

Annexe :

Synthèses des consultations régionales

Table ronde 2007 sur l'initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique, Lusaka Novembre 2007

Session 1 : La fourniture de services d'eau et d'assainissement par le secteur privé en Afrique : où en est-on ?

Le travail de l'OCDE présenté lors de cette session s'appuie sur les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, publiés en 2007 afin de fournir aux gouvernements et aux institutions des orientations pratiques destinées à leur permettre de tirer le meilleur parti de la participation du secteur privé aux services de distribution d'eau et d'assainissement. Il s'inscrit dans le cadre d'un projet horizontal plus large de l'OCDE intitulé *Un financement durable pour garantir l'accès à l'eau et l'assainissement à un coût abordable*, qui traite des conditions économiques nécessaires à la prestation durable de services d'eau et à une saine gestion de l'eau.

Le projet de l'OCDE sur l'eau met à profit l'étude de l'expérience des pays en matière de participation du secteur privé international et local à la distribution d'eau et l'assainissement. Il concerne quelque 30 pays en développement et émergents d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Asie et d'Amérique latine. L'essentiel de l'information collectée dans les pays d'Afrique concernant l'état des ressources, l'accès, la performance de la prestation de services, l'environnement institutionnel et l'évolution de la participation du secteur privé a été présenté dans un document de synthèse.

Cette synthèse témoigne de la participation du secteur privé à la distribution d'eau et à l'assainissement. De nombreux pays ont pris contact avec le secteur privé international dans les 15 dernières années ou envisagent de le faire prochainement. Les formes contractuelles des transactions sont très variées, mais on constate une tendance à privilégier les accords à plus court terme, moins risqués, impliquant moins d'obligations d'investissement. Parallèlement, de nouveaux acteurs apparaissent, comme les acteurs régionaux et locaux, et les petits fournisseurs privés sont mieux reconnus.

Les défis à relever semblent considérables, compte tenu des très faibles niveaux d'accès et des performances opérationnelles limitées du secteur qui créent des besoins d'investissement importants. L'accès restreint à l'eau potable et l'assainissement est un défi majeur pour l'humanité, ainsi qu'une entrave au développement des entreprises. Les

pays d'Afrique ont engagé d'importantes réformes institutionnelles pour tenter de résoudre les problèmes internes du secteur de l'eau et de l'assainissement.

La participation du secteur privé est l'une des options envisageables pour améliorer la performance du secteur et l'accès de la population aux services d'eau et d'assainissement. Les pays ont toutefois besoin d'outils adaptés pour pouvoir évaluer et gérer correctement les conséquences de cette participation. Appliqués à la distribution et au traitement de l'eau, les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures* offrent justement un tel outil puisqu'ils permettent d'étudier dans un cadre structuré les spécificités du secteur de l'eau et de l'assainissement qui conditionnent la coopération entre les secteurs public et privé, d'identifier les questions que doivent se poser les gouvernements et de présenter les bonnes pratiques et les outils utilisés par certains pays pour surmonter ces difficultés.

Session 2 : Application des Principes de l'OCDE au secteur de l'eau et de l'assainissement

Les débats sur la participation du secteur privé à la distribution d'eau et l'assainissement ont porté sur les conditions d'investissement et de gouvernance qui favorisent la participation du secteur privé tout en bénéficiant à tous les acteurs concernés. Quatre points essentiels ont été mis en évidence :

1. Les participants ont souligné l'existence de multiples formes de partenariat entre les différents acteurs concernés, notamment les consommateurs, les communautés et les ONG. Ainsi, une **relation réussie entre les différents acteurs passe par une répartition mûrement réfléchie et une bonne compréhension des rôles et des responsabilités de chacun**. Cet objectif implique également de comprendre la nature du partenariat et celle des incitations susceptibles de pérenniser l'implication des partenaires. C'est là un préalable indispensable à toute coopération durable.

Bien répartir les responsabilités requiert de séparer le rôle politique des fonctions d'administration ou de fourniture de services. Certains pays ont réussi à assurer cette séparation par le biais de contrats, d'autres ont créé des agences réglementaires chargées de préciser le rôle de chacun. La bonne répartition et la compréhension des rôles respectifs vont au-delà de l'établissement d'institutions.

Les participants ont convenu que l'OCDE pouvait contribuer à clarifier les rôles et les contraintes incombant aux différents acteurs. Sur ce point, certains intervenants ont souligné que les rôles et responsabilités des opérateurs privés et publics risquaient d'apparaître assez peu différents. Certaines zones grises devraient aussi être observées (à savoir : qui communique les bonnes et mauvaises nouvelles ?). Le respect des engagements reste la principale obligation de suivi des différents acteurs. Les pouvoirs publics doivent encourager les entreprises à adopter une conduite responsable, par exemple en soutenant les innovations des petits opérateurs. Tous les niveaux d'administration doivent également s'acquitter de leurs factures en temps voulu. Les institutions comme l'AFUR (Forum africain pour la réglementation des services publics) peuvent aider à préciser le rôle spécifique des différents acteurs, en l'occurrence des autorités de réglementation, sur la base d'évaluations comparatives et d'examen par les pairs.

2. Les participants ont insisté sur le fait que les relations ne sont pas statiques. Les partenaires sont confrontés à un environnement en constante évolution, ce qui constitue un défi majeur compte tenu de leurs arrangements contractuels de long terme. **Leurs**

relations sont dynamiques et doivent être suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution de leur environnement. Dans de telles conditions, la négociation s'avère nécessaire et salutaire. Le contrat doit faciliter la résolution des conflits.

3. Tous les participants ont convenu que **promouvoir la transparence est un élément essentiel de la relation entre les partenaires et de la lutte contre la corruption.** La transparence implique le partage des informations qui peut contribuer à rétablir une certaine symétrie dans la relation et à mieux tenir compte des attentes de la population et des communautés. Elle requiert aussi la cohérence et la prévisibilité du processus décisionnel.

Un dialogue ouvert à tous, comme l'encouragement par exemple le Dialogue sur l'eau, aide à améliorer l'adhésion des parties et résorber les conflits. Mais un tel dialogue prend du temps. Le secteur privé doit être invité à expliciter clairement ses besoins et contraintes, afin d'améliorer la conception et la pertinence des contrats. Le leadership politique est un facteur-clé de réussite. L'implication des consommateurs a été rendue possible en Zambie par le biais du Groupe de veille sur l'eau.

Il importe d'accorder plus d'attention à la collecte et au suivi des données. À cet égard, le partage régional des expériences de réglementation et les évaluations comparatives sont particulièrement utiles dans le secteur de l'eau et l'assainissement.

4. Plusieurs intervenants ont rappelé que **la viabilité financière, associée à une répartition adaptée des risques et des coûts entre les acteurs,** est un facteur de réussite essentiel : au Sénégal, les prix sont fixés dans le cadre d'un modèle financier cohérent. Dans ce cas particulier, l'extension du réseau a été assumée par tous les consommateurs et les citoyens ont accepté des heures de disponibilité réduites.

Session 3 : Développer les outils qui atténuent les risques financiers : le rôle des donneurs

Le financement de l'extension des infrastructures reste un problème crucial. Il pose notamment de gros problèmes lorsqu'il s'agit de fournir des services aux pauvres. Néanmoins, les participants sont restés généralement optimistes. Il existe des possibilités et des pistes prometteuses, qu'il s'agisse des dispositifs d'aide basée sur les résultats, des sources de financement mixtes (mécanismes hybrides associant financements publics et privés) ou de la mobilisation de sources nationales de financement telles que les fonds de sécurité sociale (le Fonds panafricain de financement des infrastructures créé récemment en est un exemple). L'écart entre les prêts à petite et à grande échelle se réduit quelque peu, mais une assistance est encore nécessaire pour relever le défi que constitue la conception de projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier.

Réunion d'experts 2008 BASD-OCDE, Manille mars 2008

Le 5 mars 2008, la Banque asiatique de développement et l'OCDE organisaient conjointement une réunion d'experts sur le thème : Pour une participation bénéfique du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, enseignements tirés de l'expérience des pays asiatiques. Cette réunion visait à faire progresser le débat sur la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, en offrant aux participants un forum de discussion leur permettant de mieux définir les éléments constitutifs d'un partenariat bénéfique. Après la table ronde sur l'initiative NEPAD/OCDE pour l'investissement à Lusaka en novembre 2007, la réunion d'experts BASD/OCDE a offert une nouvelle occasion d'examiner le projet d'orientations de l'OCDE sur la participation du secteur privé aux infrastructures d'eau et d'assainissement, à la lumière de l'expérience des pays asiatiques. Cette réunion à haut niveau (voir liste des participants) a donné lieu à des discussions fructueuses.

Elle s'articulait en 3 séances (voir programme):

1. La séance 1 a offert un aperçu général de l'application des *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures* dans le secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, et permis un échange d'expériences et d'informations sur l'évolution du secteur.
2. La séance 2 a été consacrée à deux grands domaines considérés dans les *Principes* comme cruciaux pour l'établissement de partenariats bénéfiques. Le débat d'experts A a porté sur le développement d'un environnement institutionnel et réglementaire propice et le débat d'experts B sur les rôles et responsabilités des différents acteurs.
3. La séance 3 a mis l'accent sur le financement comme principal obstacle au développement du secteur et sur le renforcement de la participation du privé. Son but était d'attirer l'attention sur les innovations financières susceptibles d'aider à lever ces obstacles et de faciliter l'investissement privé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, en s'appuyant sur l'expérience de la Banque asiatique de développement.

Le cadre réglementaire

L'existence d'un cadre réglementaire sain a été mise en évidence comme préalable indispensable à l'établissement de partenariats réussis et, de manière générale, à l'amélioration de la gouvernance dans le secteur. L'imprévisibilité du cadre réglementaire et la multiplicité des agences gouvernementales en charge de la mise en œuvre et de la supervision provoquent une dilution des responsabilités et privent les acteurs privés de points de référence clairs. La solution peut être de réformer la réglementation et de définir plus clairement et plus explicitement les rôles des différents organes d'administration.

Certains intervenants ont néanmoins souligné que les organismes de réglementation ont souvent dû assumer de trop nombreuses responsabilités en matière de gouvernance. Il importe de recentrer les fonctions réglementaires autour d'activités-clés telles que : 1) la fixation des prix/tarifs, 2) les subventions aux pauvres, 3) les incitations à l'efficacité et à la performance, 4) les normes de qualité et d'environnement et enfin, 5) la protection des consommateurs. La qualité et la disponibilité sont des éléments importants de la réglementation qui doivent être pris en compte en même temps que la tarification. La réglementation ne peut pas se substituer aux dispositifs contractuels bien conçus qui restent à la base de la relation entre les secteurs public et privé.

En matière de tarifs, plusieurs intervenants ont indiqué qu'il est utile de procéder à des révisions régulières dans le cadre des contrats de long terme. Sachant que les contrats privés d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont de longue durée, ces révisions donneraient aux parties la possibilité de réévaluer la situation, de faire le point et de se mettre d'accord sur la marche à suivre. La question est ici de savoir si le partenaire public est en mesure de développer des stratégies tarifaires viables et de participer aux révisions.

Les participants ont convenu qu'un cadre réglementaire adéquat et une politique de l'eau fiable axée sur le long terme doivent être mis en œuvre dans l'ensemble du secteur, indépendamment du statut des exploitants. Les normes et prescriptions fixées par la réglementation doivent notamment être les mêmes pour tous et privilégier les incitations plutôt que les sanctions. Certains intervenants ont néanmoins souligné que la participation des acteurs privés avait probablement suscité des attentes et incité les exploitants privés à fournir un niveau de services plus élevé que ne l'exigeaient les normes minimales.

L'expérience du Cambodge et de la Chine montre comment un engagement politique de haut niveau peut contribuer à accélérer la réforme. Dans le même temps, les participants sont convenus qu'il fallait protéger le secteur des interférences politiques injustifiées. Ils ont reconnu l'importance des conseils techniques et professionnels de tierces parties pour crédibiliser les décisions réglementaires, tout en soulignant la nécessité de garantir strictement l'indépendance de ces parties grâce à un financement approprié.

Information et évaluation comparative

Les participants ont insisté sur l'utilité des évaluations comparatives pour comparer les performances des fournisseurs de services d'eau et d'assainissement, qui constituent un bon outil au service de l'efficacité et d'une plus grande transparence. L'évaluation comparative implique de développer un ensemble d'indicateurs permettant de situer les différents fournisseurs au regard de critères tels que : la couverture, l'eau non facturée, les tarifs moyens, l'efficacité de la collecte. La Banque asiatique de développement a régulièrement mené des évaluations comparatives dans la région à partir de ses recueils de données sur les services de distribution d'eau. Les enquêtes de satisfaction des consommateurs sont également une bonne façon d'évaluer la performance des prestataires, comme le montre l'expérience de Manille où des évaluations publiques sont effectuées chaque année par les concessionnaires et le gouvernement, en partenariat avec le monde universitaire.

Plus on dispose d'informations, plus la concurrence entre opérateurs (y compris publics et privés) peut jouer. La transparence des dispositifs contractuels est également nécessaire pour que le public ait conscience des buts et objectifs de l'entrée du secteur privé dans le secteur des services d'eau et d'assainissement.

Rôles et responsabilités

De l'avis des participants, il incombe aux gouvernements d'assurer un environnement qui permette la viabilité des opérateurs des services d'eau et d'assainissement. Cela implique de développer un cadre réglementaire clair, mais aussi de veiller au respect des réglementations et dispositions contractuelles. Dans ce contexte, il est indispensable de clarifier les rôles et responsabilités, y compris de dissocier les fonctions, notamment de supervision et de fourniture de services. La répartition adéquate des rôles et responsabilités va de pair avec une définition claire des risques, des avantages, des droits et des recours possibles pour les différentes parties.

Les fonctions de service doivent incomber aux opérateurs. Certains intervenants ont insisté sur la nécessité de renforcer les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. C'est précisément le but du programme WOP de partenariat entre les opérateurs de services d'eau, plateforme de coopération entre les exploitants et les compagnies des eaux.

L'expérience de Manila Water montre que lorsque le cadre réglementaire offre des incitations efficaces, les sociétés privées peuvent aussi contribuer à améliorer substantiellement le niveau d'accès et de service. Néanmoins, les participants ont mis en évidence les arbitrages difficiles à opérer pour desservir les pauvres. Le secteur privé doit respecter ses engagements contractuels et veiller à assurer un retour sur capitaux suffisant. Lorsque la capacité de paiement est faible, l'installation de nouveaux raccordements au réseau peut nécessiter de mettre en place des subventions, avec les risques que cela suppose en termes de répartition et d'exclusion des clients les moins rentables ; dans ce contexte, subventionner les raccordements plutôt que la consommation peut permettre de desservir les pauvres dans des zones où les taux de raccordement sont faibles. De plus, si les compagnies privées doivent impérativement respecter les objectifs de développement fixés par les pouvoirs publics, les pays ne peuvent se permettre d'abandonner le raccordement et la desserte des pauvres à la seule responsabilité sociale des entreprises. Cela pose la question de l'opportunité d'inscrire l'obligation de service universel dans les dispositions contractuelles et de son application concrète par le biais des programmes d'investissement.

Les institutions financières internationales ont également un rôle à jouer pour aider les gouvernements à monter des projets de participation privée. Or, après les contrats de Manille et de Jakarta, préparés avec le concours de l'IFC et le soutien de la Banque mondiale en faveur des réformes politiques, réglementaires et institutionnelles à la fin des années 90, très peu de projets de distribution d'eau et d'assainissement ont fait appel à la participation du secteur privé dans la région.

Financement

Les participants se sont accordés à reconnaître que la fixation des tarifs est la pierre angulaire de toute stratégie financière viable, puisqu'elle détermine les recettes à venir et, par là, à la fois la capacité interne d'investissement et la possibilité de contracter un emprunt auprès d'une institution financière. L'élaboration de propositions viables et

« bancables » reste un paramètre essentiel et un domaine où les capacités doivent être renforcées. Une collaboration plus étroite entre les acteurs publics et privés pour l'élaboration de propositions de financement pourrait aider à palier ce manque de capacités. Le renforcement de la demande nécessite toutefois des réformes institutionnelles, une évolution culturelle et une volonté politique, autant d'éléments indispensables au développement des capacités des fournisseurs de services.

Des défis de taille restent également à relever en matière d'offre de financement. Certains intervenants ont constaté que les financiers n'étaient guère capables d'évaluer les risques et les avantages escomptés. Les participants ont également reconnu les limites des instruments traditionnels (rétrocession des prêts aux collectivités locales qui, poussées par des considérations politiques, risquent de préférer des financements de court terme onéreux, mais pleinement en leur contrôle), et la nécessité de développer des formes innovantes de financement (renforcement du crédit, effets liés aux contrats). La Banque asiatique de développement a un rôle actif à jouer dans le domaine des instruments de réduction des risques et du financement des communautés à faibles revenus (elle peut par exemple instaurer des mécanismes de subvention ciblant les frais de raccordement). Parmi les nouveaux instruments financiers créés par la Banque asiatique de développement figurent les prêts non souverains (permettant aux entreprises d'État et aux collectivités locales d'emprunter), le financement en monnaie locale (qui protège contre le risque de change) et le financement multi-tranche (qui permet une approbation unique pour des projets à grande échelle prévoyant le paiement d'intérêts pour les seules sommes déboursées). Quoi qu'il en soit, la viabilité financière des projets reste une contrainte majeure.

La spécificité du secteur de l'assainissement a été mise en exergue. Les structures tarifaires reflètent rarement les coûts d'exploitation et d'entretien du réseau d'assainissement, et les coûts de raccordement atteignent des niveaux prohibitifs. Dans le même temps, l'expérience de Bandung a montré les limites du modèle consistant à faire supporter à tous, y compris à la population non desservie, les coûts de raccordement, d'où la difficulté de justifier les futures redevances supplémentaires de raccordement. Ce constat invite les régulateurs à faire en sorte que les structures tarifaires incitent, d'une part les opérateurs à effectuer les raccordements et, d'autre part les autorités publiques à envisager des subventions ciblées sur les frais de raccordement. Les participants ont souligné que des instruments financiers innovants et des financements accordés à des conditions libérales seront nécessaires pour assurer la viabilité des services d'assainissement et de traitement des eaux usées. Davantage de projets – publics ou privés – sont nécessaires dans ce secteur si l'on veut atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

Appel à un renforcement des capacités

Les participants ont souligné qu'il était nécessaire de renforcer les capacités dans plusieurs domaines, notamment pour :

- améliorer la compréhension des éléments-clés des partenariats public/privé et des rôles et responsabilités des parties tout au long du processus de PSP ;
- favoriser une participation informée de la société civile, des communautés et des associations de consommateurs ;

- soutenir les autorités de réglementation et les pouvoirs publics en professionnalisant les capacités techniques, afin d'éviter la politisation de la fixation des tarifs et de leur ajustement ; et
- faciliter l'accès aux financements.

Réunion d'experts OCDE – IMTA, Mexique septembre 2008

Les 4 et 5 septembre 2008, l'IMTA (Institut mexicain des technologies de l'eau) et l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ont tenu conjointement une réunion d'experts sur le thème : *Pour une participation bénéfique du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, enseignements tirés de l'expérience des pays d'Amérique latine*. Cette réunion visait à faire progresser le débat sur la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, en offrant aux participants un forum de discussion leur permettant de mieux définir les éléments constitutifs d'un partenariat bénéfique. Après la table ronde sur l'initiative NEPAD/OCDE pour l'investissement de Lusaka en novembre 2007 et la réunion d'experts BASD/OCDE de Manille en mars 2008, la réunion d'experts IMTA/OCDE a offert une troisième opportunité d'examiner le projet d'orientations de l'OCDE sur la participation du secteur privé aux infrastructures d'eau et d'assainissement, en s'appuyant sur l'expérience des pays d'Amérique latine. Les débats ont porté sur les expériences et tendances récentes dans certains pays d'Amérique latine, le cadre institutionnel et réglementaire à mettre en place, les rôles et responsabilités respectifs des partenaires, leurs contributions au financement du secteur et les conditions d'une amélioration de la transparence et de la reddition de comptes. Les participants ont également formulé des commentaires concernant plus spécifiquement le travail de l'OCDE. Le rapport ci-dessous présente les principaux points mis en évidence pendant les débats.

Expériences et tendances récentes

En Amérique latine, les expériences de participation du secteur privé à la distribution d'eau et à l'assainissement ont été très diverses. Certaines sont considérées comme des réussites, d'autres non. Il est difficile d'évaluer ces expériences de manière globale : la diversité des conditions locales, notamment financières, macroéconomiques et sociales, la taille des projets, le niveau de développement des cadres réglementaires, la qualité des institutions, la capacité technique et l'indépendance des organismes de réglementation, sont autant de facteurs qui contribuent à expliquer les résultats contrastés des partenariats avec le secteur privé. En outre, l'intrication des facteurs et l'absence de données de référence compliquent l'identification des spécificités de chaque partenariat et l'évaluation de ses performances et résultats.

Certains contrats de concession signés avec de grandes sociétés multinationales ont posé des difficultés liées à divers problèmes, qu'il s'agisse de l'évaluation initiale incomplète de la viabilité du projet (objectifs mal définis, mauvaise évaluation des risques) ou encore de processus d'appel d'offres et des dispositifs contractuels mal conçus en présence de conditions macroéconomiques adverses et de cadres réglementaires inadéquats, qui ont parfois débouché sur leur annulation. Ces difficultés ont eu et

continuent d'avoir d'importantes répercussions, telles que des conflits soumis actuellement à l'arbitrage international, ou encore la redéfinition des modalités de participation du secteur privé.

L'expérience positive du Chili a cependant été signalée. Les participants ont aussi mentionné des exemples de partenariats avec des membres de la communauté, notamment la coopération entre les utilisateurs et la municipalité de Puerto Cortes (Honduras), la concession mixte de Saltillo (Mexique) et le développement de coopératives urbaines dans plusieurs pays de la région. Ils ont également indiqué qu'il importait d'étudier les solutions innovantes mettant à profit les capacités et les initiatives locales, évoquant en particulier les avantages possibles de la franchise, c'est-à-dire d'entreprises locales recourant à des processus de gestion et à des normes d'exploitation éprouvés développés dans des pays plus expérimentés.

Certains participants ont néanmoins insisté sur les risques que le développement de nouveaux systèmes décentralisés peut comporter : en effet si les petits systèmes décentralisés peuvent favoriser une plus forte implication de la collectivité et compléter les formes traditionnelles d'approvisionnement qui assurent une couverture encore insuffisante, ils peuvent aussi induire des pertes significatives en termes d'économies d'échelle, mettre au défi la réglementation et le contrôle (de la qualité de l'eau par exemple), entraver le recours aux subventions croisées et, dans certains cas, aggraver le risque de corruption.

La participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement a également permis de recadrer les politiques publiques en insistant sur l'efficacité de la fourniture des services, la qualité du service, l'organisation du secteur, la réglementation et la nécessité d'associer davantage la collectivité à la planification et la définition des objectifs.

Enfin, les participants ont constaté que les pouvoirs publics devaient mener une évaluation approfondie des activités susceptibles de bénéficier de la participation du secteur privé (considérant que les services publics peuvent eux aussi être efficaces), clarifier les objectifs du secteur privé comme du secteur public, répartir judicieusement les risques entre les partenaires et assurer un suivi et une évaluation continus des résultats. En outre, le modèle de participation privée choisi doit s'accorder au contexte socio-économique du pays et s'appuyer sur un consensus politique et social.

Cadre institutionnel et réglementaire

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, le cadre réglementaire régissant la distribution d'eau et l'assainissement laisse à désirer. Il est souvent complexe et importé de l'étranger sans adaptation aux besoins locaux. Il manque souvent d'une base technique et ne définit pas clairement les mécanismes d'incitation et de sanction. Les participants ont montré que l'absence de cadre réglementaire satisfaisant avait eu de graves conséquences qu'illustrent notamment les performances médiocres des prestataires de services (qu'ils soient publics ou privés).

Les participants ont également mis en évidence les bienfaits d'une réglementation fondée sur la législation, plutôt que sur les contrats, en particulier lorsque le secteur privé est impliqué. La réglementation fondée sur la législation présente l'avantage d'être plus accessible au public, mieux diffusée et plus transparente (notamment grâce aux débats

parlementaires). Les contrats, en revanche, peuvent n'être connus que d'un petit nombre de personnes informées.

Les participants se sont accordés à reconnaître qu'un cadre institutionnel solide contribue à améliorer la fiabilité, limite les décisions arbitraires, rend le système plus crédible, et assure en fin de compte une fourniture de services plus efficace. La mise en place d'un cadre réglementaire de grande qualité implique une volonté politique et d'importantes compétences techniques – notamment des ingénieurs, des juristes et des économistes, et demande du temps ainsi que des améliorations progressives.

Développer les institutions appropriées nécessite également d'établir un bon système d'information qui corrige en particulier les asymétries entre le fournisseur de services et l'autorité chargée de la réglementation. Le manque d'information nuit à l'efficacité de la réglementation et empêche les responsables politiques et les autorités réglementaires d'assigner au secteur des objectifs adaptés et réalistes, ce qui mine ensuite la confiance de la population envers l'administration.

Certains intervenants ont soulevé la question du pragmatisme : que faire à court terme face aux cadres réglementaires incomplets et à la généralisation de l'autorégulation ? D'aucuns se sont par ailleurs demandé si le cadre réglementaire devait être le même pour tous ou s'il devait être différencié selon les acteurs, publics ou privés. En général, les participants se sont dits favorables à un régulateur unique, indépendant du statut de l'exploitant. D'autres personnes ont insisté sur la nécessité d'accorder la réglementation du secteur de l'eau aux autres priorités gouvernementales, telles que la conservation des ressources ou les objectifs de santé.

Rôles et responsabilités

De l'avis des participants, l'échec des partenariats public-privé tient essentiellement au fait que les gouvernements ont délégué une trop grande part de leurs responsabilités. Les pouvoirs publics doivent conserver leur rôle de catalyseur et sont, de fait, responsables de la majorité des investissements dans le secteur. Ils doivent pour ce faire établir un cadre institutionnel et réglementaire de grande qualité et s'engager à ce que tous, y compris les pauvres, bénéficient de services de distribution d'eau et d'assainissement adéquats. Certains intervenants ont également souligné le rôle que les pouvoirs publics peuvent jouer pour encourager le développement de nouveaux modèles de prestation de services.

Il n'existe pas de répartition idéale des rôles entre les différents niveaux d'administration. La répartition optimale dépend notamment des conditions locales, des capacités et structures en place. La séparation des rôles – fourniture de services, supervision, réglementation et élaboration des politiques – reste toutefois fondamentale, de même que l'existence de mécanismes de coordination et de communication efficaces. Pour les participants, il est très important de renforcer les capacités aux différents niveaux de gouvernement, mais beaucoup de pays n'ont pris aucune mesure dans ce sens.

Les débats ont également porté sur les tâches spécifiques qui incombent aux autorités de réglementation : contrôle de la qualité des services, fixation et révision des prix, garantie de la pérennité des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement, supervision des opérateurs et communication avec les différents acteurs. Certains participants ont noté que, si des mécanismes de communication officiels existent entre l'organe de réglementation et les exploitants, la communication et la sensibilisation des utilisateurs aux pratiques d'utilisation durable et de conservation restent de véritables

défis dans la région. La participation des consommateurs au processus réglementaire demeure également très marginale. Plusieurs participants ont indiqué que, dans certains cas, le secteur privé peut jouer un rôle important en faveur de la prestation de services aux pauvres, mentionnant la possibilité d'une coopération entre le prestataire « officiel » et les communautés locales dans les zones périurbaines mal desservies, dans le cadre de dispositifs de type microcrédit. Dans ce cas particulier, le prestataire assure la fourniture de l'eau en amont, c'est-à-dire son acheminement jusqu'à la zone périurbaine, après quoi les communautés locales prennent le relai pour distribuer l'eau et assurer la gestion des eaux usées. Certains participants se sont toutefois demandé si l'accès à l'eau pour tous relevait de la mission du secteur privé. D'autres ont signalé le risque de pratiques sélectives.

Les participants ont convenu que l'adhésion de la population est un facteur de succès important des politiques et des initiatives dans le secteur de l'eau. Par exemple, la participation de la communauté à la phase de planification contribue à la mettre en confiance et lui permet de faire sien le projet.

Financement

Le secteur de l'eau est souvent considéré comme risqué pour l'investissement privé, notamment du fait de sa vulnérabilité aux chocs économiques et sociopolitiques externes, de l'inadéquation de la réglementation, du manque de continuité institutionnel et de l'insuffisance des données de référence. Souvent, néanmoins, le problème central n'est pas tant le manque de ressources financières (des possibilités existent au plan local) que la difficulté de mobiliser ces ressources dans des conditions concurrentielles. Ce phénomène tient en particulier au manque de volonté politique – l'eau figure rarement parmi les principales priorités des gouvernements. L'utilisation efficace et efficiente des financements est également un problème, surtout au niveau des collectivités locales où le manque de capacités peut entraver la mise en œuvre des plans d'investissement.

De l'avis des participants, une tarification adéquate joue en faveur de l'investissement. Des recettes constantes sont nécessaires pour permettre et rémunérer l'investissement, mais aussi pour assurer la solvabilité des opérateurs et en dernière instance garantir la pérennité et l'efficacité des services d'eau. Certains participants ont souligné que, dans les pays d'Amérique latine, les banques n'acceptent pas en garantie les recettes des opérateurs de services d'eau et exigent souvent de l'État qu'il garantisse la solvabilité des emprunteurs.

L'eau à bas prix est un mirage pour les consommateurs, puisque son prix s'explique généralement par la médiocrité des services et la mauvaise qualité de l'eau fournie, avec les risques que cela suppose pour la santé, et finalement la nécessité d'acheter de l'eau potable en bouteille. Dans certains pays, le consentement à payer les services de distribution d'eau et d'assainissement est faible. De plus, dans certains pays, par exemple au Mexique, une grande partie du secteur public est dispensée de payer ces services, de par la loi. Dans de telles conditions, l'augmentation des prix ne se traduira pas nécessairement par une amélioration des services, puisque les consommateurs peuvent purement et simplement refuser de payer leur facture. Il faut donc s'efforcer de changer la « culture de l'eau ». Les politiques de tarification doivent s'accompagner d'une amélioration concrète des conditions d'accès, de la qualité des services, du recouvrement des factures et du soutien public, qui pourra faire mieux accepter la hausse des prix à la population.

Certains participants ont souligné l'importance des financements publics pour assurer l'assainissement et l'accès de tous, y compris des couches les plus pauvres de la population, aux services d'eau. Ils ont constaté que des mécanismes de subvention ciblant les bas revenus et les populations vulnérables devaient être mis en œuvre, comme c'est le cas au Chili. Ces mécanismes doivent s'appuyer sur des méthodes permettant de cibler avec précision certains groupes de population. D'autres ont appelé au réalisme et invité à trouver un compromis entre les technologies abordables dont on dispose et la nécessité d'étendre les services d'eau à tous, en privilégiant l'efficacité de la couverture (qui inclut aussi la qualité de l'eau et l'élimination sans danger des eaux usées). Le risque de cette démarche est de créer un sentiment de discrimination dans la population.

Obligation de rendre des comptes

Selon les participants, quel que soit le modèle de fourniture de services (privée, publique, mixte, s'appuyant sur la collectivité) l'efficacité, la responsabilité et la transparence doivent être renforcées. Pour l'heure, le secteur public a peu de comptes à rendre quant à la performance de ses prestations, et la transparence et la responsabilité sont souvent régies par un cadre inadapté, peu tourné vers l'intérêt des usagers.

En particulier, les outils existants destinés à favoriser la diffusion et l'accessibilité des informations sur les services d'eau (et empêcher qu'elles servent des intérêts spécifiques) sont insuffisants. L'un des enjeux est d'instaurer un régime de responsabilité et d'améliorer le contrôle des achats et des contrats des entreprises concernées, pour avoir une meilleure connaissance des coûts réels et pour faciliter l'analyse et le contrôle de l'efficacité des opérateurs.

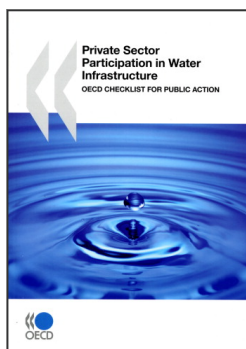
Les responsables gouvernementaux savent mal comment mettre à profit l'information disponible. Des efforts sont néanmoins faits pour améliorer l'accès aux informations pertinentes. Dans certains pays, par exemple, les consommateurs participent au recoupement des informations provenant des compagnies des eaux (publiques et privées). Dans d'autres, on recourt à Internet pour publier les informations importantes et offrir aux utilisateurs des plateformes de discussion.

Les participants ont constaté que la corruption pose un grave problème dans le secteur de l'eau. D'autres ont souligné que, dans certains pays, la corruption est partout et qu'elle nuit grandement à la fourniture de services. La professionnalisation du secteur de l'eau pourrait être une mesure utile pour lutter contre ce fléau. D'autres mesures ont été également suggérées notamment une réglementation indépendante, un meilleur accès à l'information, la professionnalisation de la structure d'administration publique, le renforcement du contrôle du financement des campagnes électorales et l'amélioration de la supervision, notamment des systèmes décentralisés. Il a également été constaté qu'il existe plus d'une méthode pour lutter contre la corruption, mais que leur efficacité dépend de facteurs multiples comme la volonté politique, la culture et le cadre institutionnel.

Projet de Guide de l'OCDE pour l'action publique

Les participants ont formulé des commentaires et des suggestions sur le *Guide de l'OCDE pour l'action publique*. De manière générale, ils le considèrent comme un instrument utile, dans la mesure où il s'appuie sur les enseignements tirés d'expériences récentes de participation du secteur privé aux services d'eau et fait ressortir les causes de réussite et d'échec. Des améliorations ont été suggérées, visant notamment à : mieux hiérarchiser les

questions-clés à traiter par les gouvernements ; rendre la présentation du *Guide* plus pratique ; mieux traiter la question des effets potentiels des mécanismes de règlement des différends ; clarifier les problèmes que pose la diversité des acteurs privés ; réaffirmer que les gouvernements doivent donner la priorité à la fourniture efficace de services à tous et à la mise en place du cadre que cela exige ; enfin, présenter plus d'éléments sur l'innovation.



Extrait de :
Private Sector Participation in Water Infrastructure
OECD Checklist for Public Action

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264059221-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Annexe : Synthèses des consultations régionales », dans *Private Sector Participation in Water Infrastructure : OECD Checklist for Public Action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264060319-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.