

## Introduction

### Un environnement en constante évolution

L'eau et l'assainissement sont des secteurs vitaux qui nécessitent le déploiement d'efforts importants. Plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et 2.6 milliards ne bénéficient d'aucun système d'assainissement de base. La mise en place des infrastructures nécessaires pour remédier à cette situation représente donc un défi de taille. Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'eau et l'assainissement dans les pays en développement (c'est-à-dire réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population qui n'a pas accès à l'eau potable et à l'assainissement), des investissements de l'ordre de 72 milliards USD par an doivent être mis en œuvre (18 milliards pour l'extension des réseaux et 54 milliards pour l'entretien)<sup>1</sup>. Pour les pays membres de l'OCDE, le défi consiste à financer le remplacement d'infrastructures vieillissantes et respecter des réglementations de plus en plus strictes. Ainsi, la France et le Royaume-Uni devront augmenter leurs dépenses en eau de 20 % et le Japon et la Corée de plus de 40 % d'ici 2030 pour pouvoir maintenir le niveau de services actuel<sup>2</sup>. De nombreux pays en développement et émergents cherchent à favoriser la participation du secteur privé pour répondre à ces formidables besoins et étendre leur réseau d'infrastructures dans un contexte de contraintes budgétaires importantes, mais aussi pour améliorer des réseaux hydriques qui laissent souvent à désirer.

Toutefois, depuis les années 1990, un certain nombre d'expériences impliquant le secteur privé international n'a pas répondu aux attentes des parties impliquées et a parfois donné lieu à des débats hautement politisés et mené à des litiges auprès des instances d'arbitrage internationales. En particulier, l'afflux attendu d'investissements privés ne s'est pas concrétisé, souvent en raison d'une méconnaissance des opportunités et des risques qu'implique la participation du secteur privé à un secteur complexe, mais également du fait de cadres institutionnels inadaptés. Cette situation a contribué à attirer l'attention du public sur le rôle du secteur privé dans le développement et la gestion des réseaux hydriques, et plus généralement sur les conditions d'un approvisionnement en eau sûr, abordable et durable. Cela a également conduit à une évolution rapide des modalités de la participation du secteur privé, au profit de contrats moins risqués (contrats de gérance et de services et nouveaux projets), à l'émergence de nouveaux acteurs (locaux et régionaux), ainsi qu'à une reconnaissance croissante du rôle des petits acteurs privés à l'activité informelle.

Les difficultés rencontrées dans le passé ont également contribué à mettre en lumière la complexité du secteur de l'eau, résumée ci-dessous.

- i) Des coûts fixes élevés conjugués à des investissements irréversibles sur le long terme et à une demande relativement inélastique tendent à faire de l'eau un secteur monopolistique difficile à ouvrir à la concurrence et où la réglementation joue un rôle important.

- ii) L'eau répond à un besoin vital. La qualité de l'eau et l'accès à l'eau génèrent d'importantes externalités sur le plan de la santé, de l'égalité homme-femme et de l'environnement, ce qui justifie que les pouvoirs publics s'y intéressent.
- iii) L'eau et l'assainissement sont des problématiques locales. Néanmoins, l'ampleur des externalités et la nécessité de prendre en compte l'intégralité du cycle de l'eau imposent l'adoption d'une approche intégrée en matière de gestion.
- iv) Caractérisé par la présence d'un grand nombre de parties prenantes, le secteur pâtit d'une segmentation des responsabilités, et ce notamment entre les différents échelons administratifs et organismes publics.
- v) Les investisseurs du secteur de l'eau et de l'assainissement sont confrontés à des risques commerciaux et contractuels, au risque de change, au risque non souverain et au risque d'ingérence politique ainsi qu'à des politiques tarifaires complexes aux objectifs multiples (recouvrement des coûts, efficacité économique, protection de l'environnement, équité et accessibilité financière).
- vi) Les partenariats de long terme, la concurrence limitée et le caractère irréversible des infrastructures et des choix technologiques exposent le secteur public à des risques, dont notamment celui de capture par des intérêts particuliers.

Attribuer les difficultés passées à la seule propriété des opérateurs ne serait pas constructif pour deux raisons. Premièrement, les obstacles au développement des infrastructures en eau et en assainissement ne sont pas liés, pour la plupart, à la nature de leur propriété. La participation du secteur privé met en lumière, dans une certaine mesure, les tensions que le développement des infrastructures en eau peut provoquer, des tensions généralement occultées lorsque ces infrastructures restent dans le giron de l'État. Dans ces conditions, la plupart des recommandations visant à optimiser la participation du secteur privé, et notamment les *Principes* énoncés par l'OCDE en la matière, demeurent des instruments pertinents pour faciliter les projets de développement des infrastructures quels que soient les partenaires impliqués.

Deuxièmement, la diversité des acteurs privés aujourd'hui présents dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est un aspect qui est rarement pris en compte dans le débat sur la pertinence de la participation privée. Or, il y a parmi ces acteurs non seulement les grandes compagnies des eaux internationales, mais également de petits acteurs locaux et tout un éventail de partenariats conclus entre des opérateurs privés, des acteurs publics et des collectivités. La plupart des réseaux sont donc de fait de plus en plus hybrides et rarement uniquement publics ou privés. En outre, les partenariats sont des accords multipartites qui impliquent, outre le partenaire privé à proprement parler, différents échelons administratifs, les usagers et les populations locales. Ils ne se résument donc pas à un « tête-à-tête » entre une entité publique homogène et un acteur privé unique.

## Pourquoi un guide pour l'action publique ?

### Qu'est-ce que le Guide de l'OCDE pour l'action publique ?

Le *Guide pour l'action publique* se fonde sur les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*<sup>3</sup>, en préambule desquels il est stipulé : « Les Principes sont destinés à guider les autorités publiques envisageant la participation d'entreprises privées parmi les solutions possibles pour améliorer la fourniture des services d'infrastructure. Ils ne doivent pas être interprétés comme préconisant la privatisation ou la gestion privée des infrastructures à capitaux publics. » Comme le souligne le premier principe, le débat

public-privé ne peut être tranché qu'à l'échelon local et par le recours à des modèles sur mesure.

Le *Guide de l'OCDE pour l'action publique* définit les caractéristiques du secteur de l'eau et de l'assainissement ayant une influence sur la coopération entre les secteurs public et privé, expose les questions clés à examiner par les pouvoirs publics et présente une série d'instruments et de pratiques tirés des expériences récentes de certains pays. L'objectif est d'aider les pouvoirs publics et les autres parties prenantes à évaluer et gérer les implications de la participation du secteur privé au financement, au développement et à la gestion des infrastructures en eau et en assainissement. Le *Guide* souligne l'importance d'une répartition adaptée des rôles, des risques et des responsabilités, ainsi que de la mise en place d'un cadre institutionnel permettant de tirer le meilleur parti d'une telle coopération.

Ce document suit la structure suivante.

Le **chapitre I** décrit le champ d'application du guide et en définit les concepts clés.

Le **chapitre II** constitue le cœur du *Guide pour l'action publique*. Il s'articule autour des 24 *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*.

Le **chapitre III** présente le *Panorama du secteur de l'eau*, la base d'informations constituée à l'appui des travaux qui met à profit l'expérience de 30 pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie-Pacifique.

Ce document inclut également une bibliographie organisée par thème et comportant des liens Internet, ainsi que des annexes présentant les résumés des consultations régionales menées pour étayer ces travaux.

### **À qui s'adresse le Guide pour l'action publique ?**

Le *Guide de l'OCDE pour l'action publique* s'adresse en premier lieu aux gouvernements et aux autres échelons de l'administration publique responsables des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Il pourra également s'avérer utile à d'autres acteurs, tels que le secteur privé, la société civile (ONG, populations locales et usagers) et la communauté internationale des bailleurs, pour les aider à cerner les enjeux et jeter les bases d'un dialogue sur l'action à mener.

### **En quoi ce guide est-il différent des autres outils ?**

Le *Guide de l'OCDE pour l'action publique* n'a pas pour objectif d'établir des prescriptions détaillées ou de donner des conseils techniques concernant des aspects particuliers du développement des projets, de la formulation des contrats ou de la réglementation. Il existe à cet effet d'autres instruments, tels que les outils du PPIAF relatifs à la participation du secteur privé aux services de l'eau<sup>4</sup>, les principes et lignes directrices pour la mise en œuvre des partenariats public-privé pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement élaborés par la direction du développement et de la coopération de la Suisse et mis en œuvre par *Building Partnerships for Development*<sup>5</sup>, les guides et les conseils techniques de la CEE-ONU<sup>6</sup> et les outils du PNUD relatifs aux PPP municipaux pro-pauvres<sup>7</sup>. Ces instruments sont complémentaires du *Guide de l'OCDE pour l'action publique* : ils fournissent des orientations sur les étapes spécifiques à suivre pour mettre sur pied les partenariats, une fois pleinement appréhendées la nature et les implications de la participation du secteur privé aux infrastructures.

Le *Guide de l'OCDE pour l'action publique* s'appuie sur un large corpus documentaire provenant des autorités publiques, d'organisations internationales, d'ONG et de la recherche académique. Il s'inspire de l'expérience de certains pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie pour lesquels les informations ont été collectées selon une grille analytique commune, ainsi que des pratiques des pays de l'OCDE.

La diversité des acteurs privés opérant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est prise en compte tout au long du *Guide*. Celui-ci étant parfaitement adapté à la plupart des partenariats, une définition restrictive du secteur privé ne s'impose pas. Les principes de base valent donc aussi dans une large mesure pour les organismes à but non lucratif (tels que les ONG et les organisations locales), et ce même si les motivations de ces derniers s'avèrent différentes.

### **Notes**

1. Hutton et Bartram (2008). Global costs of attaining the MDG for water supply and sanitation.
2. OCDE (2006), Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité.
3. Texte complet disponible sur : [www.oecd.org/daf/investissement/ppp](http://www.oecd.org/daf/investissement/ppp).
4. <http://rru.worldbank.org/Toolkits/WaterSanitation>.
5. [www.partnershipsforwater.net/web/d/doc\\_10.pdf](http://www.partnershipsforwater.net/web/d/doc_10.pdf).
6. [www.unece.org/ceci/ppp.html](http://www.unece.org/ceci/ppp.html).
7. [www.margraf-publishers.com/UNDP/PPPUE/](http://www.margraf-publishers.com/UNDP/PPPUE/).