



# ICID2015

26<sup>th</sup> ERC & 66<sup>th</sup> IEC

## PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS EN IRRIGATION *PRIVATE SECTOR PARTICIPATION IN IRRIGATION*

Florence Malerbe Deram, avec la contribution de Anna-Christina Bazile  
VERSION FINALE

Compte-rendu du séminaire organisé par l'AFEID le 15 octobre 2015 à Montpellier, dans le cadre de la conférence internationale ICID 2015, grâce au soutien technique et financier de l'Agence Française de Développement et la Banque mondiale.

## PROGRAMME

L'AFEID, Association Française pour l'Eau, l'Irrigation et le Drainage, au titre de sa participation à l'ICID, International Commission for Irrigation and Drainage, en tant que comité national représentant la France, a organisé à Montpellier en octobre 2015 la réunion annuelle du Conseil Exécutif International de l'ICID. Adossée à cette réunion, une conférence internationale intitulée « Innover pour améliorer les performances de l'irrigation » s'est tenue, rassemblant plus de 800 participants de 65 pays. Profitant de la venue de nombreux experts de l'irrigation à Montpellier pour ces deux événements, des représentants des administrations et maîtrises d'ouvrage dans les pays, des bailleurs, des chercheurs, des opérateurs, l'AFEID a souhaité saisir l'occasion d'organiser en side-event une journée d'échanges et de débats sur la thématique des partenariats publics privés en irrigation, thématique intéressant ses membres et ses partenaires, notamment les membres du COSTEA, Comité Scientifique et Technique Eau Agricole dont elle assure l'animation pour le compte de l'Agence Française de Développement depuis 2013.

Ainsi, le 15 octobre 2015, s'est tenue une journée de travail sur les partenariats Public-Privé en irrigation en présence d'une centaine de participants (décideurs, chercheurs, ingénieurs, maîtrises d'ouvrage, représentants d'irrigants...) en provenance d'Asie, d'Afrique, d'Europe et d'Amérique du Nord. La journée s'est organisée avec un parcours permettant des discussions informelles autour de 12 posters<sup>1</sup> présentant des cas de partenariats Publics Privés en irrigation dans diverses régions du monde, sélectionnés suite à un appel à communications, des interventions en plénière par différents experts, et enfin plusieurs tables rondes, selon le programme ci-dessous.

MATIN	
9h-9h20	Accueil des participants et ouverture de la journée, par François Brelle, Président de l'AFEID, Président de séance
9h20-10h10	Présentation introductive, par Jyoti Bisbey, Groupe Banque mondiale
10h10-11h	Présentation du modèle français des Sociétés d'aménagement régional, par Nicolas Dauvensan (CACG), Etienne Dressayre (BRL), Florence Malerbe (SCP)
11h-11h30	Pause-café
11h30-12h30	Discussions et présentations autour des posters d'études de cas
APRÈS-MIDI	
14h-15h15	Table ronde 1 : Du point de vue du secteur public Modérateur : Jean-Luc François - AFD
15h15-15h30	Pause-café
15h30-16h45	Table ronde 2 : Du point de vue du secteur privé Modérateur : Charles Groom - CEPA
16h45-17h	Echanges avec la salle
17h-17h30	Table ronde de conclusion Modérateur : François Brelle - AFEID

1. Les posters présentés, ainsi que les supports des interventions, sont tous accessibles sur le site de la conférence ICID2015, rubrique « Articles et posters par date », puis date du « jeudi 15 octobre 2015 ».

Ce compte rendu rapporte les propos des différents intervenants, et le contenu des échanges. L'ensemble de la documentation produite à l'occasion de ce séminaire est disponible sur le site de la conférence :

[icid2015.sciencesconf.org/resource/page/id/42](http://icid2015.sciencesconf.org/resource/page/id/42).

L'AFEID remercie l'AFD et de la Banque mondiale pour leur appui technique et financier, ses membres, qui ont conçu et animé le séminaire, en particulier, BRL, CACG et SCP, les intervenants et participants pour la richesse de leur contribution.

## CADRAGE DE LA JOURNÉE

Ces dix dernières années ont vu la question de la sécurité alimentaire revenir au-devant de la scène comme un défi majeur pour les prochaines décennies. L'irrigation et le drainage peuvent substantiellement contribuer à accroître et à stabiliser la production agricole et à booster le développement économique dans les zones rurales. Mais le développement de l'irrigation et du drainage nécessite des investissements coûteux et la gestion de l'eau agricole s'avère être une entreprise difficile dans beaucoup de pays.

Dans ce contexte, des PPPs ont été mis en place pour accélérer le développement de l'irrigation sur de nouvelles surfaces, pour améliorer les services d'exploitation et de maintenance, et éliminer ou réduire les subventions pour ces services (R.Trier – I&D Vol 63, N°2 April 2014) ou encore pour mettre en valeur agricoles des terres aménagées.

Dans la situation idéale, la mise en place de ces partenariats, qui peuvent prendre des formes variées, peut être un moyen de faciliter le financement des projets, d'optimiser les investissements, de professionnaliser les services de distribution de l'eau d'irrigation et d'intensifier la production alimentaire avec des partenaires privés fiables. Les obligations contractuelles entre les deux parties, en accord avec les objectifs d'affaires de l'opérateur financier, peuvent instaurer un cercle vertueux par lequel la livraison de services de qualité conforte les utilisateurs (les agriculteurs) dans l'investissement requis à leur échelle pour l'intensification agricole, dont les gains permettent de consolider leur capacité à payer les coûts d'O&M, et in fine d'augmenter la durabilité.

La terminologie « Partenariat Public Privé », que la Banque Mondiale définit comme « **un contrat à long terme entre une agence gouvernementale et un acteur privé, pour fournir une infrastructure publique ou un service, dans lequel l'opérateur privé supporte des risques et la responsabilité de la gestion** » recouvre une grande diversité de situations, qui peuvent être distinguées selon différents critères, tels que : les fonctions contractuelles que prennent l'opérateur privé, sa participation au capital, ou encore l'origine des revenus que l'opérateur privé tire sur la durée des contrats. Toutefois, la spécificité des projets dans l'agriculture et l'irrigation impose des contraintes spécifiques, et les modèles de PPP conventionnels, tels que bien ancrés dans d'autres secteurs, devront être

adaptés aux conditions socio-économiques des projets de développement agricoles (F.Brelle and E.Dressayre, I & D Vol 63, No. 2 April 2014).

Les transactions PPP peuvent être évaluées et appréciées différemment par les différentes parties prenantes, en fonction de leurs intérêts. Il est donc important de créer des opportunités pour que ces parties prenantes, publiques et privées puissent échanger sur les expériences de PPP récentes et apprendre collectivement des points de vue de chacun, pour nourrir les futurs projets.

## RÉSUMÉ

Sur la base de son expérience des PPP dans les autres secteurs d'infrastructures, la Banque Mondiale a présenté une boîte à outils mise à disposition des maîtres d'ouvrages publics et de leurs partenaires privés pour leurs projets en irrigation. Cette boîte à outils, construite sur la base d'analyses de cas, développe chaque étape de la construction du projet en proposant des alternatives sur les différentes dimensions à considérer (financière, juridique, organisationnelle, etc.). Elle rappelle également les principaux facteurs de réussite d'un projet : développement d'un environnement favorable, soin porté à la préparation du projet, rentabilité, définition des rôles de la partie publique, connaissance et gestion des risques et nécessité d'une troisième partie (les agriculteurs) pour garantir l'équilibre et la durabilité du contrat.

Les sociétés d'aménagement régionales françaises sont régulièrement présentées comme des exemples réussis de partenariats publics-privés. Sociétés d'économie mixtes, elles assurent dans le cadre de contrats de concession de très long terme (75 ans) le développement et la gestion d'infrastructures hydrauliques multiusages (eau agricole, eau potable, eau industrielle). A l'origine exclusivement public, leur actionnariat a été très partiellement privatisé au fil du temps (principalement du fait de la privatisation des institutions financières actionnaires). Pensées au lendemain de la deuxième guerre mondiale comme des outils de développement régional au bénéfice premier mais non exclusif de l'agriculture, leur réussite repose sur une combinaison d'éléments de nature politique, juridique, financière et technique. Elles portent une vision territoriale de long terme, partagée par les collectivités locales actionnaires et mise en œuvre dans le cadre d'une gouvernance locale. Leur statut particulier a été pensé spécifiquement pour leur mission en associant une gestion autonome de type privé et un actionnariat principalement public assurant l'appui politique nécessaire et permettant la mise en place de conditions particulières de financement (subventions, avances remboursables, prêts). La durée du contrat de concession est à la mesure des infrastructures et permet la recherche de l'équilibre financier sur le long terme, à partir de tarifs pour les différents services de l'eau adaptés aux différents usages (agricole, urbain, industriel) et types d'utilisateurs (agriculteurs, collectivités, entreprises).

Les tables rondes ont permis la présentation de différentes situations de PPP dans le monde et des discussions entre représentants d'Institutions Financières Internationales (Agence Française de Développement, Banque Asiatique de Développement et Banque Mondiale), d'institutions nationales locales (Ministère de l'Agriculture marocain, Ministère des travaux publics chilien, Société d'Aménagement du Delta du Sénégal), de partenaires privés (AGBAR, BRLi) et d'organisations d'agriculteurs (Centres Faranfasi So du Mali).

À partir des points de vue successifs du secteur public et du secteur privé ont été discutés les principaux enjeux, risques et opportunités des partenariats publics-privés pour le développement et la gestion des infrastructures d'irrigation. Il convient au préalable de préciser que le sujet de la journée était la pertinence des schémas de PPP pour la construction et la gestion d'infrastructures d'irrigation et non de partenariats portant sur la mise en valeur de ces périmètres. Les deux types de partenariats sont en effet régulièrement confondus comme l'ont montré certains échanges sur le risque d'accaparement des terres.

Dans un contexte international où l'irrigation est identifiée comme un outil fondamental tant pour assurer l'autosuffisance alimentaire des pays qu'améliorer la résilience des systèmes agricoles et sociétés rurales au changement climatique, il est impératif pour les acteurs publics d'accéder à des **outils techniques et financiers** permettant d'atteindre leurs objectifs de développement des périmètres irrigués. Le PPP peut être un de ces outils, mobilisables par la puissance publique, et donc à des fins d'intérêt général, principalement lorsque la mobilisation rapide de financements est nécessaire et lorsque la complexité et la taille des infrastructures envisagées nécessite un haut niveau de technicité et de professionnalisme. Il convient donc, pour cette puissance publique, de s'assurer que les conditions de réalisation des PPP (modèle juridique et financier) permettent un partenariat profitable à tous : à l'Etat, dans son rôle de service public, aux agriculteurs qui valoriseront les investissements et dont l'infrastructure mise à disposition doit être un moyen d'assurer une activité rémunératrice, et au partenaire privé, opérateur économique financièrement intéressé.

Ainsi, le Chili, confronté à un besoin urgent de développer ses infrastructures hydrauliques (pour la régulation des ressources naturelles et la constitution de réserves) a-t-il mis en place un programme de PPP pour la construction et la gestion de barrages et grands périmètres. L'appel à des partenaires privés a été le mode choisi pour accélérer le programme d'investissement en permettant une mobilisation financière plus rapide que par le budget national. L'Etat chilien attend également de l'implication du secteur privé une modification positive du dialogue entre les acteurs de l'irrigation et une plus grande souplesse dans la conduite et la gestion des infrastructures (possibilité de multiusage, flexibilité du service aux usagers), ainsi qu'une meilleure rentabilité (recouvrement des tarifs et hydro-électricité).

Au Maroc, l'importance des enjeux de modernisation des grands périmètres publics existants et le besoin de développer les surfaces a conduit à favoriser les PPP afin d'utiliser la plus grande capacité d'innovation du privé et permettre une meilleure rentabilisation des infrastructures et la couverture des coûts, notamment en permettant de s'affranchir pour partie du cadre légal contraint des infrastructures publiques.

La réalisation des objectifs assignés aux PPP par les Etats passe par une bonne distribution des rôles entre les partenaires privés et publics et le **rôle régulateur de l'État** est fondamental.

Au Pérou, les PPP s'inscrivent dans une double stratégie (i) de développement de la zone côtière désertique orientée sur des productions exportées, et (ii) de mise en valeur de grands lots fonciers destinés à l'agrobusiness. Ces projets se développent sur des terres publiques considérée par l'Etat comme sans valeur à l'origine et avec peu d'agriculture familiale traditionnelle. Pour assurer la régulation des contrats, c'est-à-dire, pour vérifier le respect des termes du contrat, l'Etat a mis en place une organisation à deux niveaux avec (i) création d'une structure ad hoc sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances, Proinversión, qui intervient de la structuration du projet jusqu'à la signature du contrat, et (ii) contrôle du contrat par les gouvernements locaux.

Pour favoriser la diversification des modèles agricoles et l'augmentation de la rentabilité des exploitations irriguées, le Sénégal expérimente dans la vallée du fleuve un autre mode de partenariats publics-privés entre l'Etat, les collectivités et des exploitations agricoles de type entrepreneuriales où le foncier aménagé est alloué aux exploitants sur la base d'un cahier des charges et d'un appel à candidatures géré par les communes. Les exploitants sélectionnés contribuent alors au financement et au développement des infrastructures à hauteur de la taille de leur lot (subvention de l'Etat dégressive plus la taille du lot augmente).

Un des enjeux importants de la régulation de l'Etat porte sur la **protection des usagers les plus vulnérables des périmètres**, les petites exploitations familiales. Au Maroc, la protection des petits producteurs passe principalement par des systèmes de subventions à l'équipement qui favorise les petites exploitations, tandis qu'au Sénégal, les projets garantissent l'accès d'une partie des terres aménagées aux agriculteurs familiaux.

Assurer la **rentabilité des projets pour le secteur privé** tout en garantissant un niveau de service (et notamment de tarif) compatible avec la production agricole peut passer par différentes stratégies.

Au Chili, l'Etat garantit un certain niveau de rentabilité de manière contractuelle par le biais de subventions, avantages fiscaux et transferts de propriété foncière. L'Etat donne également au privé la possibilité de développer des activités complémentaires rémunératrices et en particulier la production d'énergie (dans un cadre réglementé, avec les volumes non utilisés pour l'irrigation qui reste le premier

usage de l'eau stockée). L'énergie étant rare et chère, comme l'eau, la combinaison des deux activités permet d'assurer un bon niveau de rentabilité aux ouvrages.

Au Pérou, la rentabilité pour le partenaire privé repose principalement sur la solvabilité des sociétés agricoles qui sont retenues pour mettre en valeur le périmètre. La mise en place de contrats de type « take or pay » avec les entreprises agricoles, combinée à une obligation de mise en valeur en 5 ans, compense le risque sur la demande pour l'exploitant privé. Par ailleurs, un fonds fiduciaire alimenté par la vente du foncier aux entreprises agricoles, est mis en place par l'Etat pour assurer la rémunération de l'investissement du partenaire privé et sa fonction d'exploitant.

Le **schéma de partage des risques** entre les partenaires publics et privés est particulièrement déterminant pour la faisabilité et la durabilité d'un PPP en irrigation. Il doit être raisonné en fonction du contexte et résulter d'un accord clair entre les parties, inscrit au contrat.

Pour la société AGBAR (Espagne), investie de longue date dans des partenariats dans le secteur de l'eau potable et maintenant en irrigation, l'attractivité d'un contrat repose principalement sur un fort engagement dans le projet de toutes les parties (Etat, agriculteurs et entreprise), le bon niveau de flexibilité pour permettre une adaptation continue du contrat et une bonne prise en compte des risques à long terme. L'Etat doit être directement impliqué dans le contrat ou par la voie d'une institution publique formellement mandatée afin de garantir un bon respect des engagements le moment venu. Son intérêt ne doit pas se limiter à la recherche de financement, le projet doit être partagé dans toutes ses dimensions techniques également. L'existence d'un risque d'instabilité politique apparaît comme un facteur limitant important dans un grand nombre de pays dont les gouvernements peinent à rassurer leurs partenaires étrangers sur ce point. Ceci peut être pour partie compensé par la clarté des termes du contrat et l'existence de garanties financières extérieures, comme cela est noté dans le montage établi avec la Banque asiatique sur le projet Muhuri au Bangladesh.

Pour BRli, partenaire du projet Megech en Ethiopie, le contrat doit permettre un bon partage des risques et notamment la prise en charge du risque agricole par l'Etat compte tenu du temps long nécessaire à la stabilisation des nouveaux modèles agricoles.

L'essentiel des projets présentés ne font pas directement intervenir les **usagers** des infrastructures et leurs organisations alors que leur contribution comme un acteur à part entière est souhaitée par beaucoup, et semble assez largement justifiées par leur rôle central dans la réussite finale du projet. Ainsi au Mali, les organisations de producteurs seraient prêtes à prendre leur part dans ses projets en s'engageant notamment au paiement de la redevance, voire participer aux investissements, pour autant que certaines conditions préalables soient réunies. La stratégie de définition des PPP devrait être partagée

avec les producteurs dès le démarrage, afin qu'ils puissent comprendre et adhérer à la démarche sur la base des garanties proposées par le projet (ou des programmes d'appui parallèles) sur le foncier, la mise en valeur, les tarifs et le service de l'eau. On parlerait alors de PPPP avec un dernier P pour les paysans. Au Bangladesh, les exploitants agricoles du périmètre de Muhuri ont été associés à la conception du projet, avec la tenue d'ateliers de discussion et la visite d'un projet voisin, afin de prendre en compte leurs attentes et d'assurer leur adhésion.

Dans le secteur particulièrement complexe de l'agriculture irriguée (temps long, enjeux économiques, sociaux et environnementaux croisés), le rôle des Institutions Financières Internationales (IFI) est déterminant. Comme le note la BAD, sur la base de son expérience au Bangladesh, les IFI peuvent intervenir à toutes les étapes des projets, à commencer par l'information des partenaires sur les options possibles. Le PPP est en effet une option parmi d'autres modèles. La question est donc de voir comment il est possible d'aider les Etats à trouver le modèle adapté pour résoudre le problème de la non performance de la grande irrigation dans leur contexte particulier. Le PPP étant quelque chose de nouveau, il revient donc aussi au bailleur d'accompagner les partenaires pour évaluer la faisabilité et structurer des projets mais également accompagner la réflexion sur le long terme, l'analyse des retours d'expériences et le partage des informations. Enfin, le bailleur participe au financement du projet et peut rester présent pour accompagner la mise en œuvre et faire avancer ces projets. Pour l'AFD, le rôle des IFI est également d'accompagner l'Etat dans son rôle de garant d'un développement socio-économique équilibré, par la recherche et la mise en œuvre des meilleures options pour la gestion des infrastructures, tout en s'assurant que les projets permettent également de créer et de conforter des exploitations agricoles familiales, d'une taille adaptée aux enjeux locaux.

Plus de 10 ans après le début de la promotion des PPP et les premières mises en œuvre (Maroc, Pérou, Chili), les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes. Les questions de pertinence et d'efficacité du modèle, comme celles des conditions de réalisation des infrastructures et du coût pour la collectivité, restent posées. Pour autant, les opportunités permises par des schémas de type PPP peuvent être intéressantes à condition de faire l'objet d'analyses poussées, de s'inscrire dans un dialogue ouvert et équilibré entre les différentes parties prenantes au premier rang desquels les agriculteurs, et d'être construites dans un souci d'adaptation au contexte considéré.

## PRÉSENTATIONS INTRODUCTIVES

### Comment atteindre la pérennité des infrastructures d'irrigation avec la participation du secteur privé ?

L'augmentation des besoins de financement dans le secteur de l'irrigation pose la question de leur rentabilité et de leur pérennité dans un contexte général de difficultés de couverture des coûts, de gestion et de maintenance des grands ouvrages publics existants.

Face à ce constat, le secteur privé pourrait apporter à la fois financement et expertise technique tout en partageant les risques et garantissant la transparence des opérations financières. Ainsi, un partenariat public privé peut être défini en ces termes : « un engagement contractuel entre une entité publique et une entreprise privée pour fournir un service ou un bien public dans lequel la partie privée porte une part significative des risques et de la responsabilité de gestion ».

Dans cette perspective, la Banque Mondiale a adapté à l'irrigation une boîte à outils<sup>2</sup> ayant pour objet de faciliter la mise en œuvre de PPP pour le développement d'infrastructures. Cette boîte à outils irrigation a été construite sur la base de l'analyse et de la comparaison de projets existants ou en cours. Elle développe chaque étape de la construction du projet en proposant des alternatives sur toutes les dimensions du projet (financier, juridique, organisationnel, etc.). Elle insiste sur les principaux facteurs de réussite d'un projet de PPP : développement d'un environnement favorable, soin porté à la préparation du projet, rentabilité, définition des rôles de la partie publique, connaissance et gestion des risques et nécessité d'une troisième partie pour garantir l'équilibre et la durabilité du contrat. Cette troisième partie peut être les agriculteurs cibles, organisés en associations d'utilisateurs de l'eau.

Le modèle PPP présente un potentiel pour le développement de certaines infrastructures d'irrigation mais ne peut apporter une réponse à toutes les situations. Pour valoriser cet outil, il faut également envisager des formes hybrides, avec un partage adapté, et variable selon les cas, des responsabilités et des risques entre les parties.

### Le modèle français des Sociétés d'Aménagement régional (SAR)

Situées dans le sud de la France, les trois sociétés d'aménagement régional BRL, la CACG et la SCP<sup>3</sup> ont été créées à la fin des années 50 pour répondre aux besoins de développement socio-économique dans des régions où l'accès à la ressource en eau était difficile. Malgré des évolutions contrastées, trois phases principales caractérisent leur histoire. La première concerne la période de l'après-guerre marquée par des politiques de planification et d'investissements dans des ouvrages

2. La version définitive a été publiée en mars 2016 : « How to develop sustainable irrigation projects with private sector participation – Mandri-Perrott C., Bisbey J. »

3. Société d'aménagement du Bas-Rhône Languedoc (BRL), Société du Canal de Provence (SCP) et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG)

multiusages destinés prioritairement à l'agriculture. La seconde s'étend des années 1980 au début des années 2000, elle se caractérise par la politique de décentralisation et la baisse des fonds alloués par l'Etat. Les SAR ont dû s'adapter aux contextes politiques et économiques changeants et ont développé leur expertise à l'international tout en diversifiant leurs services sur le plan local. Depuis le milieu des années 2000, les SAR ont trouvé un nouvel équilibre, entre grands projets locaux et poursuite du développement de l'ingénierie à l'international.

Sociétés d'économie mixte, de capitaux majoritairement publics et de gestion privée, elles sont constituées sous un statut spécifique de société d'aménagement régional, outil à la fois technique, financier et juridique et qui leur garantit une grande autonomie de fonctionnement. Elles bénéficient d'un droit d'eau attribué et d'une concession<sup>4</sup> de très long terme (75 ans) sur les infrastructures construites. Elles ont pour mission le développement et la gestion d'une infrastructure hydraulique et l'appui au développement d'une agriculture irriguée, diversifiée et intensifiée, et plus largement au service du développement régional, pas seulement agricole.

Le mix entre les usages est très variable d'une société à l'autre, la part agricole est largement majoritaire en volume et en valeur pour BRL et CACG, alors qu'elle ne concerne que 20% des volumes distribués par la SCP. Chaque société s'est en effet développée en fonction des attentes et du potentiel de son territoire. Cela a également déterminé la capacité de chacune à assurer son autonomie financière sur le long terme. Leur équilibre financier<sup>5</sup> a graduellement été atteint grâce à une tarification de l'eau construite en fonction des usages.

Les SAR évoluent aujourd'hui selon les spécificités de leurs territoires. Ainsi, la CACG, dont la zone de compétence a été étendue au Marais Poitevin, doit gérer la rareté de la ressource en eau et travaille pour cela en étroite collaboration avec les organisations professionnelles agricoles et associations d'irrigants. BRL, quant à elle, s'est érigée en véritable groupe aux activités commerciales différenciées et réalise une grande part de son chiffre d'affaires à l'international<sup>6</sup>. Enfin, l'équilibre financier de la SCP lui a permis d'engager dès le début des années 2000 un programme ambitieux de rénovation tout en maintenant un haut niveau d'investissement pour l'aménagement de nouveaux territoires.

Au-delà de leurs différences et de leurs performances contrastées, on peut résumer les principaux facteurs de succès des SAR en 10 points :

1. Vision territoriale et de long terme, incluant enjeux socio-économiques et environnementaux
2. Actionnariat public et gouvernance locale

4. Les concessions d'Etat ont été transférées aux régions pour la SCP et BRL, la CACG restant concessionnaire de l'Etat.

5. Le grand équilibre (couverture de tous les coûts exploitation-maintenance, charges financières et capital investi) a été atteint en 1991 par la CACG et en 1996 par la SCP, seule des SAR à pouvoir également financer la rénovation de ses ouvrages et à avoir remboursé les avances de ses actionnaires.

6. L'activité ingénierie a été filialisée au sein de BRL Ingénierie.

3. Statut de droit privé, autonomie de fonctionnement
4. Intégration des métiers, de la conception à l'exploitation des ouvrages
5. Choix techniques adaptés à chaque territoire, grâce à une ingénierie intégrée
6. Couverture de tous les risques du service de l'eau
7. Infrastructure multi-usage (agricoles, urbains, industriels, environnement)
8. Politique tarifaire et gestion commerciale
9. Couverture des charges, atteinte des équilibres
10. Financement partagé des investissements

## TABLE RONDE 1 : du point de vue du secteur public

Modérateur : **Jean-Luc François** – Chef de la division Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB) à l'AFD<sup>1</sup>

Participants :

- **Reinaldo Fuentalba** (Chili) est le Directeur des Infrastructures hydrauliques au Ministère des Travaux Publics. Le Ministère appuie la mise en place de PPP pour la construction de barrages pour l'irrigation (trois projets en cours pour un investissement total de 800 MUSD).
- **Mohamed Ouhssain** (Maroc) est le Chef de la division des PPP au Ministère de l'Agriculture (deux contrats actifs et plusieurs en préparation).
- **Seyni N'Dao** (Sénégal) est le Directeur Général adjoint de la SAED, entité publique en charge des infrastructures d'irrigation dans la vallée du Sénégal.
- **Rémi Trier** (Pérou/Brésil) est expert senior Ressources en eau à la Banque Mondiale. Le Pérou a mis en place trois contrats de PPP pour l'irrigation d'une superficie totale de 120 000 ha. Le Brésil a tenté sans succès par deux fois la mise en place de PPP dans le secteur de l'irrigation.

1. AFD : Agence Française de Développement

### Introduction par Jean-Luc François

L'Agence Française de Développement gère l'aide internationale au développement de la France au niveau bilatéral. 6 à 8% des engagements annuels de 6 MM€ porte sur des projets agricoles et environ la moitié sont des projets d'irrigation ces dernières années.

L'AFD sent depuis quelques temps une demande accrue des pays partenaires pour l'irrigation, cet intérêt accru s'expliquant par le souhait des pays de :

- Augmenter leur production locale de produits agricoles alimentaires afin de réduire les déficits commerciaux sur ces productions, notamment en Afrique subsaharienne ;
- Créer des emplois de qualité, avec des perspectives en particulier pour les jeunes, à partir de l'exploitation des ressources en eau et en terres ;
- Traiter plus sérieusement de l'eau agricole comme d'un moyen d'adaptation au changement climatique.

Il s'agit donc de réfléchir aux moyens de permettre un regain d'investissements dans l'irrigation et la mise en œuvre d'investissements de meilleure qualité (générant plus de revenus, avec moins de frais et de manière plus durable) en raisonnant sur la gouvernance des aménagements et le développement des schémas institutionnels les plus performants en la matière. Les partenariats publics privés (PPPP) peuvent être favorables au développement d'aménagement hydro-agricoles durables.

**Question 1 : Quelles sont les motivations des autorités publiques pour faire appel au secteur privé dans l'irrigation ? Quelles sont/ont été les principales difficultés ?**

*(What is the motivation for private sector participation? What were the main bottlenecks?)*

**MAROC**

- Le Maroc a mis en place le premier projet pilote mondial de PPP en irrigation, le périmètre de El Guerdane<sup>7</sup>. Depuis, une entité dédiée aux PPP en irrigation a été créée au Ministère de l'Agriculture. Elle a étudié 12 projets dont deux se sont concrétisés en 2013 : les travaux sont en cours sur un périmètre de 3 200 ha<sup>8</sup> et un autre projet est également bien avancé. Il s'agit d'un projet d'usine de dessalement et d'aménagement pour irriguer entre 13 et 15 000 ha de primeurs<sup>9</sup>.
- L'irrigation est une tradition très ancienne au Maroc, les premiers aménagements datant de 2000 ans av JC. De grands programmes d'irrigation ont été conduits avant et après l'indépendance. Actuellement le pays dispose de 1,5 Mha irrigués dont 0,6 ont été aménagés et sont gérés par l'Etat (les usagers s'acquittent d'une redevance pour le service de l'eau).
- Le développement des grands périmètres publics s'est appuyé sur les Offices régionaux de mise en valeur<sup>10</sup>. 30 ans après, force a été de constater que les Offices étaient confrontés à de nombreuses difficultés, principalement pour financer et assurer l'entretien et la maintenance des ouvrages. Les tarifs aux usagers étant insuffisants pour couvrir le coût durable, la maintenance des ouvrages représente un coût très élevé pour l'Etat que celui-ci a du mal à assurer (au moins 40 milliards de dirhams d'investissement – 400 M MAD de maintenance annuel). Les tentatives de rattrapage tarifaire se sont soldées par des échecs dès leurs débuts en 2009.
- En 2001, une expertise conduite avec la BM sur les moyens d'assurer le financement de l'exploitation-maintenance des ouvrages avait proposé deux choix : filialiser l'exploitation des périmètres ou développer des DSP. Le Maroc a fait le choix de déléguer à des structures privées et c'est ainsi qu'a démarré le projet pilote de Guerdane.
- Les motivations principales du choix du PPP sont d'améliorer les périmètres et le service de l'eau grâce à la capacité supérieure du privé à innover et à recouvrer le coût du service de l'eau. En effet, le Code des investissements agricole (CIA), texte qui régit l'irrigation dans les périmètres publics marocain limite la capacité d'action des Offices en leur interdisant notamment de couper le service en cas de non-paiement. Par ailleurs, la redevance est assimilée à un impôt dont les intérêts s'accumulent au fil des ans rendant rapidement la situation impossible à régulariser. Le passage à un contrat commercial simplifie les démarches de recouvrement. Le contrat est celui d'une prestation de services où est clairement défini les conditions du service (droits et obligations des usagers et du prestataire).

**CHILI**

- Le Chili est un pays avec une géographie difficile et qui souffre de fréquentes catastrophes naturelles. L'insuffisance chronique de la ressource en eau par rapport à la demande s'est aggravée à la suite de 8 ans de sécheresse. Pour résoudre ce problème, le gouvernement chilien a décidé de construire de nombreux barrages à des fins de régulation des ressources naturelles et de constitution de réserves.
- Cette politique a démarré de manière relativement lente dans un cadre public en suivant l'augmentation progressive de la demande (soit 1,2 barrages tous les 4 ans). La sécheresse a augmenté l'urgence et une accélération est nécessaire pour répondre aux enjeux actuels. L'objectif de construction est passé à 8 barrages tous les 4 ans. Confronté à l'insuffisance de ses moyens financiers pour une telle politique, l'Etat chilien a donc décidé d'inviter des investisseurs privés à participer à la construction de ces barrages dans le cadre de concessions.
- Il existe en effet de nombreux contrats de concession qui fonctionnent bien au Chili dans d'autres secteurs (aéroports, routes, etc.) et il a été proposé de mettre en place le même type de montage pour le développement de l'irrigation par la construction de barrages. Un contrat est en cours, avec quelques difficultés et un appel d'offres a été lancé pour un 2<sup>e</sup> projet avec 7 consortiums en lice.
- Recourir à des PPP pour la construction de barrages dédiés à l'irrigation répond donc à plusieurs objectifs :
  - accélérer le programme d'investissement et le rythme des constructions dans un contexte de ressources financières publiques insuffisantes en permettant un financement complémentaire par le privé ;
  - assurer un meilleur recouvrement du coût du service de l'eau ;
  - permettre un dialogue différent avec les acteurs extérieurs au projet (collectivités locales, acteurs sociaux et environnementaux, politiques) ;
  - permettre une plus grande flexibilité pour affecter les ressources aux usagers en fonction des besoins et du paiement du service ;
  - assurer une meilleure rentabilité des barrages avec la possibilité de développer des ouvrages multi-usages (électricité, approvisionnement pour l'eau potable), alors que le secteur public serait contraint à un usage unique, l'irrigation.

7. Le périmètre de El Guerdane est en exploitation depuis 2009. Le contrat de DSP a été signé en 2005 entre l'Etat marocain et un consortium privé  
 8. Il s'agit du périmètre de Bir Jdid dont le contrat de DSP a été signé en décembre 2013.  
 9. Projet pour la sauvegarde du périmètre de Chtouka Ait Baha dans la région d'Agadir.  
 10. Les ORMVA (structures publiques) ont été créés entre les années 60 et 70 selon les régions.

**Question 2 : Quelle peut être la distribution des rôles entre public et privé : promotion, régulation, suivi, conception, construction, exploitation et maintenance, investissement, transfert de technologies ?**

*(Role of each party: promotion, regulation, monitoring, design, construction, operations and maintenance, capital investment, sustainability, technology transfer?)*

**PÉROU<sup>11</sup>**

- Le Pérou a mis en place 3 contrats de PPP long-terme (25 ans), pour environ 40 000 ha chacun. Ces PPP s’inscrivent dans une double stratégie de (i) développement de la zone côtière désertique orientée sur des productions exportées et de l’agrobusiness, et de (ii) mise en valeur de grands lots fonciers destinés à des entreprises privées. Ces projets se développent sur des terres publiques (sans valeur à l’origine) et avec peu d’agriculture familiale.
- La première étape est la vente des terres aux enchères à des sociétés, avant la construction de l’aménagement mais sur la base du projet défini, y compris le tarif futur du service de l’eau. Les recettes publiques participent à l’équilibre financier des projets en alimentant, avec les recettes du service de l’eau une fois l’infrastructure opérationnelle, le fonds fiduciaire qui va rémunérer l’exploitant privé du périmètre.
- Les rôles du secteur public se partagent entre plusieurs acteurs :
  - Le gouvernement national délègue son rôle de concédant à la Région, il garantit l’opération (par rapports aux acteurs privés et aux éventuels bailleurs participant) et assure la gestion fiduciaire. Il gère le fonds fiduciaire alimenté par la vente des terres et le service d’irrigation et rémunère le privé à partir de ce fonds pour permettre la récupération des investissements et la couverture des coûts d’exploitation-maintenance.
  - Le gouvernement local, par délégation, suit le contrat au travers d’une structure adaptée.
  - Enfin, au niveau national, une agence publique de promotion des investissements privés sous tutelle du Ministère de l’Economie et des Finances (Proinversión) intervient dans la mise en place du contrat, de la structuration du projet jusqu’à signature du contrat mais plus dans son suivi. Proinversión disposait d’une expérience dans d’autres secteurs (eau, énergie, transports) avant de commencer à intervenir dans l’irrigation.
- Dans ces contrats, les partenaires privés (les 3 contrats ont été conclus avec des entreprises étrangères, deux avec une entreprise brésilienne et un avec une entreprise espagnole) assurent la construction des infrastructures de transferts et des périmètres, le cofinancement de l’investissement (à hauteur de 50% en moyenne), l’exploitation-maintenance des ouvrages et le recouvrement du service de l’eau pour le compte du concédant.

- Les usagers des infrastructures sont en grande majorité des entreprises agrobusiness qui ont acheté les terres et sont liées à l’exploitant privé par des contrats commerciaux de fourniture d’eau. La particularité de ces contrats est d’être de type « take or pay », c’est-à-dire que l’usager paie pour la disponibilité de l’eau, qu’il l’utilise ou pas (montant forfaitaire fixe). L’efficacité de ce dispositif se verra avec le temps mais il doit notamment assurer une certaine sécurité de revenu pour le partenaire public. Le contrat prévoit également une obligation de mise en valeur des terres dans les 5 ans.
- Sur ces projets, les lots sont de 300 à 500 ha<sup>12</sup>. Lors de la mise aux enchères des terres du premier projet, une même entreprise a acquis un nombre important de lots aboutissant à une concentration importante des terres, sans qu’il ait été possible de l’empêcher. Dans les 2 autres projets suivants la répartition entre les types d’exploitation est très différente : les petits exploitants initiaux ont été maintenus (les premières phases d’aménagement ont été faites en dehors du schéma de PPP) et le risque de concentration des terres a été maîtrisé lors de la mise aux enchères des lots des phases suivantes comprises dans le PPP. Le partenaire privé étant en charge de la gestion de l’ensemble du périmètre, il a pour clients des petits exploitants et des entreprises.

**SÉNÉGAL**

- Entre 1965, date de la création de la SAED, et le début des années 2000, les aménagements collectifs ont été prédominants. Le développement progressif d’aménagements privés avec de nombreux problèmes de qualité des ouvrages a conduit le Sénégal à envisager des programmes d’accompagnement de ces opérateurs privés afin d’atteindre les objectifs fixés en matière de production agricole. Plusieurs programmes ont été mis en place avec différents bailleurs, tous ayant pour objectifs d’aménager des périmètres et d’assurer une distribution pertinente et efficace des terres aux exploitants agricoles.
- Le programme 3PRD est celui qui a obtenu les meilleurs résultats jusqu’à présent. Il repose sur la sélection d’exploitants privés sur la base d’un cahier des charges et d’un appel à candidatures. Le choix des exploitants pour la mise en valeur du foncier public est assuré par la commune, par délégation de l’Etat, avec l’appui du CNCA13 et SAED. Les allocataires doivent réaliser les aménagements terminaux et l’Etat prend à charge à 100% les aménagements structurants (des études aux travaux et leur supervision).
- Le cahier des charges prévoit les conditions de mise en valeur agricole et d’accès au crédit de campagne. Il définit de quelle manière les attributaires contribuent à l’aménagement terminal. Les bénéficiaires s’engagent également sur la Charte du domaine irrigué : ils s’engagent pour la mise en valeur de leur lot, à un certain niveau d’intensité culturale, à contribuer à l’exploitation et la maintenance des infrastructures du périmètre et à payer les redevances pour le maintien des infrastructures structurantes et des ouvrages en amont du périmètre.

11. La Banque mondiale anime une plateforme d’échanges d’expérience sur les PPP au niveau de l’Amérique latine, mais ne finance pas les projets au Pérou dont il est question ici.

12. Sujet de débat national et avec la Banque mondiale qui a choisi de ne pas financer ces projets pour ces raisons de modalités d’attribution du foncier.

13. Caisse nationale de crédit agricole



- L'Etat a aussi mis en place des instruments d'accompagnement des privés pour le financement des aménagements terminaux, avec le CNCA et la création du FONGIP (fonds de garantie des investissements prioritaires) et du FONSI (fonds souverain d'investissement). Les aménagements terminaux peuvent également être subventionnés par l'Etat à des taux variables selon la taille des lots (de 95% pour les lots de 5 ha à 0% pour les lots de 100 ha). Ces dispositifs favorisent la conciliation d'exploitations familiales et commerciales sur un même périmètre.

**Question 3 : Comment pouvez-vous, en tant qu'autorité publique, garantir que les intérêts des usagers les plus vulnérables (petits producteurs) sont bien pris en compte ?**

*(How do you, as a public entity, protect the interest of those most vulnerable including small-scale farm holders?)*

Où comment les ayants droits historiques sur le foncier (souvent exploitations familiales) trouvent leur place dans ces projets et comment la puissance publique leur assure cette place ?

**MAROC**

- Au Maroc, l'aménagement ne modifie pas le statut foncier (sauf en cas de remembrement<sup>14</sup>). Le propriétaire privé<sup>15</sup> d'une parcelle reste propriétaire après l'aménagement. Aujourd'hui, contrairement aux premières décennies d'aménagement public, la souscription au réseau est volontaire et ouverte à tous, l'aménagement n'est plus imposé.
- Les mêmes règles de service public s'appliquent pour tous, les tarifs du service de l'eau, à service égal, ne varient pas selon la taille des exploitations. Cependant, l'Etat subventionne fortement les petites exploitations au niveau de l'équipement d'irrigation, pour la modernisation des exploitations et le passage à une irrigation au goutte à goutte. Les taux de subvention à l'investissement varient entre 100% pour les exploitations de moins de 5ha à 80% pour les exploitations de plus de 10 ha.

**SÉNÉGAL**

- Dans le projet 3PRD, l'accès aux terres aménagées est partagé entre ressortissants de la commune et exploitants venant d'ailleurs. Des « quotas » par type d'exploitants sont définis et prévoient une part importante aux populations locales, assurant ainsi l'acceptation locale du projet. Les terres proposées aux habitants de la commune sont principalement des petits lots de 5ha, répondant à la demande locale.
- A l'extérieur de la commune, les lots proposés sont de plus de 5 ha, en cohérence avec les profils des exploitants susceptibles de venir de l'extérieur.

**Question 4 : Comment pouvez-vous vous assurer de la rentabilité et de l'attractivité du projet pour le secteur privé ?**

*(How do you ensure that the partnership you are proposing is interesting for a private partner?)*

**CHILI**

- Au Chili, l'Etat garantit un certain niveau de rentabilité de manière contractuelle. Cela se traduit notamment par la mise en place de différentes subventions, tout d'abord sur la construction avec des versement au fur et à mesure de l'avancement des travaux (sur la base critères prédéfinis) puis à l'exploitation et maintenance. Le privé bénéficie d'avantages fiscaux et l'Etat lui apporte la propriété foncière des ouvrages qu'il construit. L'Etat assure également toutes les études ou aménagements annexes du projet, comme les études environnementales, les expropriations, les déplacements de population, les infrastructures de transport... réduisant ou supprimant les risques correspondant pour le partenaire privé.
- L'Etat donne également au privé la possibilité de développer des activités complémentaires rémunératrices et en particulier la production d'énergie (dans un cadre réglementé, avec les volumes non utilisés pour l'irrigation). L'énergie au Chili est chère, rare comme l'eau et la combinaison des deux activités permet d'assurer un bon niveau de rentabilité aux ouvrages.
- Le partenaire privé dispose dès l'origine de tous les éléments qui vont lui permettre d'évaluer sa rentabilité et de mettre en œuvre les activités nécessaires pour atteindre ses objectifs, dans le cadre de la délégation de service public qui lui est octroyée. L'Etat a pour responsabilité le contrôle de la réalisation du contrat par le privé, et notamment la réalisation du service aux usagers.
- Si l'agriculteur ne paie pas, le concessionnaire peut rompre le contrat qui le lie à cet agriculteur et se tourner vers autre client, ou utiliser les volumes pour produire de l'électricité, en l'absence de demande agricole. A l'origine du projet, les agriculteurs, organisés en associations d'irrigants, sont associés afin de participer à la définition du service de l'eau et des conditions dans lesquelles l'eau leur sera fournie. Le droit d'accès à l'eau est privé au Chili, mais conditionné au respect des règles, à l'usage et au paiement du service.

**PÉROU**

- Le niveau de rentabilité est fonction du profil d'agriculteurs et d'utilisateur de l'eau. La situation est très différente du Chili car les périmètres sont principalement composés de grosses exploitations. Par ailleurs, l'environnement général est favorable à l'investissement privé d'une manière générale et en particulier dans le cadre des PPP qui bénéficient d'un cadre réglementaire spécifique et de l'appui de l'agence Proinversión.
- Ainsi, des mécanismes spécifiques ont été mis en place pour assurer l'attractivité de ces projets. Ces mécanismes iront probablement décroissant d'un projet à l'autre. Une fois les premiers projets réussis, le pays pourra profiter d'un cycle vertueux engagé avec l'arrivée de partenaires étrangers.

.....  
 14. Il n'y a plus de remembrement dans les projets récents d'irrigation.  
 15. Les terres du domaine privé de l'Etat font l'objet d'un programme à part de location long terme des terres à des privés, via des appels d'offres (programme indépendant des projets de périmètres).

- Il s’agit principalement de 2 dispositifs :
  - Les contrats de type « take or pay » et l’obligation de mise en valeur agricole en 5 ans assurent les recettes et compensent le risque sur la demande. Ce dispositif est très favorable à la fois au projet (l’Etat) et au privé.
  - Par ailleurs, le fonds fiduciaire assure le paiement du privé pour son investissement et sa fonction d’exploitation et maintenance<sup>16</sup>. En cas d’insuffisance de recettes, c’est le budget national qui prend le relais pour alimenter le fonds, garantissant ainsi la rémunération du privé au niveau convenu.

### Echanges avec la salle

Les échanges avec la salle ont permis de rappeler ou identifier plusieurs types d’enjeux importants de ces projets, dont certains dépassent le cadre contractuel de PPP et sont communs à tout projet d’aménagement hydro-agricole d’ampleur.

Sur les PPP, il est noté la pertinence des différentes motivations de la puissance publique pour les PPP qui ont été exposées, à savoir la volonté d’accélérer le rythme des investissements, de se soustraire aux contraintes de gestion des grands aménagements (crises profondes des grands gestionnaires publics, grands consommateurs de subventions) et de développer l’agriculture commerciale. Mais quelle que soit la légitimité des objectifs, la définition du modèle juridique et financier laisse souvent à désirer et il n’est pas toujours simple de bien identifier à qui profite cette forme de contractualisation. La durabilité de l’équilibre financier de ces montages reste à confirmer, les économies (qui seraient liées à une meilleure gestion) ne sont pas démontrées, pas plus que la meilleure gestion. L’équité de ces contrats doit également être garantie, par une bonne répartition de la valeur ajoutée produite entre les parties prenantes.

L’importance du rôle de l’Etat est également mise en avant. Il se doit de réguler les contrats et apporter aux différentes parties les assurances nécessaires. Mais il doit également s’assurer que les PPP sont des outils au service des politiques publiques et non l’inverse. Il paraît notamment essentiel de bien intégrer dans ces montages, au travers d’outils appropriés, la prise en compte des besoins en termes d’accès aux terres (populations locales, femmes et jeunes), de création d’emplois, d’atteinte des objectifs de sécurité alimentaire, de gestion des ressources en eau et en sol, de préservation de l’environnement, etc. Les PPP sont souvent uniquement présentés sous leur angle juridique et financier, la complexité de ces dimensions ne doit occulter les objectifs concrets des projets concrets qu’ils doivent mettre en œuvre.

Il est noté également qu’il ne faut pas mélanger les contrats de délégation ou concession des infrastructures et la problématique d’accès à la terre. Les deux dimensions sont liées mais la structuration en PPP d’un projet d’infrastructure ne crée pas de risque foncier particulier.

.....  
 16. La sélection du partenaire privé se fait notamment sur ces deux montants (rémunération de l’investissement et coûts d’E&M).

Le problème d’accès aux terres irriguées est général aux grands projets d’aménagement et doit être traité de manière spécifique à chaque cas, avec des règles et des objectifs adaptés aux contextes socio-économiques des territoires dans lesquels ils s’inscrivent (en termes de taille des lots en particulier). La question de l’accaparement des terres relève des choix d’allocation des terres qui sont faits, non de l’implication d’un partenaire privé si celle-ci est limitée au financement et à la gestion de l’infrastructure d’irrigation.

D’autres aspects communs à tous les grands projets sont soulevés :

- La question de l’efficacité de l’eau en aval des infrastructures, la productivité du m<sup>3</sup> apporté déterminant notamment la capacité des agriculteurs à payer l’exploitation-maintenance ;
- La pertinence de nouveaux investissements en grands barrages alors que l’utilisation des ressources existantes pourrait être améliorée ;
- Les questionnements sur la création réelle d’emplois locaux alors que, dans le monde, 2 emplois sur 3 dans l’agriculture se situent en dehors des territoires agricoles ;
- La question de la gestion des risques environnementaux induits par les changements parfois radicaux de pratiques culturelles à la suite d’un aménagement et du rôle de l’Etat dans la gestion de ces risques, sans laquelle il ne peut être question de durabilité.

## TABLE RONDE 2 ; du point de vue du secteur privé

<p>Animateur : <b>Charles Groom</b> - CEPA</p>
<p>Participants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ramon Masip</b> (Espagne) est le Directeur Grand Comptes de AGBAR-AQUALOGY. AGBAR est membre du consortium concessionnaire du Canal de Navarre (40 000ha) et du périmètre de Segarra-Garrigues (70 000ha).</li> <li>• <b>Arnaud Cauchois</b> (Bangladesh) est expert senior Ressources en eau à la Banque Asiatique de Développement Bank. Il suit le transfert en cours de négociation du périmètre de Muhuri (17000 ha) à un opérateur privé.</li> <li>• <b>Etienne Dressayre</b>, est directeur de projet chez BRLI un des membres du consortium pour le projet Megech (Ethiopie)</li> <li>• <b>Amadou Waigalo</b> (Mali) est le coordonnateur des centres Faranfasi So d’appui aux agriculteurs et à leurs associations.</li> </ul>

### Question 1 : Qu’est-ce qui peut rendre un PPP en irrigation attractif pour vous, au regard des autres opportunités d’investissement ?

*(What would make a PPP arrangement attractive relative to the other investment opportunities available to you (you= the private investor)?)*

**ESPAGNE**

- La société AGBAR est une société privée depuis son origine, il y a 150 ans, qui fournit de l’eau principalement à des institutions publiques. Le PPP fait en quelque sorte partie de ses gènes. Sur la base de cette longue histoire, les clés de la réussite d’un PPP pour AGBAR résident principalement dans sa mise en œuvre, plus que dans le modèle choisi. Les points de vigilance principaux sont :

- Que la partie publique soit fortement impliquée dans le partenariat, le contrat devant préciser de quelle manière ;
- Que le contrat soit flexible de manière à pouvoir s'adapter aux évolutions qui ne manqueront pas de se produire, s'agissant d'une relation à long terme ;
- Qu'il peut être nécessaire de disposer d'interlocuteurs intermédiaires, lorsque les utilisateurs sont trop nombreux, afin de faciliter la relation entre les organes d'exploitation-maintenance et ceux-ci ;
- Que l'engagement des agriculteurs est indispensable à la réussite du projet ;
- Que le risque de paiement si l'agriculture périclité doit être pris en compte.

### ETHIOPIE

- Sur les grandes infrastructures d'irrigation d'une manière générale, il est difficile de faire payer une part significative de l'investissement par le service de l'eau. Les risques de non-paiement de ce service sont également importants, compte tenu du caractère plus ou moins incertain de la production.
- BRLi qui dispose de sa propre expérience de concessionnaire, a une vision relativement différente de grands groupes privés sur l'attractivité d'un contrat de type PPP. Ces contrats répondent en effet au souhait de BRLi de développer une nouvelle activité : apporter un service intégré au-delà du seul conseil pour le développement d'infrastructures. En termes de gestion des risques, BRLi peut supporter les risques techniques mais pas les risques financiers d'investissement ou de recouvrement. Par ailleurs, dans le cas du projet Megech, le contrat établi permet de ne pas faire supporter au privé le challenge du développement agricole. C'est particulièrement significatif dans ce cas où l'agriculture va se développer en même temps que le projet et qu'un temps long sera nécessaire avant d'atteindre un équilibre.
- Un élément significatif du projet est la mise en place d'une facturation progressive du service pour parvenir à 100% à la fin du contrat de BRLi, lequel correspond à la période de construction du projet et premières années d'exploitation.

**Question 2 : Quels sont les principaux éléments (cadre institutionnel, suivi-régulation, gestion des risques, notamment politiques) que vous analysez avant de vous engager dans un PPP ?**

*(What are the minimum institutional, regulatory and overall political risk considerations that you look at prior to entering into a PPP arrangement?)*

### ESPAGNE

- Pour toute implication dans un PPP à l'international, les trois principaux points de vigilance sont :
  - Au niveau institutionnel, le partenaire public doit être une institution ou une société publique disposant d'un mandat précis du gouvernement ;
  - Un organe de régulation est indispensable, il doit être totalement indépendant, notamment du pouvoir politique ;

- La prise en compte du risque politique est essentielle ; de moins en moins de pays sont concernés mais l'existence d'un risque politique à l'échelle du pays est rédhibitoire à tout investissement ; il faut également être attentif au risque de récupération politique, l'engagement de l'Etat pour le projet technique doit être fort, son intérêt pour le PPP ne doit pas se limiter à une recherche de financement extérieur.

### BANGLADESH

- Le périmètre de Muhuri est un projet ancien qui a connu de nombreux cycles de rénovation et a souffert de la baisse des moyens techniques et financiers des pouvoirs publics. Il a donc été décidé de transférer certaines responsabilités au privé de manière à permettre la réhabilitation du périmètre et la reconquête d'une partie des terres aménagées mais non mises en valeur. La Banque Asiatique de Développement intervient en appui pour le programme de réhabilitation d'un système qui est très coûteux (pompage) et peu efficient, sur la base d'un emprunt long terme. Impliquer un partenaire privé doit permettre d'assurer un meilleur recouvrement des coûts et de verser une partie des recettes dans un fond spécial pour assurer la maintenance à long terme.
- Au cours des négociations, il est apparu que les aspects les plus importants pour le secteur privé local étaient :
  - Que le contrat se rapproche de contrats pré existants, comme garantie de la capacité du gouvernement à gérer, sur la base de son expérience antérieure ;
  - La grande précision des termes du contrat ;
  - Le réalisme des critères de performance ;
  - Un partage adapté des risques entre partenaires privés et publics ;
  - L'intervention d'un expert indépendant pour l'évaluation du contrat.
- Les risques politiques sont importants au Bangladesh. Ils se traduisent notamment par une certaine instabilité des politiques publiques, éléments d'insécurité important pour les investisseurs. Il serait nécessaire de disposer d'outils d'anticipation des évolutions politiques et de mesure des effets potentiels de certains types de changements politiques.

**Question 3 : Quels sont les rôles des usagers, agriculteurs, pour que le partenariat soit réussi et fonctionne ?**

*(What is the role of stakeholders (3rd parties) in making the partnership successful?)*

### MALI

- On doit regretter que les contrats de PPP n'incluent pas les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA). On oublie souvent que les agriculteurs sont du secteur privé et que l'agriculture est une activité économique. Au Mali, les OPA ne sont pas contre le changement des schémas de développement et de gestion de l'irrigation. Trop peu de terres sont disponibles actuellement pour l'agriculture, l'aménagement est nécessaire mais il faut des préalables pour assurer leur engagement dans les projets. Ainsi, les OPA sont très attentives aux règles

juridiques et aux règles de fonctionnement du service de l'eau (partage, qualité, tarif). Bien impliquées dans les évolutions en cours sur l'irrigation, les OPA peuvent s'engager, en particulier sur le paiement du tarif du service de l'eau mais aussi sur une contribution aux investissements, cette contribution devant être appuyée par les institutions financières (ex : le PADON II sur financement AFD prévoit la participation des agriculteurs aux aménagements secondaires-50%- et tertiaires -100%-, sur la base d'un cahier des charges précis et avec accompagnement des banques).

- La stratégie de définition des PPP devrait être partagée avec les producteurs dès le démarrage. Ils devraient avoir tous les éléments pour comprendre la démarche et disposer de garanties adaptées sur le foncier, les tarifs et le service de l'eau afin de pouvoir s'engager. Au-delà d'un certain niveau de risque, les agriculteurs ne pourront pas assumer. Ils doivent être appuyés pour tirer la plus-value nécessaire au remboursement des aménagements. La viabilité économique des périmètres est de l'intérêt de tous et chacun a son rôle à jouer. Les collectivités territoriales devraient également être parties prenantes.
- Il y a urgence, « nous sommes pressés mais allons doucement ».

## Echanges avec la salle

Les échanges avec la salle ont largement porté sur les agriculteurs et leur importance dans la réussite des projets de PPP. Les principaux éléments relevés sont :

- La nécessité de les impliquer dès l'origine du projet, avec une information complète, (sur l'exemple du projet de Muhuri où les agriculteurs ont été associés dans des ateliers de discussion et visite d'un projet voisin), afin d'assurer leur adhésion ;
- L'importance de la formation des usagers pour assurer leur contribution au projet ;
- L'accompagnement et l'appui à la production agricole et aux filières.

Tous ces éléments apparaissent comme sécurisants pour le projet dans son ensemble et le partenaire privé en particulier est essentiel à son attractivité. Ils posent également la question de l'implication du partenaire privé dans la mise en valeur, via l'accompagnement et la formation des usagers, voire le développement des filières aval. Les avis sont partagés sur les rôles devant échoir au privé. Dans certains cas, le choix est fait de répartir les responsabilités entre différentes entités et le montage institutionnel avec plusieurs acteurs doit permettre de couvrir toutes les dimensions. Dans d'autres situations, l'appui aux agriculteurs et le développement des filières de valorisation sont explicitement confiés au privé.

Le cadre réglementaire global a également fait l'objet de plusieurs interventions pour souligner l'importance d'une politique nationale des PPP traitant de tous les sujets (gestion de la ressource en eau, modèles économiques et financiers, dimensions techniques, enjeux sociaux et environnementaux). Ce cadre doit être inclusif de toutes les

parties prenantes et permettre leur implication équilibrée. Dans plusieurs pays, la création d'une entité intermédiaire (Proinversión au Pérou, Intia en Navarre) a été déterminante pour le succès des projets, avec pour rôles de promouvoir l'investissement, d'apporter de l'expertise, d'assurer le suivi du projet et l'intermédiation lors de la négociation du contrat entre privé, public et utilisateurs. Au Bangladesh, c'est le secteur privé local qui a pris en charge d'aller chercher des partenaires internationaux, au moins pour un appui lors des phases de démarrage.

## CONCLUSION Synthèse de la journée

La dernière table ronde de conclusion de la journée est constituée de représentants des Institutions Financières Internationales (IFI) présents, à savoir :

- Jyoti Bisbey pour la Banque mondiale,
- Jean-Luc François pour l'Agence Française de Développement,
- Arnaud Cauchois pour la Banque Asiatique de Développement.

### Intervention de la BM : pour vous qui n'êtes pas une spécialiste de l'irrigation, pouvez-vous nous dire ce que vous avez noté dans les débats d'aujourd'hui ?

Les échanges de la journée montrent une perception très juste et complète des participants sur ce qui est au cœur des contrats de PPP, et en particulier la problématique de gestion des risques particulièrement complexe en agriculture et irrigation. Il paraît essentiel de considérer les projets dans leur ensemble, pas uniquement les enjeux autour du service de l'eau mais également les filières amont, les filières aval, la mise en valeur agricole comme un tout. Et, pour le public, les projets doivent également être raisonnés dans un cadre de développement territorial global, avec infrastructures de transport, logements, éducation, énergie, accès à l'eau potable, etc.

La contribution financière et par le travail des agriculteurs au niveau des infrastructures terminales semblent être un élément de durabilité et d'équilibre des projets, en permettant une implication complète des usagers.

### Intervention de l'AFD : Le rôle des IFI est-il différent selon les cibles des projets de PPP et PPPP ?

Les débats de la journée ont beaucoup insisté sur les différents rôles de l'Etat et ce dans tous les cas de PPP, quels que soient les projets et les types d'exploitations agricoles ciblées. Ces rôles sont notamment la maîtrise des risques, le contrôle de l'équité des contrats, en investissement, en prise en charge au moins d'une partie de l'accompagnement des producteurs. L'AFD finance les Etats et souhaite développer l'irrigation mais n'est pas disposée à financer des entreprises privées pour ce type de projet.

Les agriculteurs ne sont pas des tiers mais bien les principaux acteurs du projet. La rentabilité de l'irrigation du point de vue des agriculteurs est donc fondamentale. Il faut peut-être distinguer deux types de projets : (i) soit des projets de réhabilitation d'infrastructures existantes (dans un souci d'améliorer l'efficacité de la distribution d'eau) avec des agriculteurs déjà installés, (ii) soit des projets d'investissement pour créer rapidement de nouvelles terres irriguées. Alors l'objectif du projet doit être clair. Vise-t-on une simple augmentation de la production ? Vise-t-on aussi la création de capital social avec installation/dotation en foncier d'agriculteurs (jeunes ? locaux ? migrants internes, etc.) ? Dans le premier cas, le projet peut être celui d'entrepreneurs privés. Mais l'AFD n'a pas financé d'intervention de cette nature jusque-là. Il faudrait que les conditions d'accès à l'eau et au foncier soient particulièrement bien régulées dans la durée et sans impact sur les ayants droits historiques de ces ressources. L'expérience montre que cela est difficile. C'est pourquoi, l'AFD soutient des investissements hydro-agricoles permettant de créer et de conforter des exploitations agricoles familiales, d'une taille raisonnable au regard de la moyenne des exploitations de la zone.

Dans tous ces programmes, le rôle de l'Etat reste toujours indispensable pour un développement socio-économique équilibré. Y compris au travers de sa participation à la constitution de sociétés/offices de gestion de l'eau obéissant à une rationalité de gestion privée, dans le cadre de mandat de gérance ou de gestion qui doivent faire l'objet d'un suivi exigeant.

### Intervention BAD : Le rôle des IFI dans les projets de PPP ? Concepteur, conseil, appui, banquier, ... ?

Pour la BAD, il s'agit de jouer un peu tous les rôles en commençant par l'information des partenaires sur les options possibles pour un projet donné. Le PPP est en effet une option parmi d'autres, il existe d'autres modèles. Le PPP ne doit pas être considéré comme LA solution à toutes les situations. Pour autant, le problème de la non performance de la grande irrigation doit être résolu. La question est donc de voir comment il est possible d'aider les gouvernements à trouver le modèle adapté. Le PPP

étant quelque chose de nouveau, il revient donc aussi au bailleur d'accompagner les partenaires pour évaluer la faisabilité et structurer des projets. Le développement de PPP en irrigation est particulièrement complexe par rapport à d'autres secteurs comme le transport. L'irrigation est une pratique sociale, au cœur des projets se trouvent les agriculteurs et ces projets nécessitent un accompagnement très important. Enfin, le bailleur participe au financement et peut rester présent pour accompagner la mise en œuvre et faire avancer ces projets. Il faudrait ainsi constituer progressivement une masse critique d'exemples afin d'alimenter la réflexion et les projets futurs.

### Intervention François Brelle

La construction d'infrastructures multiusages est une opportunité à considérer pour le développement de l'irrigation en favorisant un financement partagé. Les subventions croisées peuvent aussi s'appeler solidarité, solidarité entre les usages et les acteurs autour d'un territoire qui constitue par définition un tout avec toutes ses activités. En ce sens, un PPP sur une infrastructure multi-usage pourrait-il être considéré comme un outil d'aménagement du territoire ?

Cette question posée à tous les intervenants suscite les remarques suivantes :

- Dans les exemples présentés, les gestionnaires de réseaux ne sont pas si privés que ça, souvent plutôt de nature mixte, associant public et privé. Et c'est cette association qui permet leur transparence. Pour passer à une dimension multi-usage, le nombre de parties impliquées est encore plus important et cela justifierait encore plus les partenariats.
- Lorsque l'on se situe au niveau de l'aménagement du territoire, la dimension technique est certes encore plus complexe mais les projets requièrent aussi une forte dimension institutionnelle, notamment pour l'arbitrage sur la ressource dans un projet d'infrastructure hydraulique multi-usage.
- Le multi-usage est un avantage certain pour atteindre l'équilibre financier d'un projet mais il faut pouvoir en gérer la complexité. Plus on additionne les mandats, plus on additionne les complexités.