

Chapitre 1

Cadrage

Ce chapitre a deux grands objectifs. Il commence par préciser la portée du rapport, définissant les termes et concepts essentiels et expliquant pourquoi le rapport est plus spécifiquement centré sur la mobilisation pour le secteur de financements remboursables fondés sur le marché. Il rappelle ensuite les principales recommandations formulées à cet égard dans les rapports Camdessus et Gurría. Enfin, il résume brièvement les évolutions intervenues dans le secteur des SEA au cours des six dernières années pour évaluer la pertinence actuelle de ces recommandations.

1.1. Flux financiers pour les services d'eau et d'assainissement

Il existe plusieurs types de flux de financement des services d'eau et d'assainissement; chacun d'eux présente des caractéristiques spécifiques. Dans un souci de clarté, les définitions retenues dans ce rapport pour les différents types de flux financiers sont énoncées dans l'Encadré 1.1 et présentées sur le Graphique 1.1.

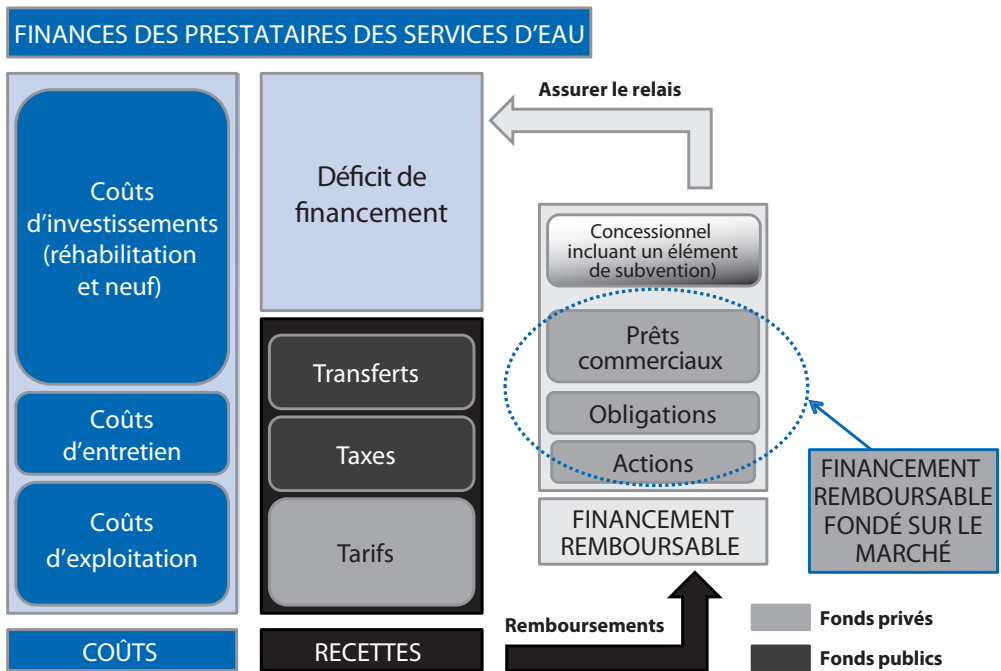
Le financement remboursable fondé sur le marché – c'est-à-dire les prêts, les obligations et les actions – est le sous-ensemble des flux financiers devant être remboursés; il inclut la rémunération du capital à un taux fixé par le marché. Ce type de financement est habituellement fourni par diverses entités (banques commerciales, opérateurs privés des services de l'eau, investisseurs institutionnels via les marchés de capitaux, les fonds de capital-investissement, etc.) qui partent de l'hypothèse que le rendement de leur investissement le rendra intéressant, après prise en compte de tous les facteurs de risque¹. Ce qui distingue essentiellement les recettes provenant des 3T du financement remboursable est que les premières peuvent combler l'insuffisance de financement tandis que le second ne peut qu'assurer le relais. Une autre distinction importante a trait au *timing*. Les investissements dans les SEA tendent à être concentrés sur la phase initiale alors que les flux de trésorerie provenant des recettes s'étalent sur un laps de temps beaucoup plus long. L'un des principaux objectifs du financement remboursable est de fournir un financement initial pour préfinancer les investissements qui seront remboursés au fil du temps.

Le Graphique 1.1 montre comment le financement remboursable peut assurer le relais face à l'insuffisance de financement des prestataires des services d'eau². Sur ce graphique, le financement remboursable est ventilé entre financement remboursable concessionnel (consenti à des conditions de faveur) et financement remboursable fondé sur le marché. Le premier fait référence aux prêts qui incluent un élément de subvention et sont accordés par des institutions publiques, telles que les Institutions financières internationales (IFI), les donateurs bilatéraux ou les banques de développement établies au niveau national.

1.2. Pourquoi se focaliser sur le financement remboursable fondé sur le marché ?

Comme indiqué dans OCDE (2009a), les pays développés et les pays en développement sont confrontés, dans leur secteur de l'eau, à des défis majeurs liés à (i) la rareté grandissante de l'eau, (ii) la nécessité d'un accès accru à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement dans les pays en développement et (iii) la nécessité de réhabiliter les infrastructures d'adduction d'eau et

Graphique 1.1. Utiliser le financement remboursable comme financement relais



Source : Basé sur OCDE (2009), *Managing Water for All : An OECD Perspective on Pricing and Financing*.

d'assainissement. Ces défis ont tous un prix élevé et des financements supplémentaires importants seront nécessaires pour les relever. Un récent rapport de l'OMS estime que 18 milliards USD seront nécessaires chaque année pour étendre les infrastructures existantes de manière à atteindre les OMD relatifs à l'eau, soit en gros un doublement de la dépense actuelle. En outre, selon les

Encadré 1.1. Définitions

Dans ce rapport :

- **Services d'eau et d'assainissement (SEA)** désigne tous les services relatifs à l'eau fournis à travers des ressources créées par l'homme pour l'approvisionnement en eau potable et les services d'assainissement (des installations sanitaires de base au traitement des eaux usées). Ils sont au cœur de ce rapport.
- **3T** désigne le dosage des tarifs, taxes et transferts assurés par l'APD et autres mécanismes de solidarité qui procurent des recettes aux prestataires des services d'eau et *comblent* le déficit de financement.
- **Financement remboursable** désigne des flux financiers qui devront être remboursés à une date future majorés de la rémunération, sous la forme d'intérêts ou de dividendes, de l'utilisation du capital. Ce terme peut englober les prêts, les obligations et les actions; il ne peut qu'*assurer le relais*, c'est-à-dire aider au financement de l'investissement initial.
- **Financement remboursable fondé sur le marché** fait référence à un sous-ensemble de financements remboursables dans lesquels les fonds sont apportés via le marché par des acteurs privés. Ce terme peut englober les prêts, les obligations et les actions.
- **Financement remboursable concessionnel** fait référence à un sous-ensemble de financements remboursables dans lesquels les fonds sont apportés par des acteurs publics. Ce terme englobe un élément de subvention, c'est-à-dire un élément qui n'a pas à être remboursé ou qui suppose une rémunération inférieure au taux du marché (comme un taux d'intérêt bonifié).
- **Fonds publics** désigne les flux financiers provenant, via les États et les organisations caritatives, de l'impôt et des transferts. Ce terme peut englober l'investissement public dans les infrastructures, les aides publiques pour la couverture des coûts d'exploitation et d'entretien ou l'élément subvention d'un financement remboursable concessionnel.
- **Fonds privés** désigne les flux financiers provenant des utilisateurs du service, des prestataires privés de SEA et des financiers privés comme les banques commerciales, les investisseurs en actions ou les détenteurs d'obligations. Ce terme englobe les recettes tarifaires, les investissements privés (comme ceux des ménages dans des installations d'assainissement sur site) et le financement remboursable fondé sur le marché sous la forme de prêts, d'obligations et d'actions.

estimations de l’OMS, 54 milliards USD supplémentaires seront nécessaires chaque année pour simplement assurer la continuité des services à la population actuellement desservie (ce qui n’inclut pas les besoins supplémentaires générés par les infrastructures nouvelles)³.

Les financements nécessaires pour relever ces défis doivent provenir de toutes les sources disponibles, notamment les sources publiques et privées, sous la forme de recettes ou de financements remboursables. Pour les raisons exposées ci-après, le présent rapport se focalise sur la mobilisation du financement remboursable, et plus précisément le financement remboursable fondé sur le marché, pour accroître le montant de financements allant au secteur.

Premièrement, alors que le Programme horizontal de l’OCDE sur l’eau s’intéressait principalement aux moyens d’augmenter les recettes (ou de réduire les coûts) pour combler le déficit de financement du secteur, nous avons le sentiment qu’il fallait également s’intéresser à la manière dont le financement remboursable peut être mobilisé. Dans la plupart des pays, améliorer l’efficacité et mettre en œuvre les réformes nécessaires pour combler le déficit de financement, notamment les réformes tarifaires, prendra du temps⁴. Dans l’intervalle, si nous voulons atteindre les objectifs, il nous faudra recourir au financement remboursable pour assurer le relais, et en particulier pour le faire à des conditions acceptables (coût de financement, échéances, demandes de garantie, etc.). Recourir au marché pour obtenir ces financements, sous réserve que celui-ci demeure disposé et à même d’apporter sa contribution (hypothèse critique qui est discutée plus en détail au chapitre 4 sur l’impact de la crise financière), est essentiel pour surmonter les limites potentielles de la disponibilité du financement public.

Deuxièmement, les espoirs de voir l’investissement privé direct et les prêts privés au secteur financer une part importante et croissante de l’investissement ont été déçus. Bien souvent, l’introduction d’une participation du secteur privé (PSP) a reposé sur la conception erronée que les opérateurs privés amèneraient des financements avec eux par le biais des contrats de concession ou autres contrats similaires assortis d’obligations d’investissement. Selon une étude récente de la Banque mondiale sur le suivi des partenariats public-privé pour les services urbains de l’eau⁵, « les premières attentes d’un financement privé accru se sont révélées irréalistes ». Cette étude souligne que le financement privé des services urbains de l’eau a été limité comparé à d’autres secteurs d’infrastructure : entre 1990 et 2000, il n’a représenté que 5,4% des engagements d’investissement totaux dans les infrastructures privées. Les engagements d’investissement des opérateurs privés (pris à la clôture financière) ont fortement chuté après la crise financière asiatique, passant d’un pic de 10 milliards USD en 1997 à un point bas d’environ 1,5 milliard USD en 2003, et n’ont pas remonté depuis⁶. En outre, ces engagements correspondaient à des montants totaux à investir sur la durée des contrats et concernaient, pour la

plupart, un petit nombre de grands projets : près de la moitié du total correspondait à des projets au Chili, à Buenos Aires et à Manille.

En fait, de nombreux concessionnaires ont été dans l'incapacité d'emprunter auprès de financiers privés comme ils s'y attendaient à l'origine, de sorte que l'investissement privé effectif a été bien inférieur au montant de l'engagement initial. En revanche, comme le souligne OCDE (2009c), les concessions associant des financements privés et publics (comme en Colombie, à Guayaquil en Équateur, et à Cordoba et Salta en Argentine) et les contrats d'affermage, dans lesquels l'essentiel de l'investissement était directement financé par le partenaire public, ont été plus efficaces pour l'élargissement de l'accès, ce qui est l'un des objectifs essentiels de nombreuses concessions. Une autre étude de la Banque mondiale, se fondant sur une analyse de régression détaillée des contrats PSP dans les secteurs de l'eau et de l'électricité (avec un ensemble de données portant sur plus de 1 200 services dans 71 pays en développement et économies en transition), a constaté qu'il n'était pas possible de conclure que l'investissement augmente toujours avec la PSP (en dépit d'une augmentation effective des raccordements au réseau d'eau, dont le nombre a progressé d'environ 12 % en moyenne)⁷.

Enfin, la diversité des financements remboursables fondés sur le marché n'est pas toujours reconnue. Bien qu'il ait souvent dominé le débat, l'investissement privé via des contrats de PSP ne représente qu'une infime partie du financement remboursable fondé sur le marché allant au secteur. Le financement remboursable fondé sur le marché peut être fourni à des opérateurs publics ou privés : étant donné que les services publics desservent environ 95 % de la population mondiale, il est probable que, dans les années à venir, ils se taillent la part du lion dans le financement remboursable, y compris le financement remboursable fondé sur le marché. Par exemple, les obligations municipales souscrites par les investisseurs privés aux États-Unis (Encadré 2.1) ont largement financé les opérateurs municipaux, donc publics. Ce type de financement a donc la capacité d'assurer le relais bien au-delà de l'univers limité des prestataires privés des services d'eau. Dans nombre de pays, en particulier de pays en développement, on ne peut attirer ce type de financement que via l'innovation financière, comme nous l'expliquons ci-dessous.

1.3. Pourquoi l'innovation est-elle nécessaire pour développer le financement remboursable fondé sur le marché ?

Si le financement remboursable fondé sur le marché a joué (avec l'investissement public) un rôle d'appui important au développement des systèmes d'eau et d'assainissement dans les pays de l'OCDE, dans le secteur de l'eau des pays en développement son utilisation a été jusqu'ici limitée. Soit ce type de financement n'est pas disponible pour une durée adéquate par rapport à la

durée de vie des investissements, soit il coûte trop cher, en particulier comparé au financement concessionnel.

Étant donné que les SEA ont une très forte intensité capitalistique et que les coûts de financement représentent une part importante des besoins à couvrir via les 3T, réduire le coût du financement devrait être un objectif essentiel de tous les prestataires des services d'eau car cela permettrait de réduire le besoin d'aides et de faire baisser les tarifs. Les principaux objectifs de l'innovation financière sont d'accroître l'accès au financement remboursable, de réduire le coût du capital et d'allonger la durée du financement pour obtenir par effet de levier un financement remboursable plus important à partir d'un flux donné de recettes de base. L'innovation financière peut être initiée à travers le marché (c'est-à-dire par les bailleurs ou les bénéficiaires des financements lorsqu'ils ont repéré une opportunité) ou avec le soutien d'une agence du secteur public cherchant à catalyser le financement remboursable fondé sur le marché avec des fonds publics limités.

Encadré 1.2. L'innovation financière dans le secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles

En Angleterre et au Pays de Galles, le secteur de l'eau est le seul secteur dans lequel la privatisation de 1989 a impliqué la vente d'actifs au secteur privé. Seuls trois autres pays (Chili, République tchèque et Belize) ont procédé à des ventes pures et simples d'actifs. La rémunération du capital investi est calculée en appliquant le « coût moyen pondéré du capital » à une structure fictive de financement (valeur de référence). Tous les cinq ans, le régulateur du secteur, Ofwat, fixe un plafond de prix dans le cadre d'un processus connu sous le nom d'examen périodique (le neuvième examen s'est achevé en novembre 2009 avec la publication des décisions finales). Cette technique permet aux entreprises de conserver les bénéfices des gains d'efficacité et de l'innovation financière jusqu'à l'examen périodique suivant ; le régulateur décide alors de la part de ces gains à reverser aux clients sous la forme de réductions de prix.

Depuis la privatisation, l'accès au financement a été un facteur critique en raison de l'ampleur du programme d'investissements requis pour atteindre les objectifs de l'Union Européenne en matière d'amélioration de la qualité ; selon WaterUK⁸, le coût de ce programme pour la période 1990-2010 devrait se chiffrer à plus de 80 milliards GBP. Lors de l'examen périodique de 1999, le régulateur du secteur a autorisé un coût du capital relativement faible pour la plupart des compagnies des eaux, inférieur à celui qu'elles pouvaient obtenir à l'époque sur le marché. Les compagnies des eaux ont donc été fortement incitées à innover pour réduire leur coût du capital via la mise en place d'une structure du capital efficiente tout en maintenant leur viabilité financière. Nous indiquons ci-dessous des exemples d'innovation de ce type.

Encadré 1.2. L'innovation financière dans le secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles (suite)

- *Passage d'un financement sur fonds propres à un financement par l'emprunt.* En 2001, le fournisseur gallois, Dwr Cymru, a été vendu par sa société mère en difficulté à une entité à but non lucratif,
- *Glas Cymru.* Cette entité, dont l'unique objet était le rachat de Dwr Cymru, a financé l'ensemble de l'opération par des obligations, ce qui a conduit à une situation dans laquelle l'entreprise n'a pas de fonds propres. Dans la mesure où le coût de l'emprunt était inférieur au coût des capitaux propres, cette structure de financement a permis à Glas Cymru d'avoir un coût du capital très faible.
- *Mécanismes pour permettre à une catégorie plus large de compagnies des eaux d'avoir accès à une catégorie plus large d'investisseurs en obligations.* Cette innovation a impliqué une coopération avec de grosses compagnies d'assurances (assureurs « mono-ligne ») qui se sont portées garantes, ce qui a permis à de petites entreprises de mettre en commun leurs émissions obligataires et ainsi d'avoir accès aux marchés obligataires.

Ces innovations ont eu pour effet de réduire le coût du capital et permis aux entreprises d'accroître leur ratio d'endettement (dettes nettes/fonds propres), qui est passé d'environ 20% en 1995 à 66% en 2008 tout en maintenant des cotes élevées de solvabilité (« catégorie investissement »). En outre, en les faisant accéder au marché des investisseurs institutionnels comme les fonds de pension, elles leur ont permis d'obtenir des financements à plus long terme dont l'échéance correspond à celle des programmes d'équipement du secteur.

L'Artesian Loan Facility, structure de financement qui combine plusieurs innovations exposées ci-dessus, a été créée en Angleterre pour permettre aux compagnies des eaux de petite taille (WoC) d'accéder au financement obligataire, qui est habituellement meilleur marché que le financement bancaire commercial. Avec une valeur moyenne de leur capital réglementaire de 220 millions GBP, la plupart des WoC ne sont pas d'assez grande taille pour émettre individuellement des obligations à des conditions commercialement viables. Ce dispositif permet aux WoC de mettre en commun leurs émissions obligataires pour bénéficier de conditions plus avantageuses. La qualité du crédit de l'émission obligataire groupée est garantie par un assureur dit spécialisé (monoligne) qui garantit les détenteurs d'obligations en cas de défaillance de l'une des entreprises. La sécurité des investisseurs est encore accrue par des accords de fourniture d'informations et en isolant les recettes provenant de l'eau des autres intérêts dans l'entreprise. Cette combinaison de mesures de rehaussement du crédit a permis à de petites entreprises ayant des programmes d'investissements importants de lever les financements dont elles avaient besoin à des conditions très préférentielles. Toutefois, l'avenir de ce dispositif a récemment fait l'objet d'un examen approfondi car les agences de notation se sont interrogées sur la capacité des assureurs monoligne à garantir les défaillances dans l'état actuel du marché (section 4.1).

Au cours des dix dernières années, par exemple, on a observé en Angleterre et au Pays de Galles un grand nombre d'innovations financières dans le secteur de l'eau, à l'initiative d'entreprises privées et de leurs financiers, en réaction à une modification de la réglementation et aux immenses besoins en investissements générés par la législation de l'Union européenne. Ce phénomène, conjugué à un durcissement du cadre réglementaire, a rendu l'innovation financière nécessaire pour réduire le coût du capital et améliorer l'accès au financement, comme l'explique l'Encadré 1.2.

Étant donné les stades de développement très différents des marchés financiers, ce qui est considéré comme innovant dans un pays ne le sera pas nécessairement dans un autre. Aux États-Unis, par exemple, les marchés obligataires municipaux sont utilisés depuis longtemps pour financer les investissements en infrastructures au niveau municipal (Encadré 2.1). Dans d'autres pays, le développement de ces marchés reste limité et sera généralement considéré comme innovant, en particulier dans les pays en développement.

Le secteur public a un rôle essentiel à jouer : faire en sorte que l'innovation financière soit utilisée pour s'affranchir des contraintes critiques qui freinent un financement accru du secteur. Dans de nombreux pays en développement, ce sont les institutions financières internationales (IFI), les donateurs ou les États eux-mêmes qui ont élaboré ces outils de financement innovants plutôt que le marché lui-même. Cela reflète en partie le fait que les marchés financiers des pays en développement sont moins établis. Le secteur bancaire local ne voit pas dans l'eau un espace de développement car ce secteur a la réputation d'être très politisé et de pratiquer des prix subventionnés. Les marchés d'actions et d'obligations sont beaucoup moins liquides du fait de l'absence d'une large base d'investisseurs.

Toutefois, comme le démontre partiellement la crise financière actuelle, l'innovation financière ne donne pas toujours les résultats escomptés et peut même créer des problèmes supplémentaires. Le concept d'innovation véhicule souvent l'idée de structures financières complexes, difficiles à comprendre pour les non-spécialistes. Les marchés financiers dans leur ensemble en sont victimes car les institutions financières ont pris des risques qu'en l'absence d'une telle complexité elles auraient jugés déraisonnables ou non gérables. En Angleterre et au Pays de Galles, par exemple, des investisseurs en capital-investissement ont pris pour cibles des compagnies du secteur de l'eau car ils espéraient en tirer une rentabilité rapide en les chargeant de dettes et en utilisant pour leur propre profit les bénéfices d'un coût moindre du capital au lieu de les investir dans les entreprises (section 2.2.4). Pour être efficace, l'innovation financière doit donc être bien canalisée et régulée, et dans ce domaine les organismes du secteur public ont un rôle essentiel à jouer.

D'autres points faibles des mécanismes de financement innovants sont liés aux carences qui caractérisent souvent le cadre juridique et institutionnel

régissant le secteur de l'eau, ainsi qu'à l'insuffisance des flux de trésorerie pour couvrir les coûts. Cela pose des problèmes en ce sens que de nombreux projets dans le secteur de l'eau ne sont du coup guère bancables et ne peuvent souvent bénéficier que d'un accès très restreint à des financements remboursables fondés sur le marché. Et même lorsque de tels financements sont obtenus, il y a un risque sérieux de défaillance si les réformes qui s'imposent ne sont pas menées à bien. Un autre frein tient au fait qu'une partie des mécanismes de financement les plus prometteurs présentés dans ce rapport exigent que certaines conditions soient réunies, à commencer par l'existence de marchés financiers et de capitaux locaux bien développés, ainsi que de capacités institutionnelles et humaines suffisantes pour concevoir et gérer ces instruments. Or, si l'on rencontre généralement ces conditions dans les économies émergentes, elles sont plus rares dans les pays les moins avancés, où les services de l'eau sont les plus médiocres. Par conséquent, l'applicabilité des instruments évoqués ici doit être étudiée attentivement au cas par cas.

1.4. Les recommandations antérieures et leur suivi

De nombreux spécialistes du secteur ont déjà examiné la nécessité d'un financement accru du secteur de l'eau et le rôle que pourrait jouer à cet égard le financement remboursable fondé sur le marché. Le Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau (connu sous le nom de « Panel Camdessus ») a été constitué fin 2001 « pour étudier les différents moyens d'amener de nouvelles ressources financières au secteur de l'eau ». Le Panel a produit un rapport qui a bien saisi et dressé l'état des connaissances du secteur et des idées dans ce domaine⁹.

Le rapport Camdessus comportait une longue liste de recommandations sur la manière dont de nouvelles sources financières pourraient être attirées vers le secteur et dont la politique environnementale pourrait être améliorée pour rendre ce secteur plus attractif. Il formulait, en particulier, des recommandations concrètes et détaillées sur les moyens d'attirer vers le secteur des financements remboursables fondés sur le marché (Encadré 1.3).

Le rapport conseillait de mettre en œuvre la plupart de ses recommandations à l'horizon 2006, soit à mi-parcours du délai fixé pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et considérait que 2015 devait être la grande échéance suivante, ouvrant la troisième phase d'une stratégie menant à l'accès universel à l'eau et aux installations sanitaires d'ici à 2025.

Depuis 2003, il y a eu de nombreux rapports réunissant et diffusant des preuves supplémentaires du rôle que pourraient jouer des instruments financiers innovants tels que les instruments d'atténuation du risque ou les prêts non souverains¹⁰. Le rapport Gurría, publié dans le cadre du 4^e Forum mondial de l'eau de Mexico en 2006, était principalement centré sur la demande de

financements et la possibilité de développement de la capacité financière des entités infranationales¹¹. Le présent rapport s'appuie sur ces rapports et s'efforce de faire la synthèse des connaissances actuelles sur les moyens d'attirer dans le secteur des financements remboursables fondés sur le marché.

Encadré 1.3. Les recommandations du panel Camdessus pour accroître le financement remboursable fondé sur le marché

Favoriser les marchés de capitaux locaux et l'épargne

- Les États et les banques centrales doivent mettre en place des mesures *pour encourager les marchés de capitaux locaux* et traiter les problèmes nés de leur tendance à évincer les autres emprunteurs.
- Il doit être demandé aux États de *promouvoir*, avec l'aide des Institutions financières multilatérales (IFM) et des donateurs, *la notation des collectivités locales* pour faciliter leur financement mais également pour améliorer la transparence et le suivi de leur comportement.
- Les États doivent envisager de prendre des mesures destinées à permettre le *développement de marchés des emprunts nationaux* accessibles aux institutions publiques non souveraines.
- Avec des réformes appropriées faites à la lumière des enseignements d'expériences passées, les *banques nationales de développement ou les institutions financières spécialisées doivent assumer un rôle d'intermédiaire* chargé de canaliser les fonds publics externes et ceux du gouvernement central ainsi que les fonds levés sur les marchés locaux, vers les institutions publiques non souveraines opérant dans le secteur de l'eau.
- *Les États doivent encourager la création de mutuelles d'emprunteurs pour les entités publiques non souveraines*, avec une option de responsabilité conjointe et solidaire.
- *Les IFM et d'autres agences doivent utiliser plus systématiquement les garanties* et l'émission d'obligations en devise locale pour promouvoir les marchés locaux de capitaux, différer l'échéance des emprunts locaux et encourager l'utilisation de fonds de pension locaux dans le secteur de l'eau. Ils doivent chercher d'urgence à lever les obstacles d'ordre légal et procédural qui s'opposent à une utilisation accrue de ces instruments.

Prêts commerciaux internationaux

- *Les gouvernements, les IFI et les banques doivent encourager le développement des marchés locaux de capitaux* afin de permettre une meilleure adéquation monétaire entre les recettes et les emprunts.

Encadré 1.3. Les recommandations du panel Camdessus pour accroître le financement remboursable fondé sur le marché *(suite)*

- *Les IFI et les OCE doivent viser une couverture du risque politique meilleure et plus étendue* pour les projets, et notamment utiliser les garanties des IFM et assouplir les règles des OCE sur les garanties et l'assurance.
- Les banques et les autres bailleurs de fonds doivent développer et employer des *techniques de financement novatrices, telles que la sécurisation ou la constitution de garanties collatérales des prêts/dettes* (par exemple l'association de plusieurs prêts à différents projets dans des paquets repris par d'autres prêteurs.).
- Le Panel propose la mise en place d'une *facilité de trésorerie en cas de dévaluation* pour réduire les conséquences des variations du taux de change dans les projets de l'eau au niveau des institutions publiques non souveraines.

Investissements et gestion privés

Les États et les institutions de l'eau doivent *reconnaître le rôle actuel et potentiel des petits prestataires de services d'eau et d'autres acteurs du secteur privé local* et établir un cadre juridique propre à encourager les investissements à plus long terme provenant de cette source.

Il faut encourager *les petits prestataires privés de services d'eau à améliorer leur accès au financement* afin d'accroître leur capacité à investir dans le secteur de l'eau et de réduire le coût de leur financement.

Si des réformes sont envisagées ou si des appels d'offres sont en préparation par les pouvoirs publics, la *PSP doit être considérée comme une option* qu'il convient d'examiner selon des critères spécifiques d'efficience, de coût et d'efficacité.

Les donateurs et les gouvernements doivent accepter que les projets relatifs à l'eau soient financés en *combinant des fonds publics avec un financement privé*, et ce de manière transparente et acceptable.

L'Aide publique au développement (APD) et les IFI doivent financer des projets relatifs à l'eau gérés par des opérateurs privés sous contrôle public; par exemple, *l'aide basée sur les résultats (outcome-based aid) pour l'extension des réseaux ou le financement des pertes de recettes* d'une concession selon un système dégressif. Autre option, l'APD peut servir également à financer les investissements dans des actifs appartenant au secteur public et exploités par le secteur privé.

Les mécanismes de garantie et d'assurance offerts par les IFI, les États et les OCE doivent être étendus, tandis que les contraintes internes pesant sur leur utilisation doivent être assouplies.

Source : adapté de Winpenny, J. (2003).

Sept ans plus tard, nombre de recommandations formulées dans les rapports Camdessus et Gurría demeurent extrêmement pertinentes. Les problèmes rencontrés lorsqu'on cherche à attirer des financements sont bien connus et les solutions potentielles proposées à l'époque étaient détaillées et sensées. Si des avancées notables sont à signaler dans l'application de certaines de ces recommandations (prêts aux entités publiques non souveraines, par exemple), il reste nécessaire de consacrer davantage de temps et d'efforts à leur mise en œuvre. Peu nombreuses sont les recommandations du rapport qui ont été adoptées de manière exhaustive ou qui ont conduit à modifier radicalement les politiques et les pratiques de financement. Au niveau opérationnel, des initiatives intéressantes ont été prises afin, par exemple, d'accroître l'utilisation de garanties, d'améliorer le ciblage des aides ou de propager l'utilisation des fonds renouvelables. Toutefois, ces initiatives sont restées à une échelle limitée et elles n'ont pas été suffisantes pour attirer de nouveaux financements significatifs (chapitre 3).

1.5. Principales évolutions depuis les rapports Camdessus et Gurría

Si les recommandations des rapports Camdessus et Gurría demeurent hautement pertinentes, il faut peut-être revoir les priorités pour refléter les changements qui ont affecté le secteur de l'eau ces dernières années et l'impact de la crise financière et économique mondiale. Depuis la fin des années 90, ce secteur a connu une formidable évolution qui a, à son tour, affecté le type de financement probablement nécessaire.

Le marché des services de l'eau a connu une évolution rapide. Après les graves difficultés ou l'effondrement des grands contrats de concession tels que ceux de Djakarta (Indonésie), La Paz-El Alto (Bolivie) ou Buenos Aires (Argentine), les opérateurs privés internationaux ont revu leurs stratégies; désormais, ils ne cherchent plus à investir dans les services de l'eau des économies émergentes, à l'exception de la Chine et d'un petit nombre d'autres cas isolés.

Comme indiqué dans le rapport connexe de l'OCDE sur la PSP¹², si cinq opérateurs (Suez, Veolia, Thames, Agbar et Saur) représentaient 53 % des adjudications de marchés de la période 1990-97, leur part est tombée à 23 % sur la période 2003-05. L'activité contractuelle du secteur privé est majoritairement centrée sur les contrats de gestion ou les contrats de services qui ne fournissent pas de financement substantiel en dehors du fonds de roulement. Ce rapport constate que les changements affectant le paysage du secteur privé accompagnent une tendance des acteurs internationaux « traditionnels » à se tourner vers des accords de plus courte durée, moins risqués et impliquant des obligations moindres voire nulles en matière d'investissement.

Des opérateurs locaux, publics et privés, de taille diverse, ont travaillé dur pour combler le vide, en termes d'attentes laissé par le retrait des opérateurs privés internationaux. Il peut s'agir de services publics, d'opérateurs privés locaux dont la taille et la situation financière ont connu une croissance régulière ou de petits prestataires de services d'eau. Les compagnies publiques des eaux ont conservé leur position dominante pour la fourniture « officielle » ou « formelle » des services de l'eau dans le monde (c'est-à-dire hors prise en compte de l'offre de services des SSWSP, pour lesquels les chiffres de couverture ne sont pas calculés à un niveau global sur une base exhaustive).

Certains pays de l'OCDE, comme les États-Unis, les Pays-Bas, la Suède ou l'Allemagne, ont une forte tradition de compagnies publiques des eaux qui, pour la plupart, ont montré leur efficacité. Dans les pays en développement, certaines compagnies publiques ont beaucoup progressé sur la voie de l'amélioration de l'efficacité et de l'accroissement de la couverture. Au Cambodge, par exemple, la régie des eaux de Phnom Penh a opéré un remarquable redressement au cours des dix dernières années. Entre 1993 et 2006, le nombre d'heures de fourniture est passé de 10 à 24 par jour, le nombre d'agents pour 1 000 raccordements est tombé de 22 à 4 et le service a effectué 120 000 raccordements supplémentaires. Sur la même période, la situation financière de la régie s'est remarquablement améliorée : autrement fortement subventionnée, celle-ci recouvre désormais l'intégralité de ses coûts. Ce redressement s'est produit après plusieurs années de dégradation et de négligence pendant la guerre civile, grâce à l'instauration dans le service public d'une culture du changement, à des augmentations de tarifs et à une aide extérieure substantielle des donateurs internationaux¹³. L'ONEA au Burkina Faso, la NWSC (National Water Sewerage Corporation) en Ouganda, ou même la SONES au Sénégal, détentrice des actifs, sont d'autres exemples de services publics ayant réussi. Cela étant, la majorité des compagnies des eaux à capitaux publics et exploitées par l'État demeurent confrontées à des problèmes considérables pour le financement critique de leurs coûts d'exploitation et d'entretien, a fortiori de leur développement pour répondre à la demande présente et future de leurs services¹⁴.

Du côté du privé, les opérateurs privés locaux ont considérablement accru leur part de marché, qui était en 2007 de 40% du marché du secteur privé¹⁵. Dans toutes les grandes régions, on a assisté à l'émergence d'acteurs régionaux forts, repérant les opportunités qui n'étaient pas attractives pour les opérateurs internationaux ou rachetant la part de leurs partenaires internationaux dans les contrats existants. Quelques petits prestataires de services d'eau ont développé leurs activités et se sont établis plus officiellement. Dans certaines villes africaines, ils desservent une partie importante de la clientèle, en particulier en milieu périurbain, comme à Maputo (Mozambique) ou à Lusaka (Zambie). Ils sont de plus en plus reconnus comme des acteurs

importants du marché avec lesquels il faut compter au lieu de chercher à les interdire ou à les éliminer¹⁶.

Les profils de risque et les besoins en financement de ces opérateurs sont très différents de ceux des opérateurs privés internationaux, et au sein de ce groupe de prestataires, les disparités sont également importantes. Cela signifie que les innovations financières préconisées dans les rapports Camdessus et Gurría doivent être adaptées à cet ensemble changeant de protagonistes et que les priorités ont quelque peu changé. Par exemple, les opérateurs locaux (publics ou privés) sont moins susceptibles d'emprunter dans une monnaie internationale et leurs recettes sont libellées dans la même monnaie que leurs dépenses (excepté pour les équipements importants, les coûts de matériel, etc.), ce qui diminue le risque de change. En conséquence, assurer l'accès au financement en monnaie locale au niveau non souverain est devenu plus urgent et critique que, par exemple, la création d'un mécanisme de soutien de trésorerie en cas de dévaluation.

Il demeure crucial d'accroître l'aide publique au développement. Les rapports Camdessus et Gurría appelaient à un doublement de l'APD dans le secteur de l'eau pour pouvoir atteindre les OMD. Bien que l'APD au secteur ait récemment repris (après s'être effondrée à la fin des années 90), ce qui reflète un réel changement de priorités des donateurs, cette augmentation massive ne s'est simplement pas produite. Une forte proportion des fonds supplémentaires est allée à un petit nombre de pays et la part de l'APD allant au secteur de l'eau en Afrique sub-saharienne, région qui en a le plus besoin, a effectivement diminué¹⁷. Un petit nombre d'institutions financières internationales ont doublé leurs engagements. La Banque asiatique de développement (BASD), par exemple, a lancé le Water Financing Program pour doubler ses investissements dans le secteur de l'eau entre 2006 et 2010 (et les porter en cinq ans à 10 milliards USD). Pour atteindre cet objectif, la Banque a accru le recours à des instruments financiers innovants, tels que les prêts non souverains sans garantie souveraine, les crédits multi-tranches (ligne de crédit pour un programme d'investissement à long terme) et les prêts en monnaie locale. Le démarrage du programme a été encourageant. La BASD avait réalisé environ 38 % de son objectif en mars 2009, et elle demeure convaincue de pouvoir l'atteindre d'ici à la fin 2010¹⁸.

Les dirigeants des pays en développement n'ont pas encore fait du secteur de l'eau une de leurs priorités essentielles, comme en témoigne le faible degré de hiérarchisation de l'eau et de l'assainissement dans leurs plans régionaux de santé publique (PRSP)¹⁹. Dans certains pays, comme l'Ouganda, l'harmonisation des politiques de financement des donateurs a eu pour conséquence l'implication d'un nombre moindre de donateurs et une diminution globale des fonds extérieurs disponibles pour le secteur de l'eau (de 80 % entre 2004/05 et 2008/09). Ce constat est particulièrement préoccupant étant donné que, sur la

même période, les dépenses publiques dans le secteur ont diminué d'un tiers. Malgré la bonne performance du secteur (après un remarquable redressement de l'entreprise nationale d'État, NWS), l'accroissement démographique de 3 % par an enregistré sur la période fait que des investissements substantiels sont nécessaires pour accompagner cette évolution²⁰.

En outre, les éléments montrant l'évaporation d'une forte proportion de fonds publics sous forme de corruption sont préoccupants. Selon Transparency International, « la corruption peut augmenter le coût du raccordement d'une habitation au réseau de distribution d'eau de 30 %²¹ ». Ce constat appelle à une surveillance plus étroite de l'emploi des fonds publics, ce que peut permettre la discipline du financement remboursable sous réserve que des garde-fous appropriés soient mis en place.

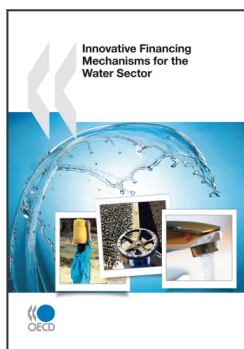
Changements de l'environnement mondial. Mais surtout, l'environnement mondial a radicalement changé depuis le déclenchement de la crise financière en août 2007, après les révélations concernant l'exposition du secteur bancaire à la crise des subprimes aux États-Unis. Cela signifie que certaines innovations réclamées par les rapports Camdessus et Gurría seront peut-être plus difficiles à réaliser qu'avant. Toutefois, des mécanismes de financement innovants sont plus que jamais nécessaires et il faudra continuer d'innover.

La crise financière a déclenché un changement de cap massif vers le financement public, la prise de contrôle partielle par le secteur public de grandes institutions privées, dont des banques commerciales (comme RBS au Royaume-Uni ou Citibank aux États-Unis), des compagnies d'assurances (comme AIG) ou des géants du crédit hypothécaire (comme Fannie Mae et Freddie Mac). Le resserrement du crédit ne montrant aucun signe de détente, la concurrence pour des financements rares fondés sur le marché est rude et il reste à voir si le secteur de l'eau sera en mesure d'émerger pour avoir accès à des flux réduits de financements fondés sur le marché et affronter une concurrence plus vive pour l'obtention de fonds publics. Il apparaît que dorénavant les institutions multilatérales devront apporter au secteur un soutien indispensable pour obtenir des financements remboursables, dans l'espoir que ces flux sauront catalyser le financement remboursable fondé sur le marché lorsque ce type de financement redémarrera.

Notes

1. On parle souvent de « financement privé » à propos du financement remboursable fondé sur le marché, ce qui est quelque peu impropre étant donné qu'une source majeure du financement privé, à savoir les ménages qui reçoivent les services d'eau et d'assainissement et payent pour ces services par le biais de la tarification ou investissent directement dans leurs propres installations, n'est pas remboursable et constitue une source directe de revenus pour les services d'eau et d'assainissement.
2. Le modèle FEASIBLE, élaboré par l'OCDE et présenté dans OCDE (2009b), identifie plusieurs déficits possibles de financement, à savoir le déficit de financement (flux de trésorerie), le déficit d'accessibilité nationale ou le déficit d'accessibilité des ménages. Le présent rapport se focalise sur le déficit de financement au niveau des prestataires des services d'eau et d'assainissement, qui sont les principaux bénéficiaires du financement remboursable fondé sur le marché.
3. OMS (2009).
4. Pour une discussion des réformes tarifaires et un examen d'expériences récentes (OCDE, 2009d).
5. Marin, P. (2009) tel que cité dans OCDE (2009c).
6. Données en provenance de la base de données PPI de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse : <http://ppi.worldbank.org>.
7. Gassner, K., A. Popov et N. Pushak (2009).
8. Water UK (2008).
9. Winpenny, J. (2003).
10. Par exemple : PricewaterhouseCoopers Securities (2003); Baietti, A. et P. Raymond (2005); Trémolet, S., R. Cardone, C. Da Silva et C. Fonseca (2007).
11. Van Hofwegen, Paul (2006).
12. OCDE (2009c). Ce rapport fournit également une classification utile des nouveaux entrants sur le marché (tableau 1.2).
13. Voir www.adb.org/Water/actions/CAM/PPWSA.asp.
14. Baietti, A., W. Kingdom et M. Van Ginneken (2006).

15. Marin, P. (2009). Ce chiffre est sous-estimé car il n'inclut pas la Chine, pays dans lequel les PPP enregistrés desservant 24 millions de personnes reposent sur un contrôle mixte de l'opérateur international et des investisseurs locaux (ces derniers détenant une participation majoritaire) et où les opérateurs nationaux implantés dans des petites villes n'ont peut-être pas été recensés. Il n'inclut pas non plus certains contrats, par exemple au Sénégal et en Côte d'Ivoire.
16. Kariuki, M. et J. Schwartz (2005).
17. Pour des détails supplémentaires sur l'évolution de l'APD, voir OCDE (2009a) et OCDE (2009b).
18. Présentation de Amy Leung (ADB) au cinquième Forum mondial de l'eau d'Istanbul, le 18 mars 2009.
19. Trémolet, S., R. Cardone, C. Da Silva et C. Fonseca (2007).
20. Trémolet (2009).
21. Transparency International (2008). Bien que les chiffres aient été contestés, ils donnent un ordre de grandeur.



Extrait de :

Innovative Financing Mechanisms for the Water Sector

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264083660-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Cadrage », dans *Innovative Financing Mechanisms for the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264083684-5-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.