

Services urbains et développement durable

L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde

Rapport de synthèse rédigé par
Christophe Defeuilley et Dominique Lorrain

Ministère de l'Équipement,
des Transports
et du Logement.
Direction des Affaires
Économiques
et Internationales.

Institut de la Gestion
Déléguée
(IGD).

Institut des Sciences
et des Techniques
de l'Équipement et de
l'Environnement pour
le Développement
(ISTED).

Avant-propos

Dans le courant de 1998, le ministère des affaires étrangères (ministère délégué à la coopération) a demandé à l'ISTED d'animer une réflexion permettant de préciser les possibilités offertes par la restructuration des services urbains pour la maîtrise du développement des villes. Cette réflexion avait pour but, dans un contexte où de nombreux organismes internationaux cherchent à favoriser un mouvement de privatisation ou de mise en concession des services urbains, de mettre en lumière les éléments essentiels de l'expérience française dans ce domaine, en s'appuyant sur le savoir-faire des acteurs publics et privés.

Un groupe de travail a été constitué pour ce faire, dont j'ai assuré la présidence avec l'efficace collaboration de Chantal Barbieux, alors responsable du « pôle Villes » de l'ISTED. Ce groupe qui, associait des représentants de l'Etat, des chercheurs et des opérateurs publics ou privés s'est réuni une dizaine de fois.

Il a essentiellement appuyé ses débats sur une étude, réalisée sous la direction de Dominique Lorrain, visant à établir une analyse détaillée de six expériences de gestion déléguée de services urbains, dans des domaines et des contextes organisationnels et géographiques différents.

Les apports de ces six monographies sont apparus suffisamment riches et cohérents pour justifier qu'une synthèse en soit tirée qui, s'appuyant sur ces analyses concrètes, en dégage des traits généraux sur les aspects les plus caractéristiques - et parfois les plus ambigus - de la gestion déléguée. C'est cette synthèse qui est ici publiée.

La nature et l'ampleur de la délégation, l'organisation et l'efficacité de la régulation, l'équilibre et les capacités d'évolution du cadre d'action mis en œuvre, l'accès aux services des populations à bas revenus sont autant d'enjeux identifiés et validés dans le cadre des travaux menés par le groupe.

Jean-Michel Étienne

Sous-directeur du bâtiment et des travaux publics à
la Direction des Affaires Économiques et Internationales ■

Services urbains et développement durable

Expériences de gestion déléguée

L'explosion des besoins et les limites de la capacité de financement des pouvoirs publics font peser des contraintes nouvelles sur la gestion des services urbains. Des formes d'organisation originales se développent, à partir d'une implication accrue des entreprises privées. Bien conçues, ces nouvelles modalités d'action permettent d'apporter des réponses appropriées aux besoins des habitants en matière d'accès aux réseaux, de qualité du service et de protection de l'environnement. Cependant, si le partenariat public/privé dessine un nouveau cadre général, il n'existe pas de modèle unique reproductible, mais des solutions adaptées à des situations locales et à des problèmes particuliers.

Les défis à surmonter sont nombreux : concilier investissements et rentabilité avec l'accès aux services pour les plus démunis, assurer l'implication d'un opérateur privé (souvent étranger) dans un contexte local dont il faudra faire l'apprentissage, créer les conditions d'une régulation efficace, satisfaire aux exigences d'un développement durable. L'étude approfondie de six expériences de gestion des services urbains¹ permet de tirer des enseignements de portée générale, destinés à mettre en lumière certains écueils à éviter dans la conception des cadres de régulation et la conduite des contrats.

1
Eau à Chengdu (Chine), déchets à Hong-Kong, eau et électricité en Côte d'Ivoire, électricité au Brésil, eau à Buenos Aires (Argentine), Energie à Prague (République)

Services urbains, les enjeux de la délégation

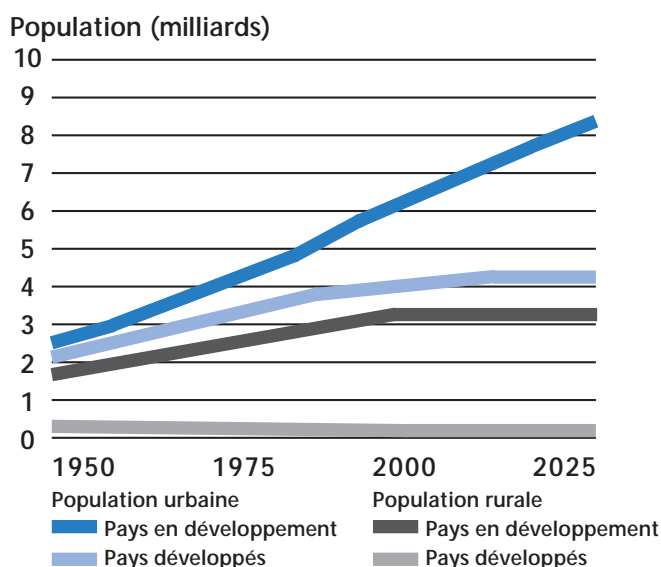
1. Limites de la gestion publique

Dans la plupart des agglomérations des pays en développement, la gestion publique des services urbains s'avère difficile. Avec l'augmentation des besoins, la croissance démographique et l'exode rural, les villes doivent satisfaire un nombre toujours plus important d'habitants, ce qui nécessite l'extension des réseaux et la construction d'infrastructures nouvelles. Les villes millionnaires se multiplient : 157 en 1975, 320

en 2000. Le nombre des agglomérations d'au moins huit millions d'habitants (les *mégalo*poles) est passé de 2 en 1950 (New-York et Londres) à 23 en 1995. Sur ce total, 17 sont situées dans des pays en développement. En 2015, on estime que ces mégalo

Évolution de la population mondiale (1950-2015).

Source :
World Resources Institute, 1999.



Trois difficultés majeures se conjuguent : la faiblesse des ressources, des problèmes de gestion conduisant à la détérioration de la qualité du service, l'absence d'opérateurs locaux détenteurs de la maîtrise technique nécessaire pour mener à bien des opérations d'envergure.

La faiblesse des ressources financières publiques disponibles a souvent fait prendre du retard dans la remise à niveau des réseaux urbains. Par exemple, l'agglomération de Buenos Aires, forte de 11 millions d'habitants, avait au début des années 90 un réseau de distribution d'eau couvrant seulement six millions de personnes. Et qui avait peu évolué depuis la seconde guerre mondiale. L'épuration des effluents domestiques et industriels était quasiment inexistante, avec une seule station de 300 000 équivalent/hab. Le Brésil, pays en forte croissance, doit satisfaire des besoins énergétiques importants (au risque de créer des goulots d'étranglement). Ces besoins, pour être couverts, nécessitent la réalisation de travaux d'extension des réseaux de transport et de distribution, et la construction de nouvelles centrales de production, pour un coût global estimé à 64 Md\$ sur la décennie 1995-2005. Les exemples de cet ordre pourraient être multipliés.

Avec le manque de ressources, les habitudes prises dans des situations de monopole non « contesté » peuvent expliquer la dégradation de la qualité du service rendu par les opérateurs publics. Le peu d'attention porté à la gestion de la clientèle, le maintien d'un personnel sur-dimensionné, des délais d'intervention importants ou des faibles taux de recouvrement des factures ont pu conduire à la fois à restreindre les capacités financières des compagnies publiques et à défavoriser certains types d'utilisateurs. Ainsi,

les premières actions de la *SODECI* en Côte d'Ivoire (distribution d'eau), d'*Aguas Argentinas* à Buenos Aires (distribution d'eau et assainissement) ou de *Light* à Rio de Janeiro (distribution d'électricité), ont-elles été tournées vers la rationalisation de la gestion commerciale du service et le management interne des entreprises.

A ces deux contraintes s'ajoute parfois *l'absence d'opérateurs publics nationaux* susceptibles de réaliser et de conduire des projets mettant en jeu des technologies sophistiquées. Il faut alors faire appel à des groupes internationaux qui maîtrisent les techniques adéquates. Ainsi, lorsqu'il s'est agi de construire et d'exploiter des sites de décharge des déchets respectant les normes les plus strictes, la ville de Hong-Kong a-t-elle préféré faire appel à des firmes privées reconnues au niveau international (Waste Management, BFI et SITA), plutôt qu'à des acteurs locaux. Dans la compétition internationale entre grands groupes, les firmes françaises s'avèrent particulièrement bien placées.

Quelques grands contrats de firmes françaises à l'international

- **Sénégal.** La SAUR (groupe Bouygues) remporte en 1996 un contrat pour distribuer l'eau au Sénégal (3,5 millions d'habitants concernés).
- **Casablanca (Maroc).** Suez-Lyonnaise signe en 1997 un contrat de 30 ans pour la distribution de l'eau et de l'électricité (3,5 millions d'habitants, 18 milliards de francs d'investissement prévus).
- **Gabon.** Vivendi remporte en 1997 la concession de l'eau et de l'électricité au Gabon (1,5 millions d'habitants concernés).
- **La Paz (Bolivie).** Suez-Lyonnaise obtient en 1997 un contrat de 30 ans portant sur la distribution d'eau et l'assainissement de la capitale bolivienne (1,3 million d'habitants, 360 M\$ d'investissements prévus).
- **Budapest (Hongrie).** Vivendi et Suez-Lyonnaise obtiennent respectivement en 1997 les marchés de la distribution et du traitement de l'eau.
- **Jakarta (Indonésie).** La production et la distribution de l'eau de la zone ouest de Jakarta est confiée en 1997 à Suez-Lyonnaise pour 25 ans (5 millions d'habitants, 300 M\$ d'investissements prévus les cinq premières années).
- **Berlin (Allemagne).** En 1999, Vivendi est désigné vainqueur de l'appel d'offres pour la reprise de la société berlinoise d'eau et d'assainissement pour 3,3 MdDEM (3,5 millions d'habitants desservis).
- **Santiago du Chili (Chili).** Suez-Lyonnaise remporte en 1999 la privatisation de la société d'eau desservant Santiago (5 millions d'habitants).

2. Délégation et régulation

L'ouverture au privé est une tendance de fond dans les pays en développement. Entre 1990 et 1995, le financement privé des infrastructures dans les pays en développement est passé de 2,7 Md\$ à 37 Md\$. En 1994, les gouvernements de trente pays en développement ont cédé au secteur privé 75 compagnies exerçant des activités de service public pour une valeur totale de 10,1 Md\$.

Année	Montant	Nombre de firmes privatisées
1989	2,8	11
1990	6	32
1991	6,8	41
1992	9,8	63
1993	4,4	90
1994	10,1	75

En Milliards de \$.
Source : Banque Mondiale, 1997.

Si le mouvement de délégation et de privatisation est général, les solutions retenues sont diverses. Le degré d'ouverture au marché, les critères de sélection, l'implication plus ou moins forte des instances internationales sont des éléments qui varient en fonction des objectifs poursuivis par les autorités publiques lorsqu'elles choisissent de faire appel au secteur privé.

L'organisation autour du contrat

Pour la *sélection*, le spectre est large. Cela va du schéma dans lequel l'opérateur privé est sollicité selon une procédure de gré-à-gré (sans appel d'offre ni publicité) et se voit doté d'une zone de desserte particulièrement importante (cas de la *SODECI* et de la *CIE* en Côte d'Ivoire), jusqu'aux procédures les plus ouvertes, dans lesquelles la préparation des projets, l'organisation des appels d'offres et la sélection des opérateurs répondent aux préconisations des organismes internationaux. C'est le cas des appels d'offres de Chengdu en Chine (production d'eau potable), de Buenos Aires (distribution d'eau et assainissement), de la distribution d'électricité au Brésil et de Hong-Kong (déchets).

En ce qui concerne *le choix du partenaire privé*, les autorités publiques ont souvent recherché des firmes réputées sur le plan international et dotées d'assises techniques solides. Dans ce cas, elles privilégient le développement de partenariats stratégiques durables. Néanmoins, elles ont pu quelquefois choisir des entreprises ayant plutôt un profil financier, qui investissent dans des opérations puis cherchent à réaliser un tour de table comprenant des firmes ou des équipes capables d'apporter la compétence d'opérateur qui leur manque. Ce cas se rencontre en particulier lorsque les autorités publiques cherchent avant tout à maximiser les revenus dégagés par l'ouverture au secteur privé.

La définition des principaux *traits caractéristiques des contrats* constitue un autre élément déterminant. Même si leur qualification juridique dépend des législations nationales en vigueur, les contrats examinés renvoient à des cas de délégation (à prendre au sens large du terme). La durée de ces contrats varie entre 15 ans et 50 ans, en fonction des investissements à réaliser, de la nature des services et des exigences des pouvoirs publics. Ainsi, les 50 ans du contrat entre SITA et les autorités de Hong-Kong s'expliquent par l'incorporation d'une période « d'after-care » de 30 ans (remise en état du site et suivi de son évolution) après la phase d'exploitation proprement dite du site de mise en décharge. Les contrats prévoient plusieurs formules de rémunération. Elles sont définies de manière à inciter l'opérateur à dégager des gains de productivité et à faire à des efforts pour améliorer la gestion commerciale du service. Une partie des gains réalisés est transférée aux usagers sous forme de modération, voire de baisse des tarifs.

Un exemple de contrat : la distribution d'électricité au Brésil

Le gouvernement brésilien instaure en 1995 une nouvelle réglementation concernant les concessions de distribution. Les principaux éléments sont les suivants :

1. La délégation au secteur privé est précédée d'une ouverture à la concurrence passant par l'organisation d'un appel d'offres. La sélection se fait sur la base du prix de reprise de la concession et sur les caractéristiques techniques de la proposition.
2. La durée du contrat est fixée à 30 ans. Une fois cette période achevée, un nouvel appel d'offres est organisé.
3. Le service doit répondre aux conditions de continuité, d'efficacité, de sécurité, d'adaptation, de traitement « courtois » des usagers, de modicité des tarifs.
4. Les usagers disposent du droit de bénéficier d'un service « adéquat », de recevoir les informations nécessaires à la défense des intérêts individuels et collectifs, de communiquer aux autorités compétentes les éventuels actes et pratiques illicites de l'entreprise concessionnaire.
5. L'entreprise concessionnaire doit se soumettre aux contrôles détaillés et périodiques de ses activités par l'agence de régulation. L'ajustement du prix se fait selon une formule de remboursement partiel des coûts, inscrite dans le contrat.
6. Des pénalités sont prévues en cas de manquement aux obligations contractuelles et réglementaires. Cela peut aller de simples amendes à l'annulation de la concession.

Régulateur-régulé

La régulation est au cœur des modalités de fonctionnement des services urbains. A la fois garante de la bonne marche du service, de la défense des intérêts des usagers et de la rentabilité des opérateurs privés, elle doit concilier des missions parfois contradictoires. Pour cela, différentes formules et modalités d'action sont expérimentées.

La première variable à considérer est *le degré d'indépendance* du régulateur. Cette indépendance peut être très faible lorsque la régulation est intégrée à la structure concédante, le pilotage des services urbains se faisant à l'intérieur même des services administratifs ou techniques de l'appareil d'Etat (voir le cas de la Côte d'Ivoire). Ou lorsque le régulateur, bien que formellement séparé des pouvoirs publics, n'est pas pour autant doté des moyens techniques et financiers suffisants, et de la légitimité nécessaire pour occuper un espace significatif dans le débat public. Dans ce cas, la régulation peut s'avérer difficile à organiser.

L'épisode de la renégociation du contrat de distribution d'eau et d'assainissement de Buenos Aires en 1997 en donne une bonne illustration. Face à un régulateur indépendant, mais de peu de poids politique, les discussions en vue de parvenir à un compromis sur la mise au point de certaines modifications contractuelles se sont réalisées dans un climat conflictuel. Une porte de sortie a été trouvée, mais après que toutes les voies de recours normales eurent été épuisées. Le manque d'indépendance réelle du régulateur (qu'elle soit ou non formellement acquise) pèse sur la gestion en rendant plus délicates les phases de discussion post-contractuelles. A contrario, les exemples de l'électricité au Brésil et de la mise en décharge à Hong-Kong indiquent que des instances de régulation dotées de pouvoirs clairement identifiés, de compétences reconnues et d'une certaine indépendance, influent positivement sur la relation contractuelle et réduisent les incertitudes qui pèsent sur la gestion des services urbains. Au Brésil, l'indépendance de l'instance de régulation est entrée progressivement dans les faits parce qu'elle a su trouver sa place dans les débats, défendre ses intérêts et se démarquer des pouvoirs publics.

La deuxième caractéristique forte de la régulation est *l'étendue de ses pouvoirs*. Selon les situations, les instances de régulation peuvent avoir des prérogatives importantes ou bien légères. Elles ont quelquefois des possibilités de contrôle et d'action très larges vis-à-vis des opérateurs privés. C'est le cas de Hong-Kong, de Buenos Aires et du Brésil. Les régulateurs y possèdent de fortes capacités de contrôle, organisent une vigilance des activités des opérateurs, leur demandent des informations détaillées et sont en mesure d'infliger des sanctions. La régulation veille aussi à ce que les obligations des opérateurs soient strictement respectées. Tantôt ce sont les moyens qui font l'objet d'une attention particulière (plan d'investissement, techniques utilisées), tantôt ce sont les résultats qui sont mesurés, contrôlés et comparés aux objectifs (qualité, extension des réseaux). Les droits des usagers constituent souvent une des priorités affichées des régulateurs, qui doivent veiller à ce qu'ils soient informés, dépannés, connectés selon les conditions prévues dans les documents contractuels. La régulation se fait ici très présente : les activités des opérateurs sont suivies de près.

Ce n'est cependant pas toujours le cas. Les instances de contrôle peuvent quelquefois exercer une vigilance plus distante, moins précise, en accordant un degré de liberté plus important aux opérateurs. Dans ce cas, les autorités publiques font le choix de privilégier des relations moins formelles. Dès lors, l'esprit du contrat, la confiance et le partenariat comptent autant que la lettre de l'engagement contractuel. C'est par exemple l'option qui a été prise en Côte d'Ivoire. Ces différentes configurations renvoient à deux grands modèles de régulation, qui co-existent sur le plan international. Le modèle anglo-saxon d'une régulation effectuée par une agence spécialisée, « à distance de bras », et le modèle français, qui donne plus de crédit aux relations contractuelles, à la confiance et au partenariat.

Typologie des modes de régulation	Régulation par agences spécialisées	Régulation contractuelle	Les deux « types » de régulation
Indépendance	Forte	Faible	
Informations	Détaillées	Générales	
Contrôle et suivi	Avec indicateurs	A partir de problèmes	
Sanctions	Clairement définies	Pas spécifiées	
Degré de liberté	Encadré	Important	
Qualité	Normalisée	Non-normalisée	
Relations	Formelles	Partenariat, confiance	
Exemples	Hong-Kong, Buenos Aires Électricité au Brésil	Électricité et eau en Côte d'Ivoire	

L'action de Suez-Lyonnaise à Buenos Aires

Depuis 1993 et la signature du contrat de concession à Buenos Aires, l'action du consortium d'entreprises mené par Suez-Lyonnaise des Eaux a déjà permis des améliorations significatives :

- Hausse du taux de satisfaction de la clientèle, désormais supérieure à 90 %, grâce à l'ouverture de points d'accueil et la création d'un service téléphonique fonctionnant 24 heures sur 24.
- Amélioration de la gestion technique du réseau : 90 % des cas de fuite et de manques d'eau sont résolus en moins de 48 heures.
- Progression de 20 % du taux de recouvrement des factures individuelles dans les quartiers les plus importants. Remise en ordre du fichier clients, réduction des impayés.

3. Les défis

La diversité des solutions adoptées dans la gestion des services urbains, les multiples formes prises par le couple délégation-régulation, aboutissent à des résultats contrastés. Alors que certains contrats s'engagent sur de bonnes bases, d'autres se négocient dans des conditions difficiles, voire se soldent par un échec. Le fonctionnement quotidien fait apparaître des problèmes et ouvre des questions qui n'avaient pas été envisagées : l'effet de l'ouverture au privé sur les structures industrielles, la régulation confrontée à des modifications des schémas d'organisation des entreprises, la gestion des phases cruciales de renégociation, l'apprentissage du cadre institutionnel local, la place des usagers, le respect de leurs droits, l'accès aux réseaux des populations démunies, etc. Face aux problèmes soulevés, une hiérarchisation des questions importantes s'impose. Quatre facteurs, qui constituent autant de défis à relever, forment le cœur des conditions à réunir pour assurer une gestion équitable et efficace des services urbains.

Un cadre d'action équilibré et évolutif

Pour que les services urbains puissent être délivrés dans les meilleures conditions, que les réseaux se développent et les investissements se réalisent, il est préférable de bénéficier d'un cadre d'action équilibré et évolutif. Par cadre d'action, on entend l'ensemble des institutions, des règles et des pratiques qui jouent un rôle dans les contrats et la régulation. Le cadre d'action doit être stable pour réduire les risques encourus par les opérateurs, faciliter leur compréhension de mécanismes qu'ils n'ont pas l'habitude de rencontrer (dans le cas courant où ils ne sont pas originaires du pays concerné) et leur permettre de bénéficier d'une certaine prévisibilité. Le « couple » opérateur/régulateur devra être équilibré pour éviter qu'un acteur prenne le pas sur les autres et impose ses vues. Dans le cas contraire, on risque fort de rencontrer des situations de blocage, d'incompréhension ou de frictions récurrentes entre les différents intervenants (firmes privées, autorités publiques, usagers, etc.). Les exemples du programme « Prague Ville Propre », de Chengdu et de Buenos Aires montrent l'importance de ce paramètre dans la conduite des projets et le fonctionnement des contrats.

Le cadre d'action doit être évolutif, c'est-à-dire être perméable à des ajustements. Les obligations des opérateurs comme les principes de régulation doivent pouvoir évoluer au gré des besoins. Cela permet d'éviter que les règles de régulation perdent en efficacité devant une réalité changeante. Cela facilite aussi la gestion des situations de crise lorsqu'un événement imprévu survient et met à mal la poursuite du contrat¹. *Une porte de sortie* doit toujours être aménagée, afin de ne pas construire une relation régulateur/régulé totalement fermée, où la négociation - y compris informelle - n'aurait pas de place. En effet, la négociation peut s'avérer être une procédure efficace d'apaisement des tensions et de résolution des conflits. Dans un contexte stable mais évolutif, l'apprentissage et l'adaptation mutuelle pourront se réaliser dans de bonnes conditions.

Une régulation efficace

Une fois l'articulation entre intérêts privés, contexte institutionnel et prise de décision publique assurée, il reste à faire en sorte que la gestion des services urbains satisfasse aux exigences de transparence et de rationalité économique et industrielle. En premier

1
Cela peut-être le cas lorsqu'une clause du contrat a été mal appréciée ou mal négociée, ou si un contrat de long terme doit être revu, pour mieux répondre aux exigences du moment ou à des changements techniques importants.

lieu, il convient de se prémunir contre les effets potentiellement négatifs de l'ouverture au marché et de la régulation sur la structure industrielle. Un cadre d'action qui favorise l'émiettement des structures et la constitution d'alliances de circonstance, comme c'est le cas au Brésil dans le secteur de la distribution de l'électricité, n'est pas la meilleure garantie pour que la gestion des services se réalise sur la durée dans des conditions satisfaisantes. En second lieu, il faut éviter les risques éventuels de collusion ou de capture qui peuvent jouer au détriment des usagers et de l'intérêt général en aboutissant à la détérioration de la qualité du service et à l'absence de maîtrise des prix.

Dans cet esprit, plusieurs mécanismes peuvent être utilisés :

- Définir les procédures d'appel au marché qui ne répondent pas à une logique purement financière (en cherchant à maximiser le prix de vente), mais intègrent des préoccupations industrielles.
- Instaurer des procédures de suivi et de contrôle qui permettent au régulateur d'observer l'opérateur, de comprendre son fonctionnement (ses exigences et ses contraintes) et le bien-fondé de ses demandes.
- Procéder à la mise en place de procédures d'évolution et d'actualisation des tarifs ayant un caractère incitatif. En veillant à ce que les gains de productivité réalisés par l'entreprise soient en partie transférés aux usagers.
- Evaluer les performances de l'opérateur en utilisant les informations dont dispose le régulateur pour procéder à un *benchmarking*.
- Utiliser la concurrence pour inciter les opérateurs à donner le meilleur de leurs possibilités aux conditions financières les plus avantageuses pour les usagers.

Ces mécanismes, utilisés ensemble ou séparément, peuvent aussi bien participer à une régulation « à distance de bras » ou « contractuelle ». Ils ne sont pas incompatibles avec la volonté de créer les conditions d'un véritable partenariat avec l'opérateur. C'est la manière dont ils sont utilisés (formellement ou non, comme des indicateurs de performance intangibles ou comme repères dans les négociations) par les instances de régulation qui fait la différence. En tout état de cause, ils seront nécessairement les bienvenus pour éviter qu'une situation initiale de partenariat basée sur la confiance n'aboutisse au fil du temps, et par manque de vigilance, à ce que les pouvoirs publics perdent le contrôle de la gestion des services urbains.

L'accès aux services des populations à bas revenus

Le troisième défi à relever est d'assurer l'accès des réseaux aux populations les plus démunies. Dans la plupart des pays en développement, une partie non-négligeable de la population n'est pas en mesure de payer les factures d'eau ou d'électricité ni a fortiori de financer les investissements nécessaires à l'extension des réseaux. Selon le *World Resources Institute*, les agglomérations des pays en voie de développement comptent entre 25 % et 50 % d'habitants à bas revenus n'ayant pas accès aux services urbains de base (ou dans des conditions dégradées). On estime qu'une grande partie des habitants n'ayant ni accès à l'eau potable, ni à l'assainissement (1 milliard et 2,9 milliards d'individus respectivement) vit en milieu urbain défavorisé.

Dans un contexte de gestion privée, où l'opérateur doit être en mesure de rentabiliser son investissement, il n'est pas possible de délivrer le service gratuitement ou de ne pas recouvrer les factures sans courir le risque de mettre en péril l'équilibre financier du contrat. Cependant, il n'est pas non plus envisageable de laisser les populations à bas revenus sans accès aux réseaux, ce qui ne peut que renforcer l'exclusion et la marginalité, donc freiner le développement. Une rentabilité gagnée en partie par la réduction des tarifs sociaux et la diminution des investissements irait clairement à l'encontre de l'intérêt collectif. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de concilier ces deux exigences de rentabilité et de desserte de ces populations peu ou pas solvables.

La première des solutions peut être trouvée en améliorant la gestion commerciale du service et en maîtrisant les dépenses, via des mécanismes d'incitation adéquats. De cette manière, il est possible de dégager des ressources supplémentaires, pour une population desservie identique, qui pourront être affectées en priorité aux ménages à bas revenus. A la condition que les instances de régulation et l'opérateur soient prêts à orienter une partie des efforts consentis vers cette frange de la population. Un second élément de réponse est d'imaginer des outils commerciaux et techniques spécifiques, adaptés aux populations démunies. Un des mécanismes à envisager est la péréquation, qui permet de mutualiser les charges afférentes à l'extension des réseaux (par exemple en organisant une péréquation tarifaire). En général, ce sont les populations des périphéries qui cumulent à la fois la pauvreté et l'absence d'accès aux réseaux. Il est difficilement imaginable de faire payer à ces populations les coûts liés au raccordement de leurs quartiers, comme le cas de Buenos Aires l'a montré. Il faut donc étaler les dépenses et les faire supporter non seulement aux nouveaux ménages raccordés, mais aussi aux autres, c'est-à-dire à l'ensemble de la population comprise dans le périmètre du contrat. D'autres solutions existent, comme le tableau suivant le montre.

Solutions financières pour faciliter l'accès des populations les plus pauvres

	Tarif	Branchements compteurs	Infrastructure (réseaux second)	Travaux sur terrains privés
Péréquation	✗			
Tranche sociale	✗			
Modalités paiement		✗	✗	
Participation main d'œuvre		✗	✗	
Subventions		✗	✗	✗
Branchements sociaux		✗		
Fonds de travaux			✗	
Micro-prêts		✗	✗	✗
Prépaiement	✗			
Tontines		✗		✗

Source : Suez-Lyonnaise, 1999.

Bien entendu, ces solutions restent exploratoires et ne permettent pas de donner une solution globale au problème considéré. Il est certain que l'intégration de populations à faibles revenus, dont le nombre est en augmentation dans les agglomérations urbaines, constitue le défi majeur qui se pose aux opérateurs privés et aux pouvoirs publics.

Contribution des services urbains au développement durable

Les services urbains sont, à bien des égards, des éléments centraux de toute politique de développement durable dans les villes. Ils contribuent à ce que le développement actuel ne se fasse pas au détriment des générations futures. Au contraire, la modernisation et l'extension des réseaux d'eau, d'assainissement, de transports urbains ou de distribution d'électricité participent à un développement urbain qui engage l'avenir et essaye de prendre en compte les évolutions futures des besoins et les mouvements de population. Ces services peuvent avoir des effets d'entraînement pour le développement actuel des activités économiques, tout en permettant de sauvegarder les conditions du développement futur (en contribuant à améliorer la qualité de vie, à protéger les ressources et à diminuer les pollutions). Une agglomération qui sacrifierait la modernisation de ses services urbains pour réduire les charges pesant sur les usagers et augmenter à court-terme leur pouvoir d'achat ferait un bien mauvais calcul. Elle contribuerait à saper les bases de son développement futur.

Les autorités publiques et les opérateurs des services urbains doivent répondre à ce défi du développement durable. Pour cela, il leur est nécessaire d'inscrire leurs actions et leurs prises de décisions dans une perspective de long terme, seule capable de donner un sens concret à cette exigence de développement durable. En premier lieu, le cadre d'action et la régulation doivent laisser ouvertes des possibilités d'adaptation et d'évolution des services. Une gestion qui favoriserait un respect à la lettre des engagements contractuels risquerait de rendre difficile toute tentative visant à modifier le service pour répondre aux évolutions démographiques ou socio-économiques. La modularité du cadre d'action est une condition *sine qua non* pour que les services urbains s'organisent et se développent en accompagnant les évolutions structurelles qui traversent les agglomérations urbaines. En second lieu, les autorités et les opérateurs doivent s'assurer que leurs choix techniques sont adaptés au contexte et aux besoins à fournir. Il est nécessaire que les techniques soient choisies de telle manière qu'elles ne puissent pas créer un phénomène de « verrouillage », empêchant ou rendant coûteux le passage à une génération de techniques plus efficaces.■

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 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.

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.

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

1

Ce type de contrat confie à l'opérateur le soin de définir, construire (en trouvant les financements adéquats) et gérer les infrastructures nécessaires au service déterminé par la collectivité organisatrice.

d'un commerce international de marchandises. On y produit des volumes de déchets importants et croissants (16 000 tonnes par jour environ en 1996, le double en 2006), alors que les contraintes environnementales, géographiques et physiques (densité, humidité) sont très fortes. L'expérience du contrat DBO (*Design Build Operate*)¹ de la troisième décharge de Hong-Kong impliquant le groupe SITA (filiale déchets de Suez-Lyonnaise) fait figure d'opération de référence. Ce contrat est riche d'enseignements à la fois parce qu'il requiert des compétences techniques importantes, et parce qu'il se situe dans un environnement de régulation original, dans lequel les autorités publiques se donnent des moyens importants pour contrôler et suivre les activités de l'entreprise privée. L'expérience a toutefois une limite : la régulation, rigide et strictement définie, fait face à des opérateurs en mouvement, dont les dynamiques d'évolution peuvent lui échapper.

Les autorités de Hong-Kong, conscientes des contraintes pesant sur la gestion des déchets de leur territoire, décident d'établir un plan de traitement des déchets pour la période 1989-2000. Ce plan comprend la création de trois grands sites de décharges, représentant les principaux sites de stockage pour les vingt prochaines années. Ces décharges sont alimentées par des stations de transfert. Les nouvelles décharges et les stations de transfert sont privatisées à partir de contrats de type *Design Build Operate*. Des appels d'offres internationaux sont organisés, à partir d'un cahier des charges strict, laissant toutefois ouvertes quelques options techniques (plan d'excavation du site, plan de stockage). Seules les grandes firmes internationales ayant une solide réputation et une expérience reconnue ont pu faire des offres. Chacune des trois décharges est revenue à un groupe différent : Waste Management Inc. (décharge de Sent), SITA (décharge de Nent) et BFI (décharge de Went). Le contrat de Nent s'étend sur une période de 50 ans : trois ans de travaux, 17 ans d'exploitation et 30 ans « d'after-care » (remise en état du site et suivi de son évolution). L'exploitation a débuté en juin 1995. Le montant du contrat est de 2 610 MHK\$, dont 2 006 MHK\$ pour l'exploitation. L'aire de stockage s'étend sur 63 hectares, la décharge est calibrée pour recevoir 35 millions de m³ de déchets, la hauteur maximum de déchets empilés pourra atteindre 140 mètres.

Les autorités s'entourent de fortes garanties : notamment le transfert d'un montant très important d'argent, jouant le rôle de caution, utilisé pour éviter que l'entreprise, une fois la période d'exploitation terminée, ne respecte pas ses engagements « d'after-care » et laisse la décharge en l'état aux autorités publiques. Les relations contractuelles sont encadrées de manière rigoureuse. En premier lieu, l'entreprise n'a en face d'elle qu'un interlocuteur (l'*Environmental Protection Department*) qui concentre dans ses mains tous les pouvoirs de la tutelle. En second lieu, l'*Environmental Protection Department* exerce un contrôle strict, qui requiert l'emploi à plein temps d'une personne du côté de l'entreprise. Huit personnes de l'*Environmental Protection Department*, assistées d'un consultant indépendant rémunéré, réalisent un contrôle permanent sur le site. Leur travail consiste à vérifier le respect des normes environnementales, en réalisant un suivi et des prélèvements réguliers, notamment sur les lixiviats. Si les standards de qualité ne sont pas respectés, la redevance à la tonne peut être diminuée. En complément de ce travail de contrôle sur le site, les inspecteurs font des visites régulières aux riverains (habitants, conseils municipaux) pour avoir leur point de vue et

détecter tout problème éventuel (odeurs, nuisances, etc.). En troisième lieu, les activités de gestion du contrat et de contrôle sont séparées au sein de l'*Environmental Protection Department* (ce sont deux départements distincts). Cette séparation a l'avantage d'inciter les agents chargés du suivi du contrat à être rigoureux sous la pression des contrôleurs travaillant sur le terrain.

Ce cadre de régulation qui a le mérite d'être clair et rigoureux, n'est pas sans défaut. Le coût du dispositif est élevé (il est répercuté sur le prix de la mise en décharge) et il est relativement mal armé pour faire face aux évolutions majeures qui ont lieu pendant l'exercice du contrat. Avec le rachat par SITA des activités internationales de BFI, l'instance de régulation se retrouve maintenant avec deux opérateurs au lieu de trois. La dévolution de chacune des décharges à trois opérateurs différents avait vraisemblablement pour objectif de réaliser une comparaison de leurs performances. Ce benchmarking, instrument puissant de régulation, aura moins de chances de fonctionner dans cette nouvelle configuration.

3. L'électricité au Brésil.

Un appel d'air considérable pour les firmes étrangères

Depuis 1995, le Brésil a entrepris une expérience radicale de restructuration et de libéralisation de l'ensemble de son secteur électrique. Par son poids économique régional, la taille de son marché et ses perspectives de croissance soutenue dans les années qui viennent, le Brésil représente un enjeu majeur pour les compagnies électriques désireuses d'étendre leur zone d'influence et d'accroître leur présence sur le plan international. Résumons les principales caractéristiques du secteur électrique brésilien : une très forte composante hydraulique, mais très éloignée des lieux de consommation ; une extension compliquée du réseau de transport, accentuée par la dimension continentale du pays ; un système de multi-propriété ; une demande en forte croissance qui devrait doubler en dix ans ; une grande diversité socio-économique.

Avant les réformes, le système brésilien était structuré autour d'Eletrobras, entreprise holding de l'Etat fédéral responsable de la coordination technique et financière de l'ensemble du secteur, ainsi que de la planification des investissements à long terme. Production et transport étaient assurés par quatre grandes compagnies inter-régionales, détenues par la holding Eletrobras. La distribution était globalement répartie entre une trentaine de compagnies publiques. Dans les années 80, le secteur électrique brésilien a dû faire face à des difficultés importantes, notamment sur le plan financier. Les charges des compagnies n'étaient pas compensées par les tarifs, dont le niveau était imposé par l'Etat. En 1993, le secteur était proche de la banqueroute, ce qui obligea l'Etat fédéral à intervenir. Il prit à sa charge 26 Md\$ de dettes consolidées des compagnies, conséquences directes des anciens tarifs.

C'est en 1995 que s'amorce la réforme du secteur électrique brésilien. Elle s'appuie sur les éléments suivants : 1/ la création d'une agence régulatrice indépendante ; 2/ le lancement d'un plan d'action devant relancer les investissements et l'interconnexion

avec les pays voisins ; 3/ la « privatisation » de la distribution, ou plus exactement la vente au secteur privé du droit d'exercer les activités de distribution pendant une période déterminée (les actifs restant propriété du secteur public) ; 4/ la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire, juridique et commercial. L'objectif général est d'aboutir à terme à un modèle « décentralisé et compétitif » d'organisation du secteur électrique. Au premier semestre 1998, après trois ans de privatisation, 59 % de la distribution, exprimés en termes d'énergie facturée, avaient été effectivement privatisés. Mi-98, 16 compagnies avaient été vendues. La mise en vente des premières compagnies publiques de production a été lancée durant l'été 1998, avec celle de Gerasul (10 % du marché de la production). Le processus devrait être achevé en 1999-2000, sauf pour le barrage d'*Itaipu* et pour les centrales nucléaires (qui représentent 20 % du marché).

Le gouvernement a choisi de privatiser les entreprises en vendant aux enchères la majorité (voire la totalité de leur capital) à une entreprise ou un groupe d'entreprises (organisé en consortiums). Le critère de sélection adopté par les pouvoirs publics se base sur la règle de l'enchère la plus élevée, utilisée pour permettre aux autorités brésiliennes de récupérer le plus possible d'argent. De ce point de vue, le processus de mise aux enchères est pour le moment couronné de succès puisque les autorités ont tiré 18,7 Md\$ de la reprise des compagnies publiques. Cela a été en grande partie rendu possible par une large ouverture aux entreprises étrangères, synonyme d'augmentation du nombre des candidats potentiels, d'apport de capacités additionnelles de financement et d'accroissement du prix de reprise.

La plupart des compagnies de distribution (11 sur 16) ont été rachetées par des consortiums comprenant des entreprises étrangères (détenant des parts significatives de l'ensemble ou qui en ont le contrôle). La majorité des grands opérateurs internationaux ont montré un intérêt pour le marché brésilien, ont soumissionné lors des appels d'offres et ont souvent accepté de surenchérir considérablement pour reprendre les compagnies de distribution. C'est le cas d'EDF, de groupes américains comme Houston, Enron ou AES, d'ENDESA, d'Iberdrola, de Tractebel ou d'EDP. On peut identifier deux grandes motivations d'entrée des firmes étrangères au Brésil : 1/ L'apprentissage de nouveaux métiers permettant de gagner en compétences sur des segments du secteur de l'électricité encore inexplorés : soit de l'amont (production) vers l'aval (distribution, voire commercialisation), soit de l'aval (production) à l'amont (ressource). Cela concerne les entreprises électriques qui veulent élargir leurs activités au sein du secteur, mais aussi les firmes qui viennent de secteurs voisins comme celui du gaz. C'est notamment le cas d'Enron, traditionnellement implanté sur le marché du gaz aux USA, qui diversifie ses activités en investissant dans la production et la distribution d'électricité dans de nombreux pays, y compris au Brésil. 2/ La recherche de nouveaux relais de croissance et le gain de nouveaux marchés, notamment pour les entreprises dont le potentiel de développement dans leur pays d'origine est limité (logique d'expansion horizontale). C'est le cas d'EDP, ENDESA, EDF ou de Tractebel. Le Brésil donne l'exemple d'une expérience où l'ouverture au secteur privé se traduit par une entrée massive de firmes étrangères, dont le principal objectif est de se positionner sur un marché en croissance. Cela induit un mouvement de recomposition industrielle générale du secteur, avec la co-existence de nombreux consortiums dont chacun regroupe

des entreprises ayant des intérêts, une histoire et des structures qui peuvent être profondément divergentes. Ces alliances, qui peuvent donner l'impression d'être le produit de circonstances et d'intérêts de court terme, représentent une base fragile et instable. Dans les années qui viennent, le cadre d'action de la régulation risque de pâtir de cette situation, se trouvant en partie désarmé face aux recompositions importantes qui ne manqueront pas de se réaliser.

4. L'eau à Buenos Aires (Argentine)

Des ajustements contractuels délicats

Le **contrat** de gestion des services d'eau potable et d'assainissement de Buenos Aires constitue à ce jour la plus grande concession de services d'eau du monde (9 millions d'habitants environ). Il a été signé en avril 1993 entre l'Etat argentin et un consortium d'entreprises privées (*Aguas Argentinas*), mené par Suez-Lyonnaise. Cette concession, par sa taille et par le soin avec laquelle elle a été préparée, constitue une opération de référence en Amérique Latine et même au-delà. Cependant, les premières années du contrat vont être marquées par l'existence de frictions entre l'entreprise concessionnaire et le régulateur. La rigidité de la structure contractuelle et le manque de définition précise du rôle du régulateur en sont la cause.

Depuis de nombreuses années, la desserte en eau potable de l'agglomération de Buenos Aires souffrait de problèmes tant quantitatifs (le réseau d'égouts ne touchait que la moitié de la population) que qualitatifs (coupures, pénuries estivales, longs délais de réparation, etc.). A cela s'ajoutait une situation économique et financière désastreuse, qui s'explique notamment par une mauvaise gestion commerciale (problème de recouvrement des factures). Face à cette situation, il est décidé en octobre 1990 de mettre le service d'eau et d'assainissement en concession. L'adjudication a été précédée d'une période de préparation pendant laquelle ont été définis l'étude de faisabilité de la concession, le cahier des charges, les critères de sélection et le contrat proprement dit. L'ensemble de ces tâches a été confié à deux cabinets, l'un britannique pour l'aspect technique, l'autre français pour le volet financier. Cette phase de préparation, réalisée sous l'égide de la Banque Mondiale, qui a duré plusieurs mois, a occasionné environ 5 M\$ de dépenses. Le travail a notamment consisté à définir un plan d'investissement sur trente ans (durée de la concession) particulièrement détaillée. Ce plan d'investissement est imposé à l'ensemble des candidats et vaut obligation contractuelle pour l'entreprise concessionnaire qui sera choisie par les autorités publiques. La sélection des candidats s'est faite sur le critère de la réduction tarifaire par rapport au prix payé par les usagers avant l'adjudication.

Une instance de régulation (ETOSS) a été formée, qui dépend de la municipalité, de la province de Buenos Aires et de l'Etat. Elle a pour mission de contrôler et de suivre l'entreprise concessionnaire, sans avoir d'autres responsabilités dans le secteur de l'eau, ailleurs en Argentine (ou même dans la province de Buenos Aires). Pour cela, elle dispose de 72 personnes et d'un budget d'environ 10 M\$, alimenté par un prélèvement payé par les usagers du service au travers de leur facture d'eau. Une des

missions principales du régulateur est de contrôler si le concessionnaire réalise les travaux selon le plan et dans les délais prévus. Dans la pratique, le régulateur vérifie si les délais ont été respectés et les travaux menés de manière satisfaisante. L'autre mission principale est le contrôle de la qualité du service et l'arbitrage des différends entre concession et usagers. L'instance de régulation doit enfin évaluer et auditer les comptes de l'entreprise pour alimenter ses estimations lors des phases de renégociation.

Dans le cas de Buenos Aires, les autorités ont pris l'option d'organiser la régulation autour de la définition et du suivi d'un plan d'investissement particulièrement détaillé. L'objectif recherché est d'éviter une dérive difficilement maîtrisable des engagements pris par l'entreprise qui, *in fine*, risquerait d'occasionner des surcoûts importants et/ou la non-réalisation des résultats attendus. Pour cela, le contrat spécifie avec beaucoup de soin les travaux et les ouvrages à réaliser, en balisant au mieux des investissements qui s'étaleront sur trente ans et qui devront permettre de moderniser et d'étendre les réseaux d'eau et d'assainissement de manière à desservir environ 5 millions de personnes supplémentaires. Le contrat a fonctionné comme prévu jusqu'en 1996/1997, date à laquelle une renégociation est apparue nécessaire. La raison principale en est le blocage du mécanisme de financement de l'extension du réseau, qui s'est heurté à une vive opposition de la part des populations locales qui contestaient son mode de définition. Il s'en est suivi un ralentissement, voire un arrêt des travaux de raccordement, donc une remise en cause de la bonne marche du plan d'investissement. Cet élément, combiné avec la volonté de l'entreprise de réviser les mécanismes d'ajustement tarifaire, a déclenché une crise importante avec les autorités de régulation. L'ETOSS accuse l'entreprise de ne pas respecter ses engagements contractuels, en ce qui concerne tant le calendrier de réalisation des ouvrages que l'accroissement de la couverture. Devant les difficultés à trouver un compromis, l'ETOSS porte le conflit devant l'autorité d'application du contrat (le représentant du concédant) à la fin de l'année 1996. Ce sont finalement les organismes de tutelle de l'instance de régulation qui négocient les termes d'un accord avec l'entreprise ouvrant la voie à une renégociation du contrat. L'ETOSS n'y est pas associée. Cette crise est, pour l'essentiel, due, à la rigidité du système de régulation, mais aussi au peu d'efficacité de l'instance de régulation dans la résolution du conflit. Cela est sans doute lié à sa faiblesse politique et à son indépendance très relative par rapport à ses tutelles. Une régulation plus forte aurait sans doute permis de trancher le litige en moins de temps et sans avoir recours à des procédures d'arbitrage complexes.

5. L'eau et l'électricité en Côte d'Ivoire

L'implication réussie d'un opérateur étranger

La Côte d'Ivoire a choisi un modèle d'organisation et de gestion original de ses services urbains. L'eau dès 1973, puis l'électricité depuis 1990 sont gérés par deux entreprises privées, filiales de l'entreprise française SAUR (groupe Bouygues). Elles disposent chacune sur leur secteur d'un monopole national. La Côte d'Ivoire a choisi d'essayer de résoudre ses problèmes d'eau et d'électricité à partir de la dévolution de l'ensemble des services à un seul groupe privé, privilégiant ainsi la constitution de rapports

privilégiés et d'un partenariat durable. En dépit de problèmes ponctuels et de défis à relever, l'expérience ivoirienne donne l'exemple de l'implication réussie d'un opérateur étranger, qui a su prendre en compte les spécificités locales et nouer des relations de confiance avec les pouvoirs publics.

La SAUR est présente dans le secteur de l'eau en Côte d'Ivoire depuis 1959 (via la SODECI), date à laquelle elle est choisie pour gérer et développer le réseau de la ville d'Abidjan. En 1973, elle est retenue par le gouvernement pour gérer la distribution de l'eau sur tout le territoire et mettre en œuvre un programme national de développement des infrastructures dans les zones urbaines et rurales. Dès cette période, la SODECI manifeste son souci de s'intégrer dans la vie locale et de faire participer les Ivoiriens à ses activités au plus haut niveau. La société est introduite à la bourse d'Abidjan en 1978. Cette opération permet aux investisseurs ivoiriens de posséder plus de 50 % du capital. Plus de 50 % de ses cadres sont ivoiriens et le directeur général nommé en 1978 l'est aussi (il deviendra ensuite PDG et administrateur de SAUR International). Actuellement, seulement 7 collaborateurs non-africains travaillent dans l'entreprise (sur un total de 1 337 personnes). La société apparaît rapidement comme dynamique et développe des méthodes de management modernes pour éviter les risques de « fonctionnarisation » : décentralisation des services et des objectifs, informatisation, politique intensive de formation du personnel, attention donnée à la gestion de la clientèle, etc. En 1987, un nouveau contrat est signé entre l'entreprise et le gouvernement. C'est un contrat de type « concession » signé pour vingt ans.

Le monopole dont bénéficie la SODECI n'est pas contesté. Ses bonnes performances (profitabilité, qualité du service rendu, extension des réseaux), la bonne image dont elle jouit dans les milieux politiques, y contribuent. D'autant plus que le développement de l'entreprise - qui se réalise sans mise en concurrence - s'accompagne d'une réduction du tarif de l'eau en 1987. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de cadre de régulation. L'Etat, via la Direction de l'Eau, assure un suivi et un contrôle de la réglementation, de la qualité de l'eau et des services fournis par le concessionnaire. Elle fixe les évolutions des tarifs payés par les consommateurs, négocie la rémunération accordée à l'entreprise et approuve les travaux dont elle surveille l'exécution. En outre, la Direction Centrale des Grands Travaux analyse les coûts de la société pour donner des éléments de discussion à la direction de l'Eau quant à la rémunération du concessionnaire et à la fixation des prix payés par les consommateurs.

Prenant appui sur sa présence déjà ancienne dans le pays et ses bonnes performances dans le secteur de l'eau, la SAUR devient en 1990 gestionnaire du réseau de distribution, transport et production d'électricité, crée une société dont elle détient la majorité (la CIE) et signe un contrat d'affermage pour 15 ans (là encore sans appel d'offres). Le secteur est restructuré selon le même schéma que celui de l'eau. La CIE cherche à se développer, à l'image de la SODECI, pour apparaître comme une entreprise moderne et efficace. La CIE vise à améliorer la gestion de la clientèle, à réduire les fraudes, à augmenter le taux de facturation. L'entreprise accompagne le développement des consommations d'électricité sans pour autant en subir les contrecoups sur le plan de sa santé financière. Toutefois, ce qui peut ressembler à une « success story » ne doit pas masquer les défis auxquels l'entreprise est confrontée. La rentabilité de l'entreprise

a été maintenue dans le secteur de l'eau au prix d'une diminution du nombre des bénéficiaires de tarifs « sociaux », qui s'est traduite par une réduction de la consommation. Les zones rurales restent encore largement sans électricité. Un plan d'électrification rurale existe, mais les moyens financiers manquent. Depuis 1996, la puissance prise par la SAUR en Côte d'Ivoire fait l'objet de contestations, y compris au niveau des sphères gouvernementales. Une place plus grande à la concurrence devrait être faite dans les années qui viennent.

6. L'énergie à Prague (Rép. Tchèque)

Des blocages institutionnels et des divergences de vue

Dès les premières années qui suivirent l'ouverture du « rideau de fer » en 1989, les entreprises françaises ont marqué un intérêt pour les pays d'Europe de l'Est. En 1990 est lancé un projet « Prague Ville Propre » entre la ville et un groupement d'entreprises françaises comprenant la Compagnie Générale de Chauffage (groupe Vivendi), Gaz de France et Charbonnages de France. Ce projet, d'initiative française, vise à trouver des solutions aux problèmes rencontrés par Prague en matière de chauffage urbain : surconsommation de chauffage, équipements mal adaptés, recours au charbon (dégageant soufre et poussières et créant une pollution importante en hiver). L'objectif était clairement de proposer aux autorités municipales un montage contractuel de long terme associant des entreprises françaises servant de support à la réalisation de la modernisation des installations. Ce projet va rester lettre morte. Il va se heurter à des blocages institutionnels et à des divergences de vue dues à une mauvaise appréciation de la part des entreprises françaises du système de décision locale, et exacerbées par la concurrence entre firmes. Ce projet illustre l'importance des contextes socio-économiques dans la conduite des opérations de réseaux urbains.

La proposition commerciale des entreprises françaises consistait à réaliser un « contrat sur contrats futurs ». C'est-à-dire à effectuer une série de prestations (notamment une étude très poussée) devant déboucher sur la définition de solutions à partir desquelles la ville aurait à se prononcer. Dans les 6 mois suivant la fin de l'étude, la ville pouvait faire le choix de donner suite à la proposition ou d'abandonner le projet « Prague Ville Propre ». Le travail consistait à faire un diagnostic systématique de l'état des systèmes, de leur gestion et de la consommation. Puis à proposer des solutions financièrement viables, permettant au groupement français de s'engager sur au moins quinze ans. Au départ, le projet fut conçu sur une base technique (optimiser un réseau de chauffage urbain, réduire les rejets dans l'atmosphère et les coûts). Mais, pour qu'il se réalise, il fallait engager de nombreux changements à divers niveaux, et obtenir l'accord de plusieurs partenaires locaux.

Les hésitations politiques, face au risque social que représentait un changement de la politique tarifaire, et les oppositions d'intérêts des sociétés pragoises, soutenues par des firmes étrangères (allemandes et américaines), ont eu raison de ce projet. En particulier, les sociétés françaises se sont heurtées à la Pragoise de Chauffage Urbain, précédemment engagée dans une coopération jugée stratégique avec la Compagnie

Générale de Chauffe (achèvement de la centrale de Melnik). Ce projet est devenu concurrent du programme « Prague Ville Propre », la coopération a été remise en cause. Un conflit d'intérêt en a résulté, qui s'est progressivement envenimé dans le cadre de la commission technique constituée pour suivre l'étude menée par les entreprises françaises, dans laquelle la Pragoise de Chauffage Urbain était représentée. Cette divergence d'intérêt a été la cause principale du report de toute décision concernant les propositions françaises. En outre, les lenteurs des processus de prise de décision de la Ville de Prague, la multiplicité des niveaux de décision, de l'exploitant jusqu'au bureau municipal, en passant par l'arrondissement, se sont ajoutées à des obstacles de nature juridique pour bloquer les propositions.

Enfin, la proposition française était fondée sur une prise de risque globale du futur exploitant, et s'est confrontée à la logique anglo-saxonne, qui consiste à séparer les phases d'étude, d'équipement, de travaux et d'exploitation. L'argument commercial était nouveau pour les Tchèques : il s'agissait d'un contrat global (du service au financement), de longue durée, sur des parcs très divers, dont la propriété et la gestion relevaient d'instances multiples (la commune, des coopératives, des entreprises), mais pour lesquels on suggérait un traitement commun, avec une prestation unique. Pour les Tchèques, ce contrat paraissait dangereux, car il ne permettait pas d'organiser une mise en concurrence sur chaque lot. Il donnait un monopole potentiel à une entreprise, sans possibilité de revenir sur ce contrat en cas de « meilleure offre », ni de profiter éventuellement d'un contexte plus favorable en cas d'amélioration économique. Le passage du système communiste à un système plus libéral passe, pour les autorités tchèques, par le développement d'espaces concurrentiels. Or le produit proposé par les Français ne répond pas à cette attente. Cette difficulté à comprendre le système de décision local a été constante sur l'ensemble de l'opération. Il s'agit ici avant tout d'un problème de perception, d'un problème culturel entre les sociétés françaises et les autorités tchèques. De la même façon, le système législatif, qui évolue de manière rapide dans un pays en transition, ne facilite pas la réalisation de ce type de projet. ■

Composition du groupe de travail
« services urbains et développement durable »

Jean-Marie Aoust, *Vivendi*
Jean-Louis Armand, *MAE - DCT/ILO*
Patrice Aubertel, *METL - PUCA*
Xavier Crépin, *ISTED*
Christophe Defeuilley, *CIREN, CNRS/EHESS*
Grégoire Ezanno, *Suez-Lyonnaise des eaux*
Xavier-Evrout Guérin, *METL - DAEI*
Alain Henry, *AFD*
Jacques Kappauf, *EDF International*
Denis Levy, *Institut de la Gestion Déléguée*
Jean-Claude Levy, *METL - CGPC*
Dominique de Longevialle, *METL - DAEI*
Dominique Lorrain, *CEMS, CNRS/EHESS*
Paul Pavy, *Institut d'Économie Urbaine*
Christine Pointereau, *ISTED*

Document publié par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
Direction des Affaires Économiques et Internationales
Conception graphique et réalisation © Éric Louis
Impression : DAFAG/LOG3