

Cercle Français de l'Eau
Paris, 24 février 2011

Partenariats Publics-Privés pour les
Services d'Eau Urbain :
Revue des Expériences dans les
Pays en Développements

Philippe Marin, Spécialiste Senior Eau et
Assainissement

Région MENA, Banque Mondiale



PPP Eau: un sujet controversé...

- Années 1990: de grands espoirs...
- Plusieurs projets à problème, fortement médiatisés:
 - Des **doutes** sur validité de cette approche pour réformer les services d'eau dans les PVD
- Mais aussi **peu de données de performance** disponibles, même si plus de 250 PPPs pour des services d'eau urbains ont été signés depuis 1990, dans 61 pays.

Après 2 décennies : le temps d'un bilan ?

L'étude BM sur les PPP dans l'eau

- Pays en développement et en transition
- 2 ans d'analyse, nombreux spécialistes BM et plus de 15 consultants pour rassembler les données
- L'objectif n'est PAS d'analyser sur la gestion privée est supérieure (ou non) à la gestion publique...
- Mais de voir si les PPP sont une option viable (ou non) pour aider à réformer les services d'eau peu performants des PVD, sur la base d'indicateurs de performance objectifs.

Le cadre de l'étude

Projets PPP où un opérateur privé assume la gestion d'un service d'eau (ni BOT ni contrat de service), desservant plus de 25,000 personnes, avec au moins 5 ans de données opérationnelles (3 ans pour les contrats de gestion)

1) Evolution du marché : données sur les nouveaux contrats et résiliations, taille de la population desservie

2) Indicateurs de performance :

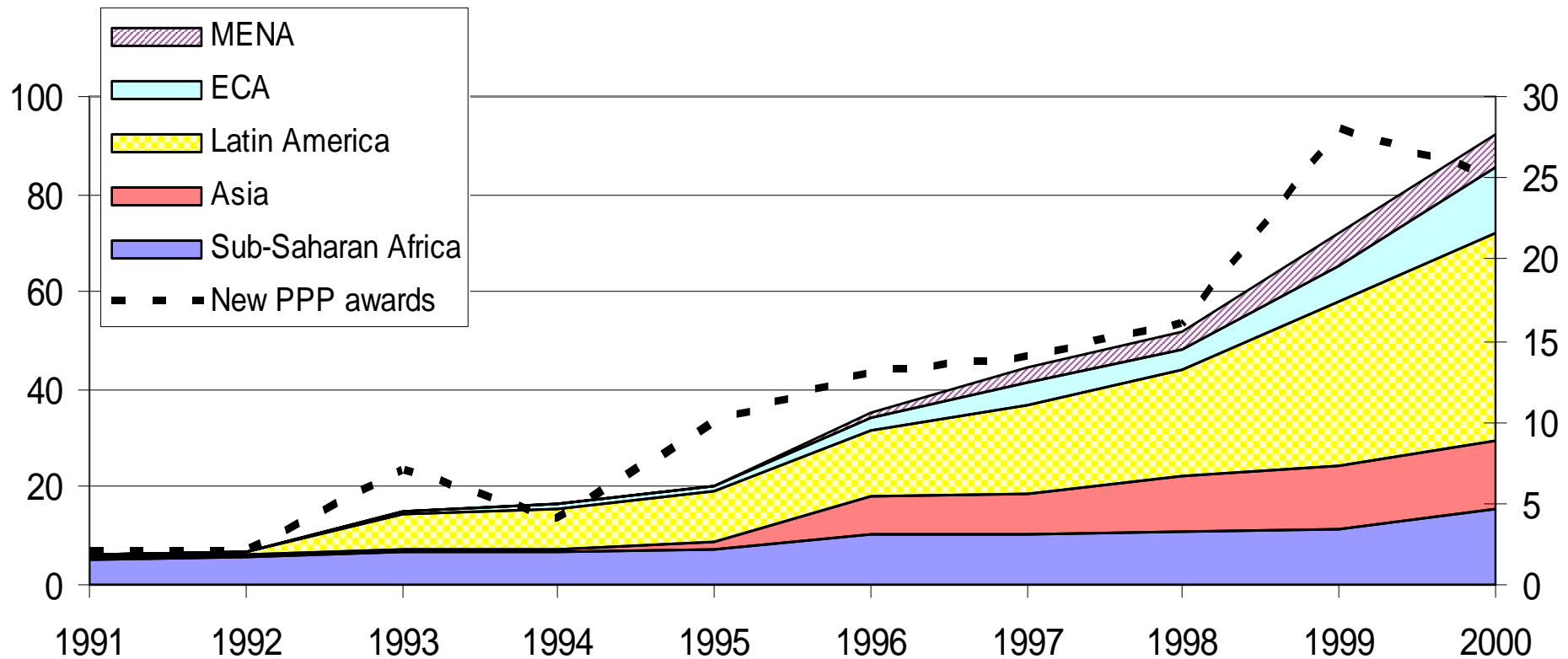
- On regarde l'impact de chaque projet (avant-après), pas si les objectifs contractuels sont remplis
- **65 projets PPP :** 100 millions de personnes desservies (moitié du total, 80% projets cibles)

Quelle a été la performance des PPP dans les services d'eau urbains ?

1. Evolution du marché et annulations de contrats

1992-2000: enthousiasme pour les PPP, la “nouvelle formule magique”

Water utility PPPs in developing countries until 2000: Urban population served by private water operators (in millions) and new PPP awards

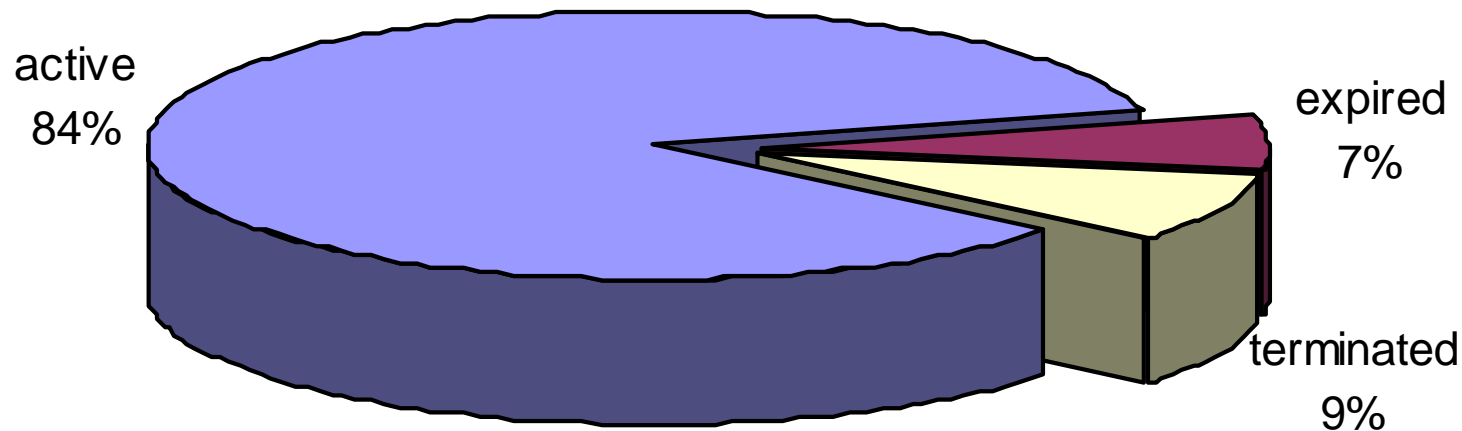


Mais aussi une série de projets à problème

- **Annulation de plusieurs gros contrats:**
 - Amérique Latine: Bolivie (Cochabamba, la Paz – El Alto), Argentine (Tucuman, BA, Santa Fe)
 - Afrique Sub-Saharienne (Mali, Tchad, Tanzanie)
- **De nombreux pays abandonnent l'expérience PPP:** Vénézuéla, Trinidad, Turquie, Jordanie, Guinée, Uganda, Zambie...
- L'approche PPP est elle inadaptée aux PVD?
- Mais... *“est ce quelques arbres cachent la forêt”*

La plupart des PPP dans l'eau sont toujours en place

Water utility PPP: number of projects active, expired and terminated (2007)



Source: PPI database

- 84% des projets signés depuis 1991 sont toujours en place, seulement 9% ont été annulés (mais 50% en Afrique sub-saharienne)

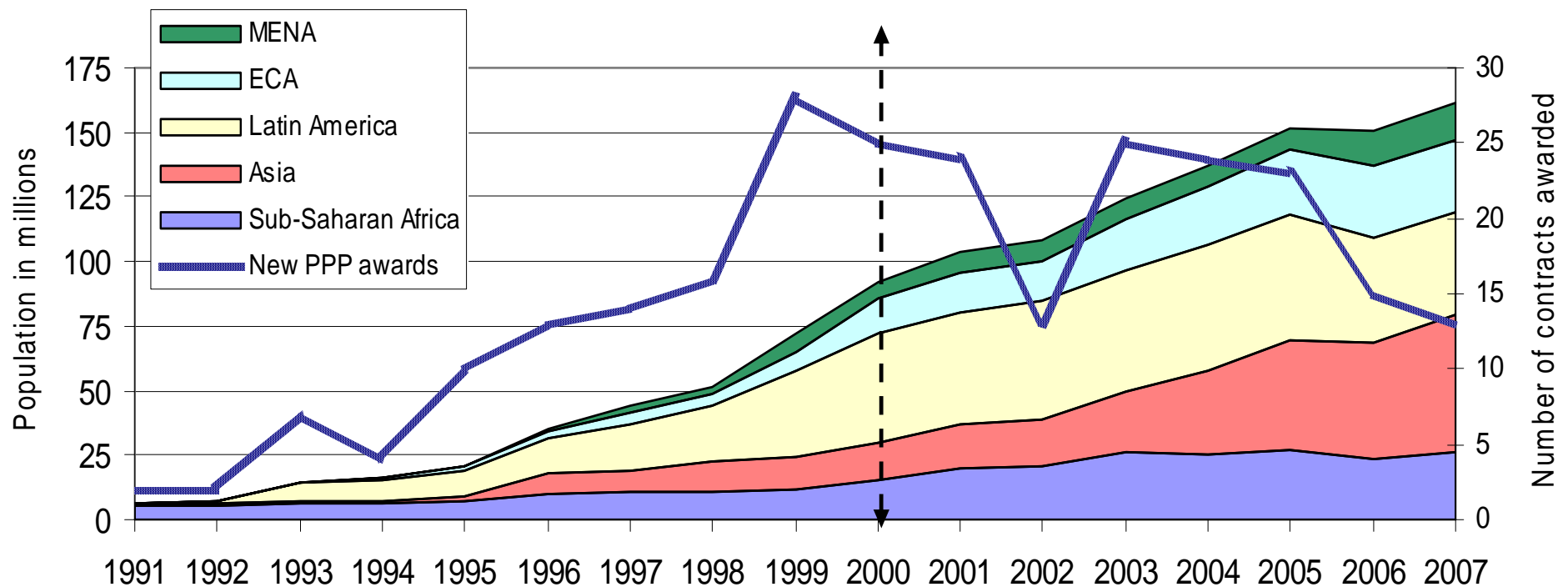
Annulations se concentrent en Afrique sub-saharienne et Argentine

- RCA, Tchad, Comores, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Madagascar, Mali, Sao Tome, Dar Es Salaam (Tanzanie), Fort Beaufort et Sutterheim (Afrique du Sud), Uganda, Zambie (zone minière).
- Mais la plupart étaient pour des compagnies combinant eau et électricité
 - Seulement deux PPP encore en place
 - 60% des PPP pour services d'eau seuls encore en place, et 15% ont été annulés (Dar , Afr. du Sud)
- Argentine: échec du modèle de concession, s'appuyant sur la convertibilité du Peso (emprunts en devises

Evolution depuis 2001: une situation mitigée, mais les PPP ne sont pas en recul

Moins de nouveaux contrats depuis 2002, concentrés sur quelques pays (Chili, Colombie, Russie, Chine, Malaisie, Algérie)

Water utility PPPs in developing countries: Urban population served by private water operators (in millions) and new PPP awards



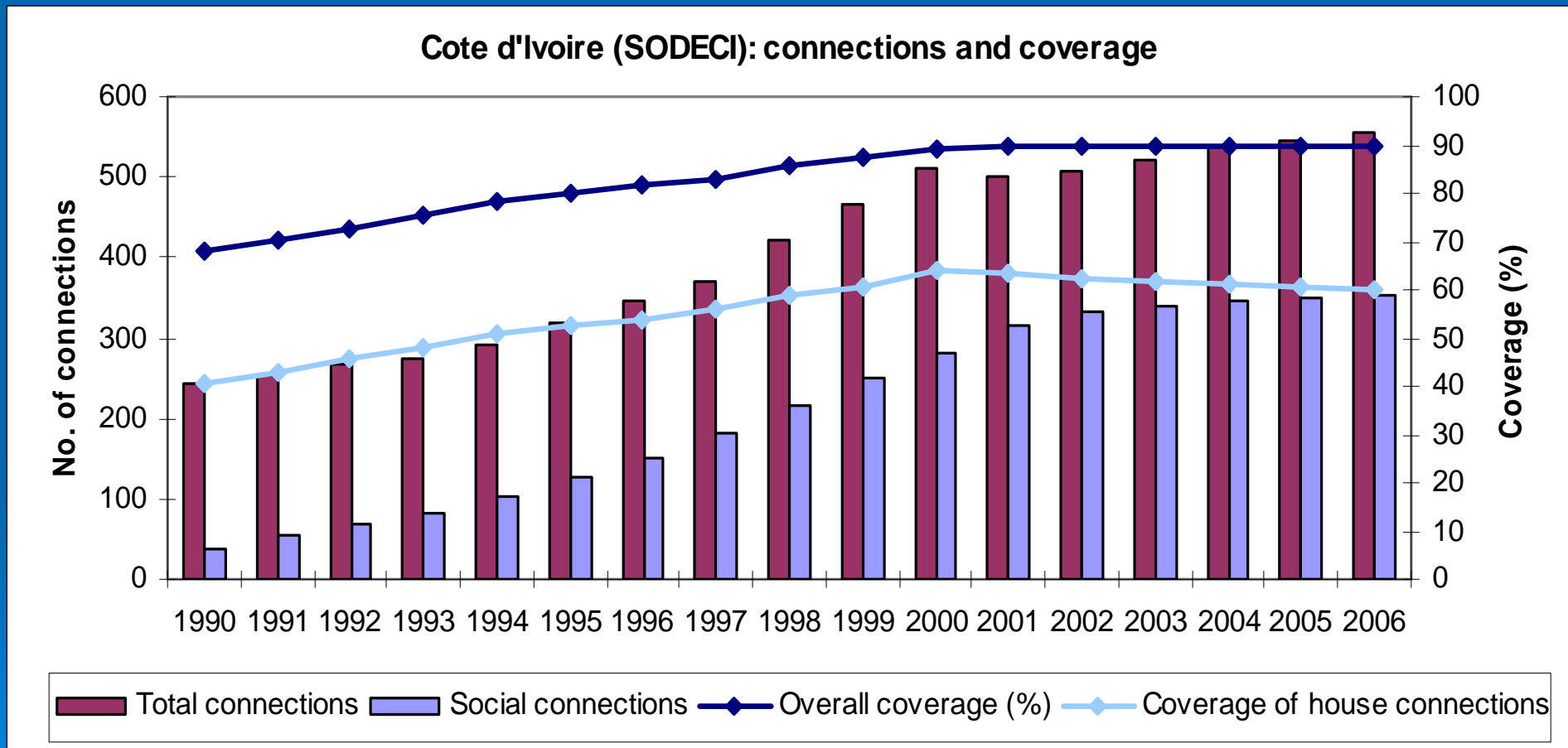
Performance des PPP dans les services d'eau

2: Impact sur l'accès à l'eau potable

Plus de 24 millions de personnes ont obtenu l'accès à l'eau potable (branchement) grâce à des PPP depuis 1990

- Sur la base de 36 (grands) projets PPP pour lesquels les informations étaient disponibles:
 - sous-estimation, Afrique sub-saharienne: plus de 9 millions
- Pas négligeable, dans la mesure où les PPP desservaient à peine 1% de la population urbaine en 1997, et 4% en 2004 (environ 7% maintenant)
- De nombreux résultats très positifs: Colombie (Cartagena, Baranquilla, Monteria), Guayaquil, Brésil, Argentine, Afrique de l'Ouest (Cote d'Ivoire, Sénégal) Casablanca, Manille... même La Paz – El Alto

Cote d'Ivoire: la population avec accès à l'eau potable a doublé en 10 ans !



3.4 millions → 7.4 millions – 350,000 branchements sociaux

Mais... le résultat global est en dessous des attentes...

- Beaucoup de concessions n'ont pas atteint leurs obligations d'investissement en expansion du service
- Pour une large portion de ces 24 millions, les investissements d'expansion n'ont pas été financés directement par l'opérateur :
 - Financement public : affermages (Sénégal, Cartagena) ou dons sur concessions (Colombie, Guayaquil)
 - Recettes de l'eau réinvesties : Cote d'Ivoire, Maroc (en partie), Gabon...
- Résultats très dépendants du montage financier de chaque PPP

Performance des PPP dans les services d'eau

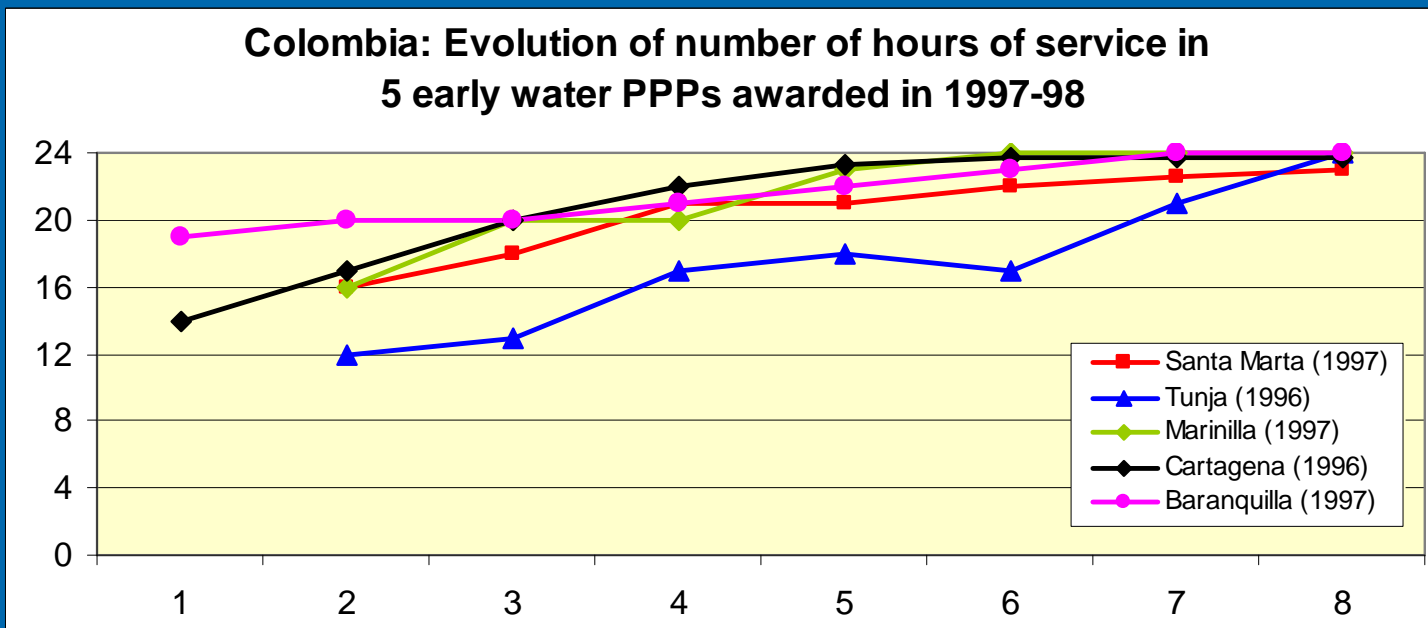
3: Impact sur la qualité de service

Amélioration de la qualité de service

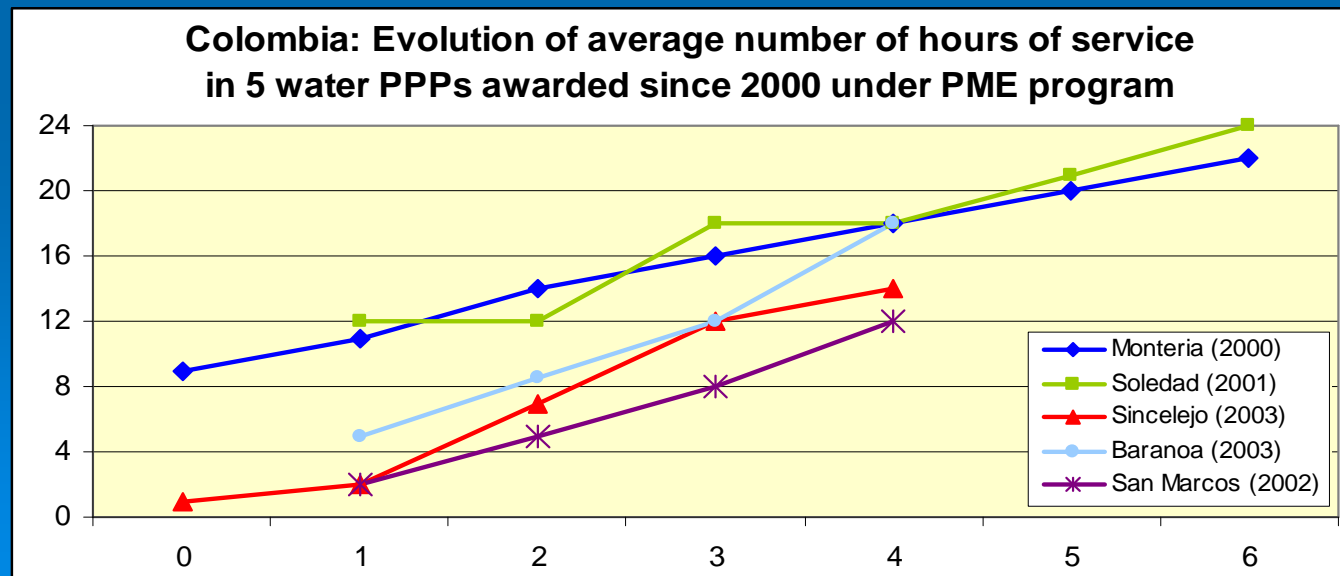
- Concentration sur l'amélioration de la continuité de service
 - Un problème majeur dans les PVD
 - Potabilité de l'eau ne peut être garantie
 - Détérioration plus rapide des réseaux
 - Les ménages pauvres sont souvent les plus affectés (quartiers périphériques)

La question: les PPP sont ils efficaces pour réduire les coupures d'eau, en reprenant des services mals en point?

Réduction des coupures d'eau: Colombie



Subventions pour accélérer la réhabilitation des systèmes



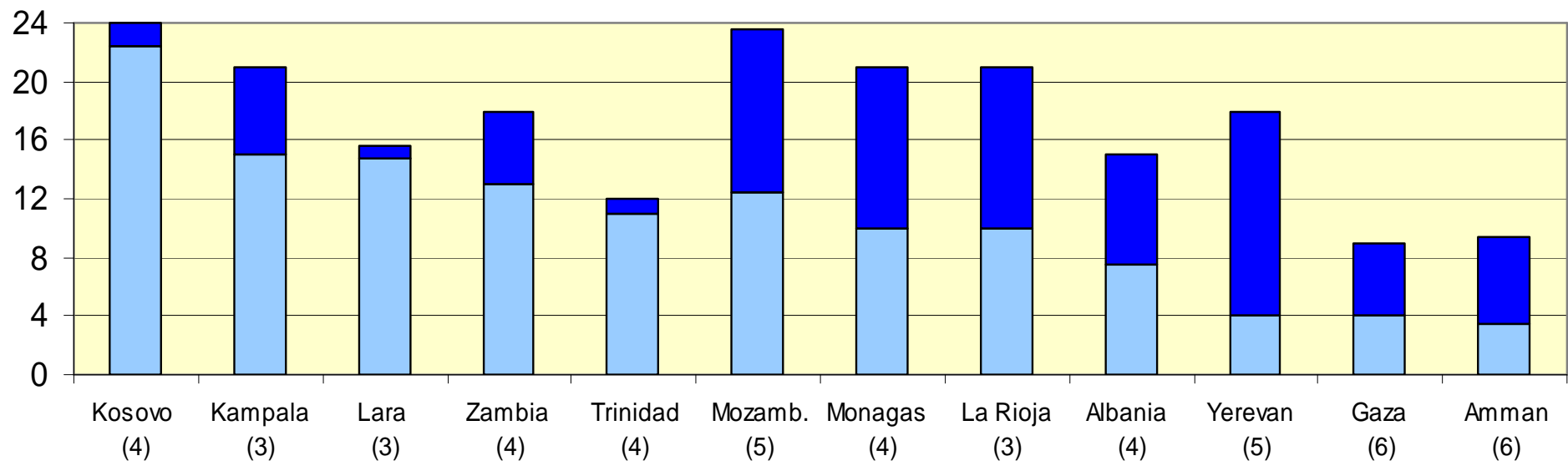
Amélioration de la continuité de service avec contrats de gestion

Amélioration sensible dans 10 cas sur 12 où coupure d'eau était un problème majeur (et infos disponibles)

Performance of 12 Management Contracts to improve water service continuity:
Evolution of average number of hours of service per day (years of MC)

■ Gain with private operator
■ Before start of MC

+ Alger et Arménie



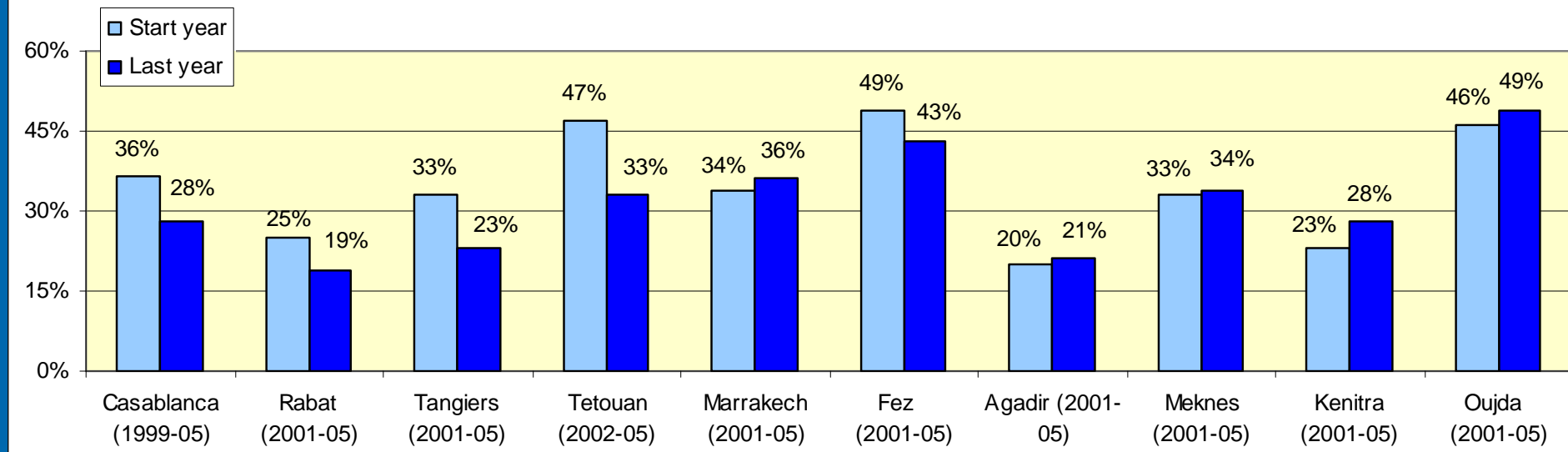
Performance des PPP dans les services d'eau

4: Impact sur l'efficacité opérationnelle

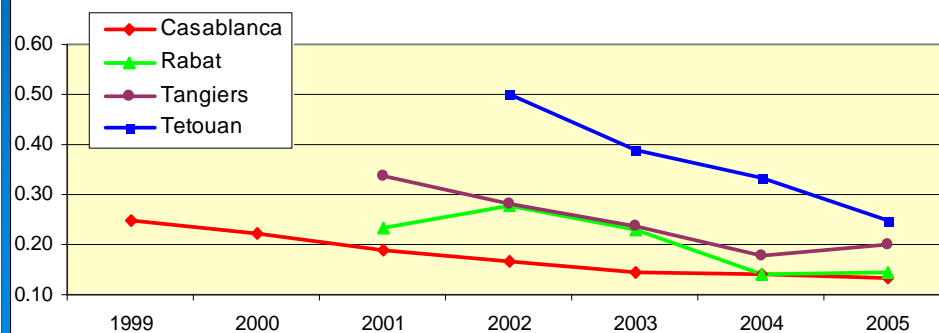
PPP et réduction des pertes en eau: cas du Maroc

Évolution depuis 2006

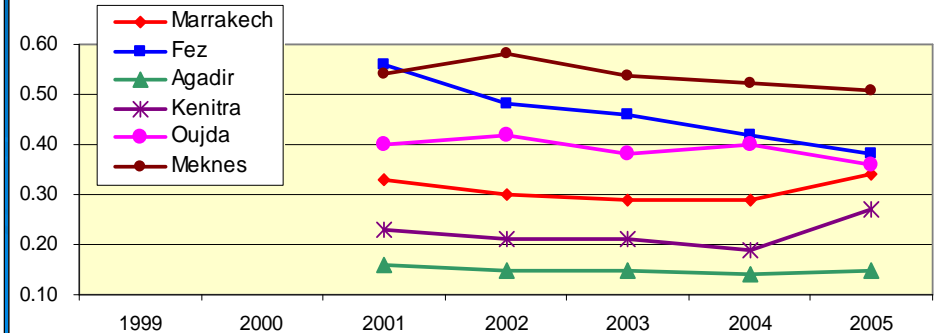
Morocco: Comparison of NRW % for 4 concessions and 6 large public utilities



Morocco: Evolution of water losses per connection (m3 per day) under private concessionaires

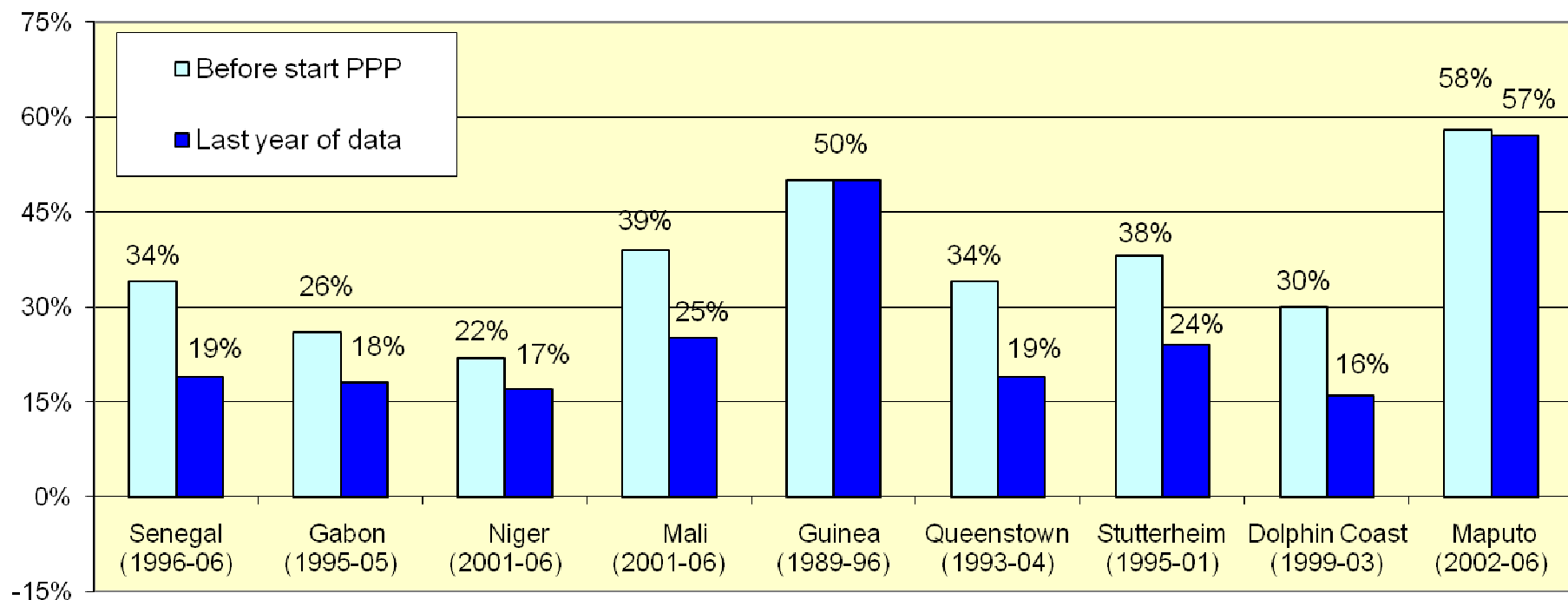


Morocco: Evolution of water losses per connection (m3 per day) for the 6 largest municipal utilities



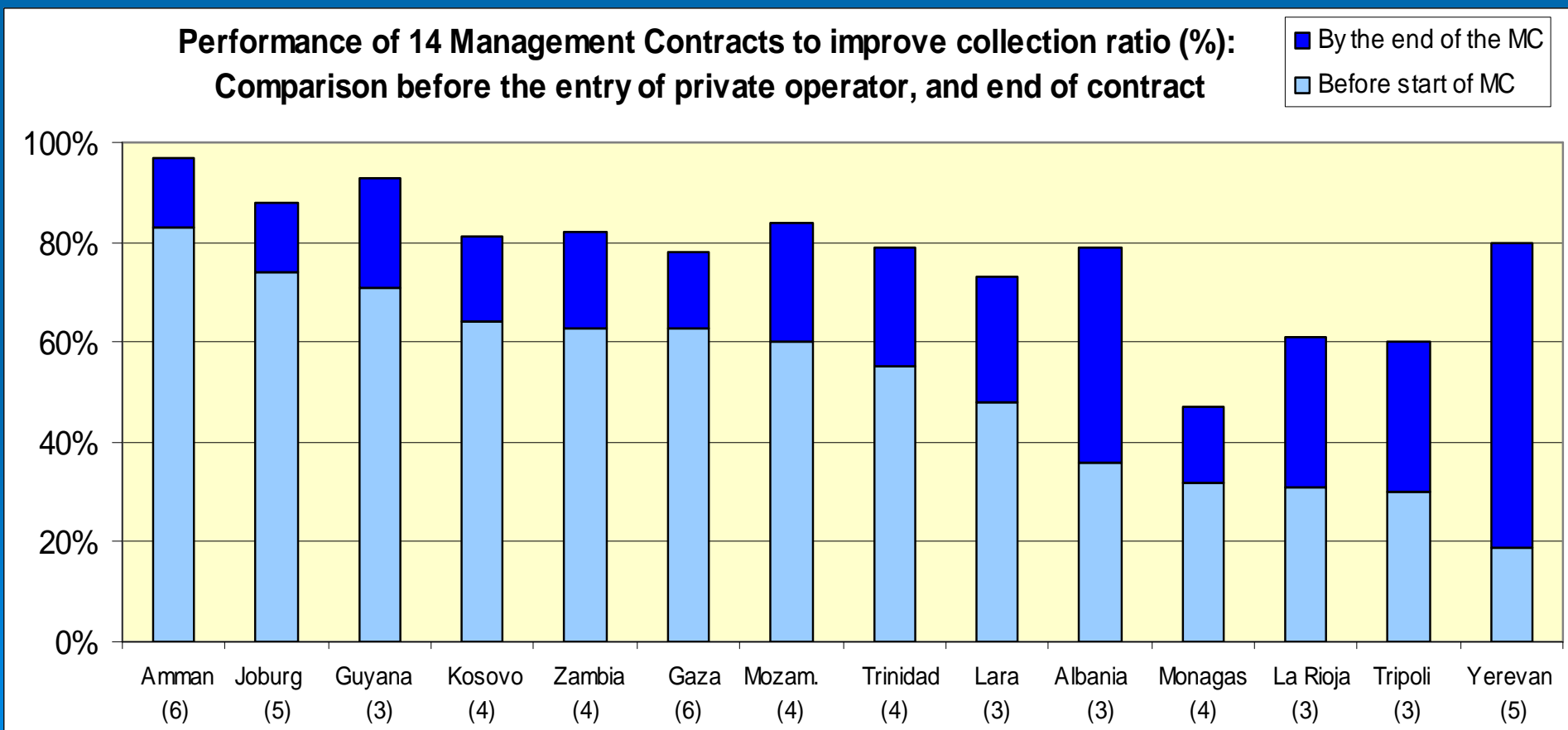
PPP et réduction des pertes en eau: cas de l'Afrique sub-Saharienne

Sub-Saharan Africa: Impact of 9 leases/affermages and concessions on (NRW %)



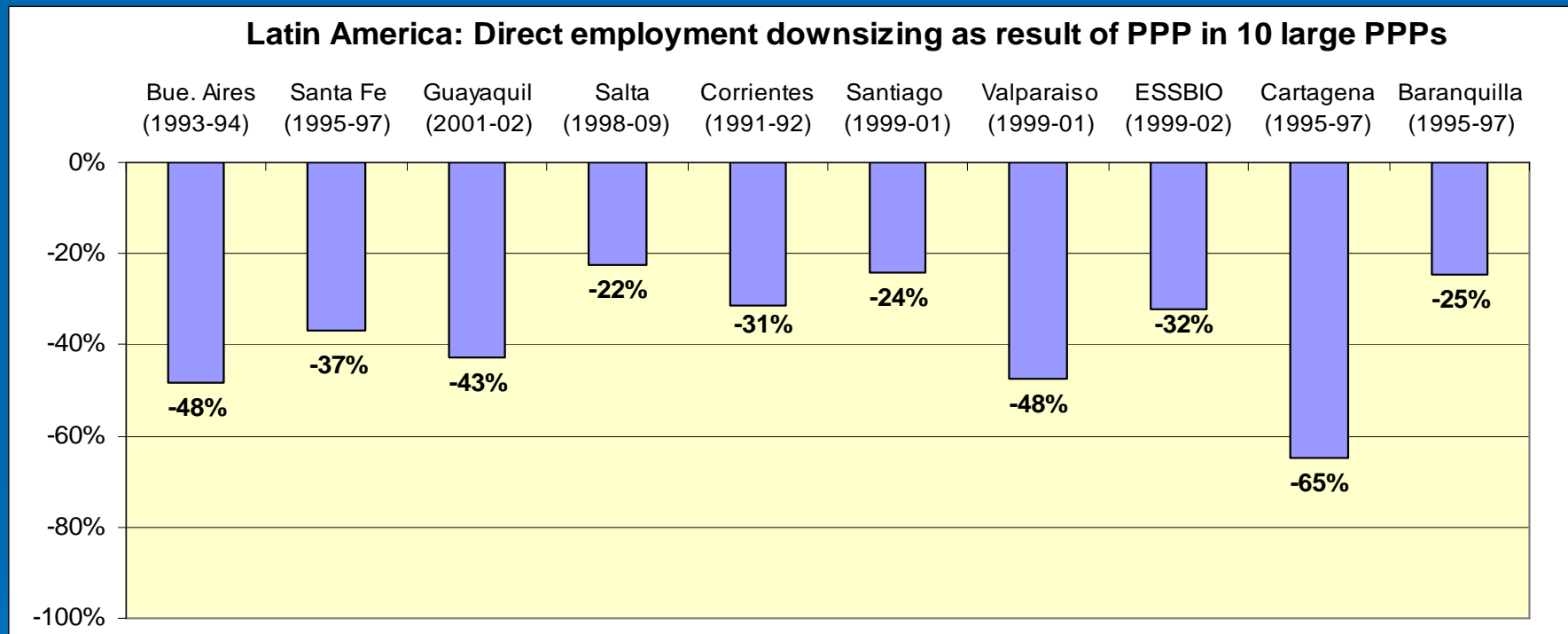
Amélioration des taux de recouvrement

- Impact positif dans la plupart des cas, même avec contrats de gestionng
- Problème récurrent des abonnés publics en Afrique



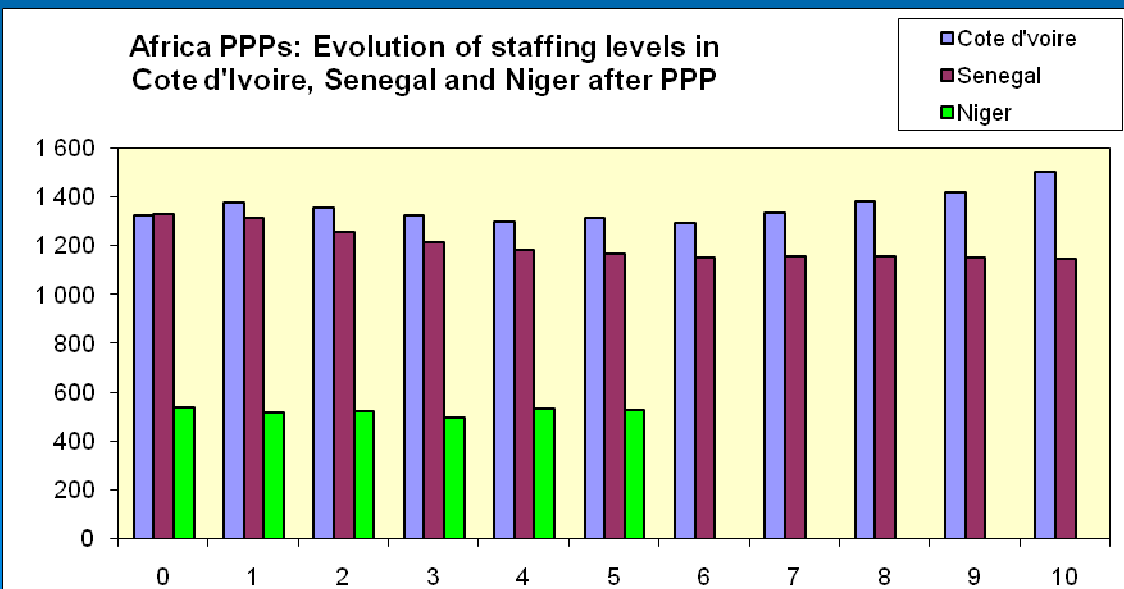
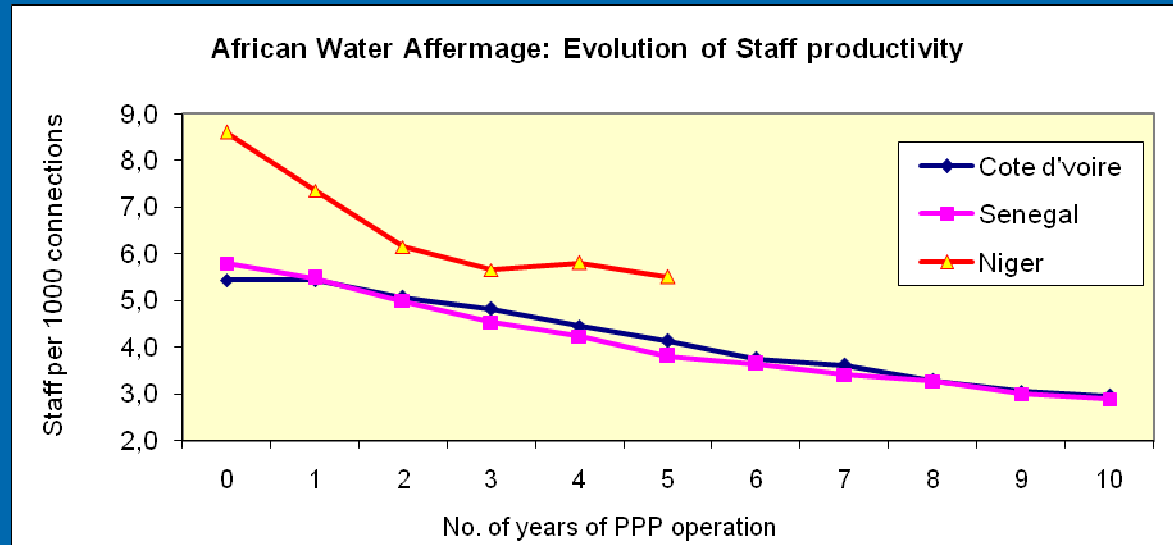
PPP et productivité du travail

- Gains de productivité dans la plupart des cas



- Les PPP ont été associés à des réductions importantes d'effectifs (Amérique latine) mais pas toujours (Afrique)
- L'impact des PPP sur le personnel va au delà de la problématique des effectifs

Afrique: gains de productivité sans licenciements massifs



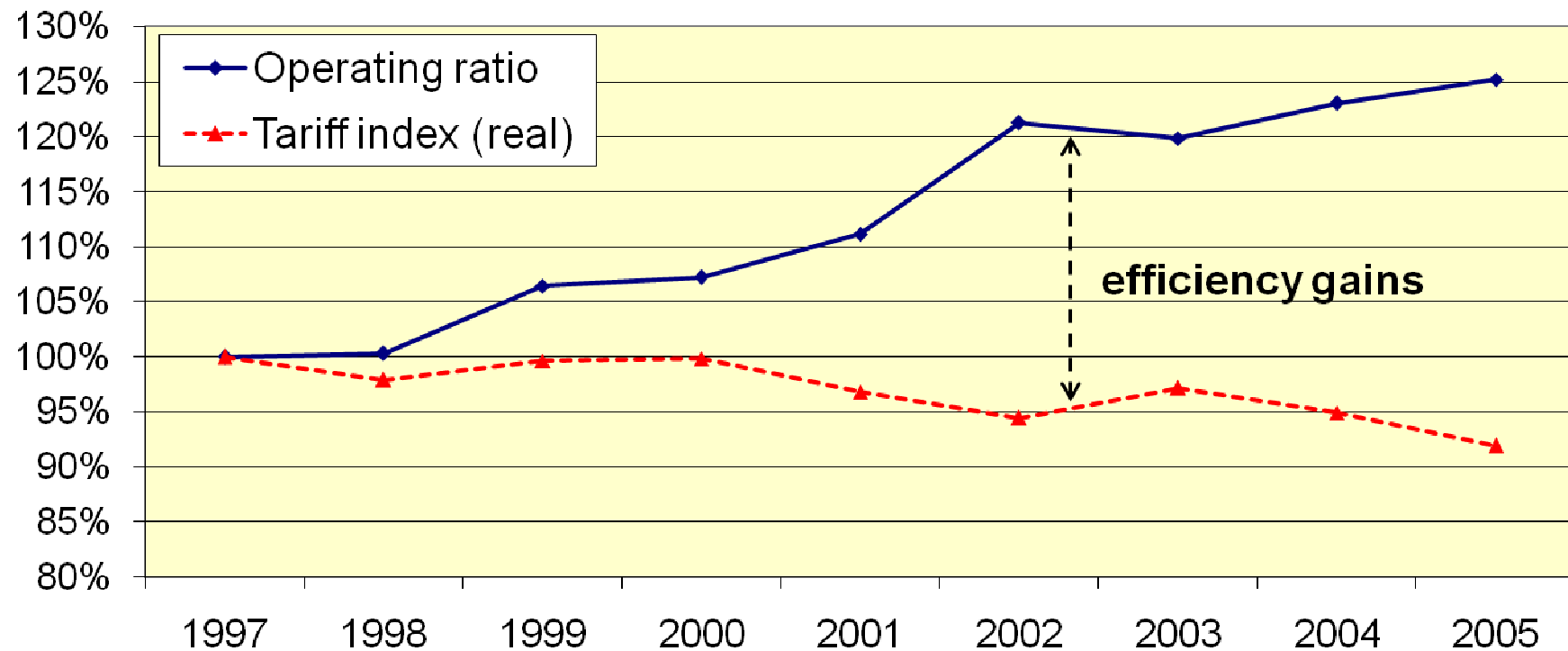
Même chose au Maroc
 Algérie
 South Africa (Joburg, Nelspruit)
 Uganda
 Zambie
 ...

Effacité opérationnelle et PPP

- **La dimension où la contribution positive des opérateurs privés est la plus consistante, sur un très grand nombre de projets**
 - Pertes en eau (Non-Revenue Water, NRW)
 - Taux de recouvrement
 - Productivité du travail
- Impacte les recettes, la capacité d'emprunt, et la viabilité financière du secteur
- Mais, contrairement à accès, qualité de service et tarif, **ce n'est pas quelque chose que la population perçoit directement !**

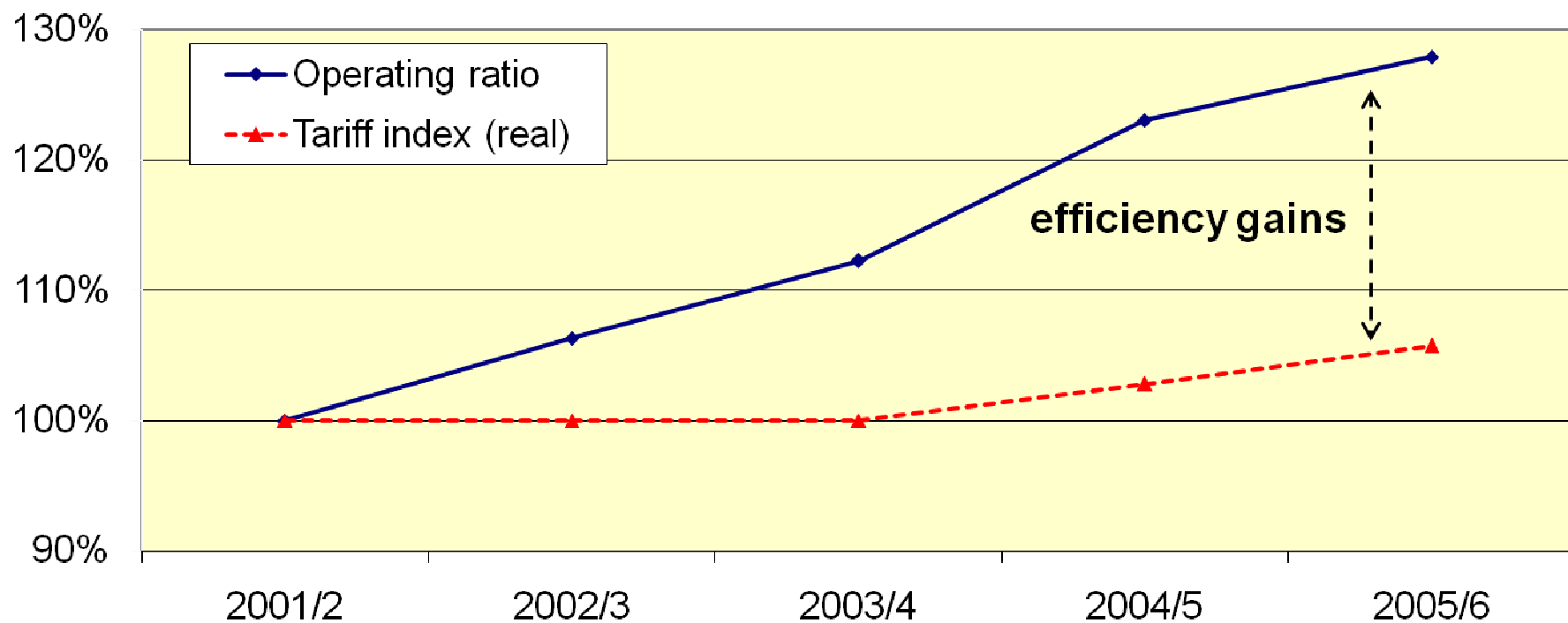
Gains d'efficacité globaux: affermage au Sénégal

Senegal: Evolution of operating ratio and average tariff



Gains d'efficacité globaux: contrat de gestion à Johannesburg

Joburg: Evolution of operating ratio and average tariff



Performance des PPP pour les services d'eau urbains

5: Impact sur les tarifs

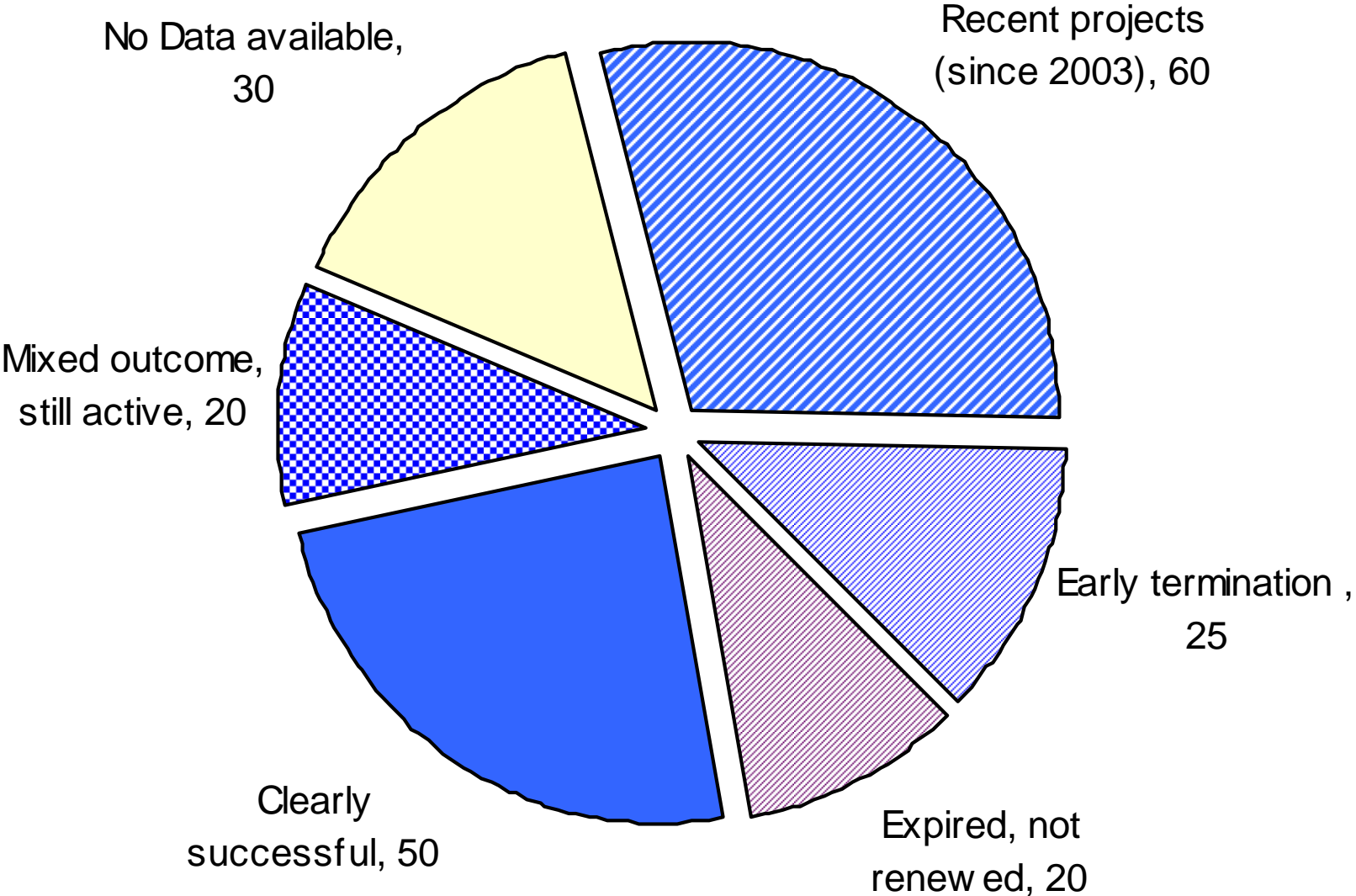
PPP et tarifs: un sujet complexe...

- Souvent, la mise en place d'un PPP a été accompagnée d'augmentation tarifaire, mais PPP sont aussi majoritairement mis en place dans des services d'eau mais en point, dans le cadre d'une réforme visant à rétablir viabilité du secteur
- Certains PPP ont été mal conçus: évolution doit être graduelle, en phase avec amélioration des services
- Etude économétrique par Gassner et al. (2008) conclue que l'impact des PPP sur le tarif est neutre, quand on compare aux sociétés publiques gérées selon même principes ("corporatisation", viab. Fin.)₂₉

Quelle est la performance globale des PPPs dans les services d'eau

- Projets classés selon catégories suivantes :
 - Toujours en place : succès, moyen/médiocre, pre-2003 sans infos, 2003 et plus récents sans infos
 - Terminés et non renouvelés
 - Annulation anticipée
- taille de la population dans chaque catégorie

Water PPPs during last 15 years: project outcome by population served (million)



Qu'entend-on par "succès" :

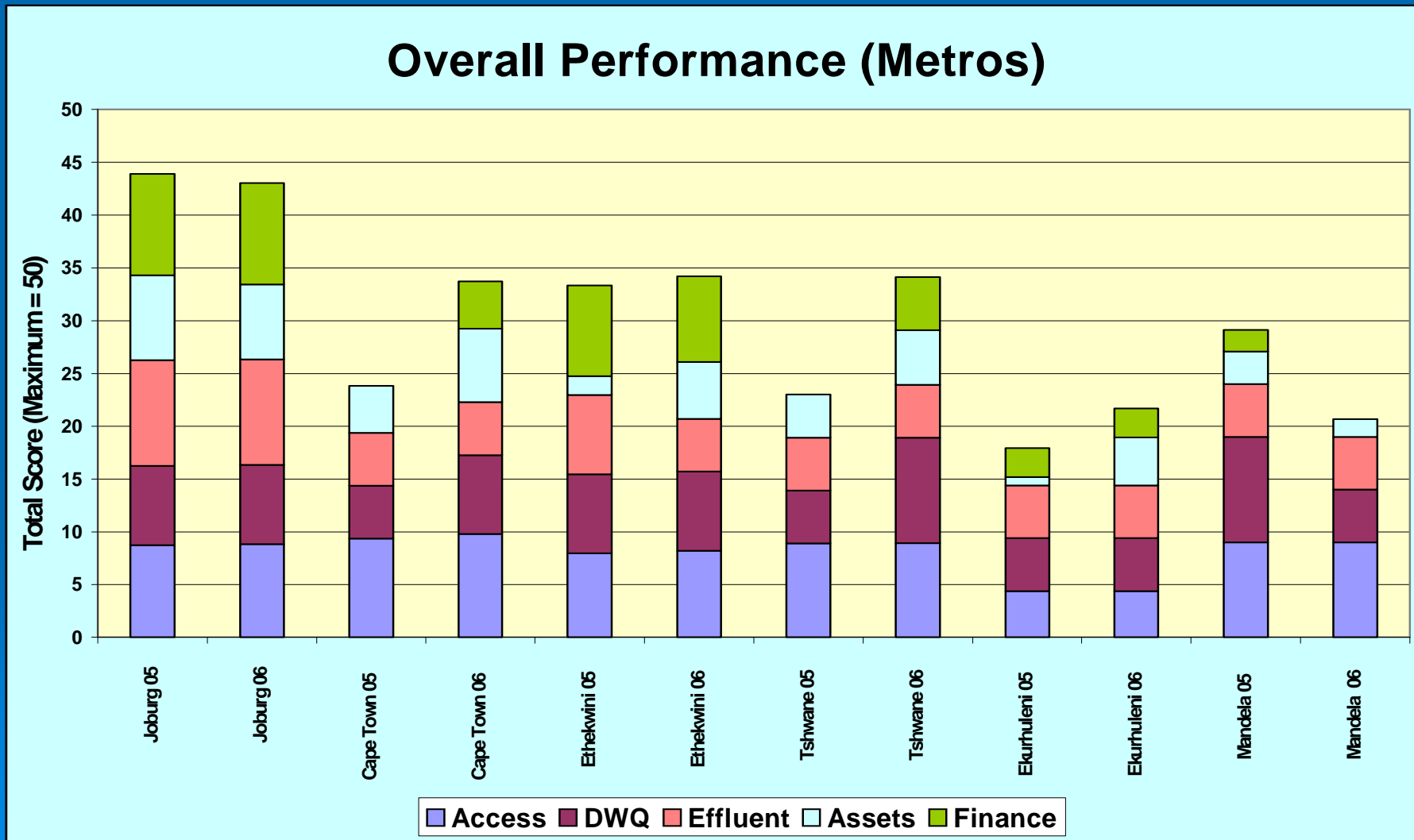
= amélioration notable sur plusieurs indicateurs

- Bénéfices tangibles pour population et gouvernement
- Pas forcément d'amélioration sur TOUS les indicateurs
- Même si objectifs contractuels ne sont pas atteints
- Le "projet parfait" n'existe pas...

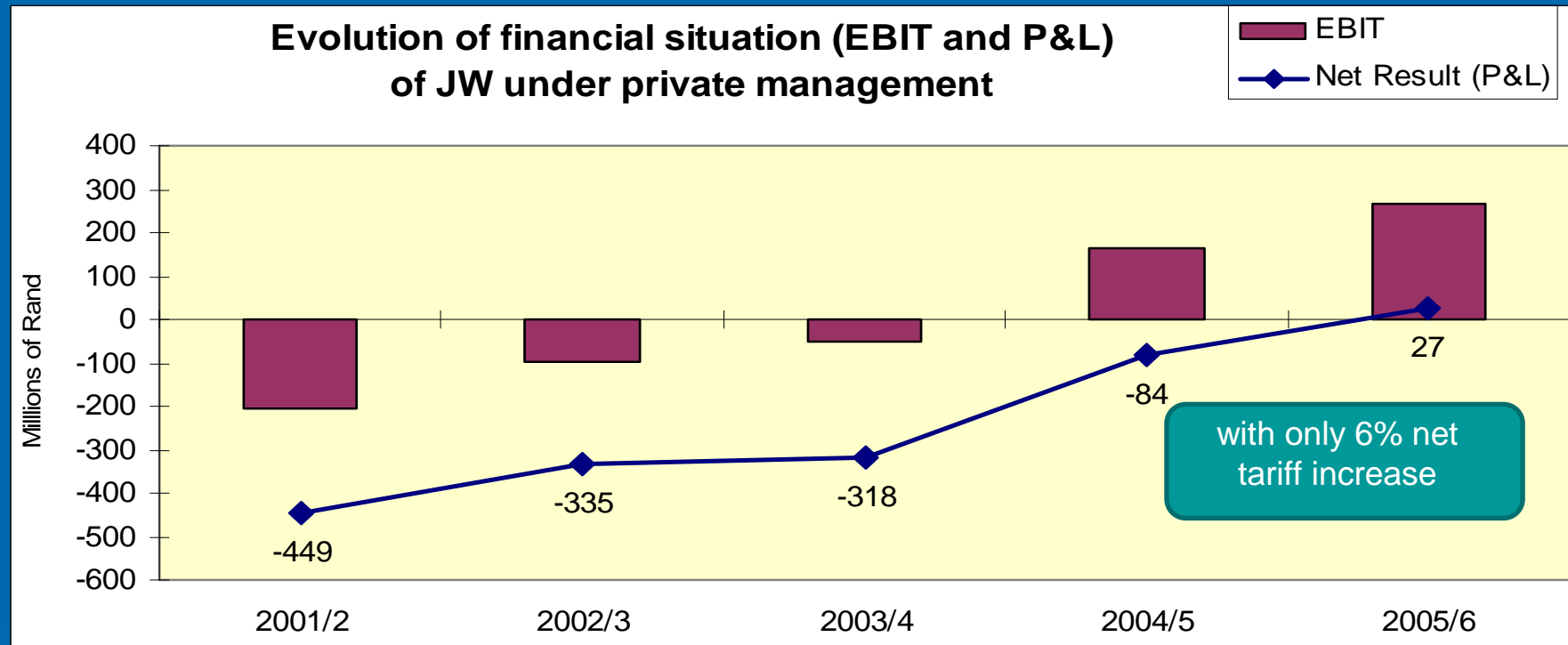
Le Succès est un concept relatif, quand on travaille sur la réforme du secteur de l'eau dans les PVD

- Cas de l'albanie (MC) : résultats moyens mais mieux que dans les projets antérieurs sans PPP
- *Jamais assez comparé aux besoins, et le contexte est toujours changeant (Salta, Gabon)*

Contrat de gestion à Joburg : un succès, mais contrat non reconduit



Contrat de gestion de Joburg (2)



Lettre à l'opérateur privé (JOWAM) du conseil d'administration de JW le 28 février 2006: ***JOWAM performed well and met all contractual deliverables and obligations. The Company successfully managed to transfer skills and design, develop, and implement systems and programs, and Johannesburg Water is now ready to manage and meet its future strategic challenges without a management contract.***

6 leçons clés

Leçon 1:

Les PPP sont une option valable pour réformer les services d'eau déficients des pays en voie de développement

... mais c'est une option parmi d'autres

- Les opérateurs privés sont capables de réaliser des améliorations spectaculaires, en qualité de service et efficacité opérationnelle
- Mais ça ne marche pas toujours !
 - Schémas complexes, dans des contextes difficiles
- Performance des PPP est plutôt satisfaisante
- Souvent, le succès est du autant au partenaire public qu'à l'opérateur privé
- Amélioration des performances sous gestion publique est également possible (Ouganda, Burkina Faso)... et également difficile

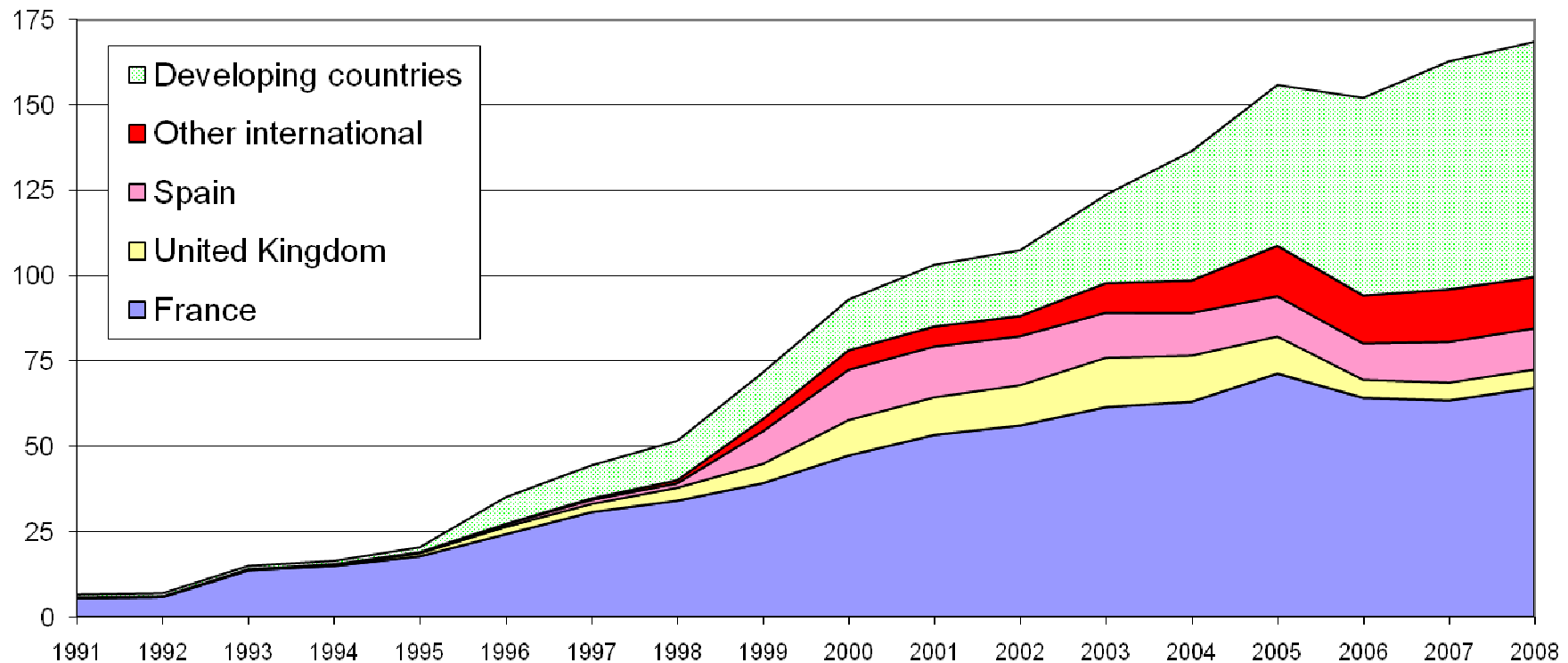
6 leçons clés

Leçon 2:

Le mode de développement des PPP
dans les PVD a changé

Une nouvelle génération d'opérateurs privés apparait, venue des PVD et pays émergents

Private water operators in developing countries: Urban population served (in millions) by country/region of origin



L'essentiel de la croissance depuis 2001 est due aux opérateurs venus des PVD

Ces “nouveaux” opérateurs privés apporte une nouvelle perspective aux PPP dans l’eau

- 2007: 40% du marché, 30 opérateurs desservant lus de 400,000 personnes chacuns :
 - Colombie, Brésil, Argentine, Russie, Malaisie...
- De nombreux PPPs impliquant des opérateurs privés nationaux ont donné de bons résultats (Colombie, Brésil, Argentine, Manille)
- Culture locale, implication sur le long terme, capacité à servir le marché des petites villes
- MAIS: pas forcément adapté pour les contrats nécessitant transfert important de know-how

6 Leçons clés

Leçon 3:

Considérer les PPP avant tout comme un outil pour accéder aux financements privés (face aux besoins énormes des PVD) s'est avéré une erreur

Les difficultés du modèle concessif dans les PVDs

- Le modèle concessif s'est avéré viable dans plusieurs pays (Manille, Brésil, Maroc) – les plus avancés et là où financements LT en monnaie locale sont disponibles
- Mais il est inadapté pour de nombreux PVD: risque pays, faible capacité institutionnelle, nécessité d'emprunter en devises...
- De nombreux PPPs qui ont réussis combinent gestion privée et financement public (affermage, sociétés mixtes, concessions subventionnées)

6 leçons clés

Leçon 4:

La principale contribution des opérateurs privés dans les PPP porte sur l'amélioration de la qualité de service et de l'efficacité opérationnelle

Impact financier des opérateurs privés

- L'amélioration de qualité de service et efficacité opérationnelle a un impact essentiel sur la viabilité financière, mais de manière indirecte:
 - Cercle vertueux: meilleur service → la population paie ses factures et accepte mieux les hausses tarifaires (limités par gains d'efficacité), hausse de la capacité d'emprunt et d'investissement...
- C'est la conception ("design") de chaque PPP qui détermine où vont aller les gains (étendre l'accès, complément budgétaire, profit indu...)

Financement public ou privé: un faux débat

- Tous les prêts sont remboursés, au bout du compte, par la population (par le tarif ou les impôts)
- Les services d'eau en gestion publique des pays développés se financent auprès du secteur privé depuis des décennies (banques et marché obligataire)
- Une gestion privée efficace permet d'améliorer l'accès aux financements
 - Le "mix" optimal entre sources de financement dépend ensuite de chaque cas...

6 leçons clés

Lesson 5:

**Le partenaire public est ESSENTIEL
dans le succès d'un PPP**

Le rôle clé du partenaire public

- Un PPP n'est pas une "privatisation" : l'Etat ne se défait pas de son obligation de s'assurer que la population a accès à un service d'eau de qualité, il "fait faire"
- Les PPP réussis sont ceux où la puissance publique s'est "impliqué" pleinement:
 - Sénégal avec une société de patrimoine efficace et un fort soutien budgétaire de l'Etat
 - Colombie: subventions pour accélérer progrès et limiter l'impact tarifaire
 - Manille: réajustement tarifaire en 2003 par régulateur
 - Bonne supervision: contrôler sans vouloir prendre la place...

6 leçons clés

Leçon 6:

Les objectifs et contraintes sociales doivent être explicitement incorporés dans la conception des réformes PPP

PPP et les pauvres: un bilan mitigé

- Les PPPs peuvent amener des bénéfices tangibles for la société dans son ensemble, mais cela ne veut pas dire que les pauvres bénéficient automatiquement
- Gains nets dans des cas comme Cartagena, Guayaquil, Sénégal, Manille ...
- Dans de nombreux cas: pas de données spécifiques (*households surveys*)
- La conception de certains projets n'était délibérément pas "pro-poor": Cochabamba, province de BA

PPP et les pauvres: un problème complexe

- En regard des attentes (exagérées) des années 1990, les PPP n'ont pas résolu le problème des ODM (MDG)
- Mais un opérateur privé constitue parfois un bouc émissaire facile... après des années de négligence envers le secteur
- Quiproquo: un opérateur privé n'est pas un banquier !
- Les PPPs les plus performants (et durables) sont ceux qui ont explicitement reconnus les coûts des objectifs sociaux (non récupérables par le tarif de l'eau), et les ont financés via le gouvernement ou les donateurs

Quel futur pour les PPPs dans les services d'eau urbains des pays en voie de développement ?

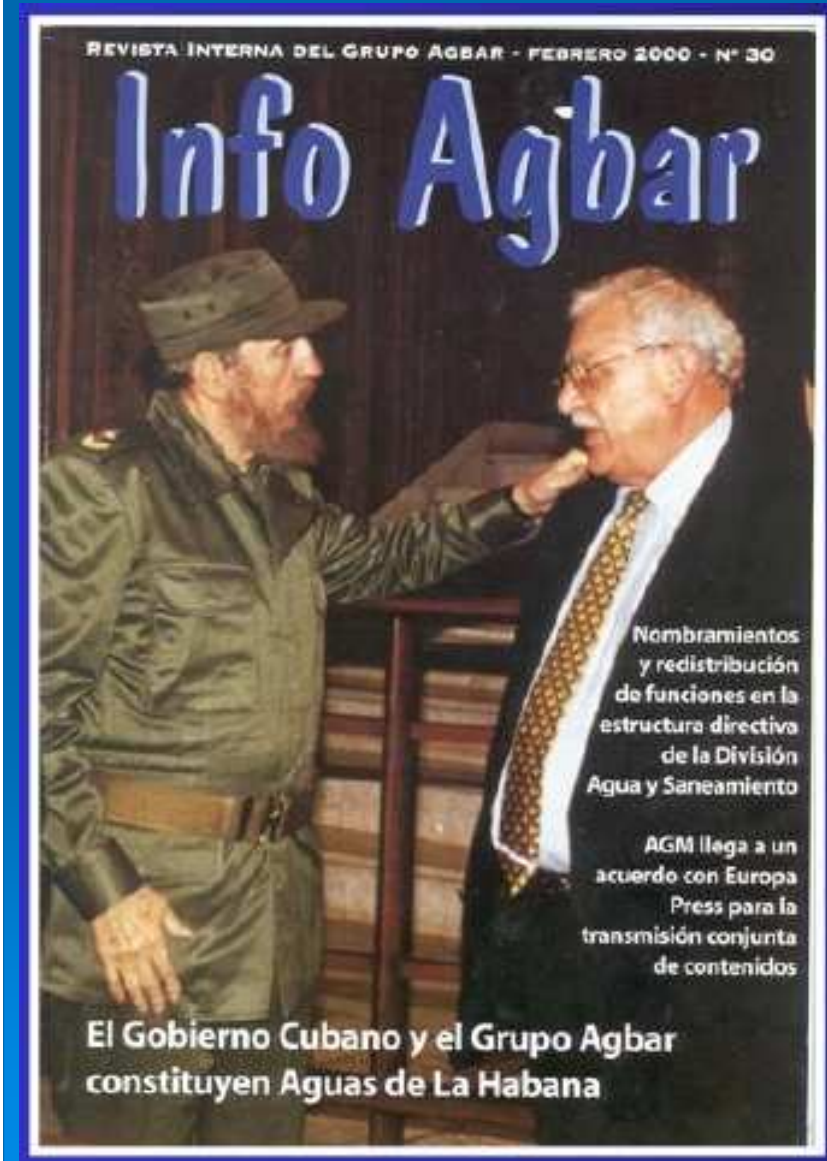
Les services d'eau et d'assainissement sont différents des autres secteurs d'infrastructure

- Ce qui marche dans le secteur des transports et de l'électricité ne peut être directement reproduit...
- L'accès aux investissements privés était une priorité erronée – le principal apport des opérateurs privés porte sur la qualité de service et l'efficacité opérationnelle
 - Financement privé est accessible seulement dans les économies les plus avancées
 - Les gouvernements doivent rester pleinement impliqués

Le potentiel du secteur privé va au delà de la gestion déléguée

- BOTs (usines de traitement) : US\$ 1 milliards par an
- Nouvelles approches contractuelles :
 - Contrats de performance (PBC): réduction des coupures d'eau à Karnataka en Inde, NRW à Ho Chi Minh au Vietnam (Manila Water)
 - Sous-traitance étendue: Bogota, Mexico...
- Les frontières entre public et privé deviennent floues :
 - Compagnies publiques ouvrant leur capital au privé (SABESP au Brésil) ou qui signe des contrats hors juridiction (Vitens)
 - Ouganda: contrats de délégation interne et TA dans région

Peut-on dépasser le dogmatisme du débat public vs. privé ?



la société des eaux de la Havane est gérée depuis 2000 par l'opérateur privé AGBAR à travers un PPP

...10 ans maintenant, ça fonctionne bien...

Le SEUL vrai objectif: améliorer l'accès au service d'eau pour tous !