

## ■ L'avenir du partenariat public-privé dans le domaine des services des eaux et de l'assainissement

— The future of partnership between public and private companies for the water and waste water services —

par Jérôme Monod,

Président du Conseil de Surveillance de Suez Lyonnaise des Eaux

Après de grands mouvements de nationalisations au milieu du siècle, la fin des années 80 a marqué l'inversement de la tendance. La solution la plus efficace pour la gestion de l'eau notamment ne serait-elle pas dans un partenariat public-privé ?

Le développement du partenariat public-privé est un fait qui peut être observé dans le monde entier. Ses formes sont très diverses, il se manifeste d'une manière générale dans la réalisation et la gestion des grandes infrastructures et en particulier de celles qui concernent les services urbains de l'eau et de l'assainissement. Ce qui a pu être considéré comme une évolution idéologique doit être analysé principalement en termes économiques, techniques, sociaux et institutionnels car les changements constatés sont la conséquence d'éléments multiples dont la conjugaison peut dans certaines circonstances conduire au succès, ou à l'échec, de ce partenariat.

### I ■ UNE ÉVOLUTION HISTORIQUE

Après avoir observé des grands mouvements de nationalisation, initiés après la première guerre mondiale dans

l'Union Soviétique, poursuivis en Europe occidentale et dans certains pays d'Amérique Latine à partir de la fin des années 30, généralisés à l'issue de la seconde guerre mondiale en Europe ou encore en Argentine, et enfin dans les pays d'Asie et d'Afrique à la suite des mouvements de décolonisation dans les années 60 et 70, nous assistons maintenant à un changement radical de tendance.

Le mouvement s'est inversé depuis la fin des années 80. Alors que les stratégies de développement comportaient souvent une politique de création d'entreprises publiques, en partie pour s'affranchir de la tutelle de capitaux étrangers notamment dans beaucoup de pays anciennement dépendants de puissances coloniales, nous constatons au contraire une ouverture de plus en plus grande aux capitaux privés et des mouvements de privatisation dans des pays aussi divers que l'Angleterre, la Bolivie, la Malaisie, la Pologne, etc.

On peut évoquer plusieurs raisons à ce changement. Il est très souvent mis en avant la performance décevante de bon nombre de services ou d'entreprises publiques vis-à-vis des besoins des populations en raison des conditions administratives ou réglementaires de leur fonctionnement. Les déficiences de l'environnement concurrentiel inhérentes aux monopoles naturels ont parfois été renforcées par des mesures protectionnistes qui ont conduit à des renchérissements de coûts de toutes natures, à commencer par les frais de personnel ; par ailleurs, si les subventions ou les bonifications de crédits ont pu favoriser certains

*The development of partnerships between public and private companies is observed all over the world. It generally concerns the great substructures building and management and especially urban water and waste water services. This evolution can be analysed not only as an ideologic one, but also from economic, technical, social and institutional points of view.*

projets, elles ont souvent encouragé des solutions dont la rentabilité globale a, en définitive, freiné le développement des économies nationales. Aujourd'hui, les autorités s'aperçoivent que ces services ont une productivité trop faible, qu'ils représentent un poids pour les finances publiques et que, dans ces conditions, il leur est difficile de satisfaire leurs clients qui sont aussi leurs administrés. Bien souvent, s'ajoute à ces difficultés le problème de la maîtrise des phénomènes d'urbanisation ; la remise à niveau des services passe alors nécessairement par des investissements et une réorganisation pour lesquels les autorités font de plus en plus appel au secteur privé, à la fois pour des raisons de finances et de management.

## II ■ MOBILISER TOUS LES ACTEURS

Sur le plan financier, il faudra mobiliser toutes les ressources disponibles, puisque dans les seuls domaines de l'eau et de l'assainissement, des études récentes font état de dépenses annuelles au niveau mondial de l'ordre de 500 à 600 milliards de dollars par an (soit environ la moitié du PNB d'un pays comme la France) à l'aube du prochain millénaire. Il est évident que les collectivités qui doivent d'abord faire face aux dépenses qui relèvent directement de leur budget chercheront à faire supporter les dépenses de leurs services marchands par les usagers de ces services et à rembourser des emprunts sans augmenter leur propre endettement. Il devrait être possible pour cela d'utiliser les ressources offertes par des fonds d'investissements dédiés aux secteurs de l'eau et de l'assainissement et que des entreprises privées peuvent monter grâce à leur notoriété et à la qualité des projets qu'elles présentent.

Le contexte politique et économique mondial a lui aussi considérablement évolué. Il est indéniable que la fin de la guerre froide a fait disparaître un obstacle idéologique et a permis une approche plus rationnelle du débat. En même temps, la mondialisation des marchés financiers, la diffusion de l'information, la diminution des coûts de transport, l'accélération des échanges économiques ont incité les grandes entreprises de services publics à quitter leurs bases et à aller exercer leurs activités dans d'autres pays. Enfin, il est généralement admis que les premières expériences de privatisation ont pour la plupart été des expériences positives, bénéfiques pour les gouvernements, les usagers et les personnels concernés, ceci a eu pour effet indéniable de renforcer l'intérêt des uns et des autres pour le partenariat public-privé même si des exceptions existent.

### Les conditions d'un partenariat efficace

Il serait cependant dangereux de voir dans le partenariat public-privé une solution magique car il y a beaucoup de conditions à sa réussite. Les opérations

ne peuvent réussir sans que les objectifs des partenaires ne soient parfaitement clairs, ils ont un besoin réciproque d'évaluer les risques et les opportunités qu'ils sont susceptibles de mutuellement se présenter. Pour les autorités il s'agit de rendre performant un service qui ne l'était pas, pour l'entreprise il importe qu'elle puisse exercer son activité de manière rentable, cette recherche commune de l'efficacité exige un contexte national favorable et une entreprise de qualité qui sache s'y adapter.

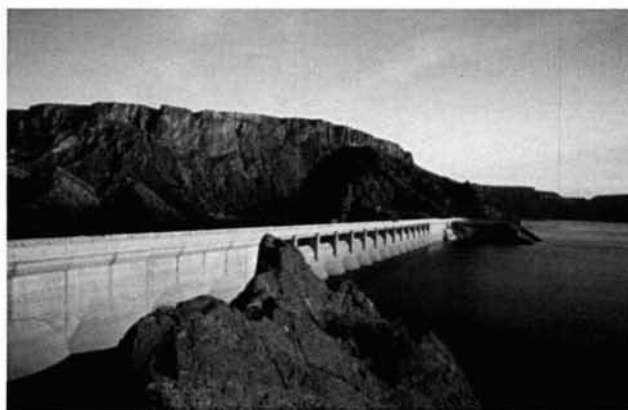
Lorsqu'un pays présente un trop grand risque, il y a peu de chance qu'il attire des investisseurs. Il faut que le contexte institutionnel, les conditions économiques et sociales et le climat politique permettent le partenariat.

Le cadre institutionnel doit permettre le fonctionnement normal d'une entreprise et avant tout celui de ses relations contractuelles : ceci impose l'existence d'un corpus législatif et réglementaire suffisamment stable et élaboré. La constitutionnalité des décisions de privatisation doit être établie. L'étendue et les limites du droit de propriété, les conditions d'accueil des investissements étrangers doivent être claires. Les conditions imposées au transfert de know-how ne doivent pas mettre en péril des secrets de fabrication. Les limites imposées au rapatriement des profits peuvent annuler tout espoir de rentabilité. Les règles concernant la concurrence et les marchés publics doivent être appliquées de manière impartiale, il doit en être de même dans le respect des contrats et dans les recours contentieux. Il est aussi indispensable - il faut le dire, même si cela n'est pas agréable - que les autorités appliquent les lois réprimant la fraude, les détournements de fonds publics et la corruption ; c'est pourquoi la transparence des négociations qui précèdent toutes ces opérations, qu'elles se fassent dans le cadre de procédures ouvertes ou négociées, sont si importantes. Enfin, il doit exister des autorités de régulation indépendantes et compétentes au niveau local ou national, capables de prendre en compte l'évolution des paramètres économiques et sociaux.

Il ne suffit pas que les conditions ci-dessus soient satisfaites, encore faut-il qu'il existe dans le pays des conditions économiques et sociales suffisantes. On comprend aisément qu'un pays ou une collectivité locale cherche à échapper à une crise de ses finances par le recours à des investisseurs privés, mais ceux-ci regarderont de près la

### Barrage et retenue Valle Grande en Argentine.

(Photothèque EDF - photo Eric Tachin).



réglementation relative au droit des sociétés, aux normes comptables, aux marchés financiers, au droit du travail, à la fiscalité. Il leur appartient également d'évaluer les possibilités de croissance économique, la demande solvable, l'évolution de la monnaie nationale et, au niveau micro-économique, la qualité de la main d'œuvre locale et l'impact social de leurs interventions.

Dans un domaine aussi stratégique que l'eau, le recours au partenariat public-privé apparaît toujours comme un acte politique significatif. C'est une décision qui demande un engagement clair et ferme des responsables politiques, non seulement des élus locaux mais bien souvent du gouvernement, il est évident que des personnalités comme Madame Thatcher ou le Président Menem ont joué un rôle de tout premier plan dans la mise en oeuvre des programmes anglais ou argentin : leurs campagnes d'explication et leur détermination ont su dégager un niveau de consensus préalable qui a permis la mise en place de leurs politiques. En fonction des objectifs, il faudra choisir la solution la mieux adaptée, ou la plus acceptable par l'opinion publique, depuis la totale privatisation jusqu'à la mise en concession ou affermage en passant par la création éventuelle de sociétés d'économie mixte. Une fois l'obstacle politique levé, il existe une palette de solutions que l'entreprise privée devra pouvoir offrir.

Même si le métier a des caractéristiques communes à travers le monde, l'entreprise doit toujours s'attacher à répondre aux spécificités locales. L'entreprise doit, non seulement, avoir des compétences reconnues en matière de gestion des services d'eau et d'assainissement, compétences techniques, environnementales, financières ou commerciales, mais aussi doit avoir l'expérience des exigences propres aux services publics, notamment en matière de relation avec les usagers et avec les représentants des pouvoirs publics. Par ailleurs, comme il n'y a pas un système unique ou une réalité universelle, l'entreprise ne doit pas chercher à vendre un modèle mais plutôt à comprendre et cerner les vrais besoins locaux.

### L'expérience de Suez Lyonnaise des Eaux

De mon expérience à Suez-Lyonnaise des Eaux, il m'apparaît que l'entreprise, qui apporte sa compétence et ses références dans le management des services d'eau et d'assainissement, doit être très attentive à trois conditions particulières dont la réunion me semble indispensable pour réussir une opération internationale de partenariat public-privé. Elle doit avoir obtenu un appui des organismes financiers internationaux, elle doit avoir noué des liens solides avec des partenaires, en particulier locaux et surtout elle doit être en mesure d'apporter la démonstration, c'est-à-dire des signes concrets, d'une amélioration visible et vécue d'une organisation efficace.

Que ce soit avant ou après la signature du contrat, les organismes financiers internationaux jouent un grand rôle. Avant la signature, ces organismes sont les conseillers des pouvoirs publics et les aident à élaborer le substrat juridique indispensable au bon déroulement de l'opération ; il leur arrive aussi d'accorder à ce stade des

prêts à des entités publiques et d'accepter de les transférer ensuite aux sociétés privées qui seront créées. Après la signature, leur rôle est encore plus fondamental.

Ces organismes sont de véritables catalyseurs, ils permettent de lever des financements à long terme auprès de banques qui n'accepteraient jamais de financer le projet sans leur présence. Les banques ont confiance dans les expertises techniques et financières des organismes financiers internationaux dont la présence leur offre une sorte de " parapluie politique ". Ainsi, dans la plupart des pays européens, les banques ne sont pas tenues de provisionner les crédits qu'elles accordent dans des pays émergents sous les auspices d'un organisme financier international.

Il existe aussi une autre raison pour laquelle il me semble impossible de se passer de ces organismes après la signature d'un contrat : ils acceptent de prendre des risques politiques, risques qu'un investisseur et opérateur n'a pas à prendre. Ces risques sont de plus en plus des risques sur des provinces ou même des villes et pas seulement des risques sur des Etats.

Il va sans dire que l'entreprise doit de son côté déployer beaucoup d'efforts pour mériter la confiance et l'appui de ces organismes financiers internationaux. Le dialogue est facilité par des objectifs communs : l'amélioration du bien-être des populations et de leur environnement, mais il est également nécessaire qu'ils comprennent bien en quoi consiste le métier de gestionnaire des services d'eau et d'assainissement, la stratégie, la culture et la compétence de l'entreprise.

Un autre élément qui contribue au succès à long terme des contrats, est l'association avec des partenaires locaux qui acceptent de prendre des risques dans leur propre pays et qui donc participeront aux bénéfices ultérieurs. Cela est un gage d'efficacité car ces partenaires jouent un rôle essentiel dans notre initiation aux usages de leur pays et dans l'approfondissement de notre compréhension de leur culture. Ce choix du partenaire est crucial, particulièrement par ce que l'engagement mutuel est un engagement de long terme, aussi est-il parfois préférable de différer l'entrée de partenaires et de prendre au départ les risques seuls plutôt que de décider hâtivement.

Les caractéristiques principales de ces partenaires ne sont pas les mêmes pour toutes les entreprises mais en ce qui concerne Suez Lyonnaise des Eaux, compte tenu de sa culture, il est possible de dégager quelques critères auxquels elle attache une grande importance, en dehors du fait que nous tenons avant toute chose à bien comprendre les raisons qui poussent nos partenaires à s'associer avec nous.

Ces partenaires doivent présenter une forte structure financière afin d'inspirer confiance aux banquiers et aux financiers. Ils doivent également avoir un esprit tourné vers le long terme et non vers la réalisation de profits immédiats. Ainsi, lorsque nous avons multiplié nos partenaires purement financiers en créant des Fonds d'Investissement Régionaux, afin de financer des projets dans les domaines de l'eau et de l'assainissement en Asie ou en Amérique Latine, cette préoccupation a toujours été au centre de notre démarche.

Compte tenu de la durée des contrats, il y a toujours des moments difficiles parfois même de véritables épreuves, il faut donc que nos partenaires envisagent la conduite des affaires d'une manière semblable à la nôtre ou du moins compatible avec la nôtre; le management interculturel est devenu une préoccupation majeure des dirigeants des entreprises de taille mondiale.

Enfin, il est souhaitable que nos partenaires acceptent de nous confier le rôle d'opérateur. La responsabilité de la gestion ne peut se partager sans risques de confusion, il appartient à Suez Lyonnaise des Eaux, actionnaire de référence, d'assumer ce risque dans le cadre des procédures de concertations arrêtées avec ses partenaires. C'est un impératif pour la réalisation de la troisième condition de réussite qui concerne directement l'efficacité du partenariat public-privé.

Le démarrage du contrat est une période délicate, il convient donc que l'opérateur nouveau apporte rapidement la démonstration d'une amélioration visible du service et d'une organisation efficace. Cela est une obligation non seulement pour donner confiance aux financiers et autres partenaires mais aussi pour justifier le bon choix des politiques. Les politiques qui ont décidé de faire appel au secteur privé pour gérer un service public l'ont toujours fait après de longues discussions internes, après avoir dû affronter des oppositions de toutes origines et il est donc indispensable de leur donner au plus vite et de la façon la plus tangible des arguments de poids pour les conforter dans le choix qu'ils ont fait. Il ne faut pas hésiter à mettre les moyens au début, mais également de

prévoir très rapidement les plans de formation des agents locaux qui prendront la relève et de mettre en place des tableaux de bord qui permettront notamment de mesurer la satisfaction des usagers.

Lorsque toutes ces conditions sont réunies, les résultats ne se font pas attendre. A Buenos Aires, par exemple, dès la deuxième année, la production d'eau potable a crû de plus de 30%. Pour la première fois depuis quinze ans, l'eau n'a pas été coupée pendant l'été. Très rapidement, 850 000 habitants supplémentaires ont été alimentés en eau potable. L'impact en termes de création nette d'emploi directs et induits est considérable puisqu'il est estimé à 5 000 emplois créés.

Il est probable que le partenariat public-privé continuera à se développer, sous les formes les plus diverses, et que les gouvernements et les entreprises amélioreront encore leur connaissance de ces processus de coopération. Cependant, la complexification des problèmes touchant à la santé et l'environnement s'accroît avec la multiplication des mégapoles et les généralisations des difficultés budgétaires des collectivités. Il y a là un défi que doivent relever les acteurs de l'eau : responsables politiques et professionnels. Le succès de cette entreprise dépend de leur mobilisation, de leur capacité d'adaptation et d'innovation. Les grandes sociétés de service public ont montré qu'elles étaient prêtes à jouer pleinement leur rôle. Elles disposent des équipes et du savoir-faire pour assurer le service d'une eau saine et d'un coût abordable partout où cela est nécessaire, elles commencent seulement à attaquer ce grand chantier planétaire.