

## SOU104 : LA CONTRACTUALISATION COMME UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE SECTEUR DE L'EAU EN AFRIQUE

Rapport réalisé par :

- Mathilde Jamin
- Achraf Abdelhak

Le 21 novembre 2018, s'est tenu à Marrakech, dans le contexte du 8<sup>e</sup> sommet Africités, une séance d'échanges sur LA CONTRACTUALISATION COMME UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE SECTEUR DE L'EAU EN AFRIQUE. 14 personnes furent réunies dans la Salle Tan-Tan entre 15 :00 et 17 :30 pour discuter dans quelle mesure la contractualisation peut être une solution pour le développement du secteur de l'eau En Afrique.

En guise d'introduction, Mounir ZOUGGARI a montré que dans le cadre de la contractualisation des services publics nombreux sujets pour une collectivité : Eau (production, distribution), Assainissement liquide (collecte, transport, traitement), Assainissement solide (collecte, traitement), Transports (bus, gares routières, autopartage, routes, aéroports) ,Éclairage public, Restauration collective (scolaire entre autres), Crèches ,Équipements de santé Équipements sportifs (stade, piscine) Équipements culturels, Entretien des chemins ruraux. La raison pour laquelle cette session s'intéresse au cas particulier des services d'eau et d'assainissement c'est parce que ces services sont : Essentiels, Culturels, Politiques ,Stratégiques. Et même dans ce cas particulier Il y a une grande variété de services : Eau (production, transport, distribution, gestion clientèle), Assainissement (collecte, transport, traitement, gestion de rivières), et une grande variété d'acteurs : État, collectivités, opérateurs, bailleurs, ONG, Etc. et puisqu'on s'intéresse au premier chef à la problématique de la contractualisation on peut dire qu'il y a une grande variété de types de contrats : Prestations, Contrat public-public ou public-privé. Bien évidemment, il y a certaines Conditions de réussite de la contractualisation : La Contractualisation résulte d'un compromis satisfaisant les intérêts et les avis des parties prenantes du secteur, Elle doit viser en permanence l'amélioration de la performance des secteurs, Elle doit formaliser au maximum les relations entre les parties prenantes, Elle doit rechercher la cohérence dans la chaîne des contrats. Et parmi ces sujets communs de la contractualisation de l'eau et de l'assainissement se trouvent : Les rôles de l'État et de la puissance publique sont majeurs, Les collectivités locales et les élus de terrain doivent être impliqués dans toutes les phases (contenu et gestion des contrats), Il n'y a pas de modèle Il y a encore beaucoup de place pour l'innovation dans l'ingénierie contractuelle, ce qui était vrai hier ne l'est pas forcément pour aujourd'hui et pour demain,

La contractualisation, concerne les relations entre toutes les parties prenantes du secteur (État, collectivités locales, opérateurs publics ou privés, etc.). Ces relations doivent faire l'objet de contrats clairs, équilibrés, et gérés équitablement avec des points d'étape pour que le secteur fonctionne sans accroc et se développe de façon durable. La contractualisation, et plus particulièrement la DGSP pourrait être le moyen idéal pour Développer de manière durable le secteur public de l'eau.

Les contrats de gestion déléguée du service aux opérateurs privés sont particuliers dans le sens où ils : Concernent la gestion du service dans sa globalité (l'opérateur agit en lieu et

place de l'attributaire légal du service public), Ont un impact sur la quasi-totalité des contrats en cours dans le secteur, Sont censés être la solution pour améliorer la qualité du service et dépasser à terme, les problèmes qui empêchent le développement durable du secteur.

Déléguer la gestion du service à un opérateur privé international permet de développer le secteur de façon durable. La Gestion déléguée à des grands opérateurs internationaux consiste à : Remplacer au pied levé, un opérateur public moribond fournissant un service défaillant par un opérateur privé qui résoudra tous les problèmes du secteur en ses lieu et place en un temps record, Résoudre tous les problèmes de gestion du service public, y compris ceux qui sont spécifiques aux PED (dont ceux du pays concerné), Transférer l'ensemble des attributions de l'opérateur public à un opérateur privé (confondre déléguer la gestion du service et s'en débarrasser).

L'opérateur privé est facteur d'émulation pour les autres opérateurs et pour l'ensemble des parties prenantes du secteur. L'assise financière de l'opérateur privé international facilite l'accès au financement des infrastructures et à moindre coût. On observe systématiquement après le démarrage de la DGSP, une satisfaction des usagers sur plusieurs aspects du fait : D'une démarche commerciale orientée vers la satisfaction des clients, De l'utilisation d'outils de management performants et innovants, Du déploiement de procédures techniques rigoureuses et efficaces dans la gestion des réseaux. Importantes hausses des tarifs, Suppression totale ou partielle des mesures sociales, Abandon partiel ou total du respect des principes directeurs du service public, Relations tendues avec les autres parties prenantes du secteur, Gestion du contrat, au détriment de la gestion du service : Respect à « minima » des clauses contractuelles relatives à ses obligations et défense de celles relatives à ses droits, Existence de pièges et de poches de rentabilité cachés que le délégant ne peut détecter dans le business plan du projet et saisie systématique des opportunités financières nouvelles qui se présentent lors du déroulement du contrat sans en impacter l'effet sur les prix et les clauses contractuelles.

Le développement durable du secteur nécessite l'éradication de ses spécificités pour pouvoir fonctionner dans les règles de l'art. Le délégataire, contrairement à l'opérateur public, est mal armé en termes d'attributions et peu qualifié pour éliminer Les spécificités du secteur dans les PED, De plus, il gère un contrat (dont cette activité ne fait souvent pas partie pour plusieurs raisons), non un service. Leurs actions doivent être conjuguées pour réussir un développement durable du secteur. L'opérateur public doit normaliser la fourniture du service sur l'ensemble du périmètre de desserte en ce qui concerne : L'organisation institutionnelle, Le mode de desserte, La qualité de l'eau distribuée.

Le délégataire doit atteindre les standards internationaux en matière de fourniture du service : Management moderne et performant, Accès aisé et dans de bonnes conditions aux financements, Mise en œuvre de solutions techniques à la pointe de la technologie, Augmentations de tarifs acceptables par la population.

La mise en œuvre de la DGSP Dans le cadre du développement durable d'un secteur public suppose : La mise à niveau de l'opérateur public avant le recours à un opérateur privé, Un bon contrat régissant la délégation de gestion (conditions de contrôle de l'opération, maîtrise de l'opération par le délégant ...), L'instauration d'un véritable partenariat (on délègue la gestion, on ne s'en débarrasse pas), où chacune des parties à son rôle spécifique à jouer.

Quant à lui, Claude Jamati a cité différents exemples venant d'expériences vécues dans différents territoires de différents pays dans différents continents et les leçons tirées de ces expériences en disant que l'autorité publique attributaire de la gestion du service public (par décision de l'Etat), a le choix entre plusieurs options : Gérer directement le service, Cogérer le service ou partie du service avec d'autres structures, Déléguer la gestion du service à une structure publique ou privée.

Chacune des options se déclinera en diverses formes d'intervention selon : La distribution des rôles et responsabilités La répartition des risques de gestion et de financement La nature et le niveau de rémunération de l'opérateur. Le cadre législatif se contente généralement de différencier deux formes d'intervention : Gestion du service par un opérateur public ou semi public, Gestion du service déléguée à un opérateur privé. Les Différentes formes de gestion du service public : La gestion directe du service par le délégant, La cogestion du service avec un prestataire privé, La délégation de gestion du service à un opérateur privé.

Dans son intervention, Guillaume Aubourg a discuté de la gestion du service de l'eau dans le cadre des petites villes en affirmant que c'est une compétence et un patrimoine transférés aux communes (hormis le Sénégal). Des équipements d'accès au service variés (puits, pompes manuelles. Des opérateurs d'exploitations diversifiés (usagers organisés / gestion communautaire, petits opérateurs Recours au secteur privé pour la filière de la maintenance.

Enjeux eau et décentralisation : Transfert de compétences aux collectivités locales (sans transferts de ressources humaines et financières). Une plus grande implication des usagers - paiement des coûts récurrents et l'organisation de la gestion. Vente de l'eau au volume (pour les systèmes ape). Professionnalisation de la fonction d'exploitant et recours aux opérateurs économiques locaux (maintenance). Un dispositif national d'audit technique et financier Stériles opérateurs diversifiés : Au Mali, la gestion reste majoritairement assurée par des associations d'usagers. Dūmā – DSP pour exploitation-maintenance 11 communes pour 1400 pompes solaires – contrat de performance sur 15 ans. Au Bénin, recours à la gestion déléguée à des petits exploitants. Au Sénégal, changement récent. DSP par 8 lots Etat/opérateurs locaux et internationaux. Puis il a discuté de l'audit externe en étant un outil de régulation ayant un impact réel : Renforce efficacité et performance des services publics ruraux (fiabilité, efficacité). Redevabilité de l'exploitant vis-à-vis des usagers et du maître d'ouvrage, gestion de conflits. Participe à des échanges réguliers entre les parties prenantes : exploitants, services déconcentrés de l'Etat, municipalités (élus, techniciens). Des limites constatées : Des formats de reporting comptable peu explicites. Des données peu exploitées par les acteurs (maître d'ouvrage, exploitants, Etat) : Absence de programmation du renouvellement des investissements. Dans le fait, l'audit n'est pas encore obligatoire. L'équilibre économique de l'audit (basé sur un système de solidarité) est précaire (exemple de Mali). Non prise en compte des mini apes solaires et des exploitants « privés ». Des indicateurs complémentaires : Les ODD nécessitent de prendre en compte de nombreux nouveaux indicateurs de suivi. Profiter de l'audit semestriel pour assurer un suivi de la ressource en eau (quantité, qualité) dans un contexte de tension sur la ressource, De la qualité de l'eau distribuée (responsabilité de l'exploitant et de l'autorité publique.

En reprenant la parole, Le président de la session a clôturé la session en formulant des remerciements à l'endroit des différents participants en les invitant à s'inscrire dans les perspectives constructives partagées lors de la session.

## SOU104: CONTRACTUALIZATION AS A TOOL FOR A SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE SECTOR OF WATER IN AFRICA

Report by:

- Mathilde Jamin
- Achraf Abdelhak

On 21 November 2018 was held in Marrakech within the framework of the 8<sup>th</sup> Africities Summit, an exchange session on CONTRACTUALIZATION AS A TOOL FOR A SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE SECTOR OF WATER IN AFRICA. 14 people gathered in Tan-Tan Hall between 15:00 and 17:30 to discuss to what extent contractualization may constitute a solution for the development of the water sector in Africa.

By way of introduction, Mounir ZOUGGARI explained that within the framework of the contractualization of public services, local governments contract out the delivery of the various services coming under their powers: water (production, distribution), liquid sanitation (collection, transport, treatment), solid sanitation (collection, treatment), transportation (bus, bus stations, car sharing, roads, airports), street lighting, collective catering (school inter alia), crèches, health facilities, sports facilities (stadium, swimming pool), cultural facilities, maintenance of rural roads. This session focuses on the special case of water and sanitation services because they are: essential, cultural, political and strategic. And even in this particular case, there is a wide variety of services: water (production, transport, distribution, customer management), sanitation (collection, transportation, treatment, river management), and a wide variety of stakeholders: central government, communities, operators, donors, NGOs, etc. and as we are primarily interested in the problems of contractualization, we can say that there is a wide variety of types of contracts: services, public-public or public-private contracts. Of course there are certain conditions to ensure successful contractualization: Contractualisation is the result of a compromise that satisfies the interests and the opinions of the stakeholders of the sector. It must constantly aim to improve the performance of the sectors. It must formalize as much as possible the relations between the stakeholders. It must seek consistency in the chain of contracts. And the common subjects of contractualization include water and sanitation: The role of the central government and the public authorities is essential, local governments and the elected officials in the field must be involved in all phases (content and contract management). Though there is no model, there is still a lot of room for innovation in contract engineering, what was true yesterday may not be necessarily true today and tomorrow.

Contractualization concerns relations between all the stakeholders in the sector (central government, local governments, public or private operators, etc.). These relationships must be the subject of clear, balanced, and equitably managed contracts with milestones for the sector to function smoothly and to develop sustainably. Contractualization, and more specifically the delegated management of public services, could be the ideal way to develop the public water sector in a sustainable manner.

Contracts for the delegated management of services to private operators are specific in the sense that they: concern the management of the service as a whole (the operator acts in place

of the legal person to whom the concession of the public service has been attributed), have an impact on almost all contracts in the industry, are supposed to be the solution to improve the quality of service and resolve ultimately the problems that prevent the sustainable development of the sector.

Delegating the management of a public service to an international private operator helps to develop the sector in a sustainable way. Management delegated to major international operators consists in: replacing at short notice, a moribund public operator delivering a deficient service by a private operator who will resolve all the problems of the sector on behalf of the public entity in a record time, resolve all public service management problems, including the ones which are specific to developing countries (including the ones of the country concerned), transfer the integrality of the public operator's mandate to a private operator (meaning delegate the management of the service and get rid of it).

The private operator is an emulation factor for other operators and for all stakeholders in the sector. The financial base of the international private operator facilitates access to infrastructure financing and at a lower cost. We observe systematically after the start of a delegated management of public service, a satisfaction of the users on several aspects. The explanations for this lie in: a commercial approach directed towards the satisfaction of the customers, the use of sophisticated and innovative management tools, the deployment of rigorous and effective technical procedures in the management of networks. Also noted with the private operator: substantial tariff increases, total or partial removal of social measures, partial or total abandonment of the respect of public service guidelines, tense relations with the other stakeholders of the sector, contract management to the detriment of service management, minimum respect of contractual clauses relating to its obligations and defense of the ones relating to its rights, existence of traps and hidden pockets of profitability that the delegator cannot detect in the project business plan and systematic capture of new financial opportunities that arise during the implementation of the contract, without impacting the effect on the prices and the contractual terms.

The sustainable development of the sector requires the eradication of its specificities to be able to operate according to the rules. The delegator, unlike the public operator, is poorly armed in terms of powers and poorly qualified to remove the specificities of the sector in developing countries. Moreover, he manages a contract (and this activity is often not part of it, for several reasons), not a service. Their actions must be pooled together to achieve a sustainable development of the sector. The public operator must standardize the delivery of the service throughout the servicing area with regard to: the institutional organization, the mode of servicing, the quality of the water distributed.

The delegator must meet international standards in terms of delivery of the service: modern and efficient management, easy access and in good conditions to financing, implementation of technical solutions at the cutting edge of technology, increases in tariffs acceptable by the population.

The implementation of delegated management of public service within the framework of the sustainable development of a public sector presupposes: the upgrade of the public operator before the recourse to a private operator, a good contract governing the delegation of management (conditions of control of the operation, control of the operation by the delegator ...), the establishment of a real partnership (it is only the management that has been delegated,

the public operator does not get rid of other matters pertaining to the public service), where each party fulfills its specific role.

As for Claude Jamati, he cited different examples from experiences in different territories of different countries in different continents and the lessons learned from these experiences by saying that the public authority vested with the power to manage the public service (under a decision of the central government), has the choice between several options: manage directly the service, co-manage the service or a part of the service with other structures, delegate the management of the service to a public or private structure.

Each of the options will be broken down into various forms of intervention depending on: the distribution of roles and responsibilities, the distribution of management and financing risks, the nature and level of remuneration of the operator. The legislative framework is generally limited to differentiating two forms of intervention: service management by a public or semi-public operator, service management delegated to a private operator. The various management forms of the public service: direct management of the service by the delegator, co-management of the service with a private service provider, delegation of management of the service to a private operator.

In his intervention, Guillaume Aubourg discussed the management of water service within the framework of small towns, saying that it is a power and a heritage transferred to the local governments (except in Senegal). Various types of equipment to ensure access to the service (wells, manual pumps). Diversified water operators (organized users / community management, small operators). Use of the private sector for the maintenance of water facilities.

Water and decentralization issues: Transfer of powers to the local governments (without the transfers of human and financial resources). A greater involvement of users - payment of recurrent costs and organization of management. Sale of water based on volume (for the ape systems). Professionalization of the operator function and use of local economic operators (maintenance). A national system of technical and financial audit Stereids diversified operators: In Mali, the bulk of management is handled by user associations. Dūmā - DSP for operation-maintenance 11 local governments for 1400 solar pumps - 15-year performance contract. In Benin, resort to a management delegated to small operators. In Senegal, recent change. DSP per 8 lots State/ local and international operators. And he discussed after the external audit as a regulatory tool with a real impact: Strengthen efficiency and performance of rural public services (reliability, efficiency). Accountability of the operator vis-à-vis the users and the project owners, conflict management. Participation in regular exchanges between the stakeholders: operators, central government deconcentrated services, municipalities (elected officials, technicians). Limitations ascertained: accounting reporting formats not very explicit. Data not used effectively by the stakeholders (project owner, operators, State): Lack of investment renewal programming. Actually, auditing is not yet mandatory. The economic balance of the audit (based on a system of solidarity) is precarious (example of Mali). Not taken into account the solar mini-apes and the "private" operators. Complementary indicators: the SDGs require taking into account many new monitoring indicators. Take advantage of the biannual audit to monitor the water resource (quantity, quality) in a context of stress on the resource, the quality of the water distributed (responsibility of the operator and the public authority).

The session chair closed the session by expressing thanks to the various participants and invited them to join the constructive perspectives shared during the session.