

#5 RENFORCEMENT DES CAPACITES MUNICIPALES POUR LES PROJETS SECTEUR PRIVE : DES LEÇONS DE L'INDE¹

Par Sanjay Gupta

1. Introduction

Le début des années 1990 a connu un certain nombre d'organismes donateurs ainsi que des politiques gouvernementales mettant l'accent sur le développement de la participation du secteur privé (PSP) dans les services municipaux en zone urbaine comme un moyen pour atteindre des prestations de service financièrement plus viable, plus efficace et plus efficiente. Comme dans la plupart des autres pays en développement, les gouvernements en Amérique latine, en Afrique occidentale, australe et en Asie tentent de comprendre les concepts de la PSP et préparer des politiques appropriées, en travaillant à mobiliser des ressources à cette fin. Dans certains Etats indiens qui ont des gouvernements proactifs, cette dynamique a été dicté par la nécessité de répondre aux insuffisances chroniques des services, aux détournement de fonds, ainsi qu'à des systèmes municipaux qui ne suivent pas le rythme de l'urbanisation et d'autres évolutions. Toutefois, il semble que les pouvoirs municipaux indiens n'ont pas encore absorbé e mis en œuvre le PSP d'une manière institutionnellement transparente de manière à apporter des améliorations significatives dans la prestation de services. Il existe quelques exemples d'efforts pour soutenir les pouvoirs municipaux et certains sont entrain d'investir dans le renforcement des capacités à un degré qui est, dans une certaine mesure, en rapport avec les changements attendus.

Ce document examine les efforts du programme de la Micro Entreprise orientée de l'USAID qui vise à développer les capacités des petites et moyennes municipalités, de façon qu'elles puissent développer les contrats PSP pour la fourniture des services basés sur la performance dans le domaine de la collecte des déchets dans cinq États indiens. Le Programme a également évalué la toile de fond sur laquelle ces services du secteur privé ont été introduits au cours de la période allant de 2005 à 2008. En regardant les principaux défis et possibilités qui ont été abordées et les solutions possibles qui ont été proposées, le Programme a cherché à faire en sorte que la capacité institutionnelle la plus nécessaire puisse être renforcée pour la mise en œuvre de contrats basés sur le rendement en GDS.

Lorsqu'il est devenu clair que ces initiatives de renforcement des capacités ont été orientées vers la participation du secteur privé, il y avait une certaine inquiétude que le gouvernement local ne fuit ses responsabilités dans la fourniture des services publics et ne permette au secteur privé d'étendre son influence sur un endroit qui relève du domaine public. Pour

¹ Ce texte a été traduit de l'anglais. Titre original: *Building municipal capacity for PSP projects: Lessons from India.*

l'exécution traditionnelle des systèmes municipaux, la PSP exige des changements significatifs de structure et de procédures afin d'être en mesure de faire participer le secteur privé dans la création des mécanismes efficaces et effectifs de prestations de services. C'est la preuve d'une quantité considérable de la politique de méfiance entre la PSP et certaines sections des administrations municipales, qui s'opposent à la PSP au motif qu'il réduit les possibilités d'emploi et les normes de service. Les syndicats de la ville ont également une opposition fondamentale et idéologique à la PSP et la considèrent comme une menace pour l'emploi dans le secteur public. Dans ce contexte, un obstacle majeur pour l'implication du secteur privé dans la prestation des services municipaux est en fait la capacité des pouvoirs municipaux à intégrer les politiques et renforcer les capacités institutionnelles afin qu'ils puissent formuler les moyens de faire participer le secteur privé qui est en faveur des pauvres et également plus efficace. Ce manque de capacité est également une opportunité pour le développement et la modernisation des administrations locales. Les études de cas qui sont citées dans ce document montrent quelques-unes des leçons qui ont été tirées, qui ont été formulées lors de divers ateliers et études d'évaluation et qui ont guidé l'élaboration des outils qui peuvent être utilisés globalement à renforcer les capacités des municipalités en Inde pour fournir de meilleurs services en partenariat avec le secteur privé.

2. Le développement de la PSP dans la GDS en Inde

L'histoire de la PSP dans les municipalités ou les services urbains n'est pas très longue et a surtout mis l'accent sur les plus grandes villes de l'Inde. Peu d'efforts ont été fournis pour développer la PSP dans les moyennes et les petites municipalités pour la fourniture de services urbains tels que la gestion des déchets solides, le balayage la rue et le nettoyage des tuyauteries. Les organismes municipaux comptent en général sur leur personnel permanent pour ces prestations de services, et peu ou pas de travail n'est fait à l'extérieur ou en sous-traitance. C'est seulement à la fin des années 1990 que la croissance de l'urbanisation et le gel sur le recrutement a poussé les administrations locales à se tourner vers le secteur privé pour leur fournir certains services urbains. Dans de nombreuses villes dans le monde en développement, le changement majeur que l'on peut observer dans la collecte, le transport et l'élimination des déchets solides est la participation accrue du secteur privé. Cette participation est dû à un sérieux manque de services, à l'encouragement et la promotion par des donateurs, ou encore, des prêts institutionnels, à la politique du gouvernement, aux activités de plaidoyer des ONG et d'OCB ainsi qu'au le désir des autorités locales de trouver une nouvelle solution. La mise à disposition de services de gestion des déchets solides n'est plus le seul apanage de l'État, mais un domaine ouvert aux différents modes de partenariats notamment la coopération public-privé.

2.1 Les expériences avec la PSP dans la GDS en Inde

Les premières expériences de la PSP ne sont pas très encourageantes bien que la participation du secteur privé en général épargne de l'argent pour les municipalités. Les municipalités ont recruté le personnel requis pour répondre aux besoins de la population urbaine grandissante, cela aurait coûté beaucoup plus que de vendre la même activité à l'extérieur. En outre, l'absentéisme élevé parmi le personnel permanent et la corruption ont augmenté le recours aux modèles PSP qui initialement était considérée comme étant plus efficace et moins sujet à la corruption. Certaines expériences réussies dans les grandes villes comme Hyderabad,

Nagpur, et Viskhapattanam ont également encouragé les moyennes et les petites municipalités à commencer projets pilotes PSP par la collecte des déchets. Ces municipalités ont peu d'expérience dans le traitement et d'élimination des déchets, et ainsi cela a ouvert de nouvelles opportunités de traitement et d'élimination de déchets impliquant le secteur privé

Par le biais de différents types d'accords de concession (tels que BOO [où l'entrepreneur construit et opère les infrastructures qui restent dans sa possession privé – en anglais *build-own-operate*] et BOOT [comme BOO au début mais les infrastructures sont graduellement ou postérieurement transférées au secteur publique – en anglais *build-own-operate-transfer*). Récemment, certains gouvernements des États ont lancé des législations ou des contrats participatifs qui encouragent l'emploi (ou la participation à d'autres moyens) des personnes qui ont travaillé dans la gestion des déchets comme balayeurs privé ou recycleur du secteur informel. L'intention de ces mesures est d'améliorer les conditions de vie des pauvres en milieu urbain engagés dans la GEP. Consciente de la forte intensité de main d'œuvre dans le domaine de la gestion des déchets solides, les petites entreprises et les ONG en tant que fournisseurs de services ont exploité le potentiel de création de moyens de subsistance, en particulier pour le secteur informel secteur pauvres des zones urbaines.

2.1.1 Manque de capacité institutionnelle pour le développement de projets PSP

Une enquête réalisée dans deux Etats (Maharashtra et du Rajasthan) a fait ressortir que dans les moyennes et les petites communes il y avait peu ou pas de capacité à développer dans les projets PSP de collecte, le traitement et l'élimination des déchets. Ceux qui ont initié des projets pilotes PSP ont purement et simplement copié les documents d'appel d'offres et les contrats à partir d'une autre municipalité ou ont développé indépendamment des documents de contrats avec une faible compréhension de la façon de traiter le suivi de la performance et la gestion des risques. En fait, certaines municipalités ont simplement changé certains mots dans le dossier d'appel d'offres qui ont été utilisés pour d'autres types de travail, tel que la construction de routes, d'égouts ou la construction de toilettes. Aucun des documents de contrats analysés au cours de l'enquête n'est basé sur la performance. Les documents de contrat de documents utilisés par certaines municipalités, étaient composés de 2-3 pages, tandis que d'autres ont utilisé des documents de 30 à 40 pages, copiés à partir d'autres municipalités. Ils ont souvent peu sollicité des experts pour préparer les documents des offres et des contrats, mais ont la plupart du temps ont donné le travail à de jeunes fonctionnaires par exemple au greffier en chef ou l'agent comptable qui a peu ou aucune connaissance sur la PSP.

2.1.2 Un suivi subjectif sans contrats basé sur la performance

L'enquête a confirmé qu'aucune de ces municipalités ne disposent de contrats basés performance des contrats en place. En lieu et place les documents donnent seulement une idée de comment et à quel prix le travail doit être fait. La plupart des clauses de pénalité qui ont été inséré étaient fondées sur les caprices et les fantaisies de l'inspecteur d'assainissement ou des agents comptables chargés d'effectuer les versements à l'entrepreneur. Le choix des entrepreneurs de même que le mode de paiement ont été jugés douteux. Le paiement et le travail dépendent plus sur la relation avec la personne que sur des résultats mesurables ou de la performance.

2.1.3 Le manque de consultants de qualité dans les petites municipalités

Aucune de ces petites municipalités n'ont engagé d'experts ou de consultants de qualité pour la préparation de leurs documents contrats ou d'appel d'offre. En fait, certains des responsables de l'équipe municipale ont dit qu'ils n'avaient pas besoin d'un consultant pour d'établir les documents d'appel d'offres et les contrats. Généralement, Ils cherchent une municipalité qui a délocalisé certaines activités, empruntent une copie du contrat, changent le nom de la mairie et lancent l'offres lancées. Par conséquent, les documents d'appel d'offres et contrats sont essentiellement des doublons de contrats d'autre villes et non des documents taillés sur-mesure pour répondre aux besoins réels de cette municipalité.

2.1.4 L'absence de lignes directrices des administrations publiques pour les projets PSP

Les gouvernements des États qui financent les municipalités n'ont pas prévu de directives spécifiques pour les projets PSP dans GEP. Dans la plupart des réunions et des ateliers, les hauts fonctionnaires des gouvernements plaident en faveur de la PSP, mais aucun d'eux n'a donné des directives sur la PSP, ni envoyé d'experts ou de consultants pour aider les municipalités à se préparer à engager le secteur privé dans fournisseurs de services.

2.1.5. Les appréhensions en ce qui concerne les projets PSP

La première grande réaction aux plans de participation du secteur privé est que cela va réduire les emplois municipaux, de telle sorte qu'il n'y aurait plus de nouveau recrutement de personnel permanent. Les niveaux inférieurs des employés municipaux sont rarement informés des plans, raisons et faits nouveaux concernant les projets PSP et cela crée la confusion sur ce qui se passe et sur qui sont susceptibles de bénéficier ou de subir par rapport à la mise en œuvre du projet. Les premières réactions des élus (conseillers) municipaux ont été généralement négatives car ils avaient peur que les projets PSP soient des charges supplémentaires sur les finances municipales ce qui allait entraîner les critiques des électeurs. Lors de la première étape la PSP n'est supportée ni par les organes élus, ni par le personnel municipal.

3. Composantes de l'intervention de la GMED

3.1 Préparation d'une trousse d'outils de la PSP pour les municipalités

Après avoir conduit une enquête d'évaluation des besoins de formation dans le cadre de la PSP, le programme de la croissance de la micro-entreprise (GMED) appuyé par l'USAID, a préparé un modèle de documents d'appel d'offres et contrats. Les points saillants de ces documents basés sur la performance ont été partagés avec les municipalités lors d'ateliers dans différents États. A la suite de cela, les municipalités qui souhaitaient lancer de nouveaux systèmes ou améliorer leurs systèmes existant ont invité une équipe de la GMED à leur rendre visite et préparer un contrat taillé sur mesure et basé sur les performances pour des activités ciblées. Le personnel municipal a également été formé sur la façon de mettre en oeuvre le contrat et de surveiller les services fournis par les prestataires de services privés.

L'une des principales tâches entreprises par le GMED a été l'élaboration d'une trousse d'outils pour aider les municipalités à fournir des services porte à porte de collecte des déchets. La GMED Inde a conclu un partenariat avec l'AILSG, l'Institut de l'Autonomie Locale de l'Inde à cette fin. Une enquête a été menée dans deux États, du Maharashtra et du Rajasthan,

et, sur la base des conclusions, un ensemble de directives et une trousse d'outils ont été préparés pour le développement des petites et moyennes entreprises (PME) dans le domaine de la gestion des déchets solides. La trousse d'outils contient des détails sur la façon de préparer les documents d'appel d'offres et de contrats, et sur la façon de sélectionner les indicateurs de performance destinés au suivi du service pour l'accroissement de l'efficacité. Des extraits de certains de ces documents d'appel d'offres ont été également fournis dans la trousse. La trousse d'outils a été largement diffusée dans les organes locaux de la ville, y compris tout ce qui a été impliqué dans l'enquête et les autres travaux de développement.

3.2 Le développement des capacités des municipalités

Il est impératif d'apporter un soutien au renforcement des capacités des municipalités afin qu'elles participent et fournissent de précieuses contributions à l'élaboration d'une stratégie collective. Au début du projet, la GMED a organisé plusieurs ateliers de renforcement des capacités en partenariat avec les gouvernements des états dans tous les cinq états pour renforcer les capacités des municipalités de la classe 1 en particulier, en leur permettant de comprendre les avantages des modèles PSP et la façon dont les services pourraient être fournis par les PME, la promotion de moyens de subsistance durables au lieu d'utiliser des méthodes mécaniques. Des ateliers ont été organisés dans tous les Etats participants, avec des personnes-ressources spécialisées traitant de divers aspects des modèles PSP et PME. Des ateliers de formation sur la PSP ont été organisés à l'intention de nombreux employés municipaux, pour porter tout le monde au même niveau de compréhension. Ces ateliers ont été suivis tant par le personnel municipal et que par des représentants des élus.

3.3 Mise en œuvre des contrats par les municipalités

A l'issue des ateliers, les municipalités intéressées à poursuivre la PSP ont contacté la GMED. L'équipe de la GMED a visité les municipalités et a fait une enquête de base portant sur les exigences de service et de leur solidité financière. Certaines municipalités ont décidé d'externaliser une ou plusieurs composantes de leur activités de gestion de déchets (tels que la collecte de porte-à-porte ou le transport sur longue distance, ou le balayage de rue), tandis que d'autres ont décidé d'externaliser complètement de nouveaux domaines où les déchets et les services connexes sont insuffisants ou pas du tout prévus. Des contrats Basés sur les performances ont été établis en fonction des besoins des municipalités, des appels d'offres ont été lancés et les contrats passés.

3.4. Le rôle actif du gouvernement d'État

Depuis que GMED a signé un protocole d'entente avec le gouvernement de l'État, les municipalités ont été plus motivées à travailler avec le Programme des Gouvernements de l'État fournissent régulièrement des fonds aux organismes municipaux pour améliorer les services dans la gestion des déchets et également surveiller la façon dont ces fonds sont utilisés. Beaucoup d'autorités municipales ne sont pas encore à l'aise avec la PSP dans la mesure où elles n'utilisent pas de façon totale leur pouvoir leur permettant d'engager les prestataires de services privés. Il est donc nécessaire de concevoir une politique de l'Etat ainsi qu'un cadre juridique pour guider les municipalités en ce qui concerne la PSP dans la fourniture de divers types de services SWM. Récemment, les États du Rajasthan et du Karnataka ont déclaré l'état de leur politique sur la GEP. Les Etats du Gujarat, du Bengale

occidental et du Kerala, entre autres, ont créé des missions d'état avec plein pouvoir pour accélérer la mise en œuvre du Règlement 2000(encadré 1) sur les déchets solides municipaux (DSM) dans leurs États respectifs, et ils envisagent de faire participer le secteur privé .

Encadré 1 Règlement de 2000 sur les DSM

Le Règlement de 2000 sur les DSM a été la réponse à un litige d'intérêt public qui a été déposé à la Cour suprême en 1998. La Cour a nommé un comité chargé de recommander les politiques à adopter pour des pratiques scientifiques de gestion des déchets. Ces recommandations, avec quelques amendements ont été officiellement adoptées sous le module Règlement 2000 sur les déchets urbains solides. Entre autres choses qu'elles invitent les ménages à séparer les déchets et les décharges ne doivent être utilisés que pour les déchets organiques s'ils sont traités avant d'être éliminés.

3.5 Promouvoir les PME dans la PSP

Les opérateurs privés, organisés soit en petits entrepreneurs soit comme ONG ou encore comme organismes communautaires, se sont révélés être en mesure de fournir des services de collecte des déchets solides d'une qualité relativement meilleure et à un coût relativement faible (par rapport à la main-d'œuvre municipale), conduisant à de meilleurs niveaux de satisfaction parmi les citoyens des villes où la GMED travaille. Il est important de noter ici que ces interventions créent de nouveaux emplois et fournissent de meilleurs services, non pas nécessairement comme des améliorations dans la gestion technique. Il est également pertinent de mentionner que ces avantages ont été créés localement par les PME en utilisant des méthodes d'une main-d'œuvre intensive et sur le plan technologique, des modes de collecte des déchets solides, (tels les tricycles à pédales, les auto pousse-pousse et les petits véhicules servant à ramasser sans dispositifs de levier). Ces expériences renforcent la conviction que la bonne qualité de collecte et de transport des déchets solides n'a pas besoin de grandes entreprises ou de multinationales qui préfèrent de techniques sophistiquées, des technologies qui privent les travailleurs d'emploi (des camions de compactage et des systèmes de conteneur de vrac).

3.6 Suivi des projets PSP

Il existe deux niveaux de surveillance qui ont été développés pour des modèles PSP. L'un concerne l'efficacité du système et son amélioration, et l'autre détermine la production des services fournis de façon à ce que des paiements corrects soient effectués au profit des organismes qui offrent les services. Cette approche a permis à la fois l'amélioration et l'efficacité de ces services et des paiements corrects, ce qui a permis l'économie des ressources des municipalités et la motivation des prestataires de services. L'approche est basée sur la performance des services définis (résultats) plutôt que sur les activités (intrants). La plupart des municipalités qui n'utilisent pas l'approche GMED n'ont pas de système de surveillance, et les paiements sont effectués sous forme de montants forfaitaires. Ainsi, la raison du rendement insatisfaisant a été qu'il n'y avait pas de motivation pour de bons résultats, ni de pénalités pour mauvaise performance, parce que les paiements ont déjà été fixés au paravent. Le contrôle de la qualité des services des déchets fournis aux citoyens et le nombre de ménages visés par ces services a été un nouveau système pour effectuer des paiements aux entrepreneurs, qui au départ n'étaient pas aimé par les contractuels.

4 Les résultats de l'intervention de la GMED

D'ici la fin de la troisième année du programme quelques 30 petites et moyennes municipalités auront établi des modèles de PSP dans des activités liées aux déchets, générant plus de 3500 nouveaux emplois pour les pauvres des zones urbaines, et elles seront toujours en expansion. Ces modèles de PSP ont un effet de vague sur d'autres municipalités voisines qui les imitent purement et simplement sans, malheureusement, avoir fait suffisamment de recherche initiale. Cela veut dire que la PSP comme un modèle institutionnel pour la prestation de services n'est pas encore mature ni bien compris dans les petites et moyennes municipalités et beaucoup plus de sensibilisation et de renforcement des capacités sont nécessaires pour améliorer la gestion des déchets en Inde.

Le tableau 1 montre, pour les trois États où la GMED a été initialement mis en oeuvre, le nombre de municipalités concernées et le nombre d'emplois créés.

Tableau 1 impact du programme GMED dans trois Etats

	Nombre de municipalités ayant adopté la PSP	Nombre de contrats PSP	Nombre d'emplois créés
Madhya Pradesh	2	4	531
Maharashtra	11	26	649
Rajasthan	10	62	825
Total	23	92	2005

Le tableau 2, sur la page suivante, résume les situations où la GMED été installée et les résultats qui ont été atteints

On dit souvent que la privatisation a besoin de la main guidant de l'État pour réussir. Les études de cas de ces trois Etats cités plus haut soulignent cette affirmation, quoique de manière différente. Un rôle crucial que doivent remplir les autorités locales est notamment celui de la protection de l'intérêt public et la promotion de l'acceptabilité sociale. L'approche par contrats de modèles basée sur la performance permet aux petites municipalités de maintenir une emprise sur l'ensemble du processus par le biais de contrats spécifiés par des mesures de performance, des contrats à sanction exécutoire, de suivi rigoureux de la performance et du coût de l'engagement. L'approche actuelle a de plus en plus de soutient politique et social.

5. Les enseignements tirés de l'expérience

- Les états ont besoin de lignes directrices pour préparer des projets PSP dans la gestion des déchets solides
- Il est essentiel de développer la capacité de tous les acteurs clés du personnel municipal afin qu'ils soient capables d'impliquer le secteur privé d'une manière bénéfique et mutuelle.
- Tous les leaders d'opinion (y compris les conseillers élus et toutes les qualités du personnel municipal) devraient être informés des projets concernant la participation du secteur privé, afin de développer un consensus et d'y impliquer tout le monde, afin d'éviter ou de minimiser l'opposition et la protestation.

- Il est nécessaire que les autorités municipales modifient leur mentalité et passent du rôle de prestataire de service à celui de "facilitateur de services"
- La participation du secteur privé (PSP) peut attirer des financements pour la modernisation de la GEP services, améliorant ainsi l'efficacité.
- La PSP peut se traduire par des économies de coûts, la productivité de main-d'œuvre et des machines ; de même le secteur privé peut bénéficier de plus de liberté que le secteur public de la bureaucratie et d'ingérence politique.
- La participation du secteur privé est une option qui semble très attrayante. Toutefois, les décideurs doivent être informés des risques potentiels qui doivent être examinés avec soin avant de proposer des offres de services.
- Un problème commun est que le travail est offert au secteur privé sans qu'un indispensable travail de préparation ait été fait. Les administrations publiques qui n'ont pas les capacités nécessaires imitent souvent les modèles et les documents à partir d'autres endroits ou d'autres domaines d'activité, et les arrangements sont généralement inutiles et décevants. Cet empressement à imiter est souvent le résultat d'un manque de sensibilisation auprès des décideurs. L'investissement du temps et de l'argent dans le développement des capacités et la collecte des données peut être récupéré rapidement par les bénéfices gérés par les services efficaces, fiables et de bonne qualité.
- Des experts pétris d'expérience devraient être impliqués dans la préparation et l'examen des dossiers d'appel d'offre et des contrats. L'évaluation des propositions présentées par les soumissionnaires devrait associer des experts indépendants et expérimentés.

Tableau 2 Activités d'intervention de la GMED

Situation avant le partenariat avec la GMED	Les vides comblés par GMED, en Inde	Statut souhaité	Resultants concrets
Absence de base de données pour la planification	Préparation de la base de données en procédant à une étude détaillée en vue de comprendre la situation et la capacité financière de l'organisme local urbain (ULB)	Disponibilité de la base de données avec l'ULB pour la planification	La participation du secteur privé commence dans la plupart des municipalités participantes, au niveau des services de consultation technique de formation et de renforcement des capacités ainsi que la formation des potentiels soumissionnaires des PME
L'inefficacité des services	Développement des systèmes et des procédures pour la fourniture de services municipaux Développement et conception de contrats de service qui permettront d'améliorer l'efficacité Promotion des petites et moyennes entreprises dans les systèmes de gestion des déchets	Amélioration de la performance et l'efficacité des ULBs	Le suivi des services commence
L'absence de capacité technique de l'équipe municipale en SWM	L'organisation d'ateliers de renforcement des capacités pour les représentants élus et les fonctionnaires municipaux Fourniture d'appui soutenu pendant la visite de suivi sur le terrain et lorsque les ULBs le souhaitent.	Une meilleure compréhension et connaissance de la GEP, les meilleures pratiques et les dernières techniques et technologies.	Le développement des capacités
Peu ou pas de la participation du secteur privé (PSP) existant dans les GDS	Fournir d'une plate-forme de services appropriés pour les particuliers Stimuler l'intérêt à travers la conception et la promotion des contrats des ULBs En savoir plus sur les capacités de l'entreprise en annonçant un appel d'offres compétitif	Préparation pratique de certains modèles de PSP	La PSP commence, l'augmentation de l'emploi formel, accrue et plus stable de revenu pour les travailleurs des déchets, une meilleure récupération des matières recyclables
Le manque de ressources financières	Développer les capacités de façon à permettre l'accès aux ressources financières Améliorer le rapport coût-efficacité des services	Mobilisation de ressources financières	Le plus innovant des modèles PSP à une plus grande échelle, Nouvelles méthodes adoptées pour la génération des revenus.