Études de l'OCDE sur l'eau

Financement des services d'eau et d'assainissement

ENJEUX, APPROCHES ET OUTILS

OCDE

Études de l'OCDE sur l'eau

Financement des services d'eau et d'assainissement

ENJEUX, APPROCHES ET OUTILS

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2013), *Financement des services d'eau et d'assainissement : Enjeux, approches et outils*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264120549-fr

ISBN 978-92-64-12053-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-12054-9 (PDF)

Collection : Études de l'OCDE sur l'eau
ISSN 2224-6215 (imprimé)
ISSN 2224-6223 (en ligne)

Crédits photo : Couverture de gauche à droite © Taro Yamada/Corbis, © iStockphoto/Roger Whiteway, © iStockphoto/Carmen Martínez Banús, © iStockphoto/Mark Tenniswood .

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Près de 900 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et 2.5 milliards ne disposent pas d'un assainissement élémentaire. Les eaux polluées et l'absence d'assainissement tuent chaque année 1.5 million d'enfants qui sont autant de victimes évitables. Elles font ainsi partie, avec le paludisme et la malnutrition, des principales causes de mortalité infantile.

Le présent ouvrage décrit des stratégies axées sur la mobilisation de fonds destinés à financer des services essentiels d'eau et d'assainissement. Il énumère différents instruments d'action concrets, que les pouvoirs publics peuvent utiliser dans ce cadre.

Améliorer les infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement nécessitera une augmentation considérable des financements aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Par exemple, on estime que les États-Unis vont devoir investir 23 milliards USD par an au cours des 20 prochaines années pour maintenir à leur niveau actuel les prestations de leurs infrastructures d'approvisionnement, et respecter les normes sanitaires et environnementales. Parallèlement, dans les pays en développement, il va falloir hisser les financements à quelque 18 milliards USD par an, c'est-à-dire les multiplier par deux, pour étendre les services et atteindre les objectifs du millénaire pour le développement relatifs à l'eau et à l'assainissement. En outre, des investissements y seront nécessaires pour entretenir les infrastructures hydrauliques existantes, soit 54 milliards USD de plus par an.

Les retombées bénéfiques d'une amélioration des services d'eau et d'assainissement sont colossales. Ne serait-ce que du point de vue des soins de santé évités, un dollar investi permet d'en économiser 4 à 12. Les gouvernements des pays d'Afrique et les dirigeants des pays membres du G8 ont pris acte des enjeux et se sont engagés à soutenir une approche plus structurée et à mobiliser des ressources financières plus abondantes.

Combler l'écart notable entre les fonds actuellement disponibles et les investissements nécessaires exigera des efforts considérables des pouvoirs publics et du secteur privé partout dans le monde. Pour accompagner l'action des gouvernements, la publication « Relever le défi du financement des

services d'eau et d'assainissement » s'appuie sur les travaux en cours à l'OCDE et sur la comparaison de données d'expérience de pays en développement et de pays développés.

L'une des possibilités les moins exploitées, pour réduire le déficit de financement, réside dans l'amélioration de l'efficience du secteur de l'eau et de l'assainissement. Le présent rapport indique ce que les pouvoirs publics peuvent faire pour appliquer les réformes nécessaires et mettre à la disposition du secteur des modes de financement plus durables fondés sur trois sources de revenus : les taxes, les tarifs et les transferts, autrement dit les 3T. Il montre aussi que les pays peuvent mobiliser des financements remboursables, notamment au moyen de mécanismes innovants comme les véhicules de financement groupé et la microfinance.

Enfin, il est urgent que les pouvoirs publics envisagent le secteur de l'eau de façon plus stratégique. S'agissant des infrastructures, la planification financière stratégique les aide à fixer des objectifs réalistes, adoptés dans le cadre d'un dialogue multipartite sur l'action à mener et pouvant être atteints avec les ressources disponibles. Tenir compte de cette indication permettra de faire un grand pas en direction d'un financement suffisant pour le secteur de l'eau et améliorera la vie de millions de personnes dans le monde. L'OCDE est toute prête à apporter son concours !

Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

Ce rapport a été établi par Sophie Trémolet (Trémolet Consulting, Royaume-Uni) avec le concours de Peter Börkey, Céline Kauffmann et Alexandre Martoussevitch du Secrétariat de l'OCDE à Paris. Il s'appuie sur un certain nombre de publications récentes de l'OCDE, dont *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement* (2009), *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation* (2009), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique* (2009), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement* (2010), *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau* (2010) et *Benefits of Investing in Water and Sanitation : an OECD Perspective* (2011).

Plusieurs experts du Secrétariat de l'OCDE ont également apporté leur contribution à la seconde partie du rapport, dont Valérie Gaveau (Direction de la coopération pour le développement), Céline Kauffmann (Direction des affaires financières et des entreprises), Tatiana Efimova, Nelly Petkova et Alexander Martoussevitch (tous trois de la Direction de l'environnement). Jim Winpenny (Wynchwood Consulting) a apporté son concours à la conception de l'ouvrage, tandis que Diane Binder (Trémolet Consulting) a mené les recherches initiales et mis en forme la seconde partie du rapport. Pour finir, les auteurs expriment leur reconnaissance à Peregrine Swann (OMS) pour ses remarques et sa relecture.

Le rapport a été examiné et commenté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la biodiversité, l'eau et les écosystèmes lors de sa réunion de mars 2011.

Table des matières

Abréviations et acronymes 11

Résumé 13

Introduction 23

Aperçu général 23
Structure du rapport 24

Partie I. Financement des services d'eau et d'assainissement – principaux enjeux

Chapitre 1. **Quels sont les avantages de l'investissement dans les SEA ?** 29

Détermination des investissements nécessaires dans les SEA 30
Estimation des avantages des investissements dans les SEA 33

Chapitre 2. **Situation actuelle des SEA et besoins d'investissement** 43

2.1. Situation actuelle et besoins d'investissement dans les pays de l'OCDE et dans les économies en transition 44
2.2. Situation actuelle et besoins d'investissement dans les pays en développement : réaliser les OMD 47

Chapitre 3. **D'où proviendront les fonds ?** 53

3.1. Réduction des coûts et amélioration de l'efficience. 55
3.2. Comblement du déficit de financement : dosage des 3T. 59
3.3. Financements destinés à assurer le relais : sources de financements remboursables 68
3.4. Contribution potentielle du secteur privé à la mobilisation des moyens de financement 79
3.5. Utiliser une planification financière stratégique 86

Partie II. Boîte à outils pour soutenir les politiques d'eau et d'assainissement

Chapitre 4. **Présentation des outils** 97

Chapitre 5. **La planification financière stratégique pour les SEA au niveau national ou régional – l'outil FEASIBLE** 101

5.1. Cadre général et justification 102
5.2. Description de la planification financière stratégique et de l'outil FEASIBLE 104
5.3. Cas d'utilisation 107
5.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre 107
5.5. Par où commencer ? 110

Chapitre 6. **Outil de planification financière destiné aux compagnies des eaux** 111

6.1. Cadre général et justification de l'élaboration de cet outil 112
6.2. Description de l'outil 113
6.3. Cas d'utilisation 115
6.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre 116
6.5. Par où commencer ? 116

Chapitre 7. **Outil de planification pluriannuelle des investissements destiné aux communes (MYIP)** 117

7.1. Cadre général et justification de l'élaboration de cet outil 118
7.2. Description de l'outil 119
7.3. Cas d'utilisation 120
7.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre 121
7.5. Par où commencer ? 122

Chapitre 8. **Lignes directrices relatives aux contrats-plans** 123

8.1. Cadre général et justification 124
8.2. Description de l'outil 125
8.3. Cas d'utilisation 126
8.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre 129
8.5. Par où commencer ? 129

Chapitre 9. **Indicateurs de performance des compagnies des eaux (IBNET)** 131

9.1. Cadre général et justification 132
9.2. Description de l'outil 133
9.3. Cas d'utilisation 134

9.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre 135
9.5. Par où commencer ? 135

Chapitre 10. **Infrastructures en eau et secteur privé : guide de l'OCDE pour l'action publique** 137

10.1. Cadre général et justification de l'élaboration de cet outil 137
10.2. Description de l'outil 138
10.3. Où a-t'il été appliqué ? 139
10.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre 141
10.5. Par où commencer ? 143

Bibliographie 145

Figures

Figure 1.1 Chaîne de valeur des services d'eau et d'assainissement durables . . 30
Figure 1.2 Impacts des investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement sur la mortalité à Marseille (France) 34
Figure 1.3 Courbe des avantages procurés par les services d'eau et d'assainissement 39
Figure 3.1 Sources de financement des SEA 54
Figure 3.2 Volume et part de l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement. . . 66
Figure 3.3 L' Évolution de l'investissement dans des projets de partenariat public-privé dans les pays développés, 1991-2009. 84
Figure 3.4 Besoins de trésorerie annuels et ressources financières disponibles dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la République de Moldova (2006) 88
Figure 5.1 Structure de l'outil FEASIBLE 106
Figure 5.2 Comparaison entre les dépenses nécessaires et les redevances d'utilisation recouvrées en Arménie (en millions AMD) 106
Figure 6.1 Présentation du modèle FPTWU 114
Figure 6.2 Architecture du modèle FPTWU. 114
Figure 7.1 Procédure d'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement. 120
Figure 9.1 Présentation des séries de données IBNET 134

Tableaux

Tableau 1.1 Principaux avantages de la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement 35
Tableau 2.1 Prévisions de charges d'exploitation et de dépenses d'équipement dans les pays étudiés, 2010-29 (en milliards USD) 46

Tableau 3.1 Exemples de mécanismes financiers innovants dans le secteur de l'eau 74
Tableau 3.2 Typologie des accords contractuels entre l'administration publique (A) et le secteur privé (P) 83
Tableau 3.3 Déficit de financement (en millions USD par an) 90

Encadrés

Encadré 1.1 Protection des captages d'eau de New York (États-Unis) 38
Encadré 2.1 Le droit de l'homme à une eau de boisson salubre et non polluée et à l'assainissement 49
Encadré 3.1 Évaluation du déficit de financement en Afrique subsaharienne : le diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD) 89
Encadré 6.1 Mise en œuvre de l'outil FPTWU au sein de la compagnie des eaux de Bichkek (République kirghize) 115
Encadré 7.1 Mise en œuvre de l'outil de planification pluriannuelle des investissements dans la ville de Lutsk en Ukraine 121
Encadré 8.1 Contrat de location conclu avec Yerevan Djur en Arménie. 127
Encadré 8.2 Contrat de gestion de l'Armenia Water and Wastewater Company en Arménie. 128

Abréviations et acronymes

3T	Tarifs, taxes et transferts
ACA	Analyse coût-avantages
ACE	Analyse coût-efficacité
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
APD	Aide publique au développement
AVCI	Année de vie corrigée de l'incapacité
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAP	Consentement à payer
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DFID	Ministère du développement international (Royaume-Uni)
EM	Exploitation et maintenance
ENF	Eau non facturée
EOCAC	Europe orientale, Caucase et Asie centrale
ESI	*Economics of Sanitation Initiative* (Initiative dans le domaine de l'économie de l'assainissement)
EU	Union européenne
EUWI	Initiative de l'Union européenne dans le domaine de l'eau
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GLAAS	*Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water* (Évaluation annuelle sur l'assainissement et l'eau potable dans le monde)

GPOBA	*Global Partnership for Output-Based Aid* (Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats)
IBNET	*International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities* (Réseau international d'analyse comparative des services publics de l'eau et de l'assainissement)
JBIC	Banque japonaise pour la coopération internationale
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PCS	Programme commun de surveillance (OMS-UNICEF)
PEA	Programme pour l'eau et l'assainissement
PFI	Petits fournisseurs indépendants
PPIAF	*Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (Mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé)
PPP	Partenariats public-privé
PSP	Participation du secteur privé
RAC	Ratio avantages-coûts
RIC	Recouvrement intégral des coûts
SEA	Services d'eau et d'assainissement
SNPC	Système de notification des pays créanciers
USD	Dollar des États-Unis

Résumé

L'investissement nécessaire pour fournir durablement des services d'eau et d'assainissement (SEA) est considérable, compte tenu notamment des ressources financières requises pour exploiter et entretenir les infrastructures, étendre leur couverture et placer la prestation de services au niveau des attentes sociales et environnementales actuelles. Les avantages qui en découlent pour la société dans son ensemble sont également substantiels. Cependant, la plupart des systèmes ne bénéficient pas d'un financement suffisant, avec des conséquences effroyables pour les utilisateurs des services d'eau et d'assainissement, et en particulier pour les plus pauvres d'entre eux. La fourniture durable de services d'eau et d'assainissement requiert une base financière solide et une planification financière stratégique si l'on veut que les ressources actuelles et futures soient proportionnées aux besoins d'investissement ainsi qu'aux charges d'exploitation et aux dépenses de maintenance des services.

Les SEA génèrent des avantages substantiels pour l'économie

Les services d'eau et d'assainissement (SEA) génèrent des avantages substantiels pour la santé humaine, pour l'économie dans son ensemble et pour l'environnement. L'accès à une eau de boisson potable et à l'assainissement réduit les risques sanitaires, libère du temps pour l'éducation et d'autres activités productives, et accroît la productivité de la main-d'œuvre. L'évacuation sans risque des eaux usées contribue à améliorer la qualité des eaux de surface, et produit des effets favorables sur l'environnement, en termes de fonctionnement des écosystèmes et de biodiversité par exemple, mais aussi sur d'autres secteurs économiques, tels que la pêche, l'agriculture et le tourisme, pour lesquels l'eau constitue une ressource essentielle.

Ces avantages sont en général bien supérieurs aux coûts de la fourniture des services et ils offrent une base solide à l'investissement dans ce secteur. L'OMS a ainsi estimé que des interventions en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène dans les pays en développement permettraient de réduire de près de 10 % la charge mondiale de morbidité. Les avantages sanitaires ne représentent toutefois qu'une petite partie des avantages globaux. L'OMS a estimé que la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à

l'assainissement pourrait générer des avantages d'une valeur proche de 84 milliards USD par an, soit un montant sept fois supérieur à celui des coûts. Ces avantages résulteraient pour les trois-quarts de gains de temps, le reste étant attribuable à un recul des maladies liées à l'eau.

Pour que ces avantages soient générés de manière durable, il faut investir dans un large éventail de services tout au long de la chaîne de valeur des SEA. La fourniture d'accès est généralement considérée comme la principale condition préalable (comme en témoigne la définition des Objectifs du Millénaire pour le développement, ou OMD) mais bien d'autres investissements doivent être effectués pour que cet accès soit assuré de manière durable. Ceux-ci couvrent un éventail allant de la protection des ressources en eau douce et de l'extension des capacités de stockage ou des réseaux de transport d'eau jusqu'aux investissements dans des infrastructures permettant une évacuation, un traitement ou une réutilisation sans risque des eaux usées. Une fois construites, les infrastructures doivent être entretenues et exploitées de manière satisfaisante, et leurs éléments doivent être remplacés en temps en et heure de manière à fournir un accès durable, abordable et fiable aux services d'eau et d'assainissement.

Dans la plupart des pays où le « déficit d'accès » reste important, la fourniture d'un accès aux services d'eau pourrait procurer des avantages substantiels, surtout si elle est associée à l'assainissement et à l'éducation à l'hygiène. L'efficacité-coût de ces investissements est élevée, en particulier pour les investissements à moindre coût tels que la promotion de l'hygiène ou l'assainissement sur site.

Dans les pays où « l'accès » n'est plus le problème principal, l'investissement dans les SAE est également essentiel pour perpétuer les avantages générés par les infrastructures existantes et pour atteindre un certain nombre d'objectifs environnementaux. Dans bien des pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC), par exemple, une forte détérioration des niveaux de service implique que « la possession d'un robinet d'eau ne garantit pas nécessairement un accès durable à une eau de boisson salubre ». La contamination croisée entre les réseaux de distribution d'eau et ceux d'assainissement, due à des niveaux élevés de fuite risque d'avoir de graves effets sur la santé publique. Dans la zone OCDE, les avantages de la généralisation du traitement des eaux usées peuvent être substantiels, bien que certains indices portent à croire qu'ils tendent à diminuer au-delà d'un certain point à mesure que l'on durcit les normes de traitement des eaux usées.

Les estimations de ces avantages à l'échelle mondiale peuvent certes être utiles pour prendre des mesures d'envergure planétaire, mais la tâche risque néanmoins de se révéler compliquée car l'ampleur de ces avantages peut être très variable selon les conditions locales et l'étalement dans le temps des investissements, entre autres facteurs. Toutefois, si l'accès à l'eau ne s'accompagne pas des investissements correspondants dans l'assainissement,

par exemple, il peut s'ensuivre des désavantages temporaires, car la fourniture de grands volumes d'eau peut entraîner au final la formation de nappes d'eau stagnante mélangée à des excréments et à d'autres types de déchets (tels que des eaux grises). L'assainissement sans un traitement approprié des eaux usées peut également générer des désavantages s'il transforme une pollution diffuse en une pollution ponctuelle.

Les investissements nécessaires pour générer ces avantages sont substantiels dans les économies de l'OCDE comme dans celles en développement

Des investissements substantiels sont nécessaires pour tirer les avantages espérés des SEA. Les principaux défis tiennent notamment à la nécessité d'élargir l'accès aux services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées (en particulier dans les pays en développement, mais également dans certains pays de l'OCDE), d'investir dans le remplacement et la maintenance des infrastructures vieillissantes et de traiter les sujets de préoccupation liés à la sécurité de l'eau et à l'environnement. À travers le monde, les problèmes rencontrés pour fournir l'accès à une eau salubre et à des systèmes d'assainissement sont exacerbés par une hausse de la demande liée à d'autres utilisations de l'eau, et ce en raison de divers facteurs, tels que la croissance démographique, les besoins en eau de l'agriculture pour la production alimentaire, l'accélération de l'urbanisation, la dégradation de la qualité de l'eau et l'incertitude grandissante quant à la disponibilité de cette ressource, potentiellement exacerbée par le changement climatique. Pour relever ces défis, il faudra, d'une part, réaliser d'importantes dépenses d'équipement pour financer de nouvelles infrastructures et investir de façon continue dans la maintenance, la réparation, la mise à niveau et l'exploitation des installations existantes.

En dépit d'importants équipements initiaux, les pays développés vont devoir engager d'énormes dépenses de modernisation et de mise à niveau de leurs systèmes. Les dépenses d'investissement globales nécessaires à la maintenance et au développement des infrastructures de SEA dans les pays de l'OCDE et dans les BRIC représentent d'après les estimations entre 0.35 et 1.2% de leur PIB. Ce chiffre correspond à un total des prévisions de besoins d'environ 780 milliards USD d'ici à 2015 et de 1 037 milliards USD d'ici à 2025, alors que l'estimation actuelle des dépenses dans les infrastructures de l'eau s'élève à 576 milliards USD par an.

Dans les économies en transition, la nécessité d'entretenir et de mettre à niveau l'infrastructure existante s'accompagne de besoins parfois considérables d'extension de la couverture et de la nécessité de s'atteler aux problèmes de mauvaise gouvernance, d'inefficience des institutions et de détérioration des équipements.

Dans les pays en développement, l'extension de l'accès doit demeurer une priorité essentielle. On obtient une large fourchette d'estimations des coûts de réalisation des OMD selon les hypothèses retenues en matière de types d'investissements. D'après le rapport GLAAS (ONU-Eau, 2010), les estimations à l'échelle mondiale des coûts de réalisation de la cible des OMD relatifs à l'eau potable et à l'assainissement varient de 6.7 milliards USD à 75 milliards USD par an, c'est-à-dire de 33.5 milliards USD à 375 milliards USD d'ici à 2015. Les allocations de fonds actuelles ne suffiront pas pour atteindre les OMD. D'après l'OCDE (2009a), il faudra grosso modo doubler le montant annuel des investissements.

Les tarifs sont une source de financement privilégiée, mais les budgets publics et l'APD auront également un rôle à jouer

Pour réduire le déficit de financement, les pays devront combiner plusieurs approches, comme celles consistant à réduire les coûts (en réalisant des gains d'efficience ou en se tournant vers des options de services moins onéreuses) ou à solliciter davantage les sources de financement classiquement utilisées pour combler ce déficit, à savoir les tarifs, les taxes et les transferts (communément appelés les « 3T »). Ils devront parfois aussi se procurer auprès du marché ou de sources publiques des financements remboursables (sous forme d'emprunts ou de l'émission d'obligations ou d'actions auprès du marché ou de sources publiques) susceptibles d'assurer le relais.

La manière dont ces diverses sources de financement pourraient être combinées devrait être définie sur la base des principes du recouvrement durable des coûts (RDC). Le RDC suppose que les futurs flux de trésorerie proviennent d'une combinaison des 3T), et que l'on s'appuie sur ce flux de recettes pour attirer des sources de financement remboursables – sous forme d'emprunts, d'obligations et d'actions, selon la situation locale. C'est là une différence fondamentale par rapport aux notions antérieures de recouvrement intégral des coûts (RIC), qui reposaient sur l'idée que les tarifs devraient être suffisants pour couvrir la totalité des coûts. En pratique, en particulier dans les pays pauvres où l'impératif d'un coût abordable constitue un obstacle de taille, le RDC a pour conséquence que des dépenses publiques seront souvent nécessaires pour compléter les recettes tirées des tarifs, du moins pendant une période de transition.

Chaque pays adoptera probablement un dosage différent de ces trois éléments pour financer ses besoins d'investissement dans les SEA. La plupart des pays ont recouru à des transferts publics (provenant soit de leur propre budget, soit de sources externes) pour financer le développement des SEA, en particulier pour les dépenses d'investissement. À mesure que les pays se développent et que leurs SEA deviennent plus matures, on constate en

général une transition vers une utilisation plus importante du financement commercial, remboursé par les flux de trésorerie croissants issus des redevances payées par les usagers (c'est-à-dire des tarifs). Ainsi, tandis que les tarifs représentent 90 % des flux financiers directs vers le secteur en France, ils n'atteignent que 40 % en Corée et 30 % au Mozambique, et se réduisent à 10 % en Égypte (OCDE, 2009d).

Le dosage des 3T retenu par chaque gouvernement peut avoir une grande incidence sur l'efficience des services. Aux États-Unis, par exemple, le passage d'un financement des dépenses d'équipement par des dons (dans les années 80) à un financement par des prêts bonifiés de longue durée à faibles taux d'intérêt (à partir des années 90) a considérablement amélioré l'efficience des investissements. Cela souligne l'importance de la planification financière stratégique, qui permet de trouver le bon équilibre entre ces 3T, d'atteindre les objectifs fixés en matière d'eau et d'assainissement, et d'augmenter la capacité d'endettement (OCDE, 2009a).

Tout effort de planification financière stratégique (PFS) devrait débuter par une évaluation des possibilités de générer des ressources financières en réduisant les coûts et en améliorant l'efficience des réseaux de distribution d'eau existants, car les sources d'inefficience sont souvent responsables d'importantes pertes au sein du secteur. La probabilité de bénéficier de ces gains est particulièrement élevée dans les pays en développement. Les choix matériels et technologiques peuvent également entraîner de grandes différences de coûts. À titre d'exemple, le coût par habitant du raccordement des foyers est plus de trois fois supérieur au coût d'une borne fontaine en Afrique et en Amérique latine.

Les tarifs peuvent constituer une importante source de recettes, bien que les possibilités d'augmentation des tarifs dépendent des contraintes de solvabilité. À de rares exceptions près, dans les pays de l'OCDE, les coûts d'exploitation sont globalement couverts par les tarifs mais la couverture des frais d'investissement est très variable. Les tarifs des SEA ne représentent qu'une faible part du revenu moyen des ménages dans les pays de l'OCDE (entre 0.2 % en Corée et 1.2 % en Pologne) bien que ces chiffres moyens occultent d'importantes variations, certaines régions souffrant d'une grande « pauvreté en eau ». Dans les pays en développement, il est beaucoup plus rare que les tarifs couvrent les coûts, même si les consommateurs pourraient dans bon nombre de cas se permettre de payer bien davantage. Par exemple, en Égypte, le montant moyen des redevances d'utilisation des SAE représente moins de 1 % des dépenses des ménages. Cependant, en bien des endroits, de graves problèmes tenant à l'impératif d'un coût abordable pour les ménages interdisent de nouvelles augmentations, à moins que des mesures de protection sociale ne soient introduites (OCDE, 2009a).

L'argent public représente encore une part non négligeable des recettes du secteur des SEA et devrait jouer un rôle important dans l'avenir prévisible. Cela est particulièrement vrai lorsque l'impératif d'un coût abordable pour les ménages constitue une importante préoccupation. Cependant, pour être efficientes et efficaces, les subventions doivent être prévisibles, transparentes et ciblées et dans l'idéal s'amenuiser au fil du temps. Les crédits publics disponibles sont certes limités par les contraintes budgétaires et par les multiples exigences des autres secteurs, mais il n'en existe pas moins des possibilités d'augmentation des dépenses financées par les budgets publics. En particulier, plusieurs pays en développement ne consacrent qu'une petite partie de leur PIB au secteur des services d'eau et d'assainissement. Parmi les pays couverts par l'enquête, le Burkina Faso est celui dont les dépenses en eau et en assainissement sont les plus élevées en pourcentage du PIB (soit, d'après les estimations, 3 % de son PIB), alors qu'au nombre des pays dont les dépenses dans ce secteur sont les plus faibles en pourcentage du PIB figurent le Sud Soudan, la Côte d'Ivoire, mais aussi les Philippines. Dans le contexte de la crise économique, les transferts fiscaux n'augmenteront que si les plans de relance sont ciblés sur l'eau.

L'aide publique au développement sous la forme de dons pourrait contribuer à *combler* le déficit de financement dans les pays en transition et en développement, tandis que les prêts à des conditions de faveur pourraient constituer un substitut ou un complément des financements remboursables fondés sur le marché qui aident à *pallier* le déficit de financement en assurant le relais. La part de l'APD consacrée aux services d'eau et d'assainissement varie selon les pays bénéficiaires. Dans certains, elle subventionne la plupart des investissements, tandis que dans d'autres, elle joue un rôle plus marginal. Elle est essentielle comme source de financement, mais aussi de développement des capacités dans les domaines de la fourniture et du financement des services d'eau. Elle peut également avoir un effet catalytique en réduisant les goulets d'étranglement (en particulier les contraintes liées aux capacités), en garantissant l'accès aux services des populations pauvres et en harmonisant et en alignant l'assistance sur les stratégies nationales. Après un fléchissement temporaire dans les années 90, l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement a fortement augmenté depuis 2001. En 2007-08, les engagements annuels d'aide en faveur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement ont atteint 7.4 milliards USD au total. Comme le note l'OCDE-CAD (2008), l'aide bilatérale dans le domaine de l'eau a progressé à un taux annuel moyen de 24 % sur la période 2002-06, tout comme l'aide multilatérale, qui s'est accrue de 21 % par an.

La manière dont l'APD est actuellement répartie pose problème, du fait que certains pays en reçoivent une part disproportionnée par rapport à leurs besoins, et en raison des déséquilibres entre les zones urbaines et les zones rurales au sein d'un même pays, par exemple. En période de crise

économique, l'APD risque d'être de plus en plus nécessaire pour combler la différence et un certain nombre d'organisations internationales ont de fait enregistré une demande croissante pour leurs services. Cependant, compte tenu des pressions croissantes sur les finances publiques dans les pays donneurs, les ressources totales d'APD consacrées au secteur n'augmenteront sans doute pas sensiblement, ce qui signifie que ces ressources rares devront être dépensées de manière stratégique, en faisant en sorte d'optimiser leur capacité de mobilisation et leur efficacité. Les domaines dans lesquels l'APD peut avoir un effet catalytique sont notamment l'appui du processus de planification financière, la garantie d'accès aux services pour les populations pauvres et le soutien de l'élaboration et de l'utilisation de mécanismes de gestion des risques susceptibles d'aider à attirer des fonds privés.

Des financements remboursables fondés sur le marché sont nécessaires pour couvrir les importantes dépenses d'investissement initiales

Le financement privé, désigné dans ce rapport par le terme de « financements remboursables fondés sur le marché », peut se présenter sous la forme d'un financement par l'emprunt (y compris par des prêts des banques commerciales ou d'institutions de microfinance, des obligations émises au travers des marchés de capitaux, ou encore du financement de projets) et d'un financement par participation au capital (des entreprises privées, des marchés de capitaux ou des fonds de capital-investissement). Dans les pays développés, le financement par l'emprunt a été la pierre angulaire de la plupart des investissements dans les infrastructures. Dans les pays en développement, les compagnies des eaux ont de tout temps eu recours aux prêts bancaires (en particulier des prêts à des conditions de faveur accordés par des institutions de développement) pour financer leurs investissements, mais d'autres formes apparaissent petit à petit dans quelques cas isolés, généralement dans des pays où les marchés de capitaux sont relativement développés, comme en Inde, au Brésil, aux Philippines ou en Afrique du Sud.

Il paraît improbable que le secteur privé fournisse de lui-même d'importantes ressources financières l'absence d'un environnement propice à l'activité économique. Les espoirs préalables que l'introduction de la participation du secteur privé dans la gestion des sociétés de SEA des pays en développement contribuerait à attirer des ressources financières dans le secteur ont été exaucés dans certains pays, mais pas dans la totalité d'entre eux. Par ailleurs, tout tend à montrer que le secteur privé maîtrise efficacement les coûts et assure des gains d'efficience, ce qui pourrait constituer une source majeure de réduction des coûts pour le secteur et un pas important dans le sens de la viabilité financière et de la solvabilité, en vue de renforcer la capacité du secteur à mobiliser des financements remboursables.

La planification financière stratégique et les autres outils de l'OCDE peuvent aider les gouvernements à aller de l'avant

La capacité de chaque source de financement à générer des fonds supplémentaires dépendra en grande partie de spécificités locales. Elle dépendra aussi de l'environnement général et de l'empressement des gouvernements à définir des objectifs réalistes et engager des réformes, de façon à améliorer l'efficience et la solvabilité des prestataires de services actuels.

Les pouvoirs publics doivent envisager le développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en se fixant des objectifs réalistes, tenant compte des ressources disponibles, et acceptés à l'issue d'un dialogue réunissant les parties intéressées (processus dit de « planification financière stratégique », ou PFS). Une planification financière stratégique doit être assurée dans le cadre d'une planification sectorielle plus large précisant les rôles et les responsabilités des organismes publics, les priorités sur le plan de l'action et les réformes législatives et règlementaires correspondantes afin de garantir qu'un train de mesures susceptible d'être financé de manière réaliste soit mis en œuvre.

Les pays dans lesquels la plupart des avantages sont encore à engranger, c'est-à-dire qui présentent le déficit d'accès le plus grand, sont aussi ceux où le déficit de financement est le plus frappant et sera le plus difficile à combler ou à pallier temporairement. Lorsque le déficit de financement reste important, les fonds publics (provenant du budget national ou de l'APD) pourraient éventuellement jouer un rôle déterminant en servant de levier pour l'obtention d'autres formes de financement et en permettant de protéger les pauvres. C'est là que des réformes visant à accroître l'efficacité de la fourniture de services et à réduire les dépenses d'investissement seraient particulièrement nécessaires.

Pour répondre aux besoins d'investissement et réussir à maintenir et à développer les services, le secteur de l'eau et de l'assainissement doit aborder la question du financement de multiples manières, en tirant le meilleur parti des gains d'efficience potentiels, en adaptant les objectifs et en combinant des fonds publics et privés. Pour y parvenir, les décideurs publics et les fournisseurs de services d'eau doivent s'engager dans un processus de planification stratégique, afin de déterminer les besoins à financer, les ressources supplémentaires qu'il est possible d'obtenir des sources existantes et les moyens d'améliorer le fonctionnement des services de façon à générer les gains d'efficience recherchés et à mobiliser des fonds extérieurs.

Il faut toutefois noter que les informations sur certaines de ces sources sont relativement fragmentaires, ce qui ajoute à la difficulté d'évaluer de manière fiable l'écart entre les besoins et les financements disponibles. On dispose par exemple de certaines données sur les dépenses des administrations

centrales et des donneurs externes, mais les dépenses des administrations infranationales et locales sont rarement agrégées au niveau national. En outre, le financement des services d'assainissement et d'hygiène étant souvent réparti entre plusieurs institutions, les données budgétaires relatives à ces postes sont plus rares que celles disponibles sur l'eau de boisson. Les informations sur les investissements du secteur privé (qu'ils proviennent des grands opérateurs privés, des prestataires informels ou des ménages, ou soient financés par des envois de fonds) sont notoirement difficiles à recueillir, alors que ces fonds pourraient constituer une importante source de financement pour le secteur.

Pour aider les gouvernements ainsi que les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement, l'OCDE (en collaboration avec d'autres organisations internationales) a élaboré divers outils, dont des outils de planification financière destinés aux administrations nationales et locales (tels que le modèle financier FEASIBLE ou l'outil de planification pluriannuelle des investissements présenté aux sections 5.1 et 5.3), ainsi qu'aux compagnies des eaux (à la section 5.2), des outils d'analyse comparative et de mesure des performances (tels qu'IBNET, à la section 5.5, ou les Lignes directrices relatives aux contrats-plans à la section 5.4) et une liste de contrôle pour l'action publique en matière de participation du secteur privé (section 5.6). Ces outils ont été testés et utilisés avec succès dans un certain nombre de pays de l'OCDE et de pays en développement. Ils se sont montrés aptes à fournir des analyses et des approches économiques propices à la rationalité des débats et des prises de décision et à la poursuite du programme de réformes.

Introduction

Aperçu général

Les avantages de l'investissement dans les services d'eau et d'assainissement (SEA) sont très substantiels. Pour préserver durablement la vie humaine, le développement économique et l'intégrité des écosystèmes, il est nécessaire de disposer d'une source d'eau adéquate et fiable. L'investissement dans l'eau potable et l'assainissement peut apporter des bienfaits considérables, avec des rapports avantages/coûts systématiquement supérieurs à 1. D'après le Programme commun de surveillance (PCS), environ 884 millions de personnes n'ont pas accès à de l'eau salubre et 2.6 milliards de personnes ne disposent pas d'installations d'assainissement de base. Approximativement 10% de la charge mondiale de morbidité pourraient être évités si l'on améliorait la qualité de l'eau, l'assainissement, l'hygiène et la gestion des ressources en eau. Les maladies liées à l'eau pèsent de manière disproportionnée sur les pays en développement et touchent en particulier les enfants de moins de 5 ans, chez lesquels 30% des décès sont dus à un accès inadéquat à l'eau et à l'assainissement. Les eaux usées provenant des usages industriels et domestiques sont souvent rejetées dans l'environnement sans traitement ou après un traitement insuffisant, avec des répercussions considérables sur les eaux de surface et les écosystèmes associés ainsi que sur les activités économiques qui utilisent ces ressources.

L'investissement nécessaire pour produire de tels avantages est également énorme. D'après de précédentes estimations de l'OCDE, les besoins d'investissement dans le secteur de l'eau relèguent au second plan les besoins d'investissement dans les autres secteurs infrastructurels dans les pays développés comme dans ceux en développement. Pourtant, le secteur manque toujours terriblement de ressources et souffre d'un important déficit de financement d'après les estimations, surtout dans les pays les moins développés, où le problème de l'élargissement de l'accès se pose avec une acuité particulière.

Ce déficit pourrait être réduit de différentes manières, à commencer par une diminution des charges d'exploitation, par des gains d'efficience et par des options d'investissement à moindre intensité de capital. Il sera nécessaire d'augmenter les « 3T » (tarifs, taxes et transferts) pour combler le déficit.

Les financements remboursables disponibles sur le marché (c'est-à-dire les prêts commerciaux, les obligations et les actions) pourraient également être davantage exploités, par une utilisation judicieuse de l'innovation financière (et dans certains cas, le recours à des fonds publics pour démultiplier la capacité de mobilisation de fonds privés), encore que certaines de ces innovations risquent de ne concerner qu'un petit sous-ensemble de pays.

À court ou moyen terme, une planification financière stratégique sera donc nécessaire pour déterminer la combinaison de mesures et de sources de financement la plus à même de fournir les ressources indispensables à la poursuite de l'exploitation, de la maintenance et du développement de services aussi vitaux.

Ce rapport propose une vue d'ensemble complète des principaux enjeux du financement des services d'eau et d'assainissement, et il présente un certain nombre d'approches et d'outils élaborés par l'OCDE pour aider les décideurs et le personnel de terrain dans ce domaine. Ce rapport est axé sur le financement des SEA, et non sur le secteur de l'eau dans son ensemble[1].

Structure du rapport

Ce rapport se compose de deux grandes parties : la ***partie I*** propose une vue d'ensemble complète des principaux enjeux du financement des services d'eau et d'assainissement, tandis que la ***partie II*** présente un certain nombre d'approches et d'outils élaborés par l'OCDE pour aider les décideurs et le personnel de terrain dans ce domaine.

La *partie 1* s'articule en trois chapitres, comme suit :

Le ***chapitre 1*** identifie les investissements nécessaires pour construire, exploiter et maintenir les infrastructures requises pour fournir des services durables d'eau et d'assainissement. Il examine ensuite les avantages substantiels que génèrent les SEA pour la santé humaine, pour l'économie dans son ensemble et pour l'environnement. L'accès à une eau de boisson potable et à l'assainissement réduit les risques sanitaires, libère du temps pour l'éducation et d'autres activités productives, et accroît la productivité de la main-d'œuvre. L'évacuation sans risque des eaux usées contribue à améliorer la qualité des eaux de surface et produit des effets favorables sur l'environnement, en termes de fonctionnement des écosystèmes et de biodiversité par exemple, mais aussi sur d'autres secteurs économiques, tels que la pêche, l'agriculture et le tourisme, pour lesquels l'eau constitue une ressource essentielle. Ces avantages sont en général bien supérieurs aux coûts de la fourniture des services et offrent une base solide à l'investissement dans ce secteur.

Le ***chapitre 2*** évalue la situation actuelle des SEA et examine les besoins d'investissement, détermine les sources de financement et mesure les déficits

de ressources financières qui font obstacle à la réalisation des cibles fixées par la communauté internationale. Dans la zone OCDE et les autres pays, les besoins d'investissement sont considérables et ont peu de chances d'être satisfaits si l'évolution présente se poursuit. Cette question prend une acuité particulière dans le contexte de la crise financière et économique actuelle qui perturbe les sources de financement des investissements publics comme privés.

Le ***chapitre 3*** examine d'où les fonds vont provenir, en s'intéressant notamment à une combinaison de gains d'efficience, d'ajustement des cibles et de ressources financières supplémentaires. À long terme, l'augmentation des « 3T » (tarifs, taxes et transferts) serait le moyen le plus pérenne de combler le déficit de financement. Toutefois, dans l'intervalle, des financements remboursables seront probablement nécessaires pour assurer le relais. Le secteur devra faire preuve d'innovation pour mobiliser ce type de financements car, jusqu'à présent, il n'a jamais semblé très attrayant aux yeux des investisseurs, surtout en comparaison d'autres secteurs infrastructurels.

La ***partie 2*** décrit et évalue les outils élaborés par l'OCDE pour faire face aux enjeux du financement examinés dans la première partie.

Le ***chapitre 4*** expose de quelle manière la boîte à outils ainsi constituée peut aider les pouvoirs publics et les acteurs du secteur de l'eau à améliorer leurs politiques et leurs pratiques.

Le ***chapitre 5*** fournit une courte description de chacun des outils, en adoptant un schéma standard. Les outils présentés dans cette section sont les suivants :

- planification financière stratégique au niveau national ou régional – l'outil FEASIBLE ;
- outil de planification financière des compagnies des eaux ;
- outil de planification pluriannuelle des investissements destiné aux communes ;
- lignes directrices relatives aux contrats-plans ;
- indicateurs de performance des compagnies des eaux (IBNET) ;
- Participation du secteur privé – Guide de l'OCDE pour l'action publique.

Note

1. Un rapport connexe de l'OCDE [OCDE (2011), Financing Water Resources Management, Paris] examine les questions liées au financement de la gestion intégrée des ressources en eau.

Partie I

Financement des services d'eau et d'assainissement – principaux enjeux

Chapitre 1

Quels sont les avantages de l'investissement dans les SEA ?

Ce chapitre identifie les types d'investissements nécessaires pour fournir des SEA et présente les données disponibles sur l'ordre de grandeur des avantages générés par ce type de services. Ces avantages sont en général bien supérieurs aux coûts de la fourniture des services et ils offrent une base solide à l'investissement dans ce secteur.

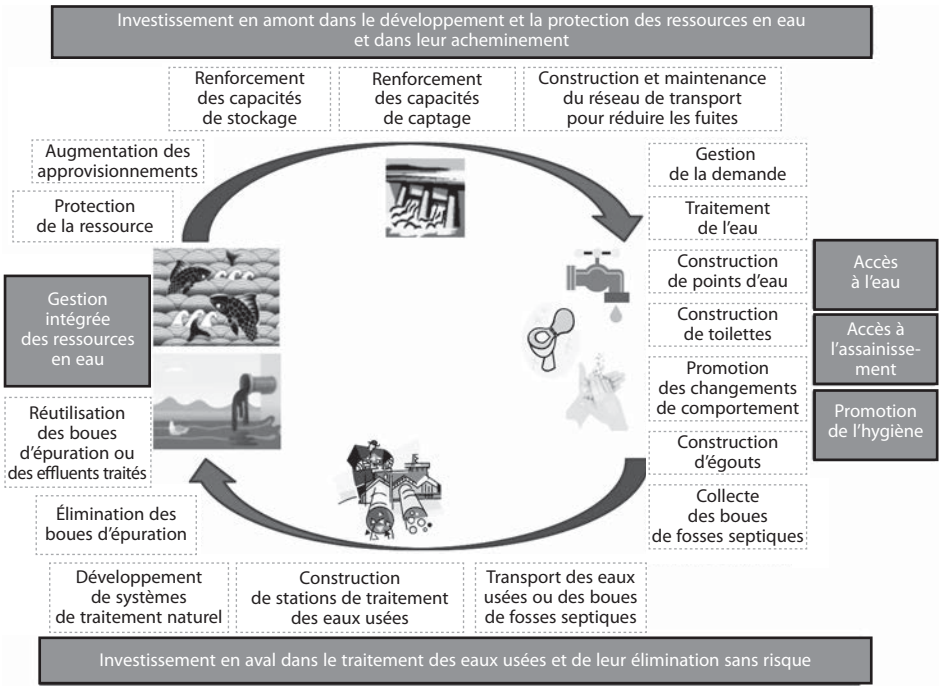
Détermination des investissements nécessaires dans les SEA

Quels sont les investissements nécessaires ?

Ce rapport examine les investissements nécessaires pour assurer une offre durable de SEA sur l'ensemble de la « chaîne de valeur » de ces services, comme le montre la figure 1.1.

La fourniture d'accès est généralement considérée comme la principale condition préalable pour procurer des SEA. L'accès aux services d'eau peut se faire au moyen d'un puits ou d'une pompe manuelle, ou encore par l'intermédiaire d'un réseau d'alimentation. Dans ce dernier cas, l'eau peut être distribuée par un raccordement au niveau du foyer (dans la maison ou dans la cour) ou un raccordement public, sous forme de bornes-fontaines ou de robinets publics. Les investissements nécessaires vont du creusement d'un puits et de son maintien en bon état de fonctionnement à la construction de réseaux d'acheminement et de distribution d'eau, ainsi que des installations d'épuration associées.

Figure 1.1. **Chaîne de valeur des services d'eau et d'assainissement durables**



Source : OCDE (2011), *Bénéfices liés aux investissements dans l'eau et l'assainissement : perspectives de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Pour que l'eau fournie réponde aux normes de qualité adéquate (définies à partir des directives de l'OMS pour l'eau de boisson), il convient de la traiter de façon à en éliminer les matières en suspension, les bactéries, les algues, les virus, les champignons, les substances minérales et les polluants chimiques dus à l'activité humaine, en particulier les engrais. Le traitement n'est généralement pas réalisé sur place, mais à la source, bien qu'il puisse aussi être nécessaire au point d'utilisation (au niveau des foyers, par exemple), car l'eau peut être recontaminée pendant le transport ou le stockage. Entre autres exemples de techniques de traitement de l'eau, citons la filtration, la chloration, la floculation, la désinfection solaire, l'ébullition et la pasteurisation.

D'après le Programme commun de surveillance (PCS) associant l'OMS et l'UNICEF, « l'assainissement est généralement défini comme la fourniture d'installations et de services permettant d'évacuer sans risque les excréments humains. L'assainissement renvoie également au maintien de bonnes conditions d'hygiène grâce à des services tels que le ramassage des ordures et de l'évacuation des eaux usées ». La fourniture d'accès implique généralement d'investir dans le premier segment de la chaîne de valeur de l'assainissement, c'est-à-dire à organiser le confinement des excréments humains. Il existe deux principaux types d'installations de collecte de ces excréments : les systèmes d'assainissement sur place (toilettes sèches ou latrines améliorées à fosse ventilée) et les systèmes d'assainissement reposant sur un réseau, avec ou sans épuration des effluents collectés.

La promotion de l'hygiène est essentielle pour que l'accès aux services d'eau et d'assainissement puisse procurer des avantages. Elle comprend la fourniture de points d'eau pour se laver les mains, l'éducation à l'hygiène et à la santé et l'encouragement à l'adoption de certaines pratiques telles que le lavage des mains aux moments importants, l'exclusion des animaux de la cuisine, une gestion adéquate des excréments des enfants et un stockage correct de l'eau de boisson du ménage.

Il est nécessaire d'investir aussi bien en aval qu'en amont de cet accès pour assurer des services viables. L'investissement en amont dans la gestion des ressources est déterminant pour assurer durablement la fourniture d'une eau de qualité en quantité suffisante tout en limitant les effets défavorables sur d'autres utilisations de l'eau. En aval de la fourniture d'accès, il est nécessaire d'investir dans la collecte, le stockage sans risque ou encore le traitement et l'évacuation des eaux usées, pour faire en sorte que leur rejet dans l'environnement soit contrôlé de manière adéquate et pour préserver la qualité des ressources en eau. Le recyclage et la réutilisation des eaux usées traitées peuvent également réduire la quantité d'eau consommée et générer des produits dérivés susceptibles d'être utilisés pour l'agriculture ou la production d'énergie.

Les SEA nécessitent en général des investissements initiaux considérables dans des équipements à longue durée de vie, qui peuvent procurer des avantages pendant plusieurs décennies s'ils sont correctement entretenus. L'essentiel des investissements concerne des installations souterraines (en particulier des canalisations), ce qui complique considérablement la surveillance de l'état des équipements. Le matériel relativement simple, comme des pompes manuelles, peut également se détériorer en l'absence de systèmes durables destinés à assurer les réparations et la maintenance courantes. Pour préserver les incitations à une prestation de services efficiente, il est donc crucial d'investir dans les aspects « immatériels » propres au secteur, en parallèle des investissements matériels. À l'échelle du secteur, il peut s'agir d'améliorer la gouvernance générale, de mener des réformes tarifaires ou d'introduire des incitations à accroître les performances (voir la section 3.1 ci-après relative à la nécessité de gagner en efficience et de faire baisser les coûts afin de réduire le déficit de financement du secteur).

À qui appartient-il d'investir ?

Les investisseurs dans les services d'eau et d'assainissement diffèrent selon le type de service fourni. Pour les tous premiers niveaux de service, tels que les puits, les forages ou les installations sanitaires sur place, les principaux bailleurs de fonds sont les ménages. Au-delà, les services sont généralement assurés par un « prestataire » externe. L'organisation de l'offre de services d'eau et d'assainissement varie largement d'un pays à l'autre, et les fournisseurs des services d'eau ont des besoins de financement et des profils de risque différents. Dans environ 90 % des cas, les services d'eau formels sont fournis par des entités publiques, qui peuvent englober, entre autres, des entreprises d'État, des collectivités locales, des entreprises municipales ou des sociétés de patrimoine. Les ministères et les organismes d'État sont également les principaux investisseurs dans les aspects immatériels et les mesures d'accompagnement du secteur.

Les **services d'eau sont généralement fournis à l'échelon local car** l'eau distribuée et les eaux usées évacuées sur de longues distances représentent des volumes importants et leur transport est une activité coûteuse. De plus, les réseaux de transport intégrés, tels que ceux qui existent pour l'électricité ou le gaz, sont rarement justifiés. C'est pourquoi la plupart des fournisseurs des services d'eau ont initialement été constitués au niveau municipal. Cependant, au fil des ans, les réformes structurelles du marché dans le secteur de l'eau ont oscillé entre des décentralisations, découlant parfois de processus plus larges de décentralisation à l'échelle du pays, et un certain degré de consolidation (pour atteindre une échelle opérationnelle plus efficiente). Dans certains pays, en particulier de la zone OCDE, les pressions pour l'obtention d'économies d'échelle dans l'offre de services ont conduit à un certain degré

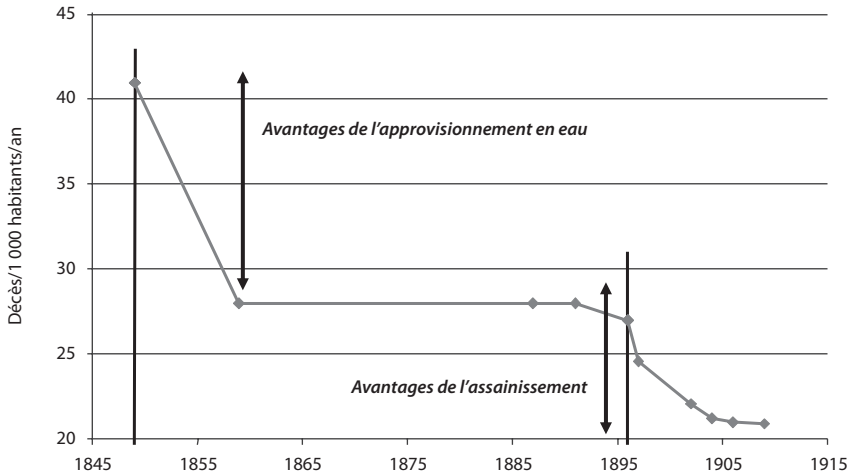
de consolidation, via la création de communautés de communes (comme en France, en Italie ou en Espagne) ou de prestataires régionaux, voire nationaux, (comme les compagnies de bassin en Angleterre et au Pays de Galles, les compagnies régionales au Portugal et en Italie, les compagnies d'État au Brésil ou les compagnies nationales en Afrique de l'Ouest). Dans les pays en développement, les SEA ont été progressivement décentralisés depuis le début des années 90, ce qui signifie qu'actuellement la majorité des fournisseurs du secteur tendent à opérer au niveau local. Bien souvent, ces autorités décentralisées ont dû se battre pour asseoir leur réputation de solvabilité et obtenir ainsi l'accès aux financements sur leur propre capacité financière[1].

Comme nous l'examinerons dans le reste de ce rapport, toutes ces entités peuvent se procurer des financements auprès de diverses sources (sous forme de tarifs, de transferts, d'aide publique au développement ou de financements remboursables, en particulier). Toutefois, les différences de structure capitalistique ou d'échelle opérationnelle peuvent avoir une incidence importante sur le type de financement susceptible d'être mobilisé et sur son coût.

Estimation des avantages des investissements dans les SEA

Les avantages procurés par la fourniture de SEA de base sont considérables et bien supérieurs aux coûts. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces avantages ont été recueillis depuis la fin du XIXe siècle jusqu'à la fin du XXe siècle au moment où les infrastructures de base du secteur de l'eau et de l'assainissement ont été étendues pour atteindre de vastes pans de la population. À Marseille (France), l'approvisionnement en eau a ainsi constitué un important obstacle au développement de la ville au début du XIXe siècle. En 1834, une sécheresse catastrophique a fait chuter la quantité d'eau disponible de 75 litres par habitant et par jour à 1 litre par habitant et par jour et a déclenché une épidémie de choléra. Cela a à son tour abouti à la construction d'un canal en vue d'amener l'eau, ce qui a permis de porter l'approvisionnement en eau à 370 litres par jour après son achèvement en 1848. L'accroissement de la quantité d'eau disponible a permis de réduire sensiblement la mortalité, qui n'en est pas moins restée à l'époque bien plus élevée que dans les autres villes françaises (28 décès / 1000 habitants contre 9/1000 à Paris à la même époque). L'accroissement de l'approvisionnement en eau impliquait également une augmentation des volumes d'eau sale : ce n'est qu'après que d'ambitieux ouvrages d'épuration des eaux d'égout ont été achevés et que les ménages ont été raccordés au tout-à-l'égout que les taux de mortalité ont sensiblement diminué. Bien que l'attribution des causalités soit toujours un exercice périlleux, la figure 1.2 montre une claire corrélation entre une réduction de la mortalité et l'étalement dans le temps des investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Figure 1.2. **Impacts des investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement sur la mortalité à Marseille (France)**



Source : AESN (2007), « Bénéfices de l'assainissement », Rapport d'étude AESN, February 2007, Seine Normandie, France.

En France, la longueur totale des réseaux d'approvisionnement d'eau est globalement passée d'environ 25 000 km en 1940 à plus de 800 000 km en 2004 (Smets, 2008). En 1954, 27 % seulement de la population française disposait de toilettes à l'intérieur des logements, contre 98 % actuellement, et les trois-quarts des stations de traitement en exploitation en 2009 ont été construites après les années 90 (bien que les plus grandes d'entre elles soient généralement plus anciennes). Aux États-Unis, le recours à la chloration et à la filtration de l'eau dans 13 grandes villes au début du XXe siècle a entraîné un net recul de la mortalité, avec un taux de rentabilité sociale de 23 pour 1 et une valeur par personne-année gagnée grâce à l'eau salubre de 500 USD environ en dollars de 2003[2].

Dans les pays en développement, l'OMS a estimé que des interventions en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène permettraient de réduire de près de 10 % la charge mondiale de morbidité. Les enfants sont les plus touchés : 20 % des années de vie corrigées de l'incapacité (AVCI)[3] chez les enfants de moins de 14 ans et 30 % des décès d'enfants de moins de 5 ans sont imputables à l'inadéquation de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène.

Les avantages sanitaires découlant d'un accès amélioré à l'assainissement et à l'hygiène semblent particulièrement importants, suivis de ceux que procure un accès amélioré à des sources d'eau pure. S'agissant de l'eau, un faisceau d'indices raisonnables tend à montrer que la quantité d'eau fournie joue un rôle primordial (en particulier dans l'adoption de pratiques d'hygiène

de base) si l'on veut en tirer des avantages sanitaires et qu'elle peut être plus déterminante que la qualité de l'eau, qui est également importante.

Dans les pays en développement, l'OMS a estimé que la réalisation des OMD portant sur l'eau et l'assainissement pourrait produire des retombées positives estimées à 84 milliards USD par an, soit un rapport avantages/coûts de 7 pour 1[4]. Comme le montre le tableau 1.1, les trois quarts de ces avantages découleraient de gains de temps, les personnes n'ayant plus à parcourir de longues distances pour aller chercher de l'eau ni à faire la queue pour se servir à la source[5]. La plupart des autres avantages proviennent du recul des maladies d'origine hydrique comme la diarrhée, le paludisme ou la fièvre dengue, estimés soit en termes d'économies réalisées sur les soins de santé, soit en termes de gains de productivité.

En outre, les SEA procurent un certain nombre d'avantages non économiques, certes difficiles à quantifier, mais d'une grande valeur pour la dignité, le statut social, la propreté et le bien-être général des personnes concernées. Plus généralement, l'adéquation des services d'eau et d'assainissement semble être un

Tableau 1.1. **Principaux avantages de la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement**

Type d'avantages	Décomposition	Valorisation
Gains de temps	• 20 milliards de journées de travail par an	63 milliards USD par an
Gains de productivité	• 320 millions de journées de production gagnées par an dans la tranche d'âge des 15-59 ans • 272 millions de journées de fréquentation scolaire par an • 1.5 milliard de journées en bonne santé par an chez les enfants de moins de 5 ans	9.9 milliards USD par an
Économies en soins de santé		7 milliards USD par an pour les organismes de santé 340 millions USD par an pour les personnes
Valeur liée aux décès évités, calculée à partir des gains futurs actualisés		3.6 milliards USD par an
Valeur totale des avantages		**84 milliards USD par an**

Source : Prüss-Üstün *et al.*, 2008, *Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health*, World Health Organization, Geneva, 2008, based on an evaluation by Hutton and Haller (2004).

moteur clé de la croissance économique (y compris des investissements par les sociétés qui ne peuvent se passer de ce type d'installations pour leurs processus de production et leurs travailleurs).

La collecte et le traitement des eaux usées peuvent offrir des avantages sanitaires et environnementaux, avec des retombées pour d'autres secteurs économiques, tels que l'agriculture, la pêche, le tourisme ou l'industrie. Les avantages de la collecte des eaux usées et la protection contre les contaminations qui en résulte sont évidentes pour la plupart des individus. Par contre, les avantages du traitement des eaux usées paraissent moins évidents aux individus (comme c'est bien souvent le cas avec les biens publics) et ils sont plus difficiles à évaluer en termes monétaires. Cela explique qu'il ait fallu davantage de temps pour parvenir à un consensus sur la nécessité de développer ce type d'infrastructures ainsi que des systèmes d'élimination sans risques des résidus qu'elles génèrent. Le coût relativement élevé de telles interventions a sans doute également eu une influence. Aux États-Unis, la loi sur la qualité de l'eau (*Clean Water Act*) de 1972 a constitué une base juridique importante pour le développement des stations d'épuration. En Europe, c'est par l'adoption en 1991 de la Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires que l'Union européenne a apporté une réponse politique au problème croissant du rejet d'eaux usées non traitées dans le milieu aquatique.

Tous les effets positifs du traitement des eaux usées procèdent d'une amélioration de la qualité des eaux par l'élimination de différentes substances polluantes. Cette amélioration offre des avantages en cas de prélèvement (par exemple, pour l'alimentation en eau des communes ou encore pour l'agriculture irriguée, l'abreuvement du bétail et les processus industriels) tout comme en cas d'utilisation du milieu aquatique lui-même (utilisation sans consommation de l'eau au cours d'activités comme la natation, la navigation ou la pêche).

Le traitement des eaux usées peut avoir un effet bénéfique sur l'environnement et les activités économiques qui en dépendent. En Mer noire, par exemple, la dégradation de la qualité de l'eau due à l'eutrophisation a conduit à une augmentation importante de la concentration d'algues qui a perturbé la vie aquatique. La quantité de poissons morts a été estimée à environ 5 millions de tonnes entre 1973 et 1990, soit une perte approximative de 2 milliards USD. La qualité de l'eau est également un facteur essentiel pour certaines activités touristiques, et le traitement des eaux usées a donc un rôle à jouer à cet égard. Dans la plupart des pays, le non-respect de certaines normes applicables aux eaux de baignade entraîne l'interdiction d'utiliser les plages et les lacs concernés à des fins de loisirs et influe donc fortement sur l'économie locale du tourisme. Ainsi, en Normandie (France), on estime que l'interdiction de la baignade sur 40 % des plages du littoral provoquerait une baisse immédiate de 14 % de l'ensemble des séjours, soit un manque à gagner de 350 millions EUR par an et la perte potentielle de 2 000 emplois locaux.

Les effets positifs sur l'immobilier se sont révélés tout aussi considérables. La valeur immobilière des biens situés aux abords de masses d'eau augmente quand des mesures de traitement des eaux usées garantissent un certain niveau de qualité de ces eaux. Plusieurs études montrent que cette plus-value est comprise entre 11 et 18 % par rapport à des biens se trouvant à proximité de masses d'eau de mauvaise qualité.

Enfin, les eaux usées ayant subi un traitement adéquat peuvent être réutilisées. Il est également possible de produire des engrais actifs pour l'agriculture ou du biogaz à partir des matières fécales et des urines. Des méthaniseurs peuvent ainsi être construits pour exploiter les déjections animales et humaines et produire un gaz combustible propre et incolore similaire au gaz de pétrole liquéfié (GPL), qui peut être utilisé pour la cuisine ou l'éclairage, sans fumée de combustion ou presque. Une étude de Winrock International portant sur un programme mené auprès de ménages d'Afrique subsaharienne et qui intégrait la production de biogaz, la construction de latrines et l'éducation à l'hygiène a permis de conclure que le taux de rendement économique dudit programme était de 178 % et son taux de rendement financier de 7.5 %[6]. Les boues issues des stations de traitement des eaux usées peuvent également être mélangées avec les ordures municipales biodégradables. Toutefois, pour que ces projets deviennent économiquement viables, il faudrait opérer à grande échelle et ramasser les ordures de plusieurs centaines de milliers de personnes.

Il existe très peu d'évaluations globales, à l'échelle d'une économie, des avantages résultant des améliorations apportées à la qualité de l'eau. L'Agence de protection de l'environnement des États-Unis a estimé que les avantages nets découlant de la législation relative à la pollution de l'eau sur les 30 dernières années se sont chiffrés à 11 milliards USD par an dans le pays, soit environ 109 USD par ménage. En Asie du Sud-Est, le Programme pour l'eau et l'assainissement estime que, faute d'un assainissement adéquat, le Cambodge, l'Indonésie, les Philippines et le Vietnam perdent une somme globale de 2 milliards USD par an sous la forme de coûts financiers directs (0.44 % de leur PIB cumulé) et d'un manque à gagner économique de 9 milliards USD (2 % de leur PIB cumulé). Les pertes financières incluent les variations des dépenses des ménages et des administrations publiques, ainsi que les impacts susceptibles d'entrainer des pertes de revenus réels pour les ménages (telles que les pertes de temps pour des raisons de santé ayant des répercussions sur le revenu des ménages) ou les entreprises (telles que celles du secteur de la pêche). Les coûts économiques incluent les coûts financiers et leurs conséquences à long terme (diminution du nombre d'enfants scolarisés et de leur degré d'instruction, perte de membres de la population active pour cause de décès prématuré, perte de terres utilisables, ou encore pertes touristiques, par exemple) (Hutton et al., 2008).

La protection de la qualité de la ressource et l'équilibre entre l'offre et la demande en vue d'assurer la sécurité et la fiabilité des approvisionnements en eau sont essentiels pour tirer des avantages durables des SEA*[7]*. Pour fiabiliser et pérenniser la fourniture des services d'approvisionnement en eau, il est essentiel que la matière première, l'eau pure, soit protégée et gérée de façon appropriée. Cet aspect sera de plus en plus important en raison des pressions grandissantes exercées sur la ressource par la croissance économique et démographique, mais aussi du fait des répercussions potentielles du changement climatique sur le cycle de l'eau.

La protection des captages d'eau et la réduction de la pollution des ressources en eau permettent aux utilisateurs finals d'obtenir des avantages comparables à ceux décrits concernant l'accès à une eau salubre. En outre, la protection directe des ressources en eau à la source grâce à une limitation de la pollution dans les zones de captage offre aussi des bénéfices indirects, car elle permet d'éviter certains coûts (d'investissement et de traitement) et peut s'avérer globalement plus économique, comme le montre l'encadré 1.1. De plus en plus, les pays prennent conscience de l'utilité d'aborder la gestion des ressources en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique, en tenant compte du fait qu'il est généralement moins onéreux de diminuer la pollution à la source que de traiter l'eau avant de la distribuer aux consommateurs.

Encadré 1.1. **Protection des captages d'eau de New York (États-Unis)**

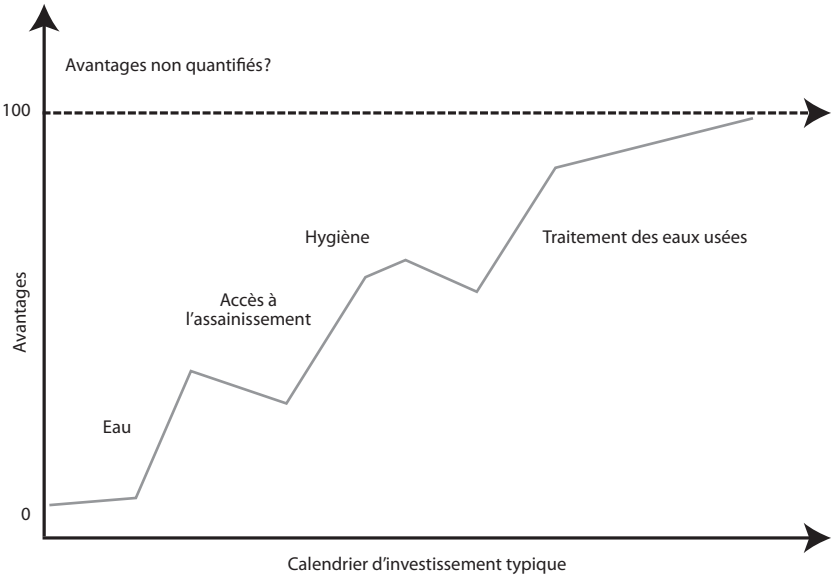
Le cas le plus célèbre d'avantages liés à la protection des captages d'eau vient de New York. Une nouvelle réglementation relative à l'eau de boisson exigeait des compagnies des eaux qu'elles filtrent leurs approvisionnements en eau de surface, à moins de pouvoir prouver qu'elles avaient pris d'autres mesures, y compris des mesures de protection des bassins hydrographiques, pour éviter une pollution dangereuse de l'eau. Face au choix qui s'offrait entre la fourniture d'une eau propre grâce à une nouvelle station de purification, et la gestion du bassin versant, la ville de New York est parvenue à la conclusion que cette dernière solution était la plus efficace par rapport à son coût. Alors que le coût de la nouvelle station de purification était évalué entre 6 et 8 milliards USD, on estimait que les efforts de protection du bassin hydrographique, y compris l'acquisition des terrains stratégiques pour le protéger et diverses autres mesures destinées à réduire les sources de contamination, coûteraient seulement 1.5 milliard USD environ, soit quatre à cinq fois moins. La ville de New York a donc opté pour la seconde solution, qui privilégiait l'investissement dans le capital naturel plutôt que dans la construction d'installations.

Source : Salzman (2005), tel que présenté dans le rapport de l'OCDE (2010b).

Pour assurer un approvisionnement en eau fiable, il convient d'équilibrer l'offre et la demande. Le degré de certitude de la fourniture d'eau est un facteur important pour déterminer l'avantage tiré par les utilisateurs du service et influe grandement sur le consentement à payer de ceux-ci. Une plus grande fiabilité de l'approvisionnement en eau évite aux ménages d'avoir à constituer des stocks en prévision d'éventuelles pénuries et entraîne donc des économies. Elle constitue également un paramètre important des activités économiques (celles des industries, mais aussi de l'agriculture et des services) qui utilisent cette ressource dans leurs processus ou comme un intrant non substituable.

L'ampleur globale des avantages procurés par les SEA peut varier considérablement selon le niveau de développement du secteur. La figure 1.3 représente les flux d'avantages découlant d'un programme d'investissement standard.

Figure 1.3. **Courbe des avantages procurés par les services d'eau et d'assainissement**



Source : OCDE (2011), *Bénéfices liés aux investissements dans l'eau et l'assainissement : perspectives de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Dans la plupart des pays où le « déficit d'accès » reste important, la fourniture d'un accès aux services de l'eau est considérée comme une priorité, et peut indubitablement offrir des avantages substantiels, surtout si elle est associée à une éducation à l'hygiène. Toutefois, si l'accès à l'eau ne

s'accompagne pas des investissements correspondants dans l'assainissement, il peut s'ensuivre des désavantages temporaires, car la fourniture de grands volumes d'eau peut entraîner au final la formation de nappes d'eau stagnante mêlée d'excréments et d'autres types de déchets (tels que des eaux grises).

Le raccordement de la population au réseau d'égouts non assorti d'un traitement des eaux usées peut parfois présenter des inconvénients s'il a pour effet de transformer une pollution diffuse en une pollution ponctuelle (du fait du rejet à la mer, par exemple). L'épuration permet d'éliminer tous les risques résiduels, même s'il est vrai que les avantages tendent à s'amenuiser une fois atteint un haut degré d'épuration (à supposer évidemment que les installations existantes soient maintenues en bon état et continuent de procurer ces avantages). Enfin, il peut exister d'autres effets favorables (ceux liés à un meilleur cadre de vie ou ceux promis aux générations futures, par exemple), qui sont parfois plus difficiles à quantifier, mais peuvent néanmoins justifier d'investir dans les services d'eau et d'assainissement au-delà du niveau où les avantages quantifiables l'emportent sur les coûts.

Il n'existe toutefois que peu d'estimations globales des effets positifs et peu de règles empiriques universellement applicables, étant donné que les avantages tirés de l'investissement dans l'eau et l'assainissement tendent à varier considérablement en fonction de facteurs locaux, tels que le niveau de développement des infrastructures, la prévalence des maladies liées à l'eau ou l'état de l'environnement, entre autres. Les avantages et les coûts de chaque investissement ou de chaque train de mesures devraient donc être évalués en fonction des spécificités locales pour permettre de sélectionner les investissements qui présentent les rapports avantages/coûts les plus élevés et d'allouer des ressources financières (rares) aux investissements les plus efficaces par rapport à leur coût. Potentiellement, une évaluation complète des avantages demande du temps et coûte cher. Si l'on ne dispose pas des ressources nécessaires, une autre approche méthodologique est possible. Elle consiste à comparer les interventions en fonction de leur rapport coût-efficacité, c'est-à-dire à déterminer le coût des différentes interventions censées atteindre des objectifs similaires (et par conséquent générer la même somme d'avantages).

Dans les pays en développement, par exemple, on a constaté qu'il était très rentable d'investir dans l'eau, l'assainissement et l'hygiène (en anglais, WASH [***water, sanitation and hygiene***]***).*** Le projet Disease Control Priorities est une initiative en cours visant à évaluer les priorités en matière de lutte contre les maladies, qui procède à des analyses factuelles et fournit des moyens didactiques pour éclairer l'élaboration des politiques sanitaires dans les pays en développement. Ce projet a établi que le coût des mesures de promotion de l'hygiène et de l'assainissement était respectivement de 3 USD et 11 USD par AVCI évitée. À titre de comparaison, le rapport coût-efficacité

de la promotion de la thérapie de réhydratation orale, la seconde mesure phare de prévention de la mortalité liée à la diarrhée, était estimé à 23 USD par AVCI, ce qui montre l'efficacité relative de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement. Les investissements dans les infrastructures présentaient un coût bien plus élevé par rapport à leur efficacité. Le rapport coût-efficacité de la construction d'installations d'assainissement était ainsi (promotion incluse) de 270 USD par AVCI. S'agissant de l'approvisionnement en eau, le coût du raccordement des communautés était estimé à 94 USD par AVCI, tandis qu'il s'élevait à plus du double pour le raccordement des ménages (223 USD par AVCI). Malgré tout, ces mesures restent économiques par rapport à d'autres instruments d'action sanitaires : la fourniture d'un traitement antirétroviral de l'infection par le VIH a par exemple été évaluée à 922 USD par AVCI[8].

Haller *et al*. (2007) ont mené une analyse coût-efficacité qui a fait apparaître que l'alimentation des habitations en eau courante et leur raccordement au tout-à-l'égout constituaient l'intervention la plus efficace en termes de gains de santé, mais également la plus onéreuse : elle permettait d'éviter 71 millions d'AVCI, mais impliquait un investissement et des coûts récurrents compris entre 48 et 60 milliards USD. Les auteurs sont arrivés à la conclusion que, dans de nombreux pays en développement, la distribution d'eau courante dans les habitations risquait d'être trop coûteuse à court et moyen termes et que, dans l'immédiat, les gouvernements et les ménages devraient peut-être se tourner vers les meilleures solutions de second rang, bien que les avantages sanitaires et non sanitaires en soient moins importants. Ils suggéraient que la désinfection au point d'utilisation, qui présentait un meilleur rapport coûts/avantages (entre 338 et 461 millions USD pour 17 à 19 millions d'AVCI évitées), pouvait être une stratégie à court terme efficiente pour continuer à réduire l'incidence de la diarrhée, en attendant l'extension et la mise à niveau des services de distribution d'eau courante et d'évacuation des eaux usées. Cette stratégie d'investissement pour l'amélioration des services de l'eau est également celle recommandée par Edwards (2008) dans un guide publié par l'OMS pour permettre de mieux comprendre les coûts et les avantages des interventions dans ce domaine.

Dans les pays de l'OCDE, la maintenance des infrastructures existantes, de sorte qu'elles continuent à offrir un flux continu d'avantages devrait être une priorité, tout comme la nécessité de s'adapter au changement climatique, qui entraînera des besoins d'investissement considérables dans l'avenir. En revanche, il est parfois moins évident de démontrer le bien-fondé d'un investissement dans des améliorations supplémentaires, car la valeur marginale de celles-ci tend à s'amenuiser au fil du temps, du moins si l'on considère uniquement les avantages mesurables.

Notes

1. Voir OCDE (2010a) pour plus d'informations sur les difficultés auxquelles font face les entités décentralisées pour accéder au financement.
2. Voir l'OCDE (2011a) pour des faits et des chiffres plus détaillés.
3. Somme des années de vie potentiellement perdues du fait d'un décès prématuré et des années de vie productive perdues en raison d'une incapacité.
4. La cible C de l'OMD 7 appelle à réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base (voir *www.undp.org/mdg/goal7.shtml*).
5. La valeur de ces gains de temps est estimée en partant de l'hypothèse que tout temps « gagné » de cette façon pourrait être employé à des tâches productives génératrices de revenus. Même si cela n'est pas toujours possible dans certaines économies en développement, ce temps gagné reste néanmoins disponible pour d'autres activités procurant des avantages plus immatériels, comme une meilleure éducation des enfants et des adultes.
6. Renwick, M. *et al.* (2007).
7. Les avantages de l'investissement dans la gestion intégrée des ressources en eau (et les moyens de financement nécessaires pour en bénéficier) sont examinés plus en détail dans un rapport connexe [OCDE (2012), *A Framework for Financing Water Resources Management*, Paris]).
8. Cairncross et Valdmanis (2006) : *www.dcp2.org/main/Home.html*.

Chapitre 2

Situation actuelle des SEA et besoins d'investissement

Ce chapitre présente une synthèse des estimations globales des investissements nécessaires pour maintenir et développer les services d'eau et d'assainissement (SEA) à travers le monde. Ce faisant, il distingue la situation des pays où la couverture des SEA est presque universelle (la plupart des pays de l'OCDE et certains pays en transition) et de ceux dans lesquels l'extension de l'accès à ces services reste une priorité des politiques d'investissement actuelles.

Des investissements non négligeables sont nécessaires pour procurer les avantages attendus des SEA. Les principales priorités consistent à élargir l'accès aux services d'eau et d'assainissement (essentiellement dans les pays en développement mais aussi dans certains pays de l' OCDE), à remplacer et à entretenir les infrastructures vieillissantes et à résoudre les problèmes de sécurité des approvisionnements en eau et de protection de l'environnement. À travers le monde, les problèmes rencontrés pour assurer l'accès à une eau salubre et à des systèmes d'assainissement sont exacerbés par une hausse de la demande liée à d'autres utilisations de l'eau, et ce en raison de facteurs tels que la croissance démographique, les besoins en eau de l'agriculture pour la production alimentaire, l'accélération de l'urbanisation, la dégradation de la qualité de l'eau et les incertitudes accrues quant à la disponibilité de la ressource, du fait en partie du changement climatique.

Pour relever ces défis, il faudra procéder à de gros investissements en capital pour construire de nouvelles infrastructures et disposer d'importantes dotations financières pour entretenir, réparer, mettre à niveau et exploiter les installations existantes. De fait, la plupart des scénarios de dépenses futures tendent à privilégier les besoins d'« investissement » et excluent les dépenses récurrentes liées à l'exploitation, à la maintenance, aux réparations, aux remplacements et aux frais généraux. Même si ces dépenses sont parfois couvertes par les recettes, des déficits de trésorerie dus à la fixation de tarifs inférieurs aux coûts aboutissent bien souvent à une inadéquation des dépenses d'exploitation et de maintenance, et à une hausse correspondante des besoins d'investissement futurs.

2.1. Situation actuelle et besoins d'investissement dans les pays de l'OCDE et dans les économies en transition

Dans les pays de l'OCDE, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est largement assuré grâce aux investissements substantiels qui ont été réalisés depuis de nombreuses décennies (OCDE, 2009a). Ainsi, dans la plupart des pays de l'OCDE, la totalité de la population a accès à de l'eau potable. À quelques exceptions près, l'eau fournie aux principaux centres habités est saine sur le plan bactériologique (OCDE, 2006). Toutefois, dans certains pays, comme le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la Turquie ou certaines zones des États-Unis, une partie de la population n'est pas encore raccordée aux réseaux publics de distribution d'eau, en particulier dans les zones rurales.

S'agissant des services d'assainissement, on observe des variations considérables parmi les pays de l'OCDE en termes de couverture et de niveau de traitement. Certains n'ont pas encore achevé leurs réseaux d'égouts ou la mise en place de la première génération de stations d'épuration municipales, notamment

la Belgique, le Mexique et la Turquie, même si ces pays ont accompli de nets progrès ces dernières années. Le Japon, la Corée, le Luxembourg, l'Espagne et le Royaume-Uni présentent un taux élevé de couverture par des installations d'épuration secondaire. Les pays qui enregistrent un niveau particulièrement élevé de traitement tertiaire comprennent l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse (OCDE, 2009a).

En dépit d'importants équipements initiaux, les pays développés vont devoir engager d'énormes dépenses de modernisation et de mise à niveau de leurs systèmes pour se mettre en conformité avec des règlements sanitaires et environnementaux de plus en plus stricts, préserver la qualité de service sur la durée, assurer la sécurité des approvisionnements en eau face au changement climatique, à la pollution et à la croissance démographique et, dans certains cas, compenser une négligence et un sous-financement au cours des années passées. Par exemple, selon un récent rapport de Conviri, l'agence chargée de la surveillance des ressources hydriques en Italie, ce pays devra investir quelque 50 milliards EUR dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au cours des 20 prochaines années, avec des besoins particuliers en termes de réduction des déperditions et d'investissement dans le traitement des eaux usées[1].

D'après l'OCDE (2006a), les dépenses d'investissement globales nécessaires à la maintenance et au développement des infrastructures de SEA dans les pays de l'OCDE et les BRIC pourraient atteindre entre 0.35 et 1.2 % de leur PIB. Ce chiffre correspond à des besoins annuels totaux prévus d'environ 780 milliards USD d'ici à 2015 et de 1 037 milliards USD d'ici à 2025, alors que l'estimation actuelle des dépenses dans les infrastructures de l'eau s'élève à 576 milliards USD par an. Toujours selon l'OCDE (2007), ces projections sont bien supérieures aux estimations comparables pour les routes (160 milliards USD par an d'ici à 2020) ou pour le transport et la distribution d'électricité (environ 80 milliards USD par an d'ici à 2025).

Toutefois, ce rapport a mis en évidence la grande disparité des estimations des besoins annuels de dépenses dans le secteur de l'eau selon les méthodes d'évaluation utilisées. Il a souligné les grands écarts d'une région à l'autre, reflet de niveaux très différents d'accès aux infrastructures et de capacités économiques (ou de volonté politique) de tenir compte des pressions exercées sur l'environnement. Les principaux chiffres étaient estimés à partir de l'examen des besoins d'investissement d'un certain nombre de pays membres et non membres de l'OCDE, lequel a permis de conclure que, dans l'avenir, le niveau des dépenses consacrées aux services de l'eau dans les pays à revenu élevé devrait être de l'ordre de 0.75 % du PIB (entre 0.35 % et 1.2 %) et pourrait atteindre 6 % dans certains pays à faible revenu qui devaient rattraper leur retard d'investissement dans ce secteur. À titre d'exemple, la France et le Royaume-Uni devraient augmenter leurs dépenses dans le secteur de l'eau (en pourcentage de leur PIB) d'environ 20 % pour maintenir

leurs services aux niveaux actuels ; le Japon et la Corée pourraient quant à eux devoir accroître ces dépenses de plus de 40 %. Pour finir, il était précisé que la plupart des estimations étaient plutôt axées sur les investissements et ne tenaient pas compte de la nécessité de couvrir les charges d'exploitation et les dépenses de maintenance.

Lloyd Owen (2009) a cherché à obtenir des estimations plus complètes en effectuant une prévision des dépenses nécessaires pour les investissements comme pour l'exploitation et la maintenance, dans un grand nombre de pays, tant développés qu'en développement. Il a estimé que les investissements nécessaires pour relever les futurs défis (comme la remise en état des équipements existants ou la réalisation des OMD) s'élèveraient à environ 2 880 milliards USD sur les vingt prochaines années (soit quelque 144 milliards USD par an) dans les 67 pays étudiés, avec des charges d'exploitation associées pouvant atteindre le double des dépenses d'équipement, comme le montre le tableau 2.1. Ce rapport a également fait apparaître un important déficit de financement, les sources de recettes actuelles (tarifs inclus) ne pouvant apporter que 631 à 1 381 milliards USD, soit une différence comprise entre 1 049 et 2 297 milliards USD sur la période.

Tableau 2.1. **Prévisions de charges d'exploitation et de dépenses d'équipement dans les pays étudiés, 2010-29 (en milliards USD)**

	Charges d'exploitation	Dépenses d'équipement			% des dépenses d'équipement par région
		Faibles	Moyennes	Élevées	
Amérique du Nord	1 821	525	630	940	23 %
Europe	2 133	642	838	991	28 %
Pays développés d'Asie	1 018	461	550	640	19 %
Amérique latine	796	119	164	194	5 %
Reste du monde	992	472	713	1,027	24 %
Total	**6 760**	**2 213**	**2 880**	**3 792**	**100 %**

Source : Lloyd-Owen, D. (2009), *Tapping liquidity : financing water and wastewater to 2029, a report for PFI market intelligence*, Thomson Reuters, London.

Dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC), la nécessité d'entretenir et de mettre à niveau les infrastructures existantes s'accompagne de besoins parfois considérables d'étendre la couverture et de la nécessité de s'atteler aux problèmes de mauvaise gouvernance, d'inefficience des institutions et de détérioration des équipements. Une grande partie des infrastructures existantes sont anciennes, surdimensionnées par rapport aux besoins actuels et inadaptées aux réalités économiques et démographiques. Un certain nombre de ces pays n'ont pas

les moyens de maintenir ne serait-ce que les services existants et sont face à une situation qui les force à choisir entre préserver des tarifs abordables et lésiner sur la qualité en abaissant le niveau de service. L'OCDE (2009a) cite les exemples de l'Arménie, de la République de Moldova et de la Géorgie, où les niveaux de financement sont clairement insuffisants, ne serait-ce que pour maintenir les équipements à leur faible niveau opérationnel actuel et assurer des niveaux de service adaptés, avec les impacts que cela implique sur les coûts à long terme. Dans la Communauté d'États indépendants, le PCS (2010) a établi que la proportion de foyers ayant accès à l'eau courante dans leur logement avait reculé de 2 % entre 1990 et 2008 (de 71 % à 69 %), ce qui dénote clairement un sous-investissement dans le secteur. En outre, l'OCDE (2006b) a souligné que les chiffres du PSC donnent une image bien trop optimiste de la situation pour ce qui est de l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans la région. Dans nombre de pays de l'EOCAC, une forte détérioration des niveaux de service implique que « la possession d'un robinet d'eau ne garantit pas nécessairement un accès durable à une eau de boisson salubre ». La contamination croisée entre les réseaux de distribution d'eau et ceux d'assainissement, due à des niveaux élevés de fuite, par exemple, risque d'avoir de graves effets sur la santé publique. Pour atteindre les OMD dans les pays de l'EOCAC, il a été estimé en 2006 que 7 milliards EUR par an devraient être consacrés à l'exploitation, à la maintenance et aux investissements en capital, soit près du double des moyens de financement disponibles à l'époque.

En République de Moldova, par exemple, plusieurs objectifs possibles d'action publique ont été chiffrés, qui allaient d'un scénario de base (visant à stopper la détérioration des infrastructures existantes, à apporter de légères améliorations et à augmenter les dépenses d'exploitation et de maintenance) jusqu'à l'exécution intégrale du projet de stratégie du gouvernement (incluant, entre autres, la mise en conformité avec les directives de l'UE, la réalisation des OMD et la construction des stations d'épuration de première importance). Selon l'objectif considéré, les coûts globaux sur 20 ans pour le secteur s'établissaient entre 1.3 milliard EUR et 3.2 milliards EUR pour une population totale d'à peine plus de 4 millions d'habitants (de 325 à 800 EUR par habitant)[2].

2.2. Situation actuelle et besoins d'investissement dans les pays en développement : réaliser les OMD

Dans les pays en développement, une grande partie des habitants n'a toujours pas accès aux services d'eau et d'assainissement, tandis que beaucoup d'autres ne disposent que de services insatisfaisants. La communauté internationale s'est engagée à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui visent à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population n'ayant pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base. Malgré des appels véhéments en faveur d'une

action au niveau international, le Programme commun de surveillance (PCS), dirigé par l'OMS et l'UNICEF, a constaté que 2.6 milliards de personnes ne bénéficiaient toujours pas d'installations sanitaires améliorées (1.1 milliard d'entre elles étaient encore contraintes de déféquer à l'air libre), tandis que 884 millions n'avaient toujours pas accès à des sources améliorées d'eau de boisson (PCS, 2010).

La situation paraît plutôt positive sur le plan de la fourniture d'eau de boisson. À l'heure actuelle, 87% de la population mondiale a accès à des sources améliorées, ce qui représente une hausse de 10% depuis 1990. Au taux de progression actuel, la cible de l'OMD pourrait être dépassée dans le monde, sachant malgré tout que cela laissera 672 millions de personnes sans accès à une eau de boisson de meilleure qualité en 2015. Cette amélioration substantielle est largement due aux bons résultats dans les deux pays les plus peuplés, à savoir l'Inde et la Chine : près de la moitié des personnes qui ont pu bénéficier d'une eau de meilleure qualité sur cette période vivent dans l'un de ces deux pays.

À l'inverse, un certain nombre de pays ont peu de chances de réaliser l'OMD relatif à l'eau de boisson, surtout en Afrique subsaharienne, où résident 37% des personnes sans accès à l'eau potable et où les progrès sont particulièrement lents. Qui plus est, il ne faut pas oublier que les individus ont besoin et attendent de bénéficier d'un meilleur accès à l'eau que celui actuellement défini comme un « accès à des sources d'eau améliorées ». En particulier, en vertu du droit de l'homme à une eau de boisson salubre et à l'assainissement adopté en juillet 2010 par l'Assemblée générale des Nations-Unies, les individus doivent avoir accès à une eau salubre, accessible, acceptable et abordable. Aucune de ces caractéristiques n'est mesurée par l'actuel indicateur de cet OMD.

Les moyennes mondiales occultent d'importantes disparités régionales tout comme au sein de chaque pays. Les disparités entre les zones urbaines et rurales sont frappantes, puisque 84% de la population sans accès à une eau de boisson améliorée vit dans les campagnes (PCS, 2010). En Russie, par exemple, Martoussevitch (2008) a fait état d'écarts spectaculaires dans les niveaux des investissements en capital d'une région à l'autre. En 2006, l'auteur à calculé que les investissements dans les services d'approvisionnement en eau dans les régions enregistrant les meilleurs résultats économiques étaient 15 390 fois plus élevés que dans les moins performantes. Cette disparité des investissements était bien plus marquée que les différences de PIB par habitant. De surcroît, le nombre de personnes ayant obtenu l'accès à des sources d'eau améliorées dans les zones urbaines entre 1990 et 2008 a été inférieur à l'accroissement de la population, d'où une nette diminution des taux d'accès en milieu urbain. Par contre, l'augmentation de la couverture en ce qui concerne la fourniture d'eau rurale a été supérieure à l'accroissement démographique dans ces mêmes régions[3]. Sur le plan de l'assainissement, en revanche, il reste beaucoup plus de chemin à parcourir. Le monde entier

est à la traîne par rapport à cette cible de l'OMD et, si le taux de progression actuel se maintient, il manquera 13 points de pourcentage pour l'atteindre : cela signifie qu'en 2015, selon les projections, 2.7 milliards d'êtres humains n'auront accès à aucun assainissement amélioré et 1 milliard de personnes, qui auraient dû bénéficier du progrès lié aux OMD, auront été laissées pour compte (ONU-Eau, 2010). Près de trois quarts des personnes sans accès à un assainissement amélioré vivent en Asie du Sud, mais on en compte également beaucoup en Afrique subsaharienne (PCS, 2010). Sept personnes sur dix dans ce cas habitent des zones rurales.

Tels qu'ils sont actuellement définis et mesurés Les indicateurs des OMD posent un certain nombre de problèmes. À titre d'exemple, l'accès aux services d'approvisionnement en eau est défini comme l'accès à une source « améliorée ». Or, en Afrique subsaharienne, un tiers des temps de trajet nécessaires pour atteindre des sources d'eau améliorées sont supérieurs à 30 minutes, ce qui signifie que les personnes ne peuvent prélever que des quantités bien inférieures à celles qui leur permettraient d'adopter des pratiques d'hygiène sûres. Selon Bartram (2008), il vaudrait bien mieux, pour protéger la santé et procurer des avantages sociaux, alimenter directement les habitations en eau. Cependant, aligner l'indicateur sur une telle norme entraînerait un échec également pour la cible relative à l'approvisionnement en eau. Un autre problème se pose, soulevé par le PCS lui-même : il est difficile et onéreux de vérifier si l'eau est ou non potable.

Au fur et à mesure que la date fixée pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement se rapproche, un débat s'est engagé sur les indicateurs qu'il conviendrait d'utiliser dans le secteur après 2015. Il faudra à cet égard tenir compte de la récente adoption, en juillet 2010, du droit de l'homme à une eau de boisson salubre et non polluée et à l'assainissement, comme le montre l'encadré 2.1.

Encadré 2.1. **Le droit de l'homme à une eau de boisson salubre et non polluée et à l'assainissement**

Pour ce qui est du droit de l'homme à une eau de boisson salubre et non polluée, le rapport indique que les critères suivants doivent être satisfaits :

(a) **Quantité suffisante**. L'eau doit être disponible en quantité suffisante pour satisfaire tous les besoins individuels et domestiques ;

(b) **Qualité de l'eau**. Elle ne doit pas faire planer une menace sur la santé humaine. Les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé relatives à la qualité de l'eau de boisson constituent une importante référence en la matière ;

Encadré 2.1. **Le droit de l'homme à une eau de boisson salubre et non polluée et à l'assainissement** *(continued)*

(c) **Régularité de l'approvisionnement**. L'approvisionnement en eau doit être suffisamment fiable pour permettre de disposer de quantités suffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins individuels et domestiques tout au long de la journée ;

(d) **Sécurité des installations d'assainissement**. Tout contact des hommes, des animaux et des insectes avec les excréments humains doit être soigneusement évité. La maintenance, le nettoyage et éventuellement – selon la technique utilisée – la vidange de ces installations à intervalles réguliers sont indispensables à cet effet. Les boues d'épuration et les eaux d'égout doivent être éliminées comme il convient pour éviter d'éventuels impacts négatifs sur la qualité de l'eau et sur la santé humaine ;

(e) **Acceptabilité**. Les installations sanitaires, en particulier, doivent être culturellement acceptables. Cela implique bien souvent, par exemple, le respect de l'intimité et une séparation entre celles destinées aux hommes et celles destinées aux femmes lorsque ces équipements sont partagés ;

(f) **Accessibilité des services**. Les services doivent être disponibles à l'intérieur ou dans le voisinage immédiat de chaque foyer ainsi que des écoles, des lieux de travail, des établissements de soins et des lieux publics. L'accès doit être assuré de manière pérenne ;

(g) **Coût abordable des services**. La réglementation doit également établir des normes de tarification. Les services d'eau et d'assainissement ne doivent pas être fournis gratuitement et les tarifs sont indispensables pour assurer la pérennité de la fourniture de services. Pour se conformer aux normes établies dans le cadre des droits de l'homme, il est essentiel que les tarifs et les redevances de raccordement soient fixés de telle sorte qu'ils soient abordables pour tous, y compris pour les personnes vivant dans une extrême pauvreté, au besoin grâce à la mise en œuvre de mesures de protection sociale.

Source : Conseil des droits de l'homme A/HRC/15/31, Rapport de l'experte indépendante, Catarina de Albuquerque, chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 29 juin 2010, pp. 16-17, par. 47.

On obtient une large fourchette d'estimations des coûts de réalisation des OMD selon les hypothèses retenues quant aux types d'investissements. D'après le rapport GLAAS, les estimations à l'échelle mondiale des coûts de réalisation de la cible des OMD relatifs à l'eau potable et à l'assainissement varient de 6.7 milliards USD à 75 milliards USD par an, c'est-à-dire de

33.5 milliards USD à 375 milliards USD d'ici à 2015 (ONU-Eau, 2010). Cette variation de un à dix des estimations de coûts est largement due au fait que celles-ci reposent sur des hypothèses différentes concernant les années de référence, la croissance démographique, le coût des technologies et les niveaux de service.

Certaines estimations incluent uniquement les coûts d'investissement dans les nouvelles infrastructures, et non ceux de la maintenance ou de la remise en état des infrastructures existantes, qui peuvent être très importants. Hutton et Bartram (2008), par exemple, ont évalué les dépenses nécessaires pour atteindre la cible des OMD à 42 milliards USD pour l'eau et 142 milliards USD pour l'assainissement (sur la période 2005-14), soit au total 18 milliards USD par an. Le coût de maintenance des services existants s'élève à un total supplémentaire de 322 milliards USD pour l'approvisionnement en eau et de 216 milliards USD pour l'assainissement (pour 2005-14), soit au total 54 milliards USD par an. En outre, il a été estimé qu'une mise en œuvre efficace entraînerait des coûts d'administration, supportés en dehors des lieux de fourniture des services, compris entre 10 % et 30 %. Le rapport de Hutton et Bartram (2008) indique que 75 % des besoins annuels pour atteindre la cible des OMD pour l'eau et l'assainissement sont liés à la maintenance et au remplacement d'infrastructures existantes, contre 20 % et 6 % pour l'extension des services d'assainissement et des services de l'eau, respectivement. On met souvent en avant la nécessité d'investir dans de nouveaux réseaux, mais les dépenses de personnel et les coûts liés à l'exploitation et à la maintenance, indispensables pour faire en sorte que les installations existantes restent en bon état de marche, sont également importants. Selon Fonseca et Cardone (2005), la plupart des estimations ne semblent pas inclure le coût des services d'appui ni celui des capacités institutionnelles, qui garantissent que les installations sont correctement planifiées, mises en place et entretenues.

Les actuelles dotations financières ne seront pas suffisantes pour réaliser les OMD ni plus encore pour garantir le droit humain à une eau de boisson salubre et non polluée et à l'assainissement. Malgré des avantages évidents sous l'angle du développement économique et humain (voir le chapitre 1), des ressources actuellement allouées à la réalisation des cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatives à l'assainissement et à l'eau de boisson demeurent insuffisantes (dans certains pays). L'OCDE (2009a) a souligné qu'il serait certainement nécessaire de doubler le taux d'investissement actuel.

L'OMS a mené une enquête (dans le cadre du rapport GLAAS, ONU-Eau 2010) afin de déterminer si les gouvernements jugeaient les flux financiers actuels suffisants pour atteindre la cible des OMD : 35 sur 37 ont fait état d'un financement insuffisant pour ce qui est de la cible en matière d'assainissement. Malgré un retard considérable des investissements dans ce

sous-secteur, les dotations allouées à celui-ci sont comparativement moindres. Le rapport GLAAS a estimé que les dépenses d'assainissement représentaient environ 37% de l'aide au développement octroyée au secteur dans son ensemble. Parmi les pays qui étaient en mesure de différencier les dépenses consacrées aux services d'eau de celles consacrées à l'assainissement, ces dernières représentaient environ 20% des dépenses totales de ces deux sous-secteurs. Le déficit de financement constaté pour la réalisation des OMD est particulièrement marqué en Afrique subsaharienne, comme le montre l'analyse récemment effectuée dans le cadre du projet AICD (*Africa Infrastructure Country Diagnostic* – diagnostic des infrastructures nationales en Afrique). Pour plus d'informations sur cette évaluation et sur les moyens envisageables pour combler ce déficit, nous vous invitons à vous reporter à l'encadré 3.1. du prochain chapitre.

Notes

1. Global Water Intelligence, « Italy's €50bn investment gap », vol. 11, nº 8 (août 2010).
2. OCDE/Groupe d'étude du PAE (2008).
3. PSC (2010).

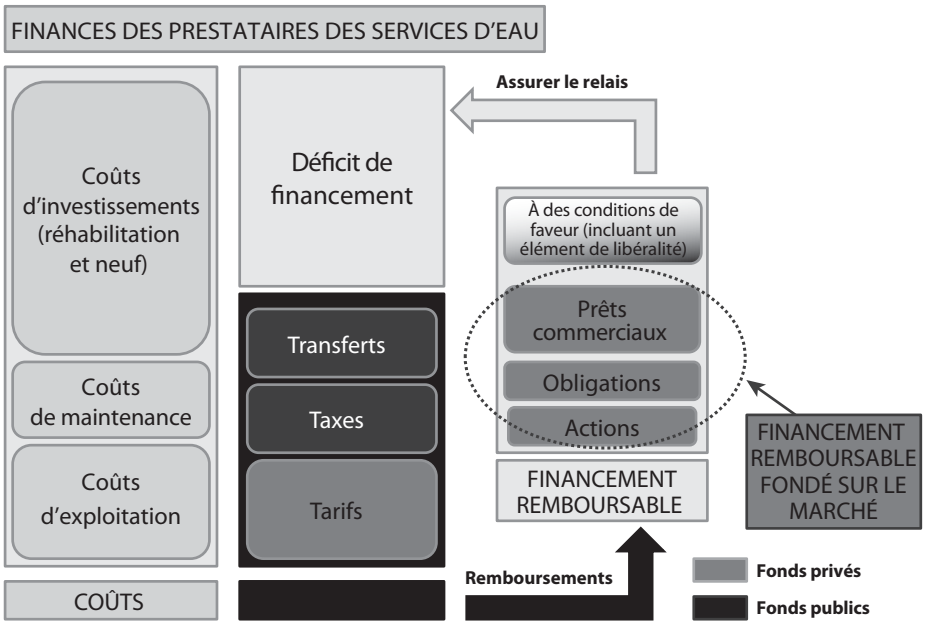
Chapitre 3

D'où proviendront les fonds ?

Ce chapitre présente les différentes sources de financement et étudie les possibilités d'obtenir des ressources supplémentaires auprès de chacune de ces sources. Au cours de cette analyse, nous examinerons les effets probables de la crise financière et économique actuelle. Ce chapitre examine également le rôle potentiel du secteur privé dans les efforts pour mobiliser des ressources financières pour le secteur.

Pour réduire le déficit de financement, les pays devront combiner plusieurs approches, comme celles consistant à réduire les coûts (en réalisant des gains d'efficience ou en se tournant vers des options de services moins onéreuses) ou à solliciter davantage les sources de financement classiquement utilisées pour combler ce déficit, à savoir les tarifs, les taxes et les transferts (communément appelés les « 3T »). Ils devront parfois aussi se procurer auprès du marché ou de sources publiques des financements remboursables susceptibles d'assurer le relais. Ces sources et solutions potentielles sont présentées à la figure 3.1.

Figure 3.1. **Sources de financement des SEA**



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

D'après l'OCDE (2009b), la manière dont ces diverses sources de financement pourraient être combinées devrait être définie sur la base des principes du recouvrement durable des coûts (RDC). Le RDC suppose que les flux de trésorerie à venir proviennent d'une combinaison des 3T), et que l'on s'appuie sur ce flux de recettes pour attirer des sources de financement remboursables – sous forme d'emprunts, d'obligations et d'actions, selon la situation locale. C'est là une différence fondamentale par rapport aux notions antérieures de recouvrement intégral des coûts (RIC), qui reposaient

sur l'idée que les tarifs doivent être suffisants pour couvrir la totalité des coûts. En pratique, en particulier dans les pays pauvres où l'impératif d'un coût abordable est un obstacle de taille, le RDC a pour conséquence que des dépenses publiques seront souvent nécessaires pour compléter les recettes tirées des tarifs, du moins pendant une période de transition.

La réduction du déficit de financement imposera aux pays d'agir à la fois sur le « côté demande » et sur le « côté offre » de l'équation du financement durable (OCDE, 2009a). Du côté de la demande, les coûts de fourniture des SEA peuvent être réduits en assurant une meilleure planification des investissements et une exploitation plus efficiente. Du côté de l'offre, des moyens de financement additionnels peuvent être mobilisés grâce à un recours aux 3T ou à des sources remboursables en soulignant le bien-fondé de l'investissement dans les SEA, en améliorant l'allocation des ressources ou en réduisant les risques en vue d'attirer les investisseurs privés. Pour établir un juste équilibre entre toutes ces sources de financement, il convient de mettre en place une planification financière stratégique en vue d'évaluer les possibilités de mobiliser des ressources financières auprès de chacune des sources tout en réduisant les coûts.

Il faut toutefois noter que les informations sur certaines de ces sources sont relativement fragmentaires, ce qui ajoute à la difficulté d'évaluer de manière fiable l'écart entre les besoins et les financements disponibles. On dispose ainsi de certaines données sur les dépenses des administrations centrales et des donneurs externes, mais les dépenses des administrations infranationales et locales sont en revanche rarement agrégées au niveau national. En outre, le financement des services d'assainissement et d'hygiène étant souvent réparti entre plusieurs institutions, les données budgétaires relatives à ces postes sont plus rares que celles disponibles sur l'eau de boisson. Les informations sur les investissements du secteur privé (qu'ils proviennent des grands opérateurs privés, des prestataires informels ou des ménages, ou soient financés par des envois de fonds) sont notoirement difficiles à recueillir, alors que ces fonds pourraient constituer une importante source de financement pour le secteur.

3.1. Réduction des coûts et amélioration de l'efficience

La réduction des coûts et l'amélioration de l'efficience des réseaux de distribution d'eau existants peuvent être des moyens essentiels de générer des ressources financières (et d'économiser les ressources physiques, en particulier dans les zones où l'eau est rare). D'autre part, des options d'investissement moins coûteuses et adaptées aux spécificités locales, ou un ajustement des niveaux de service peuvent entraîner des économies considérables et contribuer à l'élaboration de programmes d'investissement plus réalistes.

Réduction des coûts : amélioration de l'efficience des activités

Les défauts d'efficience sont responsables d'importantes pertes financières dans ce secteur. Parmi ceux liés à l'exploitation, on peut citer un mauvais taux de recouvrement des recettes (imputable aux fuites ou à l'eau non facturée, ENF), le manque d'efficience de la main-d'œuvre et les faits de petite corruption[1]. La réduction de l'ENF peut ainsi réduire sensiblement les coûts d'exploitation, puisqu'elle génère des économies grâce à une réduction des volumes d'eau utilisés, à une réduction des coûts de traitement et de transport (car l'acheminement de l'eau peut nécessiter de grandes quantités d'énergie). L'accumulation des facteurs d'inefficience et l'ajournement des travaux de maintenance risquent d'aboutir à une augmentation des coûts au fil du temps. Le « diagnostic des infrastructures nationales en Afrique » (Banerjee, 2011) estime que, dans les pays d'Afrique subsaharienne, les diverses causes d'inefficience imposent au secteur un coût moyen égal à 0.5 % du PIB (soit 2.9 milliards USD par an) et qui pourrait atteindre jusqu'à 1.2 % du PIB pour les États fragiles à faible revenu (mais il est vrai que cette étude inclut au nombre de ces sources d'inefficience le fait que les tarifs appliqués soient inférieurs aux niveaux nécessaires au recouvrement des coûts).

L'étude en question identifie trois grands moyens pour réduire ces facteurs d'inefficience : porter les redevances d'utilisation à un niveau plus proche de ceux nécessaires au recouvrement des coûts (pour fournir des signaux de prix plus efficients et pour contribuer à mesurer les pertes de recettes), réduire les sources d'inefficience dans l'exploitation des infrastructures (pour éviter le gaspillage d'importantes ressources, pour renforcer la bonne santé des entreprises du secteur et pour améliorer la qualité du service) et améliorer les taux d'exécution du budget. Elle estime que l'élimination de ces facteurs d'inefficience permettrait de faire quasiment disparaître le déficit de financement pour atteindre les OMD dans les pays à revenu intermédiaire, bien qu'il demeure non négligeable dans les autres pays (majoritaires) d'Afrique subsaharienne.

Dans le Grand Caire (Égypte), un effort de planification financière stratégique mené avec le concours de l'Initiative de l'Union européenne dans le domaine de l'eau (volet méditerranéen) et de l'OCDE est parvenu à la conclusion qu'une série de mesures, dont la baisse de la consommation domestique, la réduction des déperditions d'eau et l'amélioration de l'efficience du pompage permettrait d'abaisser de 19 % les coûts globaux du système, mais que cela n'apporterait qu'une contribution mineure à la réduction du déficit de financement dont souffre la ville pour entretenir son patrimoine existant et pour répondre aux besoins futurs. Si aucune mesure n'est prise, le déficit de financement devrait s'accroître de 45 % entre 2006 et 2026 du fait des très faibles redevances d'utilisation, du grave retard dans les investissements accumulé au cours des dernières décennies et de la forte croissance démographique prévue pour les 20 prochaines années.

Les gains d'efficience potentiels sont particulièrement élevés dans les pays en développement et dans ceux de l'EOCAC. D'après l'OCDE (2009a), les taux de fuite sont généralement compris entre 10 et 20 % dans les pays membres, mais dépassent fréquemment 40 % et peuvent parfois atteindre jusqu'à 70 % dans le cas des services de distribution des pays en développement. En Arménie, par exemple, le Groupe d'étude du PAE/OCDE (2007) a établi que les déperditions d'eau pourraient atteindre jusqu'à 70 % dans certaines villes du fait des vastes fuites imputables à la vétusté des réseaux publics et des conduites situées à l'intérieur des bâtiments, à une pression excessive dans le réseau de distribution d'eau ou à des compteurs défectueux. Le taux de fuite élevé dont souffrent de nombreux réseaux constitue un aspect particulièrement visible du problème plus général d'inefficience de l'exploitation.

Dans les pays en développement, la consommation d'électricité et de produits chimiques est généralement élevée, de même que le rapport entre l'effectif employé et le nombre de raccordements. Les entreprises publiques font souvent office d'amortisseur social pour assurer (de manière bien peu efficiente) le transfert de rentes ou de ressources à la population. Les compagnies des eaux africaines comptent en moyenne 5 salariés pour 1 000 raccordements, soit plus du double de la référence internationale fréquemment utilisée pour les pays en développement, à savoir 2 salariés pour 1 000 raccordements (Ghosh Banerjee et Morella, 2010). De mauvaises performances commerciales (retards dans le paiement des factures ou accumulation de créances irrécouvrables) peuvent également entraîner des problèmes de trésorerie, même si les tarifs sont à un niveau qui devrait être suffisant pour couvrir les coûts.

Certains pays de l'OCDE doivent aussi faire face à des taux de fuite assez importants, surtout lorsque les réseaux ont été mis en place plusieurs décennies auparavant et ont atteint la fin de leur vie économique. Tel est le cas à Londres, par exemple, où les premiers réseaux d'eau étendus ont été créés à l'époque victorienne. Les taux de déperdition élevés (supérieurs à 40 %) ont incité l'autorité de réglementation économique, l'Ofwat, à définir des cibles contraignantes de réduction des fuites, qui ont conduit à leur tour à investir dans un grand programme de remplacement des canalisations. Toutefois, comme le constate l'OCDE (2009b), les efforts suivis de réduction des fuites aboutissent à un taux de rendement décroissant, du fait de l'existence d'un « seuil de déperdition économique » en dessous duquel il devient plus coûteux de continuer à réduire les fuites que de produire de l'eau à partir d'une autre source.

Il existe de nombreuses possibilités de stimuler l'efficience. Des incitations à améliorer l'efficience peuvent être mises en place à l'aide d'un certain nombre d'outils, tels que la réglementation des prix, la répartition des risques et des bénéfices, les appels d'offres, les pénalités ou l'analyse

comparative. Dans un premier temps, des outils d'analyse comparative tels que IBNET (voir la section 5.5) peuvent être utilisés pour comparer les performances de diverses compagnies des eaux et mettre en évidence les domaines susceptibles de receler des défauts d'efficience. En Angleterre et au pays de Galles, les compagnies des eaux et les sociétés d'assainissement fournissent à l'Ofwat des indicateurs de performance des services qui couvrent la distribution d'eau, les services d'assainissement, le service à la clientèle et les effets sur l'environnement. L'Ofwat publie ces indicateurs dans un rapport annuel public. Ces bilans de performances très simples ont aidé à mesurer l'efficience des prestations de services et à mettre la pression sur les « derniers de la classe » (Kingdom et Jagannathan, 2001). Toutefois, il convient d'employer de tels outils avec prudence, car les écarts de performances peuvent être dus à divers facteurs indépendants de l'efficience relative, tels que des différences dans l'état physique de la ressource, la densité de population, la nature du terrain, l'âge des réseaux, etc. C'est pourquoi l'Ofwat a élaboré des modèles économétriques perfectionnés afin d'évaluer l'efficience relative des entreprises réglementées tout en tenant compte des facteurs exogènes qui peuvent influer sur leurs performances.

Adoption de niveaux de service différents pour réduire les dépenses d'investissement initiales

Les technologies et les équipements retenus peuvent avoir une incidence considérable sur les coûts. Dans les pays de l'OCDE, le régime réglementaire en place peut influer sur les options d'investissement sélectionnées du fait de l'ensemble d'incitations qu'il instaure. Un régime fondé sur un taux de rendement est susceptible d'encourager la sélection d'options plus onéreuses, dans le but d'accroître la rémunération obtenue (option que l'on qualifie parfois de « gold-plating », ou surinvestissement), tandis qu'un régime de type incitatif (tel qu'un régime de plafonnement des prix) favorisera un investissement au moindre coût. C'est ainsi qu'en Angleterre et au pays de Galles, par exemple, des investissements considérables ont pu être réalisés avec des augmentations de tarifs minimales pour les usagers. L'optimisation des infrastructures de SEA existantes permet de générer des économies substantielles, par exemple, en réduisant les capacités pour les ramener à l'échelle de la demande actuelle et à venir, ou en remplaçant les pompes inefficientes, caractérisées par une courte durée de vie utile, par de nouvelles dotées d'une plus longue durée de vie.

Dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, le coût de réalisation des OMD semble largement excéder les ressources actuellement disponibles. Cependant, les OMD prévoient un large éventail d'options pour produire les améliorations visées dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, ce qu'on appelle communément l'« échelle des services ».

Au niveau mondial, le coût par habitant des différentes options permettant de réaliser les OMD a été estimé par Hutton et Bartram (2008) : leur rapport montre que le coût par habitant du raccordement d'un foyer est plus de trois fois supérieur à celui d'une borne-fontaine en Afrique ou en Amérique latine. Selon leurs estimations, le coût total à l'échelle de la planète de la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement pourrait donc passer de 327 milliards USD avec une option de haute technologie à 135 milliards USD avec une option de basse technologie, ce qui représente une économie annuelle mondiale de 19 milliards USD. Il serait également possible de réduire les coûts d'investissement à l'échelle d'un pays en abaissant les normes de service jusqu'au niveau financièrement accessible pour ce pays : de nombreux pays en développement, par exemple, ont adopté les normes occidentales sans les adapter à leur propre contexte, ce qui les a exposés à des dépenses d'investissement non indispensables.

3.2. Comblement du déficit de financement : dosage des 3T

Comme le décrit l'OCDE (2009a), les 3T, c'est-à-dire les tarifs, les taxes et les transferts (résultant de l'assistance au développement reçue de l'étranger ou des dons d'organisations philanthropiques), sont les sources ultimes de financement des services d'eau et d'assainissement[2]. Les 3T peuvent également servir à démultiplier la capacité de mobilisation d'autres sources de financement, principalement des emprunts et des émissions d'obligations et d'actions (voir la section 3.3), et au final à rembourser ou compenser ces financements.

Cette section présente le concept des 3T et les examine individuellement. Chaque pays adoptera probablement un dosage différent de ces trois éléments pour financer ses besoins d'investissement dans les SEA. La plupart des pays ont recouru à des transferts publics (provenant soit de leur propre budget, soit de sources externes) pour financer le développement des SEA, en particulier pour les dépenses d'investissement. À mesure que les pays se développent et que leurs SEA deviennent plus matures, on constate en général une transition vers une utilisation plus importante du financement commercial, remboursé par les flux de trésorerie croissants issus des redevances payées par les usagers (c'est-à-dire des tarifs). Ainsi, comme l'explique l'OCDE (2009d), tandis que les tarifs représentent 90 % des flux financiers directs vers le secteur en France, ils n'atteignent que 40 % en Corée et 30 % au Mozambique, et se réduisent à 10 % en Égypte.

Le dosage des 3T retenu par chaque gouvernement peut avoir une grande incidence sur l'efficience des services. Aux États-Unis, par exemple, le passage d'un financement des dépenses d'équipement par des dons (dans les années 80) à un financement par des prêts bonifiés de longue durée à

faibles taux d'intérêt (à partir des années 90) a considérablement amélioré l'efficience des investissements (OCDE, 2009a). L'OCDE (2009a) a ainsi souligné l'importance de la planification financière stratégique, qui permet de trouver le bon équilibre entre ces 3T, d'atteindre les objectifs fixés en matière d'eau et d'assainissement, et d'augmenter la capacité d'endettement.

3.2.1. Augmentation des recettes au moyen des tarifs

La prudence économique voudrait que les tarifs de SEA facturés permettent un recouvrement intégral des coûts, mais il n'en est ainsi que dans très peu de pays développés ou en développement. Cette constatation vaut déjà quand on considère uniquement les charges financières ; l'équilibrage devient donc encore plus difficile si l'on tente d'inclure les coûts environnementaux et sociaux. D'après l'OCDE (2009b), le « recouvrement durable des coûts » (tel qu'il a été initialement défini par le rapport Camdessus) devrait être basé sur l'application simultanée de trois principes :

- Un dosage approprié des 3T pour financer les coûts récurrents et les dépenses d'investissement, et pour mobiliser d'autres formes de financement ;
- La prévisibilité des subventions publiques pour favoriser l'investissement (planification) ;
- Des politiques de fixation de tarifs abordables pour tous, y compris les plus pauvres, tout en assurant la viabilité financière des prestataires de services.

La tarification dépend généralement d'un ensemble de facteurs, dont beaucoup ne tiennent pas aux besoins immédiats en matière de services. Les responsables politiques tiennent parfois absolument au maintien des tarifs à un bas niveau (c'est-à-dire sous le niveau permettant de couvrir les coûts), dans la mesure où l'eau est un bien essentiel dont la facturation peut s'avérer délicate politiquement comme socialement. Le « consentement à facturer » peut par conséquent être inférieur au « consentement à payer » pour des raisons d'ordre politique. Du point de vue économique, la fixation des tarifs doit concilier une série d'objectifs potentiellement antagonistes, comme l'efficience économique, le recouvrement des coûts (la viabilité financière) et certaines préoccupations sociales (l'impératif d'un coût abordable). Comme l'a analysé l'OCDE (2009d), différentes structures tarifaires peuvent être retenues pour concilier ces différents principes.

Dans les pays de l'OCDE, les charges d'exploitation sont largement assurées, mais on observe des écarts considérables en matière de couverture des dépenses d'investissements. L'OCDE (2009d) a constaté que, parmi les pays membres, les tarifs pouvaient varier du simple au décuple ou davantage

encore, puisqu'ils vont de 0.49 USD/m^3 au Mexique à 6.7 USD/m^3 au Danemark (qui cherche à intégrer les coûts environnementaux dans le tarif). Ce rapport visait également à estimer les taux de couverture des dépenses par les recettes à partir des données de la base IBNET (voir la section 5.5) et d'autres sources. Cette analyse a montré que, dans les pays de l'OCDE, les charges d'exploitation et les dépenses de maintenance des SEA destinés aux particuliers et à l'industrie étaient généralement couvertes par les tarifs, mais que cela ne laissait apparemment pas une grande marge aux exploitants pour financer en plus les dépenses de rénovation et de remplacement des infrastructures vétustes, encore que très peu de pays aient fourni des données à ce sujet. L'objectif de parvenir à générer suffisamment de recettes pour couvrir intégralement les coûts économiques ou ceux liés au développement durable (y compris l'impact environnemental des prélèvements d'eau) semble assez lointain, même si l'examen de cas particuliers (comme ceux de la Finlande, de la Suisse ou de la Belgique) laisse penser que, dans de nombreux pays de l'OCDE, des efforts ont été consentis pour augmenter la couverture des dépenses, et en particulier pour faire face aux coûts liés à la gestion des eaux usées, domaine qui exige des investissements plus importants.

Globalement, les tarifs des SEA ne représentent qu'une faible part du revenu moyen des ménages dans les pays de l'OCDE (entre 0.2% en Corée et 1.2% en Pologne). Toutefois, ces moyennes masquent certaines zones de « pauvreté hydrique », puisque les factures de SEA peuvent s'élever respectivement à 4.2% et 7.9% du revenu des ménages mexicains et polonais appartenant au décile le plus défavorisé.

Les tarifs permettant de couvrir les coûts sont bien moins répandus dans les pays en développement. L'OCDE (2009d) a indiqué que les prix des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les pays en développement avaient augmenté au cours de la dernière décennie, mais à partir de niveaux généralement bas. Certains pays d'Asie, d'Amérique latine et du Moyen-Orient pratiquent des tarifs supérieurs à 1 USD/m^3. Toutefois, dans la plupart des cas, les tarifs n'incitent guère à utiliser l'eau efficacement (notamment à réduire les fuites) et n'équilibrent pas les dépenses. Si les charges d'exploitation ne sont pas toujours couvertes, les grosses dépenses d'investissement sont presque immanquablement financées par des fonds publics, que ce soit au moyen des impôts de l'administration centrale ou de transferts internationaux (voir les sections 3.2.2 et 3.2.3 ci-après).

Dans certaines régions, comme en Afrique subsaharienne, les contributions des ménages au financement du secteur sont cependant substantielles, sous la forme d'investissements directs en vue d'assurer leur auto-approvisionnement. Le diagnostic des infrastructures nationales en Afrique, vaste effort à l'échelle continentale conduit à l'échelle continentale par la Banque mondiale en vue de suivre les dépenses dans sept secteurs infrastructurels, a ainsi

permis de constater que les ménages étaient de fait la principale source de financement du secteur, devant les administrations nationales et les donneurs internationaux : « en Afrique subsaharienne, les ménages sont d'importantes sources de financement des investissements capitalistiques (0.3 % du PIB de l'Afrique subsaharienne) et comptent pour 2.2 milliards USD, dont la plupart est consacrée à la construction d'installations sanitaires sur place, telles que des latrines. Le niveau des contributions des donneurs de l'OCDE est similaire à celle des ressources publiques nationales et équivaut à 0.2 % du PIB de l'Afrique subsaharienne » (Banerjee *et al.*, 2011).

Dans bien des pays en développement, l'obtention de recettes additionnelles grâce à une réforme des tarifs (qu'il s'agisse de leurs niveaux ou de leur structure) exige de tenir compte de l'impératif que leur coût demeure abordable pour les couches les plus vulnérables de la population. D'après l'OCDE (2009a), l'antagonisme manifeste entre le principe de viabilité financière et l'impératif d'un coût abordable peut être surmonté grâce à une bonne conception des tarifs. Pour mesurer jusqu'à quel point le coût est abordable, on peut procéder à deux niveaux : celui de la société dans son ensemble et celui des catégories les plus vulnérables (c'est-à-dire à l'échelle microéconomique). Un certain nombre de pays (qu'ils soient ou non membres de l'OCDE) ont adopté une tarification par tranches croissantes, une première tranche « de subsistance » étant fournie gratuitement ou à très bas prix. L'adoption de ce mode de tarification repose sur l'idée qu'elle permettrait aux ménages défavorisés d'avoir accès à un volume minimal de services d'eau à titre gratuit ou à bas coût, tout en contribuant dans le même temps au recouvrement des coûts grâce à leur subvention croisée par les gros consommateurs d'eau et en fournissant une incitation à économiser l'eau. Mais leur mise en œuvre effective a montré que la tarification croissante par tranches a un effet régressif dans les pays où les réseaux sont incomplets, car les pauvres n'y sont généralement pas raccordés et ne bénéficient donc pas, par définition, de la subvention à la consommation. Ces résultats sont pour partie dus à une mauvaise conception de la tarification par tranches croissantes dans un certain nombre de pays, en raison par exemple du manque d'attention accordé à leur impact sur les grands ménages défavorisés. Des ajustements de la conception des tarifs pourraient améliorer leur capacité de cibler la population souhaitée, mais ils ne pourront totalement remédier à leurs inconvénients. En réalité, les ménages les plus pauvres sont bien souvent aussi les plus grands, de sorte qu'ils peuvent finir par consommer davantage que les ménages plus restreints bénéficiant de revenus plus élevés. Dans les régions où l'accès est encore faible, il a été démontré que les subventions à la consommation sont moins bien ciblées que le subventionnement du raccordement (Komives *et al.*, 2005).

Parmi les autres solutions permettant de s'attaquer aux problèmes tenant à l'impératif d'un coût abordable, il convient de citer l'octroi d'un soutien des revenus (pour offrir aux ménages pauvres une compensation

des hausses des prix des services d'intérêt public jugées imposer une charge intolérablement lourde) et la mise en place de facilités de paiement (pour aider les consommateurs pauvres à gérer leur budget en réglant leurs factures d'eau à intervalles rapprochés, par exemple).

Dans le contexte de la crise financière, l'augmentation des recettes tarifaires restera vraisemblablement difficile. La crise financière risque d'influer sur la capacité des compagnies des eaux à relever les tarifs, et ce principalement de deux façons : en aggravant le problème tenant à l'impératif qu'ils demeurent abordables et, très probablement, en accentuant la réticence des responsables politiques à augmenter les tarifs à un niveau qui permette un recouvrement durable des coûts. Le problème du maintien d'un coût abordable se fera particulièrement sentir dans les pays en développement et dans ceux en transition. Bien que les pays en développement aient d'abord semblé à l'abri de l'arrêt soudain des flux de capitaux privés qui a caractérisé la crise financière à partir d'octobre 2008, ils ont été touchés dans un second temps, lorsque la crise financière s'est étendue à l'économie réelle. Dans les pays développés, les budgets des ménages sont également tendus, et il faudra se préoccuper des personnes à bas revenu ou présentant des besoins particuliers, qui subissent de surcroît des augmentations des tarifs des services publics et des autres coûts en général.

3.2.2. Augmentation des recettes au moyen des taxes

Que ce soit dans la zone OCDE ou dans les pays en développement, l'octroi de crédits publics représente encore une part non négligeable des recettes du secteur des SEA et devrait jouer un rôle important dans l'avenir prévisible. D'après l'OCDE (2009a), l'octroi de crédits publics aux SEA peut être justifié pour diverses raisons, par exemple pour promouvoir la consommation de biens tutélaires (dont les consommateurs n'ont pas pleinement conscience de la valeur, comme dans le cas de l'assainissement et de l'hygiène des foyers) ou pour compenser les défaillances du marché, en rémunérant les fournisseurs de SEA pour les biens publics (santé publique) et les externalités positives (prévention de la pollution des eaux souterraines, par exemple) qu'ils procurent. Les crédits publics peuvent également permettre aux fournisseurs de facturer les services à perte aux catégories de consommateurs vulnérables.

Pour être efficaces, les subventions doivent être transparentes et ciblées et, dans l'idéal, décroître au fil du temps. Dans la zone OCDE comme dans les pays en développement, les aides à l'investissement constituent la forme la plus courante de subvention. Dans les pays de l'OCDE, par exemple, la plupart des lourds investissements initiaux réalisés à la fin du XIXe siècle et au début du XXe (dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement) et depuis les années 60 (dans celui du traitement des eaux

usées) ont été financés sur fonds publics. Ces subventions en faveur des dépenses en capital peuvent être octroyées sous la forme de dons, de prêts bonifiés ou de garanties, les compagnies des eaux étant censées couvrir leurs charges d'exploitation et leurs dépenses de maintenance grâce à leurs tarifs. Lorsque les compagnies des eaux appartiennent à des municipalités, les budgets des collectivités locales se révèlent souvent insuffisants et bénéficient de transferts de l'administration centrale. C'est le cas par exemple en Afrique du Sud, où les municipalités ont du mal à financer adéquatement les services au moyen des tarifs. L'administration centrale leur octroie donc des subventions d'équipement (« Municipal Infrastructure Grant »), destinées à combler les retards d'investissement dans les infrastructures hérités de l'Apartheid, et une allocation d'équité (« Equitable Share »), calculée en fonction des besoins et couvrant une partie des dépenses d'exploitation (Water Dialogues, 2009).

Il est crucial d'effectuer ces transferts de manière à contribuer avec efficience à la viabilité financière du secteur des SEA. Dans les pays de l'OCDE et les pays d'Europe orientale et centrale, l'expérience montre que deux règles importantes doivent être prises en compte à ce sujet : les transferts entre les différents niveaux d'administration doivent assurer des revenus stables, en d'autres termes des revenus que les collectivités territoriales puissent intégrer dans leurs stratégies de financement à moyen terme ; et ils doivent être limités dans le temps et s'arrêter dès que les objectifs préalablement spécifiés sont atteints (Groupe d'étude du PAE, 2006).

Les fonds publics sont certes limités par des contraintes budgétaires et par la multiplicité des demandes provenant des différents secteurs, mais les crédits budgétaires pourraient être considérablement accrus. En particulier, plusieurs pays en développement ne consacrent actuellement qu'une petite partie du budget de l'État au secteur de l'eau et de l'assainissement. Les résultats d'une récente enquête sur les dépenses dans ce secteur, communiqués dans le rapport GLAAS (ONU-Eau, 2010), indiquent que les pays ont déclaré avoir dépensé (à partir de sources internes et externes) entre 0.04 % et 2.8 % du PIB dans le domaine de l'eau et entre 0.01 % et 0.46 % dans celui de l'assainissement. Parmi les pays couverts par l'enquête, le Burkina Faso est celui dont les dépenses en eau et en assainissement sont les plus élevées en pourcentage du PIB (soit, d'après les estimations, 3 % de son PIB), alors qu'au nombre des pays dont les dépenses dans ce secteur sont les plus faibles en pourcentage du PIB figurent le Sud Soudan, la Côte d'Ivoire, mais aussi les Philippines. Ces chiffres montrent que l'enveloppe allouée à ces secteurs reste globalement insuffisante dans les pays en développement, même s'ils ne rendent essentiellement compte que des dépenses publiques et n'incluent pas de sources de financement privé. Il est également admis que les données sur les dépenses des administrations nationales dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ne sont pas toujours très fiables.

Dans les pays de l'OCDE, compte tenu de la crise économique, il est toutefois probable que les transferts fiscaux ne pourront fortement augmenter que si des mesures de stimulation sont spécifiquement ciblées sur le secteur de l'eau. La crise financière affectera probablement les transferts publics au secteur de l'eau de deux manières, comme l'indique l'OCDE (2010a). D'un côté, elle risque d'avoir un effet défavorable car, en temps de crise, de nombreuses demandes concurrentes convoitent des fonds publics limités. Le montant considérable des emprunts publics risque d'accentuer la pression sur les emprunteurs non souverains par un effet d'éviction, augmentant encore la difficulté pour eux d'emprunter à des taux acceptables. D'un autre côté, face à la crise, plusieurs États ont annoncé d'importants programmes de relance qui pourraient être bénéfiques pour le secteur de l'eau. Après les États-Unis et la Chine, nombre d'entre eux ont intégré à leurs programmes des plans visant à « écologiser l'économie » (comme le « Green New Deal » annoncé en Corée) qui incluent dans certains cas des investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Par ailleurs, les gouvernements des pays développés comme de ceux en développement ont une moindre probabilité de pouvoir emprunter à des taux acceptables. Ils pourraient donc être tentés de limiter « temporairement » leurs investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement pour réaffecter ces moyens à d'autres secteurs, ce qui pourrait avoir des effets dommageables à long terme. La crise économique et financière va également renforcer la cause d'une meilleure utilisation des ressources publiques (taxes ou aide publique au développement) afin de démultiplier la capacité de mobilisation d'autres formes de financement, et en particulier de financements remboursables (voir la section 3.3).

3.2.3. Augmentation des transferts (aide publique au développement et dons d'organisations philanthropiques)

L'aide publique au développement (APD) peut contribuer à combler le déficit de financement dans les pays en transition et dans ceux en développement. La part de l'APD qui va aux services de l'eau et de l'assainissement varie selon les pays bénéficiaires. Dans certains, elle subventionne la plupart des investissements, tandis que dans d'autres, elle joue un rôle plus marginal. Elle est essentielle comme source de financement, mais aussi de développement des capacités dans les domaines de la fourniture et du financement des services d'eau. Elle peut également avoir un effet catalytique en réduisant les goulets d'étranglement (en particulier les contraintes liées aux capacités), en garantissant l'accès aux services des populations pauvres et en harmonisant et en alignant l'assistance sur les stratégies nationales.

Bien que l'APD soit principalement accordée sous forme de dons, les prêts constituent une grande part de l'APD en faveur de certains secteurs. La moitié

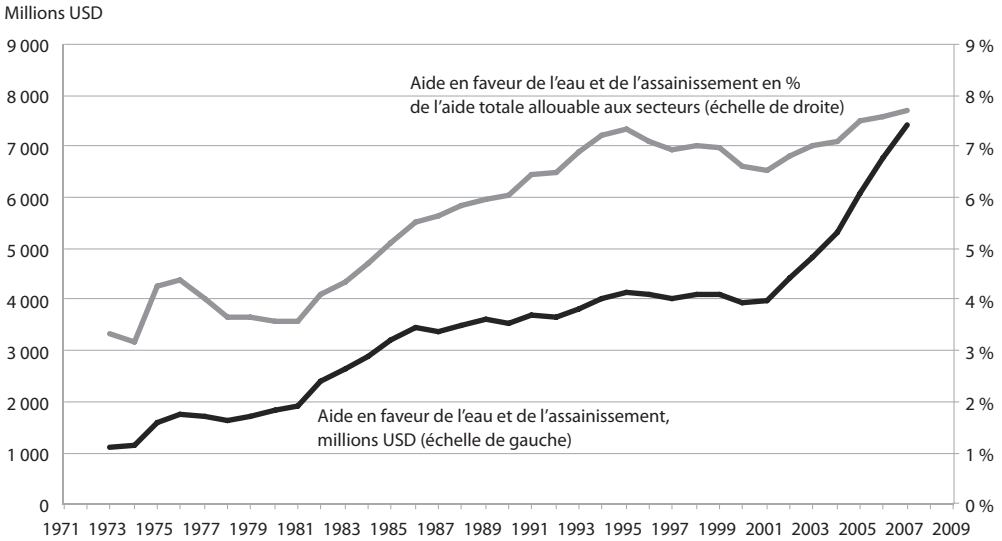
environ de l'APD accordée pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement au cours de la période 2001-06 a revêtu la forme de prêts. Lorsque l'on procède à une analyse distinguant les sources fondamentales de revenus (tarifs, taxes et transferts) des autres moyens de financement, il convient de garder à l'esprit que les dons et les prêts d'APD jouent des rôles différents. Les *dons d'APD* sont constitués de « transferts » et sont considérés comme des sources fondamentales de revenus. Les *prêts d'APD* réduisent quant à eux le coût du capital et ils sont utiles pour aider les compagnies des eaux à pallier le déficit de financement qui résulte de la nécessité de gros investissements initiaux dans les infrastructures, et ils sont donc plutôt classés dans la catégorie des « sources de financement remboursables » (voir la section suivante).

Après un fléchissement temporaire dans les années 90, ***l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement a fortement augmenté depuis 2001.*** En 2008-09, les engagements annuels d'aide au secteur de l'eau et de l'assainissement ont atteint 8.1 milliards USD au total. L'aide bilatérale dans le domaine de l'eau a progressé à un taux annuel moyen de 18 % sur la période 2002-09, tout comme l'aide multilatérale, qui s'est accrue de 10 % par an.

D'après l'OCDE-CAD (2010), la part de l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement dans les programmes d'aide des membres du CAD a

Figure 3.2. **Volume et part de l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement**

1971-2009, engagements, moyennes mobiles sur cinq ans, prix constants de 2008



Source : OECD-DAC (2010), *Financing Water and Sanitation in Developing Countries : the Contribution of External Aid*, OECD, Paris.

également augmenté depuis 2001, bien qu'à un rythme plus modeste. En 2008-09, l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement a représenté 8 % de l'aide bilatérale allouable aux secteurs accordée par les membres du CAD, comme l'illustre la figure 3.2.

L'allocation actuelle de l'APD suscite des interrogations, car elle pourrait être mieux ciblée afin de procurer le maximum d'avantages. Sur la période 2003-08, les prêts ont représenté un peu plus de la moitié de l'aide totale au secteur de l'eau et de l'assainissement. Les projets de « grands réseaux » étaient prédominants et comptaient pour 57 % de l'ensemble des contributions au secteur en 2007-08, une part de 68 % de l'APD totale destinée aux grands réseaux (tels qu'ils sont définis dans la base de données du Système de notification des pays créanciers) revêtant la forme de prêts. En revanche, les donneurs ont presque exclusivement eu recours à des dons d'APD (90 % du total) pour financer les services de base d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement sur place. Au cours de cette période, l'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement a été principalement axée sur les régions qui avaient le plus besoin d'améliorer l'accès à ces services : l'Afrique subsaharienne a reçu 29 % de l'aide totale octroyée au secteur, et l'Asie Centrale et l'Asie du Sud, 18 %. Les pays les plus pauvres, classés dans la catégorie des pays « à faible revenu », ont bénéficié de 43 % de l'aide totale au secteur, dont deux tiers sous forme de dons. Il reste que d'importants montants d'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement vont aux pays à revenu intermédiaire, où les pourcentages de la population ne bénéficiant d'aucun service sont relativement faibles. Par contre, l'OCDE (2009a) souligne que nombreux sont les pays présentant de faibles niveaux d'accès à ne recevoir que relativement peu d'aide. Enfin, de façon générale, l'aide va davantage à la distribution d'eau potable qu'à l'assainissement, bien qu'il reste difficile d'évaluer avec précision la répartition entre ces deux domaines. Lorsque les projets de développement associent l'eau et l'assainissement, la première composante se taille généralement la part du lion.

Il faudra de plus en plus de transferts internationaux pour combler le déficit, alors même que les finances publiques connaissent de graves difficultés. Dans le contexte de la crise financière et économique, il est probable que les transferts internationaux en provenance des IFI, des donneurs bilatéraux et des organisations caritatives seront de plus en plus nécessaires pour combler le déficit de financement dans le secteur de l'eau et démultiplier la capacité de mobilisation d'autres sources de financement, et en particulier de financements remboursables fondés sur le marché. S'agissant des prêts, certaines IFI ont constaté une demande croissante de leurs services et produits, en particulier lorsque la concurrence des banques commerciales s'est réduite. Il convient toutefois de noter que ces IFI doivent financer leurs prêts sur les marchés de capitaux et que leurs propres charges d'emprunt ont augmenté parallèlement au marché.

L'une des questions essentielles est de savoir si les donneurs internationaux (et les organisations philanthropiques) seront en mesure d'accroître de manière notable leurs engagements dans les années à venir. Les précédentes crises économiques s'étaient accompagnées d'une chute de l'aide publique au développement. Cependant, au vu de l'ampleur mondiale de la crise, les pays membres de l'OCDE se sont engagés à maintenir les flux d'aide en dépit des pressions exercées sur leurs propres budgets. Les IFI, de leur côté, ont également étendu leurs facilités de prêt en réponse à la crise. Ainsi, la Banque mondiale a mis en place des mécanismes spécifiques destinés aux secteurs considérés comme présentant le plus de risques, en ciblant tout particulièrement les infrastructures.

Les prêts à des conditions de faveur pourraient dès lors connaître une meilleure évolution que les dons. L'AFD, le donneur bilatéral français, a par exemple progressivement réduit la part de ses dons au secteur de l'eau au profit des prêts. Par ailleurs, les banques de développement ont été de plus en plus sollicitées : ainsi, en Europe orientale et centrale, où les prêts commerciaux au secteur de l'eau se sont raréfiés, la BERD a connu une année 2009 très active. Les difficultés rencontrées par le secteur pour attirer des financements remboursables fondés sur le marché et la probable nécessité d'innover sont examinés à la prochaine section.

Les ressources d'aide risquent de rester relativement rares dans l'avenir prévisible, aussi l'OCDE (2009a) souligne-t-elle qu'il faut les employer de manière stratégique, en faisant en sorte d'optimiser leur capacité de mobilisation d'autres sources de financement et leur efficacité. Les domaines dans lesquels l'APD peut avoir un effet catalytique sont notamment la réduction des goulets d'étranglement, l'appui du processus de planification financière, la garantie d'accès aux services pour les populations pauvres et le soutien de l'élaboration et de l'utilisation de mécanismes de gestion des risques susceptibles d'aider à attirer des fonds privés (locaux, en particulier).

3.3. Financements destinés à assurer le relais : sources de financements remboursables

Cette section examine comment les sources de financements remboursables peuvent contribuer à pallier le déficit de financement. En effet, si les revenus provenant des 3T peuvent réduire ou combler le déficit de financement des SEA, le rôle des financements remboursables est uniquement d'assurer le relais, puisqu'ils exigent une rémunération ultérieure sous forme d'intérêts ou de dividendes. Les fournisseurs de SEA cherchent habituellement à mobiliser des financements remboursables pour couvrir les dépenses d'investissement liées à la réparation, au renouvellement ou à l'extension des systèmes d'adduction d'eau

et d'assainissement, tandis que les coûts de fonctionnement et d'entretien courant sont généralement financés par une combinaison des 3T (OCDE, 2010a).

Le financement remboursable fondé sur le marché correspond au sous-ensemble des financements remboursables apportés par des acteurs privés via le marché. Il peut prendre deux formes : le financement par l'emprunt (prêts consentis par les banques commerciales, obligations émises sur les marchés de capitaux, financement de projets) et le financement en fonds propres (sur les marchés financiers ou auprès de fonds de capital-investissement). Dans les pays développés, le financement par l'emprunt a été la pierre angulaire de la plupart des investissements dans les infrastructures. Selon le développement des marchés obligataires locaux et la taille des débiteurs, il a pris la forme d'obligations ou de prêts. Dans les pays en développement, les compagnies des eaux peuvent avoir recours aux prêts bancaires pour financer les investissements en capital (bien qu'il s'agisse généralement de prêts à des conditions de faveur accordés par des institutions de développement). Le recours à d'autres formes de financement, tels que le financement obligataire, le financement de projets ou le financement en fonds propres, demeure limité dans les pays en développement mais il prend progressivement davantage d'ampleur en complément des autres modes de financement.

Nous examinerons ci-après dans quelle mesure les financements remboursables sont utilisés dans le secteur de l'eau (principalement dans les pays de l'OCDE et dans un ensemble restreint de pays émergents) et comment l'argent public pourrait être mieux employé pour mobiliser davantage de financements de ce type, en atténuant un certain nombre de problèmes qui limitent leur utilisation intensive dans les pays en développement.

Financement bancaire. Les prêts commerciaux à court et moyen terme sont couramment utilisés pour financer les besoins en fonds de roulement, dans les pays développés comme dans ceux en développement. Ils peuvent également être nécessaires pour couvrir les investissements dans les pays où il est difficile d'obtenir des prêts bancaires à long terme pour financer les actifs à longue durée de vie du secteur de l'eau, les banques commerciales ne pouvant ou ne voulant pas s'engager sur d'aussi longues périodes. Dans les pays en développement, les banques commerciales ne travaillent guère avec le secteur de l'eau, qu'elles perçoivent comme un secteur à haut risque en raison des difficultés suscitées par l'augmentation des tarifs, du manque d'efficience de la gestion, et de la corruption. Les recettes tirées des infrastructures de l'eau risquent de ne pas être suffisantes pour rembourser les emprunts. Elles risquent même de ne pas être suffisantes pour couvrir les coûts du financement fondé sur le marché, ce qui limite leur capacité à emprunter. Enfin, certaines catégories de prestataires de services, les entreprises locales ou de petite taille par exemple, peuvent être totalement exclues du financement

bancaire traditionnel, quoique dans certains cas, elles puissent s'appuyer sur des institutions de microfinance pour accéder au crédit.

La réévaluation du risque consécutive à la crise financière a entraîné une augmentation spectaculaire du coût du financement commercial par l'emprunt et une réduction de la disponibilité de ce type de financement, en particulier pour l'endettement à long terme, ce qui a conduit à une sévère contraction des prêts bancaires. Le déclenchement de la crise financière a également détérioré la capacité des états souverains à emprunter, réduisant de ce fait la valeur des garanties souveraines dans certains cas. Les institutions de microfinance n'ont pas été épargnées et sont peut-être moins disposées à s'éloigner de leurs activités plus classiques, à savoir le financement d'activités génératrices de revenus, pour se diversifier dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Cependant, dans de nombreux pays en développement, les institutions de microfinance ne proposent pas de microcrédits ou de microfinancements pour les SEA. Les banques de développement nationales – lorsqu'elles existent – tendent à privilégier les grands projets de SEA au détriment de ceux de moindre ampleur. Aussi les villes les plus grandes, les plus riches et les plus solvables peuvent-elles généralement se procurer des moyens de financement auprès des banques, tandis que les villes de taille plus réduite et les zones rurales sont abandonnées à leur sort.

Financement obligataire. Dans les pays développés, le secteur de l'eau est jugé bien adapté au marché obligataire en raison de son faible profil de risque. Le financement obligataire est une pratique courante sur les marchés développés car il constitue bien souvent un mode de financement par l'endettement moins onéreux que les prêts. Les obligations émises peuvent être des obligations d'entreprises, des obligations souveraines ou des obligations municipales, selon la structure et la répartition du capital dans le secteur de l'eau. Au Royaume-Uni, par exemple, le marché de l'eau est dominé par de grandes compagnies privées qui émettent des obligations d'entreprises.

Aux États-Unis, les compagnies des eaux sont de petites sociétés municipales, et à partir de 1837, les obligations municipales ont assuré une grande partie des investissements relatifs à l'eau et à l'assainissement. Cette source de financement a toutefois pâti de la crise financière sur le marché des États-Unis, car la crédibilité des agences de notation financière a été remise en cause et plusieurs assureurs monolignes (qui proposaient une assurance permettant de rehausser le crédit des obligations municipales) ont disparu. En conséquence, les obligations municipales bien notées ont un peu perdu de leur attrait pour les investisseurs prudents, rendant plus délicate pour les municipalités des États-Unis la mobilisation des fonds budgétés. La majorité des marchés peu développés ne proposaient pas d'obligations municipales, même avant le début de la crise, en raison des problèmes de solvabilité et de transparence que présentaient ces entités. Il existe quelques exceptions en Afrique du Sud, en Inde et aux Philippines, où

de tout nouveaux marchés obligataires municipaux ont été en partie utilisés pour financer des investissements dans l'eau et l'assainissement.

Financement de projets. Le financement de projets est utilisé pour les investissements dans les infrastructures à longue durée de vie ; il se fait à travers une entité ad hoc qui peut être financée par l'emprunt et en fonds propres. Une opération de financement de projet fait généralement intervenir un certain nombre d'investisseurs en fonds propres, ou sponsors, ainsi qu'un syndicat de banques accordant des prêts pour l'opération. Après la crise financière, la faisabilité des opérations de financement de projets reposant sur des niveaux d'endettement élevés contractés au moyen de véhicules ad hoc hors bilan a été durement ébranlée, en particulier dans les pays considérés comme à risque. Les nouvelles formules de financement de projets nécessiteront probablement une coopération avec des banques bénéficiant du soutien d'une autorité souveraine et requerront bien souvent des prêts relais à des conditions moins favorables.

Financement en fonds propres. Lever des fonds propres peut être un bon moyen de financer des investissements à long terme, car cette source de financement n'est pas assortie d'un délai spécifique de remboursement. Les détenteurs des titres sont généralement désireux de garder leur participation sur une longue durée de manière à percevoir des dividendes et à profiter d'une valorisation potentielle de leurs actions. Les fonds propres peuvent être utilisés comme une garantie permettant de démultiplier la capacité de mobilisation d'autres formes de financement privé, plutôt que comme un moyen de financer directement des investissements à long terme. Toutefois, lorsque les investisseurs en actions sont des investisseurs privés, le coût des capitaux propres est habituellement plus élevé que celui d'un financement par l'emprunt. Les actions peuvent être cotées sur une place boursière (ce que l'on peut appeler le « modèle des titres cotés »), ou ne pas l'être et se trouver entre les mains des fondateurs et des dirigeants de l'entreprise ou d'investisseurs institutionnels. Un certain nombre de compagnies des eaux sont cotées en bourse, y compris certaines entreprises publiques (telles que SABESP au Brésil) ou privées (telles que Lydec au Maroc ou Manila Water aux Philippines). Toutefois, la capacité de lever des capitaux en bourse dépend largement du degré de développement des marchés financiers locaux.

Dans le contexte de la crise financière, il est devenu plus difficile d'attirer un financement en fonds propres, car la prime de risque des actions (c'est-à-dire le rendement supplémentaire que les investisseurs escomptent des actions par rapport à des investissements sans risque) a augmenté dans les pays développés comme dans ceux en développement.

La crise financière a frappé durement les compagnies des eaux cotées en bourse : fin 2008, par exemple, un indice pondéré des actions des compagnies asiatiques des eaux s'affichait en baisse de 47.5 % par rapport à sa valeur de

janvier 2008. Sur la même période, les actions des compagnies américaines ont perdu 5 % de leur valeur tandis que les actions des compagnies européennes chutaient de 30 à 90 % sur l'année 2008. À titre d'exemple, le leader du marché, Veolia, a décroché de 64 % au cours de l'année 2008 après la publication de deux alertes sur ses résultats. American Water Works (États-Unis), Nova Cerae (Brésil) et Maynilad (Philippines), entre autres, ont dû reporter leur introduction en bourse en raison de la situation défavorable du marché.

Début 2009, cependant, la valorisation des titres avait fortement rebondi, en particulier en Asie, où la remontée des actions des compagnies des eaux était stimulée par les nouvelles possibilités d'accès aux capitaux. Ce nouvel environnement pouvait en effet encourager davantage de sociétés à réinvestir des capitaux sur le long terme dans des fonds commerciaux. En mai 2009, l'indice GWI Water, qui suit les principales valeurs du secteur de l'eau dans le monde, avait progressé de 7.7 %. Un an après, une augmentation soutenue de tous les segments avait porté l'indice de référence à son plus haut niveau depuis août 2008, les meilleures performances ayant été enregistrées en Asie[3].

Cela étant, dans l'ensemble, la disponibilité de financements remboursables fondés sur le marché a souffert de la crise financière et la possibilité de s'appuyer sur certaines innovations financières a été sérieusement mise à mal. Il convient toutefois de replacer cette évolution dans le contexte plus large de la disponibilité globale de financements pour le secteur pour pouvoir évaluer l'impact probable sur les investissements futurs.

Dans les pays en développement, un certain nombre d'inadéquations critiques ont limité les flux de financement remboursable pour les SEA. Il est en effet plus difficile de mobiliser au profit des SEA des financements remboursables fondés sur le marché en raison d'un certain nombre de contraintes qualifiées par l'OCDE (2010a) d'« inadéquations critiques ».

Les apporteurs potentiels de financements remboursables fondés sur le marché (banques, investisseurs institutionnels, fonds de capital-investissement, investisseurs en actions ou sponsors de projets, par exemple) perçoivent souvent ce secteur comme étant à « haut risque et faible rentabilité », même si ses caractéristiques économiques fondamentales (une demande relativement stable et pour ainsi dire « à l'épreuve de la récession » pour les services et des installations enterrées à longue durée de vie) le classeraient plutôt dans la catégorie des secteurs à « faible risque et rentabilité faible mais régulière ». Cette réputation de risque élevé est souvent liée à la difficulté d'augmenter les tarifs de l'eau et de l'assainissement pour en couvrir les coûts, et ce en raison de la nécessité ressentie de maintenir un coût abordable ou de la résistance politique à ce type de hausse. En conséquence, de nombreuses compagnies des eaux sont dans des situations financières très difficiles, avec des bilans sous-capitalisés qui entravent leur capacité d'endettement. Faute de toute capacité de

remboursement ou d'antécédents en matière de crédit, la plupart des banques commerciales n'accorderont sans doute pas de prêts au secteur, qu'elles ne jugent pas « digne de confiance ».

En outre, les marches financiers locaux risquent de ne pas être en mesure de fournir des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt aux opérateurs du secteur de l'eau, qui tendent à être, dans leur très grande majorité, des entreprises de petite ou moyenne envergure, profil qui peut être considéré comme mal adapté au marché. On constate souvent un décalage entre la longue durée d'investissement nécessaire, compte tenu de la durée de vie des équipements dans le secteur de l'eau, et les capacités de prêt à court terme offertes par les marchés locaux. Les opérateurs informels, qui selon Kariuki et Schwartz (2005) desservent en moyenne 50 % de la population dans les pays en développement, ont des difficultés à accéder au crédit du secteur bancaire traditionnel. Dans bon nombre de pays, la décentralisation des services d'eau et d'assainissement a transféré de vastes besoins d'investissement aux collectivités et aux entreprises de service public locales. Les fonds disponibles à ce niveau sont toutefois limités : la solvabilité des collectivités locales est généralement faible, ce qui leur pose problème pour se procurer des fonds sur les marchés internationaux, et la petite échelle à laquelle de nombreuses compagnies des eaux opèrent peut entraîner des coûts de transaction trop élevés pour que le financement fondé sur le marché soit rentable.

Enfin, comme l'a mis en lumière l'OCDE (2009c)[4], les SEA cumulent divers risques non négligeables, tels que le risque commercial (lié aux recettes), le risque contractuel et le risque de change, 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.

Les mécanismes de financement innovants ont un rôle majeur à jouer pour attirer vers ce secteur des financements remboursables fondés sur le marché. L'innovation financière pourrait grandement contribuer à accroître le volume de financements de ce type disponible pour le secteur de l'eau dans la zone OCDE et dans les pays en développement.

Le tableau 3.1. présente des exemples d'inadéquations critiques dans le secteur et les types de mécanismes de financement innovants qui peuvent être utilisés pour lever ces difficultés. Dans le contexte de certaines de ces innovations, des fonds publics pourraient être utilisés pour démultiplier la capacité de mobilisation de financements remboursables fondés sur le marché de manière à augmenter le montant global mis à la disposition du secteur.

La suite de cette section fournit quelques exemples de ce que ces innovations peuvent entraîner ; l'OCDE (2010a) offre une analyse plus approfondie de ces mécanismes et des exemples de pays dans lesquels ils ont été mis en œuvre.

Tableau 3.1. **Exemples de mécanismes financiers innovants dans le secteur de l'eau**

Inadéquation critique	Exemples de mécanismes financiers innovants
Impératif d'un coût abordable pour les ménages	• Financement mixte combinant dons et financement remboursable • Microfinance • Aide basée sur les résultats
Disponibilité limitée des fonds pour les opérateurs nationaux et les petits fournisseurs de services d'eau	• Microfinance • Aide basée sur les résultats et contrat innovant
Profil de risque et difficultés de gestion de certains risques (par exemple, risque politique, risque de change)	• Financement mixte combinant dons et financement remboursable • Garanties et assurance des risques • Mécanisme de soutien de la trésorerie en cas de dévaluation • Financement en monnaie locale • Accords de recettes en lieu et place de garanties
Insuffisance des fonds au niveau décentralisé	• Obligations municipales • Fonds groupés, fonds renouvelables et banques d'obligations • Instruments pour accroître le prêt aux collectivités territoriales
Échéance courte des financements disponibles	• Garanties • Apports de fonds propres
Bilans sous-capitalisés	• Mobilisation de fonds propres pour renforcer le bilan, prêts convertibles, conversion de dettes en prises de participation, modèles d'expansion de type « actifs allégés »
Manque de compréhension des investisseurs et prêteurs externes	• Financement mixte combinant dons et financement remboursable • Notation financière • Avances pour la préparation des projets
Manque de projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier (projets dits « bancables »)	• Avances pour la préparation des projets

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

La combinaison des dons et des financements remboursables consiste à associer des financements à des conditions de faveur (qu'il s'agisse de dons purs et simples ou de prêts comportant un élément de libéralité) à des financements remboursables en vue de financer un seul et même projet ou un vaste programme de prêt. Dans le secteur de l'eau, cette solution a été employée pour des projets spécifiques, comme à Maputo (Mozambique) pour le financement du programme urbain d'eau et d'assainissement, ou via la création de véhicules de financement visant à associer diverses sources de financement (tels que FINDETER en Colombie, entité de financement public-privé qui réescompte les prêts consentis par des banques commerciales pour le développement d'infrastructures locales, y compris d'eau et d'assainissement). Ce financement mixte peut prendre des formes très diverses : les dons au titre de l'APD peuvent être fournis en tant que bonifications d'intérêts, financement d'amorçage pour des fonds renouvelables ou contributions à la création d'avances pour la préparation des projets. Les principaux objectifs d'un financement mixte sont d'attirer pour un projet donné des fonds qui, sans cela, n'auraient pas pu être mobilisés en sa faveur, tout en veillant à la réalisation d'objectifs essentiels des politiques publiques, tels qu'un élargissement de l'accès et des services fournis au profit des couches les plus pauvres. Ces structures représentent un formidable potentiel dans le secteur de l'eau, en particulier dans le contexte de la crise financière, étant donné qu'un élément de subvention sera presque toujours requis pour permettre à un projet de ce secteur de bénéficier de concours financiers tout en en faisant profiter les populations dont l'accès aux services demeure insuffisant.

On a vu dans la ***microfinance*** un moyen essentiel pour s'affranchir de l'impératif que le coût des services demeure abordable, en particulier pour les ménages et les petits fournisseurs d'eau des pays en développement. Jusqu'ici, son utilisation dans ce secteur a été limitée, du fait en partie d'un manque de sensibilisation et d'une compréhension réciproque limitée entre professionnels de la microfinance et du secteur de l'eau. Néanmoins, une récente étude de Mehta (2008) a démontré le fort potentiel de la microfinance dans ce secteur, et en particulier des prêts destinés aux ménages et aux projets communautaires (tels que les projets de reconversion des bidonvilles). L'APD peut contribuer à populariser l'utilisation de la microfinance pour les SEA en fournissant un financement d'amorçage aux fonds renouvelables ou aux institutions de microfinance, des subventions sélectives pour le développement de produits, ou encore des garanties. Les donneurs et les IFI peuvent aider à mieux faire connaître les produits de la microfinance à travers des activités de renforcement de capacités ou en associant ces produits à d'autres types d'instruments de financement dans les projets qu'ils choisissent de soutenir. Par exemple, ils peuvent combiner recours à la microfinance (ou au secteur bancaire commercial local dans le cas de petits entrepreneurs) et utilisation de l'aide basée sur les résultats, c'est-à-dire des subventions à

caractère incitatif, dont le versement aux prestataires de services est soumis à l'obtention de résultats effectifs et mesurables. Bien qu'un nombre croissant de projets pilotes adoptent les principes de l'aide basée sur les résultats dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, cette approche n'est pas encore totalement intégrée. Accroître le recours à cette forme d'aide peut imposer d'être plus explicite quant à la nécessité d'un préfinancement, lequel pourrait être assuré en associant l'aide à un accès à la microfinance, comme cela s'est fait avec succès au Kenya dans une opération phare avec une banque commerciale locale (K-Rep). En outre, pour réduire les coûts de transaction sur le long terme, la solution d'une mise en place de facilités d'aide basée sur les résultats au niveau d'un pays pourrait être explorée plus avant, de façon que le choix des projets et des prestataires de services, mais aussi le suivi des contrats, puissent se faire dans le pays plutôt qu'à travers une institution internationale.

Bien que tout un ensemble de garanties et produits d'assurance puissent être obtenus auprès de donneurs, d'IFI et d'institutions privées, ils n'ont pas été utilisés de façon régulière ni à grande échelle dans le secteur de l'eau. Cela reflète pour partie l'évolution de la structure du marché pour les services de l'eau : alors que la plupart des opérateurs internationaux privés ont en grande partie été dissuadés par une conjoncture défavorable, les garanties fournies par les institutions internationales pour les transactions relativement importantes sont moins appropriées qu'auparavant. En outre, les IFI et les donneurs ont, de façon générale, maintenu des règles relativement rigides pour l'utilisation de ces garanties (avec, par exemple, des exigences de contre-garanties ou des restrictions à l'offre de garanties autonomes), ce qui signifie que les coûts de transaction des candidats restent extrêmement élevés. La mise en place au niveau national de mécanismes de garantie auxquels donneurs et IFI peuvent apporter un financement d'amorçage ou des garanties globales (comme ils l'ont fait avec la LGUGC aux Philippines) pourrait faciliter l'offre de garanties au niveau local, qui serait ainsi plus alignée sur la structure actuelle du marché dans le secteur de l'eau. Il se peut également que donneurs et IFI doivent entrer en scène lorsque les entités privées ou les États se montrent moins disposés à fournir des garanties.

La constitution de **véhicules de financement groupé** peut être un bon moyen pour ouvrir l'accès au financement à un grand nombre d'emprunteurs de taille relativement réduite, surtout si elle est conjuguée à l'utilisation de garanties pour améliorer leur notation. Ces groupements sont particulièrement bien adaptés aux secteurs de l'eau décentralisés, dans lesquels les opérateurs de petite et moyenne tailles rencontrent des difficultés pour obtenir des financements sur leurs qualités propres. Dans le secteur, la plupart de ces véhicules ont jeté les bases de l'émission d'obligations dans les pays dotés de marchés financiers relativement matures, comme par exemple aux États-Unis, mais aussi au Mexique ou en Inde. Là encore, des coûts de transaction

élevés et des connaissances limitées peuvent expliquer en partie qu'ils n'aient guère essaimé au-delà de ces marchés. Les donneurs et les IFI devraient intensifier leurs efforts pour créer de telles structures ou aider à la définition d'environnements institutionnels propices à la constitution de véhicules de financement groupé lorsque la situation s'y prête. Il peut être indispensable pour ce faire de mettre directement en place ce type de structures (tels que des fonds renouvelables, des banques obligataires, etc.) ou d'encourager l'adoption d'une législation susceptible de les rendre plus intéressantes (par exemple, en défiscalisant les obligations qu'elles émettent, comme cela se fait aux États-Unis, ou en imposant la création de véhicules de financement groupé pour l'accès au financement public).

Depuis quelque temps, un certain nombre d'IFI et de donneurs, comme la BERD ou l'AFD, pratiquent avec succès le prêt direct aux collectivités territoriales, sans exiger de garantie de l'administration centrale. Toutefois, bon nombre d'autres donneurs et IFI ne sont pas en mesure de prêter aux administrations infranationales, soit que leurs statuts ne les y autorisent pas, ou qu'ils ne soient pas disposés à prendre un risque qu'ils n'ont pas les moyens de gérer de manière satisfaisante. En outre, dans quantité de pays, les entités non souveraines ne possèdent pas l'assise financière nécessaire pour emprunter ou n'ont pas la capacité de monter un projet bancable et admissible au financement par des donneurs. Les administrations centrales elles-mêmes peuvent s'opposer à des emprunts directs par les collectivités territoriales, surtout lorsqu'elles ne sont pas en mesure de contrôler l'endettement global cumulé au niveau national. Elles pourraient en effet être amenées à honorer ces dettes in fine en cas de défaillance, même en l'absence de garantie explicite. Les donneurs devraient rechercher le moyen d'assouplir les exigences de garantie aux niveaux non souverains, pour préparer la voie à l'octroi de prêts commerciaux à ces emprunteurs. Par exemple, le fait de pouvoir compter sur des accords de recettes conclus avec les collectivités territoriales pour obtenir une augmentation des tarifs ou pour intercepter des transferts de l'administration centrale peut donner une sécurité aux prêteurs sans que des garanties de l'État soient nécessaires. Ces types d'accords peuvent aider à instaurer une discipline financière et à appuyer la mise en œuvre de réformes à l'échelle des emprunteurs, dans la mesure où les donneurs et les IFI peuvent également fournir des ressources adéquates pour faciliter les processus de réforme au niveau local. Le fait d'être libellés en monnaie locale peut également jouer un rôle essentiel pour rendre ces prêts plus attrayants pour les collectivités territoriales et les compagnies des eaux. Enfin, les donneurs peuvent associer ces instruments de prêt à des garanties aux prêteurs commerciaux, de manière à élargir le réservoir de financiers et d'investisseurs intéressés par l'investissement dans l'eau et l'assainissement au niveau local. Les prêts directs aux collectivités territoriales, comme les communes ou les services publics municipaux, peuvent donner à ces

emprunteurs la possibilité de se constituer des antécédents de crédit et leur permettre ainsi d'accéder à un éventail plus large d'investisseurs, tels que les banques commerciales et les investisseurs en actions.

La levée de fonds propres contribue à renforcer les bilans des compagnies des eaux, lesquelles sont souvent sous-capitalisées. Des modèles intéressants (comme celui du Hyflux Water Trust à Singapour) ont été élaborés dans le secteur de l'eau pour mobiliser des fonds propres au moyen des marchés financiers. Cette diversification permet de ne pas se contenter des fonds que pourraient apporter des entreprises privées (dont la capacité d'apport de fonds propres est en tout état de cause limitée) et d'utiliser ces injections de fonds propres pour obtenir d'autres formes de financement des dépenses d'équipement. La mobilisation de fonds propres sur les marchés de capitaux peut renforcer la discipline financière et améliorer la transparence, y compris pour les entreprises dont le capital est principalement détenu par l'État (notamment un certain nombre de sociétés publiques des eaux au Brésil, qui sont des sociétés cotées). Lorsqu'il leur est demandé d'apporter des fonds propres pour faire face à une situation difficile, nombre de donneurs tendent à se montrer réticents, car ce type d'apports peut parfois être considéré comme une subvention implicite lorsque les rendements attendus sont très faibles. Toutefois, aussi longtemps que la discipline financière est maintenue, les apports de fonds propres peuvent assainir le bilan et fournir une base solide pour démultiplier le financement sous d'autres formes, comme les prêts et obligations. Dans ce cas, les IFI et les donneurs peuvent faire eux-mêmes ces injections de capitaux, y compris en échangeant des titres de créance contre une prise de participation.

La notation peut contribuer à améliorer la transparence, et faciliter l'accès des emprunteurs aux marchés financiers. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de notation des administrations municipales et des compagnies des eaux, bien que l'utilisation de ces notations soit restée limitée, en particulier sur les marchés qui sont trop petits pour élaborer une échelle de notation nationale. Cela étant, la crise financière a nettement entamé la crédibilité des agences de notation. Les donneurs et les IFI peuvent entrer dans le jeu et élaborer des systèmes non officiels de notation, utilisés de façon ponctuelle, pour examiner la solvabilité de certaines compagnies, puis formuler des recommandations sur les façons d'améliorer cette capacité d'endettement. D'autres initiatives menées par des donneurs en vue de faire progresser la transparence globale et la connaissance que les financiers extérieurs ont du secteur pourraient aussi être encouragées. Par exemple, le système d'évaluation comparative IBNET élaboré par la Banque mondiale pourrait être étoffé de manière à optimiser la fiabilité et la comparabilité de l'information produite. Au total, un grand nombre de données sont déjà collectées par différentes institutions. Les efforts entrepris à l'initiative des donneurs pour accroître la coordination entre les sources et améliorer la

qualité de ces données et leur diffusion pourraient avoir un effet positif sur l'image du secteur auprès des financiers extérieurs.

Enfin, ***les avances pour la préparation des projets*** peuvent également aider à concevoir et élaborer, pour le secteur de l'eau, des projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier. Peu d'avances de ce type ont été mises en place au niveau international. Globalement, elles ont accéléré la préparation de projets bancables et accru l'efficacité du financement de cette phase en permettant la mise en commun des contributions des donneurs. Elles se sont révélées particulièrement utiles dans des zones géographiques précises, comme l'Europe orientale ou la région méditerranéenne, où elles ont été mises en place pour accompagner des politiques bien définies. En Afrique subsaharienne, ces avances peuvent notamment aider les pays qui disposent de capacités limitées en la matière à préparer des projets nécessitant, pour attirer des financements remboursables, de combiner des modes de financement innovants tels que les subventions et les prêts ou d'utiliser des garanties de façon à réduire le risque perçu. À l'avenir, donneurs et organisations internationales pourront contribuer financièrement à la mise en place d'avances de ce type pour des projets qu'ils sont disposés à financer eux-mêmes ou vers lesquels ils souhaitent attirer un financement remboursable fondé sur le marché (sous réserve que les projets ainsi préparés puissent recevoir des financements provenant de sources diverses). La mise en place de semblables avances au niveau national pourrait également être encouragée, car elle est susceptible de réduire les coûts de transaction et de s'inscrire plus facilement dans les mécanismes financiers nationaux présentés précédemment. Au-delà de l'instauration des avances, il convient de renforcer l'expertise locale en matière de préparation de projets, des premiers stades d'analyse théorique jusqu'à la conception, puis la mise en œuvre.

3.4. Contribution potentielle du secteur privé à la mobilisation des moyens de financement

Le secteur privé est impliqué de bien des manières différentes dans le secteur de l'eau. Comme l'a indiqué l'OCDE (2009a), les acteurs privés qui interviennent au sein des différents segments de la fourniture de services d'eau peuvent inclure[5] :

- ***Des prestataires privés formels de services d'eau et d'assainissement.*** Ils assurent ces services sur la base d'un contrat ou d'un accord avec les autorités publiques responsables de la fourniture desdits services dans une région ou dans un pays donnés[6]. Il peut s'agir d'opérateurs nationaux, qui tendent à se focaliser sur un seul pays, soit d'opérateurs régionaux ou internationaux fournissant des services à une clientèle répartie dans un grand nombre de pays.

- ***Des prestataires privés informels de services d'eau et d'assainissement.*** De petits prestataires indépendants opèrent généralement de manière informelle lorsqu'aucun service public n'est assuré ou s'il n'est que de médiocre qualité[7]. Les grands promoteurs qui aménagent des complexes résidentiels et commerciaux fournissent et exploitent bien souvent des services d'eau et d'assainissement au sein de leurs propres lotissements et apportent ce faisant une considérable contribution aux infrastructures et aux services disponibles dans une ville.
- ***Des institutions financières privées (telles que les banques ou les fonds d'investissement).*** Elles fournissent des financements d'origine privée, au travers de prêts octroyés par des banques commerciales, de financements obligataires ou de participations au capital par l'achat d'actions. Ces financements privés peuvent bénéficier aux opérateurs publics comme à ceux du secteur privé ;
- ***Des sociétés privées*** pour lesquelles l'eau ne constitue pas la principale activité mais qui sont grosses consommatrices d'eau (telles que les sociétés productrices de boissons, ou celles d'extraction minière ou de construction).

Cette section porte plus particulièrement sur le rôle que peuvent jouer les opérateurs privés formels quand il s'agit de mobiliser des moyens de financement pour le secteur. Au cours des années 90 et au début des années 2000, ont s'est jusqu'à un certain point imaginé, à tort, que l'introduction de la participation du secteur privé (PSP) dans la gestion des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement serait un moyen de fournir davantage de ressources financières au secteur et donc de combler le déficit de financement. En effet, l'introduction de la participation du secteur privé (PSP) reposait bien souvent sur l'idée erronée que les opérateurs privés apporteraient des ressources financières dans le cadre des contrats de concession ou d'autres contrats similaires assortis d'obligations d'investissement. La résiliation anticipée d'un certain nombre de concessions très en vue (comme par exemple à Buenos Aires) à la suite des crises financières, au cours desquelles l'opérateur privé était exposé à des risques de change sur la dette contractée pour financer les programmes d'investissement, a remis en causes ces attentes. Cela a également aidé à souligner le fait que les opérateurs privés doivent eux-mêmes se procurer des capitaux extérieurs et pourvoir à leur financement.

Plus généralement, une expérience récente a permis de mieux comprendre de quelle manière les opérateurs privés peuvent mobiliser directement ou indirectement des moyens de financement pour le secteur, ce qu'ils peuvent faire :

- ***En améliorant l'efficience globale des secteurs, et en réduisant ainsi les coûts (et les besoins de financement) et en renforçant la solvabilité***

du secteur et sa capacité à attirer des financements. En réduisant les coûts, la participation du secteur privé peut contribuer à combler (c'est-à-dire à réduire) le déficit de financement. L'amélioration des services peut contribuer à créer un « cercle vertueux » : la clientèle est plus disposée à régler ses factures lorsque le service s'améliore, une exploitation plus efficiente accroît les flux de trésorerie tirés de l'activité, davantage de fonds sont disponibles pour l'investissement, ce qui contribue à son tour à élargir la clientèle et à augmenter les recettes de l'opérateur. Le tout accroît la solvabilité de l'entreprise, qui accède plus facilement aux sources de financement et peut ainsi investir dans le développement de ses services.

- ***En finançant les dépenses d'investissement, en particulier lorsque la capacité d'emprunt du secteur public est limitée***. Les opérateurs privés sont parfois invités à participer parce qu'ils sont supposés être plus capables de mobiliser des moyens de financement, en particulier auprès des institutions financières privées. Bien que l'un des rôles cruciaux que peut jouer la PSP consiste à faciliter l'accès aux financements remboursables fondés sur le marché, compte tenu en particulier de la nécessité que ces financements couvrent de considérables coûts d'investissement initiaux, elle ne contribue pas en soi à combler le déficit de financement, mais contribue plutôt à le pallier en assurant le relais. Les financements privés devront en dernière instance être remboursés (majorés des intérêts) en ayant recours à une combinaison des 3T.
- ***En gérant les programmes d'investissement des autorités publiques et en créant des conditions qui leur soient propices.*** Le secteur privé gère un vaste programme d'investissements pour le compte d'une autorité publique et coordonne les travaux avec les activités courantes d'exploitation et de maintenance du service. Cela a beaucoup contribué à accroître les investissements publics dans le secteur, comme par exemple à Alger.

Le premier de ces points est conforté par des données empiriques. La participation du secteur privé au cours des 20 dernières années s'est révélé être un bon moyen pour améliorer les performances et l'efficience du secteur, comme le montrent un certain nombre d'études récentes. Marin (2009) s'est ainsi intéressé à l'historique sur 15 ans des partenariats public-privé (PPP) conclus pour fournir des services urbains d'intérêt public dans des pays en développement, et il a évalué les effets de ces dispositifs sur les quatre aspects suivants du fonctionnement des compagnies d'eau : accès (élargissement de la couverture), qualité de service, efficience d'exploitation et niveaux de tarifs. Les recherches de Marin ont mis en évidence qu'un grand nombre d'opérateurs privés étaient parvenus à réduire les pertes d'eau, surtout en

Afrique de l'Ouest, au Brésil, en Colombie, au Maroc et dans la partie est de Manille, aux Philippines. Dans certains cas, les opérateurs privés ont ramené le pourcentage d'eau non facturée à moins de 15 %, un taux similaire à celui des services d'eau les plus performants des pays développés. Ces gains d'efficience ont permis d'assainir la situation financière des compagnies des eaux, car ils ont réduit les coûts et accru les recettes, ce qui a eu pour effet de diminuer la nécessité de subventions extérieures et de contribuer à combler (c'est-à-dire à réduire) le déficit de financement.

Le second point, à savoir la capacité de la participation du secteur privé de faciliter l'accès à des financements remboursables fondés sur le marché, doit être examiné de plus près. La capacité des acteurs privés de mobiliser des moyens de financement dépend pour une large part du type d'accords contractuels passés avec le secteur public. Les sociétés privées peuvent opérer dans le cadre d'accords contractuels d'une grande diversité avec le secteur public, en fonction de la répartition des risques entre les parties. Le partage des compétences en matière d'investissement (et de financement des investissements) peut être très variable selon les accords contractuels en vigueur.

Une vue d'ensemble des divers types d'accords contractuels est présentée au tableau 3.2. Ce n'est que dans le cas des contrats de concession, des contrats de construction-exploitation-transfert (CET), des cessions d'actifs ou de certaines coentreprises qu'il est directement demandé aux opérateurs privés de mobiliser d'importants moyens de financement des investissements en capitaux, qu'ils peuvent généralement recouvrer grâce aux tarifs ou aux redevances. Dans le cas des autres accords contractuels, il appartient aux pouvoirs publics de mobiliser les moyens de financement des investissements et il est pour une large part fait appel à l'opérateur privé du fait de sa capacité à générer des gains d'efficience ou à mobiliser des moyens de financement de manière indirecte. L'opérateur privé possède par ailleurs une plus grande maîtrise de la gestion dans le cas dans les formes « plus poussées » de participation du secteur privé (au travers de contrats de concession, de CET ou de cession d'actifs), qui est généralement associée à une plus grande capacité d'obtention de gains d'efficience.

De manière générale, Marin (2009) note que le financement privé des services d'eau urbains (c'est-à-dire l'apport de nouveaux capitaux par des opérateurs privés) a été limité par rapport à d'autres secteurs d'infrastructure, puisqu'il n'a représenté que 5.4 % du total des engagements d'investissement dans les infrastructures privées entre 1990 et 2000. Partant des chiffres de la Base de données de la Banque mondiale sur les projets de participation privée dans l'infrastructure (PPI)[8], il constate que les engagements d'investissement des opérateurs privés (pris l'année du bouclage financier) ont fortement chuté au lendemain de la crise financière asiatique, passant d'un pic de

Tableau 3.2. **Typologie des accords contractuels entre l'administration publique (A) et le secteur privé (P)**

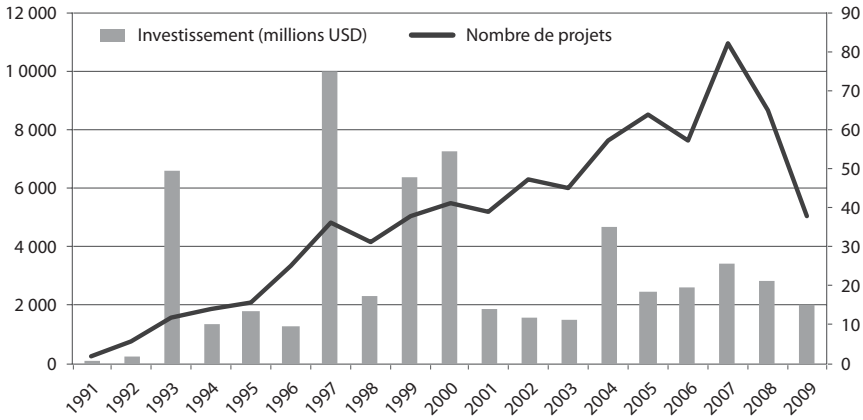
	Contrat de service	Contrat de gestion	Affermage/ Location	Concession	CET	Co-entreprise	Cession d'actifs
Propriété des actifs	A	A	A	A	P/A	A/P	P
Dépenses d'investissement	A	A	A	P	P	A/P	P
Risque commercial	A	A	Partagé	P	P	A/P	P
Exploitation/ Maintenance*	A/P	P	P	P	P	A/P	P
Durée du contrat	1-2 ans	3-5 ans	8-15 ans	25-30 ans	20-30 ans	Illimitée	Illimitée
Source de rétribution de l'opérateur	Municipalité	Municipalité : rémunération en fonction des performances.	L'opérateur collecte des redevances d'utilisation. *Location* : rémunération versée par la municipalité *Affermage* : partage des recettes	Usagers	Municipalité	Usagers	Usagers
Fréquence 1991-2009 (Base de données de la Banque mondiale relative à la PPI)	Non couvert	Au total 111 projets sur 715		278 projets sur 715	294 projets sur 715	Ne constitue pas une catégorie distincte	32 projets sur 715
Exemples	Mexico Chennai	Johannesburg Amman	Cartagena Côte d'Ivoire Sénégal	Gabon Djakarta Manille	Chine Inde Malaisie Mexique Maroc	Cartagena Pays-Bas Chongqing Sino French Water Supply	Angleterre Chili

* La maintenance peut supposer une quantité considérable d'investissements de la part du partenaire responsable.

Source : OECD (2009), *Managing Water for All : An OECD Perspective on Pricing and Financing*, OECD, Paris, après mise à jour à l'aide de la Base de données de la Banque mondiale relative à la participation privée dans les infrastructures (PPI).

10 milliards USD en 1997 à un point bas de 1.5 milliard USD environ en 2003, et ne se sont pas redressés depuis, comme le montre la figure 3.3.

Figure 3.3. **L' Évolution de l'investissement dans des projets de partenariat public-privé dans les pays développés, 1991-2009**



Source : Base de données de la Banque mondiale relative à la participation privée dans les infrastructures (PPI), *http://ppi.worldbank.org*.

Une autre étude (Gassner *et al.*, 2008) s'est penchée sur l'investissement privé en s'appuyant sur une analyse de régression détaillée des contrats de PSP dans les secteurs de l'eau et de l'électricité (avec une série de données couvrant plus de 1 200 services dans 71 pays en développement et économies en transition). Elle a constaté qu'il n'était pas possible de conclure que l'investissement augmentait toujours avec la PSP (en dépit d'une augmentation effective des raccordements au réseau de distribution d'eau, dont le nombre a progressé d'environ 12 % en moyenne)[9]. Dans le cas des contrats de concession, les informations recueillies ne permettaient pas de conclure à une augmentation des investissements dans les pays en développement. Pour les contrats de location et de gestion (dans le cadre desquels la partie privée n'avait aucune obligation d'investissement) l'étude donnait à penser que l'entreprise propriétaire des actifs publics n'avait généralement pas accru ses investissements, même quand la participation du secteur privé avait entraîné des améliorations du point de vue de l'exploitation.

Ce type de données a amené de plus en plus de pays à adopter des modèles de PPP et des accords de partage des risqué dans lesquels l'investissement demeure pour une large part aux mains du secteur public tandis que l'opérateur privé se concentre sur l'amélioration du service et de l'efficience des activités d'exploitation (OCDE, 2009c et Marin, 2009)[10]. En pratique, le

financement de l'investissement réalisé dans le cadre de ces projets mixtes associe la marge d'autofinancement issue des recettes et une combinaison variable de fonds publics et de ressources privées, qui tend à rendre de plus en plus obsolète la dichotomie traditionnelle entre les locations ou les affermages d'une part et les concessions de l'autre.

Plusieurs formules substitutives ont été élaborées au cours des dix dernières années en vue de combiner la participation du secteur privé (afin de bénéficier de gains d'efficience) et un dosage de fonds publics et privés :

- des concessions qui comptent en grande partie sur la marge brute d'autofinancement pour investir, avec des subventions croisées tirées des ventes d'électricité (Gabon), des majorations de tarifs (Côte d'Ivoire), ou les deux (Maroc) ;
- des affermages, comme ceux mis en place initialement en Afrique de l'Ouest, soutenus par des incitations renforcées à l'efficience d'exploitation, un programme de raccordements subventionnés afin d'étendre le service aux populations pauvres, et le passage progressif au recouvrement intégral des coûts au moyen de la tarification (Sénégal, Niger et à présent Cameroun) ;
- des sociétés mixtes, comme celles utilisées en Amérique latine (Colombie, La Havane à Cuba et Saltillo au Mexique) et dans plusieurs pays d'Europe de l'Est (Hongrie et République tchèque) ;
- des concessions assorties de subventions publiques pour les investissements, afin de mener l'élargissement de l'accès ou la remise en état des équipements tout en réduisant le plus possible l'incidence sur les tarifs. Cette approche se retrouve par exemple dans les partenariats public-privé noués en Colombie dans le cadre du programme national de modernisation des entreprises (*Programa de Modernización de Empresas*, PME) ; une démarche similaire a été suivie à Guayaquil en Équateur et dans quelques concessions d'Argentine (Cordoba et Salta).

Enfin, il convient de noter que les flux financiers supplémentaires issus du secteur privé au sens large (ménages investissant dans des puits ou des latrines, promoteurs immobiliers, banques commerciales ou investisseurs en obligations) ne bénéficient pas d'un suivi exhaustif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, même si certaines des données recueillies montrent qu'ils représentent une part substantielle de l'ensemble des investissements (surtout les flux financiers provenant des ménages eux-mêmes). Les financements remboursables fondés sur le marché peuvent être fournis à des opérateurs publics ou privés : les obligations municipales souscrites par les investisseurs privés aux États-Unis ont ainsi largement financé les opérateurs municipaux (et par conséquent des opérateurs publics). Ce type de financement a donc la capacité d'assurer le relais bien au-delà de l'univers limité des fournisseurs

privés de services d'eau. Dans nombre de pays, en particulier parmi ceux en développement, cela exigera probablement des innovations financières, ainsi que des fonds publics pour déverrouiller l'offre (et la demande) de capitaux.

Le secteur privé peut en somme contribuer de plusieurs manières différentes à combler le déficit financier. Cependant, comme cela a été exposé par le menu par l'OCDE (2009c), pour que le secteur privé puisse apporter sa contribution, encore faut-il que l'environnement institutionnel et réglementaire s'y prête et que le taux de recouvrement des coûts s'avère viable. En vue d'éclairer les pays sur le partage des rôles, des risques et des responsabilités entre les partenaires publics et privés, tout comme sur le cadre institutionnel, réglementaire et stratégique nécessaire pour améliorer les conditions d'investissement dans le secteur privé, l'OCDE a élaboré un outil – la *Liste de contrôle pour l'action publique* (OCDE 2009c) – et a soutenu son utilisation dans un certain nombre de pays dont l'Égypte, le Liban, le Mexique, la Russie et la Tunisie. Les principaux enseignements tirés de ces expériences son présentés à la section 5.6.

3.5. Utiliser une planification financière stratégique

La capacité de chaque source à générer des fonds supplémentaires dépendra en grande partie de spécificités locales. Elle dépendra aussi de l'environnement général et de l'empressement des gouvernements à définir des objectifs réalistes et engager des réformes, de façon à améliorer l'efficience et la solvabilité des prestataires de services actuels. Comme l'a indiqué l'OCDE (2009a), « les objectifs fixés par les responsables politiques, s'ils ne sont pas adossés à des flux de revenus réels, se soldent par de graves déficits financiers et des projets inaboutis, aux dépens des populations pauvres qui sont les premières à souffrir de l'absence ou de la déficience des services. L'Éthiopie a par exemple adopté un Programme d'accès universel, qui prévoit d'élargir l'accès à des sources d'eau potable améliorées pour le porter de 22 % en 2006 à 98 % en 2012, mais on ne sait pas très bien comment cette politique sera financée. Dans certains cas, les donneurs partagent la responsabilité de ce manque de réalisme, par exemple lorsqu'ils exigent l'utilisation des meilleures technologies de traitement des eaux usées disponibles, qui risquent de se révéler inabordables si leur adoption doit être généralisée au-delà des limites du projet. La planification financière stratégique doit être mise en œuvre dans le cadre d'une planification sectorielle plus large concernant les rôles et les responsabilités des organismes publics, les priorités sur le plan de l'action et les réformes législatives et règlementaires connexes, afin de s'assurer que les mesures préconisées pourront réellement être financées.

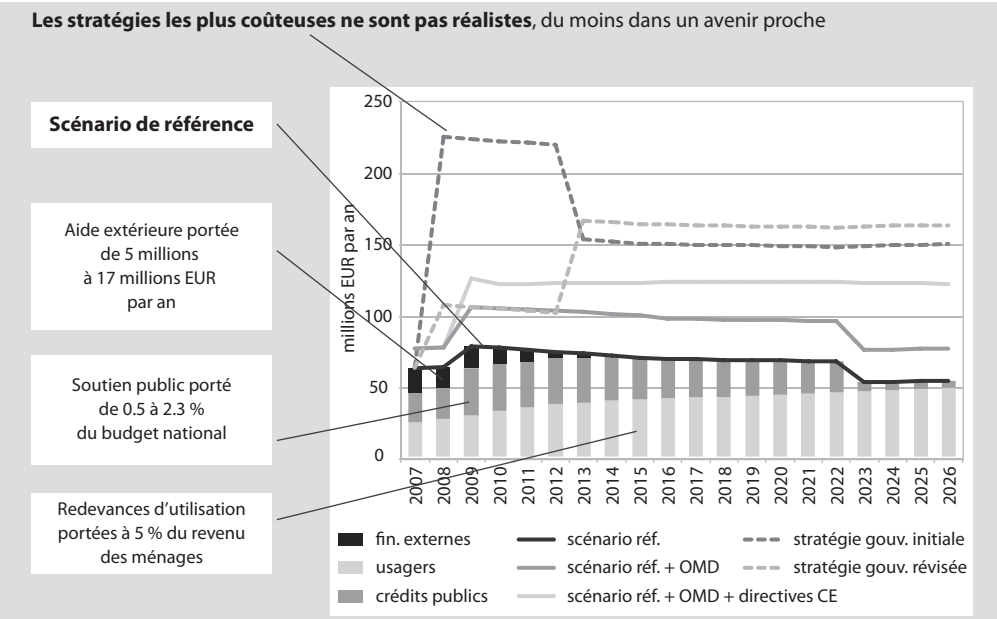
Pour être à même de relever ces défis, les gouvernements devront fixer des objectifs de développement du secteur des SEA réalistes, compte tenu

des ressources disponibles, et définis dans le cadre d'un dialogue sur la conduite à tenir associant les multiples parties prenantes (selon le processus de « planification financière stratégique », ou PFS). D'après l'OCDE (2009b), la PFS a plusieurs objectifs : « elle crée le cadre d'un dialogue sur la conduite à tenir associant toutes les parties concernées, y compris les ministres des Finances, en vue d'aboutir à un consensus au sujet des futurs services d'eau et d'assainissement susceptibles d'être fournis. Elle illustre l'impact des différents buts et objectifs dans une perspective à long terme, et établit ce faisant un lien entre les politiques, les programmes et les projets au sein du secteur. Elle contribue également à atteindre un objectif important consistant à faciliter le financement extérieur en fournissant des informations claires et transparentes sur les besoins de financement. » Ce processus peut aussi bien être mené au niveau national qu'à l'échelon municipal ou régional.

L'OCDE a soutenu l'application de ces approches, à l'aide d'un outil de planification financière stratégique baptisé FEASIBLE, dans un certain nombre de pays, et plus particulièrement dans ceux de l'EOCAC tels que l'Arménie, la Bulgarie, la République de Moldova, la Géorgie, le Kazakhstan, la République Kirghize et six provinces russes, ainsi qu'en Égypte, au Lesotho et en Turquie (voir la section 5.1). L'OCDE (2009b) a tiré des enseignements de première importance de la mise en œuvre de la PFS dans ces pays, notamment du point de vue de la mise en œuvre du processus et de ses implications en termes de réforme.

Dans cet esprit, l'OCDE a fait appel à l'outil de planification FEASIBLE pour aider le Gouvernement de la République de Moldova, par exemple, à définir des objectifs d'action publique d'un coût abordable (pour plus d'informations, voir la section 5.1 et l'OCDE [2009a]). La République de Moldova se trouvait face à la nécessité de poursuivre l'extension de ses réseaux dans les zones rurales non desservies, tout en mettant à niveau ses installations existantes et en investissant dans le traitement des eaux usées afin d'appliquer les directives européennes. Le gouvernement a défini différentes stratégies d'investissement allant d'un « scenario de référence » (qui prévoyait pour l'essentiel la maintenance et la remise en état des infrastructures existantes dans le domaine des SEA, sans extension du service aux populations auparavant non raccordée) jusqu'à des stratégies plus coûteuses incluant une totale conformité avec les directives de l'UE. Comme le montre la figure 3.4, l'analyse a permis de constater que même si les tarifs étaient sensiblement relevés pour atteindre en moyenne 5 % des revenus des ménages (avec des mesures de protection sociale en faveur des plus défavorisés qui paieraient davantage que ce pourcentage moyen), les redevances d'utilisation ne couvriraient que 50 % environ des besoins de trésorerie dans un avenir prévisible, pourcentage qui atteindrait jusqu'à 95 % d'ici 2028. L'analyse recommandait dès lors d'établir une échelle de priorité en matière d'investissement, en privilégiant les investissements

Figure 3.4. **Besoins de trésorerie annuels et ressources financières disponibles dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la République de Moldova (2006)**



Note : **fin**. : financements ; **gouv**. : gouvernemental(e) ; **réf**. : référence ; **usagers** : redevances d'utilisation

Source : OECD (2009), *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation. A Report from the OECD Task Team on Sustainable Financing to Ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation*, OECD, Paris.

visant à réduire la morbidité liée à l'eau et à mettre fin à la détérioration des infrastructures existantes, puis ceux destinés à améliorer l'efficience et la fiabilité des réseaux déjà en place. Il était jugé nécessaire d'atteindre d'abord ces objectifs avant d'envisager une extension des réseaux existants (pour réaliser les OMD) ou une réduction de la pollution. Cette approche progressive est bien plus réaliste et viable qu'une soudaine augmentation du taux de couverture de la population que la plupart des économies ne pourront maintenir durablement dans la pratique.

Les pays dans lesquels la plupart des avantages sont encore à engranger, c'est-à-dire qui présentent le plus grand déficit d'accès, sont aussi ceux où le déficit de financement est le plus important et sera le plus difficile à combler ou à pallier temporairement. Dernièrement, par exemple, une évaluation des fonds nécessaires pour réaliser les OMD et des moyens à disposition pour assurer un financement relais a été menée dans le cadre du diagnostic des

infrastructures nationales en Afrique (AICD, Africa Infrastructure Country Diagnostic), une initiative multidonneur dirigée par la Banque mondiale. Cette évaluation fait apparaître que les pays d'Afrique subsaharienne à revenu intermédiaire pourraient parvenir à combler presque entièrement le déficit de financement en améliorant leurs performances mais que ce déficit risque fort de rester très élevé dans les pays fragiles (voir encadré 3.1).

Encadré 3.1. **Évaluation du déficit de financement en Afrique subsaharienne : le diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD)**

Un examen de l'état des infrastructures a été mené récemment en Afrique subsaharienne dans le cadre du projet AICD, une initiative multidonneur dirigée par la Banque mondiale. S'agissant de l'eau et de l'assainissement, l'étude a évalué le déficit de financement à combler pour atteindre l'OMD relatif à ce secteur et les possibilités d'y parvenir grâce aux ressources actuelles et futures.

Estimation des dépenses actuelles. Le rapport a permis de constater que les dépenses consacrées à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement en Afrique subsaharienne s'élevaient à 7.9 milliards USD. Il est apparu que la contribution des ménages à la construction d'installations d'assainissement sur place était supérieure aux dépenses publiques financées sur le budget national ou à celles financées par l'APD : plus précisément, les ménages dépensaient annuellement l'équivalent de 0.3 % du PIB pour construire des latrines, contre 0.2 % financés par les pouvoirs publics et 0.2 % par l'APD. À eux seuls, les ménages auraient assumé près de la moitié de l'ensemble des investissements du secteur. Les apports des opérateurs du secteur privé s'est avérée négligeable, la contribution des marchés locaux de capitaux au secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique subsaharienne ayant été nulle ou presque, et ne présentant aucune réelle perspective d'amélioration.

Coût de la réalisation des OMD. Les auteurs du rapport ont estimé que le prix à payer pour atteindre les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement en Afrique subsaharienne s'élèverait à 22.6 milliards USD par an, soit 3.5 % du PIB des pays concernés. Rien que pour obtenir des installations améliorées de distribution d'eau, la facture se monterait à 17 milliards USD par an (environ 2.7 % du PIB des pays d'Afrique subsaharienne). Compte tenu du déficit d'accès considérable de la région, les responsables de l'AICD (2010) ont estimé que les investissements nécessaires pour remettre en état les infrastructures existantes et en construire de nouvelles représenteraient plus des deux tiers de l'ensemble des besoins d'investissement dans certains pays.

D'où viendra l'argent ?

Les auteurs du rapport ont ensuite recherché les moyens de réduire le déficit de financement, en explorant plusieurs voies possibles, notamment l'élimination des défauts d'efficience. Le tableau 3.3. présente les résultats de cette évaluation.

Encadré 3.1. **Évaluation du déficit de financement en Afrique subsaharienne : le diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD)** *(continued)*

Tableau 3.3. **Déficit de financement (en millions USD par an)**

	Total des besoins	Dépenses associées aux besoins	Gains liés à l'élimination des défauts d'efficience	Sources d'inefficience			(Déficit) ou excédent de financement
				Sous-utilisation du budget	Défauts d'efficience liés à l'exploitation	Sous-tarification	
Afrique subsaharienne	-22 640	7 890	2 877	168	1 259	1 450	-11 873
Pays à faible revenu, fragiles	-4 531	441	471	6	106	358	-3 620
Pays à faible revenu, non fragiles	-7 810	1 840	685	39	265	381	-5 285
Pays à revenu intermédiaire	-3 987	2 637	1 037	8	492	537	-312
Pays dotés d'importantes ressources naturelles	-6 364	1 753	522	137	172	214	-4 089

Source : Ghosh Banerjee, S. et E. Morella (2010), Africa's Water and Sanitation Infrastructure : Access, Affordability and Alternatives, Directions in Development Series, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Ainsi, il a été estimé dans le rapport que les pertes dues à la fixation de tarifs inférieurs au seuil de recouvrement des coûts représentaient 2.7 milliards USD par an en Afrique subsaharienne et freinait le développement des services. L'amélioration du recouvrement des coûts par les compagnies des eaux pourrait réduire le déficit de financement de 1.4 milliard USD par an, et l'élimination des défauts d'efficience liés à l'exploitation représenterait une économie supplémentaire de 1.2 milliard USD par an.

Pour autant, les auteurs du rapport indiquaient que même si les principales sources d'inefficience étaient éliminées, le déficit de financement resterait considérable, en particulier dans les pays à faible revenu. Selon eux, la région disposait d'une faible marge d'augmentation des sources actuelles de financement, surtout les fonds publics nationaux ou l'autofinancement assuré par les ménages, compte tenu des répercussions probables de la crise économique et financière en cours. En conclusion, ils estimaient que les deux options réalistes pour accomplir les OMD seraient soit de reporter la réalisation des cibles liées aux infrastructures, soit d'essayer de les atteindre en recourant à des techniques moins onéreuses.

Encadré 3.1. **Évaluation du déficit de financement en Afrique subsaharienne : le diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD)** *(continued)*

Le rapport sur le projet AICD montre un vaste éventail d'efforts budgétaires dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement partout en Afrique. Si la moyenne est proche de 0.9 % du PIB, plusieurs pays estiment qu'il est possible de consacrer plus de 2 % du PIB aux dépenses dans ce secteur. Cela laisse une marge de progression dans les autres pays.

Source : Ghosh Banerjee et Morella (2010). Voir aussi *www.infrastructureafrica.org/aicd/* pour plus d'informations sur le projet AICD en général.

Lorsque le déficit de financement reste important, les fonds publics (provenant du budget national ou de l'APD) pourraient éventuellement jouer un rôle déterminant en servant de levier pour l'obtention d'autres formes de financement. C'est là que des réformes visant à accroître l'efficacité de la prestation de services et à réduire les dépenses d'investissement seraient les plus nécessaires.

Cela étant, dans un contexte de crise financière et économique et de restriction budgétaire, il y a un risque non négligeable que les investissements dans les services d'eau et d'assainissement soient remis à plus tard faute de ressources. Ce renvoi entraînerait le report des avantages et un risque d'augmentation du coût du capital et se traduirait donc par de fausses économies.

Afin d'éviter des réductions aussi contreproductives du financement, il serait essentiel de mieux faire prendre conscience aux décideurs publics et aux bailleurs de fonds des avantages considérables que procure l'investissement dans les services d'eau et d'assainissement. Cela nécessiterait également de définir des domaines d'investissement prioritaires, en recherchant ceux qui sont susceptibles d'apporter le plus d'avantages et ceux dans lesquels les interventions présenteraient le meilleur rapport coût-efficacité.

Pour répondre aux besoins d'investissement et réussir à maintenir et à développer les services, le secteur de l'eau et de l'assainissement doit in fine aborder la question du financement de multiples manières, en tirant le meilleur parti des gains d'efficience potentiels, en adaptant les objectifs et en combinant des fonds publics et privés. Pour y parvenir, les décideurs publics et les fournisseurs de services d'eau doivent s'engager dans un processus de planification stratégique, afin de déterminer les besoins à financer, les ressources supplémentaires qu'il est possible d'obtenir des sources existantes et les moyens d'améliorer le fonctionnement des services de façon à générer les gains d'efficience recherchés et à mobiliser des fonds extérieurs. Les outils présentés dans la partie suivante de ce rapport peuvent aider à réaliser ces objectifs.

Notes

1. D'après IBNET, l'eau non facturée correspond à l'eau produite et "perdue" avant de parvenir au consommateur (que ce soit du fait de fuites, de vols, ou d'une utilisation légale pour laquelle aucun paiement n'est acquitté). L'IWA établit une distinction entre l'eau non facturée (%) et l'eau non comptabilisée, cette dernière n'incluant pas l'utilisation légale pour laquelle il n'est pas perçu de paiement. Les indicateurs sont généralement mesurés en m^3/raccordement/jour. La différence est généralement peu élevée, aussi l'eau non facturée reste-t-elle le seul indicateur utilisé par les divers outils IBNET.

2. Comme indiqué à la section 1.1, les ménages sont d'importantes sources de financement, en particulier pour les systèmes non raccordés au réseau dans lesquels ils doivent bien souvent eux-mêmes investir. Ces flux financiers sont souvent difficiles à suivre de manière fiable. Toutefois, lorsque des données sont disponibles, elles sont généralement incluses dans les « tarifs », qui regroupent donc divers types de « financement par les ménages » (où ce sont les utilisateurs des services qui paient), par opposition au financement par le secteur public (où ce sont les contribuables nationaux et internationaux qui paient).

3. En août 2010, Manila Water affichait une hausse de 9.84 %, tandis que Thai Tap Water Supply bondissait de 16.36 % et Darco Water Technologies (Singapour) de 33.3 %.

4. Voir l'OCDE (2009c) pour une description des risques liés aux projets de SEA.

5. Il convient de noter que les ménages peuvent également être considérés comme des acteurs privés, que ce soit lorsqu'ils investissent dans la construction et la maintenance d'installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans des propriétés privées en vue de pouvoir bénéficier du raccordement plein et entier aux services public ou lorsqu'ils se fournissent ces services à eux-mêmes (comme dans le cas des systèmes d'assainissement sur place, par exemple).

6. La contribution des « prestataires privés formels de services d'eau et d'assainissement » constituent ce que l'on désigne généralement sous le terme de « participation du secteur privé » (PSP) au sein du secteur.

7. Il convient de noter que les ménages ou les acteurs privés qui fournissent des services sans être mandatés par le gouvernement pour combler un « déficit d'accès » ont tendance à financer tous les investissements nécessaires par eux-mêmes à l'aide de leurs fonds propres, ou en empruntant auprès de leur famille ou de leurs amis, de prêteurs locaux ou d'institutions de microfinance s'il en existe.

8. Voir *http://ppi.worldbank.org/*. Il faut néanmoins remarquer que la base de données relative à la PPI présente un inconvénient, à savoir qu'elle ne donne pas une image exhaustive de l'investissement privé dans les infrastructures d'approvisionnement

en eau car elle ne tient pas compte de certaines transactions impliquant principalement des acteurs intérieurs, pas plus que certains refinancements au cours de la durée de vie des contrats de PSP. Aussi les statistiques relatives à la PPI risquent-elles d'ignorer une importante nouvelle source d'investissements privés et de donner ce faisant une image faussée de la situation d'ensemble.

9. Gassner, K, A. Popov et N. Pushak (2009).

10. L'effet sur l'efficience opérationnelle et donc sur l'accès au financement varie selon les contrats de participation du secteur privé. Ce phénomène peut s'expliquer par les différences contractuelles entre les modalités de partage des risques et des responsabilités. Ainsi, les concessionnaires sont responsables de l'exploitation et des investissements, tandis que les contrats de location incitent directement à accroître l'efficience opérationnelle à travers la structure des recettes.

Partie II

Boîte à outils pour soutenir les politiques d'eau et d'assainissement

Chapitre 4

Présentation des outils

Pour aider les gouvernements ainsi que les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement, l'OCDE (en collaboration avec d'autres organisations internationales) a élaboré divers outils, parmi lesquels figurent des outils financiers, des outils d'analyse comparative et des lignes directrices, dans le but d'améliorer le fonctionnement des services publics de distribution. Ces instruments s'adressent à un public varié, qui peut inclure notamment les responsables de l'élaboration des politiques et autres décideurs publics, le personnel municipal, les directeurs des compagnies des eaux ou encore le personnel des organisations internationales.

Cette partie, que l'on désigne sous le terme de « Boîte à outils », décrit ces différents instruments, dont on trouvera une brève présentation ci-après.

La planification financière stratégique (PFS), qui repose sur l'outil FEASIBLE, est une méthode conçue pour aider les nombreux pays en développement et en transition ayant besoin de réformer leur secteur de l'eau et de l'assainissement à définir des objectifs réalisables et à établir un plan de financement solide, en tenant compte du faible niveau des ressources publiques. FEASIBLE est un outil informatique qui facilite ce processus.

L'outil de planification financière destiné aux compagnies des eaux (FPTWU, Financial Planning Tool for Water Utilities) a été créé pour aider celles-ci, au départ dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC), à assurer l'exploitation et le financement de leurs services à moyen et long termes grâce à une solide planification des investissements et à des prévisions des tarifs et des subventions. Il s'agit d'un modèle informatisé qui permet de récapituler les principaux paramètres techniques, financiers et opérationnels d'une compagnie des eaux, de calculer des indicateurs de performance pour le suivi et d'analyser le déficit financier à combler pour atteindre ces indicateurs compte tenu des mouvements de trésorerie. Le déficit à combler est représenté graphiquement et le modèle permet de définir un train de mesures en vue de combler le déficit de financement, grâce notamment à des ajustements des tarifs et/ou à des subventions publiques pour l'amélioration des investissements.

L'outil de planification pluriannuelle des investissements destiné aux communes (MYIP, *Multi-Year Investment Planning Tool for Municipalities*) a pour but d'aider les municipalités à établir l'ordre de priorité des investissements qu'elles réalisent dans les secteurs socioéconomiques sous leur responsabilité. Pour ce faire, cet instrument rassemble des données sur les tendances budgétaires passées, les dépenses prévues, les ressources disponibles et le coût des capitaux empruntés. Partant de critères de hiérarchisation des investissements, il permet ensuite de définir des priorités sur quatre à six ans.

Les lignes directrices relatives aux contrats-plans fournissent des orientations concernant la préparation, la négociation et la mise en œuvre de ce type d'accord. Elles présentent notamment les indicateurs de performance disponibles, les structures tarifaires et les mécanismes de suivi et d'application à mettre en œuvre. Cet outil a été élaboré principalement pour les pays de l'EOCAC, mais pourrait être utilisé dans d'autres régions.

Les indicateurs de performance des compagnies des eaux (IBNET) sont un outil d'analyse comparative mis au point par la Banque mondiale, qui permet une évaluation des prestataires du secteur à l'échelle internationale et fournit des orientations sur la collecte des données et le suivi.

La Liste de contrôle pour l'action publique en matière de participation du secteur privé dans le domaine des infrastructures d'eau vise à aider les décideurs publics à évaluer et à gérer les conséquences de la PSP dans le secteur de l'eau. Puisant dans l'expérience acquise dans certains pays, cette liste recense les politiques nécessaires pour nouer des partenariats efficaces et fournit les outils et pratiques permettant de traiter ces questions.

Les différents éléments de la boîte à outils sont décrits dans les chapitres suivants selon le modèle ci-après :

- Une première section fournit des informations de fond sur le type de questions et de difficultés que l'outil se propose de traiter.
- Une deuxième section décrit brièvement l'outil et résume ses principales composantes.
- Une troisième section expose des cas d'utilisation et décrit la façon dont l'outil a été appliqué.
- Une quatrième section tire les enseignements d'expériences déjà menées et présente les applications de l'outil envisagées dans l'avenir.
- Une cinquième section donne la marche à suivre pour commencer à utiliser l'outil et indique où il est possible de se procurer des informations complémentaires.

Chapitre 5

La planification financière stratégique pour les SEA au niveau national ou régional – l'outil FEASIBLE

La planification financière stratégique (PFS) est une méthode conçue pour aider les pays en développement et en transition ayant besoin de réformer leur secteur de l'eau et de l'assainissement à définir des objectifs réalisables et établir un plan de financement solide, en tenant compte du faible niveau des ressources publiques. FEASIBLE est un outil informatique d'aide à la décision qui peut contribuer à y parvenir.

5.1. Cadre général et justification

Les importantes contraintes financières actuelles nécessitent de renouveler l'approche suivie en matière de planification financière stratégique pour l'eau et l'assainissement. La situation critique du secteur de l'eau et de l'assainissement dans quantité de pays en développement et d'économies en transition appelle une réforme profonde des méthodes employées pour financer les infrastructures correspondantes, ainsi que les politiques, les modalités de planification et les dispositions institutionnelles qui leur sont associés. Dans nombre de cas, des plans trop ambitieux d'élargissement de la couverture et du niveau des SEA doivent être remplacés par des programmes plus réalistes, conçus au cas par cas et de telle sorte qu'il soit possible de financer l'exploitation et la maintenance, les réparations indispensables, la remise en état des éléments essentiels de l'infrastructure, mais aussi une extension durable du réseau selon que de besoin. Ils doivent présenter un bon rapport coût-efficacité et être abordables, tant pour les ménages que pour les finances publiques. Les fortes contraintes financières incitent à concevoir des politiques plus efficientes, qui exploitent au mieux les ressources financières disponibles pour réaliser des objectifs réalistes de développement sectoriel, dont les OMD relatifs aux SEA font partie.

Le financement public exige des objectifs mesurables et un suivi des progrès dans le sens de leur réalisation. Dans leurs efforts pour améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques et la qualité des budgets, certains pays ont récemment adopté des cadres de dépenses à moyen terme (budgets glissants établis pour une période de trois à cinq ans, complétés par des budgets annuels connexes) et des procédures de budgétisation axées sur les résultats (dans le cadre desquelles l'allocation budgétaire reflète la réalisation effective des objectifs d'intervention sur le terrain). Dans un contexte de forte sollicitation des fonds publics, ces approches requièrent certaines conditions :

- une méthode démontrant les avantages d'un financement public (en particulier pour l'investissement) dans ce secteur, tels que la réduction de la pauvreté, le développement socioéconomique ou les recettes fiscales ;
- des objectifs réalistes et mesurables pour la période (comme par exemple atteindre les OMD liés à l'eau d'ici 2015) ;
- Un instrument visant à évaluer les besoins de dépenses liées à la réalisation des objectifs fixés ; un tel instrument devrait produire des estimations fiables rapidement et à bas coût.

Il convient de renforcer la planification financière stratégique des SEA dans les pays en développement et en transition. Dans les années 90

par exemple, un grand nombre de pays de l'EOCAC ont cherché à élaborer des programmes de remise en état et de développement des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, mais ne sont pas parvenus à les mettre en œuvre, pour les raisons suivantes :

- Il leur manquait des données pour analyser et élaborer correctement les politiques ;
- Les priorités étaient floues, sans lien véritable avec l'action des pouvoirs publics, et les projets d'investissement trop nombreux et trop onéreux (« liste de souhaits » irréaliste) ;
- Il leur manquait des données pour analyser et élaborer correctement les politiques ;
- Les priorités étaient floues, sans lien véritable avec l'action des pouvoirs publics, et les projets d'investissement trop nombreux et trop onéreux (« liste de souhaits » irréaliste).

L'expérience montre que la planification financière contribue au succès des réformes des politiques de l'eau, en particulier lorsqu'elle s'inscrit dans une planification sectorielle plus large envisageant par ailleurs des réformes juridiques et institutionnelles. Elle peut susciter un débat sur la faisabilité de certains choix d'orientation et objectifs des pouvoirs publics (et faciliter ce faisant l'abandon progressif de politiques et des pratiques non viables), abaisser les coûts des politiques de l'eau (par un ciblage et un dimensionnement adéquats des projets et une programmation appropriée des investissements) et générer des ressources financières supplémentaires (en attirant l'attention de donneurs et de financiers). La nécessité de planifier le financement des réformes de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a commencé à être mieux comprise dernièrement, et de nouvelles méthodes sont apparues sur la scène internationale pour répartir dans l'ensemble de l'économie les maigres ressources publiques disponibles.

Pour y parvenir, il est nécessaire d'agir avec méthode et de s'appuyer si possible sur un outil prévu spécialement à cet effet. Pour répondre à cette exigence, le Groupe d'étude du PAE/OCDE a mis au point avec le concours financier du Danemark une méthodologie incluant un processus d'élaboration de plans financiers stratégiques et un outil pour traiter les données et soutenir ce processus, baptisé « FEASIBLE ». Plusieurs projets de financement de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, mis sur pied dans le cadre de l'Initiative de l'Union européenne dans le domaine de l'eau (EUWI) et du Groupe d'étude du PAE, s'appuient sur le processus et l'outil mis au point par l'OCDE. Ils ont également contribué à affiner et à perfectionner la méthodologie et l'outil de PFS. On trouvera ci-après les principales caractéristiques de ce processus et de cet outil.

5.2. Description de la planification financière stratégique et de l'outil FEASIBLE

La planification financière stratégique suit une approche en trois étapes :

1. **Élaborer le scénario de référence**

   - Mener une analyse solide de la situation actuelle (couverture et qualité du service) ;
   - Évaluer les objectifs généraux et les buts précis initialement fixés (par exemple, en règle générale, maintenir le niveau de service tout en mettant en œuvre les projets d'investissement. Cependant, si l'objectif n'est pas politiquement acceptable pour le pays bénéficiaire, un objectif plus ambitieux peut être défini dans le scénario de référence lui-même, tel que la réalisation des OMD relatifs à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement) ;
   - Définir l'ensemble des mesures (techniques, institutionnelles, économiques et financières) nécessaires pour réaliser les objectifs et les buts fixés ;

2. **Évaluer la faisabilité financière du scénario de référence**

   - Calculer les dépenses nécessaires pour mettre en œuvre le scénario de référence (pour appliquer les mesures définies en vue d'atteindre les buts fixés, et pour exploiter et entretenir le système) ;
   - Évaluer les fonds disponibles, en tenant compte des trois sources majeures de financement de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement que sont les tarifs, les taxes et les transferts de la part de donneurs ;
   - Calculer le déficit de trésorerie potentiel résultant de l'écart entre les dépenses nécessaires pour se conformer au scénario de référence d'une part et les ressources financières disponibles d'autre part ;
   - Déterminer jusqu'à quel point la réalisation du scénario de référence est abordable pour les ménages et les autres utilisateurs (tarifs et redevances d'utilisation) et pour les budgets publics (compte tenu des programmes de dépenses d'investissement, des subventions d'exploitation et des mesures d'aide sociale financées par les deniers publics) ;

- En cas de déficit de financement et/ou si le train de mesures envisagé qui sous-tend le scénario de référence n'est pas abordable, revoir le train de mesures (en fixant d'autres objectifs, promouvoir les mesures de réduction des coûts, rééchelonner les investissements et/ou mobiliser davantage de ressources financières).

3. **Élaborer des scénarios de rechange**

- Si ce processus itératif permet de combler progressivement le déficit de financement initial grâce à un train de mesures abordable, des objectifs de développement plus ambitieux pourraient être envisagés dans le cadre de scénarios de rechange.
- Si le déficit ne peut être comblé d'aucune manière et que le niveau de service effectif n'est pas abordable, les possibilités de revoir à la baisse le niveau de service existant (ce que l'on qualifie parfois de « désinvestissement stratégique ») devraient être envisagées.

L'élaboration des scénarios est un processus itératif d'ajustement des objectifs, des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics pour les atteindre (et des délais), ainsi que des moyens financiers. Ce processus itératif peut aboutir à un ensemble de buts précis qualifiés de SMART (Spécifiques, Mesurables, Accessibles, Réalistes et limités dans le Temps) et à un scénario réaliste, réalisable et abordable permettant d'atteindre ces buts.

Un outil informatique dénommé « FEASIBLE » a été mis au point pour faciliter le processus

Cet outil a pour objet d'évaluer le déficit potentiel de trésorerie résultant de l'écart entre les fonds nécessaires à la réalisation des buts précis des politiques et les ressources financières à disposition. Il permet de structurer la collecte des données et de traiter des informations quantitatives sur les coûts d'autres politiques d'approvisionnement en eau et d'assainissement et sur les sources de financement disponibles (3T). L'outil est conçu pour faciliter les itérations, la révision des objectifs généraux et la définition d'options d'intervention.

FEASIBLE utilise des fonctions de coût générique, ajustées selon les circonstances et les prix locaux (les fonctions font souvent apparaître d'importantes « *économies d'échelle* »). Il regroupe les chiffres à l'échelle de territoires régionaux et nationaux. Il est impossible de l'utiliser pour évaluer des projets d'investissement particuliers, concernant une ville précise par exemple.

L'outil se compose de plusieurs modules spécialisés dans les SEA en milieu urbain ou rural, y compris des sous-modules distinguant l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et un module financier. La structure générale de cet outil est présentée à la figure 5.1.

Figure 5.1. **Structure de l'outil FEASIBLE**

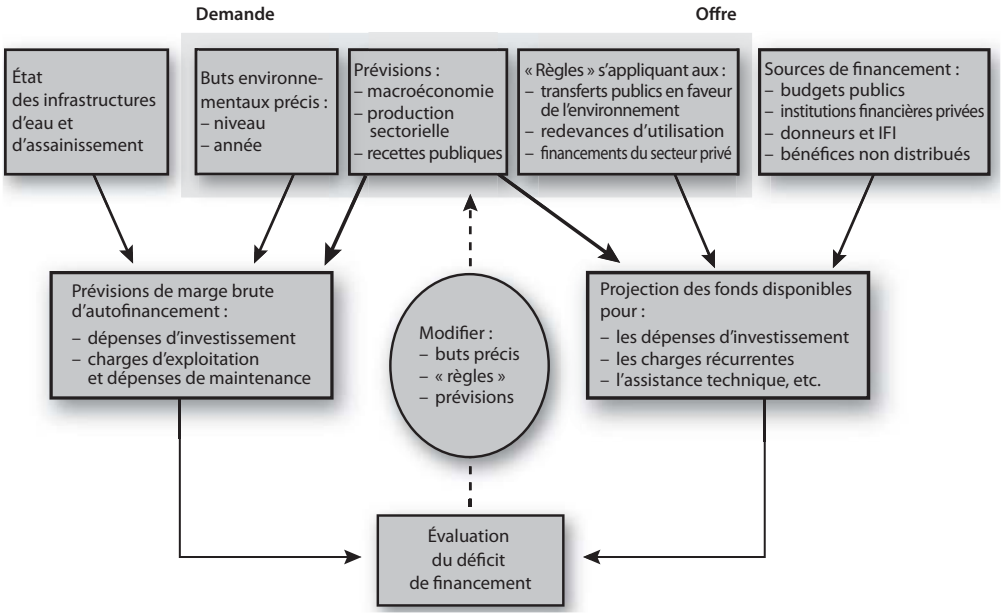
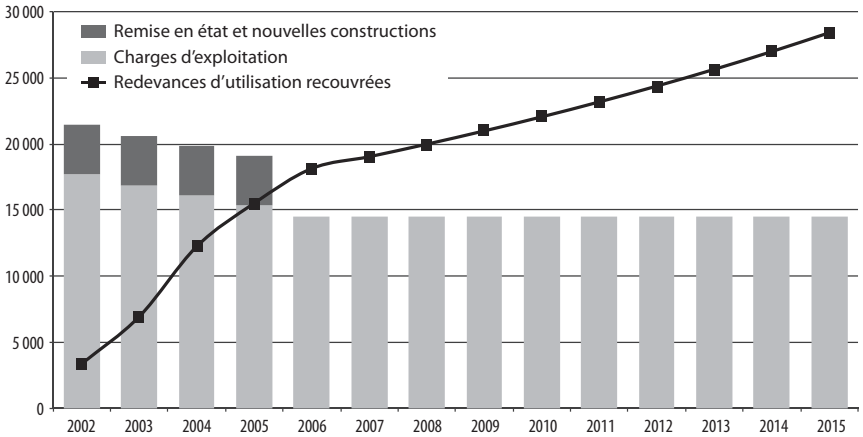


Figure 5.2. **Comparaison entre les dépenses nécessaires et les redevances d'utilisation recouvrées en Arménie (en millions AMD)**



Source : OCDE/Groupe d'étude du PAE, Ministères des Finances et de l'Économie d'Arménie (2004), « Financial Strategy for Urban Wastewater Collection and Treatment Infrastructure in the Republic of Armenia » (en anglais et en russe), préparé par COWI Moscou (*www.oecd.org/dataoecd/51/10/34596126.pdf*).

Un exemple des données clés obtenues en sortie du modèle appliqué en Arménie est présenté à la figure 5.2. La figure indique que l'augmentation des taux de recouvrement et des redevances d'utilisation peut permettre de couvrir le coût de l'exploitation et de la maintenance à partir d'une année cible donnée, ce qui signifie que les subventions accordées pour couvrir les charges d'exploitation devraient être supprimées au terme de l'année en question. Les excédents financiers peuvent servir à rembourser les emprunts associés aux investissements précédents, à épargner en vue d'une future extension ou à stabiliser les prix. Dans notre exemple, ce type d'analyse a permis de justifier des décisions stratégiques de planification des investissements et de tarification de l'eau auprès du ministère des Finances, des opérateurs et d'autres parties prenantes.

5.3. Cas d'utilisation

Le Groupe d'étude du PAE de l'OCDE, en collaboration avec la DEPA et la DANCEE, la Commission européenne et le groupe de travail de l'EUWI chargé du financement ont adopté cette méthode pour élaborer des stratégies de financement du secteur de l'eau et de l'assainissement. L'outil a été utilisé dans plusieurs pays, dont l'Arménie, la Bulgarie, l'Égypte, la Géorgie, le Kazakhstan (au niveau national et dans une province), le Kirghizistan, le Lesotho, la République de Moldova, la Russie (dans six provinces), la Turquie et l'Ukraine. Il est possible de tirer de ces expériences des enseignements sur la façon de mettre en œuvre la méthode. En outre, celle-ci peut être affinée et étoffée de multiples façons.

5.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre

La méthode vise essentiellement à favoriser un dialogue sur l'amélioration de la politique sectorielle. Aussi doit-elle être axée sur la politique sectorielle : l'objectif final est de contribuer au processus de réforme et d'étayer les décisions sur des questions telles que la couverture et la qualité du service, les plans d'investissement, la tarification de l'eau et les réformes institutionnelles. Dans l'idéal, la planification financière stratégique devrait s'inscrire dans une planification sectorielle plus large envisageant par ailleurs des réformes juridiques et institutionnelles.

En deuxième lieu, elle permet de susciter un courant politique favorable aux réformes de l'eau. L'application de la méthode n'est pas un exercice technique : elle engage l'ensemble des parties intéressées dans un processus de réflexion et un dialogue sur les politiques sectorielles à suivre. En particulier, il est nécessaire que les décideurs des institutions budgétaires prennent part à ce processus. L'expérience porte à croire que le débat sur

les politiques à mener a une plus grande influence potentielle lorsque les principaux organismes donneurs y sont également associés.

En troisième lieu, la méthode peut être utilisée pour encourager l'application des réformes. Elle peut se traduire par une mise en œuvre sur le terrain quand elle est liée à la prise de décision, par exemple à travers l'établissement des budgets, la coordination des donneurs et le dialogue avec le secteur privé (selon que de besoin). Le processus débouche également sur des politiques et des dispositions institutionnelles permettant de mobiliser et d'allouer des ressources financières et sur des initiatives visant à mettre en place des capacités suffisantes de gestion, de financement et d'absorption. Parmi les autres mesures complémentaires expérimentées dans les études de cas, citons l'adoption de textes législatifs sur les normes de qualité de service ou les règles et procédures de tarification, le développement des institutions et le renforcement des capacités.

L'application de la méthode sur le terrain a notamment permis d'obtenir les résultats ci-après.

- ***Une compréhension des enjeux commune aux principales parties prenantes.*** Ainsi, en Arménie, le dialogue mené à l'échelle national sur les politiques de financement des services de l'eau en milieu rural a permis de définir des objectifs publics réalistes en matière de normes minimales d'approvisionnement en eau, qui sont en cours d'intégration dans le cadre législatif.
- ***La fixation concertée de buts réalistes et abordables de développement des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement.*** Par exemple, les autorités de Géorgie ont dû revoir à la baisse certains plans ambitieux concernant la couverture des réseaux et les niveaux de service dans les villes de taille moyenne.
- ***Un examen plus objectif des politiques tarifaires.*** En Arménie, l'analyse a montré qu'un niveau donné de tarification et de recouvrement permettrait de couvrir les charges d'exploitation et les dépenses de maintenance dans les zones urbaines, après une période de transition. Une analyse supplémentaire a confirmé que le niveau de tarif visé était abordable pour 90 % de la population et a contribué à la conception de mesures ciblées afin d'aider les 10 % restants, qui ne pouvaient se permettre de régler leurs factures d'eau et les autres biens et services essentiels.
- ***Une amélioration du dialogue avec les ministères des Finances et de l'Économie.*** En République de Moldova, un projet, toujours en cours, contribue à convertir une stratégie de financement en un cadre de dépenses à moyen terme relié à la prise de décision budgétaire.

- ***Inscription des résultats dans le cadre de l'action gouvernementale, notamment les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) et les stratégies nationales de développement.***

L'OCDE est d'avis qu'il serait profitable de confronter les différentes expériences d'emploi de cette méthode, et que certains pays auraient avantage à mettre en place à plus grande échelle la planification financière stratégique dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Plusieurs voies sont à l'étude pour adapter la méthode et en élargir l'application à partir de l'expérience acquise :

- ***Continuer de faire évoluer les plans stratégiques de financement.*** Ces plans sont des documents vivants et il peut être utile de les réaménager afin de tenir compte des nouvelles évolutions (démographie, découvertes concernant les effets du changement climatique sur les régimes des eaux, innovations techniques, développement économique, restrictions budgétaires, etc.).
- ***Reproduire la méthode dans d'autres pays ou régions.***
- ***Établir des liens avec le processus décisionnel budgétaire et le financement des projets.*** La méthode peut éclairer l'établissement des plans d'investissement, qui se transposent en budgets. Dans certains pays, le processus a été relié à la prise de décisions budgétaires et ses résultats, transcrits dans un cadre pluriannuel de dépenses publiques, pour plus de cohérence entre l'allocation des budgets et les plans de réforme.
- ***Adapter le processus à la réforme de la gouvernance du secteur de l'eau et de la gestion des ressources en eau, sachant que les efforts déployés jusqu'ici ont été axés sur le financement de l'infrastructure liée à l'eau.***

Le bilan du recours à la planification financière stratégique dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est globalement positif, mais elle ne donnera pas des résultats positifs dans n'importe quel type de contexte. Les leçons de l'expérience portent à croire qu'un certain nombre de facteurs sont indispensables au succès.

- La PFS doit être menée par un « champion » et pleinement reprise à leur compte par les institutions des pays hôtes, soutenues par leur gouvernement à un niveau suffisamment élevé. Cela s'applique tout particulièrement à l'implication des parties prenantes au sein du secteur comme en dehors, de la société civile et des donneurs internationaux ;
- Les objectifs de la PFS doivent être spécifiques, réalistes et être liés à la formulation des autres politiques pertinentes. Ce lien implique

que la PFS a besoin de temps pour associer les parties prenantes à un processus à long ou moyen terme ;

- La méthode et la modélisation utilisée pour procéder à l'analyse du secteur doivent être crédible et compter sur un appui sans réserve de toutes les grandes parties prenantes, dont le ministère des Finances. Cela implique un degré de complexité adéquat, l'utilisation de données incontestables, et un équilibrage permanent des besoins de dépenses et des moyens de financement disponibles ;
- Pour de meilleurs résultats, la PFS devrait être étroitement alignée sur les structures institutionnelles existantes en matière d'élaboration des politiques sectorielles ;
- La PFS devrait être soutenue activement et avec souplesse par les donneurs, qui devraient adapter leurs stratégies sectorielles aux résultats du processus et être prêts à apporter leur concours à sa mise en œuvre. Cela nécessitera bien souvent une aide pour permettre aux bénéficiaires de s'engager dans un dialogue horizontal sur les politiques à mener (associant diverses autorités et la société civile) et la conduite d'une analyse des politiques à l'aide de la méthode et des modèles utilisés pour les besoins de la PFS.

5.5. Par où commencer ?

Le processus et l'outil FEASIBLE appartiennent au domaine public, et il faut espérer que l'expérience acquise en la matière s'enrichira et circulera au sein d'une communauté plus large. L'outil FEASIBLE et le manuel d'utilisation associé peuvent être téléchargés gratuitement à l'adresses suivante : *www.cowi.com/feasible*. Une assistance technique supplémentaire pourrait cependant être nécessaire pour adapter l'outil FEASIBLE à la situation locale, car l'outil peut être en soi assez complexe à utiliser.

Ce processus peut être enclenché par diverses parties prenantes (généralement les ministères chargés de réformer le secteur de l'eau, le ministère des Finances ou la communauté des donneurs). La première étape consiste à réunir un large groupe d'appui composé de parties prenantes qui ont en commun un intérêt pour la réforme du secteur de l'eau (même si elles ne se font pas la même idée de cette réforme) et qui s'engagent à participer à un processus de réforme pendant un ou deux ans. Une assistance technique est nécessaire pour faciliter et documenter le processus, mais aussi pour utiliser l'outil.

Le processus en lui-même est décrit dans plusieurs documents publiés par l'OCDE et mis à disposition par le Groupe d'étude du PAE (voir bibliographie).

Chapitre 6

Outil de planification financière destiné aux compagnies des eaux

Peu de compagnies des eaux disposent des capacités nécessaires pour fonder leur action sur une planification stratégique financière. L'outil de planification financière destiné aux compagnies des eaux (FPTWU) a donc été créé pour aider ces compagnies, au départ dans les pays de l'EOCAC, à exploiter et financer leurs services à moyen et long termes grâce à de solides plans d'investissement. Il s'agit d'un modèle informatisé qui permet de récapituler les principaux paramètres techniques, financiers et opérationnels d'une compagnie des eaux, de calculer des indicateurs de performance pour le suivi et d'analyser le déficit financier à combler pour atteindre ces indicateurs compte tenu des mouvements de trésorerie. Le déficit financier calculé est représenté sous forme graphique, et le modèle permet d'établir un programme de mesures pour le réduire.

6.1. Cadre général et justification de l'élaboration de cet outil

Les propriétaires des infrastructures communales et les opérateurs des services d'eau s'efforcent de fournir des solutions adaptées aux clients qui se trouvent dans leur zone de desserte. Le secteur de l'eau est en cours de modernisation, mais son développement est freiné par de nombreux facteurs. Le manque de sources de financement est l'un des principaux problèmes rencontrés, mais il existe d'autres difficultés majeures à surmonter. Ces difficultés sont résumées ci-après.

- La plupart des municipalités et des compagnies des eaux des pays de l'EOCAC ne font guère appel à la planification financière.
- Le propriétaire des infrastructures de distribution communales (à savoir la municipalité) est généralement responsable de la remise en état, de la modernisation et du développement des équipements. Il doit approuver toutes les décisions d'investissement prises par la compagnie des eaux, même quand celle-ci dispose des ressources nécessaires.
- La planification des investissements communaux dans les infrastructures relève dans bien des cas d'un processus discrétionnaire et ne repose souvent sur aucun critère clair et transparent d'évaluation et de hiérarchisation des projets d'investissement.
- Très peu de compagnies des eaux ont élaboré des plans de développement ou des plans stratégiques d'entreprise.
- Les responsables de la planification au sein des municipalités ou des compagnies des eaux ont peu d'expérience de la planification pluriannuelle des investissements.
- Souvent, la réglementation et les règles et procédures de tarification font défaut ou ne sont pas adaptées, si bien que la fixation des tarifs devient un processus fortement politisé (en raison de l'impératif de maintien d'un coût abordable et des préoccupations sociales).

L'idée et l'intention générales derrière l'élaboration de l'outil de planification financière destiné aux compagnies des eaux (FPTWU) étaient de permettre aux opérateurs de la région EOCAC d'assurer l'exploitation et le financement de leurs services à moyen et long termes. Pour y parvenir toutefois, ces compagnies devaient absolument disposer d'instruments de modélisation, de planification et d'analyse financières. L'outil FPTWU a été conçu dans ce but. Plus précisément, il devait permettre de réaliser les objectifs suivants :

- aider les compagnies des eaux à améliorer leur situation financière en mettant en place une planification financière à moyen terme comportant des programmes d'amélioration des dépenses d'investissement et la fixation de tarifs ;
- faciliter la prise des décisions d'investissement en intégrant les projets d'investissement potentiels dans le cadre général du processus de planification financière ;
- améliorer le fonctionnement des compagnies des eaux par un meilleur suivi des indicateurs de performance pertinents (demande d'eau, charges d'exploitation, taux de recouvrement, etc.) ;
- contribuer à l'établissement de communications efficaces entre les compagnies des eaux et les municipalités au sujet du programme d'amélioration des investissements, des objectifs de développement, des tarifs et des subventions nécessaires, en produisant des informations et des analyses factuelles et solidement étayées pour servir de base aux échanges.

6.2. Description de l'outil

Le FPTWU est un modèle informatisé (composé de 34 tables Excel liées entre elles) associé à une base de données externe. Ses principaux modules concernent la saisie des données (Data Input), les calculs (Calculation Module) et les sorties et résultats (Output and Results), comme l'illustre la figure 6.1.

La période de planification peut atteindre 20 ans, et tous les calculs peuvent être réalisés à partir de valeurs nominales ou réelles. Toutes les données produites peuvent également être représentées sous forme graphique. La figure 6.2 illustre la façon dont le modèle FPTWU est structuré. Elle montre les liens entre les modules et les feuilles de calcul, et établit le déroulement des opérations, de la saisie des informations à la production des données finales en passant par les calculs.

Il s'agit d'un modèle informatisé qui permet de récapituler les principaux paramètres techniques, financiers et opérationnels d'une compagnie des eaux, de calculer des indicateurs de performance pour le suivi et d'analyser le déficit financier à combler pour atteindre ces indicateurs compte tenu des mouvements de trésorerie. Le déficit financier calculé est représenté sous forme graphique, et le modèle permet d'établir un programme de mesures pour le réduire.

Figure 6.1. **Présentation du modèle FPTWU**

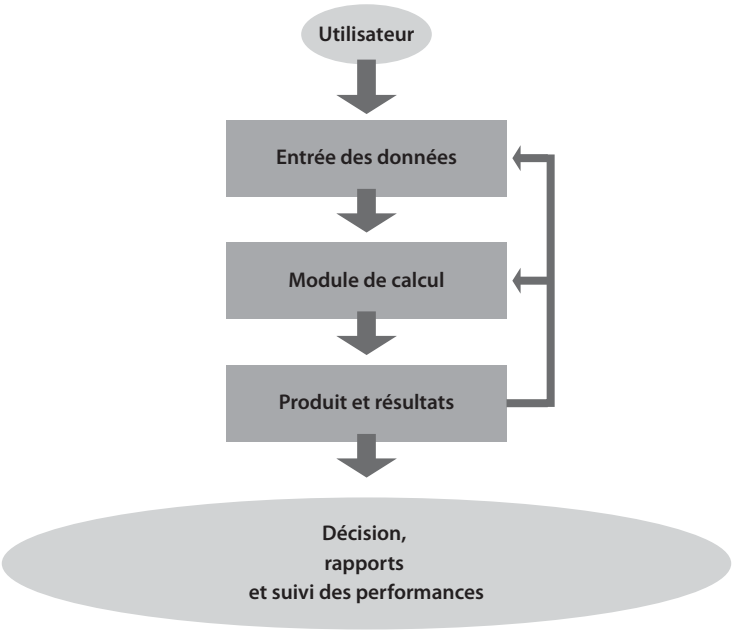
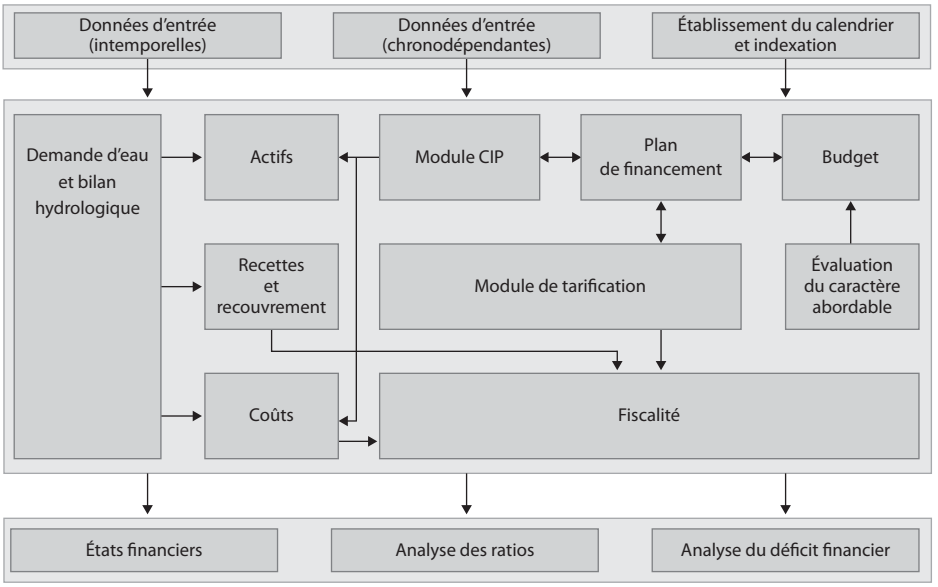


Figure 6.2. **Architecture du modèle FPTWU**



6.3. Cas d'utilisation

L'outil a été élaboré et expérimenté en 2005 avec la compagnie des eaux de Bichkek en République kirghize. Des améliorations lui ont été apportées sur la base des observations communiquées au terme de la mise en œuvre de ce projet pilote et des retours d'informations reçus des spécialistes des services de l'eau ayant participé aux deux ateliers régionaux d'information qui se sont tenus à Bichkek en septembre 2005 et à Moscou en décembre de la même année. Deux autres projets pilotes régionaux ont été conduits pour Armvodokanal en Arménie et à Chisinau en République de Moldova, en octobre 2006 et septembre 2007 respectivement.

Encadré 6.1. **Mise en œuvre de l'outil FPTWU au sein de la compagnie des eaux de Bichkek (République kirghize)**

La première application pratique de l'outil FPTWU a eu lieu au sein de la compagnie des eaux de Bichkek. L'objectif sous-jacent consistait était d'élaborer un instrument de gestion sur mesure pour aider la compagnie des eaux de Bichkek à assurer une solide planification financière stratégique à moyen et long terme, pour offrir une vue d'ensemble systématique et exhaustive de la situation financière et économique de l'entreprise, pour améliorer le processus de prise de décisions dans le domaine des investissements, et pour permettre de préparer des propositions d'investissement bien étayées à l'intention des investisseurs et des prêteurs.

Les travaux ont été principalement menés à bien dans les locaux de la compagnie des eaux en étroite liaison avec divers membres du personnel des départements technique, financier, économique, opérationnel, etc. De grandes quantités de données et d'informations ont été traitées et le projet de modèle FPTWU a été adopté et réglé dans ses moindres détails afin de refléter très précisément la situation de l'entreprise. Sur la base de l'outil approuvé et des enseignements tirés du processus de mise en œuvre, un manuel de formation a été préparé et un atelier de formation a été organisé et il non seulement bénéficié de la participation du personnel de la compagnie des eaux de Bichkek, mais aussi de celle des représentants des autres compagnies des eaux de la République kirghize et des autres pays de l'EOCAC.

L'outil FPTWU et tout son processus d'élaboration ont eu un important impact sur la compagnie des eaux de Bichkek. Ils ont contribué à améliorer la gestion financière de l'entreprise et à promouvoir l'adoption d'un horizon de planification à long ou moyen terme. À la faveur du processus de mise en œuvre, de grandes quantités de données sur l'entreprise auparavant éparpillées ont pu être centralisées en un lieu unique, permettant ainsi d'avoir une vision plus intégrée et systématique de sa situation. L'utilisation de l'outil FPTWU a facilité la formulation et l'analyse de la viabilité financière des divers investissements et des projets de remise en état des infrastructures. La compagnie des eaux de Bichkek s'est appuyé sur

Encadré 6.1. **Mise en œuvre de l'outil FPTWU au sein de la compagnie des eaux de Bichkek (République kirghize)** *(continued)*

cet outil pour élaborer un plan de remise en état et d'investissement financé par la BERD et actuellement en cours de mise en œuvre. Pour finir, le processus de mise en œuvre de l'outil FPTWU a contribué à une nette amélioration des capacités du personnel de gestion économique et financière de la compagnie des eaux, accroissant son aptitude à manier les approches et les concepts les plus modernes de l'analyse et de la planification financières.

6.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre

L'utilisation du modèle FPTWU a permis d'obtenir les résultats suivants :

- un plan de financement intégré de moyen à long terme couvrant l'ensemble des aspects financiers des compagnies des eaux ;
- l'élaboration d'un plan financier à long ou moyen terme incluant un programme d'amélioration des investissements, la conception d'une politique tarifaire et le calcul des subventions publiques nécessaires, compte tenu de l'objectif d'assurer la viabilité financière des compagnies des eaux ;
- le renforcement de la crédibilité de ces compagnies auprès de leurs clients, des propriétaires des infrastructures et des institutions financières.

L'outil FPTWU est destiné principalement au service ou aux spécialistes de la planification financière des compagnies des eaux. Il peut aussi être utilisé par les services économiques et financiers des municipalités. En particulier, il peut servir à réviser et à approuver les tarifs de la distribution d'eau et de l'assainissement ou encore à allouer des fonds budgétaires municipaux aux opérateurs. Dans ce cas, toutefois, le service municipal accédera à l'outil en tant qu'utilisateur final uniquement. En d'autres termes, les spécialistes travaillant dans les compagnies des eaux saisiront les informations nécessaires à la production des données finales, lesquelles constitueront une base de renseignements qualitatifs que les services municipaux pourront exploiter dans leurs processus décisionnels.

6.5. Par où commencer ?

Pour plus d'informations sur l'outil, consultez la page Web suivante de l'OCDE : *www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2649_34343_42958607_1_1_1_1,00.html*.

Chapitre 7

Outil de planification pluriannuelle des investissements destiné aux communes (MYIP)

Il est nécessaire d'établir une planification à long terme pour assurer la maintenance et le développement des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement. L'outil MYIP a pour but d'aider les municipalités à établir l'ordre de priorité des investissements qu'elles réalisent dans les secteurs socioéconomiques sous leur responsabilité. Pour ce faire, cet instrument rassemble des données sur les tendances budgétaires passées, les dépenses prévues, les ressources disponibles et le coût des capitaux empruntés. Partant de critères de hiérarchisation des investissements, il permet ensuite de définir des priorités sur quatre à six ans.

7.1. Cadre général et justification de l'élaboration de cet outil

Il est crucial de pouvoir planifier l'amélioration des équipements à long terme pour répondre aux besoins des usagers et assurer le développement socioéconomique futur des communautés. La phase de préparation d'un projet d'équipement, à elle seule, dure déjà plus d'un an dans la plupart des cas, et si l'on y ajoute la période de mise en œuvre, la nécessité d'un plan sur plusieurs années s'impose. Le plan de financement pluriannuel est l'un des outils que peuvent utiliser les collectivités locales pour acquérir une vision à long terme de leur situation financière.

L'outil MYIP s'appuie sur un logiciel de planification financière. Il permet aux collectivités locales de planifier leurs investissements selon une approche rationnelle, fondée sur des règles. Loin de s'en tenir aux systèmes comptables, le MYIP combine et classe par ordre de priorité les plans d'investissement existants. Le logiciel qui l'accompagne est conçu pour faciliter différents aspects de la planification pluriannuelle des investissements que doivent réaliser les communes : il permet d'établir un plan de financement sur plusieurs années par l'analyse des tendances budgétaires passées et la définition d'un coefficient de croissance pour chaque poste du budget, en créant et en classant par ordre de priorité une liste de tâches d'investissement ainsi qu'une série d'options simulées par ordinateur selon les critères de définition des priorités, les méthodes de financement et les dates de mise en œuvre retenus.

L'utilisation de l'outil MYIP peut aider les municipalités à :

- mettre en place des plans d'amélioration des investissements à moyen terme ;
- planifier sur plusieurs années et non sur une seule ;
- sélectionner des projets d'infrastructure sur une base objective et transparente ;
- élaborer une stratégie d'investissement ;
- communiquer avec les administrés sur les investissements stratégiques les plus importants ;
- communiquer avec les banques et autres organismes bailleurs de fonds en vue d'obtenir des financements.

Cet outil de planification repose sur l'approche de « planification de l'équipement » (CIP, Capital Improvement Planning) utilisée dans les pays de l'OCDE (aux États-Unis par exemple), non seulement par des collectivités locales, mais aussi par beaucoup d'autres institutions.

7.2. Description de l'outil

L'outil MYIP inclut une procédure permettant de sélectionner les projets d'investissement stratégique à long terme qui procureront le plus d'avantages (financiers, sociaux, écologiques et autres). Il tient compte des éléments suivants :

- prévision des recettes et des dépenses de fonctionnement des communes ;
- service de la dette ;
- somme à emprunter ;
- total des fonds nécessaires aux projets d'investissement ;
- critères de sélection clairs et priorité des projets d'investissement ;
- liste des projets d'investissement à mettre en œuvre, avec leur champ d'application et leurs sources de financement année par année.

L'outil peut aider les collectivités locales à choisir les investissements à réaliser dans les quatre à six ans à venir en répertoriant ceux qui procureront des avantages à la collectivité, ceux qui sont moins importants, ceux qu'il est possible de différer et ceux qui sont de mauvaises idées et doivent être abandonnés. Il permet ensuite aux autorités de déterminer si elles disposent de fonds suffisants pour financer leur plan d'investissement chaque année, si elles doivent souscrire un emprunt à cet effet et si elles seront en mesure de le rembourser. La planification de l'équipement concerne aussi des services municipaux autres que les services d'eau et d'assainissement.

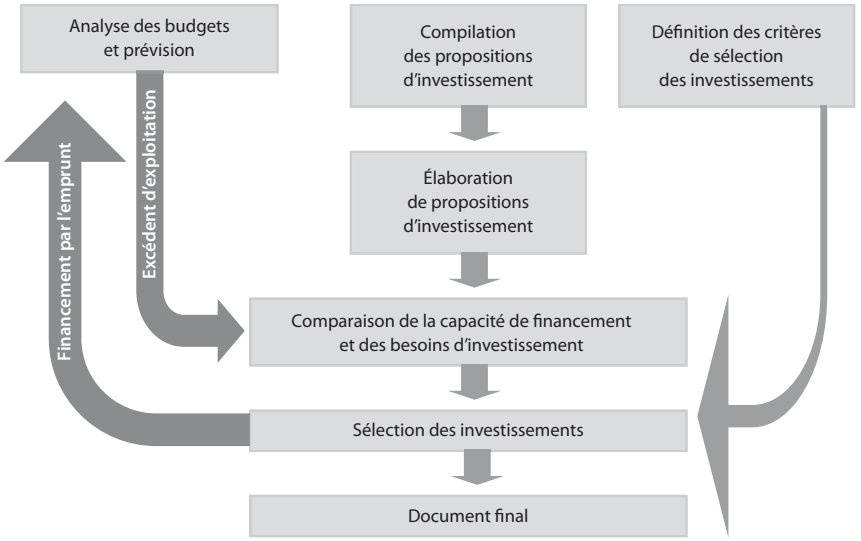
L'établissement du plan pluriannuel de financement comporte plusieurs étapes successives :

- **Étape I – Analyse des données antérieures**. L'objectif de cette étape est d'analyser l'historique des données budgétaires de façon à évaluer les possibilités de financement et d'investissement de la commune. L'analyse porte essentiellement sur les lignes budgétaires qui restent stables au fil du temps, car ce sont elles qui jettent les bases des projections futures. L'analyse permet ensuite de prévoir les recettes et les dépenses qu'enregistrera la commune sur la période de planification.
- **Étape II – Prévision des recettes et des dépenses de la commune et calcul de sa capacité d'investissement sur la période de planification considérée dans l'analyse.**
- **Étape III – Analyse de l'endettement actuel de la commune et de sa capacité à emprunter de nouveau.** Cette étape consiste à définir la capacité d'endettement de la commune.

- **Étape IV – Présentation des investissements prévus par la commune.** Le but ici est de décrire les caractéristiques de tous les investissements qu'envisage la commune sur la période considérée dans l'analyse.
- **Étape V – Détermination des règles de sélection des investissements à réaliser.** Cette étape doit permettre de présenter la liste des investissements par ordre de priorité, ce classement étant établi au moyen de procédures préalablement acceptées.

La figure 7.1 représente les différentes étapes et les liens qui les unissent. Il illustre également les entrées et les sorties associées à chacune d'elles. Le « document final » produit au terme de la procédure est un plan pluriannuel d'investissement approuvé par le conseil municipal.

Figure 7.1. **Procédure d'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement**



7.3. Cas d'utilisation

La planification pluriannuelle des investissements a été mise en œuvre avec succès par plusieurs municipalités des pays de l'Europe du Centre et de l'Est, notamment en Russie et en Ukraine (voir encadré 7.1). Compte tenu des difficultés que rencontrent les collectivités locales en Europe de l'Est, l'outil MYIP a été retenu pour faciliter la planification des investissements. Le faible niveau et le caractère imprévisible des recettes, la recherche de rentes dans la planification des investissements et les transferts interbudgétaires

ainsi que l'accès insuffisant aux prêts et aux crédits ne sont que quelques-uns des problèmes auxquels la planification financière et une sélection plus transparente des projets peuvent remédier.

Encadré 7.1. **Mise en œuvre de l'outil de planification pluriannuelle des investissements dans la ville de Lutsk en Ukraine**

À Lutsk, les étapes successives de l'élaboration du plan pluriannuel de financement ont permis de faire nettement ressortir, d'une part, les vastes besoins d'investissement associés aux équipements collectifs et, d'autre part, le peu de moyens dont disposaient la commune pour financer elle-même ces investissements.

Le processus de planification a montré clairement l'idée que les responsables municipaux se faisaient de l'avenir de leur ville. Les dix premiers projets d'investissement sélectionnés par ordre d'importance concernaient à la fois l'amélioration des équipements collectifs (systèmes de chauffage, conduites maîtresses d'eau) et la réhabilitation du patrimoine culturel et historique (restauration de la vieille ville, par exemple). L'analyse des investissements restants a permis d'affirmer que ces types de projets seraient privilégiés dans les années à venir. Les autorités de la ville ont accepté intégralement la procédure et l'organisation mises en œuvre pour établir le plan d'investissement ainsi que les résultats obtenus à l'issue de ce travail. Le comité exécutif du conseil municipal de Lutsk a ensuite adopté une résolution approuvant le plan pluriannuel de financement.

7.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre

Là où il a été appliqué, l'outil MYIP a permis d'obtenir les résultats suivants :

- diminution de l'influence du calendrier politique sur l'amélioration des infrastructures de la ville, et en particulier sur la sélection des projets d'équipement ;
- amélioration de la planification et accélération de la mise en œuvre des projets d'équipement ;
- moindre recours des services et entreprises municipales à la surévaluation de leurs besoins ;
- amélioration de la communication avec la population locale ;

- facilitation de l'accès aux sources externes requérant un plan pluriannuel de financement (presque toutes les grandes sources de financement exigent un plan d'investissement sous une forme ou une autre) et une évaluation de la capacité d'emprunt ;
- détermination des possibilités de cofinancement dont disposait la commune.

7.5. Par où commencer ?

Pour obtenir plus d'informations sur cet outil et découvrir les études de cas, consultez la page Web suivante de l'OCDE : *www.oecd.org/document/47/0,3343,en_2649_34335_35193199_1_1_1_1,00.html#Training_Materials_for_MYIP*.

Chapitre 8

Lignes directrices relatives aux contrats-plans

Dans un grand nombre de pays en développement et en transition, les performances des compagnies des eaux laissent à désirer, et les autorités ont donc décidé de mettre en place des contrats-plans, également appelés contrats d'objectifs. L'OCDE a élaboré des lignes directrices qui décrivent les principaux éléments de l'établissement, de la négociation et de la mise en œuvre de tels contrats. Les Lignes directrices indiquent notamment les indicateurs de performance disponibles, les structures tarifaires et les mécanismes de suivi et d'application à mettre en place. Elles sont principalement destinées aux pays de l'EOCAC, mais pourraient être utilisées dans d'autres régions.

8.1. Cadre général et justification

Depuis l'éclatement de l'Union soviétique, les pays de l'EOCAC ont entrepris de vastes réformes de leur économie et de leurs marchés, en particulier dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Malgré ces efforts toutefois, les gouvernements de la région continuent de rencontrer d'importantes difficultés pour fournir des services d'eau de qualité à leurs populations. Le mauvais état des infrastructures de l'eau dans l'EOCAC est le résultat de nombreuses années de négligence, de sous-investissement et de mauvaise gestion.

Pour rendre leurs compagnies des eaux plus performantes, nombre de pays ont décidé d'adopter des contrats-plans. Conçus correctement, les contrats-plans conclus entre les municipalités et les compagnies des eaux peuvent contribuer à jeter les bases de la viabilité de ces entreprises en améliorant leur efficience et en créant des conditions propices à l'apport de capitaux. En règle générale, ils sont élaborés pour faciliter la définition des objectifs de développement des services et comprennent des valeurs cibles et un calendrier, en référence auxquels les résultats de l'opérateur sont ensuite mesurés.

Afin d'aider les autorités de l'EOCAC désireuses de formaliser dans un contrat les relations qu'elles entretiennent avec leurs compagnies des eaux, l'OCDE a rédigé un guide intitulé « Guidelines for Performance-Based Contracts between Municipalities and Water Utilities in EECCA » (Lignes directrices relatives aux contrats-plans conclus entre les municipalités et les compagnies des eaux de l'EOCAC). Ces lignes directrices décrivent les principaux éléments à prendre en compte pour élaborer, négocier, appliquer et réviser régulièrement un contrat-plan avec succès.

Les bonnes pratiques répertoriées dans les Lignes directrices ont été mises à l'essai dans plusieurs pays de l'EOCAC. En pratique, ces tests ont consisté à analyser les contrats existants (ou ceux en préparation) en regard des points de repère internationaux fournis dans les Lignes directrices, puis à formuler des recommandations quant aux améliorations possibles. Les études de cas conduites en Arménie, au Kazakhstan et en Ukraine couvrent grosso modo les principaux types de contrats-plans conclus dans le secteur de l'eau, parmi lesquels les contrats de gestion, de location et de concession, et offrent également un exemple de désengagement total par cession des actifs. Les enseignements tirés de ces études ont été résumés et intégrés dans la version mise à jour des Lignes directrices.

8.2. Description de l'outil

Les Lignes directrices offrent un cadre général pour l'établissement de contrats-plans dans le secteur de l'eau et présentent les bonnes pratiques et les normes adoptées à cet effet un peu partout dans le monde. Elles décrivent les principaux éléments à mettre en place pour que les autorités nationales ou locales puissent élaborer de tels contrats. Les thèmes suivants y sont notamment développés :

Préparation des contrats

- Choix du type et de la durée du contrat
- Examen du cadre juridique et réglementaire
- Examen du bilan comptable de la compagnie des eaux – restructuration
- Préparation de la procédure d'appel d'offres et de sélection
- Vérification de l'exactitude des données initiales

Indicateurs de performance

- Définition et sélection des indicateurs
- Élaboration du scénario de référence
- Suivi des indicateurs de performance
- Choix d'un auditeur technique

Tarifs de l'autorité contractante

- Types de structures tarifaires
- Mécanismes d'ajustement des tarifs

Obligations financières de l'autorité contractante

Suivi de la mise en œuvre du contrat

Mécanismes de résolution des différends et d'application du contrat

Gestion des risques

- Types de risques
- Principes présidant à la répartition des risques

Gestion du personnel

Pour analyser les différents contrats, une méthode d'évaluation a été élaborée à partir des préconisations formulées dans les Lignes directrices. Cette méthode consistait à soumettre un questionnaire détaillé à certaines parties intéressées dans les pays concernés au cours d'un entretien en tête-à-tête. Les résultats de l'évaluation ont ensuite été examinés lors de réunions organisées avec les parties prenantes afin de s'accorder sur les constatations et les recommandations.

Il convient de noter que les Lignes directrices n'ont pas pour but de fournir un ensemble exhaustif d'outils, livré « clé en mains » pour être appliqué immédiatement. Les bonnes pratiques et les approches qui y sont proposées doivent être ajustées et adaptées aux besoins spécifiques de la commune concernée et du type de contrat choisi. L'approche retenue par chaque municipalité dépendra de la structure de gouvernance du pays et de la maturité des parties prenantes. En outre, il importe aussi de noter que les Lignes directrices n'ont pas pour objet de se substituer aux conseils juridiques relatifs aux aspects classiques de la passation des marchés : elles visent plutôt à fournir des connaissances techniques supplémentaires issues de l'expérience acquise à l'échelle internationale en matière d'établissement de contrats-plans dans le secteur de l'eau.

8.3. Cas d'utilisation

Les bonnes pratiques répertoriées dans les Lignes directrices ont été mises à l'essai en Arménie, au Kazakhstan et en Ukraine. Les études de cas concernent un contrat de gestion passé entre l'Armenia Water and Wastewater Company et l'entreprise française SAUR, et un contrat de location conclu, toujours en Arménie, entre la compagnie des eaux de la ville d'Erevan et l'entreprise française Veolia Eau. Dans les deux cas, l'expérimentation a été menée après la signature des accords (voir encadrés 8.1 et 8.2). Les Lignes directrices ont également été testées dans le cadre de deux contrats de concession en Ukraine (avec des opérateurs nationaux privés dans les villes de Berdyansk et de Kupyansk) et d'un contrat de désengagement avec cession des actifs au Kazakhstan (la compagnie des eaux de la ville de Shymkent est détenue par un opérateur national privé).

Dans l'un et l'autre cas, l'expérimentation des Lignes directrices en Arménie a eu lieu après la signature des contrats, comme décrit aux encadrés 8.1 et 8.2. Les rapports d'examen des deux contrats ont été débattus lors des réunions des parties prenantes, au nombre desquelles des représentants du gouvernement, les opérateurs privés, les ONG et les organisations de protection des consommateurs. Cela a permis à toutes les parties de mieux comprendre les prémisses des contrats et de parvenir à un consensus sur la base de

l'expérience internationale présentée dans l'analyse pour ce qui concerne les problèmes méthodologiques liés au mode de calcul des différents indicateurs de performances (tels que l'indicateur de la qualité de l'eau).

Les deux contrats arméniens étaient globalement bien conçus et conformes aux normes internationales en la matière. Au Kazakhstan et en Ukraine, en revanche, les Lignes directrices ont été particulièrement utiles aux autorités. Lors de l'application des Lignes directrices dans la ville de Kupyansk (Ukraine), le contrat de concession était en cours de préparation.

Encadré 8.1. **Contrat de location conclu avec Yerevan Djur en Arménie**

En décembre 2005, le Gouvernement arménien a octroyé un contrat de location à l'entreprise française Veolia Eau pour la gestion de la compagnie des eaux de la ville d'Erevan. Ce contrat, conclu pour une période de dix ans, a donné lieu à la création par le soumissionnaire d'une société, Yerevan Djur, détenue en totalité par Veolia Eau. Il prévoit également que l'opérateur paiera un loyer semestriel au bailleur pendant toute la durée du contrat.

Dans le cadre de la location, l'opérateur privé est chargé d'exploiter et d'entretenir les équipements collectifs et plus précisément de fournir des services de distribution d'eau et de gestion des eaux usées à la population d'Erevan. Il existe des tarifs de gros et de détail pour l'approvisionnement en eau et la gestion des eaux usées. Le niveau de tarification a été fixé par un accord conclu entre le gouvernement et l'opérateur au début du contrat pour la durée de celui-ci. Il est également possible d'ajuster le tarif une fois par an pour tenir compte de paramètres tels que l'inflation, les fluctuations des taux de change, l'évolution des tarifs de l'électricité et le niveau de consommation d'eau. Le tarif est établi de façon à couvrir l'ensemble des charges d'exploitation et des dépenses de maintenance, hors coût d'investissement et amortissement. Le contrat de location prévoit divers indicateurs de performance ainsi que des pénalités si l'opérateur n'atteint pas les objectifs fixés.

De son côté, l'État est responsable du financement des investissements. Pour couvrir les investissements nécessaires à la compagnie des eaux d'Erevan, il a souscrit un emprunt de 18.5 millions USD auprès de la Banque mondiale. Les recettes provenant du loyer payé par l'opérateur sont utilisées pour rembourser cet emprunt. Cela étant, la planification et la conception des documents relatifs aux différents appels d'offres relèvent de la responsabilité de l'opérateur, qui est également chargé de passer les marchés et de superviser les travaux financés avec les ressources de la Banque mondiale. Les nouveaux équipements construits à l'aide de l'emprunt contracté auprès de la Banque mondiale restent propriété de l'État, mais leur gestion est confiée à l'opérateur pendant la durée du contrat.

Les discussions menées avec les décideurs locaux sur le projet de contrat ont aidé ces derniers à se rendre compte qu'il était nécessaire de se servir du contrat pour réglementer certains aspects supplémentaires. En conséquence, des éléments non prévus initialement ou même non exigés par la législation nationale ont été ajoutés au contrat (indicateurs de performance, règles et procédures de suivi de la mise en œuvre du contrat, par exemple). Dans le cas de la compagnie des eaux de Shymkent (Kazakhstan), qui a été privatisée, l'analyse menée sur la base des recommandations des Lignes directrices a permis de recenser quelques améliorations susceptibles d'être introduites malgré l'absence de contrat-plan bien défini. La direction de la compagnie

Encadré 8.2. **Contrat de gestion de l'Armenia Water and Wastewater Company en Arménie**

Le contrat de gestion de l'approvisionnement en eau a été signé en août 2004 entre la compagnie arménienne de distribution d'eau et d'assainissement, Armenia Water and Wastewater Company, et l'entreprise française SAUR SA, pour une période de quatre ans. Ce contrat a en outre été reconduit en 2008. Le contractant perçoit une redevance mensuelle fixe qui est financée par un prêt de la Banque mondiale. Le contrat comprend divers indicateurs de performance que l'opérateur doit respecter. Aucune pénalité n'est prévue, mais le contractant peut bénéficier d'une prime supplémentaire en fonction des résultats obtenus.

La SAUR couvre dix régions du pays (37 villes et 280 villages, soit environ 700 000 personnes). Elle est entièrement responsable de la gestion, de l'exploitation et de la maintenance des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement dans la zone desservie. Tous ses coûts sont financés par les recettes tarifaires et par des subventions publiques (déficit d'exploitation et investissements). Le tarif de l'eau, qui est approuvé par la commission de réglementation des services publics (Public Services Regulatory Commission), est établi à partir des volumes et est identique pour tous les usagers. Il se compose de trois volets : distribution d'eau, collecte des eaux usées et traitement des eaux usées. Le tarif a nettement augmenté depuis l'entrée en vigueur du contrat à la suite de plusieurs hausses.

La Banque mondiale étant à l'origine du projet, elle en a financé la phase de préparation. Elle finance également la redevance fixe versée au contractant principal, la prime aux résultats et l'Unité de gestion du contrat, mais aussi les achats de biens et services et les travaux nécessaires au fonctionnement de la compagnie, et les investissements réalisés dans les réseaux et les installations. La SAUR est chargée de déterminer les travaux à réaliser avec les fonds de la Banque mondiale et de gérer les achats correspondants. Compte tenu de son niveau d'engagement, la Banque mondiale doit participer à la coordination de la stratégie générale d'investissement et l'approuver.

des eaux et les autorités locales ont donc élaboré ensemble des indicateurs de performance permettant de suivre plus objectivement les résultats obtenus, mais aussi de mieux justifier la nécessité de révisions tarifaires.

8.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre

Le principal objectif de ces études de cas était de mener une évaluation indépendante et objective des principaux aspects des contrats à l'aune des critères et des points de repère répertoriés dans les Lignes directrices, et de fournir des recommandations concrètes permettant d'améliorer ces contrats tout en tenant compte des bonnes pratiques internationales. L'analyse réalisée à partir de ces évaluations a ensuite servie de base pour amener les principales parties prenantes au consensus sur les améliorations à apporter aux contrats.

Le travail effectué à l'occasion des études de cas a également consisté à approfondir l'analyse figurant dans les Lignes directrices de façon à accroître leur pertinence pour les communes et les compagnies des eaux de l'EOCAC et à assurer ainsi une diffusion plus large des meilleures pratiques dans ce domaine. La préparation de la mise à jour des Lignes directrices (notamment les discussions menées aux niveaux national, régional et international) a aidé les principaux décideurs de la région à mieux comprendre les avantages potentiels de l'utilisation de contrats-plans dans le secteur de l'eau.

8.5. Par où commencer ?

Cet outil est avant tout destiné aux décideurs responsables des infrastructures de l'eau à l'échelon municipal dans les pays de l'EOCAC qui envisagent d'introduire des contrats-plans pour leurs compagnies des eaux. Les décideurs et autres responsables politiques nationaux chargés de définir les normes applicables dans ce secteur et de superviser les résultats obtenus par les opérateurs seront peut-être intéressés, eux aussi, par les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays sur ce type de contrats.

Bien que le public visé soit essentiellement les responsables de l'EOCAC, les grands principes et les principales approches qui président à la conception et à la mise en œuvre des contrats-plans dans le secteur de l'eau peuvent tout à fait être appliqués dans les pays d'autres régions du monde qui envisagent de passer des accords de ce type ou cherchent à renforcer et améliorer des contrats existants afin d'y intégrer les bonnes pratiques internationales.

En outre, les responsables des programmes d'assistance technique au sein des organismes donneurs, des IFI et des organisations internationales, qui s'intéressent à la mise en œuvre concrète de bonnes pratiques dans ce

domaine, tout comme les consultants qui travaillent sur des arrangements contractuels dans le secteur de l'eau trouveront peut-être aussi le rapport utile dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour obtenir plus d'informations sur cet outil et découvrir les études de cas, consultez la page Web suivante de l'OCDE : *www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_34343_40689034_1_1_1_1,00.html*.

Chapitre 9

Indicateurs de performance des compagnies des eaux (IBNET)

L'un des moyens d'accroître le volume des investissements dans les infrastructures d'eau et d'assainissement durables est de produire des données claires et précises permettant d'évaluer et de comparer les performances des différents opérateurs. Le système IBNET est un outil d'analyse comparative mis au point par la Banque mondiale avec le concours financier d'un certain nombre de donneurs (dont le DFID et le PEA). Il permet une évaluation des prestataires du secteur à l'échelle internationale et fournit des orientations sur la collecte des données et le suivi.

9.1. Cadre général et justification

L'état de délabrement dans lequel se trouvent les équipements urbains de distribution d'eau et d'assainissement dans certains pays en développement et en transition suscite une inquiétude croissante en matière de santé publique et constitue une menace pour l'environnement (pollution des ressources en eau et des sols). La situation exige de mobiliser davantage de ressources financières, ce qui ne sera pas possible sans un avancement des réformes et sans l'appui de la population. Pour inverser la tendance, l'une des étapes consiste à dresser un état des lieux clair et précis du secteur de l'eau et de l'assainissement en général et des compagnies des eaux en particulier.

Dans les pays de l'EOCAC, des enquêtes sur le fonctionnement des services d'eau sont réalisées depuis 2001 pour répondre à ce besoin d'information. On s'est alors demandé s'il était possible de mieux exploiter ces données afin de favoriser les investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment au moyen des éléments suivants :

- un cadre normalisé d'information du public (les augmentations de tarifs conditionnant souvent la viabilité d'un projet d'investissement, la fourniture d'informations objectives sur les améliorations apportées à la qualité de service pourrait contribuer à renforcer le consentement des citoyens) ;
- un outil de gestion permettant de répertorier et de suivre les principaux axes d'amélioration opérationnelle (gains d'efficience potentiels, par exemple) ; ces plans de diminution des charges d'exploitation sont souvent indispensables pour que les services des eaux puissent rembourser leurs emprunts ;
- un outil permettant de recenser les domaines prioritaires d'investissement dans un service particulier (au niveau de la conception des projets) ;
- une base pour l'établissement de relations contractuelles entre les prestataires des services et les organes responsables (généralement les municipalités) ;
- un outil offrant aux compagnies des eaux la possibilité de confronter leurs expériences et de s'informer mutuellement sur les meilleures pratiques.

Le but de l'analyse comparative est de rechercher et de recenser les meilleures pratiques pour le secteur de l'eau, puis de les mettre en pratique pour optimiser les résultats. La collecte des données en elle-même ne fait pas partie de l'analyse, bien qu'elle constitue une étape à part entière du processus d'amélioration des performances.

Le réseau IBNET donne aux fournisseurs des services d'eau et d'assainissement les outils de regroupement national ou régional leur permettant de mener des activités d'analyse comparative à intervalles réguliers. La méthode d'estimation des indicateurs a été élaborée par la Banque mondiale. IBNET propose des fonctions de recherche et d'interrogation faciles à utiliser, à l'aide desquelles les prestataires locaux peuvent effectuer des comparaisons internationales.

Le système IBNET aide et encourage les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement du monde entier à adopter de bonnes pratiques en matière d'analyse comparative en :

- donnant des conseils sur les indicateurs à utiliser, les définitions associées et les méthodes de collecte des données ;
- donnant des instructions pour la création de plans nationaux ou régionaux d'analyse comparative ;
- permettant aux opérateurs de comparer les performances au sein de groupes de pairs ;
- facilitant l'accès aux données publiées par les compagnies des eaux sur leurs résultats.

Effectuée aux niveaux local, national et international, l'analyse comparative aide les prestataires à déterminer et à faire connaître les meilleures pratiques et les connaissances nouvelles, mais aussi à faire en sorte de ne rien oublier dans l'exercice de leur métier important, qui consiste à fournir à leurs clients des services d'eau et d'assainissement. IBNET a un rôle majeur à jouer pour faciliter l'échange de meilleures pratiques entre opérateurs à travers le monde et l'information de l'ensemble des acteurs du secteur, qu'il s'agisse des organismes de financement, des consultants, des universitaires et, surtout, des responsables des services d'eau et d'assainissement.

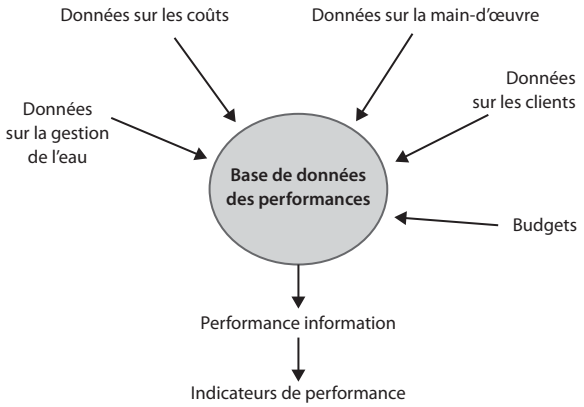
9.2. Description de l'outil

L'ensemble d'outils IBNET a été élaboré pour promouvoir le concept développé plus haut et soutenir la mise en route de nouveaux programmes d'analyse comparative. Les outils IBNET sont disponibles en anglais, en espagnol et en russe. Ils comprennent les éléments suivants :

- un ensemble de 26 indicateurs essentiels à partir desquels les parties prenantes peuvent bâtir leur propre système de mesure et de suivi ;
- la liste exhaustive et la définition précise des données à recueillir ;

- un système d'acquisition des données qui calcule également tous les indicateurs ; et
- une méthode de partage des informations issues de l'analyse comparative.

Figure 9.1. **Présentation des séries de données IBNET**



Source : www.ib-net.org.

9.3. Cas d'utilisation

Le tour d'horizon des pratiques actuelles d'analyse comparative dans les pays de l'EOCAC montre que, même si les informations obtenues sont rarement utilisées pour décider des investissements à réaliser ou définir des objectifs de résultats, la collecte des données de performance est une pratique répandue. Le principal problème réside dans le fait que, dans la plupart de ces pays, on se contente de recueillir et de stocker ces données. Les acteurs du marché des services d'eau et d'assainissement disposent d'un instrument puissant, mais ils ne possèdent pas les compétences pour l'utiliser.

La demande d'indicateurs de performance par les acteurs du secteur est donc faible pour le moment, mais elle devrait se développer considérablement dans un avenir proche. La nécessité de gagner en efficience dans la réglementation et le suivi des investissements stimulera la demande d'indicateurs de performance de la part des autorités locales et des responsables de la réglementation. L'un des autres moteurs importants sera probablement la participation croissante du secteur privé à la fourniture des services d'eau et d'approvisionnement. Les sociétés privées sont intéressés par une plus grande transparence du secteur et estiment que les données comparatives mettront en évidence les innovateurs de ce marché.

9.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre

De plus en plus, la mise à disposition et l'analyse d'informations comparatives occupent une place importante parmi les outils de gestion des responsables et des spécialistes des services d'eau et d'assainissement, et, autant que la connaissance des règles de bonne pratique, l'analyse comparative est essentielle pour toutes les compagnies d'eau et d'assainissement :

- elle aide les responsables à situer les performances de leurs services par rapport à celles d'autres opérateurs ;
- elle facilite l'échange d'informations sur les meilleures pratiques et appuie les décisions visant à améliorer les performances.

Si les définitions de données sont communes et servent à un nombre suffisant de participants, ne serait-ce que pour un sous-ensemble d'indicateurs essentiels, ce réseau apportera une valeur ajoutée à tous ses utilisateurs et contributeurs en leur donnant les moyens d'effectuer de précieuses comparaisons à l'échelle internationale.

9.5. Par où commencer ?

Pour plus d'informations sur cet outil, consultez la page Web suivante : *www.ib-net.org.*

Chapitre 10

Infrastructures en eau et secteur privé : guide de l'OCDE pour l'action publique

De nombreux gouvernements se sont tournés vers le secteur privé pour injecter des capitaux ou améliorer les performances des infrastructures. Cependant, les implications de la participation du secteur privé peuvent être une source de malentendus comme l'a mis en évidence la section 3.4. La *Liste de contrôle* s'attache justement à aider les décideurs publics à évaluer et gérer les implications de la PSP dans le secteur de l'eau. Puisant dans l'expérience acquise dans certains pays, elles recensent les politiques nécessaires pour nouer des partenariats efficaces et fournissent les outils et pratiques permettant de traiter ces questions.

10.1. Cadre général et justification de l'élaboration de cet outil

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux gouvernements se sont tournés vers le secteur privé afin que celui-ci injecte les capitaux qui font cruellement défaut et améliore le fonctionnement de compagnies publiques souvent peu performantes. Ces expériences ont souligné qu'il importait de mieux gérer le risque et de renforcer la solvabilité du secteur de l'eau.

Pour relever ces défis, l'OCDE a élaboré, avec le concours de pays non membres de l'Organisation et de parties prenantes, une Liste de contrôle pour l'action publique dans le cadre de son premier Programme horizontal sur l'eau. Cette liste de contrôle fournit aux gouvernements un ensemble cohérent d'orientations concernant la répartition des rôles, des risques et des responsabilités, et définit les conditions générales nécessaires pour tirer le meilleur parti de l'arrivée du secteur privé. Le document a été rédigé à partir des Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures et de consultations régionales menées en Zambie (novembre 2007), aux Philippines (mars 2008) et au Mexique (septembre 2008). Il a été terminé à temps pour contribuer au 5e Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Istanbul en mars 2009[1].

La deuxième phase du Programme horizontal sur l'eau de l'OCDE (depuis 2009) a cherché à faire passer la Liste de contrôle pour l'action publique au stade opérationnel, en aidant un certain nombre de gouvernements à appliquer les recommandations qui y sont formulées et à en suivre la mise en œuvre. L'opération a consisté à évaluer les conditions de la participation du secteur privé dans certains pays en se référant à la *Liste de contrôle* et à mener un dialogue national sur les politiques à suivre dans un certain nombre de pays dont la Russie, l'Égypte et le Liban.

10.2. Description de l'outil

La *Liste de contrôle* est destinée à aider les gouvernements et d'autres parties prenantes à évaluer et gérer correctement les répercussions de la participation du secteur privé sur le financement, le développement et la gestion des infrastructures d'eau et d'assainissement. Elle ne détaille pas la procédure à suivre pour nouer des partenariats précis, mais vise à donner aux gouvernements une idée plus claire des multiples domaines d'action dans lesquels il convient de prendre des décisions lorsqu'une participation du secteur privé est envisagée. Dans cette optique, la Liste de contrôle définit les grandes caractéristiques du secteur de l'eau et de l'assainissement qui interviennent dans la coopération entre les secteurs public et privé, souligne les principales questions sur lesquelles les gouvernements doivent se pencher et met à disposition un ensemble d'outils et de pratiques qui sont le fruit des expériences menées récemment dans certains pays.

La *Liste de contrôle* fait ressortir 24 principes, organisés en cinq grands domaines d'action :

Définir la nature et les modalités de la participation du secteur privé. La Liste de contrôle met en évidence la nécessité pour les gouvernements de clarifier les objectifs à terme de la fourniture des services et les contributions que le secteur privé peut apporter. Une telle démarche demande de préciser les rôles et responsabilités des partenaires privés et de définir les modalités de leur participation de façon que le partenariat soit adapté aux spécificités locales, incite à une coopération durable dans l'intérêt public (y compris par une discipline fiscale et la transparence) et optimise l'utilisation des ressources.

Fournir un cadre institutionnel et réglementaire solide, propice à l'investissement dans les infrastructures. La participation du secteur privé ne dégage par les gouvernements de leur responsabilité, qui est d'assurer des services de l'eau sûrs et efficients et de prévenir les abus de position monopolistique. Il convient pour cela de mettre sur pied un cadre favorable, reposant sur une réglementation de qualité, sur la concurrence et sur un engagement politique (notamment contre la corruption).

Assurer un appui public et institutionnel au projet et un choix de financement. Au-delà de l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire adéquat, la Liste de contrôle souligne qu'il importe de mettre en œuvre efficacement les règlements et les dispositions contractuelles. Ce travail consiste à bien répartir les rôles entre les autorités responsables, à donner à celles-ci les moyens dont elles ont besoin, par la définition et la communication d'objectifs et de stratégies clairs, à renforcer les capacités et à instaurer des mécanismes de coordination.

Faire en sorte que la coopération entre les secteurs public et privé fonctionne dans l'intérêt public. Les mécanismes permettant de responsabiliser les différentes parties prenantes et de rassurer les acteurs privés sont importants dans la perspective de l'établissement de partenariats à long terme lorsque les contrats ne peuvent pas couvrir l'ensemble des enjeux. Ces mécanismes comprennent notamment : le renforcement de la concurrence à l'occasion des appels d'offres et de l'établissement des contrats ; l'attribution du risque à la partie la plus à même de le gérer ; l'utilisation de contrats-plans (voir section 5.4) ; l'introduction de clauses et de dispositifs encadrant les discussions sur les questions non prévues ou nouvelles et l'instauration de modalités de règlement des différends ; et la mise en place de procédures de suivi reposant sur des informations appropriées, et assorties de pénalités et de primes.

Encourager une conduite responsable des activités. Les acteurs privés ont un rôle important à jouer et des responsabilités à assumer pour assurer la viabilité des partenariats et faire en sorte que leurs contributions améliorent effectivement la vie de millions de personnes. Ils doivent donc faire preuve de bonne foi et de diligence, favoriser l'intégrité, communiquer avec les consommateurs et gérer efficacement les conséquences socio-environnementales de leurs actions.

10.3. Où a-t'il été appliqué ?

En 2009 et 2010, l'OCDE travaillé avec l'Égypte, la Russie et le Liban à la réalisation d'évaluations des conditions d'ensemble de la participation du secteur privé dans les infrastructures d'eau sur la base de la *Liste de contrôle pour l'action publique* et soutenu les efforts de dialogue national sur les politiques à mener en liaison avec les autres processus et les autres organisations. Début 2011, des travaux similaires ont été engagés avec la Tunisie et le Mexique.

En ***Égypte***, l'évaluation a été réalisée en collaboration avec le Partenariat mondial pour l'eau – Méditerranée (GWP-Med) dans le cadre du dialogue d'orientation mené par la composante méditerranéenne de l'EUWI (Med-EUWI). Elle a donné lieu à deux missions sur le terrain et à une réunion

organisée par la Holding Company for Water and Wastewater en janvier 2010. Une activité conjointe similaire en partenariat avec le GWP-Med et l'OCDE a été officiellement engagée en ***Tunisie*** le 23 mai 2011 par le ministère de l'Agriculture et de l'Environnement[2].

En ***Russie***, l'évaluation a été réalisée en collaboration le Groupe de travail chargé de la mise en œuvre du programme d'action environnementale, les institutions russes (Vnesheconombank et ministère du Développement économique) et les partenaires internationaux (BERD et Banque mondiale). Elle a débouché sur deux débats menés dans le pays : une réunion régionale sur la participation du secteur privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans l'EOCAC (janvier 2010) et une réunion de dialogue sur les politiques à mener dans ce domaine en Russie (juin 2010)[3].

Au ***Liban***, l'évaluation a été réalisée ans le cadre du dialogue sur les politiques à suivre mené par Med-EUWI, en collaboration avec GWP-Med et avec le ministère de l'Eau et de l'Énergie. L'activité a été lancée en mars 2010 par le Directeur de l'eau à l'occasion de l'atelier consacré par le ministère à la participation du secteur privé aux infrastructures de l'eau au Liban, et elle a donné lieu à un premier examen lors de la Semaine de l'eau qui s'est tenue au Liban (*Lebanon Water Week*) en octobre 2010 et à un atelier national sur la participation du secteur privé et le rôle des banques privées en décembre 2010.

Au ***Mexique***, une activité conjointe Conagua/OCDE faisant appel à la *Liste de contrôle* a été officiellement lancée lors des Dialogues sur l'eau tenues en marge de la CdP16 de la CCNUCC en décembre 2010 et elle a abouti à un premier atelier dans les locaux de Conagua en février 2011. L'évaluation sera menée à bien en 2011 dans le cadre d'un dialogue plus large sur la politique à suivre pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre du Programme d'action pour l'eau à l'horizon 2030.

Toutes les évaluations ont une structure similaire et des processus de préparation comparables : elles présentent les dernières évolutions relatives à la participation des entreprises privées au secteur de l'eau, mettent en évidence les domaines dont les gouvernements doivent tenir compte et proposent des voies à emprunter. Chacune d'elles repose sur les réponses à un questionnaire établi à partir de la Liste de contrôle pour l'action publique de l'OCDE, les publications disponibles, des entretiens réalisés avec diverses parties prenantes lors des missions sur le terrain de l'Organisation et des débats nationaux autour des politiques à mener.

10.4. Enseignements tirés de l'expérience et voies à suivre

Que ce soit sur l'outil en lui-même ou sur les tendances qui ressortent de la participation du secteur privé dans les pays sélectionnés, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'utilisation de la Liste de contrôle comme base d'évaluation et de dialogue sur les politiques.

Dans les pays en développement et les pays émergents, il est absolument nécessaire de réaliser des évaluations du type de celles reposant sur la Liste de contrôle. Ce besoin est motivé par différentes raisons, en particulier le constat que ces pays doivent faire face à d'importantes lacunes de leurs infrastructures, à la fois du fait du développement insuffisant de nouveaux équipements et du manque de maintenance de ceux en place. En Égypte, le gouvernement s'est engagé à mobiliser les financements et l'expertise du secteur privé pour permettre la construction de stations d'épuration afin de répondre aux craintes croissantes que suscitait la pollution et de combler l'écart persistant entre la couverture de la distribution d'eau et celle de l'assainissement (les autorités estiment entre 5.5% et 7% du PIB annuel, soit 13 milliards USD, le montant total à réunir pour répondre aux besoins d'infrastructures du pays, y compris dans le domaine de l'eau). En Russie, le délabrement du réseau d'alimentation en eau pousse les autorités à faire appel au secteur privé de manière à attirer les investissements et les capacités techniques et managériales dont elles ont besoin pour améliorer l'efficience et la qualité des services d'eau (on estime à 459 milliards USD l'enveloppe nécessaire d'ici à 2020 pour remettre en état et moderniser les infrastructures actuelles de distribution d'eau et d'assainissement et construire de nouveaux équipements).

La Liste de contrôle répond à la volonté nettement exprimée d'échanger des outils et d'accéder aux bonnes pratiques en usage ailleurs. Les pays qui demandent à utiliser la Liste de contrôle n'ont pas tous les mêmes besoins et en sont à un stade différent, quoique souvent peu avancé, de participation du secteur privé. Au Liban, cette participation est inexistante ou presque. L'intérêt pour la *Liste de contrôle* répond à la volonté de mieux comprendre les avantages et les risques de l'implication du secteur privé. Les travaux fondés sur la *Liste de contrôle* offraient une occasion unique pour engager un dialogue entre les banques privées et le gouvernement sur les besoins des investisseurs et leur perception des risques. En Égypte, la première grande transaction de construction-exploitation-transfert de propriété (CET) concernant le secteur de l'eau a été signée en juin 2009 pour une station d'épuration du Nouveau Caire. Il s'agit d'un projet pilote, qui démontrera la capacité du Gouvernement égyptien à accéder à cette nouvelle forme de financement des infrastructures. L'évaluation sur la base de la *Liste de contrôle* a permis un débat sur les conditions fondamentales d'une remise à niveau durable des projets de PPP dans le pays. En Russie,

la participation active des entreprises privées au secteur de l'eau remonte à 2003, mais le phénomène a dernièrement marqué le pas pour diverses raisons, dont les récentes évolutions du cadre législatif. L'intérêt pour la *Liste de contrôle* répond à la nécessité d'identifier et de surmonter les obstacles à une participation fructueuse du secteur privé. Dans tous les cas, cette liste est perçue comme un outil souple et neutre, susceptible de réunir les parties prenantes et de favoriser le dialogue sur les politiques à suivre dans un domaine difficile.

Dans le contexte actuel, l'accent que la Liste de contrôle met sur le cadre général à instaurer revêt une importance particulière. La demande émane de pays où le cadre législatif est en cours d'élaboration et où la répartition des responsabilités entre les autorités n'a pas encore été arrêtée. Au Liban, le cadre législatif n'est pas encore en place et la législation actuelle n'autorise pas les entreprises privées à prendre part au secteur de l'eau. En Russie, la participation des entreprises privées au secteur s'est faite sur une base pragmatique, plusieurs années durant, mais aujourd'hui le cadre législatif, notamment la loi sur les concessions, est en cours de modification. En Égypte, la loi sur la réglementation des partenariats public-privé a été ratifiée par l'Assemblée populaire en juin 2010. Devant les difficultés d'accès au crédit et le resserrement des conditions de financement, il est probable que les promoteurs privés vont devenir plus sélectifs et demander des projets de meilleure qualité, plus faciles à financer et assortis de modalités plus claires de soutien public et de dispositifs de partage du risque. L'inadéquation de l'environnement général constitue un risque dont les entreprises privées tiendront compte en lui attribuant un coût, ce qui incitera les pays à accorder une attention plus grande à la question.

La Liste de contrôle complète utilement les outils actuels de l'OCDE. Dans la plupart des pays étudiés, peu de mécanismes de redevabilité ont été élaborés et il demeure une grande incertitude quant à la fiabilité des informations disponibles sur l'état de l'infrastructure et l'efficacité des prestataires. La mise en place de contrats-plans et d'appels à la concurrence se révèle un processus complexe, avec des ramifications importantes dans d'autres domaines (cf. les répercussions du manque de clarté des droits de propriété en Russie, par exemple). L'insuffisance des capacités et l'absence de mécanismes de coordination au niveau sous-national freinent l'élaboration d'un cadre institutionnel de qualité. L'irrégularité du financement constitue aussi pour tous les pays un goulet d'étranglement, et les bas niveaux de recouvrement des coûts ou l'inadéquation de la réglementation des prix font obstacle à la participation des partenaires privés. À l'inverse, les projets de partenariat public-privé soulèvent des questions de faisabilité financière à long terme pour les gouvernements quand ils entraînent des engagements conditionnels et enferment les pays dans des subventions de longue durée. La Liste de contrôle met en lumière ces domaines d'importance majeure pour les

gouvernements et constitue un premier pas vers l'utilisation d'outils connexes susceptibles d'aider les pays à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent, notamment la *planification financière stratégique* (section 5.1), les *Lignes directrices relatives aux contrats-plans* (section 5.4) et la publication ayant pour titre *La Gouvernance de l'eau dans les pays OCDE : Une approche pluri-niveaux* (OCDE, 2011).

10.5. Par où commencer ?

La *Liste de contrôle pour l'action publique* s'adresse principalement aux gouvernements et autres niveaux du secteur public responsables de la fourniture des services de distribution d'eau et d'assainissement. Elle peut également permettre à d'autres groupes d'appui, tels que le secteur privé, la société civile (ONG, communautés, usagers) et la communauté internationale des donneurs, de mieux comprendre les enjeux en présence, et servir de base à un dialogue sur les politiques à suivre.

L'outil et les évaluations des différents pays sont disponibles à l'adresse suivante : *www.oecd.org/daf/investment/water.*

Notes

1. *www.oecd.org/water* et *www.oecd.org/daf/investment/water.*
2. Voir *www.oecd.org/dataoecd/18/62/47360935.pdf* pour un examen détaillé du dialogue sur la politique à mener en Égypte.
3. Voir *www.oecd.org/dataoecd/18/59/47360976.pdf* pour un examen détaillé du dialogue sur les politiques à mener en Russie.

Bibliographie

AESN (2007), "Bénéfices de l'assainissement", *Rapport d'étude AESN*, February 2007, Seine Normandie, France.

Banerjee, S. et E. Morella (2011), *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, Banque mondiale, Washington, États-Unis, avril 2011.

Cairncross, S. et V. Valdmanis (2006), « Water Supply, Sanitation and Hygiene Promotion », chapitre 41 de *Disease Control Priorities in Developing Countries*, 2e edition, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Commission européenne, TACIS (2003), *Development of the Pilot Financing Strategy for Urban Water Supply and Sanitation in Eastern Kazakhstan Oblast* .

Commission européenne, TACIS en coopération avec le Secrétariat du Groupe d'étude du PAE de l'OCDE (2003), *Financing Strategy for Urban Water Supply and Waste Water Treatment in Rostov Oblast* .

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2000), *Moldova, Background Analyses for the Environmental Financing Strategy* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2000), *Municipal Water and Wastewater Sector in Moldova Environmental Financing Strategy*, soumis au Gouvernement de la République de Moldova (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2000), *Municipal Water and Wastewater Sector in Georgia Environmental Financing Strategy*, soumis au Gouvernement de la Géorgie (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2000), *Novgorod, Background Analyses for the Environmental Financing Strategy* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2000), *Short Justification of the Novgorod Environmental Financing Strategy*, soumis à l'Administration de l'Oblast de Novgorod (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2001), *Environmental Financing Strategy for Kazakhstan – Background Paper* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2001), *Environmental Financing Strategy for Georgia – Background Paper* (en anglais et en géorgien), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2002), *Environmental Financing Strategy for Kazakhstan – Short justification* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2002), *Environmental Financing Strategy for the Pskov Oblast of the Russian Federation – Background Paper* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2002), *Short Justification for the Municipal Water and Wastewater Financing Strategy, Pskov* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

DANCEE, OCDE/Groupe d'étude du PAE (2003), *projet de rapport, Environmental Financing Strategy for the Municipal Water and Wastewater Sectors in the Ukraine, Background Analysis* (en anglais et en russe), préparé par COWI A/S.

Edwards, C. (2008), "Social Cost-Benefit Analysis – The Available Evidence on Drinking Water", *Valuing Water-Valuing Well-Being: A Guide to Understanding the Costs and Benefits of Water Interventions*, Organisation mondiale de la Santé, Genève, Suisse.

Ebinger, J. (2006), *Measuring Financial Performance in Infrastructure: An Application to Europe and Central Asia*, Policy Research Working Paper 3992, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Fonseca, C. et R. Cardone (2005), *Analysis of cost estimates and funding available for achieving the MDG targets for water and sanitation, Leicestershire, Water, Engineering*, Development Centre (WEDC), Université de Loughborough ; Londres, London School of Hygiene and Tropical Medicine ; Delft, IRC, Centre international de l'eau et de l'assainissement.

Foster, V. et C. Briceño-Garmendia (2010), *Infrastructures africaines : une transformation impérative*, Programme AICD, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Gassner, K., A. Popov et N. Pushak (2008), *An Assessment of Private Sector Participation in Electricity and Water and Sanitation Services in Developing and Transition Countries*, Banque mondiale, Washington États-Unis.

Gasson, C. (2008), « Water and the credit crunch », *Global Water Intelligence*, vol. 9, nº 10.

Ghosh Banerjee, S. et E. Morella (2010), *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, Directions in Development Series, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Haller L., G. Hutton and J. Bartram (2007), "Estimating the Costs and Health Benefits of Water and Sanitation Improvements at Global Level'', *Journal of Water and Health*, 05.4.2007, WHO, Geneva.

Hutton G., *et al*. (2008), *Economic impacts of sanitation in Southeast Asia, A four-country study conducted in Cambodia, Indonesia, the Philippines and Vietnam under the Economics of Sanitation Initiative (ESI)*, Programme pour l'eau et l'assainissement, février 2008, Jakarta, Indonésie.

Hutton, G. et J. Bartram (2008), « Coûts globaux de la réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement », Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé, janvier 2008, vol. 86, nº 1, Genève, Suisse.

Hutton, G., L. Haller (2004), « Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level », (résumé disponible en français sous le titre : « Amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans le monde : coûts et avantages »), Eau, assainissement et santé, Protection de l'environnement humain (PHE), Organisation mondiale de la Santé (OMS), Genève, Suisse.

Initiative de l'Union européenne dans le domaine de l'eau – volet Med (2009), *MED EUWI Egypt Country Dialogue on Water Brief policy document outlining the Dialogue's key Findings: Financing water supply and sanitation in the Greater Cairo area,* A document supported by the EUWI-Med component, OECD and the Global Water Partnership, avril 2009.

Kariuki, M. et J. Schwartz (2005), *Small-Scale Service Providers of Water Supply and Electricity*, World Bank Policy Research Paper 3727, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Kingdom, B. et V. Jagannathan (2001), « Utility Benchmarking », Viewpoint, nº 229, Banque mondiale, Washington, États-Unis.

Komives, K., *et al.* (2005), *Water, Electricity, and the Poor – Who Benefits from Utility Subsidies ?*, Banque mondiale, Washington, DC.

Lloyd Owen, D (2009), *Tapping liquidity: financing water and wastewater to 2029*, rapport pour PFI Market Intelligence, Thomson Reuters, Londres, Royaume-Uni.

Marin, P. (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, PPIAF's Trends and Policy Options, n° 8, Washington, États-Unis.

Martoussevitch, R. (2008), *Regional disparities in the utility sector services in Russia – does the reform of local self-governance help reduce them ?*, a report prepared for Public Services International Research Unit, University of Greenwich, juin 2008.

Mehta, M. (2008), *Assessing Microfinance for Water and Sanitation: Exploring Opportunities for Sustainable Scaling-Up*, a report to the Bill & Melinda Gates Foundation, Seattle.

OCDE (2003), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OECD, Paris.

OCDE (2006a), *Les infrastructures à l'horizon 2030: Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, Éditions OCDE, Paris, France.

OCDE (2006b), *Maintenir la salubrité de l'eau*, Synthèses, mars 2006, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, Les infrastructures à l'horizon 2030 (Volume 2), Éditions OCDE, Paris, France.

OCDE (2008), *Private Sector Participation in Water and Sanitation Infrastructure*, projet de document pour le Forum mondial sur l'investissement international, 27-28 mars 2008.

OCDE (2009a), *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, Éditions OCDE, Paris, France.

OCDE (2009b), *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation. A Report from the OECD Task Team on Sustainable Financing to Ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation*, OCDE, Paris, France.

OCDE (2009c), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique*, Éditions OCDE, Paris, France.

OCDE (2010a), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, Éditions OCDE, Paris, France.

OCDE (2010b), *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*, Éditions OCDE, Paris, France.

OCDE (2011a), *Bénéfices liés aux investissements dans l'eau et l'assainissement : Perspectives de l'OCDE*, OCDE, Paris, France.

OCDE (2012), *Financing Water Resources Management*, OCDE Paris, France.

OCDE/Groupe d'étude du PAE (2006), *Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OCDE.

OCDE/Groupe d'étude du PAE (2007), *Financing Water Supply and Sanitation Sector in Moldova: Executive Report*.

OCDE/Groupe d'étude du PAE (2007), *Implementation of a National Finance Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Armenia. Assisting the Armenian Water Authorities to Make the Best Use of Available Resources*, OCDE, Paris.

OCDE/Groupe d'étude du PAE (2008), *Facilitating policy dialogue, and developing a National Financing Strategy for Urban and Rural Water Supply and Sanitation in Moldova*, rapport de présentation, 2008.

OCDE/Groupe d'étude du PAE en coopération avec la Commission européenne (2008), *National Policy Dialogue on Financing Rural Water Supply and Sanitation in Armenia*.

OCDE/Groupe d'étude du PAE, Ministères des Finances et de l'Économie d'Arménie (2004), *Financial Strategy for Urban Wastewater Collection and Treatment Infrastructure in the Republic of Armenia* (en anglais et en russe), préparé par COWI Moscou.

OCDE-CAD (2009), *Measuring aid to water supply and sanitation*, décembre 2009, OCDE, Paris, France.

OCDE-CAD (2010), *Financing Water and Sanitation in Developing Countries: the Contribution of External Aid*, OCDE, Paris, France.

OECD/World Water Council (2008), *Creditor Reporting System on Aid Activities 2008: Aid Activities in Support of Water Supply and Sanitation*.

ONU-Eau (2010), *Global Annual Assessment of sanitation and drinking water (GLAAS)*, OMS, Genève, Suisse.

Organisation mondiale de la Santé (2008), *Regional and Global Costs of Attaining the Water Supply and Sanitation Target (Target 10) of the MDGs*, OMS, Genève, Suisse.

Organisation mondiale de la Santé (2008), Regional and Global Costs of Attaining the Water Supply and Sanitation Target (Target 10) of the MDGs, OMS, Genève, Suisse.

Palaniappan M., *et al.* (2007), « Développement futur de l'infrastructure de l'eau et des services connexes : évolutions et enjeux », dans *Les infrastructures à l'horizon 2030 (Volume 2), Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, Éditions OCDE, Paris, France.

PCS (2010), *Progress on Sanitation and Drinking Water, 2010 Update*, Organisation mondiale de la Santé (OMS) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

Pinsent Masons (2009), *Pinsent Masons Water Yearbook 2009-2010*, 11e édition, Pinsent Masons, Londres, Royaume-Uni.

Prüss-Üstün, A, *et al.* (2008), *Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health*, Organisation mondiale de la Santé, Genève, Suisse.

Renwick, M., P. Subedi et G. Hutton (2007), *Biogas for Better Life: An African Initiative. A Cost-Benefit Analysis of National and Regional Integrated Biogas and Sanitation Programs in Sub-Saharan Africa*, projet du rapport final préparé pour le ministère néerlandais des Affaires étrangères, avril 2007, Winrock International, Little Rock, États-Unis.

Smets, H. (2008), *De l'eau potable a un prix abordable : la pratique des Etats*, Académie de l'Eau, Paris.

Trémolet, S. avec Koslky, P. et Perez, E., (2010), *Financing On-Site Sanitation for the Poor. A Global Six Country Comparative Review and Analysis*, Rapport destiné au Programme pour l'eau et l'assainissement, Washington, États-Unis.

Trémolet, S. et D. Binder (2009), *Body of Knowledge on Infrastructure Regulation. Regulatory Challenges: Frequently Asked Questions*, publication électronique du PPIAF, Banque mondiale et Public Utility Research Centre, Université de Floride, *www.regulationbodyofknowledge.org/faq/.*

Trémolet, S. et D. Binder (2010), « La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED. Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche », *À Savoir*, nº 1, May 2010, Agence française de développement.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(97 2011 14 2 P) ISBN 978-92-64-12053-2 – n° 59680 2013

Études de l'OCDE sur l'eau

Financement des services d'eau et d'assainissement

ENJEUX, APPROCHES ET OUTILS

L'eau est un élément essentiel à la croissance économique, à la santé humaine, à l'environnement. La gestion rationnelle des ressources en eau représente pourtant aujourd'hui un défi majeur pour les gouvernements du monde entier. Les problèmes sont nombreux et complexes : des milliards d'individus n'ont toujours pas d'accès à l'eau potable ni à un assainissement adéquat ; la concurrence s'accroît entre les différents usagers et usages de l'eau ; des investissements importants sont nécessaires au maintien et à l'amélioration des infrastructures de l'eau, aussi bien dans les pays membres de l'OCDE que dans les non-membres. Cette série d'ouvrages de l'OCDE propose des analyses et des orientations sur les aspects de la gestion des ressources en eau qui touchent à l'économie, à la finance et à la gouvernance. Ces aspects sont généralement au cœur du problème. Ce n'est qu'en les prenant en compte qu'une solution au problème crucial de l'eau pourra être trouvée.

Sommaire

Partie I. Financement des services d'eau et d'assainissement – principaux enjeux

Chapitre 1. Quels sont les avantages de l'investissement dans les SEA ?
Chapitre 2. Situation actuelle des SEA et besoins d'investissement
Chapitre 3. D'où proviendront les fonds ?

Partie II. Boîte à outils pour soutenir les politiques d'eau et d'assainissement

Chapitre 4. Présentation des outils
Chapitre 5. La planification financière stratégique pour les SEA au niveau national ou régional – l'outil FEASIBLE
Chapitre 6. Outil de planification financière destiné aux compagnies des eaux
Chapitre 7. Outil de planification pluriannuelle des investissements destiné aux communes (MYIP)
Chapitre 8. Lignes directrices relatives aux contrats-plans
Chapitre 9. Indicateurs de performance des compagnies des eaux (IBNET)
Chapitre 10. Infrastructures en eau et secteur privé : guide de l'OCDE pour l'action publique

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264120549-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-library.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-12053-2
97 2011 14 2 P

9 789264 120532