

Expériences de gestion déléguée

Depuis quelques années, la présence française dans la gestion des services urbains sur la scène internationale s'est considérablement accrue : contrats de Buenos Aires, de Casablanca ou de Sydney pour Suez-Lyonnaise, renforcement des activités de SAUR en Côte d'Ivoire, développements internationaux d'EDF (Brésil, Angleterre) et de Vivendi (USA, Indonésie, Gabon, Chine). Les six cas résumés ci-dessous visent, chacun à leur manière, à illustrer « l'histoire » de cette internationalisation, les problèmes rencontrés, les défis à relever, les apprentissages à faire, la prégnance des spécificités locales dans l'organisation de la régulation, le montage des projets et la conduite des opérations.

1. L'eau à Chengdu (Chine)

Les complexités d'un montage de projet

1
Le BOT diffère de la concession en ceci qu'il n'existe pas de rapport direct avec l'utilisateur, ni de paiement par celui-ci.

2
Caractérisé par un emboîtement des institutions politiques et techniques et le peu d'intérêt porté aux questions liées à l'exploitation.

En juillet 1998, Vivendi annonce la signature d'un accord avec la ville de Chengdu, capitale de la province de Sichuan, pour ce qui peut être considéré comme le premier contrat de type *Build Operate Transfer* (BOT)¹ de production d'eau potable en Chine. Ce contrat concerne la construction et l'exploitation d'une station de production d'eau potable d'une capacité de 400 000 m³/jour, dont le coût est estimé à 200 M\$. Elle vient renforcer d'autres installations déjà existantes (exploitées par les services municipaux) et vise à faire face à l'accroissement de la demande en eau potable d'une population estimée à 2,3 millions d'habitants. La ville de Chengdu devient ainsi la ville de référence pour ce type d'opération en Chine, qui marque le passage d'une gestion administrée à une économie où le marché est plus présent. Cela symbolise en outre le renforcement de la présence de Vivendi sur les marchés d'Asie. Pour autant, malgré son caractère exemplaire, cette opération va mettre en lumière les difficultés liées à la transition entre une architecture institutionnelle et une autre. Le système de décision « à la chinoise »² laisse progressivement la place à un système de « marché » reposant sur une autonomie des entreprises, un cadre comptable approprié et une attention portée aux conditions économiques, techniques et financières de l'exploitation des services urbains.

Les premières discussions ont lieu en décembre 1996. Les autorités chinoises considèrent qu'un opérateur étranger joue avant tout un rôle de banquier, apportant des financements plus que des compétences ou un savoir-faire technique en matière d'exploitation. Ce qui les conduit à définir totalement les spécifications techniques, sans laisser de marge de manœuvre à l'entreprise. Il a donc fallu faire un patient travail d'explication auprès des conseillers techniques locaux. Ceux-ci ne connaissent qu'imparfaitement les montages contractuels utilisables pour ce genre d'opération et les entreprises étrangères qui viennent les solliciter. Ils doivent donc faire l'apprentissage de relations et d'organisations qui s'écartent d'un système économique administré. Durant l'année 1997, l'équipe réduite de Vivendi s'est efforcée de convaincre de la pertinence et de l'intérêt économique des solutions techniques novatrices qu'elle

proposait (par rapport aux standards chinois), en prenant le risque de ne pas suivre les normes utilisées habituellement par les autorités. Ce faisant, Vivendi a fait le pari que cette liberté de proposition par rapport au cahier des charges, qui n'a jamais été formellement acceptée, ne l'écartera pas de la sélection finale.

La sélection s'est étendue sur un an de juillet 1997 (étape de préqualification) à juillet 1998 (accord final). Puis il a fallu encore neuf mois pour boucler le dossier financier. Le protocole de sélection suivi par Chendgu s'inscrit parfaitement dans un esprit visant à sélectionner l'offre la plus avantageuse au moyen d'une procédure de mise en concurrence qui se décompose en plusieurs étapes : appel d'offres international, préqualification, remise des offres, examen et classement, négociation avec le lauréat. Le critère principal de sélection était de choisir une solution technique en maintenant le prix de l'eau. Huit grands groupes ont répondu : la ville a attiré les meilleurs candidats sur la scène internationale. Cette procédure est longue et coûteuse. Vivendi a dépensé environ 3 M\$ pour monter le dossier de candidature.

Entre mars et juillet 1998, jour de la signature du contrat, s'ouvre une période de négociation entre les parties, qui se révèle assez difficile. Ces négociations impliquent plusieurs types d'intervenants chinois (autorités nationales et locales), alors que Vivendi n'y est pas directement impliquée. Puis, après cette période, il a fallu organiser le montage de l'opération, à savoir créer les différentes sociétés, mobiliser les fonds, passer les contrats de construction, et ceci dans un délai de neuf mois. La construction proprement dite s'étalera sur trente mois, puis l'exploitation de la station sur 15 ans $1/2$ (soit une durée totale de 18 ans). Le montage du projet est assez complexe, faisant appel à plusieurs partenaires (Vivendi et ses associés), nécessitant le recours à plusieurs emprunts, la création d'une société de projet (maître d'ouvrage, elle passe des contrats avec une société de construction) et d'une société d'exploitation.

En cas de dépassement des dépenses de construction nécessitant un réexamen de l'accord (augmentation des montants empruntés auprès des banques), les règles administratives chinoises, complexes et relativement rigides, risquent de créer des difficultés et des frictions entre les autorités et les entreprises. Cependant, le caractère « grande entreprise intégrée » de Vivendi (qui intervient aussi bien en tant que constructeur qu'exploitant) peut donner une certaine souplesse face à ces risques d'aléas. L'intégration des différentes composantes d'un même projet au sein du même groupe rend moins délicat l'ajustement des résultats à chaque étape. Gageons que Vivendi aura besoin de l'ensemble de ses ressources internes et de ses capacités d'adaptation pour faire l'apprentissage dans la durée de ses relations avec les autorités locales.

2. Les déchets à Hong-Kong

Une réalisation technique strictement encadrée

À bien des égards, la gestion des déchets à Hong-Kong représente un cas de figure exceptionnel. Voilà une ville de très haute densité (5,8 millions d'habitants occupant un territoire de 1000 km²) qui connaît depuis longtemps une forte croissance démographique, dont les habitants ont des revenus élevés et qui est la plaque tournante