

Résumé

Ce rapport examine les mécanismes de financement innovants susceptibles d'aider à attirer de nouvelles ressources financières pour les services d'eau et d'assainissement (SEA). Il se focalise en particulier sur la mobilisation de financements remboursables fondés sur le marché (tels que les prêts, les obligations et les actions) comme moyen de combler l'insuffisance de financement pour la réalisation des OMD et autres objectifs cruciaux du secteur. Les rapports Camdessus et Gurría, publiés respectivement en 2003 et 2006, formulent un certain nombre de recommandations dans ce domaine. Le présent rapport examine dans quelle mesure ces recommandations ont été mises en œuvre et comment l'innovation financière pourrait devoir s'adapter à l'évolution rapide du contexte mondial et à la persistance de la crise économique et financière.

Pour les SEA il est difficile de mobiliser des financements remboursables fondés sur le marché en raison d'un grand nombre de contraintes désignées sous le terme d'inadéquations critiques. L'une des principales contraintes tient au fait que le secteur est souvent perçu par les apporteurs potentiels de financements remboursables fondés sur le marché (tels que banques, investisseurs institutionnels, fonds de capital-investissement, investisseurs en actions, sponsors de projets, etc.) comme un secteur « à haut risque et faible rentabilité » alors que ses fondamentaux économiques (demande relativement stable et à peu près à l'abri des récessions pour les services et les installations enterrées à longue durée de vie) le classeraient plutôt dans la catégorie « à risque faible et rentabilité faible mais régulière ».

Ce rapport examine comment des mécanismes de financement innovants peuvent aider à modifier cette perception en vue d'attirer des financements remboursables pour les investissements critiques. Il suppose que d'autres réformes peuvent être engagées en parallèle, en particulier dans les domaines de la gouvernance et de la tarification, pour assurer des flux de revenus solides de manière à réduire le risque et à permettre le remboursement des financements externes au fil du temps. D'autres rapports élaborés dans le cadre du Programme horizontal de l'OCDE sur l'eau ont traité de

ces réformes, et en particulier des réformes tarifaires (OCDE 2009d); c'est pourquoi elles ne seront pas examinées en détail ici.

Le rapport est assez étroitement ciblé sur le financement des SEA plutôt que sur le secteur de l'eau dans sa globalité, de manière à limiter le champ de l'examen et à procéder à une analyse plus approfondie des défis spécifiques auquel ce sous-secteur est confronté. Les innovations qui ont été (ou peuvent être) développées pour le financement de ces services pourraient être transférées à d'autres activités liées à l'eau telles que la gestion intégrée des ressources en eau ou la fourniture d'eau pour l'agriculture.

Enfin, le rapport examine l'expérience du développement d'instruments financiers innovants dans les pays de l'OCDE mais aussi dans les pays à revenu intermédiaire et les pays en développement, et étudie comment des expériences propres à un pays pourraient être utilement appliquées et développées dans d'autres pays. Il s'intéresse tout particulièrement au financement fourni aux détenteurs d'actifs et aux opérateurs des services d'eau (publics, privés ou collectifs) mais aussi, dans une certaine mesure, aux ménages eux-mêmes lorsque l'investissement est à leur charge (par exemple pour la construction de latrines).

Il importe de souligner d'emblée que les mécanismes de financement innovants examinés dans ce rapport ne sont pas la panacée, mais représentent seulement l'un des éléments qui peuvent permettre d'améliorer le financement des services d'eau et d'assainissement. Deux des facteurs qui font obstacle à leur utilisation sont les carences qui caractérisent souvent le cadre juridique et institutionnel, et l'insuffisance des flux de trésorerie pour couvrir les coûts. Par conséquent, cela pose des problèmes en ce sens que de nombreux projets dans le secteur de l'eau ne sont guère bancables et ne peuvent bénéficier que d'un accès très restreint à des financements remboursables fondés sur le marché. Et même si 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 requiert que certaines conditions soient réunies, à commencer par l'existence de marchés financiers et de capitaux locaux, ainsi que de capacités institutionnelles et humaines suffisantes pour gérer ces instruments. Or, si l'on rencontre généralement ces conditions dans les grandes économies émergentes, elles sont plus rares dans les pays les moins avancés, qui sont précisément ceux qui ont les plus gros besoins. Par conséquent, l'applicabilité des instruments évoqués ici doit être étudiée attentivement au cas par cas. Le recours à des instruments de financement innovants ne permet pas de faire l'économie des réformes clés qui sont nécessaires pour rendre le secteur dans son ensemble plus viable.

Sources de financement des SEA : combiner les 3T avec un financement remboursable

Comme indiqué dans OCDE (2009b), les trois sources fondamentales de revenus pour les SEA sont la tarification, les taxes et les transferts de l'aide publique au développement (APD) et autres formes de solidarité. Ces trois sources (habituellement appelées les 3T) constituent la base d'un recouvrement durable des coûts (RDC). Dans de nombreux pays, il existe un déficit de financement entre les coûts liés à la réalisation des objectifs prévus et les recettes provenant des 3T. Les flux de trésorerie futurs attendus des 3T peuvent constituer la base qui attirera les financements remboursables tels que les prêts, les obligations et les actions.

Si les revenus provenant des 3T peuvent *combler* le déficit de financement des SEA, le rôle du financement remboursable est *d'assurer le relais*. Le financement remboursable ne comble pas l'insuffisance de financement puisqu'il exige une contrepartie, c'est-à-dire un remboursement à une date future et une rémunération du capital sous la forme d'intérêts ou de dividendes. Les prestataires de SEA cherchent habituellement à mobiliser des financements remboursables pour financer des dépenses d'investissement liées à la réparation, au renouvellement ou à l'extension des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement tandis que les coûts de fonctionnement et d'entretien courant sont habituellement financés par une combinaison des 3T.

OCDE (2009a) a souligné l'importance de la planification financière stratégique (PFS) pour définir le dosage permettant d'atteindre les objectifs en matière d'eau et d'assainissement et d'exploiter l'effet de levier des sources de financement remboursables. Le présent rapport examine plus en détail comment mobiliser un financement remboursable, les innovations mises au point pour démultiplier cet effet de levier et comment celui-ci est susceptible d'être affecté par la crise financière, maintenant ou dans un avenir proche.

Ce rapport s'intéresse en particulier à la manière d'attirer dans le secteur des financements remboursables *fondés sur le marché*, c'est-à-dire des fonds communément dits privés (appellation quelque peu inexacte, comme nous l'expliquerons dans le rapport). Avant la crise financière, on attendait beaucoup de la disponibilité de ces fonds dans le secteur de l'eau. On était alors dans un contexte d'enthousiasme général pour une participation du secteur privé dans laquelle on voyait un moyen d'améliorer l'efficacité du secteur et d'obtenir des financements supplémentaires. Mais on avait négligé un point crucial, à savoir le fait que ces fonds privés devraient être remboursés et le capital rémunéré à une date future. En outre, la perception du risque attaché à un investissement particulier, qui est dictée par la perception de la solvabilité de cet investissement, affecte directement le coût du financement.

Un certain nombre d'inadéquations critiques ont limité les flux de financement remboursable pour les SEA

Au-delà des obstacles d'ordre général évoqués ci-avant – carences des dispositifs de gouvernance et de gestion et flux de trésorerie insuffisants pour couvrir les coûts –, il existe un certain nombre de facteurs plus spécifiques qui contribuent à freiner l'apport de financements remboursables dans le secteur de l'eau.

Contraintes d'accessibilité financière. Dans les pays en développement et dans certains pays de l'OCDE, il peut être difficile d'aller au-delà d'un certain seuil d'augmentation des tarifs (dans le but de couvrir les coûts) pour certains groupes de clients vulnérables (et les points de vue divergent sur la manière de définir et de mesurer ces seuils d'accessibilité).

Disponibilité limitée des fonds pour les opérateurs nationaux et les petits prestataires de services d'eau. Ces opérateurs doivent lever des fonds propres et se financer par l'emprunt sur les marchés de capitaux locaux, qui sont souvent insuffisamment développés pour que l'offre réponde à la demande de tels fonds.

Profil de risque et difficultés de gestion de certains risques. Comme indiqué dans OCDE (2009a), le secteur de l'eau cumule un certain nombre de risques caractéristiques des secteurs d'infrastructure, comme le risque commercial (principalement lié aux recettes), le risque contractuel, le risque de change, le risque non souverain et le risque d'ingérence politique (qui limite la capacité de fixer les tarifs sur la base d'une évaluation du déficit de financement à combler). Les investissements dans les zones défavorisées sont jugés particulièrement risqués en raison d'un taux de recouvrement présumé bas et de recettes limitées. Le risque de change est difficile à gérer à cause de l'asymétrie fondamentale entre le fait que les coûts et les recettes sont en monnaie locale alors que les financements sont habituellement disponibles en monnaie étrangère.

Insuffisance des fonds au niveau décentralisé. Dans de nombreux pays, la décentralisation des services d'infrastructure a créé des besoins en investissements considérables parmi les administrations et les services publics locaux, alors que ceux-ci n'ont qu'un accès limité au financement externe remboursable. De plus, la gestion financière est souvent faible au niveau local et la solvabilité des entités publiques locales tend à l'être également. Bien souvent, les institutions financières internationales (IFI) elles-mêmes ne sont pas autorisées à prêter aux niveaux sous-souverains ou les administrations centrales sont réticentes à les laisser emprunter, de crainte d'un gonflement incontrôlé de la dette nationale. Autre conséquence de la décentralisation, la taille de nombreux services publics de l'eau ne leur permet pas d'avoir accès à un financement remboursable fondé sur le marché car les coûts de transaction représenteraient un pourcentage élevé de toute émission potentielle.

Échéance courte des financements disponibles. Dans le secteur de l'eau, les investissements ont une longue durée de vie alors que la plupart des marchés de capitaux et des institutions, en particulier dans des pays en développement, n'offrent que des prêts à court terme. Leur disposition à offrir des échéances plus longues dépendra de leur perception du risque de l'investissement et de l'existence d'investisseurs désireux d'investir sur le long terme (comme les fonds de pension, par exemple).

Bilans sous-capitalisés. De nombreux services de l'eau (en particulier, les services publics lorsque les tarifs sont trop bas pour simplement couvrir les coûts de fonctionnement) se trouvent dans une situation financière difficile. Avec des niveaux d'endettement élevés comparés à leurs fonds propres, leur capacité de lever des fonds supplémentaires est limitée ou le coût des emprunts devient prohibitif.

Manque de compréhension des investisseurs et des prêteurs extérieurs. Les financiers ne sont pas très familiarisés avec le secteur de l'eau, qu'ils jugent souvent très politisé et « difficile » en raison du caractère politique de la fixation des tarifs et, dans certains cas, de la très vive résistance à la facturation des services de l'eau.

Manque de projets bancables. Conséquence de ces inadéquations critiques, les projets « bancables » (c'est-à-dire susceptibles d'être attractifs pour les financiers) sont rares dans le secteur de l'eau. Cela peut être dû également à la complexité de l'élaboration de structures financières capables à tout le moins d'atténuer certaines de ces asymétries à travers l'adoption d'instruments financiers innovants.

Le rôle de l'innovation pour attirer les financements remboursables fondés sur le marché

L'innovation financière peut grandement faciliter la démultiplication de l'effet de levier que les financements remboursables fondés sur le marché peuvent avoir sur le secteur de l'eau. Ce rapport passe en revue différents instruments financiers, évalue leur utilisation actuelle et leur potentiel pour le développement du secteur. Les principaux points de cette analyse sont résumés ci-dessous pour chaque type d'instrument étudié.

Un **financement mixte** consiste à combiner un *financement concessionnel* (dons ou prêts comportant un élément de don) et un *financement remboursable* pour appuyer un projet unique ou un programme global de prêts. Dans le secteur de l'eau, cela a été fait au niveau de projets spécifiques ou via la création de véhicules de financement dans le but d'associer diverses sources de financement (telles que la Facilité ACP-UE pour l'eau, différents véhicules relevant du Groupe de développement des infrastructures privées

(PIDG) ou de FINDETER en Colombie, qui réescompte les prêts des banques commerciales pour le développement d'infrastructures locales). Un financement mixte peut prendre des formes diverses, celle de dons consentis dans le cadre de l'APD sous la forme de bonifications d'intérêts, de financement d'amorçage pour des fonds renouvelables ou de contributions à la création de mécanismes de préparation de projets (c'est-à-dire d'un certain nombre d'innovations étudiées plus en détail dans les sections qui suivent). Les principaux objectifs d'un financement mixte sont d'attirer pour un projet donné des fonds qui autrement ne le seraient pas, tout en veillant à ce que les objectifs essentiels des politiques publiques, comme un accès et des services accrus pour les pauvres, soient atteints. Dans le secteur de l'eau, ces structures représentent un formidable potentiel, en particulier dans un contexte de crise financière, étant donné qu'un élément de subvention sera presque toujours requis.

La *microfinance* est apparu comme un moyen essentiel pour s'affranchir des contraintes de l'accessibilité financière aux services, en particulier pour les ménages et les petits prestataires de services d'eau des pays en développement. Jusqu'ici, son utilisation dans le secteur de l'eau a été limitée, du fait en partie d'un manque de sensibilisation et d'une compréhension limitée de leur secteur respectif par les professionnels de la microfinance et du secteur de l'eau. Le potentiel de développement rapide de la microfinance dans le secteur de l'eau a été toutefois quelque peu sapé par la crise actuelle, qui a réduit les flux financiers disponibles pour les institutions de microfinance (IMF) et les a incitées davantage à se concentrer sur leur cœur de marché, à savoir le financement d'activités génératrices de revenus. La crise a également accru la pauvreté, augmentant le besoin de produits de microfinancement. L'APD peut contribuer au développement de l'utilisation de la microfinance pour les SEA en offrant un financement d'amorçage pour les fonds renouvelables ou pour l'ensemble des institutions de microfinance. Les donateurs et les IFI peuvent aider à une sensibilisation aux produits de la microfinance à travers des activités de renforcement de capacités ou en associant la microfinance à d'autres types d'instruments de financement dans les projets qu'ils choisissent de soutenir.

L'aide basée sur les résultats (output-based aid, OBA) est un outil de financement innovant qui a la capacité de changer radicalement la manière dont des aides sont accordées pour un large éventail de biens et de services bénéficiant d'une aide publique. L'OBA est versée, sur la base de résultats effectifs et mesurables, aux prestataires de services qui sont donc plus incités à obtenir des résultats. Bien qu'un nombre croissant de projets pilotes adoptent les principes de l'OBA dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, l'approche doit encore être intégrée. Telle qu'appliquée actuellement, elle a une réputation de complexité et de coûts de transaction élevés, ce qui rendrait l'extension de ses mécanismes au niveau national difficile dans la plupart des cas, excepté pour des programmes plus vastes ne relevant pas nécessairement

des programmes OBA. Accroître l'utilisation de l'OBA peut imposer d'être plus explicite sur la nécessité d'un préfinancement qui pourrait être effectué en combinant les aides de l'OBA à l'accès à la microfinance, comme cela a été fait avec succès au Kenya dans une opération phare. Pour réduire les coûts de transaction, la mise en place de facilités d'OBA au niveau d'un pays est une autre piste qui pourrait être explorée plus avant, de façon que le choix des projets et des prestataires de services, mais aussi le suivi des contrats, puissent se faire dans le pays plutôt qu'à travers une institution internationale. Les principes de l'OBA peuvent également être adoptés dans la mise en œuvre de programmes publics, comme cela a été le cas en Inde à travers la Campagne d'assainissement total.

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

La constitution *de supports de financement groupé* peut être un moyen utile d'ouvrir l'accès au financement à un grand nombre d'emprunteurs relativement petits, en particulier avec l'utilisation combinée de garanties pour améliorer leur crédit. Ces groupements sont particulièrement bien adaptés au secteur décentralisé de l'eau dans lequel les opérateurs de petite et moyenne taille rencontrent des difficultés pour obtenir des financements sur leur propre mérite. Dans le secteur, la plupart ont été utilisés comme base pour l'émission d'obligations dans des pays dont les marchés financiers sont relativement matures. Là encore, des coûts de transaction élevés et des connaissances limitées peuvent expliquer partiellement que leur diffusion au-delà de ces marchés soit restée quelque peu limitée. Les donneurs et les IFI devraient accroître leurs efforts en vue de la création de telles structures ou aider à la définition d'environnements institutionnels conduisant, le cas échéant, à la constitution de supports de financement groupé. Cela peut supposer d'établir

directement ces structures de financement groupé (tels que fonds renouvelables, banques obligataires, etc.) ou d'encourager l'adoption d'une législation qui rende ces structures plus attractives (par exemple exemptions d'impôts pour les obligations émises par ces structures, comme cela se fait aux États-Unis, ou exigences de constitution de supports de financement groupé pour l'accès au financement public).

Depuis un certain temps, quelques IFI et donneurs, comme la BERD ou l'AFD, pratiquent avec succès le *prêt direct au niveau sous-souverain* sans qu'une garantie de l'administration centrale soit nécessaire. Toutefois, de nombreux autres donneurs et IFI n'ont pas été en mesure de prêter au niveau non souverain, soit parce que leurs statuts ne les y autorisent pas, soit parce qu'ils ne sont pas disposés à prendre un risque qu'ils ne pourront gérer de manière adéquate. En outre, dans un grand nombre de pays, les entités non souveraines soit sont trop faibles financièrement pour emprunter, soit n'ont pas la capacité de monter un projet bancable éligible à un financement par des donneurs. Les administrations centrales elles-mêmes ne sont pas nécessairement disposées à prêter directement aux administrations infranationales, en particulier lorsqu'elles ne sont pas en mesure de garder la maîtrise de la dette globale qui s'accumule au niveau national et qu'elles peuvent avoir à couvrir en dernier ressort en cas de défaillance, même si elles n'ont donné aucune garantie explicite. Les donneurs pourraient juger utile d'évaluer comment ils peuvent assouplir les exigences de garantie au niveau non souverain, pour préparer la voie aux prêts commerciaux à ces emprunteurs. Le fait de se fonder sur des accords de recettes avec les emprunteurs sous-souverains pour ouvrir des possibilités de hausse des tarifs ou d'interception des transferts de l'administration centrale peut donner aux prêteurs une sécurité suffisante sans que des garanties de l'administration centrale soient nécessaires. Ces types d'accords peuvent aider à introduire une discipline financière et à appuyer la mise en œuvre de réformes de la part des emprunteurs, dans la mesure où les donneurs et les IFI peuvent également fournir des ressources adéquates pour appuyer les processus de réforme au niveau local. Des prêts en monnaie locale peuvent également être un outil essentiel pour rendre ces prêts plus attractifs pour les administrations locales et les services publics des eaux. Enfin, les donneurs peuvent associer ces instruments de prêt à des garanties aux prêteurs commerciaux de manière à élargir le pool des financiers et des investisseurs intéressés à investir dans l'eau et l'assainissement au niveau local. Les prêts directs aux entités de niveau non souverain, comme les communes ou les services publics municipaux, peuvent aider ces emprunteurs à se créer des antécédents de crédit et leur donner accès à un éventail plus large d'investisseurs dont les banques commerciales et les investisseurs en actions.

Lever des fonds propres peut aider les compagnies des eaux à renforcer leurs bilans qui tendent souvent à être sous-capitalisés. Des modèles

intéressants ont été élaborés dans le secteur de l'eau (comme le Hyflux Water Trust à Singapour) pour mobiliser des fonds propres via les marchés financiers. Cette diversification permet de ne pas se limiter à mobiliser des fonds en provenance d'entreprises privées (dont la capacité d'apport de fonds propres est en tout état de cause limitée) et d'utiliser ces injections de fonds propres pour obtenir d'autres formes de financement des investissements. La mobilisation de fonds propres via les marchés de capitaux peut renforcer la discipline financière et améliorer la transparence, y compris pour les entreprises dont le capital est principalement détenu par l'État (dont un certain nombre de sociétés publiques des eaux au Brésil, qui sont des sociétés cotées). Lorsqu'il leur est demandé d'apporter des fonds propres pour faire face à une situation difficile, nombre de donneurs tendent à se montrer réticents car ces apports de fonds propres peuvent parfois être considérés comme une subvention implicite lorsque les rendements attendus sont très faibles. Toutefois, aussi longtemps que la discipline financière est maintenue, les apports de fonds propres peuvent renforcer le bilan et fournir une base saine pour l'obtention de formes supplémentaires de financement, comme les prêts et obligations. Dans ce cas, les IFI et les donneurs peuvent faire eux-mêmes ces injections de fonds, y compris en échangeant des titres de créance contre une prise de participation ou aider à l'élaboration de contrats de participation du secteur privé avec des apports de fonds propres (comme lors d'une transaction récente préparée par la SFI à Sainte-Lucie). Les apports de fonds propres peuvent constituer un instrument de financement attrayant, notamment dans les contextes où les risques peuvent être maîtrisés et où la prime de risque intégrée dans le rendement attendu ne débouche donc pas sur des hausses tarifaires qui rendent les services inabordables.

La notation peut contribuer à améliorer la transparence et faciliter l'accès des emprunteurs aux marchés de capitaux. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de notation des administrations municipales et des compagnies des eaux, bien que l'utilisation de ces notations soit restée limitée, en particulier sur les marchés qui sont trop petits pour l'élaboration d'une échelle de notation nationale et où la notation engendre des coûts qui ne se justifient pas. Toutefois, la crise financière a sapé la crédibilité des agences de notation. De façon plus générale, la fiabilité des notations a été remise en cause au vu des décalages temporels en matière d'information et du possible manque d'indépendance des agences de notation (problème de la relation mandant/mandataire). Les donneurs et les IFI peuvent intervenir dans l'élaboration de systèmes non officiels de notation, c'est-à-dire de systèmes reposant sur un exercice ponctuel, pour examiner la solvabilité de sociétés, et ils peuvent faire des recommandations sur les façons de l'améliorer. D'autres initiatives des donneurs en vue d'améliorer la transparence globale et la connaissance du secteur pour les financiers extérieurs pourraient être utiles à cet égard. Par exemple, le système de benchmarking IBNet élaboré par la Banque mondiale

pourrait être renforcé de manière à améliorer la fiabilité et la comparabilité de l'information produite. Au total, un grand nombre de données sont déjà collectées par différentes institutions. Les efforts entrepris, à l'initiative des donateurs, pour améliorer la qualité de l'information, accroître la coordination entre les sources et diffuser son existence pourraient avoir un impact positif sur l'image du secteur auprès des financiers extérieurs.

Enfin, les *facilités de préparation de projets* peuvent également aider à définir et préparer des projets bancables pour l'eau. Un petit nombre de facilités de ce type ont été mises en place au niveau international. Globalement, ces mécanismes ont accéléré la préparation de projets bancables et accru l'efficacité de la contribution des donateurs par la mise en commun de fonds pour l'aide à la préparation de projets. Ces facilités ont été particulièrement utiles dans des zones géographiques bien définies, comme l'Europe orientale ou les pays méditerranéens, où elles ont été mises en place pour accompagner des politiques bien définies. En Afrique sub-saharienne, elles peuvent être particulièrement utiles pour aider les pays ayant des capacités limitées de préparation de projets à élaborer des projets qui ne pourront attirer des financements remboursables que s'ils sont combinés à des modes de financement innovants mêlant subventions et prêts ou utilisant un système de garanties pour réduire le risque perçu. Dans le futur, les donateurs et les organisations internationales pourront aider au financement d'un plus grand nombre d'initiatives de ce type à définir de manière à préparer des projets qu'ils sont disposés à financer eux-mêmes ou à attirer un financement remboursable fondé sur le marché (sous réserve que les projets ainsi préparés puissent bénéficier de financements provenant de sources diverses). La mise en place de facilités de ce type au niveau national pourrait également être encouragée car elle peut réduire les coûts de transaction et s'inscrire plus facilement dans les mécanismes financiers nationaux présentés dans les sections précédentes. Au-delà de la mise en place de facilités de préparation des projets, l'expertise locale pour la préparation de projets, de leur conceptualisation jusqu'au stade de l'étude et de la mise en œuvre des réformes d'accompagnement, doit être renforcée.

Globalement, même s'il existe effectivement des outils innovants pour mobiliser des financements remboursables fondés sur le marché, ces outils ont été sous-utilisés dans le secteur de l'eau par rapport à d'autres secteurs d'infrastructure. Cela peut être dû à de nombreux facteurs. D'une part, la demande pour ces produits a été insuffisante en raison d'un manque de sensibilisation et de formation (ce qui signifie que la demande, même si elle existe, n'est pas exprimée) et de la disponibilité de financements bon marché accordés à des conditions de faveur. D'autre part, l'offre de financements remboursables fondés sur le marché a été également limitée parce que bien souvent les caractéristiques économiques du secteur ne conduisent pas à adopter l'innovation.

L'impact de la crise financière : des lueurs d'espoir au milieu de la tourmente financière ?

Dans le contexte actuel de crise financière, de nombreuses sources de financements remboursables (déjà peu nombreuses au départ) potentiellement disponibles pour le secteur de l'eau se sont taries et les innovations qui permettaient auparavant d'améliorer la notation d'une entité donnée (et donc de réduire le coût de ses emprunts) comme les garanties ou le financement groupé, ont très largement disparu. Aujourd'hui plus que jamais, le financement public a un rôle à jouer dans l'utilisation pour le secteur du levier du financement remboursable fondé sur le marché. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille déverser de l'argent public dans les projets relatifs à l'eau et à l'assainissement (même si c'est en partie ce que font certains États avec les plans de relance), mais plutôt mieux cibler l'utilisation des fonds publics pour actionner le levier du financement fondé sur le marché. En particulier, les institutions publiques ou privées pourraient utiliser plus efficacement l'élément subvention de l'OBA de manière à générer des financements remboursables supplémentaires.

Cependant, *le contexte général de l'après-crise pourrait être propice à l'allocation au secteur de davantage de financements fondés sur le marché*. D'une part, le goût pour le risque des capitaux privés a faibli et leur préférence ne va plus aux investissements à haut risque et rentabilité élevée, mais aux investissements offrant des flux de trésorerie moindres mais réguliers et garantis, ce qui est une caractéristique des compagnies des eaux bien gérées. Étant donné l'accent mis à maintes reprises sur la protection des ressources naturelles, l'intérêt stratégique à long terme de la préservation et de l'amélioration de l'accès à l'eau est de plus en plus reconnu. Enfin, la frontière entre secteur public et secteur privé est devenue floue et la controverse sur la PSP a quelque peu faibli, le dialogue portant davantage sur le niveau sectoriel et sur la reconnaissance de la nécessité de procéder à un certain nombre de réformes indépendamment de la propriété du capital. Dans ce contexte, un financement fondé sur le marché peut contribuer grandement à combler le déficit de financement dans le secteur de l'eau, pour les prestataires privés comme pour les prestataires publics.

Toutefois, *l'innovation financière n'éliminera pas la nécessité de réformer le secteur de l'eau*. OCDE (2009a) a souligné le fait que « l'apport de financements supplémentaires constitue une condition nécessaire mais pas suffisante pour atteindre les objectifs liés à l'eau, qu'il s'agisse de ceux fixés à l'échelle internationale, ou d'autres ». L'augmentation des flux de financement doit s'accompagner d'autres changements, comme l'amélioration de la gouvernance, la mise en place des cadres juridiques et réglementaires adéquats, la promotion de l'efficacité économique (notamment par des réformes tarifaires, mais pas seulement) et le soutien au renforcement des

capacités locales. Dans les pays en développement, en particulier, la réussite du processus nécessite souvent que les acteurs locaux se l'approprient et que l'on parvienne à surmonter les intérêts en place et les oppositions qui font fréquemment obstacle à la réforme.

L'exemple de Manila Water montre que, même en pleine crise financière, il est encore possible d'avoir accès à un financement en s'appuyant sur une situation financière et une base de recettes solides. Tant qu'il y a une volonté politique d'adopter les réformes nécessaires et d'augmenter les recettes tout en protégeant les clients les plus démunis (de manière à accroître les fonds propres et à minimiser le risque de défaillance de ces clients), les revenus des opérateurs des services d'eau et d'assainissement devraient être relativement réguliers et à l'abri des récessions. Sur le long terme, le secteur de l'eau ne sera en mesure d'attirer davantage de financements que si ces réformes peuvent réduire le risque inhérent au secteur. Si cet objectif est atteint, le secteur de l'eau pourrait alors attirer les investisseurs à long terme soucieux de la congruence leurs échéances.

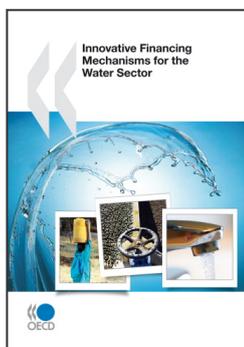
En outre, si l'innovation a un grand rôle à jouer, il importe de ne pas innover pour innover. Dans certains cas, l'innovation financière a ébranlé la viabilité à long terme des accords de financement au lieu de la renforcer, comme l'a montré la crise récente. À l'avenir, il est probable que l'on préférera les structures innovantes mais simples aux structures complexes dans lesquelles les risques effectifs ne peuvent être correctement déterminés, évalués et minimisés.

Réduire les coûts de transaction et améliorer la viabilité à long terme de ces financements sera également plus important que jamais. Étant donné que, dans la plupart des pays, le secteur de l'eau tend à être décentralisé, les instruments financiers qui ne peuvent être mobilisés qu'au niveau international sont inadéquats et trop chers. En fait, le coût élevé des transactions a été une contrainte majeure pour l'extension au niveau national des mécanismes financiers innovants lorsque ceux-ci ont été développés. Chaque fois qu'une IFI est impliquée dans la conception d'une structure de financement sur mesure, cette implication coûte cher et absorbe une bonne partie des maigres ressources des IFI, des donateurs et des États (qui auraient mieux à faire en se consacrant au règlement des grands dossiers).

La mise en place au niveau national d'institutions capables de canaliser les fonds (tant publics que privés) dans le secteur pour financer des projets relativement modestes au lieu de se focaliser sur un petit nombre de transactions phares au niveau international pourrait aider à la réalisation de ces objectifs sur le long terme. Ces facilités pourraient englober des fonds de développement canalisant l'aide basée sur les résultats vers les projets à fort potentiel d'amélioration de l'accès (comme la Honduras OBA facility), des mécanismes de garanties au niveau national (comme la LGUGC aux

Philippines), des facilités de financement groupé (comme le Fonds commun pour l'eau et l'assainissement du Tamil Nadu) ou des facilités de préparation de projets sur une longue période (et non pas sur une fenêtre de 2 à 3 ans, comme c'est le cas actuellement pour la plupart des facilités internationales de préparation de projets). Bien entendu, des coûts de transaction élevés (et de longues périodes de gestation) sont associés à la mise en place de ces facilités, mais les bénéfices peuvent être engrangés sur une période plus longue, par un plus grand nombre de bénéficiaires et éventuellement dans d'autres secteurs d'infrastructures ou pour d'autres investissements municipaux. Cette mise en place contribuerait également à l'harmonisation des procédures de prêt, ce qui permettrait de réduire les coûts de transaction au niveau des bénéficiaires.

Pour évaluer la capacité du secteur à attirer des financements remboursables fondés sur le marché, il sera important de collecter et d'actualiser ces informations de façon systématique. Actuellement, ces flux sont mal appréhendés et difficiles à suivre. La Base de données sur les projets de participation privée dans les infrastructures (PPI) de la Banque mondiale est plus généralement connue sous le nom de base de données sur les flux financiers privés, bien qu'elle ne saisisse que les investissements privés effectués dans le cadre de contrats du secteur privé. Il sera donc important de collecter des données sur les financements privés mobilisés via l'utilisation ciblée de fonds publics pour pouvoir mesurer de manière adéquate l'effet de levier de modes de financement alternatifs. Cette tâche colossale mais d'une importance cruciale pourrait être entreprise par des institutions internationales ou des entités privées, soucieuses d'accroître la transparence dans le secteur des SEA de manière à susciter un plus vif intérêt des bailleurs de financements remboursables fondés sur le marché.



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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264083684-3-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. 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.