionner, tout partenariat a besoin de règles claires afin que les équilibres soient respectés tant en amont lors de la conception du PPP, qu'en aval dans son exécution.

⁴³ Annexe 9 : exemple de gouvernance de l'eau à Jakarta (Indonésie).

⁴⁴ AIT OUYAHIA Meriem, « Le partenariat public-privé pour financer les infrastructures municipales d'eau potable : quels sont les défis ? Document de discussion », Projet de recherche sur les politiques (gouvernement du Canada), mai 2006.

⁴⁵ L'importance du seul cadre législatif ne doit pas être minimisée : ainsi en augmentant la durée des concessions de 5 à 25 ans, une loi a permis indéniablement de faciliter l'extension du recours aux PPP aux Etats-Unis depuis 1997.

En amont, la réglementation doit garantir aux PPP un cadre juridico-financier suffisamment souple pour donner une marge de manœuvre suffisante aux acteurs locaux. Il faut procéder à des développements institutionnels considérables dans les pays en développement (défaut de législation adéquate, ressources humaines et financières insuffisantes pour les structures administratives et judiciaires) ; dans les pays industrialisés, le recoupement et la complexité de la législation augmentent les risques pour l'entreprise. Cette réglementation doit conduire à limiter les risques multiples rencontrés par les entreprises privées évoqués supra. Globalement, il s'agit d'assurer une certaine stabilité politique et économique pour les opérateurs privés dépendant de leurs actionnaires.

Il faut également définir réglementairement la marge de manœuvre des différentes parties, (notamment en veillant à limiter les tentatives de corruptions et les infractions au jeu de la concurrence⁴⁶). A ce titre, les collectivités locales disposent actuellement de peu de latitude alors qu'elles sont indiscutablement les acteurs clés du dispositif : garantes de la transmission aux opérateurs de la demande des populations, elles sont responsables devant ces populations d'une réponse adaptée à leurs attentes. Or, elles se trouvent dans l'incapacité d'agir librement. Elles sont confrontées à de fortes contraintes financières, notamment vis-à-vis des institutions financières internationales qui ne les reconnaissent pas comme des bénéficiaires de leurs facilités de paiement. Elles sont également en position de faiblesse face à des entreprises qui proposent un produit standard, aux technologies souvent peu adaptées à leurs besoins réels et donc trop chères. Dès lors, l'obstacle majeur au développement du PPP paraît moins la définition d'un cadre réglementaire que celle du degré de liberté indispensable à l'intervention efficace des différents acteurs locaux⁴⁷.

Ainsi dans le cas de l'Inde, une réforme du service public visant à faire évoluer les administrations chargées des services de l'eau a été esquissée pour créer les garanties requises par des PPP dans ce pays : il s'agit de transformer ces administrations en agences autonomes se comportant comme de véritables entreprises publiques⁴⁸. Cette autonomie croissante permettrait de favoriser la conception et la mise en œuvre de solutions techniques alternatives de réseaux à moindre coût. Une telle démarche suppose une forte coordination entre les acteurs industriels, publics et privés ainsi que les institutions représentant les usagers. Or, cette coordination innovante d'un PPP découle de l'encadrement institutionnel garanti. La question de l'eau, ressource locale, peut dès lors conduire à souhaiter une redéfinition de l'organisation étatique vers une plus grande décentralisation, sans pour autant décaler la problématique de l'eau vers celle de la solidarité nationale en matière d'eau.

⁴⁶ En France, la loi Sapin du 29 janvier 1993 relative « à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » a notamment instauré la mise en concurrence pour les délégations de service public.

⁴⁷ Synthèse des débats de la table ronde sur la PPP lors du Sommet mondial du développement durable à Johannesburg (2 septembre 2002).

⁴⁸ GIRAUD Pierre-Noël, MARIA Augustin, RUET Joël, ZERAH Marie-Hélène, « Les enjeux institutionnels et techniques du développement des infrastructures urbaines de l'eau dans les pays en voie de développement : le cas de l'Inde », Cerna, 10 février 2003 ; « Infrastructures urbaines de l'eau en Inde : quels enjeux », *Les notes de l'IDDRI*, 2003.

La question de la marge de manœuvre des collectivités locales a pu également être abordée sous l'angle de l'offre des collectivités territoriales avec une loi telle que la loi française relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau qui permet d'innover en matière de gouvernance de l'eau en confiant un rôle accru aux acteurs infra-étatiques⁴⁹.

En aval, loin de se désengager du secteur de l'eau, les Etats doivent renouer avec leur rôle de régulateur pour inciter l'entreprise à respecter l'enjeu de l'accès de tous à l'eau. Le contrôle de la réalisation des PPP passe par le renforcement du pouvoir d'enquête, de recommandation et de sanction. Or, cette fonction de contrôleur ne peut être assurée qu'en conservant un savoir faire et une capacité d'information permanente. Les lois peuvent imposer des procédures d'accès aux données chiffrées des services publics de l'eau délégués⁵⁰. Fort des informations obtenues, l'Etat peut être amené à imposer au concessionnaire une renégociation du contrat et obtenir plus de transparence dans la gestion de la trésorerie (provisions pour renouvellement des réseaux, flux de trésorerie), dans l'analyse des coûts mutualisés (question de la rente sur l'eau constituée par les multinationales au profit d'autres branches du groupe) et dans l'établissement des barèmes de prix ou dans le partage des gains de productivité⁵¹.

L'encadrement législatif et institutionnel doit définir un juste équilibre entre un encadrement nécessaire et une marge de manœuvre innovatrice indispensable pour chaque acteur. De même, le renforcement des garanties financières est impératif pour favoriser les investissements des actionnaires privés et développer une certaine concurrence en vue de multiplier le nombre de projets de PPP sur l'eau.

2.1.2 Garantir les financements pour faciliter la concurrence

Il s'agit d'accorder une protection crédible aux investisseurs privés pour qu'ils soient sûrs des capitaux investis. La couverture des risques financiers doit favoriser l'investissement dans un contexte plus concurrentiel.

Malgré un encadrement institutionnel et législatif, des garanties financières restent nécessaires pour couvrir les risques encourus par les investisseurs. Les institutions financières internationales ont établi des mécanismes de couverture d'une partie de ces risques qui sont parfois inadaptés ou difficiles à mettre en œuvre. Localement, les agences de développement cherchent à

⁴⁹ Loi n°2005-95 du 9 février 2005 (Journal officiel du 10 février 2005).

⁵⁰ Voir par exemple les commissions consultatives avec des représentants des élus et des usagers pour suivre les données comptables et pour le choix du mode de gestion de l'eau dans les lois françaises depuis 1992, notamment dernièrement en 2006.

⁵¹ En France, révision du contrat de distribution de l'eau entre la Générale des eaux et le Syndicat des eaux d'Ile-de-France en 1998 et entre la ville de Paris et les deux concessionnaires en 2003 par exemple.

compléter ces interventions pour couvrir d'autres risques en mobilisant l'épargne locale par exemple (développement des systèmes bancaires locaux). En matière de gestion des incertitudes économiques, il faut un partage des risques adéquat, c'est-à-dire affecté à celui des deux partenaires qui est le mieux à même d'y faire face.

La problématique des mécanismes à mettre en place montre que les PPP sont au cœur des débats sur le financement du développement en général. Quels sont les mécanismes efficaces ? Quels risques les fonds publics peuvent-ils légitimement couvrir ? Sur quelle base contractuelle avec le secteur privé faut-il mettre ces mécanismes en œuvre ? La solution miracle est loin d'être trouvée. Encore dernièrement lors du forum sur le développement durable organisé par l'OCDE à Paris les 29 et 30 novembre 2006 (en coordination avec la banque mondiale et l'agence française de développement)⁵², l'OCDE étudiait les moyens de faire participer le secteur privé à la fourniture des services de l'eau dans zones rurales et périurbaines. Les notions de prime de risque et de durée de retour sur investissement sont au cœur de ces incitations à investir.

Par exemple, pour l'Agence française de développement, les PPP sont un instrument incontournable du développement et de la croissance durable en permettant d'améliorer la couverture des risques. Considérant le PPP comme un axe prioritaire de sa stratégie⁵³, elle se veut être un partenaire neutre facilitant la conclusion et le respect de contrats équitables. Elle dispose de multiples produits financiers allant du public au privé pour contribuer au financement des PPP notamment par le biais de sa filiale Proparco.

L'accroissement des garanties fournies dans le cadre d'un PPP permettrait d'inverser la tendance d'un déficit de concurrence sur le marché de l'eau. Suite aux réalisations constatées dans certains pays émergents de l'Europe de l'Est, de nouveaux opérateurs privés locaux sont apparus dans le secteur⁵⁴, en innovant notamment dans les zones rurales. Ces opérateurs privés locaux distribuent l'eau à plus de 10% population urbaine dans Fédération de Russie. Une tendance similaire s'esquisse en Chine et en Inde. Dans les pays de l'OCDE, il s'agit de sociétés telles Vitens (néerlandais), Aquamundo et Gelsenwasser (allemand), Aguas do Portugal...

Cette nouvelle dynamique des PPP dans le secteur eau doit être accompagnée par le développement des garanties pour renforcer le positionnement de ces entreprises qui ne disposent pas des mêmes assises financières que les multinationales de l'eau. Cette évolution ouvre de nouvelles perspectives en augmentant le nombre d'acteurs pouvant collaborer avec les autorités et les donneurs internationaux même si l'on peut se poser la question de la fiabilité et de la durabilité

⁵² Voir www.oecd.org/document/9/0,2340,fr_2649_201185_37729865_1_1_1_1,00.html, pour des précisions sur le forum du développement durable de novembre 2006 : « les PPP dans la distribution de l'eau et l'assainissement : évolutions récentes et nouvelles opportunités ».

⁵³ Près de la moitié des opérations qu'elle finance sont établies sous forme de PPP (1,5 mds d'euros par an), voir notamment « Le partenariat public privé à l'Agence française de Développement, une approche renouvelée », Groupe Agence Française de Développement.

⁵⁴ Le forum mondial tenu à l'OCDE les 29 et 30 novembre 2006 met l'accent sur le rôle que pourrait avoir les acteurs privés locaux.

des engagements sur le long terme faute de recul suffisant. De même, il convient de se demander jusqu'où le recours à des opérateurs privés locaux dans le cadre de PPP ne révèle pas une forme de nationalisme économique cherchant à contrer les mouvements de libéralisation des échanges.

L'encadrement institutionnel et les garanties financières doivent offrir un cadre adéquat aux PPP pour rendre possible la mise en place d'un jeu partenarial équilibré entre les acteurs publics, les opérateurs privés et les citoyens dans l'intérêt commun de distribution et d'assainissement de l'eau.

2.2 Rééquilibrer le jeu partenarial

Il est impératif de substituer une culture de partenariat aux formes d'assistance souvent développées. Pour fournir une réponse adéquate aux besoins locaux, les PPP de l'eau doivent renforcer le jeu partenarial entre les acteurs. Cette notion sous-tend la possibilité d'un dialogue entre égaux et le respect d'une éthique commune. Cela implique des compromis de la part de chacun, mais surtout que chaque partenaire assume pleinement le rôle qui lui est assigné. En effet, l'expérience des PPP de l'eau montre qu'on obtient des résultats aussi longtemps que les partenaires visent un objectif commun et surmontent ensemble les obstacles ; les principales difficultés apparaissent notamment dans certaines villes lorsque les autorités ont changé de politique ou n'ont pu assurer leur propre part du partenariat.

Après une réflexion partenariale au plan international⁵⁵, ce partenariat effectif doit désormais être élaboré au cas par cas, localement, à partir d'un dialogue recentré sur l'engagement de chacun des acteurs pour garantir l'intérêt général en matière d'accès à l'eau. Bien que la définition d'une responsabilité équilibrée entre chacun des acteurs soit indispensable, le rôle de l'Etat reste déterminant de par sa double responsabilité de partenaire à un contrat donné et de stratège (au plan national et international) détenteur de la légitimité démocratique.

Pour être efficient, tout PPP doit déplacer le débat idéologique actuel vers une démarche éthique pour garantir la distribution d'un bien vital ; l'optimisation de la gestion de l'eau dépend des interactions équilibrées entre les partenaires, tout en maintenant le rôle de l'Etat en tant que stratège.

2.2.1 *Dépasser un débat manichéen par une démarche éthique*

L'enjeu des PPP est avant tout un conflit idéologique confrontant deux visions, libérales et anticapitaliste.

⁵⁵ Pour une approche de la gouvernance au plan mondial, le groupe de travail de février 2002 « comment financer les infrastructures en eau dans le monde de manière à atteindre les objectifs du millénaire ? » a associé des personnalités d'horizons divers : publics, privés, associations.

Erigé en « modèle » géopolitique et économique, porté par le groupe de pression constitué par de grandes multinationales, le schéma de pensée des PPP, a suscité par sa force même, un mode de pensée à contre courant des idées reçues des partisans d'une gestion publique de l'eau. Il est contesté par des organisations soucieuses d'équilibres sociaux et géopolitiques. Certains fustigent⁵⁶ la conditionnalité des prêts de la banque mondiale octroyés à condition de privatiser le service d'eau pour pallier le manque de finances des gouvernements ou la dégradation des services publics trop bureaucratiques. D'autres redoutent la pression pour ouvrir les frontières des pays en développement aux entreprises du Nord dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Ceci empêcherait le développement et le renforcement de compétences publiques locales et pourrait conduire à une privatisation de la ressource. Au final, les PPP sont considérés comme un instrument de prise de contrôle politique et économique des ressources hydriques par des entreprises privées multinationales⁵⁷. Ses détracteurs plaident pour que l'eau soit un service public gratuit ou bon marché (le simple prix d'usage) sans toutefois prendre en considération l'amortissement des installations ou les anticipations de renouvellement des réseaux.

Ce débat idéologique développé lors des forums et sommets mondiaux n'a pas de sens aujourd'hui. Décrier les PPP va à l'encontre des intérêts des plus pauvres, car les Etats seuls ne sont pas en mesure d'atteindre les objectifs du millénaire. Le risque de « privatisation » mondiale de l'eau semble minime lorsque l'on se réfère aux données chiffrées⁵⁸. Malgré un consensus mondial sur la prédominance du modèle libérale, les PPP de l'eau montrent que le débat entre les secteurs public et privé est loin d'être clos.

Pour dépasser ce débat stérile, le renforcement de la notion de partenariat doit permettre de contrer les risques de marchandisation d'un bien vital. Cela conduit avant tout à redéfinir la notion de service public, au sens large, en tant que ce dernier n'a pas à être assuré uniquement par l'Etat. La détermination des nouvelles modalités d'exercice d'un « service d'intérêt général » est au cœur de l'élaboration d'un PPP de l'eau. Cette définition du service d'intérêt général de distribution de l'eau doit intégrer le fait que l'eau est un bien social et vital avant d'être économique. Or, les réformes se concentrent sur les modèles de régulation et les transformations institutionnelles, en négligeant la question de la satisfaction de l'objectif de mission de service public. De même, les modalités de garantie de ce service d'intérêt général sont amenées à évoluer : les pouvoirs publics sont désinvestis du rôle de représentant unique de satisfaction de l'intérêt commun ; ils partagent cette mission avec les autres partenaires situés aux échelons internationaux, nationaux et locaux. Cela implique la capacité de diversifier les schémas classiques en reconsidérant les lignes de partage possibles entre les différents partenaires aux divers niveaux.

⁵⁶ Rapport d'Oxfam 2004 « Reclaiming public water ! participatory alternatives to privatisation ».

⁵⁷ Voir par exemple le « 1^o forum alternatif de l'eau » à Florence les 21 et 22 mars 2003 ou la déclaration de Porto Alegre sur l'eau signée en février 2002.

⁵⁸ « Seulement 5% environ des six milliards d'habitants que compte la population mondiale sont desservis par des entreprises privées, soit 290 millions de personnes dont 126 millions en Europe, 72 millions en Asie et en Océanie, 48 millions en Amérique du Nord, 21 millions en Amérique du Sud et 22 millions dans d'autres pays » in STEPHENSON D., *Water Services Management*, Londres, IWA, p. 265.

Les grandes entreprises ont compris cet impératif. Elles développent leurs actions de communication dans le sens d'un discours éthique qui veut apporter leur contribution au développement durable. Ainsi, Veolia Eau met en avant son intégration du réseau « intégrité eau », pour lutter contre la corruption dans le secteur⁵⁹. De même, Suez s'est dotée d'un « comité pour l'éthique, l'environnement et le développement durable » ; l'entreprise finance une chaire de géopolitique à l'Université Louis Lumière-Lyon 2 (elle place sa stratégie d'essaimage de ses métiers dans une logique de contribution au « rattrapage » des niveaux de développement et de vie à l'échelle mondiale). Ces multinationales de l'eau participent aux différentes conférences internationales, dont le sommet de la Terre contre la pauvreté en 2002. Enfin, la Banque mondiale et diverses institutions de financement du tiers monde (banque interaméricaine de développement, banque africaine de développement) parrainent les efforts humanitaires de ces firmes. Il s'agit bien de moyens concrets pour redonner une légitimité au privé contestée au plan international par les altermondialistes, au plan national par les élus locaux, mises en cause par investisseurs boursiers. Toute négociation d'un PPP doit permettre de situer les compromis éventuels au niveau de ce discours éthique pour limiter le poids de la tentation d'une dérive capitaliste.

Par l'évolution de leur communication, les entreprises montrent la possibilité d'une démarche partenariale équilibrée en vue de garantir un intérêt commun de l'accès à l'eau. De leur côté, les citoyens et l'Etat doivent raviver leurs attributions dans le cadre de cette démarche partenariale renouvelée.

2.2.2 Renforcer l'Etat stratège au profit de la société civile

L'idée d'un renforcement du partenariat au sein des PPP de l'eau s'accompagne de la recherche d'une plus grande « démocratisation » du secteur de l'eau. La mobilisation de la société civile – en particulier le milieu associatif – dans la gestion des services d'eau et d'assainissement est devenue une caractéristique de ces dernières années tant dans les pays industrialisés que les pays en développement. La société civile serait mieux à même d'exprimer les besoins locaux, elle permettrait de rééquilibrer le jeu des acteurs publics et privés. Toutefois, jusqu'où faut-il l'impliquer dans un PPP, alors que l'Etat est lui-même le représentant démocratique du citoyen ?

Le processus de sortie de crise des PPP de l'eau passe par un rôle accru des usagers⁶⁰. Cela peut aller de la simple information à la cogestion. Il en découle des modifications institutionnelles (instances de planification et de décision) et contractuelles (niveaux de service). Cette nouvelle gouvernance de l'eau conduit certains à parler de « partenariats public-privé participatifs ». L'histoire du modèle de concession à la française a montré que la prise en compte de l'utilisateur est

⁵⁹ « Veolia Eau rejoint le réseau intégrité eau », 22 août 2006, sur le site www.developpement-durable.veolia.com.

⁶⁰ Proposition rappelée notamment par le programme solidarité eau (PSEau).

cruciale : la partie (collectivité publique concédante ou opérateur privé) qui forme alliance avec les usagers gagne à long terme⁶¹. Il s'agit d'un véritable enjeu pour les parties contractantes au PPP. La question de l'eau se pose sous l'angle d'un choix politique, le citoyen doit reprendre sa place en pesant sur les décisions qui l'engagent individuellement ainsi que collectivement.

L'utilisateur-citoyen se doit d'être un acteur actif des PPP de l'eau par le biais de comités de citoyens clients. Ainsi, aux Etats-Unis, la tutelle des exploitants privés de services publics est assurée au niveau de chaque Etat par un « régulateur » qui organise, à l'occasion d'une demande de révision de tarifs, des réunions où chacun exprime ses doléances et satisfactions (« hearings »). De même, en Inde, des réunions avec les consommateurs sont souvent organisées dans les grandes villes. Cette démocratie directe est indispensable, mais encore faut-il que les citoyens expriment clairement leurs points de vue dans un domaine très techniques où l'information fiable fait défaut.

Enfin, nombre d'ONG construisent leur projet en préférant une plus grande participation de la population. Une alternative à la gestion locale et communautaire de l'eau peut être illustrée par l'exemple de l'ONG internationale « Agua para la vida »⁶² qui a installé des réseaux d'eau dans trente deux communautés au Nicaragua sur des projets jugés non rentables par les groupes privés. L'ONG a notamment créé une école technique de l'eau potable en 1995 visant à former les villageois à concevoir et construire des réseaux d'adduction d'eau potable à énergie gravitaire⁶³. L'implication directe des usagers est donc fréquemment recherchée au titre d'une « démocratisation » de la gestion de l'eau.

Les entreprises ont compris cet enjeu démocratique des PPP en mobilisant des associations de quartier pour recruter la main d'œuvre des chantiers et des équipes de maintenance ou pour convaincre les usagers des fontaines publiques de devenir des clients de réseaux d'adduction ramifiés dans chaque foyer et de payer une facture. L'enracinement d'une entreprise et la citoyenneté locale vont de paire, à l'image de Ondéo à Johannesburg qui s'est associée à des partenaires sud-africains issus du monde des affaires représentant le « black economic empowerment ».

Toutefois, ce rôle accru du citoyen dans une démarche de PPP de l'eau ne doit pas désengager l'Etat de ses responsabilités. Plus que jamais, le PPP remet l'Etat devant ses responsabilités de délégataire du citoyen par le jeu démocratique. A ce titre, il doit pouvoir assurer les principes de continuité et d'égalité de traitement des usagers puisque la distribution d'eau est un service d'intérêt général. Il peut à ce titre pallier les inégalités de revenus, promouvoir le développement du réseau, réglementer les activités privées nuisibles pour l'environnement, exercer un contrôle sur tous les effets indésirables des situations de monopole privé gouverné par l'unique recherche du profit.

⁶¹ BREUIL Lise, PEZON Christelle, « Les facteurs clés de succès du partenariat public-privé pour la gestion des services d'eau potable, une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19^e siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990 ».

⁶² www.aplv.org

⁶³ Le MORZELLE Gwénaél, « Une ONG forme des villageois au Nicaragua à s'équiper en eau potable », mars 2005, www.novethic.fr.

CONCLUSION

Le partenariat public privé est une dynamique inévitable issue du mouvement de dérégulation, de régionalisation et de globalisation. Sa formule visant à obtenir une gestion optimale de la ressource en eau doit être renforcée à partir des deux atouts le caractérisant : la pluralité de ses formules contractuelles permet une approche pragmatique pour s'adapter aux spécificités locales ; de même, le concept partenarial entre des acteurs de l'eau aux responsabilités complémentaires doit tendre vers une éthique commune de fourniture de l'eau pour tous.

Les PPP dans l'eau montrent toute la complexité d'une interaction entre des acteurs publics, privés et civiques agissant à des échelles locales, nationales et internationales sur des problématiques politiques, économiques et civiques. L'équilibre entre chacun ne saurait être défini strictement dans un « modèle » unique de PPP : les modalités partenariales doivent être élaborées au cas par cas selon les spécificités de la demande et de l'offre en eau. La problématique des PPP s'inscrit ainsi pleinement dans celle de la gouvernance d'un problème global (celui de l'accès de tous à l'eau) qui doit paradoxalement être résolu localement au cas par cas.

Si le principe même de la gouvernance est de faire interagir toutes les parties prenantes de l'eau, en tendant vers des « partenariats public-privé participatifs » associant étroitement les usagers, il semble impératif d'insister sur le rôle de la puissance publique (Etat et collectivités territoriales) à la fois partenaire à un contrat, mais également stratège représentant le citoyen. A ce titre, l'Etat doit garantir la distribution de l'eau à des conditions optimales, mais également canaliser le risque de privatisation de l'eau consistant à faire dégager des marges de profit inacceptables du point de vue de l'éthique.

Cette optimisation des PPP ne saurait naître d'une opposition simpliste entre deux visions idéologiques : elle partira d'un discours éthique commun permettant de modérer tant la recherche de profit à tout prix que la libéralisation d'un bien vital. Cela conduit à redéfinir la notion de service public non plus en tant que portant sur une fonction régaliennne, mais comme un service d'intérêt général ne pouvant être atteint désormais que par la convergence des actions du secteur public, des opérateurs privés et du citoyen.

L'équilibre du jeu partenarial entre ces trois pôles est essentiel, au risque sinon d'une privatisation de la ressource en eau, mais surtout de l'abandon du combat de l'eau pour tous. La définition au cas par cas de cet équilibre conduit à s'éloigner de l'application des modèles de PPP à la française. Ces multinationales françaises doivent dès lors réorienter leur stratégie, certes en adoptant un discours éthique, mais également en développant une approche très nationale de chacune de leurs filiales. La tendance au supra-étatisme de ces entreprises doit déboucher sur un nationalisme, voire un infra-étatisme indispensable pour optimiser la gestion de l'eau.

ANNEXES

Annexe 1 : Répartition des compétences au sein d'un PPP

Annexe 2 : Différents termes associés aux PPP

Annexe 3 : Recours au privé au sein de l'Union européenne

Annexe 4 : Les entreprises du secteur de l'eau

Annexe 5 : Exemples de projets réalisés par Suez

Annexe 6 : Positionnement des PPP sur l'eau

Annexe 7 : Aide publique au développement en matière de distribution d'eau et d'assainissement

Annexe 8 : Engagements internationaux avec la participation du secteur privé

Annexe 9 : Exemple de gouvernance de l'eau à Jakarta (Indonésie)

ANNEXE 1

REPARTITION DES COMPETENCES AU SEIN D'UN PPP

Tableau de répartition des compétences public-privé selon les différentes formules de participation du secteur privé dans les services d'eau.

	Fixation des normes de performance	Propriété des actifs	Investissements	Conception et construction	Exploitation	Perception des redevances d'utilisation	Supervision des performances et des redevances
Fourniture entièrement publique	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
Investissement passif privé	Rouge	Rouge	Rose	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
Contrats de conception et de construction	Rouge	Rouge	Rouge	Blanc	Rouge	Rouge	Rouge
Contrats de service	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Blanc	Rouge	Rouge
Coentreprises	Rouge	Rose	Rose	Rose	Rose	Rose	Rouge
Construction, exploitation, transfert	Rouge	Rouge	Blanc	Blanc	Blanc	Rouge	Rouge
Contrats de concession	Rouge	Rouge	Blanc	Blanc	Blanc	Blanc	Rouge
Investissement passif public	Rouge	Blanc	Rose	Blanc	Blanc	Blanc	Rouge
Fourniture entièrement privée	Rouge	Blanc	Blanc	Blanc	Blanc	Blanc	Rouge

Couleur: Rouge = compétence du secteur public - Rose = compétences partagées entre public et privé - Blanc = compétence du secteur privé

Source : Yale-UNDP Partnerships Program 1998

Source : OCDE, (2000), Global Trends in Urban Water supply and Waste Water Financing and Management : Changing roles for the Public and Private Sector, Paris

DIFFERENTS TERMES ASSOCIES AUX PPP

On peut distinguer les PPP selon les catégories suivantes :

- **les contrats de gestion déléguée**

Dans le cadre d'une **concession**, l'opérateur privé prend en charge pour une durée de 5 à 25 ans, les infrastructures telles qu'elles existent au départ. Il s'engage à les entretenir, les améliorer et les développer. Il participe au financement de nouveaux ouvrages.

En cas d'**affermage**, l'autorité publique a financé les équipements de base. Elle confie ensuite à une entreprise qui les exploite, les entretient et les renouvelle. L'entreprise est directement rémunérée par les usagers. Elle est responsable de la gestion commerciale du service. Au contraire de la concession, elle ne finance pas directement les nouveaux ouvrages.

- **les contrats d'infrastructure**

L'opérateur finance, construit et exploite de nouvelles installations de production, d'épuration ou d'assainissement d'eau. A la différence de la concession, le client n'est pas le consommateur mais l'autorité publique (Etat, ville, société de distribution d'eau). Ce type de contrat correspond au besoin d'un actif particulier (usine de dessalement, assainissement...).

- **l'appui à la gestion des services**

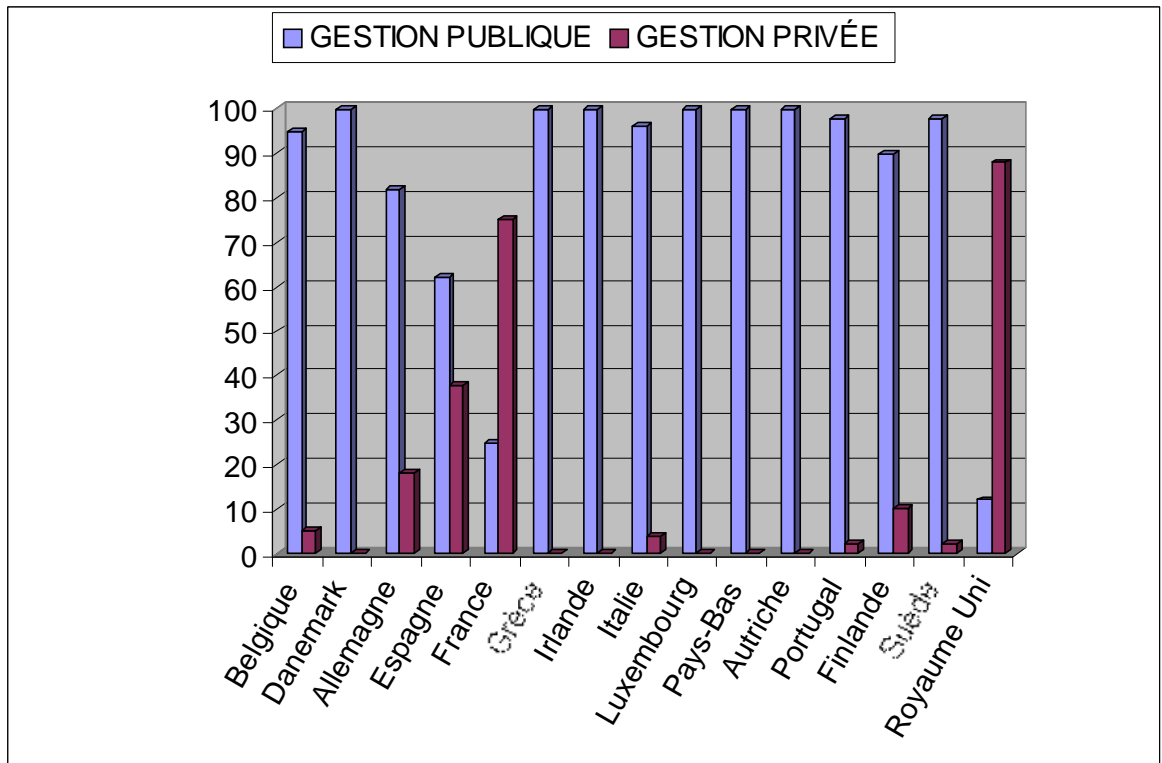
Le partenaire privé assiste les autorités publiques pour l'exploitation ou la maintenance des infrastructures ou pour la gestion commerciale du service. Le soutien est très ciblé : l'opérateur intervient sur un nombre limité de tâches. Il est directement rémunéré par son client public. Dans la pratique, les autorités publiques ont souvent recours à cette assistance pour réformer le service d'eau, notamment en matière tarifaire ou en cas de rationalisation de l'utilisation des ressources en eau. La rémunération du prestataire peut être modulée en fonction du taux de recouvrement des factures ou du volume des économies d'eau réalisées.

Source : www.suez-environnement.com

ANNEXE 3

RECOURS AU PRIVE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

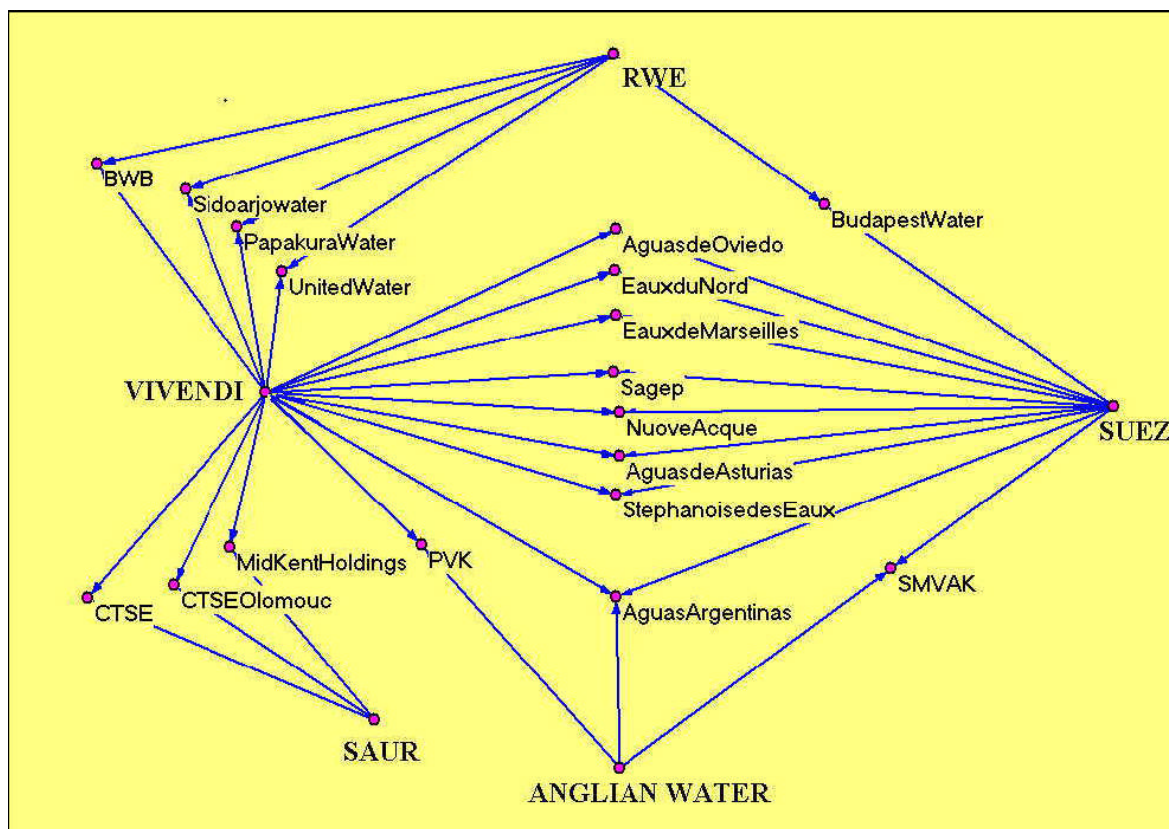
Services d'eau privés dans l'Union européenne (pourcentage de la population desservie par le secteur privé)



Source : Eureau : Systèmes de gestion pour la production d'eau potable et services de distribution dans les Etats membres de l'UE, 1996.

LES ENTREPRISES DU SECTEUR DE L'EAU

Tableau 4.1 : Les sociétés en participation entre les principales multinationales de l'eau



Source : base de données de PSIRU, 2002. Graphique produit par V. Popov au moyen d'un logiciel d'analyse des réseaux sociaux.

Tableau 4.2 : Les inculpations

Date de la déclaration de culpabilité	Lieu	Société mère
2001	Nouvelle-Orléans (États-Unis)	Vivendi
2001	Bridgeport (États-Unis)	Vivendi
2001	Milan (Italie)	Vivendi
1996	Grenoble (France)	Suez
1996	Angoulême (France)	Vivendi
1996	Réunion (France)	Vivendi

Source : HALL D., « The water multinationals : financial and other problems », université de Greenwich, Public services international research unit, 2002.

ANNEXE 5

EXEMPLES DE PROJETS REALISES PAR SUEZ

Concession	
<p>SUEZ (Lydec) Casablanca (Maroc) 1998 Pour 30 ans</p>	<p>Première expérience de délégation simultanée de services d'eau (distribution et assainissement) et d'électricité. Objectif : étendre l'accès permanent à ces services dans les quartiers urbains, périurbains et ruraux tout en améliorant la qualité de l'eau et la sécurité du réseau électrique. Priorité à la lutte contre les pertes et les gaspillages d'eau. Economie de 25 millions de m3 par an (soit l'équivalent de la demande annuelle d'une ville marocaine de 800 000 habitants) Le nombre de foyers raccordés au réseau d'eau est passé de 440 000 en 1997 à 700 000 en 2004. 30 000 foyers des bidonvilles ont également été raccordés au réseau électrique.</p>
<p>SUEZ Buenos Aires (Argentine) 30 ans</p>	<p>Ondéo a la complète responsabilité des services d'eau et d'assainissement de la mégapole et de son agglomération (11,8 millions d'habitants). Il s'agirait de la plus grande concession de service public jamais accordée dans le domaine de l'eau. Chargé de la réhabilitation et de l'extension du réseau, Ondéo a déjà investi plus de 1,6 milliards de dollars dans le développement des infrastructures. La capacité de production d'eau potable a été augmentée de 37% ce qui a mis fin aux coupures estivales. Le prix de l'eau est aujourd'hui inférieur à celui précédant l'attribution de la concession.</p>
<p>SUEZ Indianapolis (Etats-Unis) 10 ans</p>	<p>Ondéo assure la collecte des eaux usées pour les 800 000 habitants de la ville Economie de 250 millions de dollars. Objectif du contrat : réduire les coûts grâce à une plus grande efficacité dans le processus de traitement. La réduction des coûts d'exploitation déjà effectuée est évaluée à 40% (12 millions de dollars par an), soit un total estimé sur la durée du contrat de 250 millions d'économies. Suez met en avant une véritable politique de recherche et de formation pour un investissement de plus de un millions de dollars dans la seule R&D.</p>
<p>SUEZ (Palyja) Jakarta (Indonésie) 1998</p>	<p>Le service de distribution de l'eau potable à Jakarta a fait l'objet de deux concessions : Suez gère la moitié ouest de la ville, Thames Water (TPJ) gère l'autre moitié. Les deux concessions sont contrôlées par une autorité déléguée dépendante des autorités municipales (PAM Jaya). Objectif d'accroissement de la couverture à 60% de la population concernée pour 2007 (taux de couverture en 1998 : 30%). Suez (Palyja) a investi plus de 80 millions de dollars et a atteint un taux de couverture de 55% fin 2005. Plus d'un tiers du réseau de distribution urbain (1500 km sur les 5000 km du réseau total) ont été réhabilités. 140 000 connexions ont été réalisées, soit un accroissement de 70% du nombre de raccordement. La croissance du taux de desserte a été la plus forte pour la catégorie des familles à faible revenu, où le nombre de bénéficiaires a été multiplié par cinq (58 000 connexions mi 2005 à comparer aux 12 000 au début du contrat). Les travaux ont été intégralement financés par la filiale de Suez sans aucune subvention.</p>

Affermage	
SUEZ Dunkerque (France) Depuis 1925	Quelques axes : <ul style="list-style-type: none"> - développement d'un réseau d'eau industriel alimentant les industries de la zone portuaire distinct de celui de l'eau potable ; - construction de l'usine de rechargement de nappe de Houlle et Moule (50 000 m³ par jour) ; - dernier projet retenu : forte politique de préservation de l'eau (agriculture raisonnée sur le champ captant) avec un engagement de résultat pour l'exploitation (rendement du réseau notamment) et pour le renouvellement des infrastructures.
Contrat d'infrastructure	
SUEZ (Degremont) Sidney (Australie) 1992 pour 25 ans	Construire, financer et exploiter une des usines de filtration les plus importantes à travers un contrat BOT (build, own and transfert) ; 30 mois de travaux et 6 mois d'avance sur le programme ; alimente 85% de la ville de Sidney La gestion des eaux reste sous le contrôle de Sydney Water. L'usine représente un investissement total de 140 millions de dollars. La qualité des eaux produites dépasserait largement les normes définies contractuellement.
SUEZ (Degremont) San Luis Potosi (Mexique) 2004	Contrat BOT (build, operate and transfer) pour la conception, la construction (2 ans) et l'exploitation (18 ans) d'une station d'épuration. Les 80 000 m ³ d'eaux usées de la ville vont être réutilisés dans l'industrie et l'agriculture pour soulager les prélèvements sur la ressource naturelle.
Appui à la gestion des services	
SUEZ (Water and sanitation service of South Africa) Afrique du Sud 1997	Deux programmes BOTT (build, operate, train, transfer) ont permis de desservir 711 000 personnes à Amanz'abantu dans la provinces du Cap Oriental et à Metsico dans la province du Limpopo. Objectif : mettre en place des systèmes durables de distribution et d'assainissement d'eau en permettant au ministère d'en déléguer par la suite la gestion aux autorités locales.
SUEZ (Ondeo) Amman (Jordanie) 4 ans	Objectif : éviter une situation de pénurie qui aurait pu être liée à la croissance de la population à Amman (1,7 millions d'habitants). Objectif : rationaliser l'utilisation des ressources en eau, afin d'éviter une situation de pénurie liée à la croissance de la population. Avec plus de 250 réparations de fuites par jour, une réduction des délais d'intervention et une campagne de réparation et de remplacement des compteurs d'eau, l'eau a pu être distribuée en quantité et qualité supérieure à celles que connaissait Amman auparavant.
Privatisation	
	Suez a acquis en 1996 la société Nortumbrian Water Group qui assure la distribution d'eau à une population d'environ quatre millions d'habitants au Royaume-Uni.

Source : www.suez-environnement

ANNEXE 6

POSITIONNEMENT DES PPP SUR L'EAU PARMIS D'AUTRES PPP

Tableau 6.1 : La répartition sectorielle des partenariats entre 1984 et 2002

	Energie	Télécommunications	Transport	Eaux	Total
Investissements cumulés (en millions de dollars)	242 000	332 000	129 000	39 000	741 000
Nombre de projets	1071	680	730	245	2726
Taille moyenne (en millions de dollars)	226	448	176	159	272

Tableau 6.2 : La répartition sectorielle des investissements cumulés entre 1990 et 2001

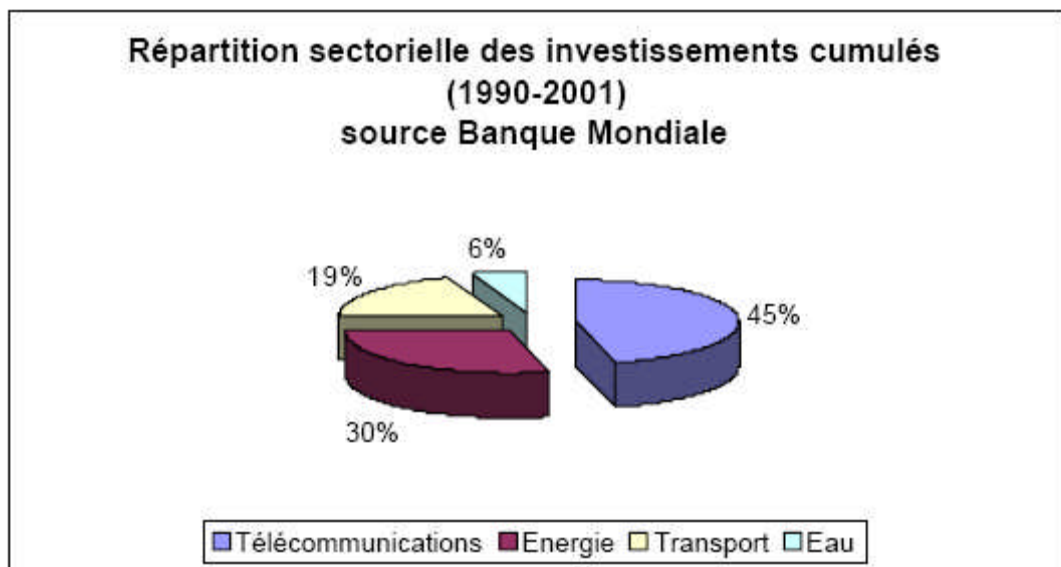


Tableau 6.3 :

Investissements cumulés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (1990-2001)

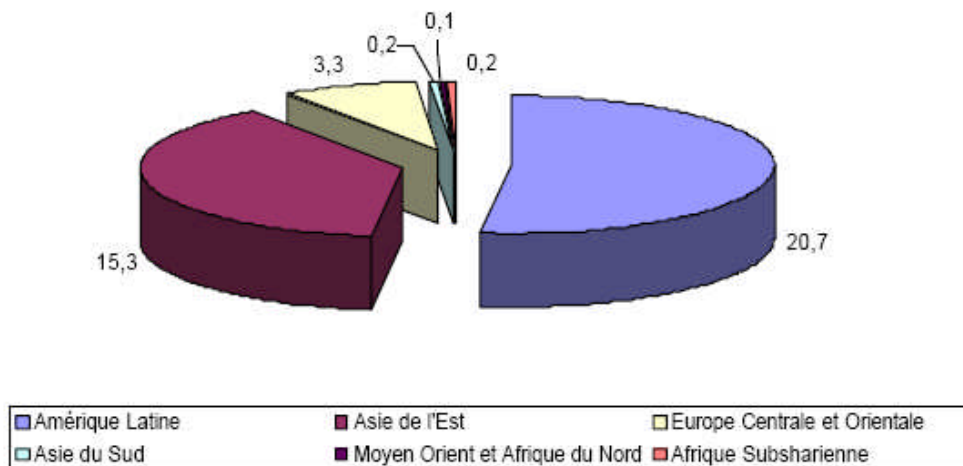
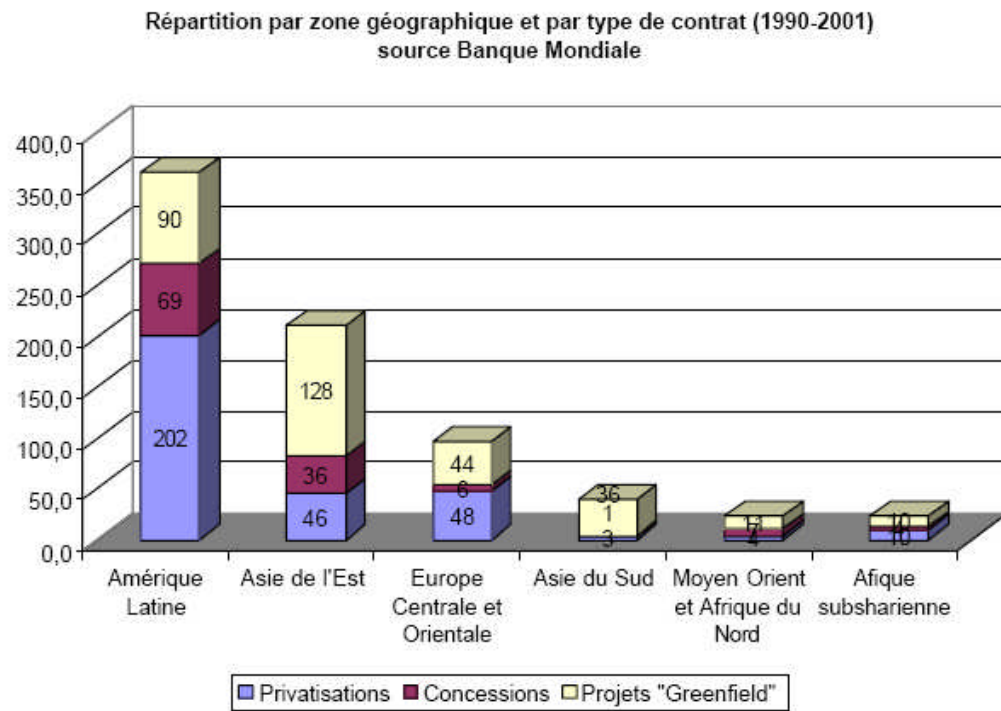


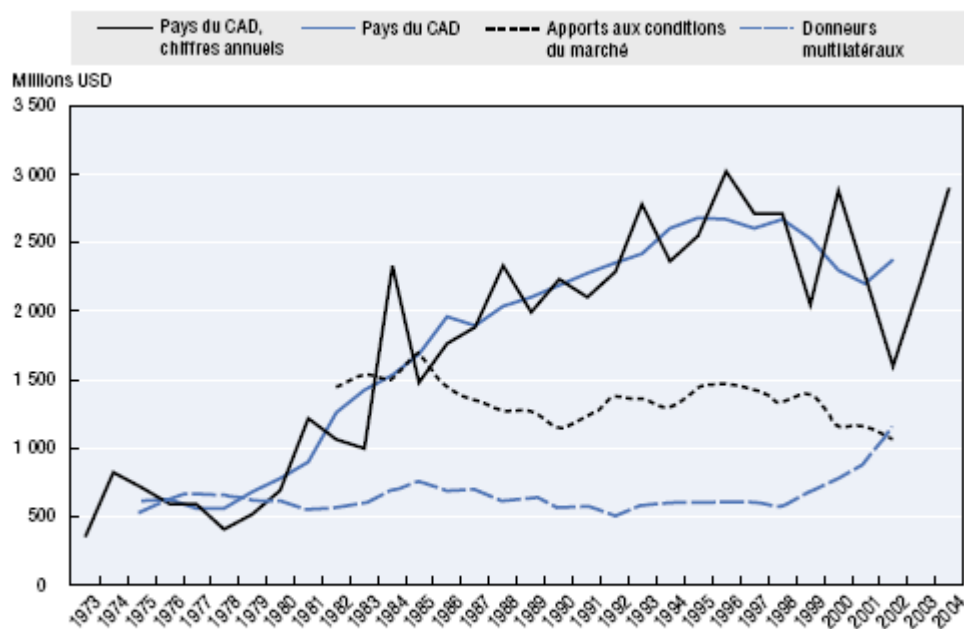
Tableau 6.4 :



Source : MARTY Frédéric, VOISIN Arnaud, « Les partenariats public-privé dans les pays en développement : les enjeux contractuels », Groupe de Recherche en Economie, Droit et Gestion, document de travail n°2005-9, novembre 2005.

ANNEXE 7

AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (EAU ET ASSAINISSEMENT)

Tableau 7.1 : Tendence de l'APD au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement (1973-2004)

Note : Moyennes mobiles sur 5 ans (sauf indication contraire), prix constants de 2003.

Source : Statistiques du CAD, Système de notification des pays créanciers.

Tableau 7.2 : Principaux donateurs et bénéficiaires d'APD bilatérale en faveur de la distribution d'eau et de l'assainissement (2000-2004)

	Japon	Allemagne	États-Unis	France	Pays-Bas	Autres pays du CAD	Total pays du CAD
Chine	222	5	1	6	4	37	275
Irak	0	1	170	–	0	10	181
Viêtnam	52	10	0	17	7	30	117
Zones adm. palestin.	2	23	72	5	1	9	113
Inde	39	8	2	3	18	32	102
Jordanie	6	24	45	–	0	12	87
Malaisie	80	–	–	–	–	1	81
Maroc	24	26	2	16	0	7	75
Pérou	55	11	0	–	1	6	74
Tunisie	28	12	–	26	–	1	68
Autres bénéficiaires	326	254	52	100	93	420	1 245
Total	835	375	344	173	124	567	2 417

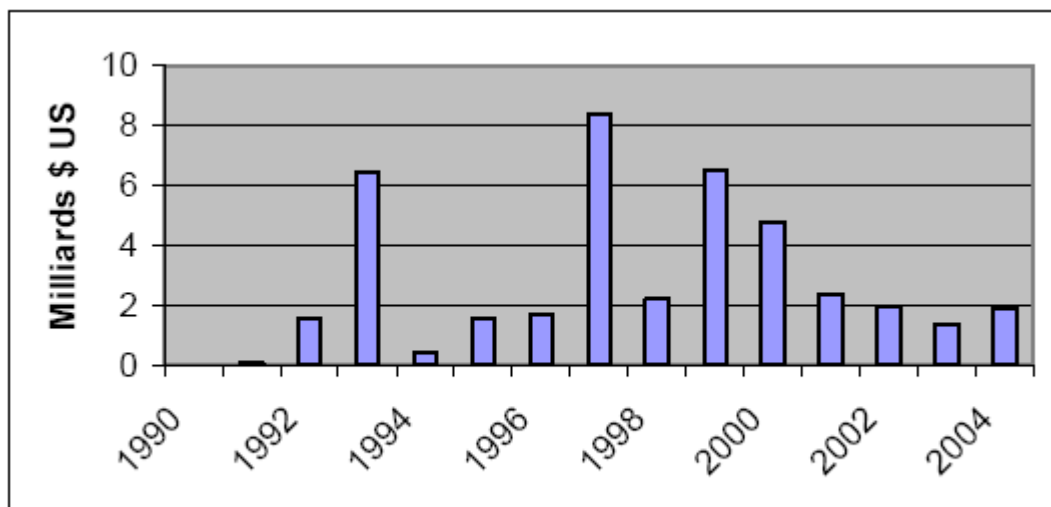
Note : Engagements annuels moyens en millions USD, aux prix constants de 2003.

Source : Système de notification des pays créanciers.

Source : « Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE », *L'Observateur de l'OCDE*, mars 2006.

ANNEXE 8
INVESTISSEMENTS DANS DES PROJETS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LES
PAYS EN DEVELOPPEMENT

Engagements d'investissement avec la participation du secteur privé dans les projets d'eau et d'assainissement dans les pays en développement (1990-2004)



Source : Banque mondiale, Base de données de projets PPI.

ANNEXE 9

EXEMPLE DE GOUVERNANCE DE L'EAU A JAKARTA (INDONESIE)

Le PPP mis en place à Jakarta (Indonésie) permet de détailler les interactions entre les acteurs (publics, privés, bénéficiaires) à différents plans (international, national et local).

Afin de faciliter l'accès à l'eau dans les quartiers défavorisés de Djakarta, un projet innovant co-financé par la Banque mondiale dans le cadre du « global partnership on Output-based Aid » est en cours⁶⁴. Ce projet met en œuvre dans le cadre d'un partenariat les communautés, l'administration locale et les opérateurs privés : 10 000 nouveaux foyers devraient ainsi être connectés au réseau (pour le seul secteur desservi par Suez). Il couvre les deux concessions (SUEZ et Thames Water) de Jakarta. Le montant de la subvention est de 5 millions de dollars et son paiement est conditionné par la mise en place effective des services. Les parties prenantes du projet sont le gouvernement de la ville de Jakarta, l'autorité déléguée, l'agence de régulation des services d'eau, le ministère des travaux publics chargé de la planification face à l'urbanisation galopante de Jakarta, les concessionnaires des services de l'eau et de l'assainissement (PALYJA et TPJ), les associations communautaires, les ONG (Mercy-corps, FORKAMI) et les universités qui participent directement aux projets et le bailleur de fond (Global partnership on OBA et la Banque mondiale).

Le principe du mécanisme OBA est le suivant : l'allocation de fonds est conditionnée par l'atteinte d'objectifs préalablement définis. L'opérateur délégataire du service reçoit une subvention du GPOBA pour couvrir le déficit d'investissement de l'extension du réseau dans les quartiers défavorisés. Une fois connectés, les foyers à faibles ressources économiques bénéficient d'un tarif social très avantageux. Le projet de Suez « Eau et assainissement pour tous » comprend les principes suivants :

- 1) intégration des communautés à chacune des étapes du projet : information des communautés sur les bénéfices et les coûts du projet ; définition commune des options techniques, du niveau de service, des alternatives tarifaires et des modalités de paiement ;
- 2) les ONG apportent leur soutien aux communautés et les assistent dans leurs initiatives d'améliorer leur quartier ;
- 3) les autorités locales sont étroitement associées à la planification des actions, à la détermination des quartiers concernés par ce type de projet et à la définition en commun des conditions d'accès au service et du tarif.

⁶⁴ www.gpoba.org

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANCAIS

- BARRAQUE Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, Paris, 1995, 300p.
- BEZANCON Xavier, DERUY Laurent, FISZELSON Roger, FORNACCIARI Marc, *Les nouveaux contrats de partenariat public-privé*, Le moniteur (guides juridiques), Paris, 2005, 248p.
- CANS Roger, *La ruée vers l'eau*, Gallimard/Le monde actuel, Paris, 2001, 224 p.
- CAMDESSUS Michel, BADRE Bertrand, CHERET Ivan, TENIERE-BUCHOT Pierre-Frédéric, *Eau*, Robert Laffont, Paris, 2004, 289 p.
- LAIME Marc, *Le dossier de l'eau : pénurie, pollution, corruption*, Seuil, Paris, 2003, 392 p.
- LENGLET Roger, TOULY Jean-Luc, *L'eau des multinationales, les vérités inavouables*, Fayard, Paris, 2006, 252 p.
- LIGNIERES Paul, *Partenariats public-privé*, Litec (affaires finances), Paris, 2005, 2^o édition, 440p.

OUVRAGES EN ANGLAIS

- AKINTOYE A., BECK M., HARDCASTLE C., *Public-private partnerships : managing risks and opportunities*, Blackwell science limited, 2004.
- STEPHENSON D., *Water Services Management*, Londres, IWA, 2005.

ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS

- BONIN Hubert, « Le modèle français du capitalisme de l'eau dans la compétition européenne et mondiale depuis les années 1990 », *Sciences de la Société*, n°64, février 2005, p.55-73.
- BOTTON Sarah, « Les 'débranchés' des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires : opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ? », *Cahiers Scientifiques Internationaux Réseaux et Territoires*, Flux n°56/57, avril-septembre 2004, p.27-43.
- BRIAND Anne, LEMAITRE Arnaud, « Privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique : une aubaine ? », actes de la journée « les territoires de l'eau », université d'Artois, Arras, 26 mars 2004.
- COLLIGNON B., VEZINA M., « Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines », *Programme pour l'eau et l'assainissement*, 2000.
- COLLIGNON B., « Le prix est secondaire à la prestation », *Eau, marchés tropicaux*, février 2002.
- CONARE Damien, « Vers une autorité mondiale de l'eau ? », *Les notes de l'IDDRI*, n°2, 2003.
- ETIENNE Janique, HENRY Alain, « Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles », *Les notes de l'IDDRI*, n°2, 2003.
- FAURE Alain, « Développement du partenariat », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006, p. 46-50.
- GIORDANO Thierry, « Eau : encadrer les partenariats public-privé », *Les notes de l'IDDRI*, n°2, 2003, 44 p.

- GIRAUD Pierre-Noël, MARIA Augustin, RUET Joël, ZERAH Marie-Hélène, « Les enjeux institutionnels et techniques du développement des infrastructures urbaines de l'eau dans les pays en voie de développement : le cas de l'Inde », Cerna, 10 février 2003.
- GIRAUD Pierre-Noël, MARIA Augustin, RUET Joël, ZERAH Marie-Hélène, « Infrastructures urbaines de l'eau en Inde : quels enjeux », *Les notes de l'IDDRI*, n°2, 2003.
- PAYEN Gérard, « Le marché de l'eau », *L'Observateur de l'OCDE*, n°254, mars 2006.
- REY-LEFEBVRE Isabelle, « L'essor des partenariats public-privé en France », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006, p 47.
- YAYA Hachimi Sanni, « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », *La revue de l'innovation dans le secteur public*, volume 10(3), n°19, 2005.
- « Développer les infrastructures dans les pays en développement par des partenariats public-privé », *La vie économique*, n°5, 2003, p 24-26.
- « Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE », *L'Observateur de l'OCDE*, mars 2006.
- « Les partenariats public-privé dans le secteur de l'eau en zone urbaine », *L'Observateur de l'OCDE*, juin 2003.

ARTICLES DE REVUES EN ANGLAIS

- DELLAPENNA Joseph, « Markets-ethics-law: what can each contribute? », conférence internationale de l'UNESCO "From conflict to co-operation in international water resources management : challenges and opportunities", novembre 2002.
- HALL D., LOBINA E., de la MOTTE R., « Making water privatisation illegal : new laws in Netherlands and Uruguay », université de Greenwich, Public services international research unit.
- RENZETTI Steven, DUPONT Diane, « The relationship between the ownership and performance of municipal water utilities », conférence internationale de l'UNESCO « From conflict to co-operation in international water resources management : challenges and opportunities », novembre 2002.

DOCUMENTS DIVERS SUR INTERNET

- AIT OUYAHIA Meriem, « Le partenariat public-privé pour financer les infrastructures municipales d'eau potable : quels sont les défis ? Document de discussion », Projet de recherche sur les politiques (gouvernement du Canada), mai 2006.
- BOYER Marcel, PATRY Michel, TREMBLAY Pierre, « La gestion déléguée de l'eau : gouvernance et rôle des différents intervenants », Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, août 2001.
- BREUIL Lise, PEZON Christelle, « Les facteurs clés de succès du partenariat public-privé pour la gestion des services d'eau potable, une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19^e siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990 ».
- BRUNELLA Christophe, « Intentions sans solutions au 4^e forum mondial de l'eau », mars 2006, www.novethic.fr.
- COUPRY P.M., « Controverse sur la privatisation de l'eau dans les pays du sud », mars 2005, www.novethic.fr
- CHAUVEAU Alain, « partenariats public/privé : solution durable ou marchandisation de l'eau ? », mars 2003, www.novethic.fr
- Le MORZELLE Gwénaél, « Une ONG forme des villageois au Nicaragua à s'équiper en eau potable », mars 2005, www.novethic.fr.

- MARTY Frédéric, VOISIN Arnaud, « Les partenariats public-privé dans les pays en développement : les enjeux contractuels », Groupe de Recherche en Economie, Droit et Gestion, document de travail n°2005-9, novembre 2005.
- SMEE Véronique, « Pas de résultats pour le 3° forum mondial de l'eau », mars 2003, www.novethic.fr.
- SMEE Véronique, « L'eau, entre bien public et marché privé », mars 2006, www.novethic.fr.
- YVRANDE-BILLON Anne, « Les difficultés contractuelles de la délégation de services publics », mai 2004.
- Communiqué de presse de Suez Environnement, « moisson de contrats pour Suez Environnement en Chine ! », 26 octobre 2006.
- Cour des comptes, « La gestion des services publics locaux et d'assainissement », Les éditions du journal officiel, 1997.
- Haut conseil du secteur public, « Quelle régulation pour l'eau et les services publics ? », La documentation française, 1999.
- Institut pour le partenariat public privé, « Le partenariat public-privé dans les services d'eau, une avenue à explorer », 2002.
- Programme des nations unies pour le développement, « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau », *Rapport mondial sur le développement humain*, 2006.
- « Le 4° Forum Mondial de l'Eau à Mexico : une tribune pour les lobbies français de l'eau », 16 mars 2006, www.planet.bleue.info

QUELQUES SITES INTERNET

- Agence française de développement : www.afd.fr
- Aquafed : www.aquafed.org
- Banque mondiale, site sur le « global partnership on Output-based aid » : www.gpoba.org
- Bureau canadien des PPP : www.stragegis.ic.gc.ca
- Conseil mondial de l'eau : www.worldwatercouncil.org
- Développement durable : www.novethic.fr
- Institut pour le PPP (Québec) : www.ippp.org
- Ministère français des transports et de l'équipement : www.europe-international.equipement.gouv.fr
- Planète bleue : www.planet.bleue.org
- Suez : www.suez-environnement.com ou www.suez.com
- Vivendi/véolia : www.veoliaeau.com

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : UN ETAT DES LIEUX COMPLEXE ET MITIGE	3
1. UN PARTENARIAT VARIABLE ENTRE L'ETAT ET L'ENTREPRISE	3
1.1 L'optimisation de la gestion de l'eau dans un contexte de réforme de l'Etat	3
1.1.1 <i>La nouvelle stratégie étatique : de l'Etat providence à l'Etat partenaire</i>	<i>4</i>
1.1.2 <i>Les différentes formes de PPP : entre service public et privatisation</i>	<i>5</i>
1.2 Les acteurs modelés par les spécificités du secteur de l'eau.....	6
1.2.1 <i>Des cultures étatiques variées de recours au privé.....</i>	<i>6</i>
1.2.2 <i>Un marché peu concurrentiel dominé par les multinationales françaises.....</i>	<i>8</i>
2. DES FORCES ET DES FAIBLESSES A RENFORCER OU A CORRIGER	9
2.1 Le constat des réalisations concrètes	10
2.1.1 <i>Les avancées indéniables : une meilleure desserte des usagers</i>	<i>10</i>
2.1.2 <i>Les échecs fustigés : des tarifs élevés et des investissements non honorés.....</i>	<i>11</i>
2.2 Les conclusions théoriques tirées de la pratique	13
2.2.1 <i>Les avantages à consolider</i>	<i>13</i>
2.2.2 <i>Les inconvénients à limiter</i>	<i>14</i>
SECONDE PARTIE : UNE AMELIORATION INDISPENSABLE ET REALISTE	17
1. ADAPTER LES PPP DANS L'EAU AUX PROBLEMATIQUES DIFFERENCIEES	17
1.1 L'analyse technique du service à assurer.....	18
1.1.1 <i>Quel type d'infrastructure locale ?.....</i>	<i>18</i>
1.1.2 <i>Quel traitement des zones périurbaines et rurales ?.....</i>	<i>19</i>
1.2 L'approche éthique de chaque partenariat	21
1.2.1 <i>Coûts et tarifications de l'eau.....</i>	<i>21</i>
1.2.2 <i>Subventionnement et droit à l'eau.....</i>	<i>23</i>
2. RAVIVER LE PARTENARIAT POUR UNE GOUVERNANCE EFFICIENTE.....	24
2.1 Créer un cadre favorable aux PPP.....	25
2.1.1 <i>Encadrer pour innover.....</i>	<i>25</i>
2.1.2 <i>Garantir les financements pour faciliter la concurrence.....</i>	<i>27</i>

2.2 Rééquilibrer le jeu partenarial.....	29
2.2.1 <i>Dépasser un débat manichéen par une démarche éthique</i>	29
2.2.2 <i>Renforcer l'Etat stratège au profit de la société civile</i>	31
CONCLUSION	33
ANNEXES	34
ANNEXE 1 REPARTITION DES COMPETENCES AU SEIN D'UN PPP.....	35
ANNEXE 2 DIFFERENTS TERMES ASSOCIES AUX PPP.....	36
ANNEXE 3 RECOURS AU PRIVE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	37
ANNEXE 4 LES ENTREPRISES DU SECTEUR DE L'EAU	38
ANNEXE 5 EXEMPLES DE PROJETS REALISES PAR SUEZ.....	39
ANNEXE 6 POSITIONNEMENT DES PPP SUR L'EAU PARMID' AUTRES PPP	41
ANNEXE 7 AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (EAU ET ASSAINISSEMENT).....	43
ANNEXE 8 INVESTISSEMENTS DANS DES PROJETS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT.....	44
ANNEXE 9 EXEMPLE DE GOUVERNANCE DE L'EAU A JAKARTA (INDONESIE)	45
BIBLIOGRAPHIE	46
TABLE DES MATIÈRES	49