

## *Chapitre 1*

# **Définitions, tendances et concepts**

**L**e Guide de l'OCDE pour l'action publique a pour objectif d'aider les États et leurs partenaires à développer et gérer les infrastructures afin d'améliorer l'accès des populations à un approvisionnement en eau potable fiable et à des installations d'assainissement appropriées. Ce document s'adresse essentiellement aux pays en développement et émergents pour lesquels l'extension des infrastructures en eau représente un enjeu majeur. Les pays à haut revenu ont eux aussi des besoins en investissements importants afin d'entretenir et de remplacer leurs réseaux vieillissants<sup>1</sup>, mais les enjeux et les conditions diffèrent selon le niveau de développement. Les différences sont avant tout notables sur le plan du développement des institutions et du cadre réglementaire et du niveau d'accès des populations à l'eau et à l'assainissement. Les pratiques des pays de l'OCDE sont néanmoins présentées dans ce document lorsqu'elles donnent des indications utiles sur les enjeux et les réponses possibles des pouvoirs publics.

Ce travail se concentre essentiellement sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Il n'aborde pas les autres utilisations clés de l'eau telles que l'irrigation et l'hydroélectricité. Toutefois, ce guide vient en complément des autres volets du Programme de l'OCDE sur l'eau, notamment les travaux menés sur les instruments économiques pour une utilisation durable de l'eau en agriculture<sup>2</sup>. Dans le cadre de ce travail, les infrastructures comprennent les installations en amont, ainsi que les réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées. Les systèmes de distribution d'eau tels qu'ils sont généralement définis incluent six éléments<sup>3</sup> : (1) le captage de la ressource naturelle, (2) le traitement pour rendre l'eau propre à la consommation, (3) le transport (réseau primaire : aqueducs et canalisations), (4) la distribution aux usagers (réseau secondaire : conduites et robinetterie), (5) la collecte et (6) le traitement des eaux usées. Le secteur de l'assainissement, hors réseau d'évacuation des eaux usées, est segmenté et fait intervenir une multitude d'acteurs dans le cadre de la construction initiale des installations, de la récupération des déchets, du transport et du traitement des eaux usées.

Parmi les éléments composant le cycle de l'eau, les activités en amont, telles que le captage et le traitement de l'eau, ainsi que les activités en aval de traitement des eaux usées, donnent lieu à une participation significative du secteur privé, généralement sous forme de contrats de BOT (construction-exploitation-transfert). Ces activités suscitent davantage l'intérêt du secteur privé car elles sont faciles à circonscrire (notamment en termes de recettes) et leurs résultats sont plus aisément définissables. La fourniture des services aux usagers donne également lieu à une participation du secteur privé par le biais de contrats de concession, de location ou de gérance. Dans de nombreux pays, les principaux réseaux restent néanmoins généralement détenus et gérés par le secteur public. Le développement et la gestion des réseaux d'eau sont en général considérés comme plus risqués par les opérateurs privés. En effet, dans le cadre de ces activités, les recettes des contractants privés dépendent plus ou moins, selon les accords contractuels, des tarifs pratiqués. En outre, les acteurs privés sont en contact direct avec le public et opèrent dans un domaine qui s'avère particulièrement sensible pour les responsables politiques. Enfin, dans la plupart des pays en développement, la participation du secteur privé a également pris la forme de petits opérateurs informels dans les zones pauvres et reculées.

## Les acteurs privés

Le secteur de l'eau et de l'assainissement est fragmenté et compte une multitude d'intervenants, dont des investisseurs internationaux, des acteurs locaux et régionaux, des entreprises du secteur privé dont l'eau n'est pas le cœur de métier mais qui en sont d'importants consommateurs (telles que les entreprises de boissons, d'exploitation minière et de construction), des co-entreprises détenues par des sociétés publique et privée, ainsi que des entreprises publiques opérant à l'étranger en tant qu'acteurs privés dans le cadre d'appels d'offres. Par ailleurs, dans la plupart des pays en développement, dans lesquels les services publics conventionnels peinent à s'adapter à la croissance démographique et à l'exode rural, de petits acteurs locaux ont contribué à pallier ces insuffisances en approvisionnant en eau et en assainissement des pans importants de la population (notamment les franges les plus pauvres et isolées). Le tableau 1.1 dresse la liste des activités de ces petits fournisseurs privés de services en fonction de leur lien avec le système formel.

Tableau 1.1. **Classification des petits fournisseurs privés de services en eau**

Caractéristique	Dépendant	Autonome
<b>Réseaux</b>		
Fonctionnement	Les opérateurs achètent de l'eau en gros à la compagnie des eaux et développent des sous-réseaux de distribution desservant directement les habitations, institutions, points de vente publics et bornes fontaines.	Les opérateurs exploitent leurs propres sources d'approvisionnement (puits ou points de captage) et relient au réseau les habitations et autres usagers.
Type d'entité	Entreprises privées ou particuliers, organisations locales ou associations de quartier.	Propriétaires uniques, coopératives, promoteurs, associations d'usagers d'eau et organisations locales.
Enjeux réglementaires	Contrats avec la compagnie des eaux, licences d'exploitation, accords avec les usagers, tarifs de gros, tarifs de détail.	Permis de captage de l'eau souterraine, titres de propriété, permis/licences de revente, contrôle de qualité de l'eau, licences d'exploitation, droits de propriété sur l'infrastructure et/ou d'installation de réseaux sur la voie publique.
Exemples	Opérateurs intervenant en partenariat avec les compagnies des eaux à Marinilla, Manille et Banteay Mean Chey.	Opérateurs agréés dans la ville de Guatemala. Opérateurs non agréés à Kampala et dans la ville de Cebu. Associations de promoteurs et de propriétaires fonciers à Cordoba et à Manille.
<b>Approvisionnement à la source</b>		
Fonctionnement	Points de vente ou bornes fontaines connectées au réseau (il peut s'agir de particuliers), achat d'eau en gros à un tarif spécial ou au tarif pour les particuliers.	Point d'eau relié à une source privée (puits ou point de captage, réservoir de stockage souterrain ou hors-sol) et exploitée dans un but lucratif. L'eau peut être achetée à un camion-citerne.
Type d'entité	Particuliers, entreprises, groupes d'entraide.	Associations de quartier, micro-entreprises, organisations locales.
Enjeux réglementaires	Contrats avec la compagnie des eaux, licences/permis, tarifs de détail, prix de gros, incitations à la performance.	Permis de captage de l'eau souterraine, licences, structure tarifaire, contrôle de la qualité de l'eau.
Exemples	Point de vente et robinets à Nairobi. Franchiseurs de bains publics à Delhi.	Développement de points d'eau privés à but lucratif à Kampala. Bains privés dotés de sources d'eau indépendantes à Lima. Propriétaire privé d'un puits ou d'un point de captage vendant de l'eau en gros à des revendeurs itinérants publics ou privés à Lima et à Karachi.
<b>Distributeurs itinérants</b>		
Fonctionnement	Des opérateurs de camions-citernes ou transporteurs routiers achètent l'eau en gros à la compagnie des eaux (ou à la municipalité) et la livrent directement aux usagers, y compris aux réservoirs de stockage des entreprises de service public, aux citernes communales, aux particuliers et aux institutions.	Des opérateurs de camions-citernes, transporteurs routiers ou charretiers se fournissent en eau auprès d'une source qu'ils exploitent ou d'un puits privé pour la distribuer ensuite aux particuliers, aux réservoirs de stockage des entreprises de service public, aux citernes communales ou aux institutions.
Type d'entité	Propriétaires uniques, associations d'opérateurs de camions-citernes, preneurs de bail, secteur informel.	Propriétaires uniques, associations d'opérateurs de camions-citernes, preneurs de bail, secteur informel.
Enjeux réglementaires	Licences de transport, licences d'exploitation, propriété des camions-citernes, tarifs de gros, contrats avec la compagnie des eaux, tarifs de détail.	Licence de transport, licence d'exploitation, qualité de l'eau, permis de captage.

Tableau 1.1. **Classification des petits fournisseurs privés de services en eau** (suite)

Caractéristique	Dépendant	Autonome
Exemples	Camions privés agréés achetant de l'eau en gros aux compagnies des eaux ou aux sources municipales et la distribuant aux réservoirs de stockage ou aux particuliers (Chennai). Charretiers, vendeurs de rue achetant l'eau à des camions-citernes/des points de vente et la revendant ensuite au bidon (Dakar, Dar es Salaam). Embouteilleurs et vendeurs d'eau du robinet à Nairobi.	Transporteurs routiers achetant de l'eau à des puits privés ou à des sources non traitées, agréées ou non, et la distribuant à des réservoirs de stockage ou à des particuliers à Lima et à Katmandou. Charretiers et vendeurs de rue récupérant l'eau auprès de puits privés ou de sources non-traitées et la vendant ensuite au bidon à Nairobi et à Mombasa. Embouteilleurs et vendeurs d'eau purifiée à Manille et à Shanghai.

Source : Kariuki et Schwartz (2005), Small-scale service providers of water supply and electricity.

Même parmi les opérateurs privés officiels, le paysage s'est considérablement diversifié au cours de la dernière décennie. D'après la Banque mondiale, sur la période 1990-97, 53 % des projets étaient confiés à cinq opérateurs principaux (Suez, Veolia, Thames, Agbar et Saur)<sup>4</sup>. Cinq années plus tard, cette part était tombée à 23 % (sur 2003-05). Les nouveaux acteurs viennent d'horizons divers : il s'agit de sociétés de construction ou de génie civil, de conglomerats industriels cherchant à se diversifier, d'entreprises locales désireuses de se développer à l'échelle régionale ou de former des co-entreprises avec des opérateurs internationaux (voir tableau 1.2). Toujours d'après la Banque mondiale<sup>5</sup>, en 2007, 40 % de la population desservie par le secteur privé bénéficiait des services d'opérateurs issus de pays en développement.

En outre, les inquiétudes liées à la raréfaction de l'eau et aux conséquences du changement climatique dans certaines zones favorisent le développement de nouvelles technologies, notamment dans les domaines de la récupération et de la réutilisation des eaux usées, des usines de dessalement et des dispositifs de filtration sur membrane avancés. Si ces technologies peuvent être exploitées tant par les opérateurs publics que privés, elles offrent néanmoins aux entreprises privées une occasion non négligeable d'entrer dans le secteur de l'eau. D'après Global Water Intelligence<sup>6</sup>, les capacités de réutilisation de l'eau devraient tripler entre 2008 et 2016 (de 20 à 60 millions de m<sup>3</sup>/jour) et celles de dessalement devraient doubler (de 52 à 107 millions de m<sup>3</sup>/jour). Ces progrès devraient s'accompagner d'investissements de l'ordre de 64 milliards USD dans les usines de dessalement et de 47.5 milliards USD dans des projets de réutilisation de l'eau.

Parallèlement à ces évolutions, les acteurs internationaux « traditionnels » ont eu tendance à privilégier des accords à plus court terme et moins risqués, impliquant peu ou pas d'obligations d'investissement (voir tableau 1.1). Aujourd'hui, Suez, la société internationale la plus présente dans les concessions lors de la phase initiale de participation du secteur privé, s'est largement retirée de la plupart des pays en développement (à l'exception de la Chine). À l'inverse, en 2005, la société Veolia est devenue l'opérateur international le plus actif, principalement en développant les partenariats locaux. Agbar renforce également sa présence dans le secteur de l'eau des pays en développement via des entreprises détenues conjointement avec les États. D'autres acteurs internationaux, tels que Severn Trent, se concentrent sur les contrats de gestion et de services, lesquels n'impliquent pas d'obligation d'investissement. Ces évolutions conduisent à l'émergence de nouveaux types de partenariats et placent les décideurs politiques devant de nouveaux défis, notamment la régulation d'activités plus dispersées, la perspective d'apports financiers moindres et l'importance accrue accordée à l'efficacité opérationnelle et à la qualité des services (voir encadré).

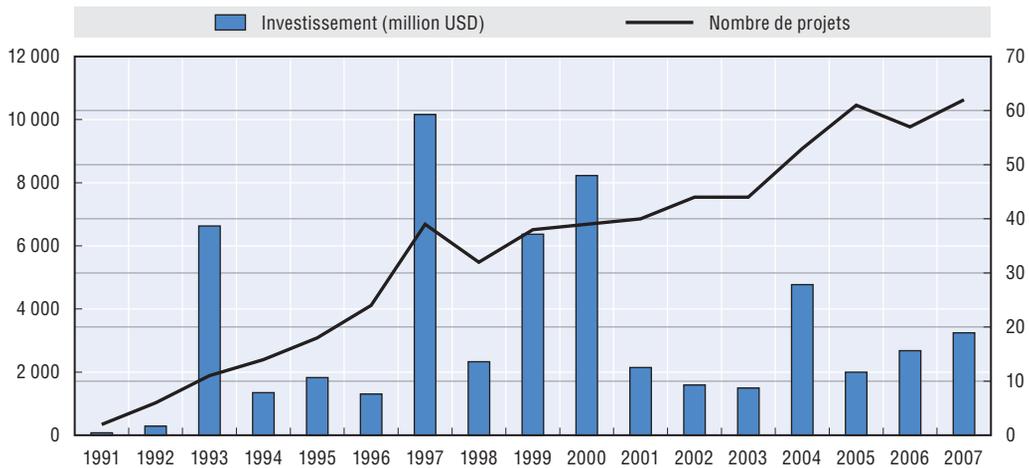
Tableau 1.2. **Classification des entrants sur le marché de l'eau**

Catégories des entrants sur le marché de l'eau	Exemples
Diversification de sociétés dont l'eau n'est pas le cœur de métier.	<p>Sociétés entrant dans le secteur de l'eau pour saisir une opportunité commerciale. Tendance favorisée par le dynamisme des contrats BOT pour les stations d'épuration et par les inquiétudes liées à la raréfaction des ressources, qui stimulent les innovations dans le secteur des technologies de dessalement et de réutilisation de l'eau.</p> <p>Sociétés multi-services étendant leur activité au secteur de l'eau afin de réaliser des économies d'échelle et de permettre des subventions croisées entre leurs différents secteurs d'activité.</p> <p>Promoteurs finançant et construisant des systèmes sur site (y compris en circuit fermé) pour des édifices publics et des résidences individuelles ou des copropriétés.</p> <p>Grands consommateurs d'eau, tels que les entreprises de boissons et d'exploitation minière, de plus en plus préoccupés par l'approvisionnement en eau, les coûts et leur acceptation par les collectivités locales dans un contexte de concurrence accrue entre les usages de l'eau.</p>
Sociétés financières comptant des services d'eau dans leur portefeuille d'activités	<p>Stations d'épuration (Chine) Projets de dessalement dans les pays arides et côtiers (GE, Siemens) Sociétés commerciales proposant des systèmes de traitement de l'eau et développant des services intégrés (Hyflux)</p> <p>RUS &amp; CES (Russie), NWS Holdings (Chine), JUSCO (Inde), Ranhill &amp; YTL (Malaisie), Davao Light &amp; Power (Philippines).</p> <p>Captage et évacuation minimales d'eau dans le cas du projet pour le quartier résidentiel de Payne Rd (The Gap, Brisbane, Australie).</p> <p>Nestlé, Coke Penoles (Mexique)</p> <p>Banques et groupes financiers achetant des entreprises de services d'eau.</p> <p>Consortio Financiero (Chili), CITIC* (Chine).</p>
Expansion d'opérateurs de services d'eau existants	<p>Opérateurs locaux privés se lançant dans de nouveaux projets, sur le marché intérieur ou à l'étranger.</p> <p>Entreprises publiques se comportant comme des opérateurs privés et s'aventurant sur le marché.</p> <p>Privatisation d'anciennes compagnies des eaux publiques</p>
Co-entreprises avec des opérateurs étrangers	<p>Latin Aguas (Argentine), Aguas Nevas (Chili), Tianjin Capital* (Chine), ILFS et IVRCL (Inde), Ranhill (Malaisie).</p> <p>Rand Water* (Afrique du Sud) qui s'est vu attribuer conjointement avec Vitens Evides International* (Pays-Bas) le contrat de gérance pour Accra (Ghana).</p> <p>ONEP* (Maroc), qui s'est vu attribuer le contrat d'affermage au Cameroun.</p> <p>Transfert de propriété d'EMOS (Chili) Privatisation partielle de SABESP* (Brésil) via la cession de parts sur les bourses de New York et de Sao Paulo.</p>
Reconnaissance des petits opérateurs du secteur de l'eau.	<p>L'objectif est de bénéficier du savoir-faire des investisseurs étrangers, tout en limitant les risques de change et en facilitant l'intégration locale. Il existe plusieurs combinaisons : acteur privé local et opérateur privé étranger, autorité publique locale et opérateur privé étranger, acteur privé local et opérateur public étranger.</p> <p>Association de capacités publiques et privées : SIMAS - société d'économie mixte créée par la municipalité de Saltillo (Mexique) et Agbar. Association d'acteurs privés locaux et internationaux : Manila Water - consortium entre Ayala Corporation (Philippines), United Utilities Pacific Holdings (filiale d'United Utilities PLC, Royaume-Uni), Mitsubishi Corporation (Japon), IFC (Groupe de la Banque mondiale), BPI Capital Corporation (Philippines).</p> <p>En Mauritanie, contrats de délégation pour la distribution d'eau potable dans les petites communes.</p> <p>Opérateurs locaux se regroupant en associations pour se faire entendre et confronter leurs informations et pratiques.</p> <p>APWO (Ouganda)</p>

\* Ces entreprises sont sous contrôle de l'État. Le fait qu'elles se prêtent au jeu de la concurrence sur le marché démontre que la frontière entre les opérateurs publics et privés est de plus en plus floue.

Source : OCDE, Division de l'investissement, d'après l'OCDE (2006), *Opportunities and challenges arising from the increasing role of new private water operators in developing and emerging economies*.

Graphique 1.1. **Participation du secteur privé aux projets d'infrastructure dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, 1991-2007**



Source : Banque mondiale, Base de données sur la PPI : <http://ppi.worldbank.org/>.

### Le bilan de 15 ans de partenariats public-privé dans le secteur urbain de l'eau d'après la Banque mondiale .

Selon une étude récente de la Banque mondiale de 65 grands partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de l'eau (contrats de gestion, concessions et baux pour les services publics de l'eau) mis en place durant ces 15 dernières années dans 32 pays en développement et émergents, les opérateurs privés ont le plus souvent contribué à améliorer l'efficacité opérationnelle et la qualité des services. De nombreux opérateurs privés examinés par la Banque mondiale sont ainsi parvenus à réduire les pertes d'eau, notamment en Afrique de l'Ouest, au Brésil, en Colombie, au Maroc et à Manille Est. Dans certains cas, en revanche, comme à Guayaquil, à Maputo et à Manille Ouest, aucun progrès notable n'a été constaté et la part de l'eau non facturée est demeurée très élevée (supérieure à 50 %). L'étude révèle également que l'arrivée d'un opérateur privé peut contribuer à améliorer le taux de recouvrement des factures. Enfin, les PPP dans le domaine de l'eau ont souvent permis d'améliorer sensiblement la qualité du service, en réduisant notamment le rationnement de l'eau comme en Colombie et en Afrique de l'Ouest.

À l'inverse, certaines attentes en matière de financement privé se sont révélées illusoirs. Le gros des investissements privés a en effet bénéficié à un nombre limité de projets (notamment au Chili). L'étude souligne par ailleurs que le nombre de personnes desservies par les opérateurs privés dans les pays en développement et émergents a augmenté de manière constante pour passer de 96 millions en 2000 à 160 millions environ à la fin de l'année 2007 (grâce en particulier à l'ouverture de nouveaux marchés en Algérie, en Chine, en Malaisie et en Russie). En outre, plus de 24 millions de personnes ont pu accéder à l'eau courante grâce aux opérateurs privés. De nombreuses concessions n'ont cependant pas donné lieu aux investissements auxquels les opérateurs s'étaient engagés au départ, ni permis d'atteindre les objectifs contractuels initiaux en matière de couverture. En revanche, certaines concessions associant un financement public et privé (comme en Colombie, à Guayaquil en Équateur, à Cordoba et à Salta en Argentine), ainsi que certains baux/affermages dont les investissements étaient financés par l'entité publique, se sont révélés plus efficaces et ont permis d'augmenter le taux de raccordement de la population.

Source : Banque mondiale (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*.

## Modalités de participation et partage des risques

La participation du secteur privé au sens large englobe des formes de participation non financières qui comprennent la gestion de services d'infrastructure. Cependant, à la différence des marchés publics conventionnels, cette participation implique le transfert de certains risques au partenaire privé. Les autorités publiques ont à leur disposition un large éventail d'accords de partage des risques, comprenant pratiquement toutes les nuances possibles entre les situations dans lesquelles le secteur public assume la plupart des risques et celles où l'entreprise privée s'en voit transférer une grande partie. Le tableau 1.3 propose une typologie des principales catégories de dispositifs contractuels et de leurs conséquences sur le plan du partage des risques. L'encadré 1.2 donne quant à lui des définitions de ces dispositifs.

Tableau 1.3. **Typologie des arrangements contractuels entre les pouvoirs publics et le secteur privé**

	Contrat de service	Contrat de gestion	Affermage/bail	Concession	BOT	Co-entreprise	Transfert de propriété
Propriété des actifs	Public	Public	Public	Public	Privé/public	Public/privé	Privé
Dépenses d'investissement	Public	Public	Public	Privé	Privé	Public/privé	Privé
Risque commercial	Public	Public	Partagé	Privé	Privé	Public/privé	Privé
Exploitation/entretien*	Public/privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Public/privé	Privé
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	Commune	Commune : rémunération forfaitaire ou en fonction de la performance.	L'opérateur collecte les paiements des usagers. <i>Bail</i> : rémunération versée par la commune. <i>Affermage</i> : recettes partagées	Usagers	Commune	Usagers	Usagers
Occurrences 1991-2007 (Base de données PPI)	Non pris en compte dans la base de données	135 des 608 projets		236 des 608 projets	209 des 608 projets	Ne fait pas l'objet d'une catégorie à part	28 des 608 projets
Exemples	Mexico, Chennai	Johannesburg, Amman	Carthagène, Côte d'Ivoire, Sénégal	Gabon, Jakarta, Manille	Chine, Inde Malaisie, Mexique, Maroc	Carthagène, Pays-Bas, Chongqing, Sino, French Water Supply	Angleterre, Chili

\* L'entretien peut nécessiter des investissements importants de la part du partenaire qui en a la charge.

Source : OCDE, Division de l'investissement, d'après Budds et McGranahan (2003), « Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America », la base de données de la Banque mondiale sur la PPI et des sources locales.

La répartition des risques entre les partenaires joue un rôle essentiel dans la réussite de la coopération entre les autorités publiques et le secteur privé. Comme le montre l'OCDE<sup>7</sup>, la répartition des risques détermine le rendement des fonds engagés, et notamment les gains d'efficacité que procure un partenariat avec le secteur privé par

### Encadré 1.2. Définitions des différents accords contractuels

Dans un **accord de sous-traitance – un contrat de service** – le sous-traitant (entreprise privée) mène à bien certaines tâches selon un calendrier précis, et le plus souvent en contrepartie d'une rémunération forfaitaire. Ces tâches sont, par exemple, la fourniture d'intrants, les études de planification, la fourniture de services informatiques, de paie ou de relations publiques, la construction, l'entretien des actifs, l'installation de compteurs ou la facturation aux clients. Dans ce contexte, le risque encouru par le secteur privé et les incertitudes concernant les résultats attendus sont faibles. Ces dernières années, un nombre croissant d'activités a ainsi été sous-traité au secteur privé, y compris la réduction du volume de l'eau non facturée\*.

Dans un **contrat de gérance**, les pouvoirs publics mandatent une société privée pour assurer des services de gestion, le plus souvent moyennant une rémunération forfaitaire. En vertu du contrat, la société privée se voit confier la gestion d'un service public et doit assurer la fourniture de ce service pendant une certaine période. La rémunération de l'opérateur privé peut être définie dès le début, auquel cas les risques commerciaux sont entièrement portés par le secteur public, ou liée à la performance du service, auquel cas l'opérateur privé assume une partie des risques. De plus en plus de pays ont recours à ce type de dispositifs contractuels afin de faciliter les transferts de compétences et de se familiariser avec les implications de la participation du secteur privé, dans le cadre du développement progressif de cette dernière.

Un **bail** est un accord écrit en vertu duquel un propriétaire autorise un locataire à jouir d'un bien pendant une période et en contrepartie d'un loyer défini. L'opérateur privé est responsable de la fourniture du service à ses propres risques, ce qui inclut l'exploitation et l'entretien des infrastructures pendant une période donnée. En revanche, l'opérateur n'est pas responsable des investissements nécessaires pour remplacer les équipements majeurs ou agrandir le réseau. Si le montant des paiements provenant des usagers est supérieur à la rémunération de l'opérateur, ce dernier doit, en règle générale, restituer la différence aux autorités publiques, lesquelles s'en servent pour couvrir leurs frais d'investissement. Le contrat d'**affermage** et le bail se distinguent uniquement du point de vue de la détermination des recettes du secteur privé. Dans les deux cas, l'opérateur privé collecte les paiements des usagers et paie, en plus des coûts d'exploitation et d'entretien, une redevance au secteur public. Toutefois, cette redevance est fixe dans le cas d'un bail, et proportionnelle aux volumes d'eau vendus dans le cas d'un affermage. Un contrat d'affermage régit actuellement l'approvisionnement en eau de ville au Sénégal, et un bail a été signé à Erevan, en Arménie, en 2006.

Dans le cadre d'une **concession**, outre l'exploitation, l'opérateur privé est aussi responsable du renouvellement des installations et de l'extension du réseau. Les risques transférés au secteur privé sont donc plus élevés, et ils sont accentués par la nature de la rémunération de l'opérateur, qui repose principalement sur les redevances des usagers. Les concessions représentaient la majorité des contrats en Amérique latine dans les années 1990.

Les **contrats de BOT (construction-exploitation-transfert)** correspondent à des concessions sur des installations nouvelles. Ces contrats incluent des clauses d'achat ferme, c'est-à-dire des garanties de recettes qui se traduisent pour les pouvoirs publics par des passifs éventuels. À l'expiration d'un contrat BOT, les actifs reviennent au secteur public. Les contrats BOT portant sur des stations d'épuration représentent aujourd'hui la majorité des nouveaux contrats passés avec le secteur privé dans le domaine de l'eau, en particulier en Chine. Les contrats **BOO (construction-propriété-exploitation)** sont semblables aux contrats BOT, si ce n'est qu'ils ne prévoient pas le transfert des actifs au secteur public après une période prédéfinie. Il revient donc à l'opérateur privé de procéder aux investissements nécessaires

Encadré 1.2. **Définitions des différents accords contractuels** (suite)

pour répondre aux obligations de services qui lui incombent. Dans le cadre des contrats **BOOT (construction-propriété-exploitation-transfert)**, le secteur privé se procure les fonds nécessaires à la construction, puis construit les infrastructures, les exploite durant une période convenue (d'une durée comprise entre 15 ans et 30 ans), puis en transfère la propriété aux pouvoirs publics. Enfin, les contrats **BOTT (construction-exploitation-formation-transfert)** sont une variante des contrats BOT où l'opérateur privé s'engage à former des représentants du secteur public en vue de faciliter le transfert. Ils ont été utilisés à plusieurs reprises dans des projets en Afrique du Sud. Le secteur privé peut se voir confier d'autres activités selon les cas, dont la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement.

Dans le cas extrême des **transferts de propriété**, la propriété des actifs existants ainsi que les obligations de renouvellement et d'extension sont transférées au secteur privé. À l'exception notable du Chili et du Royaume-Uni, très peu de pays ont choisi cette voie.

Une **co-entreprise** est une société créée conjointement par deux parties ou plus issues du secteur public et/ou privé. C'est par exemple le cas de Chongqing Sino French Water Supply (responsable de la distribution d'eau potable et de la gestion des réseaux dans le nord de Chongqing, en Chine), entreprise détenue à 60 % par Sino French Water Development (une filiale de Suez Environnement) et à 40 % par Chongqing Water Holding Group (une entreprise d'État). Une **société publique à responsabilité limitée** est une entreprise commerciale dont la particularité est d'être détenue par les pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux. Aux Pays-Bas, la loi sur l'approvisionnement en eau a permis d'étendre cette pratique à l'ensemble du secteur de l'eau. Dans les **coopératives d'eau**, très peu nombreuses dans les grandes agglomérations, les usagers font partie du conseil d'administration. Ces coopératives constituent une solution couramment employée pour l'approvisionnement en eau dans les campagnes chiliennes.

\* Kingdom, Liemberger et Marin (2006), The challenge of reducing non-revenue water in developing countries .

Source : OCDE, Division de l'investissement, d'après OCDE (2004), *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*.

rapport aux marchés publics classiques. Une répartition idoine des risques suppose d'évaluer quelle partie est la mieux à même de gérer ces risques (la mieux à même d'influencer la probabilité de leur survenance ou de faire face à leurs conséquences). Il est traditionnellement admis que le secteur privé est le mieux placé pour assumer les risques commerciaux, tandis que le secteur public est davantage en mesure de maîtriser les risques juridiques, réglementaires et politiques. La seule répartition des risques ne suffit toutefois pas à garantir que les parties assumeront effectivement leurs responsabilités *ex post* : cela implique qu'elle soit complétée par des mécanismes d'incitation et de suivi.

Comme l'a souligné le panel Camdessus<sup>8</sup>, le secteur de l'eau et de l'assainissement comporte d'importants risques spécifiques qui tendent à compliquer la coopération avec le secteur privé et à entraver son financement commercial. En outre, ces risques sont d'autant plus importants qu'ils se combinent. Le caractère politiquement sensible du secteur contribue notamment à accroître le risque de change et le risque non souverain.

- Les projets liés à l'eau et à l'assainissement nécessitent généralement un apport majeur en capitaux. Ils impliquent en outre d'importantes mises de fonds initiales et se

caractérisent par de longs temps de retour sur investissement et de faibles taux de rentabilité<sup>9</sup>. L'infrastructure créée est fixe, spécifique et ne peut ni servir pour d'autres usages ni être retirée du pays. Une partie de cette infrastructure (le réseau de distribution) est souterraine, ce qui engendre de nombreuses incertitudes quant à l'état réel des installations et implique des coûts d'entretien élevés<sup>10</sup>. Ces facteurs génèrent des *risques contractuels* importants, en particulier lorsque les informations de départ et le cadre réglementaire laissent à désirer. Ils peuvent de surcroît exposer les autorités publiques au risque de capture par des intérêts particuliers, et notamment ceux de l'opérateur privé.

- Les recettes proviennent principalement des redevances acquittées par les usagers ou de subventions publiques, qui sont versées en monnaie locale, ce qui expose l'investisseur à d'importants *risques de change* si le financement est effectué en monnaie étrangère. Cette situation représente un véritable frein pour les investisseurs internationaux, mais également pour les opérateurs nationaux dans les pays où les marchés de capitaux sont peu développés.
- Le *risque commercial* est dû aux variations de la demande et des recettes tirées de la vente des services, un risque qui devient important dans certains pays membres de l'OCDE où la consommation d'eau tend à décroître en raison des pressions exercées sur les consommateurs pour qu'ils optimisent leur usage de l'eau. Ce risque est également présent dans les pays en développement et émergents, où l'accessibilité des tarifs et le taux de recouvrement des factures sont faibles, et les flux de recettes difficiles à circonscrire. Comme l'a souligné l'OCDE<sup>11</sup>, si les fonds privés peuvent contribuer à combler le déficit de financement en répondant au besoin d'investissement initial, ces financements doivent être remboursés d'une manière ou d'une autre, soit par le biais de redevances payées par les pouvoirs publics pour les services rendus, soit par les sommes acquittées par les usagers. Dans tous les cas, les recettes proviennent en définitive des « 3T » (tarifs, taxes et transferts).
- La gestion de ces projets, en grande partie locale, expose les investisseurs aux faibles capacités financières et de gestion des collectivités territoriales (*risque non souverain*), mais également aux incohérences des politiques entre les différents échelons administratifs.
- Répondant à un besoin vital, l'eau a d'importantes répercussions sociales et politiques. Cela justifie que les pouvoirs publics interviennent par une réglementation visant à protéger les usagers des abus potentiels qui pourraient découler d'une situation de monopole des fournisseurs de services. Néanmoins, une telle intervention des pouvoirs publics peut également déboucher sur une *ingérence politique*, qui peut rendre impossible les ajustements tarifaires, même ceux justifiés par l'évolution des coûts. Cette situation peut déboucher sur une détérioration de la qualité des services.

Le nombre de différends relatifs aux investissements faisant l'objet d'un arbitrage international est une autre manière pour les parties prenantes d'un projet d'infrastructure d'apprécier les risques auxquels elles s'exposent. En 2007, 35 différends entre investisseurs et États se fondant sur des traités ont été répertoriés, portant le nombre total à 290 cas (dont 182 déposés auprès du CIRDI<sup>12</sup> et 80 déposés en vertu des règles d'arbitrage de la CNUDCI) et concernant quelque 73 pays (dont 57 en développement ou en transition)<sup>13</sup>. Un tiers des différends a trait aux secteurs des infrastructures, et parmi ces cas, un quart au secteur de l'eau. Sur les 46 affaires concernant l'Argentine, 8 ont été portées devant le CIRDI pour des problèmes relatifs à l'eau. Cependant, le

nombre de différends relatifs à l'eau reste assez faible au regard du nombre de projets d'infrastructure développés chaque année (la Banque mondiale a recensé 584 projets d'infrastructures de l'eau auxquels a participé le secteur privé entre 1991 et 2007). Toutefois, l'arbitrage international ne représente qu'un aspect du règlement des différends. Un grand nombre d'entre eux sont d'ordre purement contractuel et donc traités par les tribunaux nationaux, voire résolus sans passer devant les tribunaux.

Sachant que la majorité des affaires sont encore en instance, il est trop tôt pour tirer des conclusions catégoriques de la jurisprudence du CIRDI concernant les différends relatifs à l'eau (voir le tableau 1.4 présentant les 11 différends relatifs à l'eau portés devant le CIRDI). Quelques aspects intéressants méritent toutefois d'être soulignés<sup>14</sup>:

- Premièrement, dans un nombre non négligeable de cas, le différend portait, au moins partiellement, sur l'ajustement des tarifs. Tel a été le cas pour les affaires concernant les concessions dans les provinces de Tucuman, de Mendoza, de Santa Fe et de Buenos Aires en Argentine, et pour celle intéressant la ville de Cochabamba en Bolivie.
- Deuxièmement, les parties ont tendance à chercher à résoudre les différends relatifs à l'eau avant qu'une sentence finale ne soit rendue et à se désister des procédures d'arbitrage international : sur les 11 cas dont le CIRDI a fait état, 3 ont été réglés par les parties, et les procédures ont été suspendues en avril 2006 dans une quatrième affaire portant sur un contrat de concession pour la province de Mendoza (Argentine).
- Enfin, sur les trois sentences rendues à ce jour, deux ordonnaient le paiement de dommages et intérêts de respectivement 105 millions USD et 165 millions USD (mais un recours en annulation non encore examiné a été déposé dans les deux cas). Bien qu'ils représentent potentiellement une charge importante pour les pays concernés, ces dommages et intérêts restent nettement inférieurs aux indemnisations demandées. Dans la troisième affaire, opposant Biwater à l'État tanzanien, la sentence finale a reconnu l'expropriation, la conduite déraisonnable et discriminatoire ainsi que le non-respect de la norme de traitement équitable, mais a rejeté la demande de dommages et intérêts au motif que la société avait été menée au bord de la faillite par une mauvaise gestion de l'exploitant.

Des avancées dans le domaine des garanties et des mécanismes d'atténuation des risques pourraient contribuer à améliorer l'attractivité du secteur de l'eau et rendre viable un financement commercial pour les collectivités territoriales. Le tableau 1.5 récapitule les risques encourus dans le domaine de l'eau, énumère certaines des mesures auxquelles les pouvoirs publics peuvent recourir pour les atténuer et liste les instruments existants de limitation des risques. Il faut cependant noter que les garanties conçues pour protéger le secteur privé contre les risques peuvent constituer un passif éventuel pesant sur les budgets publics. Avant de mettre en place une garantie de ce type, il convient donc d'évaluer soigneusement ses conséquences à l'aune de l'impératif de discipline et de transparence budgétaires. Dans tous les cas, la réduction des risques du secteur de l'eau repose en très grande partie sur la création d'un environnement favorable comprenant notamment un cadre réglementaire de grande qualité.

Tableau 1.4. Arbitrages et règlements négociés des différends portés devant le CIRDI concernant des activités liées à l'eau

Plaignant	Défendeur	Objet	Date d'enregistrement	Nature de la réclamation	Issue de la procédure
Compañía de Aguas del Aconquija et Vivendi	Argentine	Concession des services d'eau et d'évacuation des eaux usées pour la province de Tucuman.	Février 1997. Annulation en juillet 2002. Nouvelle présentation devant un autre tribunal en octobre 2003. Recours en annulation déposé en décembre 2007.	Les plaignants dénoncent des ruptures de contrat, expropriations et violations du traitement équitable convenu par le TBI France/Argentine. L'Argentine a rejeté la plainte et contesté la compétence du tribunal.	Sentence rendue en novembre 2000 : plaintes rejetées pour absence de compétence. Sentence rendue en août 2007 : le tribunal reconnaît la violation du TBI (expropriations) et demande une indemnité de 105 millions USD. Un recours en annulation est en instance.
Azurix Corp.	Argentine	Concession des services d'eau et d'évacuation des eaux usées pour la province de Buenos Aires.	Octobre 2001. Recours en annulation de l'État argentin déposé en décembre 2006.	La partie plaignante dénonce une violation de la clause de protection de l'investisseur prévue par le TBI États-Unis/Argentine. L'Argentine a contesté la compétence du tribunal.	Sentence rendue en juillet 2006 : le tribunal admet la violation des dispositions relatives au traitement équitable, à la protection de l'investissement et à l'expropriation. Indemnité de 165 240 753 USD plus intérêts. Un recours en annulation est en instance.
Aguas del Tunari	Bolivie	Concession des services d'eau et d'évacuation des eaux usées pour la ville de Cochabamba	Février 2002	Les autorités boliviennes ont annulé le contrat suite à de violentes manifestations de la population. Le plaignant dénonce une rupture de la clause de protection de l'investisseur prévue par le TBI Pays-Bas/Bolivie.	Accord conclu entre les parties ; procédures abandonnées à leur demande (mars 2006).
JacobsGibb Limited	Jordanie	Projet de construction d'une voie d'eau	Septembre 2002	n.d.	Accord conclu entre les parties ; procédures abandonnées à leur demande (octobre 2004).
Aguas Cordobesas, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona	Argentine	Concession des services de l'eau	Juillet 2003	n.d.	Accord conclu entre les parties ; procédures abandonnées à leur demande (janvier 2007).
Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona et Interagua Servicios Integrales de Agua Fe.	Argentine	Concession pour la distribution d'eau et le traitement des eaux usées pour la province de Santa Fe.	Juillet 2003	Il est reproché à l'Argentine une série d'actes et d'omissions, notamment la non-application de modifications des mécanismes de calcul et d'ajustement des tarifs qui avaient été convenues au préalable. Arbitrage du CIRDI prévu par les TBI France/Argentine et Espagne/Argentine.	Détermination de la compétence du tribunal en mai 2006. Arrêt en attente.
Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. et Vivendi Universal	Argentine	Concession des services d'eau et d'évacuation des eaux usées pour la province de Buenos Aires	Juillet 2003	Il est reproché à l'Argentine une série d'actes et d'omissions, notamment la non-application de modifications des mécanismes de calcul et d'ajustement des tarifs qui avaient été convenues au préalable. Arbitrage du CIRDI prévu par les TBI France/Argentine, Espagne/Argentine, Royaume-Uni/Argentine.	Détermination de la compétence du tribunal en août 2006. Arrêt en attente.
Azurix Corp.	Argentine	Concession des services d'eau et d'évacuation des eaux usées	Décembre 2003	n.d.	En cours
SAUR International	Argentine	Concession des services d'eau et d'évacuation des eaux usées pour la province de Mendoza.	Janvier 2004	n.d.	Détermination de la compétence du tribunal en février 2006. À la demande des parties, le tribunal a suspendu la procédure en avril 2006.
Biwater Gauff Limited	Tanzanie	Bail portant sur les services d'eau et d'évacuation des eaux usées pour la ville de Dar es Salaam et les environs.	Novembre 2005	Les deux parties dénoncent des ruptures de contrat. Le plaignant dénonce une violation de l'obligation de traitement équitable, ainsi que des obligations d'assurer la protection complète et la sécurité des investisseurs et de garantir qu'aucune restriction n'entrave les transferts de fonds, en vertu du TBI Royaume-Uni/Tanzanie.	Sentence rendue en juillet 2008 : l'arbitrage reconnaît la violation de la norme de traitement équitable, la conduite déraisonnable et discriminatoire et l'expropriation. Il rejette en revanche les demandes de dommages et intérêts de Biwater, car le tribunal a établi qu'une mauvaise gestion de l'exploitation a mené la société au bord de la faillite.
Impregilo S.p.A	Argentine	Concession des services de l'eau	Juillet 2007	n.d.	En cours

Source : OCDE (2006), *Investor-to-State Dispute Settlement in Infrastructure projects* ; *Investment Arbitration Reporter* (volume 1, n°6, 2008) et site Internet du CIRDI (<http://icsid.worldbank.org/>).

Tableau 1.5. **Typologie des risques et des mécanismes d'atténuation des risques**

Risques afférents au secteur de l'eau	Mécanismes d'atténuation des risques	Expérience des pays
<b>Commerciaux :</b> Accessibilité des tarifs et réticences Profil du projet en termes de flux de trésorerie Risques de crédit Risques contractuels Risques sur les résultats Demande et marchés Technologie inadaptée Déficits d'information Coûts cachés Coûts des intrants (énergie)	Conception et bilan minutieux du projet. En particulier : élaboration rigoureuse de la structure tarifaire et diligence raisonnable idoine. Garantie partielle de crédit (GPC) : couvre différents événements pouvant entraîner une carence de paiement, y compris le risque commercial. Garantie proposée par les donneurs multilatéraux (SFI) et certains donneurs bilatéraux. Utilisée de longue date par les États et les organismes publics, elle a récemment été étendue aux collectivités territoriales, aux communes et aux sociétés privées. Financement commun : permet à de petites communes de regrouper leurs besoins de financement, de diversifier le risque de crédit et de répartir les coûts de transaction entraînés par l'émission d'obligations.	Tarifs : voir le programme de l'OCDE sur l'eau. GPC : Johannesburg, Mexico Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente (financement à long terme + garanties) et GarantCo (GPC pour les obligations émises en monnaie nationale par des sociétés d'infrastructure privées et des communes de pays à faibles revenus), sous l'égide du PIDG (groupe de développement des infrastructures privées). Combinaison innovante de financements communs et de GPC à Tamil Nadu (Inde) : le Fonds de développement municipal (Municipal Urban development Fund) a émis des obligations avec une GPC de l'Autorité de crédit au développement de l'USAID.
<b>Politiques :</b> Expropriation Ingérence politique Nouvelles normes et réglementations Organismes infranationaux Activités des parties prenantes locales Dévaluation	Répartition idoine des rôles et des responsabilités parmi les autorités publiques concernées, renforcement des capacités et mécanismes de coordination (voir section suivante). Traité bilatéral d'investissement, mécanismes de règlement des différends prévus par les contrats (ex. : Convention du CIRDI pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États). Assurance du risque politique : couvre les guerres et les troubles civils, l'expropriation et confiscation, l'atteinte à la convertibilité et à la transférabilité de la monnaie (organismes de crédit à l'exportation, assureurs des investissements, assureurs privés du risque politique et institutions multilatérales, MIGA). Le risque de change est généralement couvert par des garanties de taux de change apportées par l'État, par l'indexation des tarifs ou par le financement local dans la monnaie du pays (co-entreprises avec des partenaires locaux, répartition des revenus en différentes monnaies : coûts dans la monnaie locale et rapatriement des profits en monnaie étrangère). Développement du marché financier local.	156 États ont signé la Convention du CIRDI. Toutefois, la Bolivie a été le premier pays à la dénoncer en mai 2007. Contrat d'échange de devises à long terme entre la BAD et les Philippines pour les prêts en monnaie nationale. La SFI et la BERD ont créé des unités municipales de financement et accordé des prêts et des GPC à des collectivités territoriales. Fonds municipal Banque mondiale/SFI. La BID et MIGA fournissent des GPR et des assurances-risques politiques aux projets de concession municipale. Initiative des marchés obligataires asiatiques (Asian Bond Market Initiative) : facilité de garantie pour les créances en monnaie du pays.
<b>Réglementaires, juridiques et contractuels :</b> Réglementation défaillante ou arbitraire Cadre juridique défaillant Mauvaise application des contrats	Développement d'un cadre réglementaire solide (voir section suivante). Garantie partielle des risques (GPR) : couvre la rupture de contrat, les changements législatifs, les obligations d'autorisation, l'obstruction dans le processus d'arbitrage et le non-paiement des frais de résiliation. Garantie proposée par les institutions multilatérales et certains donneurs bilatéraux. Aide axée sur les résultats : le financement est accordé une fois les résultats obtenus.	Facilité de garantie des investissements privés dans les infrastructures en Afrique de l'Ouest (Banque mondiale/MIGA/AFD/BOAD) : combinaison de GPR et d'assurance et de garantie des risques politiques afin de promouvoir les projets infrastructurels de petite et moyenne taille. Mécanismes d'aide axée sur les résultats développés actuellement dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est. Le Kenya est le pays pilote.
<b>Risques d'atteinte à la réputation :</b> Sensibilités et besoins locaux Crédibilité/réputation de solvabilité	Participation en toute bonne foi et engagement fort. Communication, participation aux campagnes de sensibilisation, amélioration de la qualité du service. Notation.	Mexique : la plupart des collectivités territoriales se sont fait évaluer par des agences de notation pour se bâtir une crédibilité et susciter la confiance. Partenariat entre des agences locales et internationales d'évaluation du crédit pour minimiser les coûts de notation.

Source : Division de l'Investissement de l'OCDE, d'après l'Initiative financière du PNUE (2006), *Financing water: risks and opportunities* ; Winpenny (2005), *Guaranteeing development? The impact of financial guarantees* ; et Matsukawa et Habeck (2007), *Review of risk mitigation instruments for infrastructure financing and recent trends and developments*.

## Créer un cadre réglementaire solide

### Concurrence

La concurrence directe, qui peut être un puissant facteur d'efficacité et de réduction des coûts, est entravée par les économies d'échelles et les coûts irrécupérables non négligeables qui caractérisent le secteur de l'eau. Des exceptions existent toutefois sur les segments des services qui ne dépendent pas d'un réseau, tels que l'approvisionnement par citernes ou le traitement sur site des eaux usées. La concurrence pour l'attribution des marchés par la voie des appels d'offres concurrentiels, souffre également du nombre limité des soumissionnaires (en moyenne, 3,6 entreprises environ répondent à un appel d'offres dans le domaine de l'eau et de l'assainissement<sup>15</sup>), des renégociations de contrat<sup>16</sup> et de l'avantage comparatif que représente la connaissance interne des infrastructures acquise par les entreprises en place. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres secteurs d'infrastructure tels que l'énergie, les possibilités de dégroupage de la chaîne de valeur dans le domaine de l'eau restent à ce jour limitées. L'importance fondamentale de la qualité dans ce secteur vital et l'existence de fortes économies de gamme<sup>17</sup> ont contribué au maintien d'une structure intégrée.

Les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures visant à renforcer la concurrence pour l'obtention de marchés, en particulier lors de la renégociation des contrats, en limitant les barrières à l'entrée (telle que la discrimination en fonction de la taille et/ou de la structure du capital, par exemple) – de façon à assurer des conditions de concurrence égales pour les entreprises internationales et nationales, publiques et privées, ainsi que pour les acteurs de petite et grande taille –, et aussi en limitant l'avantage comparatif lié à la connaissance interne des infrastructures par une meilleure diffusion de l'information (notamment sur l'état des installations et la clientèle). La pression concurrentielle peut également s'exercer via l'évaluation comparative des performances entre les sociétés<sup>18</sup>. Celle-ci est toutefois plus adaptée à la comparaison des mesures d'efficacité opérationnelle (à la condition que les parties suivent une méthodologie commune) qu'à celle des coûts, ces derniers incluant d'importants éléments propres à chaque site difficiles à mesurer.

Il existe des problèmes spécifiques aux zones limitrophes du réseau principal, lorsque celui-ci est sous-développé et de petits opérateurs ou des organisations locales ont pris le relais. Dans ce cas, l'intégration de tout le système est un enjeu important, surtout si les activités des parties tierces empiètent sur le secteur qui fait l'objet d'un bail avec l'opérateur principal. Les pouvoirs publics peuvent être tentés d'accorder un monopole dans ces zones d'activité pour assurer un revenu suffisant à l'opérateur. Les clauses d'exclusivité sont généralement conçues pour mettre à profit les économies d'échelle et peuvent également éviter à l'administration les coûts de supervision que nécessiteraient des activités décentralisées. Ces clauses doivent toutefois être mises au regard des efforts d'extension du réseau aux populations non desservies, car elles risquent d'assurer une situation de monopole à l'entreprise en place, tout en privant les habitants des zones limitrophes du réseau d'autres solutions formelles.

### Réglementation

La réglementation peut être définie comme l'ensemble des décisions prises et des instruments mis en place par les pouvoirs publics, de façon directe ou indirecte, dans l'optique du bien social. Elle recouvre non seulement les lois et les règlements, mais aussi les formalités administratives, les codes de conduite, etc.<sup>19</sup> Elle revêt une importance

particulière dans les secteurs monopolistiques, où la pression concurrentielle est faible et où les contrats sont incomplets, où les partenariats impliquent des parties prenantes multiples (chacune ayant ses motivations et obligations propres) et où les relations sont de long terme et doivent pouvoir s'adapter aux évolutions. Une réglementation idoine est particulièrement indispensable dans le domaine de l'eau, où il s'agit de défendre le bien-être des usagers et d'assurer la viabilité écologique, du captage de l'eau jusqu'au rejet des eaux usées (voir l'encadré 1.3 pour un examen de certains concepts et enjeux clés).

Lorsqu'elle est mal conçue, la réglementation peut avoir des effets indésirables sur les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (en particulier pour les populations pauvres). Elle peut limiter le choix technologiques ou accentuer le pouvoir monopolistique de l'entreprise en place. Selon la définition donnée par l'OCDE, une réglementation de bonne qualité renvoie à un cadre réglementaire dans lequel les textes et les régimes de réglementation sont efficaces du point de vue du coût, efficaces pour ce qui est d'avoir une finalité claire au regard de la réglementation et de la politique à suivre,

### Encadré 1.3. La régulation des partenariats : concepts et enjeux clés

Outre l'autorégulation, on compte quatre modèles de régulation principaux : 1) la régulation par l'État, 2) la régulation par des entités indépendantes, où cette indépendance concerne trois aspects, à savoir la prise de décision, la gestion et le financement (souvent désigné comme le modèle anglo-américain), 3) la régulation par contrat, où le régime de régulation est précisé par des instruments juridiques (souvent désigné comme le modèle français), et enfin 4) l'externalisation des fonctions de régulation à des tiers, où l'on fait appel à des contractants externes pour assurer le réexamen des tarifs, l'évaluation comparative, le règlement des différends, etc. Ces modèles ne sont pas incompatibles entre eux, et des solutions hybrides sont souvent adoptées. Même dans les pays de l'OCDE, il existe un large éventail de modèles de régulation. Le passage d'un modèle à l'autre est également possible à mesure que les capacités institutionnelles et humaines se renforcent. Dans tous les cas de figure, la mise en place réussie des fonctions de régulation dépasse la simple définition du cadre institutionnel, et nécessite d'assurer une répartition idoine des responsabilités entre les autorités publiques compétentes et de faire en sorte que toutes les parties concernées la comprennent et y adhèrent clairement.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la réglementation porte essentiellement sur la qualité de l'eau, l'environnement, la supervision économique des marchés monopolistiques, le contrôle du secteur et la protection des consommateurs. Mettre en place des incitations appropriées en direction du secteur privé et éviter les comportements de recherche de rente sont les axes principaux de la régulation économique dans un secteur où la concurrence est restreinte. La régulation des tarifs résulte d'un arbitrage entre cinq objectifs fondamentaux : 1) l'extraction de rente, à savoir l'établissement de tarifs constituant un compromis socialement acceptable entre les intérêts des investisseurs et des consommateurs ; 2) l'efficacité de l'offre, à savoir la mise en place de signaux et d'incitations à l'intention des fournisseurs et des investisseurs pour accroître leur efficacité ; 3) l'efficacité de la demande, à savoir la mise en place des signaux et des incitations pour une consommation économe des services ; 4) la production de recettes adéquates, afin de permettre aux entreprises régulées de dégager un revenu suffisant pour attirer les capitaux dont elles ont besoin ; 5) l'équité, en veillant à ce que les prix soient justes et raisonnables, et contribuent aux objectifs de service universel sans créer de distorsions importantes.

**Encadré 1.3. La régulation des partenariats : concepts et enjeux clés (suite)**

Dans les faits, la plupart des mécanismes de régulation sont des systèmes hybrides alliant certains aspects du plafonnement des prix et du taux de rendement, l'objectif étant d'équilibrer les incitations à l'efficacité, à l'investissement, à l'extraction de rente et à l'équité. D'autre part, les prix ne sont pas le seul instrument de régulation dont disposent les pouvoirs publics pour concilier au mieux les différentes facettes de la durabilité\*. La régulation économique peut également se faire via la remise de subventions, la supervision des contrats commerciaux ou l'octroi de licences d'exploitation. S'agissant de la régulation environnementale, les outils à la disposition des autorités publiques sont les autorisations de prélèvement d'eau, les mesures de lutte contre la pollution ou encore l'élaboration de normes (concernant les rejets d'eaux usées, la qualité de l'eau).

Pour réguler les prix, il existe deux mécanismes différents. Le premier est le plafonnement des tarifs : l'organisme de régulation fixe le prix maximum des services, en prévoyant généralement des ajustements automatiques en fonction de l'évolution des coûts sur lesquels le concessionnaire n'a pas prise, et des améliorations réalisables attendues en matière d'efficacité, sur lesquelles le concessionnaire peut en revanche agir. Dans ce mécanisme, l'organisme de régulation fixe à l'avance une date de révision du contrat. Le second mécanisme de régulation des prix porte sur le taux de rendement. L'organisme de régulation estime la valeur de certains actifs nécessaires à la bonne réalisation des services régulés, fixe un taux de rendement pour ces actifs (souvent le taux de rendement du marché d'actifs présentant des caractéristiques similaires en termes de risques) et fixe les prix qui procureront des recettes suffisantes pour assurer le retour sur capital et le recouvrement des coûts que l'organisme de régulation autorise le concessionnaire à répercuter. L'avantage du mécanisme de régulation par le taux de rendement est que les opérateurs sont encouragés à investir puisque leurs coûts d'exploitation et d'investissement sont couverts. Le revers de la médaille est que si l'organisme de régulation n'a pas accès à un système de suivi comptable bien développé permettant de contrôler les coûts, l'opérateur peut avoir tendance à surévaluer ceux-ci pour justifier des tarifs plus élevés. Ce mécanisme n'incite donc pas à réduire les coûts et peut favoriser l'adoption par l'opérateur de technologies à forte intensité capitalistique. Le mécanisme de régulation par le plafonnement des prix nécessite quant à lui moins d'informations, car ce sont les prix, et non les gains, qui sont contrôlés. En outre, il incite à la réduction des coûts. Son inconvénient majeur, comme le montrent les expériences récentes, est qu'il est davantage susceptible de donner lieu à des renégociations de contrat.

\* Voir OCDE (2009), *Tarification des ressources en eau et des services d'eau et d'assainissement*.

Source : Division de l'investissement de l'OCDE, d'après Eberhard (2007), *Infrastructure regulation in developing countries. An exploration of hybrid and transitional models* ; OCDE (2007), *La régulation des services publics dans les pays de l'OCDE : l'eau, la gestion des déchets et les transports collectifs* ; Kessides (2004), *Reforming infrastructure. Privatisation, regulation and competition* ; et OCDE (2006), *Concessions*.

transparents et imputables<sup>20</sup>. Les principes d'une réglementation de qualité sont notamment les suivants : elle doit i) répondre à des objectifs clairement définis et être efficace pour la réalisation de ces objectifs, ii) reposer sur un fondement juridique et empirique rationnel, iii) procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu à la fois de la répartition des effets dans l'ensemble de la collectivité et de l'impact économique, environnemental et social, iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché, v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs, vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs, vii) être cohérente avec les autres réglementations et politiques, et viii) être compatible autant que possible avec les

principes qui visent à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement au niveau national et international<sup>21</sup>.

Si son utilité n'a longtemps été reconnue que dans le cadre de la délégation des services au secteur privé, il est aujourd'hui largement admis qu'une réglementation de qualité est également essentielle pour garantir la transparence, l'efficacité et l'équité des services publics de l'eau gérés par l'État<sup>22</sup>. Ces 15 dernières années, de nombreux pays en développement ont mis en place des cadres réglementaires distincts pour leur secteur de l'eau. Comme le signale le *Panorama du secteur de l'eau* (voir le chapitre III), la plupart des pays d'Amérique latine et sept des 13 pays d'Afrique examinés se sont ainsi dotés d'organismes de régulation depuis les années 1990 (voir l'encadré 1.4 pour une présentation des éléments clés du cadre réglementaire de qualité du Chili).

#### Encadré 1.4. **L'expérience chilienne de la participation du secteur privé**

Trois facteurs principaux sont à l'origine du succès du Chili à améliorer l'efficacité de son système d'approvisionnement en eau et d'assainissement : l'état du secteur de l'eau avant son ouverture au secteur privé, la stabilité de la politique en matière d'eau et d'assainissement et un cadre réglementaire de qualité. Ce dernier a impliqué :

- une délimitation claire des rôles des différents organes en charge de la régulation et de la supervision du secteur, ces rôles étant eux-mêmes bien distincts des activités de fourniture de services ;
- une régulation axée sur l'efficacité de l'exploitation et l'investissement, notamment via une définition appropriée du niveau de service à l'échelon régional plutôt que communal pour profiter des économies d'échelle et de gamme ;
- la priorité accordée à la mise en place d'un accès au service durable et abordable (notamment par le biais d'un dispositif de subventions en faveur des populations défavorisées) ;
- un processus de suivi prévoyant l'inspection des opérateurs et de lourdes sanctions en cas d'infraction ;
- un mécanisme innovant pour traiter les différends survenant entre l'autorité de régulation et les opérateurs (en particulier au sujet de l'ajustement des tarifs), avec l'intervention de panels d'experts.

Source : Magaly Espinosa, « Superintendenta de Servicios Sanitarios », Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable, décembre 2008.

Ces évolutions ont fait surgir de nouvelles problématiques : i) comment accroître la transparence et la responsabilité des autorités de régulation afin d'asseoir leur crédibilité, en particulier dans un contexte de réformes structurelles récentes, de faibles capacités institutionnelles et d'importantes asymétries d'information ? ii) comment définir le champ d'action de la réglementation, ses relations avec les arrangements contractuels et l'élaboration des politiques de façon à préserver la flexibilité nécessaire au maintien d'engagements à long-terme dans un environnement en perpétuelle évolution ? iii) comment généraliser efficacement les fonctions de supervision et de régulation dans un secteur fragmenté, en particulier pour atteindre les petits fournisseurs et les gros consommateurs alors que les outils de régulation nationaux sont souvent mal adaptés aux activités décentralisées (voir encadré 1.5) ?

### Encadré 1.5. La régulation et les petits opérateurs

Les petits opérateurs privés, souvent informels, demeurent hors de portée des instruments réglementaires traditionnels. Néanmoins, et même si ces prestataires appréhendent bien la situation des consommateurs à faible revenu et s'y adaptent avec flexibilité, il convient de surveiller la qualité de l'eau qu'ils fournissent, ainsi que leurs comportements monopolistiques et les conséquences environnementales de leurs activités disparates.

Les petits prestataires prennent le relais des opérateurs principaux là où ceux-ci échouent à fournir en eau les segments les plus pauvres ou les plus isolés de la population. À l'heure actuelle, ces petits opérateurs évoluent aussi bien en zones rurales qu'urbaines. Ainsi, en Mauritanie, les petits opérateurs privés sont installés dans les villes modestes où une densité faible et des économies d'échelle limitées empêchent l'arrivée d'acteurs de plus grande envergure. Au début des années 90, le pays a fait office de pionnier en déléguant la prestation des services d'eau dans les communes de moins de 20 000 habitants. Aujourd'hui, 365 petites villes confient la fourniture des services d'eau à des prestataires privés indépendants. Au Mozambique, les petits opérateurs sont actifs en marge de la zone d'activités du prestataire principal, dans les zones périurbaines telles que la banlieue de Maputo. En Mauritanie, le problème qui se pose est de parvenir à professionnaliser les petits opérateurs privés, tandis qu'au Mozambique, l'enjeu est de réglementer les relations entre les fournisseurs formels et informels, ce qui soulève la question de la pérennité des petits opérateurs sur le long terme.

La régulation économique appliquée aux fournisseurs informels va rarement au-delà de l'octroi d'autorisations de captage et de l'immatriculation des camions-citernes. Bien souvent, lorsque des règles existent (telles qu'un plafonnement des prix), elles sont largement ignorées car le cadre réglementaire est à la fois mal appliqué et opaque. La mise en œuvre d'une réglementation applicable aux fournisseurs informels exige un arbitrage entre l'adoption de règles, leur applicabilité et la flexibilité du marché. Ainsi, l'interdiction d'une technologie peut provoquer la faillite de certains petits fournisseurs qui l'utilisaient, et donc priver leurs usagers de l'accès à l'eau si la compagnie des eaux principale n'est pas en mesure de prendre le relais à court terme. Dans un tel contexte, il est impératif d'évaluer les coûts et les bénéfices de différentes mesures de régulation, y compris leurs effets néfastes possibles et les stratégies de limitation/compensation disponibles.

Un suivi attentif des activités et des résultats peut permettre de mieux comprendre les mécanismes en jeu, et de redéfinir les politiques en s'appuyant sur des bases plus solides. Solliciter la participation des usagers via un système de gestion des réclamations peut également constituer une source importante d'informations ainsi qu'un puissant garde-fou. D'autre part, accorder une certaine forme de reconnaissance et de protection juridiques aux petits opérateurs privés peut renforcer leur accès au financement et les inciter à adopter une structure formelle. Cette démarche peut être compliquée lorsque les acteurs privés évoluent illégalement dans la zone de bail de l'entreprise principale et/ou lorsqu'ils courent le risque d'être expropriés faute de droits de propriété bien établis.

Source : Division de l'investissement de l'OCDE, d'après le document *Building Partnerships for Development* ; Franceys (2006), *Regulating Public and Private Partnerships for the Poor* ; Table ronde de l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique, Lusaka (2007).

### **Les éléments d'un partenariat multipartite**

En règle générale, les dispositifs contractuels avec le secteur privé courent sur le long terme et sont par conséquent peu susceptibles de couvrir tous les aspects de la relation complexe qu'entretiennent les secteurs privé et public. En outre, les pays en développement sont particulièrement sujets à des chocs qu'il est difficile d'anticiper dans un contrat, tels que les dévaluations monétaires. Dans le passé, de nombreux différends sont aussi nés de désaccords sur l'état réel des réseaux d'approvisionnement en eau et sur la qualité des données de référence. Aucun contrat ne peut être assez complet pour éliminer tout imprévu, mais il existe des mécanismes qui permettent de réduire l'incertitude ou au moins de traiter ses conséquences, dont :

- l'adoption de dispositifs contractuels sur objectifs, dont les objectifs sont définis en termes de progression des taux plutôt qu'en valeurs absolues, et la mise à jour des données de référence avant la prise d'effet du contrat (voir encadré 1.6) ;
- le suivi des performances assorti de mesures incitatives favorisant le respect des objectifs (telles qu'un système de pénalités et de récompenses, comme dans les cas du Chili, encadré 1.4, et du Sénégal, encadré 1.7) ;
- la définition de clauses et de mécanismes fixant le cadre des discussions en cas de litige, ainsi que des moyens officiels de règlement des différends (voir encadrés 1.4 et 1.7).

#### **Encadré 1.6. Mise en place d'un contrat de performance à Erevan**

Le bail signé en décembre 2005 par Veolia à Erevan (Arménie) concernant les services de l'eau est généralement considéré comme un contrat sur objectifs bien conçu, équilibré et respectueux de la plupart des normes internationales. Il a toutefois posé un certain nombre de défis typiques des difficultés susceptibles d'être rencontrées dans le secteur de l'eau. Tout d'abord, les données de référence ont évolué entre l'appel d'offres et la date d'entrée en vigueur du contrat : le salaire des employés locaux a par exemple augmenté de 35 % dans cet intervalle. De plus, il n'y avait pas de définition claire des données de l'année de référence utilisées pour les indicateurs de résultats, ce qui a entraîné un désaccord entre l'opérateur et la Commission de réglementation des services publics sur le type de données et la méthodologie à utiliser pour calculer l'indicateur de continuité du service. La mesure des indicateurs de résultats n'est pas non plus allée sans difficultés. En conséquence, l'OCDE a énoncé les deux recommandations suivantes :

- Toutes les données collectées au cours de l'appel d'offres et employées pour calculer les indicateurs clés du plan d'activité doivent être mises à jour avant la date d'entrée en vigueur du contrat, en particulier si un certain temps s'est écoulé entre cette date et la préparation de l'offre.
- En cas d'incertitudes ou de difficultés à obtenir des données fiables à l'entrée en vigueur du contrat, il est préférable de définir les objectifs de résultats annuels comme des pourcentages de progression (calculés à partir de niveaux de référence à définir) plutôt que sous forme de valeurs absolues (de manière à éviter de calculer une nouvelle valeur cible tous les ans) (cela vaut particulièrement pour l'indicateur de continuité du service).

Source : « Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA », *Case Study n° 1: Yerevan Water Supply Company Lease Contract*.

Le cadre juridique et institutionnel doit être établi de façon à faciliter l'exécution du contrat et le bon fonctionnement du partenariat. Dans tous les cas de figure, la bonne foi des parties et leur volonté de coopérer et de trouver des issues aux difficultés éventuelles sont essentielles. A cet égard, il peut être utile d'engager le dialogue dès la survenue d'un problème sans attendre l'escalade du conflit. Le cas du contrat d'affermage au Sénégal montre l'importance d'un modèle financier consensuel et de mécanismes qui constituent un fondement solide pour un dialogue permanent entre les parties prenantes (encadré 1.7). Une approche progressive de la participation du secteur privé, comme celle adoptée par le Chili<sup>23</sup> ou l'Arménie<sup>24</sup> par exemple, peut contribuer à renforcer la compréhension mutuelle entre les partenaires.

### Encadré 1.7. **Le contrat d'affermage de l'eau potable urbaine au Sénégal**

En 1995, la réforme du secteur de l'eau au Sénégal s'est traduite par l'établissement d'un partenariat tripartite entre l'État, la SONES (société publique propriétaire des installations) et la SDE (opérateur privé). La SONES est une entreprise publique en charge de la gestion des actifs, de l'investissement et du service de la dette, associée à l'État par un contrat de concession de 30 ans. La SDE est une société privée, sélectionnée par appel d'offres, qui a signé un contrat d'affermage sur objectifs avec la SONES et l'État, lequel définit les objectifs d'efficacité (par exemple concernant le volume d'eau non facturée, avec des pénalités associées) et spécifie les obligations d'investissement des deux parties.

Le succès du modèle sénégalais, qui a permis d'étendre la couverture de 2.8 millions d'usagers en 1995 à 5 millions aujourd'hui, est imputable à plusieurs facteurs, parmi lesquels un partage approprié des risques entre les partenaires, l'engagement des autorités publiques, l'autonomie de la SONES et un dialogue régulier entre les parties prenantes. En outre, la transparence et la responsabilité ont été assurées par divers mécanismes :

- Régulation au moyen d'un modèle financier du secteur commun à toutes les parties concernées.
- La SDE a passé un contrat sur objectifs, évalués selon 18 critères. Les progrès sont évalués tous les six mois, et les manquements entraînent des amendes.
- L'ensemble des informations techniques et financières du secteur est accessible à toutes les parties prenantes.
- La société civile participe à la réglementation du secteur.

Source : Agence française de développement et Mouhamed Fadel Ndaw, coordinateur du PEPAM, Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable, décembre 2008.

Les partenariats qui associent le secteur privé à la fourniture de services publics ne se résument pas à de simples relations bilatérales entre une autorité publique monolithique et un acteur privé. Ils font aussi intervenir les usagers et les populations, différents échelons de l'administration et des organismes publics, ainsi que divers acteurs privés.

Cette complexité est encore accentuée dans le cas de l'eau par la nature locale du service et la fragmentation institutionnelle. Dans de nombreux cas, la recherche d'un service public plus efficace, transparent et flexible a motivé une plus ample délégation de compétences aux collectivités territoriales. Dans les faits, la supervision de la gestion des

ressources en eau et de la fourniture des services est scindée horizontalement entre différents ministères, et verticalement entre autorités nationales, régionales et locales. Si les dispositifs institutionnels varient fortement selon les pays, une compréhension partagée des rôles et des responsabilités, notamment parmi les différents échelons administratifs, est une condition préalable à une coopération respectueuse. La mise en œuvre efficace des politiques au niveau local nécessite également que les responsabilités soient attribuées en fonction des capacités financières et humaines des différentes parties concernées, et que les mécanismes de coordination entre les différents échelons administratifs soient renforcés, au moyen par exemple d'instances consultatives et de comités interministériels, afin d'assurer la cohérence des politiques.

Dans de tels partenariats multipartites, la transparence et la responsabilité sont des éléments essentiels. Elles nécessitent un partage des informations entre les acteurs public et privé, ainsi que la mise en place d'un dialogue ouvert avec les populations et les collectivités de façon à mieux prendre en compte leurs attentes. Une participation éclairée de la société civile (usagers, collectivités et ONG) peut permettre de faciliter les missions de régulation et d'améliorer les mécanismes de responsabilité en permettant un meilleur flux d'information et une plus grande adéquation des services aux besoins. Les moyens employés pour impliquer les usagers varient selon les pays. Au Sénégal, cela passe par leur participation au conseil d'administration de la compagnie des eaux. En Zambie, les consommateurs siègent au conseil de l'agence de réglementation par l'intermédiaire d'un groupe de veille sur l'eau. Le Mexique a créé des conseils de citoyens sur l'eau. A Bangalore, les autorités ont développé un système de fiches à remplir par les citoyens, qui permet de faire remonter des informations qualitatives et quantitatives sur les lacunes dans la fourniture des services, mais aussi de mesurer le degré de sensibilisation aux droits et aux devoirs des citoyens.

Dans la plupart des pays, faire participer les usagers reste néanmoins difficile. Pour que cette participation soit efficace, les consommateurs doivent pouvoir se forger une opinion éclairée, ce qui suppose d'une part qu'ils aient accès à des informations pertinentes et d'autre part qu'ils soient capables de les analyser. Ils doivent, en outre, pouvoir se faire entendre et influencer la prise de décision. Il existe différents degrés de participation<sup>25</sup>, depuis une faible influence des citoyens sur l'élaboration des politiques jusqu'à la consultation et la participation active, en passant par l'information. Pour consolider les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens, il est nécessaire de les inscrire dans un cadre effectif qui inclut l'existence de droits juridiques, d'institutions responsables, ainsi que de mécanismes et de capacités d'évaluation.

Le tableau 1.6 récapitule les rôles des différents partenaires (secteur public, secteur privé, usagers et donneurs) tels que les définit le *Guide de l'OCDE pour l'action publique*.

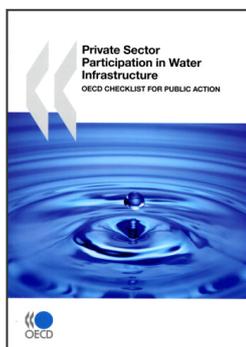
Tableau 1.6. **Rôles et responsabilités clés, d'après le Guide de l'OCDE pour l'action publique**

Pouvoirs publics (tous niveaux confondus) et organismes de régulation	Secteur privé	Usagers/ONG/collectivités	Donneurs/IFI
<i>Cadre politique</i>			
Créer un environnement favorable : cadres institutionnel, réglementaire et juridique. Construire, avec la participation des usagers, un consensus général sur la définition du niveau de service souhaité. Endosser la responsabilité de la politique globale et de la fixation des objectifs, notamment la cohérence entre les programmes de développement nationaux et les accords internationaux. Revoir et adapter les instruments d'action et les objectifs en fonction de l'évolution de la situation. Mettre en œuvre et faire appliquer le cadre d'action.	Respecter la qualité de service, les normes environnementales et les tarifs convenus. Respecter et soutenir l'action locale pour développer une réglementation idoine.	Défendre les intérêts des collectivités les plus faibles Représenter les usagers lors de l'adoption de réglementations, à l'occasion de dialogue entre les parties prenantes.	Contribuer à la coordination des efforts Promouvoir l'adoption de normes reconnues internationalement (telles que les conventions anti-corruption, les normes ISO et les principes de l'OIT).
<i>Operations</i>			
Élaboration des contrats et mise en œuvre des processus d'appels d'offres, dans le respect du cadre institutionnel et réglementaire. Responsabilité à l'égard des usagers. Protection des consommateurs. Représentation et implication des consommateurs dans le processus de prise de décisions réglementaires. Gestion des ressources locales en eau. Réglementation de la qualité de l'eau, réglementation environnementale et réglementation économique pour la supervision d'un marché monopolistique.	En vertu des contrats passés : fourniture du service et exploitation, planification technique, relation clientèle (y compris l'analyse des réclamations), collecte des paiements, entretien et développement des infrastructures, analyse du marché, évaluation de sites, enquêtes auprès des clients, cartographie des populations pauvres.	Construire des passerelles entre les fournisseurs formels et informels, les usagers et autres parties prenantes.	
<i>Développement des Capacités</i>			
Volonté et engagement politiques : lutte contre la corruption, objectifs en termes de service universel et de fourniture de services aux populations pauvres, engagement en faveur de la pérennité financière du secteur. Si un processus de décentralisation est en cours : répartition des rôles entre les organismes publics, délégation de responsabilités, renforcement des capacités en cohérence avec les responsabilités assignées et établissement de mécanismes de coordination. Créer des capacités et un espace de dialogue entre les différentes parties prenantes, incluant notamment les collectivités dans le débat sur le niveau de service, les choix technologiques ou encore les prix. Favoriser la confiance des consommateurs et le développement de leurs connaissances <i>via</i> des campagnes d'information.	Sensibiliser la population <i>via</i> une communication ciblée et participer à l'action locale. Proposer des technologies favorables aux pauvres et respectueuses de l'environnement.	Encourager le développement des associations d'usagers et le renforcement de leurs capacités (éventuellement en synergie avec des programmes publics). Sensibiliser le grand public aux questions d'hygiène, de conservation de l'eau, de pollution.	Appuyer le renforcement des capacités (des usagers, de l'administration, des professionnels du secteur), moyennant notamment le soutien à la conception des projets, le développement d'une meilleure compréhension des éléments clés d'un PPP, la promotion d'une implication éclairée de la société civile, l'assistance aux autorités de régulation et aux administrations pour l'établissement et l'ajustement des tarifs, ainsi que la facilitation de l'accès au financement.
<i>Supervision</i>			
Soutenir, en y contribuant, la collecte et le suivi d'informations sur le secteur. Superviser et appliquer les arrangements contractuels. Contrôler la conformité avec les normes, approuver la tarification ainsi que sa révision régulière et extraordinaire, collecter et diffuser les informations sur la qualité du service. Développer la sensibilisation des petits fournisseurs informels. Première instance de médiation en cas de différend.	Notifier les performances économiques, environnementales et sociales. Évaluer l'impact sur l'environnement et les conséquences pour les populations pauvres des choix technologiques, de la tarification et des investissements prévus.	Prendre part au suivi de la qualité des services et contribuer à la responsabilité des autorités officielles et des fournisseurs.	Recueillir et faire partager les expériences des différents pays.
<i>Financement</i>			
Organiser, planifier, chiffrer et formuler la politique tarifaire et le financement. Si nécessaire, les pouvoirs publics doivent accorder des subventions de façon régulière, transparente et ciblée. Contribuer au financement.	Obligations de financement définies par contrat. Favoriser la pérennité du secteur <i>via</i> une gestion efficace.	Devoir des usagers de payer pour les services dont ils bénéficient et de contribuer à l'entretien des réseaux d'eau.	Contribuer au financement, notamment en faisant appel à des mécanismes de limitation des risques permettant de mobiliser des fonds supplémentaires.

## Notes

1. OCDE (2006), *Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*.
2. Voir [www.oecd.org/eau](http://www.oecd.org/eau).
3. Kessides (2004), *Reforming infrastructure. Privatisation, regulation and competition*.
4. Semaine de l'Eau de la Banque mondiale (World Bank Water Week), 2007.
5. Banque mondiale (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*.
6. *Global Water Market 2008: Opportunities in scarcity and environmental regulation*, cité par Reuters.
7. OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*.
8. Winpenny (2003), *Financer l'eau pour tous – Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau*.
9. Ceux-ci sont estimés par la Banque africaine de développement (2006) entre 5 et 10 % (contre 17-25 % pour le secteur énergétique et 25-30 % pour les télécommunications).
10. D'après Hutton et Bartram (2008), les coûts d'entretien des réseaux existants nécessaires pour atteindre les OMD en matière d'eau et d'assainissement sont trois fois supérieurs aux dépenses qui devront être consacrées à l'extension de la couverture.
11. OCDE (2009).
12. Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, établi par la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États.
13. [www.unctad.org/iia](http://www.unctad.org/iia)
14. Le Comité de l'investissement de l'OCDE étudie actuellement des problématiques d'ordre plus général soulevées par les relations entre les réclamations relatives aux contrats et celles relatives aux traités et sur la pertinence des engagements internationaux non liés à des investissements dans l'interprétation des traités sur l'investissement.
15. Banque mondiale (2008), (Un)bundling Public-Private Partnership Contracts in the Water Sector: Competition in Auctions and Economies of Scale in Operation, World Bank Policy Research Working Paper.
16. D'après Guasch (2004), en Amérique latine, les renégociations ont concerné 75 % des contrats du secteur de l'eau (contre 10% pour l'électricité) et sont intervenues après 1.7 année en moyenne (contre 2.3 années pour l'électricité). Elles ont eu lieu à l'initiative de l'opérateur dans 66% des cas, et elles ont provoqué des retards (dans 70% des cas) et des réductions (dans 62% des cas) des investissements prévus initialement, des augmentations de tarif (62%) et une hausse du nombre de postes de dépenses admis pour le calcul de la compensation sur les prix (59%).
17. Des publications récentes ont toutefois souligné les déséconomies d'échelle associées aux systèmes étendus et le potentiel des modèles décentralisés qui réduisent les besoins en matière de transport de l'eau et qui peuvent être mieux adaptés aux nouveaux enjeux comme ceux liés au changement climatique (voir OCDE, 2009, *Les réseaux d'eau alternatifs : nouvelles options et implications pour les pouvoirs publics*).
18. Les pays ont opté pour différents schémas d'évaluation comparative. Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, la concurrence est suscitée entre sociétés opérant dans différentes régions via une récompense accordée à celles qui affichent les meilleures performances. Au Chili, l'encouragement de la concurrence fait appel à une société modèle (théorique). Aux Philippines et en Indonésie, les capitales (Manille et Jakarta) ont été divisées en deux secteurs attribués à des sociétés différentes, de façon à les mettre en concurrence directe et à pouvoir comparer leurs performances. Le Sénégal a adopté un autre système dans le cadre duquel le contrat prévoit le recours à 18 indicateurs d'évaluation de la performance de l'entreprise. En outre, tant l'entreprise propriétaire des installations que la société privée qui en assure l'exploitation ont des obligations d'investissement, ce qui permet une comparaison directe des coûts notifiés.
19. OCDE (2006), *Regulatory Reform : Experience from OECD Countries*.
20. OCDE (2006), *Document de référence, La réforme de la Réglementation dans les pays de l'OCDE*.
21. OCDE (1995), *Recommandation concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*.
22. Michael Rouse (2007), *Institutional governance and regulation of water services. The essential elements*.

23. Le Chili a d'abord externalisé de nombreuses activités avant de céder au secteur privé la majeure partie de sa participation au capital d'EMOS (aujourd'hui Aguas Andinas, la compagnie des eaux de Santiago) entre 1998 et 2001.
24. Le gouvernement arménien a dans un premier temps cherché à conclure un contrat de gestion de 4 ans pour les services de l'eau à Erevan, avant d'accorder un bail de 10 ans. Voir BAD (2008), Yerevan water supply. Going private gradually.
25. OCDE (2001), Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques.



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), « Définitions, tendances et concepts », dans *Private Sector Participation in Water Infrastructure : OECD Checklist for Public Action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264060319-3-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).