

EAU ET ASSAINISSEMENT :

DEFIS ET ATOUTS DU SECTEUR PRIVE POUR UN MEILLEUR ACCES A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

NOTE DE RECHERCHE

Septembre 2017

Note interne

CONTACT

Coalition Eau
27 rue Léon Loiseau
93100 Montreuil
France

Tél. +33 (0)1 41 58 52 77
Fax +33 (0)1 41 58 50 58
Email contact@coalition-eau.org

Sommaire

Sommaire	2
Résumé	4
Introduction	6
Partie 1 : Capacité de financement et compétence technique, atouts majeurs du secteur privé dans le domaine de l'eau	9
1. La mobilisation de financements par les multinationales et les grandes entreprises	9
1.1. Rappels sur les coûts et les financements relatifs à l'eau et l'assainissement	9
1.2. L'illusion de l'investissement direct massif par le secteur privé	10
1.3. Une participation financière cependant réelle de façon indirecte ou via le développement des financements innovants	11
2. L'efficacité des multinationales dans la gestion des services d'eau et d'assainissement	11
2.1. L'amélioration de l'efficacité : l'apport le plus systématique des opérateurs privés	12
2.2. L'apport d'expertise des multinationales aux équipes locales dans les pays	12
3. L'apport complémentaire des Petits Opérateurs Privés dans la fourniture d'eau potable et d'assainissement	13
3.1. Les POP, une solution alternative face au manque d'offre des services d'eau et d'assainissement dans certains contextes	13
3.2. Les POP, une Solution partielle	14
Partie 2 : Risques et dérives potentiels de l'intervention du secteur privé dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ?	15
1. Le risque de la hausse des tarifs	15
1.1. Un secteur privé qui se rémunère grâce au tarif, marginalisant les ménages les plus pauvres	15
1.2. Des politiques tarifaires qui nécessitent la coopération entre secteur privé et secteur public pour être adaptées	16
2. La question de la mauvaise répartition des bénéfices	17
2.1. La redistribution non équitable des richesses par le secteur privé	18
2.2. La question de l'évasion fiscale	18
3. Le manque d'intégrité des entreprises	18
4. Le risque de captation des aides au développement	20
Partie 3 : L'enjeu de la régulation en vue d'un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous ..	22
1. La nécessaire mise en place de cadres institutionnels et juridiques adaptés aux niveaux local, national et international	22
1.1. La faiblesse des modes de gouvernance, une entrave majeure à l'accès de tous aux services d'eau et d'assainissement	22
1.2. Des cadres juridiques et institutionnels clairs et stables comme fondement d'une bonne gouvernance	23

1.3. Le cadre réglementaire, un complément indispensable dans le cadre d'une bonne gouvernance	24
2. L'instauration de mécanismes de régulation et de contrôle de l'activité des multinationales et des grandes entreprises locales.....	24
2.1. Différents modèles de régulation et de contrôle du secteur privé pour différents contextes	24
2.2. Vers plus d'intégrité dans les activités des opérateurs privés.....	26
3. La régulation des petits opérateurs privés (POP)	27
4. Associer les citoyens à la gestion de l'eau.....	28
Conclusion	30
Annexes	31
Annexe 1 : Tableau récapitulatif de la typologie des acteurs privés de fourniture de services eau et assainissement.....	31
Annexe 2 : Revue documentaire et définitions des sources de financement du secteur eau et assainissement.....	33
Annexe 3 : Typologie des petits opérateurs privés (pop) et besoins de regulation	38
Annexe 4 : Sigles.....	40

Résumé

Adoptés en septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies, les Objectifs de Développement Durable 6.1 et 6.2 (ODD) visent un accès universel à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène d'ici 2025 alors même que des milliards de personnes sont dépourvues d'eau potable et d'assainissement amélioré. La Banque Mondiale estime que la réalisation de ces objectifs requiert, sur la période 2015-2030, 114 milliards de dollars par an en capital, soit trois fois plus que les investissements annuels actuels. Afin de pallier le manque de financement public, le secteur privé est de plus en plus sollicité.

Historiquement, le secteur privé a toujours joué un rôle dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement. Bien que ces dernières décennies aient vu les débats se polariser sur les compagnies d'eau multinationales, dont l'image a été quelque peu ternie suite aux échecs rencontrés par plusieurs contrats public-privé, le secteur privé de l'eau et de l'assainissement est multiforme et les modalités de sa participation à la mission de service public sont nombreuses.

Dans ce contexte, la Coalition Eau a mené un travail de recherche afin de déterminer les enjeux de la participation du secteur privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, et les conditions pour un meilleur accès de tous à ces services essentiels. Ne pouvant prétendre à l'exhaustivité quant à cette question, ce travail a porté exclusivement sur la participation du secteur privé à la fourniture de services d'eau et d'assainissement.

L'APPORT DU SECTEUR PRIVE DANS LA FOURNITURE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT AU PLUS GRAND NOMBRE

La participation du secteur privé dans les services d'eau et d'assainissement peut procurer un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, certains acteurs privés apportent au secteur des capitaux utiles pour répondre aux besoins de financement des investissements. Par ailleurs, parce qu'ils cherchent à maximiser leurs placements, les investisseurs privés peuvent inciter à faire des choix d'investissement et de financement stratégiques. Les dynamiques d'optimisation économique (la recherche de profits) associées aux agents privés peuvent également conduire à la mise en place d'organisations plus efficaces contribuant à limiter les coûts. En outre, la logique marchande sur laquelle repose l'implication des acteurs privés les conduit à stimuler les demandes (par exemple, pour l'eau), voire à créer de nouveaux marchés (vidange pour l'assainissement, par exemple) en faisant émerger des demandes.

En outre, les acteurs du secteur privé ont su développer au fil des années des compétences techniques et commerciales pour gérer avec une certaine efficacité les services. De par son expertise, le secteur privé est à même d'apporter des technologies adaptées aux besoins des populations en voie de développement, dans des pays où les connaissances techniques ou technologiques sont parfois faibles. Il peut également participer à des transferts de compétences et d'expertises afin de permettre au personnel d'exploitation de maîtriser la technologie nécessaire à la fourniture d'eau et d'assainissement.

Enfin, le caractère multiforme du secteur privé, loin d'être une faiblesse, est un atout pour l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous afin de s'adapter aux contextes très hétérogènes de la fourniture d'eau et d'assainissement. Par exemple, les petits opérateurs privés (POP) peuvent assurer la distribution d'eau de manière informelle, mais permettent aux populations exclues d'avoir accès à leur besoin essentiel.

ENTREVOIR LES RISQUES INHERENTS A LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE

Cependant, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la participation du secteur privé entraîne plusieurs risques liés notamment aux défaillances des systèmes de régulation publique. En effet, l'autorité publique, garante de l'intérêt général, a la compétence de l'eau et de l'assainissement sur son territoire. Si la puissance publique est libre d'en assurer directement la gestion ou de la déléguer à un opérateur privé, il lui revient cependant d'exercer les missions d'organisation et de régulation du service. Toutefois, certaines autorités publiques ne remplissent pas cette fonction, soit par défaut, soit par manque de moyens et de compétences entraînant de nombreuses dérives, telles que la hausse excessive du tarif de l'eau, la redistribution opaque et inéquitable des bénéfices, la corruption, l'évasion fiscale, le manque de transparence et d'intégrité, etc. Se pose aussi de la question de la captation des aides au développement par le secteur privé.

L'ENJEU DE LA REGULATION EN VUE D'UN ACCES A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT POUR TOUS

Les crises actuelles de l'eau ont pour origine majeure une mauvaise gouvernance de l'eau et de l'assainissement : environnement institutionnel inadapté, fragmentation des responsabilités, transparence et accès à l'information insuffisants, manque de capacités, mauvaise allocation des ressources... Il revient aux autorités publiques, garantes de l'intérêt général, de mettre en place les conditions économiques, sociales et réglementaires de bonne gouvernance des services. La régulation est un élément clé de la gouvernance des services, et doit permettre d'encadrer l'intervention du secteur privé afin que celui-ci remplisse les obligations de fourniture du service Eau et Assainissement fixées par les autorités publiques. Cela induit des cadres juridiques et institutionnels clairs, le respect des principes de transparence et d'accès à l'information, mais aussi de mettre en place des outils de suivi du respect des cadres mis en place, des règles.

Les instruments économiques et réglementaires qui permettent d'opérationnaliser les politiques de régulation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont multiples (les contrats de délégation, les agences de régulation, les politiques tarifaires, etc.). Ils doivent répondre aux spécificités des contextes politiques et institutionnels. Cependant, la régulation n'est pas qu'une question d'institutions et d'outils. C'est aussi et surtout une question de rapports de force et de contre-pouvoirs, d'où l'importance de mettre en place des dispositifs permettant aux usagers de se faire entendre, de défendre leurs intérêts, et de participer aux décisions concernant les services.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COALITION EAU POUR UNE PARTICIPATION OPTIMALE DU SECTEUR PRIVE DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Aujourd'hui, alors que les besoins financiers pour un accès universel à l'eau potable et à l'assainissement sont immenses et que l'appel au secteur privé se fait de plus en plus prégnant, il apparaît donc essentiel d'accompagner le secteur privé et de circonscrire son rôle en vue d'atteindre un accès durable à l'eau potable et à l'assainissement pour tous.

A cet effet, la Coalition Eau porte 3 recommandations à l'attention des acteurs du développement :

1. Mettre en place des cadres de régulation adaptés à l'intervention du secteur privé, qui soient inclusifs et participatifs ;
2. Améliorer les pratiques des entreprises du secteur Eau et Assainissement, en incluant toutes les parties prenantes ;
3. Associer les citoyens à la régulation et à l'amélioration des pratiques du secteur privé.

Introduction

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est au cœur des Objectifs de Développement Durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015. Et pour cause : près de 700 millions de personnes dans le monde n'ont toujours pas accès à une source d'eau améliorée¹ et, au-delà, 1,8 milliard de personnes boivent encore une eau contaminée par les matières fécales². En outre, 2,4 milliards de personnes sont dépourvus d'assainissement hygiénique³. Enfin, selon les prévisions officielles, un tiers de la population mondiale pourrait subir des situations de stress hydrique d'ici 2025⁴.

Consciente du lien intrinsèque entre la vie et la dignité humaine d'un côté, et l'accès à l'eau et à l'assainissement de l'autre, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu, le 28 juillet 2010, l'accès à une eau de qualité et à des installations sanitaires comme un droit humain. Cette décision implique que les Etats mettent en œuvre ce droit et le considèrent comme le cadre de référence pour aboutir à un accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous.

Cependant, la réalisation de ce nouveau droit de l'Homme fait face à des enjeux financiers colossaux. Ainsi, la réalisation des ODD relatifs à l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène requiert, sur la période 2015-2030, 114 milliards de dollars par an en capital, c'est-à-dire 3 fois plus que les niveaux d'investissements actuels. Outre l'apport en capital, des financements significatifs sont également nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des services (exploitation des systèmes, entretien et maintenance). Répondre à ces besoins suppose de faire passer les flux financiers de 18 milliards en 2015 à 130 milliards en 2030⁵, sachant que l'aide publique au développement destinée au secteur ne représente aujourd'hui que 11 milliards de dollars par an (données 2012)⁶, et que les ressources domestiques sont largement insuffisantes.

Face à ce manque de financement, le secteur privé est de plus en plus sollicité. Il est à la fois promu au rôle de fournisseur de biens et services, y compris parfois de ceux habituellement fournis par les organisations publiques dans les secteurs dits « sociaux » tels que l'eau potable et l'assainissement (EA), et à celui de financeur. La conférence sur l'adoption de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable (New York, septembre 2015) a ainsi mis en avant la nécessité d'impliquer le secteur privé dans le développement humain et économique, en général, et dans le programme de développement post-2015. Quant à la conférence sur le financement du développement (Addis-Abeba, juillet 2015), elle fait la part belle au financement par le secteur privé, en tant que moteur de la croissance économique et du développement. Elle appelle ainsi les pays à encourager la participation du secteur privé dans leurs plans économiques, en mettant en place des politiques favorables⁷.

Bien que parfois présenté comme un phénomène nouveau, la participation du secteur privé dans les domaines de l'EA remonte à très longtemps. Des acteurs privés ont depuis toujours été impliqués, à des degrés variables en fonction des pays et des époques, dans la fourniture de services d'EA. Aujourd'hui, on estime que cette implication ne concerne que 5% de la population mondiale, un chiffre

¹ Progrès en matière d'alimentation en eau et d'assainissement, Rapport 2015, Joint Monitoring Program OMS/UNICEF

² Idem

³ Idem

⁴ <http://www.un.org/fr/waterforlifedecade/themes/scarcity.shtml>

⁵ World bank, The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene, 2016

⁶ Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) Report 2014. UN-Water

⁷ Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, II – B, 16 juillet 2015,

qui ne tient pas compte de la multitude d'acteurs privés qui interviennent dans les pays en développement de manière informelle pour pallier l'absence ou la défaillance des fournisseurs de services officiels. Il est cependant à souligner que cette implication ne peut être permise que par les autorités publiques, garantes de l'intérêt général et en charge d'assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement à leurs concitoyens, sur leur territoire. Libre ensuite à elles d'en assurer directement la gestion ou de la déléguer à des opérateurs privés tout en assurant le contrôle et la régulation de ceux-ci. Toutefois, certaines autorités publiques ne remplissent pas cette fonction, soit par défaut, soit par manque de moyens et de compétences entraînant de nombreuses dérives (accaparement des bénéfices, corruption, manque de transparence, etc.).

Au cours des 30 dernières années, le rôle des multinationales dans le secteur a été considérablement médiatisé. Dans les années 90, en raison de la montée du néolibéralisme et du fléchissement des finances publiques à l'échelle mondiale naît un engouement de la part des bailleurs et des gouvernements pour les contrats de partenariats publics privés (PPP). Ces mécanismes, également désignés sous le terme de délégation de service public, sont alors présentés comme un moyen d'introduire plus d'efficacité dans la gestion des services d'EA tout en mobilisant des capitaux privés pour étendre les systèmes. Mais rapidement les premières difficultés et controverses apparaissent (résultats décevants au regard des objectifs fixés, répartition inégale entre bénéficiaires, mauvaise perception de l'opinion publique, etc.), avec pour point d'orgue la résiliation de plusieurs contrats de grande ampleur, notamment en Amérique du Sud (exemple de La Paz et Buenos Aires).

Les échecs de plusieurs contrats PPP dans les grandes villes de pays en développement ont fortement terni leur image dans l'opinion publique et parmi les décideurs publics. Dans le même temps, ils ont incité les gouvernements du Sud et les organisations internationales à accorder plus d'intérêt au secteur privé local. Bien que moins médiatisés, les initiatives privées locales se sont multipliées, et des entreprises locales plus importantes se sont créées ou renforcées (comme Manila Water aux Philippines, Puncak Niaga en Malaisie ou Aguas Nuevas au Chili⁸). En outre, des entreprises qui étaient autrefois principalement détenues par les actionnaires étrangers, voient aujourd'hui leur actionnariat local devenir prépondérant. De leur côté, les petits opérateurs privés (POP), à savoir les petits opérateurs individuels et les petites et moyennes entreprises, se sont largement développés, suscitant un réel engouement.

Le secteur privé de l'eau est ainsi marqué par son caractère protéiforme, et les modalités de sa participation à la fourniture de services d'eau potable et à l'assainissement sont très variables en fonction des contextes (*voir une proposition de typologie des acteurs privés de fourniture de services Eau et Assainissement en annexe 1*).

Aujourd'hui, il semble que la recherche d'un modèle idéal de participation du secteur privé pour la fourniture et/ou le financement de services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement ait été abandonnée. Les projets de développement et les politiques sectorielles s'efforcent de mieux prendre en compte la diversité des contextes et des acteurs en présence. Toutefois, les questionnements soulevés par l'intervention du secteur privé dans le domaine de l'EA persistent : la recherche du profit est-elle toujours compatible avec les impératifs de service public ? Dans quelles conditions des compromis entre efficacité économique et équité peuvent-ils être obtenus ? Comment obliger le secteur privé à respecter des exigences environnementales ?

Face à ces enjeux, la Coalition Eau, collectif des ONG françaises du secteur de l'eau et de l'assainissement, a souhaité réaliser un travail de recherche afin de mieux appréhender les enjeux, les risques et les défis liés à la participation des acteurs privés dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, et de mettre en exergue les rôles qu'ils peuvent jouer pour contribuer à un accès universel et durable à l'eau potable et à l'assainissement. Ne pouvant prétendre à l'exhaustivité quant

⁸ Le marché de l'eau, Gérard Payen, L'Observateur de l'OCDE 2016, http://www.observateurocde.org/news/printpage.php/aid/1582/Le_march_e9_de_l_92eau_.html#mainNavHome

à cette question, **ce travail a porté exclusivement sur le secteur privé relatif à la fourniture de services pour l'EA.**

Le rapport présente, d'une part, les atouts de la participation du secteur privé pour la fourniture de services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement, et d'autre part, les risques qu'il représente. Cela mènera à s'interroger dans une partie sur l'encadrement de ces acteurs et la mise en place de cadres de régulation adaptés.

Partie 1 :

Capacité de financement et compétence technique atouts majeurs du secteur privé dans le domaine de l'eau

1. La mobilisation de financements par les multinationales et les grandes entreprises

Un atout potentiel du secteur privé est sa capacité à fournir des capitaux, seul ou en mobilisant des partenaires financiers (banques, investisseurs, bailleurs, etc.). En ce qui concerne l'EA, les besoins financiers correspondent d'une part aux coûts d'acquisition d'équipements, de réalisation d'ouvrages et de construction d'infrastructures (les coûts d'investissements), qui sont en général ponctuels et importants (*voir encadré 1*) et, d'autre part aux coûts récurrents liés au fonctionnement de ce patrimoine (les coûts d'exploitation) qui comprennent, entre autres, les salaires, des intrants, des frais d'énergie, etc.

1.1. Rappels sur les coûts et les financements relatifs à l'eau et de l'assainissement

Les coûts engendrés par les services d'EA sont généralement répartis en coûts d'investissement et en coûts de fonctionnement (ou coûts de fourniture des services). Le financement de ces coûts peut être assuré de différentes manières afin d'atteindre l'équilibre économique. Il est d'usage depuis quelques années de présenter les grands types de financement dans le secteur EA selon la grille des « 3T » (*voir annexe 2*) :

- Les tarifs : paiements effectués par les usagers/clients des services par le biais de leurs factures ou de systèmes de redevances en contrepartie de la fourniture d'un service ou de l'acquisition d'un bien (exemple : la latrine).
- Les taxes : paiements versés par les contribuables via les impôts et toutes autres taxes qui alimentent les budgets municipaux ou nationaux.
- Les transferts : paiements effectués par les contribuables ou les usagers étrangers (qui alimentent les fonds de l'aide au développement) ou par les usagers d'autres secteurs (exemple des systèmes dits « l'eau paie l'assainissement »)

Par ailleurs, il est possible de mobiliser des fonds *via* le marché (par exemple, des capitaux privés, des emprunts bancaires, etc.). Ces fonds doivent cependant être remboursés à plus ou moins long terme, avec majoration d'intérêts ou de dividendes. Ces financements « remboursables » sont souvent mobilisés pour réaliser des projets d'investissement (construction des ouvrages et infrastructures) nécessitant un apport financier ponctuel important. Ils ne représentent une quatrième source de financement à l'image des 3T mais permettent de lisser dans le temps les charges induites par cet investissement.

Notons que dans un grand nombre de pays en développement, il est particulièrement difficile de couvrir les coûts d'investissement, et parfois ceux liés à la maintenance et à l'exploitation des services, puisque d'une part, les « taxes » collectées et les « tarifs » pratiqués sont souvent inférieurs aux coûts et, d'autre part, les pays en développement peuvent être soumis à des taux d'intérêts élevés sur les marchés financiers, du fait du « risque financier » qu'ils représentent. En outre, le secteur privé rechigne à investir dans ces pays, considérés comme « à risque ».

1.2. L'illusion de l'investissement direct massif par le secteur privé⁹

Dans les années 1990, un certain nombre d'observateurs estimaient que les réformes de libéralisation et de privatisation dans le secteur de l'EA provoqueraient un afflux de capitaux privés étrangers permettant de combler les besoins financiers dans les pays en développement et ainsi rattraper le retard d'investissement dans les infrastructures. L'implication du secteur privé et les réformes de gestion des services entraîneraient alors des gains d'efficacité suffisants pour rentabiliser ces investissements

De manière générale, il est vrai que les multinationales occupent une place très importante dans l'économie mondiale, puisqu'elles représentent à elles seules près des deux tiers du commerce international et qu'elles réalisent la plus grande partie des investissements directs à l'étranger (IDE). L'accroissement de leurs investissements s'est accompagné, ces dernières années, d'une hausse spectaculaire des IDE dans les pays en développement. Toutefois, ceux-ci restent fortement concentrés : près de 80 % d'entre eux ont été acheminés dans dix pays en développement seulement, tandis que les cent plus petits pays en développement n'en ont reçu qu'1%. Environ deux tiers des IDE destinés aux pays en développement ont été dirigés vers l'Asie. L'Afrique, elle, n'en a obtenu que 5%.¹⁰

Dans le secteur de l'EA, les investisseurs privés n'ont pas été à la hauteur des attentes. Dans la majorité des concessions de service public, les capitaux privés ont été limités et beaucoup de concessionnaires n'ont pas pu obtenir les prêts de financement de projet.

ENCADRE 1

L'INSUFFISANCE DES INVESTISSEMENTS DIRECTS DES OPERATEURS PRIVES FACE AUX ATTENTES DES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT

« Dans les années 90, nombreux étaient ceux qui espéraient que le secteur privé procéderait à des investissements massifs dans les services d'eau, permettant ainsi aux bailleurs de fonds et aux gouvernements des pays en développement de réorienter les faibles ressources de l'aide sur d'autres secteurs sociaux. Or, ces attentes ne se sont pas concrétisées. En comparaison à d'autres secteurs d'infrastructures, celui de l'eau a enregistré un très faible taux d'investissement privé.

L'espoir que les investisseurs privés pourraient financer l'essentiel des besoins d'investissement du secteur de l'approvisionnement en eau en milieu urbain se fondait en grande part sur l'expérience de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord, où les compagnies d'eau comptent parmi celles qui présentent le moins de risques de crédit. Dans ces régions, celles-ci affichent une trésorerie très stable et prévisible. La situation des infrastructures est généralement bien connue, de même que les besoins futurs en investissement. L'accès des consommateurs à l'eau ne pose pas de problème ; les tarifs sont généralement fixés à des niveaux permettant de récupérer les coûts, et sont assortis de règles d'ajustement prévisibles. Pour toutes ces raisons, les compagnies d'eau, publiques et privées, ont généralement pu contracter des emprunts auprès de sources privées à des conditions très favorables. La situation est très différente dans de nombreux pays en développement. Les services des eaux peuvent difficilement y être qualifiés d'entreprises stables et sûres. D'énormes investissements sont généralement nécessaires pour réhabiliter des réseaux détériorés et élargir l'accès dans un contexte

⁹ Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains, Bilan des expériences dans les pays en développement, Philippe Marin, Banque Mondiale, 2009

¹⁰ L'impact des investissements directs à l'étranger sur les pays en développement, Claire Mainguy, http://region-developpement.univ-tln.fr/fr/pdf/R20/R20_Mainguy.pdf

d'expansion urbaine rapide, mais le niveau d'investissement requis est également très mal défini. Les tarifs sont en général nettement inférieurs au niveau de récupération des coûts, et l'évolution future du cadre réglementaire est incertaine. Qui plus est, les clients les plus solvables ont souvent déjà investi dans des équipements (puits privés, réservoirs sur les toits, filtres) leur permettant de faire face aux pénuries d'eau, de sorte qu'ils s'opposent aux augmentations de tarifs. Enfin, bon nombre de ménages pauvres ont des difficultés à payer le plein coût de l'eau. C'est pourquoi les investisseurs privés en sont concrètement venus à considérer les concessions d'eau comme des entreprises risquées dans la plupart de ces pays. La contribution essentielle des opérateurs privés intervient sous la forme d'une amélioration de la qualité des services et de l'efficacité opérationnelle. Dans la plupart des cas, l'investissement direct du secteur privé a déçu les attentes. L'apport financier des opérateurs privés performants est certes positif, mais il est essentiellement indirect dans la mesure où il se manifeste par l'amélioration de la solvabilité de la compagnie des eaux ce qui lui permet ainsi d'obtenir plus facilement des capitaux d'investissement, et à de meilleures conditions. »

Source : Philippe Marin, Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains, Bilan des expériences dans les pays en développement, Banque Mondiale, 2009

1.3. Une participation financière cependant réelle de façon indirecte ou via le développement des financements innovants

Selon l'étude de Philippe Marin, « Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains », l'intérêt, en terme financier, de la participation du secteur privé ne porte pas uniquement sur les investissements directs, mais sur sa contribution financière indirecte. Par contribution indirecte, il faut entendre les gains d'efficacité obtenus d'une gestion des services plus optimale, et donc au renforcement de leur viabilité économique. Les entreprises privées, en contribuant à l'amélioration globale de la gestion des services auraient permis d'en accroître la solvabilité (notamment grâce à la rationalisation des opérations, ce qui a permis de réduire les coûts et d'accroître les revenus).

Par effet de ricochet, l'amélioration de la qualité du service a parfois facilité l'acceptation de tarifs plus élevés auprès des clients, ou des paiements plus assidus de leurs factures, augmentant ainsi les ratios de recouvrement commercial. Pour illustration, en Côte d'Ivoire et au Gabon, c'est par une gestion performante que la majorité des investissements ont pu être financés pendant plus d'une décennie par les recettes directes, sans recours à l'emprunt, alors que le niveau moyen des tarifs diminuait.

Par ailleurs, le secteur privé peut contribuer à la mise en place de mécanismes de financements innovants, tels que des taxes sur certains produits, qui permettent de générer des fonds supplémentaires et ce, parfois de manière plus stable, que l'aide au développement. Ces financements ne doivent cependant pas représenter une charge supplémentaire pour les populations pauvres, mais seraient des vecteurs de redistribution sociale.

2. L'efficacité des multinationales dans la gestion des services d'eau et d'assainissement

Le secteur privé est particulièrement sollicité pour son expertise, son efficacité opérationnelle (supposée supérieure à celle de la puissance publique) et sa capacité à innover. C'est l'une des raisons majeures avancées par les pouvoirs publics de faire appel à des opérateurs privés. En effet, en recherchant la satisfaction de leurs intérêts économiques, les entreprises sont incitées à rationaliser leurs activités et à innover pour améliorer l'équation coût/bénéfice.

2.1. L'amélioration de l'efficacité : l'apport le plus systématique des opérateurs privés

Comme indiqué précédemment, l'une des contributions essentielles des opérateurs privés intervient sous la forme d'une amélioration de la qualité des services et de l'efficacité opérationnelle. Globalement, on estime que les PPP dans le secteur de l'eau potable ont permis à plus de 24 millions d'habitants des pays en développement d'avoir accès à un réseau d'eau potable depuis 1990¹¹.

De nombreuses études ont été menées dans le but d'apprécier l'impact des grandes entreprises nationales et des multinationales sur l'accès à l'eau et l'assainissement. Celle conduite par Philippe Marin, précédemment mentionnée, s'est intéressée à l'évolution des performances des services d'eau et d'assainissement lorsque leur gestion a été confiée au secteur privé. Cette étude s'appuie sur un critère spécifique pour mesurer l'efficacité des acteurs privés : la qualité du service comprise comme le respect des normes de potabilité de l'eau, la diminution des pertes en eau, l'amélioration de la continuité du service, ainsi que le maintien des ouvrages permettant la desserte de l'eau et la productivité du travail.

L'étude conclut que l'efficacité globale s'avère être plutôt positive, notamment grâce aux savoir-faire mobilisés et à la capacité d'innovation des multinationales. A titre d'exemple, certains opérateurs ont développé des outils permettant de limiter les interruptions d'approvisionnement en eau, lesquelles contribuent à dégrader les ouvrages et la qualité globale du service¹². Autre illustration, celui de la recherche-développement (bien que moins présent aujourd'hui): Veolia et Suez investissent ainsi respectivement 11 millions et 9 millions d'euros dans la recherche et le développement¹³. Cela a permis à Veolia de mettre en œuvre plus de 350 technologies de traitement de l'eau. Enfin, face à la bureaucratie administrative, on oppose généralement la plus grande flexibilité du secteur privé. L'amélioration de la productivité des acteurs privés a été globalement démontrée : ainsi, le ratio employés/clients a diminué pour l'un et augmenté pour l'autre.

2.2. L'apport d'expertise des multinationales aux équipes locales dans les pays

Les multinationales présentent aussi un intérêt pour les pouvoirs publics des pays en développement dans la mesure où elles peuvent contribuer au transfert de savoir-faire vers les acteurs locaux de la gestion de l'eau¹⁴. En échange de l'accès aux marchés publics des pays en développement et des garanties apportées par les Etats pour sécuriser ces contrats, certains responsables exigent des multinationales qu'elles mettent leurs compétences et leur expérience dans le domaine de l'eau au service des personnels locaux des pays en développement. Il s'agit notamment d'accompagner le personnel local (ouvriers, techniciens, ingénieurs, etc.) dans une démarche d'appropriation des meilleures pratiques professionnelles.

Ces transferts doivent se faire à travers une collaboration entre les entreprises et les équipes locales. Ces collaborations peuvent revêtir des formes différentes. Par exemple, le contrat « créateur d'expertise locale » signé entre Suez, l'Algérienne des Eaux (ADE) et l'Office National de l'Assainissement (ONA), a pour mission d'accompagner la modernisation des services de l'eau et l'assainissement via une structure détenue par l'ADE et l'ONA sous gestion privée de Suez. Autre exemple : la méthode WIKTI® de Suez qui aide les exploitants des services d'eau et d'assainissement à améliorer leur efficacité dans

¹¹ Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains, Bilan des expériences dans les pays en développement, Philippe Marin, Banque Mondiale, 2009

¹² Le rationnement de l'eau a pour conséquence de faire stagner l'eau dans les canalisations pendant les périodes d'interruption de la fourniture d'eau, ce qui impacte la qualité de la ressource. En outre, lorsque vient le temps de la distribution de l'eau, l'arrivée massive d'eau dans les canalisations provoque leur détérioration, tandis que les populations en début de réseau se servent largement afin de pallier à la nouvelle période rationnement qui s'en suit, laissant les populations en fin de réseau sans eau suffisante.

¹³ Dossier : R&D : les entreprises qui cherchent le plus, Journal du Net

http://www.journaldunet.com/management/dossiers/0509101recherche_developpement/tableau.shtml

¹⁴ Nouvelle gouvernance et transfert de savoir-faire à Alger, Suez, <http://newsroom.suez-environnement.fr/nouvelle-gouvernance-et-transfert-de-savoir-faire-a-alger/>

les domaines les moins bien maîtrisés¹⁵. Toutefois, certaines critiques pointent le peu d'empressement des multinationales étrangères à accompagner le développement de potentiels concurrents locaux¹⁶. Ainsi, la volonté réelle de l'ingénierie étrangère à partager son savoir-faire a été remise en question.

3. L'apport complémentaire des petits opérateurs privés dans la fourniture d'eau potable et d'assainissement

Depuis le milieu des années 2000, la participation des grands groupes de l'eau a fortement baissé dans les pays en développement au profit des entreprises publiques mais également d'une génération d'opérateurs privés nationaux de plus petite taille, ce qui a permis à l'offre privée locale de se développer. Parmi ces entreprises locales, les petits opérateurs privés (POP), solution alternative aux grandes entreprises de l'eau, ont fortement progressé.

Les POP regroupent une diversité d'acteurs, de taille différente mais toujours modeste, qui fournissent des services d'eau et d'assainissement de qualité variable sans toujours être dans la formalité. L'eau potable en tant que bien public essentiel véhicule des composantes culturelles, politiques, sociales propres à chaque société. Les POP, de par leur ancrage local, possèdent une bonne compréhension des mécanismes institutionnels et des formes locales de pensée. Ils bénéficient souvent d'une meilleure intégration dans le contexte, ce qui leur permet d'assurer une gestion du service plus adéquate aux besoins locaux.

Longtemps négligés par rapport aux autres types d'entreprises, les POP suscitent aujourd'hui un intérêt croissant. Selon l'agence Proparco, l'un des principaux enjeux des prochaines années réside dans la création d'un véritable marché national d'opérateurs. Dans certains pays, tels que le Togo, la Bolivie ou l'Indonésie, on estime que plus de 50% des ménages ont recours à leur service.

3.1. Les POP, une solution alternative face au manque d'offre des services d'eau et d'assainissement dans certains contextes

Dans un grand nombre de pays en développement, face au manque d'offre des services d'eau et d'assainissement et à la défaillance de certains opérateurs conventionnels, les petits opérateurs privés apparaissent comme une option intéressante, notamment pour les ménages pauvres, en raison de leur existence même, ainsi que de leur grande capacité d'adaptation et flexibilité.

Dans certains pays, les POP ont montré leur efficacité dans la gestion des services d'eau et d'assainissement tant en termes de savoir-faire technique que sur le plan commercial, illustré par les sanimarchés en Mauritanie et à Madagascar¹⁷. La raison de leur performance réside dans leur proximité avec la clientèle desservie et leur connaissance fine des conditions locales. Les gains économiques sont un moteur évident pour les POP mais la reconnaissance sociale est également un aspect important¹⁸.

Dans certaines villes du Sud, les petits distributeurs sont les principaux opérateurs sur le marché des services aux populations pauvres. Leur efficacité réside dans la capacité qu'ils ont à répondre à une demande en constante croissance parmi les ménages des pays en développement lorsque l'offre officielle en est incapable. Dans cette situation, on assiste à une émergence spontanée des POP, réponse logique à un manque d'offres de services d'eau et d'assainissement au regard de la demande

¹⁵ Notre vision du partage WIKTI®, SUEZ ENVIRONNEMENT, 2012, http://www.suez-environnement.fr/wp-content/uploads/2012/01/Brochure-WIKTI_FRA_BAT.pdf

¹⁶ Expertise étrangère et expertise locale : le cas des villes au Viêt-Nam, Jean Michel Cusset, Géocarrefour 2005, <https://geocarrefour.revues.org/1201>

¹⁷ Marketing de l'assainissement : le « social business » au plus près des besoins locaux, Retours d'expériences de terrain du Gret à Madagascar, au Burkina Faso, en Mauritanie et au Cambodge, GRET, 2016.

¹⁸ Accès à l'eau potable Le recours aux petits entrepreneurs du Sud : une démarche stratégique mais pas automatique ! F. Naullet, Politiques & Pratiques de développement numéro 3, octobre 2011

des ménages. Les POP apportent une alternative pour les « zones grises » c'est-à-dire les zones péri-urbaines, semi-rurales et rurales où les plus grandes entreprises ne dégagent pas de marges suffisantes. A titre d'exemple, alors que le réseau officiel d'approvisionnement en eau potable ne dessert qu'une partie des habitants de l'agglomération de Maputo (Mozambique)¹⁹, une grande partie des habitants, notamment en périphérie de la ville, s'approvisionnent auprès d'acteurs privés informels. En 2009, les petits opérateurs privés de la ville desservaient ainsi 350 000 personnes, c'est-à-dire par équivalence, 54% des usagers desservis par l'opérateur majeur officiel de la ville.

Entre autres, les POP ont également une capacité à mobiliser et gérer les capitaux locaux nécessaires à la mise en place des services d'eau et d'assainissement²⁰. L'investissement est financé majoritairement sur fonds propres et mobilisé au travers de réseaux sociaux ou familiaux. Si le tarif constitue la source principale de financements, il existe différentes pratiques de financements des opérateurs : mobilisation de l'épargne familiale, crédits informels, crédits bancaires, etc.

Enfin, les POP génèrent une concurrence dans ce secteur à tendance monopolistique et sont à même de gérer les différents risques inhérents aux services d'eau et d'assainissement. Leur compréhension de la culture locale peut leur permettre d'établir plus facilement un partenariat durable avec les autorités locales et de mieux atténuer les risques politiques. Leur intérêt réside aussi dans le fait qu'ils réinvestissent leurs bénéfices au niveau local, contribuant d'autant plus au développement de la région concernée.

3.2. Les POP, une solution partielle

Longtemps considérés comme une solution « par défaut », les POP sont aujourd'hui mieux reconnues et leur développement est, depuis quelques années, encouragé par certains Etats. Cependant, quel que soit le pays, ces petits opérateurs ne peuvent assumer seuls tous les investissements nécessaires pour étendre l'accès aux services à tous. Ils ne peuvent se substituer à l'intervention publique. Leur atout réside dans leur complémentarité avec d'autres modes de fourniture des services, permettant d'accompagner les besoins des ménages générés par le développement urbain et l'augmentation rapide de la démographie jusqu'à ce que les grands investissements publics ou privés pour l'EA portent leurs fruits.

¹⁹ Les petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? A. Blanc, J. Cavé et E. Chaponnière, Paris, AFD, 2009, coll. « Document de travail », no 85
<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/085-document-travail.pdf>

²⁰ Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux, Coordination générale Janique ÉTIENNE Jacques MONVOIS Frédéric NAULET Céline GILQUIN, Atelier-Débat ContrEAUverses du 30 & 31 août 2010, Une initiative du Gret et de l'AFD,
http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU_ET_ASSAINISSEMENT/pdf/Controverses-financer-services-eau.pdf

Partie 2 :

Risques et dérives potentiels de l'intervention du secteur privé dans les domaines de l'eau et de l'assainissement

1. Le risque de la hausse des tarifs

En raison de leur caractère essentiel, l'eau potable tout comme l'assainissement doit être abordable pour tous. Plusieurs organisations internationales considèrent que le budget eau des ménages ne devrait pas dépasser, quel que soit le pays, un certain pourcentage : 5 % pour la Banque Mondiale et la Banque asiatique, 4% pour l'OCDE et la Commission Européenne, 3% pour le PNUD et l'UNICEF. Dans plusieurs pays, il dépasse très fréquemment ces niveaux, notamment pour les familles pauvres qui paient souvent leur eau plus cher que les ménages aisés (voir ci-après)²¹.

1.1. Un secteur privé qui se rémunère grâce au tarif, marginalisant les ménages les plus pauvres

Un rapport du PNUD établit que « *les partenariats public-privé reposent sur le principe du paiement des services par le client. La privatisation de la distribution d'eau et de l'assainissement a fait nettement augmenter les tarifs, parfois du jour au lendemain et avec des conséquences désastreuses* »²². Les entreprises privées gestionnaires d'un service d'eau ou d'assainissement cherchent à minima à financer leurs dépenses et, en règle générale, à dégager un excédent. Leurs revenus proviennent en grande partie de la tarification des services, système qui fait contribuer directement les usagers en contrepartie de l'utilisation des services. Pendant longtemps, le secteur privé a soutenu le principe du recouvrement total des coûts par les tarifs (« full cost recovery » ou principe de « l'eau paie l'eau »). Selon ce principe les coûts d'installation, d'extension, et de renouvellement des infrastructures de même que les coûts de fonctionnement des services doivent être recouverts par les revenus des ventes de l'eau par la tarification. Or, ceci est souvent impossible au regard des coûts engendrés, excluant de fait l'exclusion des plus pauvres qui, s'ils peuvent payer le service ne peuvent financer le raccordement au réseau, trop onéreux. Pour rappel, en Afrique, 50 à 70% de la population vit avec moins de 1 dollar par jour. Dès lors, seul un recouvrement partiel est possible.

Le tarif de l'eau doit être fixé par les autorités publiques, en prenant en compte les capacités financières des différentes franges de la population, par exemple via la tarification sociale ou diverses aides, et les orientations politiques en matière de récupération des coûts des services. Ce jeu d'équilibre doit permettre tant aux populations plus pauvres d'avoir accès au service qu'à l'opérateur d'assurer un juste recouvrement de ces coûts. Dans le cas contraire, une baisse de la qualité du service s'en ressentirait. Quant au raccordement, il doit être couvert, au moins en partie, par les taxes et les transferts afin que

²¹ <http://wikiwater.fr/b1-le-prix-de-l-eau-sa.html>

²² Rapport mondial sur le développement humain 2003 PNUD.

les populations pauvres puissent aussi en bénéficier. Il est ainsi essentiel que, pour éviter une trop forte hausse du tarif ou l'exclusion de fait de certaines communautés, la puissance publique prenne le relai et assure le financement partiel ou total des frais de raccordement.

Les POP n'échappent pas à cet état de fait : ils approvisionnent souvent les ménages les plus pauvres en eau pour un coût très supérieur au prix que paient les habitants des quartiers aisés bénéficiant du réseau conventionnel, ceux-ci se trouvant souvent en fin de réseau : 60 fois plus à Jakarta (Indonésie), 83 fois plus à Karachi (Pakistan), et 100 fois plus à Port-au-Prince (Haïti) et Nouakchott (Mauritanie)²³. En effet, d'une part, ces formes d'approvisionnement en eau naissent essentiellement à partir de « logiques de marché » ayant pour finalité le bénéfice et ne profitant donc pas à la frange la plus pauvre de la population. D'autre part, il s'avère que les petits opérateurs privés ont une structure de coûts désavantageuse par rapport aux grands systèmes. Ils ne peuvent pas bénéficier des économies d'échelle de ces derniers, ce qui entraîne des coûts plus importants de leurs services.

1.2. Des politiques tarifaires qui nécessitent la coopération entre secteur privé et secteur public pour être adaptées

Le maintien des tarifs à des niveaux acceptables pour tous les usagers/consommateurs peut conduire à un cercle vicieux où les revenus sont insuffisants pour financer correctement les services (coûts d'investissements et coûts de fonctionnement) avec pour conséquence ultime une détérioration des services, ce qui contribue à réduire les avantages qu'en tirent les usagers et diminuer leur consentement à payer.

Le principal enjeu de la tarification est de parvenir à un compromis entre l'équilibre financier du service et la capacité des ménages à faible revenu à payer pour le service. C'est pourquoi il est nécessaire de trouver un bon dosage entre les trois grandes sources de financement que sont les « 3 T » : les recettes provenant de ces trois sources doivent permettre de couvrir les coûts de réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics en matière de fourniture de services d'eau et d'assainissement.

Ce principe dit de « recouvrement durable des coûts » apparaît plus réaliste et pragmatique que celui de « recouvrement intégral des coûts » par l'intermédiaire de la seule tarification. Ce principe de « recouvrement durable des coûts » a été précisé par le Panel Camdessus²⁴, selon les caractéristiques suivantes :

- Un dosage approprié des « 3 T » permettant de financer les coûts récurrents et les coûts d'investissement, ainsi que de mobiliser d'autres formes de financement ;
- Des subventions publiques prévisibles pour faciliter les investissements (et leur planification) ;
- Une tarification abordable pour tous, y compris les plus pauvres, tout en assurant la pérennité financière des fournisseurs de services²⁵.

Concernant la question de la tarification abordable pour tous, cet effort ne peut se faire sans une coopération entre secteur privé et secteur public, afin de mettre en place des politiques favorisant l'accessibilité financière pour les plus pauvres. A titre d'exemple, plusieurs pays ont instauré des « tarifs sociaux » (voir encadré 2), tout en s'efforçant de porter la tarification à des niveaux permettant un meilleur recouvrement des coûts.

²³ <http://www.waternunc.com/fr/bangmd01.htm>

²⁴ Panel mis en place à l'initiative conjointe du Partenariat Mondial pour l'Eau, du Conseil Mondial de l'Eau et du 3e Forum Mondial de l'Eau à Kyoto. Il s'agit d'un panel d'experts financiers pour étudier les différents moyens d'amener de nouvelles ressources financières au secteur de l'eau. Le président de ce panel est Michel Camdessus.

²⁵ Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Financer l'eau pour tous, James Winpenny, 2003.

ENCADRE 2

EXEMPLES DE TARIFICATIONS SOCIALES²⁶

- **La tarification linéaire progressive** : Remplacement de la tarification linéaire (prix constant du m³ quelle que soit la consommation) par une tarification progressive où le prix du m³, variable selon la tranche de consommation, augmente en fonction de cette dernière.
- **La tarification progressive par tranches « superprogressives » ou « par tranches glissantes »** : Un seul tarif applicable à l'ensemble de la consommation qui correspond au volume d'eau consommé. Ainsi, la tarification comporte toujours plusieurs tranches de consommation, mais l'utilisateur ne paie plus, comme dans le cas d'une tarification progressive linéaire, sa consommation en fonction du nombre de m³ consommés dans chaque tranche, mais la totalité de sa consommation au tarif de la dernière tranche atteinte.
- **La tarification de caractère socio-économique** : La tarification ne tient pas seulement compte du volume d'eau consommé mais aussi de certaines caractéristiques sociales ou économiques.
- **La tarification sociale à prix réduit** : Réduction du tarif soit sur le prix du m³, soit sur la facture totale, soit sur le montant de l'abonnement. Cette réduction s'applique soit sous forme d'un montant, soit sous forme d'un pourcentage. Ceux-ci peuvent varier selon les catégories concernées ou le niveau de ressources.
- **La tarification sociale « mixte »** : Majoration du prix de l'eau, soit pour toute la population, soit de façon plus ciblée pour les plus gros consommateurs ou pour les habitants des quartiers considérés comme aisés, de façon à constituer un Fonds de financement pour réaliser, par exemple, la création ou l'extension d'un réseau, l'installation de nouvelles bornes fontaines dans les quartiers pauvres, etc. Il s'agit d'une tarification équilibrée grâce à des subventions dites « croisées » entre diverses catégories de population, destinées non pas à diminuer le prix du m³ pour les plus démunis de façon immédiate, mais seulement plus tard une fois les équipements réalisés, ou encore à leur faciliter l'accès à l'eau ou à l'assainissement.
- **La diminution de la partie fixe dans la tarification « binôme »** : Le tarif est constitué d'un élément fixe destiné en principe à faire amortir davantage le coût des installations par les petits consommateurs (l'abonnement) et d'un élément variable fonction du volume consommé.

Ainsi les politiques tarifaires doivent être établies de façon à assurer que les services soient abordables pour les groupes vulnérables ce qui aurait plus d'impact que l'application d'un tarif moyen faible à tous les consommateurs. La tarification sociale permet de subventionner de façon indirecte les couches pauvres et vulnérables de la population grâce aux redevances des consommateurs plus aisés ; elle doit être adaptée aux contextes spécifiques et aux différents services. Une autre option qui peut se substituer à la péréquation tarifaire consiste à apporter des aides financières ciblées pour les ménages à faible revenu²⁷.

2. La question de la mauvaise répartition des bénéfices

La gestion des services d'eau et d'assainissement par une entité privée suppose que cela soit accepté par les membres de la collectivité concernée. Or, cette acceptabilité sociale de la gestion privée, et donc la possibilité pour l'entreprise de tirer des bénéfices de cette activité, renvoient à des considérations idéologiques. La nature même de l'eau (et in fine, sa gestion) engendre en effet des questions sur les

²⁶ <http://wikiwater.fr/-tarification-sociale-ou-solidaire-.html>

²⁷ http://www.sciencespo.fr/chairemadp/sites/sciencespo.fr.chairemadp/files/synthese_researches_tarification_sociale_0.pdf

limites entre bien public (social) et bien privé (marchand) et donc sur la légitimité ou non d'une marge bénéficiaire.

2.1. La redistribution non équitable des richesses par le secteur privé

Dans les pays en développement, ce qu'il advient des bénéfices engrangés par les multinationales demeure opaque. Ainsi, il est difficile de savoir dans quelle mesure les bénéfices que les sociétés tirent de la gestion des services bénéficient aux économies locales, et profitent au développement des pays à bas revenus. La ramification des grandes entreprises en filiales opacifie d'autant plus la répartition des richesses. Prenons l'exemple de l'entreprise Agbar, filiale de la multinationale Suez, qui approvisionne en eau potable la région de Santiago, au Chili. Créée pour être plus « proche » et plus « adaptée » au niveau local, la majorité de ses bénéfices sont rapatriés en Europe. Or, en 2013, la sous-filiale chilienne a réalisé 158,3 millions d'euros de profits, soit 44% des bénéfices totaux des entreprises du secteur de l'eau au Chili. S'y ajoutent les bénéfices d'au moins 14 autres sociétés filiales qui reversent elles-mêmes 44,7 millions d'euros de bénéfices en 2013. Pour autant, malgré tous ces bénéfices engrangés, le prix de l'eau n'en a pas bénéficié et il n'existe toujours pas de prix de l'eau mieux adapté aux plus pauvres²⁸.

2.2. La question de l'évasion fiscale

La définition d'évasion fiscale relève à la fois de l'optimisation et de la fraude. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, il s'agit de « *l'ensemble des comportements du contribuable qui visent à réduire le montant des prélèvements dont il doit normalement s'acquitter. S'il a recours à des moyens légaux, l'évasion entre alors dans la catégorie de l'optimisation. À l'inverse, si elle s'appuie sur des techniques illégales ou dissimule la portée véritable de ses acteurs, l'évasion s'apparente à la fraude* ».

L'évasion fiscale ne concerne pas uniquement le secteur de l'eau et de l'assainissement. Cependant, la présence de filiales offshores des majors de l'eau Veolia et Suez²⁹ dans des paradis fiscaux montre l'importance de cette pratique. L'évasion fiscale prive les gouvernements des ressources nécessaires pour financer les services d'eau et d'assainissement mais aussi pour mettre en place des politiques effectives d'accès à ces ressources. Dès lors, c'est le système même des « 3T » qui est remis en cause, non seulement en ce qui concerne les « taxes », puisqu'alors les activités économiques des entreprises ne sont pas imposées, mais aussi en ce qui concerne les mécanismes de tarification sociale mixte de l'eau et de l'assainissement puisque l'on ne peut savoir si les bénéficiaires issus de la tarification des ménages les plus riches permettront la création d'un fond de financement. Soulignons que pour les pays en développement, les impôts représentent une source de revenus vitale, stable et durable. Chaque année, les pays en développement perdent au moins 170 milliards de dollars de recettes fiscales, orientées vers les paradis fiscaux. Pourtant, avec ces ressources, les gouvernements des pays en développement pourraient réinvestir dans les services essentiels.

3. Le manque d'intégrité des entreprises

Le secteur EA est un secteur monopolistique par essence (notamment en raison des enjeux liés au recouvrement des coûts) et un secteur essentiel aux besoins fondamentaux humains ; la demande est donc toujours forte. Ces deux facteurs entraînent des dérives pour le secteur, qui touchent autant le secteur public que privé. Toutefois, certains traits sont spécifiques au secteur privé, relevant du manque d'intégrité et de transparence.

²⁸ <http://multinationales.org/Comment-Suez-et-Agbar-ont-tisse>

²⁹ <http://www.alternatives-economiques.fr/enquete-exclusive---lapresence-des-entreprisesdu-cac-40-dans-les-paradisfiscaux fr art 633 42326.html>

Ainsi, dans le cas des grandes entreprises nationales et transnationales, la faible concurrence peut inciter les opérateurs à passer des ententes entre eux afin de fixer des tarifs plus élevés. En outre, les fonds réservés au développement sollicités dans le cadre de grands projets peuvent être captés par certains opérateurs de façon illégale afin d'assurer leur position sur un marché croissant ou de tirer des bénéfices³⁰. A titre d'exemple, au Lesotho, plus de 6 millions de dollars ont été versés à des représentants publics par les multinationales, sous forme de pots-de-vin, pour obtenir des contrats³¹ (voir aussi la partie 4). En raison de l'opacité des transactions, les populations concernées n'ont pas les moyens d'agir sur ces processus. Afin d'écartier les risques de corruption, notamment face à des enjeux aussi importants, il est nécessaire d'inciter les entreprises à s'engager à une certaine probité mais également d'assurer une plus grande transparence dans le processus d'appel d'offres et lors de la publication de contrats. Dans le cas des grands contrats de l'EA, c'est en effet la transparence qui est le véritable « outil » de prévention de la corruption, permettant aux autres acteurs du secteur et aux citoyens d'assurer un contrôle.

Cependant, là n'est pas le seul enjeu : l'importance du secteur informel dans les services d'EA est également une des raisons du manque d'intégrité de la filière. Comme déjà évoqué, la forte demande des populations pour l'accès à l'EA incite un certain nombre d'acteurs informels à obtenir de l'eau pour la revente par la corruption. Ainsi 40 % des ressources de la Nairobi City Water et de la Sewerage Company du Kenya s'évaporent en détournements et fuites, tandis que les résidents pauvres sont forcés d'acheter de l'eau à des vendeurs à un prix 25 fois supérieur à celui qu'ils paieraient à la Société des eaux. En effet, un des effets pervers du manque d'intégrité des acteurs informels est le gonflement artificiel des tarifs ; il est estimé que le prix de la connexion d'un foyer à un réseau d'eau peut augmenter jusqu'à 30% en raison de la corruption.

ENCADRE 3

FORMES DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU³²

La faible intégrité et le manque de transparence de certains acteurs permettent la corruption dans le secteur de l'eau qui se manifeste par :

- Collusion (pots-de-vin ou truquage des offres) et extorsion dans les processus d'achats pour des travaux de construction et d'entretien
- Collusion lors du contrôle de qualité de la construction et réhabilitation des infrastructures hydrauliques
- Modifications de contrats et renégociations injustifiées
- Mainmise sur les contrats rentables et (re)négociations par des entreprises privées pour les concessions d'eau
- Détournement des fonds de l'aide étrangère, du gouvernement et des actifs
- Corruption d'agents publics pour se soustraire aux paiements des droits sur l'eau ou autoriser des raccordements illégaux
- Népotisme et pots-de-vin pour la nomination et la promotion à des postes lucratifs
- Fonctionnaires attribuant des « permis » aux fournisseurs informels de l'eau
- Emprise des élites au niveau central et / ou local des services d'approvisionnement en eau et des comités

En 2008, Transparency International et le Water Integrity Network (WIN) ont publié le *Rapport mondial sur la Corruption : corruption dans le secteur de l'eau*, dressant un état des lieux de la corruption dans ce domaine. Le constat général est que la corruption, qui concerne tant les acteurs publics que privés, est un frein à l'accès à l'eau et à l'assainissement. En effet, le rapport *Water Integrity Global Outlook*³³

³⁰ Études de l'OCDE sur l'eau Infrastructures en eau et secteur privé Guide de l'OCDE pour l'action publique: Guide de l'OCDE pour l'action publique, 2011, OCDE

³¹ <http://www.waterintegritynetwork.net/2015/03/11/what-is-corruption-in-the-water-sector/>

³² Lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau : méthodes, outils et bonnes pratiques, 2011 PNUD

³³ Water Integrity Global Outlook, WIN, 2016

estime que la corruption dans le secteur EA entraîne des pertes totales représentant 10 % des investissements pour le secteur, soit des déficits annuels s'élevant à plus de 75 milliards de dollars. Selon la Banque mondiale, ce sont 20 à 40% des finances pour le secteur privé de l'eau qui seraient perdues en raison de pratiques malhonnêtes. Devant l'importance de ce manque à gagner, le développement d'initiatives autour de l'intégrité et la transparence des acteurs du secteur EA semble essentiel, avec un point d'attention particulier sur le secteur privé.

4. Le risque de captation des aides au développement

Une des interrogations récentes porte sur l'utilisation de l'Aide Publique au Développement (APD) pour des projets portés par le secteur privé (et notamment les multinationales) dans les pays en développement, faisant écho notamment à la notion de diplomatie économique³⁴.

Dans ce cadre, une étude du réseau d'ONG Eurodad³⁵, *A private affair Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda*, menée par María José Romero, s'est penchée sur la question des institutions financières de développement (IFD)³⁶. Celles-ci sont notamment en charge des aides orientées vers le secteur privé des pays du Sud, et considèrent les entreprises privées et la finance comme des acteurs essentiels du développement³⁷. Une autre étude du même réseau, *Private finance for development unravelled*, montre qu'entre 2008 et 2012, quatre institutions - Asian Development Bank (ADB), Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft (DEG), la Société financière internationale (SFI) et Proparco³⁸ – ont engagé environ 67 milliards d'euros vers le secteur privé. Toujours selon Eurodad, ces institutions favoriseraient les multinationales des pays riches, voire financeraient des projets privilégiant la rentabilité financière sur l'utilité sociale, levant ainsi des inquiétudes quant au risque de déconnexion avec les besoins des populations, au bénéfice des entreprises multinationales. Le rapport *Private finance for development unravelled* établit ainsi que la distribution des aides est orientée en priorité vers les sociétés multinationales des États les plus riches, sans que la satisfaction effective des besoins sociaux des populations des pays en développement soit assurée. Une autre étude d'Eurodad, *Our Private profit for public good?*, a montré que seules 25% des entreprises soutenues par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et la SFI pendant la période 2006-2010 étaient domiciliées dans des pays à bas revenus. Sur la même période, presque la moitié des fonds a été distribuée par les IFD à des entreprises issues des pays de l'OCDE. Parmi elles, presque 40% de ses sociétés sont de grandes sociétés cotées en bourse. Ainsi, les IFD ont de grandes difficultés à démontrer les effets de leurs actions sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Plusieurs rapports d'évaluation³⁹, sur la base desquels Eurodad a élaboré ses rapports, ont mis en doute les impacts réels des opérations des IFD et critiqué la façon dont elles mettent en place leurs stratégies d'investissement.

³⁴ Diplomate économique : "Mise en œuvre par une autorité publique, d'une politique à finalité commerciale et financière, destinée à assurer la prospérité économique du pays à travers les intérêts de ses entreprises, de ses groupes socioprofessionnels, de ses citoyens" Marie Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, 1999, chap. 7.

³⁵ Eurodad (the European Network on Debt and Development) est un réseau de 47 organisations de la société civile, telles que Oxfam, le CCFD et Water Aid, à travers 20 pays européens, qui travaillent en vue de changements spécifiques des politiques européennes et mondiales pour assurer un système économique et financier durable, et démocratiquement contrôlé œuvrant pour éradiquer la pauvreté et assurer les droits de l'homme pour tous.

³⁶ Qui sont ces « IFD » ? Banque européenne d'investissement (BEI), Société financière internationale (SFI) rattachée à la Banque mondiale, ou encore, en France, la société Proparco, filiale de l'Agence française de développement (AFD).

³⁷ <http://blog.secteur-prive-developpement.fr/concept-editorial/>

³⁸ Une filiale de l'Agence française de développement dédiée au secteur privé

³⁹ Notamment le rapport d'évaluation du groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, *Assessing IFC's Poverty Focus and Results* de 2011.

ENCADRE 4

FOCUS SUR LA FRANCE

En France, Proparco, filiale de l'AFD présente dans 80 pays, est l'institution de financement dédiée au secteur privé. Si Proparco dispose d'un mandat de développement, elle agit toutefois comme un investisseur privé, guidé par la rentabilité des projets plus que par leur impact réel sur l'amélioration des conditions de vie des populations des pays en développement. Notons que le groupe Veolia est actionnaire de Proparco⁴⁰. Les financements de Proparco ne sont toutefois pas comptabilisés en Aide Publique au Développement.

Cependant, la problématique de l'APD « liée » reste d'actualité. L'aide liée consiste à accorder l'aide à condition qu'elle serve à acheter des biens et des services du pays donneur. A l'inverse, l'aide non liée (ou déliée) est une aide qui est fournie dans le cadre d'un processus permettant l'exercice d'une concurrence ouverte au niveau international. Dès 2002, l'OCDE a produit des recommandations pour accélérer le déliement de l'aide car « les faits ont montré que l'aide "liée" peut accroître les coûts d'un projet de développement de 15 à 30%. De plus, la gestion de l'aide liée demande une bureaucratie plus importante aussi bien pour les pays donateurs que pour les pays bénéficiaires. »⁴¹

Selon l'OCDE, l'APD de la France est quasiment entièrement « déliée ». Cependant, dans un contexte où le redressement économique de la France est devenu une priorité nationale, le gouvernement a fait de la diplomatie économique un axe majeur. Selon la brochure *Le Quai d'Orsay au service des entreprises* (janvier 2014), « la politique de développement sera mieux articulée avec les intérêts économiques français ».

Dès lors, la diplomatie économique transparait dans le Cadre d'Intervention Sectoriel Eau et Assainissement 2014-2018 de l'AFD qui stipule : « Tout en respectant les principes de transparence et d'équité dans ses interventions et les appels d'offre qu'elle finance, l'AFD aura le souci de prendre en compte l'offre française dans le secteur, au niveau des politiques publiques, des projets d'infrastructures et des programmes de renforcement des capacités ».

De son côté, le Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI) dispose du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), dont les projets, qui s'inscrivent dans une perspective de développement économique durable des pays récipiendaires, sont comptabilisés en Aide Publique au Développement. Le FASEP a pour objectif de contribuer au développement international des entreprises françaises en les positionnant sur des secteurs où elles disposent d'un savoir-faire reconnu. A ce titre, seuls des prestataires français (cabinets d'ingénierie essentiellement) sont éligibles à ces financements.⁴²

A noter, l'analyse de la base de données sur les flux d'aide de l'OCDE (base SNPC) en 2014 révèle que 2 projets Eau et Assainissement du MINEFI sont notifiés en « aide liée » (sans précisions sur les entreprises auxquels ils bénéficient). Il s'agit de 2 projets d'un montant de 40 millions d'euros environ chacun, l'un au Kenya (prêt pour un projet concernant le barrage de « Ruiru 2 », dans lequel une filiale de Vinci semble impliquée) et l'autre en Côte d'Ivoire (prêt pour la région de Gnagoa, région dans laquelle le groupe français Egis semble présent).

⁴⁰ <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/le-secteur-prive-dans-le-financement-du-developpement/>

⁴¹ Voir la page sur l'aide liée sur le site web de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/aide-deliee/>

⁴² Voir la page sur le FASEP sur le site du MINEFI : http://www.tresor.economie.gouv.fr/4078_Mode-demploi-du-Fonds-detude-et-dAide-au-Secteur-Prive-FASEP

Partie 3 :

L'enjeu de la régulation en vue d'un accès à l'eau et à l'assainissement pour tous

1. La nécessaire mise en place de cadres institutionnels et juridiques adaptés aux niveaux local, national et international

1.1. La faiblesse des modes de gouvernance, une entrave majeure à l'accès de tous aux services d'eau et d'assainissement

Il est aujourd'hui largement acquis que les défaillances des politiques ou des services d'eau potable et à d'assainissement découlent avant tout de problèmes de gouvernance⁴³: faiblesse et fragmentation des cadres institutionnels, insuffisance des capacités des acteurs locaux, manque de clarté dans la définition et la répartition entre acteurs des rôles et responsabilités, allocation contestable des ressources, absence de planification stratégique à long terme, information et redevabilité insuffisante, etc.

Le PNUD définit la gouvernance dans le domaine de l'eau ainsi : « elle concerne notamment la formulation et l'adoption de législations et d'institutions durables, la manière dont celles-ci sont établies et implémentées, ainsi que la clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes - gouvernement national, collectivités locales, secteur privé, société civile, concernant la propriété et la gestion des ressources en eaux ». Afin de permettre un accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous, il est donc indispensable d'instaurer une gouvernance efficace, transparente et participative. C'est dans cet esprit que l'OCDE a établi 12 principes nécessaires à la bonne gouvernance de l'eau (voir encadré 5).

ENCADRE 5

LES 12 PRINCIPES POUR COMBLER LES DEFICITS DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU SELON L'OCDE.⁴⁴

Principe 1. Attribuer clairement et distinguer les rôles et les responsabilités en matière de conception des politiques de l'eau, mise en œuvre, gestion opérationnelle et réglementation, et encourager la coordination entre les autorités responsables.

Principe 2. Gérer l'eau à (aux) l'échelle(s) appropriée(s), dans le cadre de systèmes intégrés de gouvernance par bassin afin de refléter les conditions locales, et encourager la coordination entre ces différentes échelles.

⁴³ OCDE, 2011

⁴⁴ Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, OCDE, 2015

Principe 3. Encourager la cohérence des politiques au travers d'une coordination intersectorielle efficace, en particulier entre les politiques de l'eau et celles de l'environnement, de la santé, de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie, de l'aménagement du territoire et de l'usage des sols.

Principe 4. Adapter le niveau de capacité des institutions responsables à la complexité des défis de l'eau à relever, et à l'ensemble des compétences requises pour exercer leurs fonctions.

Principe 5. Produire, mettre à jour, et partager des données et de l'information, sur l'eau et relatives à l'eau, qui soient opportunes, cohérentes, comparables et utiles ; les utiliser pour guider, évaluer et améliorer les politiques de l'eau.

Principe 6. Veiller à ce que les cadres de gouvernance permettent de mobiliser les financements pour l'eau, et allouer les ressources financières de manière efficace et transparente dans un délai convenable.

Principe 7. Veiller à ce que les cadres réglementaires pour la gestion de l'eau soient mis en œuvre et appliqués de façon efficace dans la poursuite de l'intérêt public.

Principe 8. Promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de pratiques de gouvernance de l'eau innovantes entre les autorités responsables, les niveaux de gouvernement et les parties prenantes pertinentes.

Principe 9. Généraliser les pratiques d'intégrité et de transparence dans les politiques de l'eau, au sein des institutions relatives à l'eau et dans les cadres de gouvernance de l'eau pour une plus grande redevabilité et confiance dans les processus décisionnels.

Principe 10. Promouvoir l'engagement des parties prenantes afin qu'elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'eau de manière éclairée et orientée sur les résultats.

Principe 11. Promouvoir des cadres de gouvernance de l'eau permettant de gérer les arbitrages entre les usagers de l'eau, les zones rurales et urbaines, et les générations.

Principe 12. Promouvoir le suivi et l'évaluation régulière des politiques et de la gouvernance de l'eau, lorsque cela est jugé approprié, partager les résultats avec le public et faire des ajustements lorsque cela est nécessaire.

La bonne gouvernance des services d'eau et d'assainissement passe nécessairement par la mise en place de systèmes de régulation adaptés. Les principaux objectifs des politiques de régulation consistent à arbitrer entre les différents intérêts des parties prenantes, notamment des pouvoirs publics, des usagers et des opérateurs (entreprises privées ou non). La régulation permet également de trouver des compromis au sein des politiques politique et des stratégies de fourniture des services entre des objectifs potentiellement contradictoire : équilibre économique, accessibilité pour tous, respect de l'environnement, etc.

1.2. Des cadres juridiques et institutionnels clairs et stables comme fondement d'une bonne gouvernance

Ces dernières années, les Etats ont pris des dispositions afin de rendre l'environnement institutionnel plus favorable à l'amélioration des conditions d'accès à l'eau et à l'assainissement : mise en place de mesures juridiques, création d'institutions spécifiques, apport de financements publics... qu'ils aient formellement reconnu ou non le droit à l'eau en tant que droit fondamental. Cependant, l'ONU dans sa récente résolution incite les Etats à consacrer le droit à l'eau comme un droit universel et fondamental au sein de leurs instruments législatifs et/ou constitutionnels⁴⁵. Il est du ressort de la puissance publique, garante de l'intérêt général, d'assurer l'accès de leur population à ces services essentiels pour éviter

⁴⁵ <http://www.un.org/press/fr/2010/AG10967.doc.htm>

les tentations du secteur privé d'en faire de simples biens marchands, avec pour risque de les rendre inaccessibles aux plus démunis.

L'approche par les droits permet d'assurer aux parties prenantes des revendications égales autour de ce bien commun de l'Humanité que constitue l'eau. De nombreux pays en développement ont ainsi reconnu l'existence du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, sous réserve d'une mise en œuvre qui reflète leurs options propres et les ressources financières disponibles. C'est le cas notamment de la Constitution Sud-Africaine de 1994 énonçant le droit de tout être humain à « avoir accès à l'eau en quantité suffisante ».

Cependant, la reconnaissance du droit à l'eau n'est pas à elle seule suffisante pour garantir la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Des cadres juridiques et institutionnels, prévisibles et harmonieux doivent être mis en place afin d'apporter de la clarté dans l'attribution des rôles et des responsabilités de chacun. Cela permettra également une plus grande transparence, laquelle doit être accompagnée et soutenue par tous les acteurs du secteur. Les politiques d'eau et d'assainissement devraient ainsi être conçues dans une perspective de coordination entre les différents services de l'Etat et les différentes parties prenantes, notamment le secteur privé et les organisations de la société civile. Une bonne répartition des rôles est un fondement nécessaire à la mise en place de politiques d'eau et d'assainissement cohérentes et des réglementations afférentes. Par ailleurs, lorsque les rôles ou politiques ne sont pas correctement appliqués, des recours doivent être possibles et accessibles aux citoyens, afin d'y remédier.

1.3. Le cadre réglementaire, un complément indispensable dans le cadre d'une bonne gouvernance

Le cadre réglementaire renvoie à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de l'assainissement via l'instauration de règles, de procédures transparentes, d'instruments juridiques, etc. répondant aux objectifs de long-terme des politiques environnementales, économiques et sociales. Ces règles et procédures doivent notamment porter sur les questions de financement, de fixation des tarifs, de délivrance d'autorisations, de diffusion des données, d'information, de suivi-évaluation, de gestion des conflits.

2. L'instauration de mécanismes de régulation et de contrôle de l'activité des multinationales et des grandes entreprises locales

Seules les autorités publiques, garantes de l'intérêt général, peuvent assurer les fonctions de contrôle et de régulation des services d'eau et d'assainissement, face à la multiplicité des acteurs du secteur.

Il leur revient de se doter des moyens correspondants :

- En instaurant des modalités pratiques : lois, décrets, règles de comptabilité publique, réglementation des appels d'offre et contrats, contrôles par la Cour des comptes...
- En instaurant une autorité indépendante régulatrice, intervenant aux niveaux national et local, et intégrant tous les acteurs de l'eau.

2.1. Différents modèles de régulation et de contrôle du secteur privé pour différents contextes⁴⁶

Plusieurs mécanismes de contrôle pour une bonne gestion des services d'eau et d'assainissement peuvent être envisagés. Il existe une multitude de modèles juridiques, chacun adapté à chaque pays. Voici ceux qui sont les plus répandus aujourd'hui :

⁴⁶ La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED, AFD, Avril 2010

- **Le contrat** : La régulation par le contrat se réfère généralement au fait qu'un contrat est signé entre une autorité publique délégante et un opérateur de services. Le contrat est la formalisation d'une relation l'autorité organisatrice du service et l'opérateur à qui celle confie des responsabilités de gestion et/ou de financement. Le contrat fixe les droits et obligations de chaque partie dans un cadre politique, juridique, fiscal et administratif existant. La régulation par le contrat s'est avérée bien adaptée dans certains pays de tradition juridique et culturelle francophone. Au Sénégal, par exemple, les autorités sénégalaises ont préféré s'appuyer sur des formes contractuelles de tradition française (avec toutefois d'importantes modifications destinées à renforcer le contrôle de la performance) et des mécanismes de conciliation qui reflètent mieux la culture locale. Ainsi, lorsque la régulation par le contrat fonctionne bien, elle permet également de minimiser les coûts en évitant la création d'une structure ad-hoc. Cependant, il a été reproché le manque de transparence au niveau contractuel, notamment le fait que la société civile n'avait pas la possibilité réelle d'avoir un droit de regard sur ces questions. Ce fut notamment une des revendications portées lors des mouvements sociaux⁴⁷

- **L'agence** : La régulation par agence fait en général référence à la mise en place d'une agence de régulation sur le modèle d'Ofwat, l'autorité de régulation de l'eau et de l'assainissement créée en Angleterre en 1989. La création d'autorités de régulation peut permettre d'améliorer la clarté dans la répartition des fonctions entre les ministères, chargés de la définition des politiques publiques et les autorités de régulation, chargées d'arbitrer entre différents intérêts pour faire prévaloir l'intérêt général. Les raisons citées pour la création de telles entités sont les suivantes : séparation des fonctions, concentration des capacités pour assurer les tâches de la régulation à partir d'un seul organisme, meilleure continuité dans l'approche adoptée pour la conduite de la régulation. Par ailleurs, la création d'une agence de régulation permet parfois une participation des usagers, avec des mécanismes d'implication des consommateurs beaucoup plus explicites que dans le cas de la régulation par contrat. Ce modèle a été diffusé largement dans les pays en développement, et mis en œuvre notamment dans les pays d'Afrique anglophone (Ghana, Kenya, Tanzanie, Zambie) ou en Amérique latine (Bolivie, Colombie, Honduras, Pérou).

Étant donné que ces modèles, dans leur forme initiale, sont rarement applicables dans les PED, on a assisté à l'émergence d'une multitude de modèles hybrides, qui peuvent combiner plusieurs aspects des modèles précédents ou bien en inventer d'autres pour tenter d'apporter des solutions plus adaptées au contexte des PED :

- **La régulation par le contrat associé à une agence** : Ce modèle consiste à combiner la régulation par le contrat avec la régulation par agence : en général, les principaux termes sont fixés dans un contrat et une agence de régulation est chargée de faire évoluer le contrat sur la base de principes contenus dans la loi, concernant notamment les révisions tarifaires périodiques, la résolution des conflits, l'adaptation des règles régissant la qualité du service, etc. Selon la Banque mondiale, ce modèle peut être attractif dans les PED au regard du risque politique et commercial pour les opérateurs privés et de l'instabilité juridique et institutionnelle qui caractérisent nombre de ces pays. Lorsque ce modèle hybride fonctionne bien, il génère des avantages similaires à ceux du modèle de régulation par agence. L'agence de régulation peut jouer un rôle d'arbitre et permettre une meilleure transparence des débats, avec la diffusion des données dans le domaine public et une meilleure implication des usagers. Ce modèle hybride est devenu peu à peu le modèle de régulation le plus répandu dans les PED. Dans le secteur de l'eau, ce modèle a été mis en place, par exemple, en Argentine, en Indonésie, au Mali, au Mozambique, au Niger, ou aux Philippines. Dans la plupart de ces exemples, le contrat et l'agence ont été mis en place de manière simultanée, l'agence étant en charge de réguler un contrat spécifique, plutôt que l'ensemble du secteur au niveau national. Dans d'autres cas,

⁴⁷ <http://multinationales.org/Revolte-des-bougies-manifestations-massives-contre-Veolia-a-Tanger-et-dans-le>

comme au Pérou ou en Colombie, des agences de régulation ont été créées en amont, au niveau national, et des contrats (type concession) ont été signés par la suite au niveau local.

- **L'externalisation des fonctions de la régulation** en cas de conflit: L'externalisation consiste à faire appel à des experts externes pour accomplir certaines fonctions de la régulation. Une caractéristique principale est que ces experts externes sont en général mobilisés ad hoc, en cas de conflit ou de procédure d'appel. Ils peuvent être mobilisés soit pour donner des conseils ou des directions, soit pour prendre une décision effective et finale, sans possibilité de recours. De tels systèmes d'externalisation sont en général perçus comme étant moins coûteux que la création d'une agence de régulation. Par ailleurs, ces mécanismes s'intègrent bien dans la logique du contrat et permettent de renforcer la légitimité et l'indépendance de la régulation. En effet, le choix de l'externalisation est motivé en grande partie par la volonté d'indépendance à l'égard des pressions politiques. Les experts sont choisis de telle manière que leur jugement soit impartial, ce qui permet de rassurer les investisseurs sur les risques de pression politique. Une telle externalisation est fréquemment utilisée dans les PED, pour le suivi de la performance, la détermination des tarifs ou la résolution des conflits.

2.2. Vers plus d'intégrité dans les activités des opérateurs privés⁴⁸

Il est important, pour minimiser les risques de corruption, que le système de gouvernance garantisse la plus grande intégrité dans la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à la gestion des eaux usées. Les pouvoirs publics contribuent en grande partie à nourrir la corruption du côté de la « demande », mais ne peuvent relever seuls le défi de l'intégrité. Le secteur privé doit aussi promouvoir l'intégrité de façon active et participer aux efforts de lutte contre la corruption.

Toutes les études sur la participation du secteur privé indiquent que la qualité de la réglementation est un facteur de succès déterminant. Un dispositif réglementaire transparent, clair et fiable permet de parvenir à de meilleures décisions en matière d'investissement. Il aide à prévenir la corruption ainsi qu'à œuvrer vers plus d'intégrité, quelle que soit l'entreprise. La réglementation doit pour cela être correctement appliquée par les Etats et permettre aux citoyens de savoir quelles entreprises sont les plus intègres, celles-ci étant généralement plus attractives que les autres. En plus de réglementer l'intervention du secteur privé, la réglementation du secteur de l'eau joue un rôle important en renforçant la transparence, la participation et la responsabilité dans le secteur de l'eau dans son ensemble. Avec leur double rôle de supervision et de définition des règles, les autorités de régulation jouent un rôle essentiel dans le secteur de l'eau et contribuent à prévenir la corruption. Ce sont elles qui doivent être responsables de l'établissement des tarifs et de l'attribution des licences. Les autorités de régulation peuvent aussi favoriser l'implication des utilisateurs – avec la mise en place de conseils locaux nationaux d'utilisateurs et la participation des utilisateurs à l'établissement des prix – et contrôler la manière dont les réclamations sont traitées. Les dispositifs de ce type ont le potentiel de limiter la petite corruption, notamment en matière de travaux de raccordement et de réparation. Toutefois, il est fréquent que la lutte contre la corruption ne soit pas clairement affichée comme une priorité. Il est donc important de réfléchir à la manière dont les autorités de régulations peuvent faire figurer la bonne gouvernance parmi leurs objectifs.

Si la prévention ne fonctionne pas et que des cas de corruption sont avérés, les autorités réglementaires doivent pouvoir engager des poursuites dans les plus brefs délais. Quand la compétence d'engager des poursuites relève d'institutions se situant en dehors du secteur de l'eau, il importe que les institutions du secteur coopèrent avec les autorités pour s'assurer que la corruption est bien réprimée. Le secteur de l'eau a besoin de principes adaptés aux spécificités du domaine et à celles des différents territoires d'opérations. Les entreprises du secteur doivent œuvrer en ce sens et intégrer les questions d'intégrité à leurs modèles commerciaux et à leurs méthodes d'évaluation des risques. Cela peut aider à mettre

⁴⁸ L'intégrité de l'eau : une opportunité pour le secteur privé? par Janek Hermann-Friede, Johannes Heeb et Michael Kropac, Water Integrity Network, décembre 2012.

en pratique des méthodes de travail transparentes et éthiques qui respectent les lois et les réglementations, et qui favorisent une amélioration des performances des entreprises du secteur.

3. La régulation des Petits Opérateurs Privés⁴⁹ (POP)

Comme indiqué précédemment, les POP sont apparus en réponse aux limites d'intervention des multinationales et des grandes entreprises locales du secteur eau et assainissement. Leur émergence s'est faite de manière spontanée, parfois suscitée par les autorités publiques. Une question centrale reste de savoir comment encadrer l'activité de ces petits opérateurs sans entraver leur potentiel d'innovation. En effet, la régulation de ces petits opérateurs se heurte à plusieurs difficultés (*voir annexe 3*), les amenant à mettre en œuvre différentes options de régulation :

- Selon qu'ils opèrent de manière formelle ou informelle : la plupart des petits opérateurs privés ont été longtemps relégués dans l'illégalité par les gouvernements. Cependant, la prise de conscience de leur position et de leur rôle central, encourage leur formalisation, et certains, comme au Cambodge, sont aujourd'hui capables de répondre à des appels d'offres ;
- Selon qu'ils achètent l'eau auprès de l'opérateur principal ou qu'ils sont indépendants : l'opérateur principal peut faire appel aux POP pour qu'ils distribuent l'eau par leurs réseaux dans les quartiers où l'opérateur principal n'a pas de raccordement. C'est le cas notamment à Maputo⁵⁰ ;
- Selon qu'ils opèrent à une échelle de voisinage (revente d'eau à des voisins qui n'ont pas de branchement) ou de quartier, voire d'une petite ville ;
- Selon qu'ils fournissent l'eau par le biais d'un réseau ou de manière mobile.

Les besoins de régulation varient en fonction du type d'opérateurs, une réalité complexe et diversifiée difficile à prendre en compte pour les entités chargées de la régulation, assortie d'un coût non négligeable. Différents outils d'aide à la régulation doivent être envisagés pour ces petits opérateurs, allant de la contractualisation et de la mise en place d'audits techniques et financiers en milieu rural.

Les autorités publiques doivent reconnaître l'importance du rôle des petits opérateurs privés et, le cas échéant, contractualiser leur relation avec les collectivités locales (ou avec l'opérateur principal) pour favoriser l'expansion de leur service dans les zones où l'opérateur principal est absent. La régulation des petits opérateurs privés ne doit pas être trop contraignante ni coûteuse à mettre en œuvre, pour ne pas augmenter le coût du service. La régulation devrait a minima permettre d'harmoniser les conditions d'opération de tous les opérateurs (prix de vente de l'eau en gros, coût de l'électricité, etc.), et de mettre en place des standards minimum de qualité. Ces standards seraient différents selon les classes de consommateurs, leur capacité à payer et le niveau de service qu'ils pourraient accepter. Quel que soit l'instrument juridique choisi pour réguler les POP, il apparaît nécessaire de mettre en place des relais institutionnels pour déléguer la régulation à un niveau proche des populations bénéficiaires.

Cependant, la régulation adéquate des POP, bien que souhaitée par nombre d'observateurs, reste bel et bien à inventer. Les questions à approfondir incluent la définition d'une méthode pour identifier les aspects de leur performance à réguler et ceux qui peuvent être laissés à la concurrence. La diversité des petits opérateurs privés montre la nécessité, pour une meilleure efficacité, d'adapter la régulation à leurs caractéristiques. La promotion de contrat-type « simplifiés » pour les petits opérateurs pourrait permettre de réduire les coûts de transaction, bien qu'une adaptation aux conditions spécifiques de chaque pays reste essentielle. Ce type de contrats devrait permettre de fixer des objectifs réalistes et des mécanismes d'incitation et sanctions, d'inciter les opérateurs à améliorer leur performance, de

⁴⁹AFD, J. CAVE et A. BLANC *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement, Revue de la littérature internationale sur les POP de la distribution d'eau potable.*

<http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Recherches/02-Recherches.pdf>

⁵⁰ Document de travail n° 85 : Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo, AFD, août 2009

définir des normes de qualité et des mécanismes de résolution de conflits, mais aussi de fixer des objectifs environnementaux à atteindre ainsi que la manière de les financer.

4. Associer les citoyens à la gestion de l'eau

Selon la Banque mondiale, « *trop souvent, les services échouent à atteindre les ménages pauvres – en termes d'accès, de quantité, de qualité. Comment changer cet état de fait ? En mettant les ménages pauvres au centre des prestations de services : en leur permettant de surveiller les fournisseurs de services, en permettant de faire entendre leur voix dans l'élaboration des politiques et en renforçant les incitations vis-à-vis des fournisseurs de services au regard des ménages pauvres* ».

La participation des usagers s'est développée pour des raisons diverses liées aux déficiences des services dans les PED et ailleurs. Tout d'abord, avec l'affaiblissement du lien entre citoyens et autorité publique, ce qui signifie que l'autorité ne joue plus son rôle de défense des usagers. Ensuite, la nécessité d'augmenter les tarifs pour recouvrer les coûts fait surgir le problème de l'acceptabilité sociale des tarifs, qui inclut la volonté et la capacité à payer pour un service donné. La première peut augmenter avec une meilleure information sur les bénéfices associés aux services, tandis que la seconde doit être surmontée par une modification du service et du prix. Enfin, étant donné le caractère intrinsèquement monopolistique des services d'eau, les usagers n'ont souvent d'autre choix pour manifester leur mécontentement que d'arrêter de payer le service ou d'y accéder de manière illégale. Ainsi, la participation des usagers vise à accroître leur pouvoir de décision, avec, in fine, une amélioration de la desserte d'eau et d'assainissement.

La participation des usagers recouvre en réalité des degrés d'implication très variables, allant de la simple information à l'implication dans la gestion de service :

- **Information** : La communication d'information et la sensibilisation des communautés est la première étape pour impliquer ces dernières dans la régulation du service. Le type d'information transmise varie des informations techniques sur la qualité du service dans un langage accessible pour tous à la sensibilisation des communautés aux bonnes pratiques d'hygiène en passant par la publication des performances. Nombre de systèmes d'eau réalisent cette diffusion d'information de manière plus ou moins efficace.
- **Consultation** : La consultation permet de s'inscrire dans une logique de réponse à la demande plutôt que dans une logique d'offre. Cette consultation peut s'effectuer au travers de divers outils marketing⁵¹ : enquêtes publiques obligatoires ou mécanismes facultatifs d'évaluation de la demande dans de nombreux pays en développement. Aux Philippines par exemple, le MWSS-RO (Metropolitan Waterworks & Sewerage System Regulatory office), un organe de régulation, a mis en place un processus de consultation pour valider les révisions de prix.
- **Participation active des usagers** : Les usagers peuvent soit s'impliquer dans la gestion du service, soit dans sa régulation. Par ailleurs, les usagers peuvent être associés à un dispositif institutionnel de pilotage des contrats, équivalent à une régulation de proximité. Les usagers peuvent aussi être impliqués dans le processus budgétaire.
- **Protection des consommateurs** : La protection des consommateurs peut être effectuée par deux types principaux d'organisation : l'exemple des « Water Watch Groups » en Zambie est à ce titre intéressant - l'autorité de régulation est à l'origine de la formation des groupes de consommateurs. Elle soutient et finance ces groupes de consommateurs qui permettent d'améliorer la relation usagers/opérateurs. Dans la plupart des cas, des associations de consommateurs se mettent en place de manière spontanée et sont plus ou moins formées pour accomplir les tâches nécessaires. Par exemple, au Sénégal, l'ADEETeIS (Association de défense des usages de l'eau, de l'électricité, des télécommunications et des services du Sénégal) accompagne les politiques publiques en faisant de la recherche appliquée et milite pour une participation accrue des citoyens aux processus de contrôle de l'opérateur.

⁵¹ Marketing de l'assainissement : le « social business » au plus près des besoins locaux, Retours d'expériences de terrain du Gret à Madagascar, au Burkina Faso, en Mauritanie et au Cambodge, GRET, 2016.

La question de la participation des usagers se pose dans les PED où une grande partie de la population n'est pas desservie par le réseau d'eau principal. La régulation doit donc tenir compte de la spécificité des services d'eau dans les PED en favorisant la transparence et l'efficacité du service, notamment en favorisant la démocratie locale grâce à un système de représentation qui inclut toutes les parties concernées. La régulation permet aussi d'éduquer les usagers sur les contraintes des opérateurs, et notamment sur leur nécessité de recouvrir les coûts, et d'améliorer la pertinence du service proposé grâce à une approche fondée sur la demande et les besoins. La participation des usagers peut aussi permettre d'influer sur les politiques publiques en amont, en contribuant à leur définition. Dans le cas de la concession de La Paz-El Alto (Bolivie), une consultation des usagers en amont des réformes aurait permis à Suez d'ajuster les standards de service à la demande réelle, de revoir ses objectifs de connexion à la baisse et d'ajuster les coûts d'accès au réseau. Les disputes sur le service (ainsi que des considérations politiques allant bien en-deçà du contrat lui-même) ont finalement conduit à l'annulation du contrat par le gouvernement, en 2005.

Ainsi, encourager le débat public sur la politique de l'eau et sa mise en œuvre, sur les modalités de gestion des services en tant que tels, sur le partage des risques et des coûts liés à sa fourniture, etc. permet de renforcer le service de l'eau et de l'assainissement, et d'assurer, in fine, un meilleur accès de tous à ces services essentiels que sont l'eau et l'assainissement.

Conclusion

La participation du secteur privé en tant que fournisseur de services d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement est utile pour la réalisation des Objectifs de Développement Durable relatifs à l'eau et à l'assainissement. Les capacités techniques et financières du secteur privé sont en effet une contribution majeure à l'effort collectif pour l'accès de tous à ces services essentiels.

Cependant, de nombreux risques relatifs à la marchandisation des services, à la répartition des bénéfices, à la corruption... viennent tempérer l'enthousiasme quelque peu idéaliste de certains observateurs et organismes. Afin d'éviter les dérives du secteur privé, tout en maximisant les apports, des cadres de régulation publique forts et adaptés aux situations locales doivent être mis en œuvre par les pays en développement.

C'est pourquoi, face aux enjeux actuels du financement des besoins universels en eau et assainissement et à la sollicitation croissante du secteur privé dans ce cadre, il est essentiel d'encadrer le secteur privé en vue d'atteindre un accès durable à l'eau potable et à l'assainissement pour tous, tout en préservant les ressources en eau.

A cet effet, la Coalition Eau, collectif des ONG françaises du secteur de l'eau et de l'assainissement, porte 3 recommandations principales à l'attention des acteurs du développement :

1. Mettre en place des cadres de régulation adaptés à l'intervention du secteur privé :
 - Favoriser des systèmes de gouvernance dans le secteur EA qui soient efficaces, transparents et inclusifs
 - Mettre en place des cadres institutionnels transparents, clairs et fiables, adaptés aux niveaux local, national, international
 - Clarifier les rôles et responsabilités de chacun, notamment entre secteur public et secteur privé
 - Renforcer l'action régulatrice des autorités publiques en les dotant de ressources humaines et financières
 - Instaurer des mécanismes de régulation et de contrôle de l'activité du secteur privé intervenant aux niveaux national et local et intégrant tous les acteurs de l'eau.
2. Améliorer les pratiques des entreprises du secteur Eau et Assainissement, en incluant toutes les parties prenantes, notamment :
 - Encourager la mise en place de cadres de responsabilité sociale et environnementale (RSE), et le développement des pratiques afférentes.
 - Lutter contre la corruption, l'évasion et la fraude fiscale.
 - Améliorer l'intégrité des entreprises : renforcer leur redevabilité, leur transparence, l'accès à l'information... ; mettre en place des systèmes de recours efficaces.
3. Associer les citoyens à la régulation et à l'amélioration des pratiques du secteur privé.
 - Associer les citoyens à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques de l'eau.
 - Mettre en place des processus de gestion de l'eau inclusifs et participatifs.
 - Améliorer la transparence, ainsi que la diffusion de données fiables et de l'information.

Annexes

Annexe 1 : Tableau récapitulatif de la typologie des acteurs privés de fourniture de services Eau et Assainissement

La complexité du secteur privé pour l'eau et l'assainissement tient à son caractère multiforme et hétérogène. Afin de présenter de façon synthétisée ces acteurs du secteur privé pour l'eau et l'assainissement, plusieurs critères ont été relevés et mis en évidence : taille de l'entreprise, statut de l'opérateur, environnement socioéconomique des services, mode de desserte de l'eau. La différenciation de ces critères permet d'avoir une vision plus claire des différents enjeux en question, résumés dans le tableau ci-dessous :

Critères généraux	Catégories
Taille de l'entreprise	<ul style="list-style-type: none">• Opérateurs individuels et PME locales (petites et moyennes entreprises)• Grandes sociétés locales• Sociétés étrangères/ multinationales
Statut de l'opérateur	<ul style="list-style-type: none">• Formel• Informel
Environnement socio-économique des services	<ul style="list-style-type: none">• Milieu urbain• Milieu péri-urbain et rural
Critères techniques	Catégories
Mode de desserte de l'eau	<ul style="list-style-type: none">• Mobile• En réseau
Système d'assainissement	<ul style="list-style-type: none">• Collectif• Non collectif

De façon classique, le secteur privé est d'abord divisé en fonction de **la taille des acteurs** qui le compose. Le rapport ODI « *Private sector and water supply, sanitation and hygiene* »⁵² définit la taille de l'entreprise par le nombre de ses salariés. La première catégorie est composée des petits opérateurs individuels et de petites entreprises auxquels, par souci de concision, sont ajoutées les moyennes entreprises (1 à 99 salariés). Cette catégorie est mieux connue à l'heure actuelle sous le nom des petits opérateurs privés. Les fournisseurs d'eau dans le cadre du projet MIREP au Laos⁵³ ou les vidangeurs

⁵² ODI report, *Private sector and water supply, sanitation and hygiene*, 2014

⁵³ Clément Frenoux, *Les opérateurs MIREP au Cambodge, Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux*, 2011

dans le cadre des programmes d'assainissement à Madagascar en sont des exemples. La deuxième catégorie est composée des grandes sociétés à échelle nationale, tels que l'entreprise de fourniture d'eau Saguapac en Bolivie⁵⁴. Enfin, la dernière catégorie regroupe les grands groupes multinationaux, avec les majors de l'eau, au premier rang desquels Veolia et Suez.

Un autre critère qui a pu être dégagé et qui est en lien étroit avec la taille de l'acteur est **le statut de l'opérateur**. Lorsque l'acteur privé en question effectue son activité en dehors du cadre légal officiel de l'Etat, il est dans l'informalité. A l'inverse, d'autres acteurs privés bénéficient d'un cadre réglementaire accompagné de garanties (et de limites) mis en place par l'Etat. A titre d'exemple, une grande partie des porteurs d'eau d'Asie du Sud-Est et d'Inde appartiennent au secteur informel⁵⁵. A noter que certains sont tout de même reconnus par les collectivités et protégés par elles ; ils sont alors considérés comme appartenant au secteur formel.

Ces deux critères cumulés en amènent un troisième permettant de localiser **le cadre socio-environnemental** dans lequel les différents acteurs privés évoluent. Les plus grandes sociétés ou les multinationales concentrent leurs activités principalement dans les zones urbaines, comme à Nagpur pour Veolia ou Buenos Aires pour Suez⁵⁶. Les petits opérateurs privés, quant à eux, sont actifs en zone péri-urbaine voire rurale.

Au-delà des critères généralistes qui s'appliquent tant au domaine de l'eau qu'au domaine de l'assainissement, **certains critères techniques** s'appliquant exclusivement à l'un ou l'autre de ces deux domaines ont été dégagés :

- En ce qui concerne **le domaine de l'eau**, la question du mode de desserte de l'eau s'est révélée être un critère pertinent pour illustrer la diversité des fournisseurs de ce secteur⁵⁷. La desserte de l'eau peut être mobile, c'est-à-dire qu'elle est assurée par de petits opérateurs effectuant des missions de colportage de l'eau. La desserte de l'eau peut également être en réseau : l'eau est alors acheminée à l'aide de canalisation, jusqu'aux points de raccordement des branchements des usagers ; cette modalité est favorisée par les grandes multinationales de l'eau.
- En ce qui concerne **le domaine de l'assainissement**, une distinction entre l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif est d'usage. L'assainissement collectif dans les pays en voie de développement reste un système très rare, mis en place par de grandes entreprises ou multinationales. La norme reste l'assainissement non collectif assurée par des petits opérateurs privés, notamment individuels, comme par exemple les gérants de blocs sanitaires en Mauritanie⁵⁸.

⁵⁴ Christian Aristoteles Vouvouras, Large-Scale, Small-Scale, and Hybrid Water Utilities in Cities of the Developing World: The Impact of Scale beyond "Economies of Scale", 2013

⁵⁵ PNUD, Constraints on the private sector in developing countries

⁵⁶ GRET, Collection Débats et controverses, Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ? 2007

⁵⁷ Frédéric Naullet, Une typologie des opérateurs d'eau, Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux,

⁵⁸ GRET, les métiers de l'eau et de l'assainissement, portraits d'acteurs en Mauritanie <http://www.gret.org/wp-content/uploads/Les-metiers-eau-et-assainissement.pdf>

Annexe 2 : Revue documentaire et définitions des sources de financement du secteur Eau et Assainissement

➔ Revue documentaire

Un certain nombre de documents de référence ont été produits depuis une décennie, sur la façon d'amplifier ou de diversifier les financements pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, et en particulier l'accès à l'eau et à l'assainissement. Il s'agit en général de documents collectifs. Citons les principaux, tous téléchargeables sur internet :

- « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Michel Camdessus, 2003
- « Task Force on Financing Water For All – Enhancing Access to Finance for Local Governments », Angel Gurría, 2006
- « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau », OCDE, 2010
- Travaux du Groupe Pilote sur les Financements Innovants pour le Développement <http://www.leadinggroup.org/>

Les trois premiers documents partent du constat que l'aide publique ne suffira pas à répondre aux besoins en financement pour l'accès à l'eau et à l'assainissement, et proposent de recourir à l'investissement privé couplé à des mécanismes de garantie, d'assurance et de prêts bancaires. Faut-il d'ailleurs parler dans ce cas de financements innovants, ou bien plutôt de *mécanismes* innovants, dans la mesure où la plupart de ces propositions s'appliquent à « des financements remboursables fondés sur le marché » ?

Si les investissements privés se dirigent en priorité vers les segments rentables (eau productive, grands barrages, réseaux urbains), force est de constater qu'ils ne sont pas au rendez-vous pour l'accès à l'eau et à l'assainissement en zone rurale dans les pays les moins avancés.

Quant au Groupe Pilote sur les Financements Innovants pour le Développement, il poursuit ses travaux. Le Groupe est ouvert, et comprend des organisations de la société civile. Les travaux du Groupe ont porté principalement sur les modes de financement suivants :

- **Les contributions obligatoires et les taxes**, par exemple les taxes sur les billets d'avion (taxes obligatoires dès lors qu'un pays en a fait librement et légalement le choix). Cette taxe collectée par plusieurs pays dont la France, représente un montant annuel de 360 millions € orienté principalement vers la lutte contre le Sida.
- **La taxe sur les transactions financières (TTF)** : elle est difficile à mettre en place. De nombreux pays y sont réticents, d'autres, comme la France, la soutiennent. En France, 10% de la TTF est consacré à l'aide au développement.
- **Les systèmes de loterie** : citons l'exemple de la France où le Pari Mutuel a alimenté jusqu'à récemment le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE). Un réseau africain de loteries consacre actuellement une partie de ses revenus à financer des projets de développement. Les loteries font l'objet d'appréciations diverses : basées sur le jeu, sont-elles compatibles avec la morale et la solidarité ? Les joueurs de loterie grand public sont en grande partie issus des populations pauvres⁵⁹. Le projet d'un groupe d'ONG en 2005 d'organiser un système de loterie pour le développement est resté sans suite, de même qu'en 2007 la proposition du Ministre français délégué à la Coopération.
- **Les contributions volontaires sur un produit ou un service** : par exemple le 1% Solidarité eau légalisé en France (loi Oudin) et dans quelques autres pays.

⁵⁹ Voir « Cela devient cher d'être pauvre », Martin Hirsch, Editions Stock, 2013

- **La contribution sur les mécanismes de marché** : un exemple est celui du marché de la compensation Carbone, citons l'Allemagne qui affecte 10% des sommes collectées sur ce marché à son APD.
- **Les prêts garantis par l'Etat** : par exemple, pour acheter des vaccins destinés à des campagnes mondiales de vaccination, certains Etats apportent une garantie qui permet aux structures sanitaires d'effectuer leurs achats de produits à des conditions avantageuses.

D'autres documents ont été produits, parmi lesquels il faut citer « Les mécanismes de financement innovants », du Commissariat général au Développement Durable, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Février 2013. Le rapport dresse un panorama des mécanismes financiers innovants existants, classés par types d'instruments et par thématiques.

➔ Définitions des sources de financement

Comment le secteur Eau et Assainissement est-il structuré ? Quelles sont ses sources de revenus et la nature des contributions nécessaires à l'équilibre de ses programmes, notamment l'ampleur du déficit de financement ?

Afin d'aborder la problématique spécifique des financements, il convient de revoir les éléments essentiels du secteur, et notamment, l'importante préoccupation que constitue un coût abordable pour les ménages. L'articulation du prix de l'eau, repose sur l'équilibre entre la capacité financière des usagers, le coût du service et le rôle re-distributeur de l'Etat, garant des services publics.

Les 3 T

Les considérations générales sur le « recouvrement total des coûts » (« full recovery cost »), visant à faire couvrir tant les coûts d'exploitation que les coûts d'investissement (selon la durée d'amortissement à prendre en compte) par l'utilisateur ont été mises en brèche par le principe nouveau de « recouvrement de coût supportable », (« sustainable recovery cost »), prenant en compte la capacité financière des contributeurs.

Rappelons le concept dit des « 3T » (rapport d'Angel Gurría - OCDE) qui définit, pour l'eau, les trois sources de revenus (tarifs, taxes, transferts) ⁶⁰ comme suit :

- **Les tarifs** : sont une source de financement privilégiée mais ne peuvent dans les pays pauvres qu'être une contribution partielle pour permettre, comme évoqué, un coût abordable pour l'utilisateur et en l'occurrence respecter ses contraintes de solvabilité ;
- **Les taxes** : contribuent à couvrir les dépenses publiques nécessaires pour combler l'impasse de financement car un recours à la fiscalité est obligatoire ;
- **Les transferts** : comprennent l'Aide Publique au Développement et d'autres sources externes de financement et de solidarité.

Plusieurs options sont analysées par le Rapport OCDE 2013 :

Les Mécanismes complémentaires de l'APD

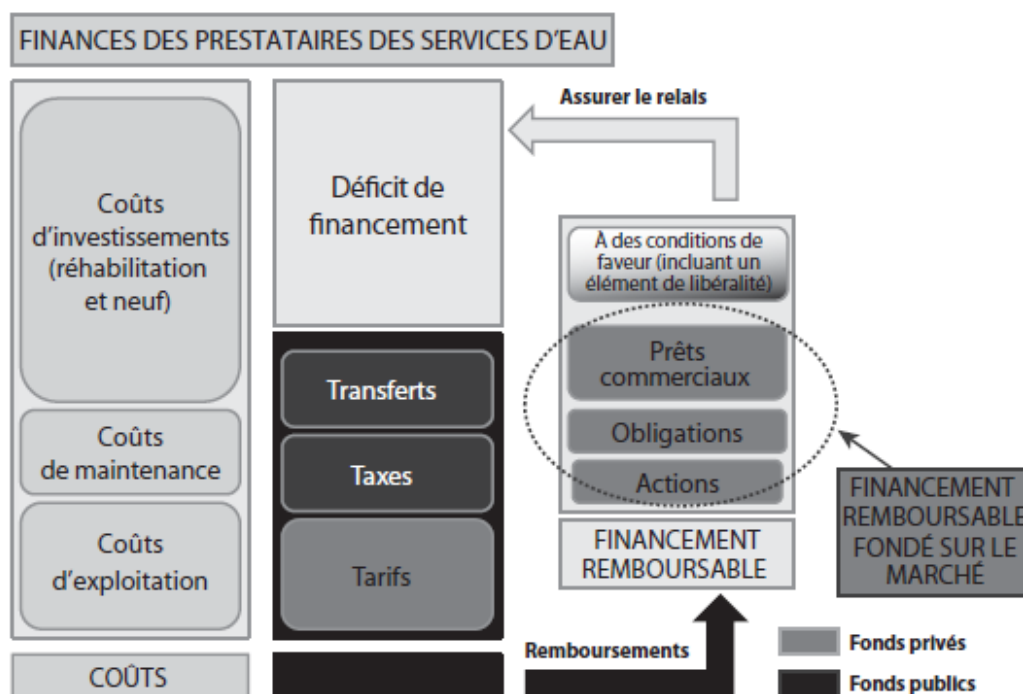
A l'issue de la conférence de Monterrey de mars 2002, la communauté internationale s'est engagée à augmenter les ressources en faveur du développement, en particulier l'APD, pour atteindre le seuil de 0,7% du RNB d'ici 2015, et à développer des sources innovantes de financement, afin d'atteindre les OMD.

⁶⁰ <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=9789264083615&LANG=FR>

Aussi, les travaux menés par le Groupe Pilote sur les financements innovants pour le développement étudient de nouveaux mécanismes et contributions de solidarité en faveur du développement. Ce groupe, constitué de 63 pays membres, d'organisations internationales et d'ONG, cherche ainsi à promouvoir la mise en place et la recherche de financements innovants dans le monde. Le recours aux marchés de capitaux ou la structuration de Fonds dédiés ainsi que les contributions fiscales sont des pistes explorées.

Avant d'aborder l'analyse des mécanismes innovants, le tableau ci-dessous extrait de l'Etude OCDE récapitule les Sources de Financement des Service d'eau et d'assainissement⁶¹ et c'est cette combinaison de diverses sources qui va induire et soutenir l'approche des mécanismes de financement, notamment la justification du caractère remboursable des capitaux levés. La couverture du déficit de trésorerie peut donc relever des mécanismes de relais ou préfinancements. En prenant en compte une précaution majeure, il est recherché des financements additionnels et non substitutifs, des mécanismes transnationaux ou aides à des Etats.

Figure 3.1. Sources de financement des SEA



Source : OCDE (2010), *Innovative Finance Mechanisms for the Water Sector*, OECD, Paris.

Figure : Les sources de financements des Services Eau et Assainissement

Les Mécanismes généraux

Il résulte de la revue du contexte global du secteur, un besoin structurel de financement additionnel. En effet, améliorer l'efficacité des services pour en réduire les coûts, et procéder à des réformes tarifaires visant à augmenter les recettes, ne suffira pas pour couvrir les besoins de l'ordre de 18 milliards de dollars⁶² par an.

Le niveau d'encaissement des Taxes est souvent contraint par un système fiscal insuffisant, et par ailleurs les Transferts de l'Aide ne parviennent pas à compléter les moyens nationaux pour atteindre les

⁶¹ OCDE, 2013

⁶² Etude Banque Mondiale

objectifs fixés. Aussi le recours à des mécanismes nouveaux peut devenir une alternative, car les services publics desservent plus de 95% de la population mondiale⁶³ et ces entités publiques doivent aussi être financées.

Le Rapport WESS (World Economic and Social Survey 2012)⁶⁴ expose les sources novatrices de financement du développement et les mécanismes novateurs d'intermédiation en vue d'augmenter les montants de financement de manière stable et prévisible pour un développement durable.

Pour de nombreux pays à faible revenu, l'aide publique au développement (APD) reste une source importante de financement de leur développement, compte tenu de la faiblesse de l'épargne intérieure et de leur accès limité aux flux de capitaux privés. Comme précédemment évoqué, depuis l'adoption de la Déclaration du Millénaire, l'APD a augmenté et s'est établie à 134 milliards de dollars en 2011. Néanmoins, il en faudrait plus du double pour se conformer à l'objectif fixé par l'ONU consistant à y consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) des pays donateurs, et il est peu probable que cet objectif soit atteint dans un avenir proche en raison des difficultés budgétaires que connaissent ces pays.

Récemment, **un certain nombre d'initiatives novatrices de financement** ont été lancées, la plupart pour contribuer à financer de nouveaux programmes mondiaux en matière de santé et certaines pour financer les mesures d'atténuation des conséquences des changements climatiques et d'adaptation à ces conséquences. Cinq ans après son lancement, le Fonds vert n'a pas encore atteint 10% des promesses des pays donateurs réunis à Copenhague en 2009.

Les fonds mondiaux pour la santé ont permis de vacciner des millions d'enfants et ont distribué des traitements contre le sida et la tuberculose à des millions de personnes dans le monde en développement. Les taxes prélevées au niveau international (y compris sur les voyages aériens) sont venues compléter les ressources publiques consacrées à la coopération internationale, mais jusqu'à présent elles n'ont pas permis de mobiliser des sommes véritablement importantes : on estime que, depuis 2002, 5,8 milliards de dollars ont été mobilisés pour le financement des programmes dans le domaine de la santé et 2,6 milliards de dollars pour les programmes liés aux changements climatiques et à la protection de l'environnement. Ces ressources ont été mobilisées en partie par la titrisation d'engagements déjà existants au titre de l'APD, qui ne sont donc pas additionnels à l'APD traditionnelle. En fait, bien que cela soit difficile à estimer, il est probable que seuls quelques centaines de millions de dollars de nouveau financement ont été mobilisés chaque année.

Toute une gamme d'autres options, plus prometteuses, ont été proposées, mais jusqu'à présent aucune n'a été adoptée au niveau international. Ces propositions concernent l'imposition de taxes sur les transactions financières et monétaires et les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la création de nouvelles liquidités internationales par le biais de l'émission de droits de tirage spéciaux (DTS) par le Fonds Monétaire International (FMI), destinées en priorité aux pays en développement ou à mobiliser d'autres financements. Bien que leur potentiel soit important, ces propositions ne font pas l'unanimité sur le plan politique. Par exemple, de nombreux pays ne sont pas favorables à une taxation internationale, dans la mesure où elle porterait atteinte à leur souveraineté nationale.

L'utilisation et l'affectation des ressources mobilisées au plan international posent également problème. La plupart des mécanismes novateurs de financement affectent dès l'origine les ressources à un emploi déterminé, par exemple aux fonds mondiaux pour la santé. Cette solution présente certes des avantages : ses partisans estiment qu'elle contribue à obtenir l'appui politique nécessaire et à attirer de nouvelles ressources.

⁶³ Rapport OCDE, 2010

⁶⁴ <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/index.shtml>

Dans le rapport 2010 de l'OCDE, qui recense les mécanismes permettant de recourir aux marchés de capitaux, sont étudiés les différents instruments et leur caractère innovant, pour des financements remboursables :

- Les financements mixtes dont la nouveauté porte sur une structuration alliant une partie don, ou un financement concessionnel et un recours au marché de capitaux afin de démultiplier l'effet de levier ;
- La micro finance pour les ménages ou les petits opérateurs ;
- Les aides basées sur les résultats OBA⁶⁵ ;
- Les garanties et Produits d'Assurance (faiblement utilisés pour le secteur) ;
- Les supports de financements groupés qui vont reposer sur une mutualisation des risques si la granularité⁶⁶ des parts du groupement est respectée. Ces véhicules peuvent bénéficier de garanties de Sociétés de caution mutuelle ;
- Les apports en fonds Propres (exemple des entreprises publiques brésiliennes cotées en Bourse).

Enfin, comme l'a mis en lumière le **Rapport OCDE (2009)**, les services Eau et Assainissement cumulent divers risques non négligeables, tels que le risque commercial (lié aux recettes), le risque contractuel et le risque de change (du fait de financement en monnaie non nationale), qui rendent onéreux le financement en fonds propres et le financement par l'emprunt sur les marchés internationaux, et qui peuvent décourager les financements commerciaux.

⁶⁵ OBA : Output Based Aid sigle qui définit les aides sous conditions de résultats.

⁶⁶ Cette notion de **granularité** qui définit la taille du plus petit élément, de la plus grande finesse d'un système est utilisé en finance pour caractériser un portefeuille constitué de très petits actifs et donc moins risqué.

Annexe 3 : Typologie des petits opérateurs privés (POP) et besoins de régulation

Principales caractéristiques	Opérateur dépendant du principal opérateur pour l'eau en gros	Opérateur indépendant de la source d'eau en gros
Alimentation en réseaux		
Type de système	L'opérateur privé achète de l'eau en gros auprès de l'opérateur principal ou de l'entreprise publique pour la distribuer ensuite à ses clients à travers ses réseaux.	L'opérateur privé dépend de/développe sa propre source d'eau en gros (puits notamment) pour la distribuer ensuite à ses clients à travers ses réseaux.
Problèmes spécifiques de régulation	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat avec l'entreprise publique ou le fournisseur d'eau en gros • Prix de gros de l'eau • Patente ou permis d'exploitation • Accords avec la clientèle • Tarifs pour le consommateur • Qualité de la prestation 	<ul style="list-style-type: none"> • Permis d'extraction de l'eau souterraine (le cas échéant) • Titres fonciers • Permis de revente • Qualité de l'eau fournie • Patente ou permis d'exploitation • Accords avec la clientèle • Tarifs pour le consommateur • Qualité de la prestation
Points de distribution		
Type de système	Les points de distribution (kiosques, bornes fontaines ou même branchements chez les particuliers) sont raccordés au réseau de l'entreprise publique. Les consommateurs achètent l'eau en gros auprès du point de distribution.	La source ponctuelle est liée à la fourniture d'eau par un opérateur en gros privé (puits ou forage). Les consommateurs achètent l'eau en gros auprès de la source ponctuelle ou auprès des camions citernes qui transportent l'eau depuis la source en gros.
Problèmes spécifiques de régulation	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat avec l'entreprise publique et accord pour la revente • Patente ou permis d'exploitation • Prix d'achat en gros • Incitations à la performance pour l'opérateur • Tarifs pour le consommateur • Qualité de la prestation 	<ul style="list-style-type: none"> • Permis d'extraction de l'eau souterraine (le cas échéant) • Patente ou permis d'exploitation • Test de la qualité de l'eau en gros • Tarification pour le consommateur • Qualité de la prestation
Distributeurs mobiles		

Type de système	Des camions citernes viennent acheter l'eau auprès du fournisseur en gros (l'entreprise publique) pour la livrer directement aux consommateurs (institutionnels, entreprises et autres).	Les camions citernes s'approvisionnent auprès d'une source privée et livrent directement l'eau aux consommateurs (institutionnels, entreprises et autres).
Problèmes spécifiques de régulation	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'achat de l'eau en gros • Contrat avec l'entreprise publique • Patente • Permis de transport et réglementation des véhicules • Tarifs pour le consommateur • Qualité de la prestation 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation de captage (le cas échéant) • Patente • Test de la qualité de l'eau en gros • Permis de transport et réglementation des véhicules • Tarifs pour le consommateur • Qualité de la prestation

Source : D'après Kariuki et Schwartz, 2003

Annexe 4 : Sigles

ADB:	Asian Development Bank
ADE :	Algérienne Des Eaux
APD :	Aide Publique au Développement
BEI :	Banque Européenne d'Investissement
DEG :	Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft
EA:	Eau, Assainissement, Hygiène
GLAAS:	Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water
IFD :	Institutions Financières de Développement
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD :	Objectifs de Développement Durable
ONA :	Office National de l'Assainissement
ONU :	Organisation des Nations Unies
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PED :	Pays En Développement
POP :	Petits Opérateurs Privés
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP :	Partenariats Public-Privé
RSE :	Responsabilité Sociétale des Entreprises
SFI :	Société Financière Internationale
UNICEF :	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
WIKTI®:	Water International Knowledge Transfer Initiative
WIN:	Water Integrity Network