

GRID LINES

Partager les connaissances, les expériences et les innovations dans les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures

Un partenariat réussi pour l'eau en Côte d'Ivoire

51770

Leçons tirées de 50 ans de gestion privée efficace

Philippe Marin, Eustache Ouayoro, Matar Fall et Richard Verspyck

Le partenariat public-privé (PPP) pour l'exploitation de la société nationale de distribution d'eau de Côte d'Ivoire est le PPP le plus ancien et le plus important dans le monde en développement. Mis en place depuis 1960 et desservant aujourd'hui plus de 7 millions de personnes, ce PPP fournit des services de qualité depuis des décennies et a enregistré des progrès remarquables dans l'extension de l'accès au service dans les années 90. Il a même démontré sa résilience durant la guerre civile et la partition de fait du pays survenues en 2002. Cet exemple de réussite africaine montre qu'un partenariat pragmatique entre une administration résolue et un opérateur privé efficace peut générer des retombées concrètes et durables pour la population.

Le partenariat public-privé pour la fourniture des services d'eau en Côte d'Ivoire voit le jour en 1959, un an avant l'accession du pays à l'indépendance. La municipalité d'Abidjan attribue un contrat de concession à un opérateur privé français pour l'exploitation des services d'eau sur le territoire de la ville, qui abritait alors une population de 160 000 habitants. L'opérateur, constitué sous la forme d'une société de droit ivoirien sous le nom de SODECI, démarra ses activités en 1960 avec la reprise d'un réseau d'à peine 4 000 branchements. À l'époque, les services d'eau dans le pays étaient placés sous la responsabilité des autorités municipales et la SODECI a étendu progressivement son réseau dans 10 autres villes en signant des contrats avec d'autres municipalités.

En 1974, les autorités centrales ont procédé à une réforme profonde du secteur de l'eau, après avoir constaté que les collectivités locales ne disposaient pas des ressources et des capacités nécessaires pour l'extension des infrastructures. Au plan national, seulement 34 % des ménages avaient accès au service d'eau et de nombreuses villes n'étaient pas équipées d'un réseau de distribution. La réforme a rétrocédé la responsabilité des services de l'eau à l'administration centrale. Un Fonds national de l'hydraulique (FNH) fut créé en vue de soutenir les gros investissements publics dans le secteur de l'infrastructure. Une nouvelle politique tarifaire

a été mise en place sur la base du principe de recouvrement intégral des coûts et d'un tarif unique à l'échelle nationale afin de créer un système de subvention croisée entre Abidjan et les centres de plus petite taille. Enfin, la mission de la SODECI a été élargie. Au moment où d'autres pays d'Afrique de l'Ouest nationalisaient leurs sociétés d'eau, la Côte d'Ivoire attribuait à la SODECI un contrat d'affermage sur l'ensemble du territoire national, lui confiant la responsabilité de l'exploitation de tous les réseaux d'approvisionnement en eau dans le pays.

Cette réforme majeure s'est traduite par de grandes avancées dans le secteur de l'eau à l'échelle nationale. C'étaient les « trente glorieuses » de la Côte d'Ivoire, une période caractérisée par un taux de croissance économique sans précédent, et durant laquelle les pouvoirs publics ont investi environ 400 millions de dollars dans le secteur à travers le FNH. La proportion de ménages ayant accès à l'eau potable a doublé, passant à 63 % en 1983 et des réseaux de distribution d'eau furent installés dans presque 200 villes. Dans le même temps, l'opérateur privé parvint à réaliser des niveaux de rendement opérationnels appréciables. Par exemple, le niveau de pertes en eau était de moins de 15 % à l'échelle nationale, un niveau comparable à ceux atteints par les sociétés de services publics bien gérées en Europe de l'Ouest. La direction de la société a été progressivement cédée à des ressortissants ivoiriens et en 1978, 48 % des actions furent vendues à des investisseurs nationaux à travers un placement initial de titres à la Bourse d'Abidjan.

Vers un régime contractuel hybride

À la fin des années 80, le secteur de l'eau en Côte d'Ivoire se trouvait dans une situation très favorable par rapport aux pays voisins. Un opérateur compétent était en place, l'infrastructure était bien

Philippe Marin est spécialiste senior en eau et assainissement au Département Énergie, Transport et Eau de la Banque mondiale. Eustache Ouayoro et Matar Fall sont respectivement manager du département eau et spécialiste principal en eau et assainissement dans la région Afrique de la Banque mondiale. Richard Verspyck est consultant à la Banque mondiale.



gérée et entretenue et la clientèle raccordée recevait un service de qualité. Pourtant, une part importante de la population urbaine n'avait toujours pas accès au service d'eau, avec une croissance démographique rapide dans les zones urbaines entraînant une forte demande en nouveaux branchements. De plus, la santé financière du secteur était tendue, les recettes étant trop faibles pour faire face à l'augmentation progressive du service de la dette. Le programme d'investissement géré par le FNH était devenu incontrôlable, avec bien des investissements s'étant révélés peu utiles ou ayant été conçus avec une capacité de production largement excédentaire.

Pour restaurer la stabilité financière du secteur, les autorités prirent deux décisions stratégiques. En premier lieu, les nouveaux investissements seraient dorénavant clairement liés aux besoins opérationnels. Deuxièmement, le développement de l'infrastructure devrait être axé sur l'extension du réseau pour les années à venir, ce dans l'optique de mettre à profit la surcapacité existante et de satisfaire la demande croissante engendrée par une population urbaine en pleine explosion.

Ces décisions furent reflétées à travers un nouveau contrat de PPP négocié avec la SODECI et qui est entré en vigueur en 1988. Un nouveau *Fonds de Développement de l'Eau* (FDE) fut créé, selon un schéma radicalement différent du FNH précédent. Sa gestion était confiée directement à la SODECI, pour financer l'extension du réseau et subventionner le raccordement des ménages dans le cadre d'un programme de branchements sociaux. En outre, le financement du FDE devait être assuré non pas par des emprunts publics, mais au moyen d'une surtaxe sur le tarif payé par les clients raccordés.

Cette nouvelle formule faisait du PPP un schéma contractuel hybride entre un contrat d'affermage et une concession. L'opérateur privé était directement responsable de prendre les décisions concernant le choix des investissements ainsi que leur exécution, comme le ferait un concessionnaire. Mais étant donné que le FDE était financé par une surtaxe payée par les usagers, l'opérateur ne supporterait pas les risques financiers connexes.

Une expansion rapide de l'accès dans les années 90

Pendant les années 90, la SODECI a maintenu ses bons résultats d'exploitation, voire améliorés ses principaux indicateurs. S'il est vrai que la part de l'eau non commerciale est demeurée dans une fourchette comprise entre 14 et 18 %, les fuites d'eau par branchement ont été réduites plus avant entre 1988 et 2001, passant de 0,18 mètres cubes par jour à seulement 0,13. La productivité du travail s'est sensiblement améliorée, se traduisant par la réduction du nombre d'employés pour 1 000 branchements de 6,2 à 3,0, malgré l'absence de licenciements et le fait que le nombre total d'employés passa de 1 320 à 1 600. Le taux de

recouvrement des factures demeura autour de 98 % pour la clientèle résidentielle, bien que des difficultés récurrentes soient observées pour le recouvrement des factures auprès des organismes publics.

Le résultat le plus remarquable fut l'extension de l'accès au service d'eau (figure 1). Entre 1988 et 2001, le nombre des branchements d'eau actifs augmenta de 213 000 à environ 500 000, soit un accroissement net de près de 290 000 nouveaux branchements¹. La plupart de ces nouveaux branchements furent installés dans le cadre du programme de branchements sociaux, qui permettait aux ménages pauvres d'obtenir un branchement de faible diamètre sans frais moyennant une caution remboursable de 35 dollars environ. Le nombre estimatif de personnes desservies par des branchements domestiques a plus que doublé, passant d'environ 2 millions à 4,3 millions et la proportion de ménages raccordés au réseau de distribution progressa de 39 % à 63 %. En y ajoutant les ménages desservis par des bornes fontaines, la population totale desservie par la SODECI a également presque doublé, passant à plus de 6 millions d'abonnés avec un taux d'accès à l'eau potable passant de 65 % à environ 90 %.

Le plus remarquable est que cette expansion rapide fut réalisée sans financement public. La quasi-totalité des investissements réalisés pendant cette période (environ 150 millions de dollars) a été financée grâce à la surtaxe sur le tarif payée par les usagers. Un cercle vertueux s'est instauré dans lequel l'accroissement de la clientèle a pu se traduire par une augmentation des volumes d'eau facturée (d'environ 80 millions de mètres cubes en 1988 à 120 millions en 2001) et des recettes de ventes. Ces résultats, conjugués aux gains en efficacité opérationnelle, ont permis au secteur de s'autofinancer entièrement. En outre, "la régulation par contrat" du PPP, avec une cellule spécialisée de l'administration assurant la supervision, s'est révélée efficace pour assurer que les gains de rendement soient bien répercutés aux usagers ; le tarif moyen de l'eau a ainsi chuté en valeur réelle pendant cette période.

Les missions de la SODECI ont été à nouveau élargies en 1999 avec la signature d'un contrat d'affermage séparé d'une durée de 16 ans pour l'exploitation du réseau d'égouts d'Abidjan et de ses deux usines de traitement des eaux usées.

Toujours en place malgré la tempête

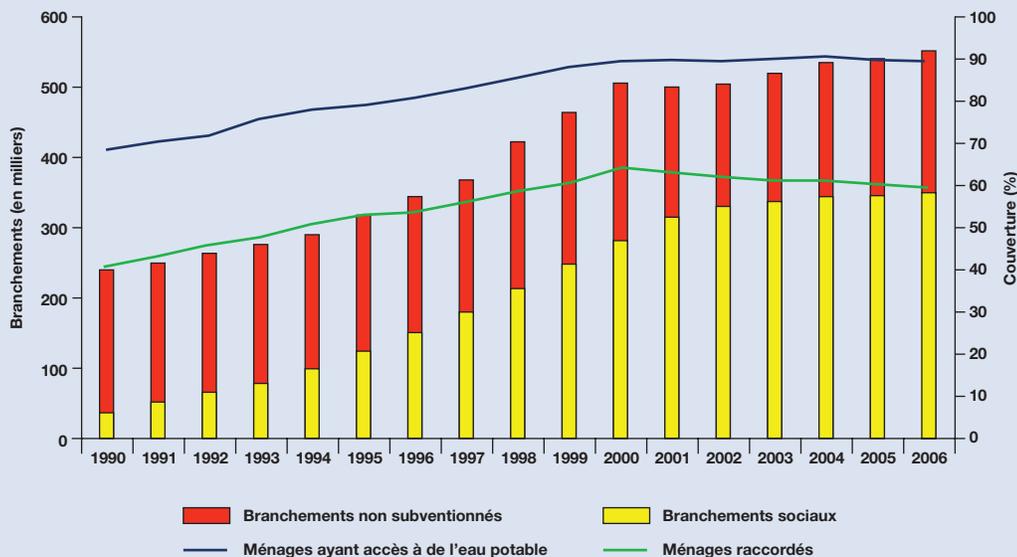
Depuis 2002, la SODECI a dû faire face à des circonstances exceptionnelles, la partition de fait du pays entre les zones contrôlées par le gouvernement et par les rebelles ayant entraîné des difficultés opérationnelles et financières sans précédent. Le pourcentage d'eau non comptabilisée a augmenté de 18 % à 23 %, et les pertes par branchement ont été ramenées au niveau d'avant 1988 (0,19 mètres cubes par jour, ce qui est tout de même un niveau

Le PPP est devenu un régime hybride combinant des éléments d'affermage et de concession

FIGURE 1

L'accès à l'eau potable s'est développé de façon rapide dans les années 90

Branchements au réseau et couverture en Côte d'Ivoire, 1990-2006



Sources : SODECI ; calculs des auteurs.

L'opérateur privé a maintenu un service de qualité malgré la tourmente

appréciable selon les critères régionaux). Des problèmes d'interruption du service sont apparus à Abidjan et dans d'autres villes. Aucun gain supplémentaire n'a été réalisé sur la productivité du travail. Comme il fallait s'y attendre, l'expansion de l'accès s'est ralentie. Le nombre de branchements actifs a continué de croître, mais à un rythme moins soutenu, atteignant ainsi 554 000 à la fin 2006. Contrairement à la décennie précédente, les branchements subventionnés représentaient seulement un tiers environ des nouveaux branchements. L'on n'a enregistré aucun progrès en ce qui concerne le taux de couverture.

Malgré cela, la SODECI a pu maintenir un service de qualité malgré un environnement difficile. Le fait que la SODECI en soit arrivée à être perçue comme une entreprise ivoirienne et soit appréciée par la population a bien sûr contribué au maintien du PPP pendant ces années difficiles. L'entreprise a bénéficié des concours financiers à la fois des autorités et des bailleurs de fonds. En 2002, l'administration centrale a autorisé l'opérateur à utiliser une partie des ressources du FDE pour compenser les factures impayées des organismes publics. Par ailleurs, l'Union européenne a octroyé des dons pour assurer le maintien des services d'eau dans les zones contrôlées par la rébellion.

Aujourd'hui, la SODECI dessert plus de 7 millions de personnes (dont près de 5 millions sont alimentés par des branchements domestiques), ce qui en fait le plus grand PPP dans le secteur de l'eau dans le monde en développement². Avec le retour à la normale constaté depuis peu en Côte d'Ivoire, le secteur de l'eau est prêt à amorcer une nouvelle phase

de développement. Face à l'expansion rapide du réseau observée ces 15 dernières années, la plupart des installations de production fonctionnent désormais à plein rendement et une des principales difficultés sera de financer les nouvelles installations de traitement des eaux tout en réhabilitant également un réseau vieillissant et en réalisant de nouvelles extensions. Ceci nécessitera une révision des modalités financières du PPP, tandis que l'État devra probablement fournir un soutien financier au prochain programme d'investissement.

Leçons tirées

Un des traits marquants du PPP dans le secteur de l'eau en Côte d'Ivoire est son pragmatisme. Ce partenariat au long cours a évolué avec le temps, en s'adaptant aux priorités variables de l'État. Il a fait preuve de ressorts insoupçonnés face à une crise nationale majeure, à un moment où plusieurs PPP importants du secteur de l'eau ailleurs dans le monde en développement ont été résiliés. Bien que le PPP soit habituellement désigné comme un contrat d'affermage, c'est en réalité un régime hybride spécifiquement conçu par le gouvernement pour répondre à ses besoins, et qui comporte des aspects d'un contrat de concession. Un partenariat d'aussi longue durée et si couronné de succès fournit des leçons utiles pour les décideurs politiques :

- les objectifs de la réforme de 1988 ont été largement atteints : développer l'accès grâce aux branchements domestiques et restaurer la stabilité financière du secteur. Les hypothèses du gouvernement se sont révélées justes, à savoir que l'opérateur privé réaliserait le programme

d'extension du réseau de manière efficace et que l'extension de l'accès se traduirait par un accroissement du flux de recettes provenant de la clientèle et, de ce fait, par une amélioration progressive de la situation financière du secteur.

- Si le mécanisme financier, basé sur le financement de l'ensemble des investissements au moyen d'une surtaxe payée par les usagers, a été remarquablement efficace, il n'est pas nécessairement en mesure d'être reproduit ailleurs. Le secteur de l'eau en Côte d'Ivoire bénéficiait de conditions exceptionnelles au début des années 90 : un fort excédent de capacité de production, avec une infrastructure bien entretenue et exploitée de manière efficace. Le modèle, qui a permis d'accroître avec succès l'accès dans les années 90, a maintenant atteint ses limites et l'État devra probablement contribuer au financement des investissements futurs par l'octroi de fonds publics.
- La présence d'un opérateur privé performant a été un facteur crucial pour le succès de la réforme. Une exploitation efficace, un service de qualité et l'adoption d'une optique commerciale ont contribué à la création d'un cercle vertueux qui a permis progressivement au secteur de devenir financièrement viable.
- L'expansion de l'accès à l'eau potable a été réalisée en grande partie grâce au programme de branchements subventionnés. La part des recettes qui pouvait être consacrée au programme d'investissement a augmenté de pair avec l'accroissement progressif de la clientèle. Cela prouve que même dans un pays pauvre en développement, l'extension de l'accès et la viabilité financière sont des objectifs complémentaires (et non contradictoires), pour autant que l'on dispose d'un opérateur efficace.
- La Côte d'Ivoire a été le premier pays de la région à promouvoir les branchements d'eau subventionnés à grande échelle. Si cette politique a été largement couronnée de succès, l'on a aussi enregistré un taux de débranchement sensiblement élevé, atteignant environ 15 % en 2002. Les familles les plus pauvres vivant de

salaires versés de façon irrégulière ont du mal à payer les factures mensuelles normales. Cet état de fait, de même que des expériences plus récentes menées dans des pays voisins (surtout au Sénégal) laisse penser que les branchements domestiques ne sont peut-être pas la meilleure solution pour fournir l'accès à de l'eau potable à la frange la plus pauvre de la population urbaine dans les pays en développement.

- Une des conditions essentielles à la viabilité à long terme du PPP a été probablement la promotion par l'opérateur privé de cadres locaux. Ceci souligne l'importance pour les opérateurs internationaux de procéder à un transfert massif de leur expertise au personnel local s'ils souhaitent être acceptés comme partenaires à long terme. Cela montre également qu'une entreprise de distribution d'eau en Afrique, entièrement gérée par des Africains, peut réaliser des résultats aussi bons que les opérateurs les plus efficaces des pays développés.

Notes de bas de page

1. Pour mettre ce chiffre en perspective, durant une décennie, le concessionnaire privé opérant à Buenos Aires a installé environ 310 000 nouveaux branchements et à Manille les deux concessionnaires ont installé respectivement environ 230 000 à l'Ouest de Manille et 250 000 à l'Est de Manille.

2. Avec une population de 12 millions de bénéficiaires, Manille possède le plus grand PPP dans le secteur de l'eau, mais celui-ci repose sur deux concessions basées sur des contrats distincts. Les autres PPP les plus importantes sont ceux dans l'État de Selangor et à Kuala Lumpur en Malaisie (6,6 millions de bénéficiaires), à Santiago au Chili (5,5 millions de bénéficiaires) et au Sénégal (4,7 millions de bénéficiaires).

Références

Estache, Antonio, et Eugene Kouassi. 2002. "Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities." Policy Research Working Paper 2890, Banque mondiale, Washington.

Fall, Matar, Philippe Marin, Alain Locussol, et Richard Verspyck. 2009. "Reforming Urban Water Utilities in Western and Central Africa: Experiences with Public-Private Partnerships." Vol. 2, "Case Studies." Water Sector Board Discussion Paper Series, Banque mondiale : Washington.

Marin, Philippe. 2009. *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*. Trends and Policy Options Series, no. 8. Washington : Banque mondiale et PPIAF.

PPIAF et Banque mondiale. 2006. *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*. Washington : Banque mondiale.



GRIDLINES

Gridlines diffuse les connaissances nouvelles sur les partenariats public-privé et présente une vue d'ensemble d'un large éventail de projets dans différentes régions du monde. Les notes précédentes sont disponibles sur le site www.ppiaf.org/gridlines. Gridlines est une publication du PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), un mécanisme d'assistance technique multidonateurs. Le PPIAF fournit des services d'assistance technique et de diffusion du savoir à l'appui de l'action menée par les responsables politiques, les organisations non gouvernementales, les établissements de recherche et d'autres entités pour formuler et mettre en œuvre des stratégies visant à tirer pleinement parti des possibilités de participation privée au secteur des infrastructures. Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du PPIAF, de la Banque mondiale ou de toute autre organisation apparentée.