

Aymeric Blanc
Béatrice Hibou

Compte rendu résumé de la Journée d'étude

Renouveler l'analyse des Partenariats Public Privé : Approche par la sociologie. Liban, Mali, Maroc.

Mercredi 31 janvier – Salle Jacques Alliot, AFD

Réunion organisée par le département Recherche de l'AFD et le FASOPO.

Les Partenariats public privé (PPP) pour la fourniture de services publics dans les pays en développement constituent-ils le modèle incontournable d'une gestion efficace et performante ou ont-ils surtout des effets pervers pour les plus démunis ? Cette question fait l'objet d'un débat alimenté par de nombreuses études qui ont analysé les aspects économiques, juridiques et financiers des différentes formes de gestion déléguée (coûts comparés d'une gestion publique ou privée, éléments incitatifs des contrats, etc.). En revanche, les questions de sociologie économique, et plus encore de sociologie politique de ce type de montage sont rarement abordées, alors même que le fonctionnement, et par là, les performances de toute expérience de PPP sont tributaires de tels facteurs non techniques. Cette journée d'études s'est attachée à mettre en évidence ces dimensions socio-politiques, à partir de quatre expériences de PPP, en Afrique et au Moyen-Orient, dans l'eau, l'électricité et les télécommunications.

Elle a réuni une centaine de personnes, chercheurs, opérationnels du développement et opérateurs privés.

Programme de la journée :

9h30 - 9h45 : introduction.

Aymeric Blanc (AFD) / Béatrice Hibou (CNRS-CERI).

9h45 - 11h15 : **Gestion déléguée au Liban**

Hèla Yousfi (CEREBE).

Discutants : Claude Raymond (AFD) ; Bruno Dewailly (Université de Lyon II)

11h30 - 13h00 : **Energie du Mali (EDM)**

Béatrice Hibou (CNRS-CERI) et Olivier Vallée (consultant)

Discutants : Jacques Moineville (AFD) ; Brunot Théret (CNRS-IRIS)

15h00 - 16h30 : **Gestion déléguée de l'eau potable à Casablanca et Tanger-Tétouan**

Claude de Miras (IRD) et Julien le Tellier (Université de Provence).

Discutants : Bertrand Dardenne (consultant) ; Lamia Zaki (IRMC).

16h45 – 18h15 : **Régulation du secteur des télécommunications au Maroc**

Amar Drissi (ESCG Genève).

Discutants : Alexis Bonnel (AFD) ; Mihoub Mezouaghi (AFD)

Introduction

En introduction, Aymeric Blanc a rappelé comment cette journée d'études s'inscrit dans le programme de travail du département de la Recherche de l'AFD. Une réflexion sur les Partenariats Public-Privé a été engagée l'an dernier afin de faire le bilan de deux décennies de PPP notamment en Afrique, et de faire évoluer la politique de l'AFD sur ce sujet. Cette recherche se situe à l'interface entre les travaux académiques et l'expérience de terrain des opérationnels de l'AFD. Une des questions principales qui a guidé les premières études de cas est celle de l'articulation entre logique marchande (recours au secteur privé) et logique de développement (accès aux services essentiels pour les populations pauvres). Les approches classiques analysent généralement cette question à travers une dimension contractuelle (quelles incitations pour le secteur privé ?), une dimension institutionnelle (quelles instances de régulation mettre en place ?) et une dimension participative (comment intégrer la société civile au partenariat ?). Mais il manque dans ces approches la compréhension des jeux de pouvoir à l'œuvre pour appréhender la réalité des PPP.

Béatrice Hibou a ainsi précisé le cadrage théorique de la journée. Techniques économiques et financières, les PPP sont indissociables de processus socio-politiques, notamment des jeux de pouvoir, des rapports de force, des pratiques de domination politique et d'accumulation économique. Les PPP doivent être également considérés comme des « technologies de pouvoir » (Michel Foucault), comme des instruments, et simultanément des conséquences, des transformations des rapports de pouvoir. Il s'agit, dans cette journée, d'analyser de façon précise les modalités d'établissement et de fonctionnement de ces partenariats, de façon :

1. à voir comment se renouvellent les rapports de pouvoir dont ces partenariats sont tributaires et qu'ils contribuent simultanément à engendrer ; autrement dit, à voir comment s'articulent PPP et exercice du pouvoir, de la discipline et de la domination ;
2. à avoir une meilleure intelligence des conséquences sociales de cette modalité économique d'intervention, dans des situations de pouvoir et d'inégalité.

1. Gestion déléguée au Liban.

Hela Yousfi a analysé, à partir de l'observation de la vie d'un contrat de gestion déléguée d'un service public au Liban, la manière dont les différences culturelles ont influencé le déroulement du partenariat en façonnant à la fois la lecture des obstacles institutionnels et politiques rencontrés et la nature des solutions adoptées pour les dépasser. Elle a notamment mis en lumière les divergences d'interprétation du partenariat, d'une « bonne coopération » et de leurs conséquences en termes d'engagements contractuels et de répartition des rôles entre acteurs. Ces divergences n'ont fait qu'accentuer les malentendus dans la mise en œuvre du contrat.

Pour l'opérateur français, le contrat signifiait une répartition des rôles claire entre les partenaires, et un jugement de l'opérateur sur les résultats. Il devait donc avoir toute autonomie pour agir dans ce cadre, notamment pour recruter du personnel. Toute intervention des Libanais dans la gestion était vue comme une entrave à la bonne réalisation du contrat. Dans une telle perspective, le prestataire devait être régi par les devoirs de son métier et non par les injonctions de clients incompetents. Les Libanais, au contraire, mettaient l'accent sur

l'unité du groupe, leur idéal étant de « travailler d'une seule main ». Chacun devait alors pouvoir exprimer son point de vue et donner son avis sur un problème donné : c'est ainsi que chacun est « grand » et contribue au projet commun.

Les différences de représentation autour des rôles de chacun dans le partenariat ne se sont pas simplement ajoutées aux obstacles objectifs rencontrés mais s'y sont greffées en façonnant à la fois leur lecture et la nature des solutions adoptées pour les dépasser. Les lectures diverses d'une même situation, si elles ont servi à défendre des intérêts, ont ainsi « parlé » la culture de ceux qui les utilisent et, dans leur diversité et leurs contradictions, ont mis en lumière les points clés sur lesquels pouvait s'articuler une régulation efficace de la coopération.

Dans son intervention, Claude Raymond a rappelé les contraintes du projet, les spécificités de la forme de l'Etat au Liban, le rôle des communautés, la superposition des textes de loi depuis l'Empire Ottoman, et la crise économique dans le nord du pays. Il a souligné la tension très forte qui a régné dès le début du contrat, les relations de méfiance entre les acteurs et les tentatives de l'opérateur de 'passer en force', et s'est interrogé sur la possibilité pour une entreprise privée de remplir une mission de développement. Cependant, les résultats techniques ont été bons en termes de qualité de service et de gestion commerciale et sur ce plan le projet est considéré comme un succès.

Bruno Dewailly a de son côté mis en lumière la dimension éminemment politique de ce contrat et les réseaux de clientèle que ce dernier est venu perturber. Ainsi la localisation de la filiale de l'opérateur privé dans un bâtiment construit par le frère d'un député du parti opposé à celui du directeur de l'office public, ou les liens entre le ministère des travaux publics et certains notables libanais ayant fait fortune dans l'immobilier peuvent apporter un éclairage au conflit dans la mesure où l'économie locale repose largement, dans la ville étudiée, sur les rentes foncières et immobilières. Bruno Dewailly rappelle également que le conflit s'est accentué avec les recrutements faits par l'opérateur, recrutements qui ont perturbé les réseaux clientélistes et, de façon plus générale, les régimes d'obligation.

Les débats ont porté notamment sur la contradiction entre le succès opérationnel du contrat et l'appréciation tantôt positive, tantôt négative, qui en est faite selon les critères et les positions institutionnelles ; en fin de compte, les tensions ont été si fortes des deux côtés que le contrat ne sera pas renouvelé.

Le rôle de la culture a également fait l'objet de différences de conceptions : pour Bruno Dewailly c'est une variable intéressante mais secondaire par rapport au cadre socio-politique et ce type de discours apparaît souvent comme une justification ; pour Héla Yousfi l'ensemble de références culturelles accentue les problèmes politiques ou d'intérêt.

La difficulté d'osciller entre deux registres culturels pour le représentant local de l'opérateur, franco-libanais, a également été soulignée, alors qu'il est souvent reproché aux entreprises d'envoyer des cadres non intégrés culturellement. Alain Mathys (Suez) a enfin rappelé que les responsabilités en matière de développement restent du domaine des Etats, les opérateurs n'intervenant que dans le cadre d'une délégation de gestion.

2. Energie du Mali.

L'expérience du dernier partenariat public privé qu'a connu EDM entre 2000 et 2005 est généralement considérée comme un « échec retentissant ». Béatrice Hibou et Olivier Vallée s'opposent à cette interprétation et suggèrent que celle-ci est issue de lectures normatives et déformées qui occultent des processus complexes à l'œuvre. La rupture du contrat a ainsi exprimé plutôt que le nationalisme ou les engagements électoraux du Président malien, l'impasse d'autorités qui tentaient de mettre en œuvre une nouvelle politique dans le cadre d'un contrat de concession signé sous des auspices différents.

Au cours de ce PPP, les partenaires ont adopté des interprétations différentes de certaines décisions (distribution de dividendes, modification de la hiérarchie salariale, versement ou non des compensations) ou de certaines évaluations (prix, charges de l'entreprise), et ces divergences n'ont cessé d'être alimentées par l'intervention des bailleurs de fonds et l'usage intensif des experts. Mais l'arrivée d'un partenaire privé a surtout fait apparaître des divergences entre les acteurs maliens, plus profondes que celles explicitées lors des débats sur le choix et la conception du partenariat, et sur lesquelles ils ont été incapables de s'accorder.

En fin de compte, ce détour par le PPP a modifié les conceptions du « public » et a permis que la problématique de l'accès à l'eau et à l'électricité soit élargie et qu'elle prenne véritablement en compte l'ensemble de la population malienne.

Jacques Moineville a pris note des critiques adressées aux bailleurs de fonds qui ne tiennent pas suffisamment compte de l'expérience du passé, et ne se coordonnent pas assez entre eux compte tenu de leur difficulté d'adopter une position unique et pérenne face à la complexité et à l'évolution des problématiques. La concession d'EDM représentait lors de sa conception un espoir et un modèle de mobilisation de financements par le secteur privé pour offrir un service à une population urbaine, et la rupture du contrat constitue donc une déception. De nombreux quiproquos ont perturbé le déroulement de ce PPP, notamment autour de la baisse des prix attendue de la mise en service du barrage de Manantali ou des modalités de renégociation. Jacques Moineville aurait aimé bénéficier d'une analyse plus approfondie des difficultés d'arbitrage du Président Amadou Toumani Touré : s'agit-il d'une caractéristique intrinsèque à la société malienne ou celle de l'équipe politique de la nouvelle coalition au pouvoir. De même, il aurait aimé avoir plus d'informations, dans une perspective opérationnelle, sur les fautes de comportement de l'opérateur dans une société malienne où l'honneur est une valeur importante, et par conséquent sur les comportements à avoir à l'avenir.

Pour Bruno Théret, on assiste aujourd'hui au renversement de la hiérarchie de valeurs entre gestion et accès universel au profit des premières par rapport à l'époque des entreprises publiques subventionnées. Les logiques politiques sont souvent contradictoires avec les logiques du privé, et les difficultés des PPP résident dans l'impossibilité de réduire cette contradiction à travers un contrat marchand entre parties égales ayant un système de valeurs commun, a fortiori dans des pays où l'Etat est faible et où les oppositions public / privé se superposent à des oppositions étranger / indigène. La particularité de ce type de contrat est qu'il ne porte pas sur le partage des gains selon des règles préétablies mais sur les règles elles-mêmes. Le PPP peut ainsi être comparé à un mariage, comprenant scènes de ménage et différences de genre, et laissant des traces dans l'histoire en cas de séparation.

Maurice Bernard (AFD) a souligné que les relations opérateur / clients ont changé en France mais qu'il existe une inertie de la culture d'entreprise et qu'à l'export, les opérateurs ont

pensé pouvoir retrouver les pratiques d'autrefois. La transition de culture explique ainsi le désarroi et les incompatibilités des positions. Bertrand Dardenne a également souligné que la vente de Saur par Bouygues a probablement eu un rôle dans l'évolution du contrat d'EDM, notant que les faillites ou changements d'actionnariat des opérateurs privés sont souvent suivis d'échecs dans les PPP (Cf. Azurix à Cancun).

Pour Alexandre Brailowsky (Suez), l'intervention d'opérateurs privés pour remettre en fonctionnement des réseaux d'eau déficients a en général fait émerger de nouvelles questions sur les droits et devoirs des citoyens en termes de services publics et à l'apparition d'un débat de société nouveau sur le rôle de l'Etat. Ce débat s'est élargi au rôle des mairies et à la question éminemment politique de la tarification et du financement des extensions de réseaux. Aux côtés des partenaires publics et privés sont ainsi apparus deux nouveaux acteurs : la société civile et les bailleurs de fonds.

Jean-Pierre Barral (AFD) a souligné que le changement de politique du Président Amadou Toumani Touré était illusoire parce qu'il n'avait pas les moyens de poursuivre ses deux objectifs à la fois, alors que la première stratégie choisie était plus cohérente, en ayant choisi de privilégier l'accès au détriment du prix.

3. Gestion déléguée de l'eau potable à Casablanca et Tanger-Tetouan.

Claude de Miras et Julien Le Tellier ont présenté deux contrats de délégation de gestion considérés comme positifs dans le contexte d'un Etat fort faisant preuve d'une grande inventivité pour trouver des solutions innovantes. Le contrat de la Lydec à Casablanca a été signé en 1997 et a connu des résultats indéniables en termes de service pour les populations solvables, mais la question de l'accès aux pauvres n'a pas été réglée et la régulation s'est montrée trop imprécise entre obligations de fin ou de moyens. Un avenant est en cours de discussion pour la suite du contrat. A Tanger / Tetouan, un appel d'offre international a été lancé en 2002, remporté par Amendis (Véolia, du groupe Vivendi), avec des critères de participation d'un actionnariat marocain, le pays démontrant peu à peu son apprentissage des mécanismes de PPP.

Dans l'évolution de ces PPP, les ODM et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, dans laquelle le Roi s'est personnellement investi, ont permis de relancer le débat sur le financement des investissements (notamment pour l'assainissement) devant l'impossibilité d'adopter une logique purement marchande face à une demande insolvable. Le concept de gouvernance s'est également élargi vers une situation où les élus, initialement contraints par le Ministère de l'Intérieur se sont trouvés renforcés, où la presse a commencé à jouer un véritable rôle, et où les associations, ONG, et les partis politiques, à commencer par les divers courants islamistes participent de plus en plus à un processus d'ingénierie sociale. Le rôle de l'Etat se trouve également réaffirmé dans un contexte pré-électoral et le modèle de PPP est en évolution vers des solutions originales pour les petites villes. La question reste celle de la portée opérationnelle de ces modifications de configurations sociétales.

Bertrand Dardenne a souligné que les résultats techniques au Maroc ne sont guère meilleurs que dans certains pays où les PPP ont été sévèrement critiqués alors qu'au Maroc le débat public/privé n'a jamais été central. Le caractère doublement jacobin de l'Etat (royaume influencé par la France) a été un avantage pour la perception des entreprises privées que l'on

ne soupçonne pas de pouvoir aller contre la volonté publique. Le Maroc a eu la sagesse de développer des modes de gestion adaptés aux échelles des villes desservies : DSP dans les grandes villes, régies municipales dans les 13 villes moyennes, service par l'ONEP (producteur unique de l'eau dans le pays) pour le rural. Des contradictions apparaissent entre volonté de décentralisation et politique de fixation tarifaire au niveau national, ce qui met en difficulté les mairies qui doivent de plus en plus s'endetter sans la garantie de l'Etat. Enfin, le tarif des branchements au réseau d'eau très élevé (800 euros à Casablanca) ne donne pas lieu à une crise sociale comme dans d'autres régions, principalement en raison de cette centralité et de cette force de l'Etat au Maroc.

Lamia Zaki a mis en perspective ces présentations par son étude des bidonvilles de la banlieue de Casablanca dans le secteur électrique, en montrant que les PPP ne sont pas toujours synonymes de fragmentation sociale. A Casablanca, les populations des bidonvilles se sont associées avec la Lydec pour faire pression sur l'Etat dont la position envers elles était ambiguë (tolérance du piratage électrique et refus de reconnaître un droit d'habitation aux populations en leur offrant une connexion). La radicalisation du piratage, l'instauration de mafias de pirates et la mobilisation d'une critique efficace (plus facile envers l'opérateur privé qu'envers l'ancien opérateur public) a conduit à l'acceptation tacite de la connexion des bidonvilles.

Le débat a porté principalement sur la question du financement de l'accès aux plus pauvres, qui n'était pas présent dans les premiers PPP au Maroc mais qui est aujourd'hui une priorité de Mohammed VI. Pour Alexandre Brailowsky, cette question, qui relève bien d'un choix politique de l'Etat sur la notion de solidarité, implique un choix entre financement par le tarif de l'eau et par le prix de la connexion. Pour François de Rochambeau (DG Amendis) ce financement est réparti à Tanger / Tétouan entre populations accédant à la connexion, autres consommateurs (via le tarif), opérateur, commune et bailleurs, avec un objectif de connecter 50 000 ménages. Béatrice Hibou note que les grands absents de cette répartition sont les contribuables, ou la fiscalité, autrement dit la capacité étatique à organiser la solidarité. Ainsi, l'INDH représente une extraversion qui évite la question de la fiscalité citoyenne, même s'il existe des subventions du Ministère de la charité religieuse, de fondations musulmanes, et si les prêts souverains consentis par les bailleurs sont une forme de fiscalité indirecte. A noter également que l'électrification rurale s'est faite au Maroc grâce à une surtaxe sur le tarif payé par les classes moyennes.

4. Régulation du secteur des télécommunications au Maroc.

Amar Drissi s'est interrogé sur la réalité du processus de libéralisation des télécommunications au Maroc, souvent présenté comme un modèle tant en termes d'indépendance de l'autorité de régulation qu'en termes de montants récoltés par le pays pour la deuxième licence de téléphonie mobile ou la vente de l'opérateur historique. Selon son analyse, les performances en termes de couverture de service ou de baisse des prix introduite par la concurrence sont décevantes, et s'expliquent par le caractère illusoire du processus d'ouverture et de réforme, capturé par les élites dirigeantes du pays pour renforcer leur position de domination. S'appuyant sur une cartographie des acteurs du secteur, il montre que ceux-ci sont les mêmes que ceux d'avant la réforme mais qu'ils ont adapté leur comportement à l'image de l'ancien Ministre des Télécommunications qui se retrouve Directeur Général de l'opérateur historique privatisé et vendu à Vivendi. En lieu et place d'une déréglementation

réelle, on serait ainsi en présence d'une « numérisation de l'extraction de la rente » parée d'un vernis de légitimité envers les bailleurs de fonds et révélateur de l'importance du comportement des hommes dans un Etat marqué par le manque de stratégie.

Mihoub Mezouaghi a nuancé la présentation faite en soulignant les progrès réalisés en termes d'accès au téléphone, de baisse de prix ou d'impact sur l'emploi. Il a également noté l'importance des rentrées budgétaires associées aux opérations de vente de licence ou de privatisation. Il a surtout questionné la distance méthodologique d'une telle analyse, les raccourcis opérés dans les oppositions entre personnes et l'absence de prise en compte de l'évolution des institutions dans une optique dynamique (notamment de l'ANRT). C'est en fin de compte une réflexion sur la nature de l'Etat marocain plus que sur le processus de dérégulation.

Alexis Bonnel a salué le courage d'Amar Drissi qui s'attaque aux questions de pouvoir en nommant les acteurs d'un système, ce qui est le plus souvent un tabou. Il est important pour lui que les bailleurs qui sont en position de conseil auprès des Etats pour la mise en œuvre de réformes prennent en compte les réalités des jeux de pouvoir tels qu'ils sont décrits. La pratique a montré que l'indépendance des autorités de régulation censée garantir que les monopoles n'abusent pas de situations dominantes n'est qu'un leurre, et il importe de tenter de trouver des solutions pour répondre à cette difficulté. Certaines pistes comme la régulation régionale, le recours à des juridictions, ou la publication transparente d'informations permettant d'établir des comparaisons peuvent être prometteuses. La question des hommes à recruter dans les instances de régulation est par ailleurs particulièrement délicate.

Le débat a porté sur la nature de l'Etat marocain, sur les élites et le déficit d'apprentissage institutionnel du pays, et sur les alternatives qui auraient pu être envisagées à la place de la privatisation telle qu'elle s'est effectuée, notamment à travers une restructuration de l'opérateur historique sous forme publique.

Synthèse.

Les diverses interventions de la journée ont montré l'ampleur des jeux de pouvoir et la diversité des rapports de force qu'engendrent les PPP qui rendent la signification politique de ces derniers très différente d'une situation à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'une temporalité à l'autre. Les PPP sont donc concomitants de processus de différenciation et de diversification, de processus aussi de redéfinition permanente des règles du jeu. Ils apparaissent ainsi souvent difficilement compatibles avec les modèles étroits inscrits dans les contrats qui sous-entendent une délimitation nette et stable du public et du privé ainsi que de la relation entre acteurs.

Les discussions ont également fait apparaître le fait qu'il est peu pertinent de raisonner en termes de succès ou d'échec dans l'absolu, et qu'il faut plutôt essayer de comprendre les processus en jeu. Les questions sont moins celles des forces et faiblesses d'un contrat, que celles du rôle et des évolutions des jeux d'acteurs, des modifications des lieux de responsabilité, des transformations des hiérarchies de valeurs, etc. Si l'on reprend l'image du PPP non comme contrat mais comme alliance entre acteurs, les questions pertinentes sont celles des changements des modalités de ces alliances.

Enfin, les débats mettent en évidence un déséquilibre de questionnements et d'attentions entre les différents acteurs. Les interrogations les plus nombreuses, et aussi les plus complexes, ont été celles qui concernaient l'Etat. La distinction entre Etat fort et Etat faible est apparue peu propice à l'analyse. En revanche, la diversité et l'efficacité des dispositifs de pouvoir, des modalités techniques et politiques de l'exercice du pouvoir sont de fait beaucoup plus intéressantes pour comprendre les enjeux du PPP. Cet accent sur l'Etat ne doit pas étonner car l'objet sous-jacent à tous les cas analysés avait un lien direct avec le développement. Les discussions ont donc montré que les questions classiques demeuraient incontournables, en dépit de la rhétorique des PPP qui les avait cachées pendant un temps. Ces questions sont celles des financements des infrastructures, des inégalités et de la pauvreté, de la solidarité enfin, avec la question clé de la fiscalité.