



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

analyses N° 01/2003 | ENTREPRISES ET BIENS PUBLICS

(ex-Les notes de l'Iddri n°2)

Eau : encadrer les partenariats public-privé

Thierry Giordano, coord. (Iddri)

Les notes de l'Iddri

Eau : encadrer les partenariats public-privé

Coordination

Thierry Giordano

avec la contribution de

Elie Cohen, Damien Conaré, Janique Etienne,
Pierre-Noël Giraud, Alain Henry, Augustin Maria,
Joël Ruet, Henri Smets, Marie-Hélène Zerah

© Iddri, 2003.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie - 75116 Paris - France
Téléphone : 01 53 70 22 35 - iddri@iddri.org - www.iddri.org

Mise en pages : Offset 2000. Montpellier.

Sommaire

Avant-propos	5
Infrastructures urbaines de l'eau en Inde : quels enjeux ?	9
<i>Pierre-Noël Giraud, Augustin Maria, Joël Ruet, Marie-Hélène Zerah</i>	
Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles	19
<i>Janique Etienne, Alain Henry</i>	
Vers une autorité mondiale de l'eau ?	29
<i>Damien Conaré, avec la contribution de : Elie Cohen et Henri Smets</i>	
Bibliographie	41
Notes	43

Avant-propos

La communauté internationale s'est fixé un objectif ambitieux : réduire de moitié d'ici 2015 la proportion des individus sans accès à l'eau potable et aux services d'assainissement. Un véritable défi qui nécessite notamment de mettre en œuvre des transferts de technologies et de mobiliser des financements internationaux.

En outre, définir l'accès à l'eau comme un droit fondamental, au même titre que le droit à la santé ou à l'éducation, suppose une forme de solidarité par la mutualisation des charges financières au sein de la collectivité internationale. Dans la mesure où ce droit a été reconnu comme tel en décembre 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, il reste à définir les modalités de cette responsabilité collective globale.

Le Forum mondial de l'eau de Kyoto, qui se tient en mars 2003, présente en filigrane plusieurs propositions pour assurer cette responsabilité collective, en particulier la mobilisation des investissements du secteur privé. Actuellement, dans les zones urbaines des pays en développement, le partenariat public-privé est jugé comme un moyen privilégié d'attirer ces investissements. Le principe est que la collectivité publique internationale offre aux

opérateurs privés une garantie de couverture des risques (politique, change, etc.).

Mais ces mécanismes économiques de sécurisation des investissements privés au moyen de partenariats public-privé demeurent des démarches de type volontaire, encore largement décentralisées et, dans le cas de systèmes de gestion déléguée, présentent un fort déséquilibre de compétence entre l'autorité publique locale et la multinationale gestionnaire du réseau. De surcroît, le champ d'application de ces partenariats est limité aux zones urbaines où la solvabilité des usagers est suffisamment élevée pour garantir la rentabilité économique du projet.

En prenant acte de la nature imparfaite de ces démarches, il conviendrait de progresser en établissant un cadre multilatéral de responsabilité pour gérer et garantir le droit d'accès à l'eau. Il est possible, par exemple, d'imaginer un processus institutionnel qui, partant de ces initiatives volontaires et décentralisées, leur fournirait un cadre de cohérence à l'échelle internationale.

Après deux études de cas, en Inde et en Afrique, nous évoquerons l'idée de créer une autorité de régulation multilatérale, une forme d'« autorité mondiale de l'eau », pour encadrer ces partenariats public-privé.

En Inde, les auteurs soulignent qu'il est important d'analyser les questions d'ordre institutionnel et technique, qui se posent en amont de l'intervention du secteur privé et conditionnent bien souvent sa possibilité même. Il s'agit de la capacité des agences publiques à créer un environnement institutionnel clair et de celle des opérateurs privés à proposer des solutions techniques adaptées aux situations urbaines.

Une réforme du service public visant à faire évoluer les administrations chargées des services de l'eau en agences autonomes se comportant comme de véritables entreprises publiques pourrait créer les garanties requises par des partenariats public-privé. Par ailleurs, l'Etat et les bailleurs de fonds doivent s'attacher à favoriser la conception et la mise en œuvre de solutions techniques alternatives de réseaux, à moindre coût. Une telle démarche suppose une forte coordination entre les acteurs industriels, publics et privés, et les institutions représentant les usagers.

Pour l'Afrique, les auteurs procèdent à une relecture des idées reçues concernant l'accès à l'eau et aux services d'assainissement dans les quartiers défavorisés. Ils démontrent que les populations les plus pauvres ne sont pas toujours majoritairement reléguées à la périphérie des agglomérations ; que les ménages des quartiers défavorisés ne sont pas obligatoirement insolubles et que les branchements sociaux (ou une grille tarifaire progressive) ne permettent pas toujours d'améliorer l'accès à l'eau des plus pauvres.

Face à une situation plus complexe qu'on ne l'imagine *a priori*, il convient de créer de nouvelles formes d'engagement des acteurs publics et privés : adopter une démarche contractuelle pour inciter à desservir les pauvres, diversifier l'offre de service pour la rendre accessible à un plus grand nombre et, surtout, susciter l'implication accrue de différentes catégories d'acteurs (usagers, opérateurs privés locaux, etc.).

Ce type de modification des engagements des acteurs publics et privés, institué à l'échelle internationale, milite en faveur d'une autorité multilatérale de régulation de l'eau. Cette autorité disposerait d'un pouvoir de sanction et, notamment en garantissant la transparence des procédures contractuelles, pourrait répondre à deux objectifs :

- ▀ réduire les déséquilibres de compétence et d'information qui existent entre une autorité locale délégante d'un pays en développement et la multinationale de l'eau à qui le service sera délégué ;
- ▀ assurer au secteur privé un cadre d'action financier qui lui permette de proposer ses services, à un prix abordable, aux collectivités locales des PED, grâce à une moindre prise de risque.

Cette autorité aurait donc une double fonction, dans l'intérêt des deux parties : rassurer l'investisseur et protéger l'espace dans lequel il investit.

Elle répondrait à un impératif de coopération internationale pour gérer un bien commun : l'accès à l'eau et à l'assainissement. Cette autorité mondiale de l'eau constituerait alors un des éléments du dispositif de gouvernance mondiale en construction.

Laurence Tubiana

Infrastructures urbaines de l'eau en Inde : quels enjeux ?

Pierre-Noël Giraud, Augustin Maria, Marie-Hélène Zerah

*Centre d'économie industrielle,
Ecole nationale supérieure des Mines de Paris*

Joël Ruet

Centre de sciences humaines, Delhi, Inde

« *L'eau est l'un, sinon le problème majeur de développement dans le monde et il faut d'urgence mobiliser des moyens financiers considérables pour s'y attaquer* ». Tel est, exposé brièvement, le problème qui sera très probablement au centre des réflexions du troisième Forum mondial de l'eau organisé à Kyoto. On attend beaucoup des contributions annoncées sur le thème du financement des infrastructures urbaines de l'eau, et en particulier sur celui de l'amélioration des conditions financières de l'intervention du secteur privé.

Cependant, si des progrès dans cette direction sont indispensables, il est impossible d'ignorer que d'autres questions se posent en amont de l'intervention du secteur privé, qui conditionnent bien souvent sa possibilité même. Ces questions sont d'ordre institutionnel et technique.

Sur le plan institutionnel, il s'agit de la capacité des agences publiques chargées de l'eau et de l'assainissement à définir et à exécuter des plans cohérents d'amélioration des services. Cette capacité est une condition *sine qua non* pour créer un environnement institutionnel clair et donc permettre l'intervention du secteur privé.

Sur le plan technique, l'offre actuelle des entreprises privées du monde occidental n'est pas adaptée à de nom-

breuses situations urbaines des pays en développement (PED), notamment en raison de coûts trop élevés.

L'analyse du cas de l'Inde permet de dégager trois axes de réflexion.

- ▶ Une évolution du lien entre les administrations étatiques et municipales, d'une part, et les agences chargées des services de l'eau, d'autre part, est indispensable. Elle doit transformer les agences en entités autonomes se comportant, dans le cadre d'objectifs politiquement définis, comme de véritables entreprises publiques chargées de gérer les moyens d'atteindre les objectifs. Seule cette autonomisation pourra créer les garanties requises pour des partenariats public-privé (PPP).
- ▶ Un abaissement des coûts techniques est nécessaire et possible. Il peut être obtenu notamment par une gestion intégrée du cycle de l'eau, par la différenciation des usages de l'eau (potable, à usage domestique non potable, à usage industriel, etc.) et des niveaux de traitement requis, et par l'industrialisation confiée à des firmes locales des procédés techniques complémentaires aux grands réseaux centralisés.
- ▶ Une coordination locale des agences avec les communautés d'usagers, le secteur privé informel, les ONG est requise pour pouvoir développer les solutions intensives en travail, lorsqu'elles existent.

L'Inde urbaine, un révélateur

Les villes indiennes offrent un terrain d'analyse privilégié pour comprendre les orientations en vue de remplir les engagements internationaux (réduire de moitié d'ici à 2015 la part de la population mondiale sans accès à l'eau potable et à l'assainissement). En effet, la demande y connaît une croissance rapide, mais les conditions naturelles et économiques sont telles que les marges de manœuvre pour répondre à cette demande sont extrêmement étroites.

Lors des dix dernières années, l'Inde a connu une forte croissance de son PIB, qui a évolué entre 5 % et 7 %, même s'il diminue maintenant. Regroupant environ 30 % de la population du pays, les villes indiennes contribuent déjà

pour plus de la moitié au PIB. Bien que le taux de croissance des populations urbaines se réduise, les phénomènes migratoires des régions rurales vers les villes – en particulier les villes moyennes – et l'accroissement naturel maintiennent une pression démographique soutenue. A ceci s'ajoutent une rareté des ressources en eau et un coût élevé de l'électricité, qui renchérissent le coût de l'approvisionnement.

L'Inde étant un Etat fédéral, la responsabilité des services de l'eau et de l'assainissement revient aux gouvernements des Etats. Ces gouvernements peuvent organiser la fourniture des services au sein des administrations publiques de l'Etat, par des services techniques municipaux ou par des agences autonomes spécialisées.

La qualité des services liés à l'eau et à l'assainissement dans les villes indiennes tend à se dégrader. Nombre des personnes officiellement desservies par les réseaux publics ne disposent pas en réalité d'eau potable de façon régulière et fiable. La qualité des eaux superficielles et souterraines est dégradée en raison du sous-développement de l'assainissement et des modes de gestion des déchets. Cependant, ces eaux tendent à être surexploitées en raison du développement anarchique des forages privés destinés à pallier les insuffisances du service public. Enfin, à ce jour, aucun projet de PPP d'envergure n'a été mis en place pour gérer ces réseaux, bien que le gouvernement central, dans le domaine de l'eau comme dans celui de l'électricité, s'y soit déclaré favorable. Les seuls cas de partenariat concernent la construction et la gestion de grandes stations d'épuration, un marché sur lequel les industriels indiens, comme les chinois, devraient pouvoir se passer bientôt de la coopération des firmes occidentales.

Des modifications institutionnelles nécessaires

L'analyse organisationnelle et institutionnelle des structures chargées de l'approvisionnement en eau dans plusieurs grandes villes du pays¹ ainsi que l'analyse de l'échec de deux projets de participation du secteur privé dans les villes de Pune et Bangalore permettent d'identifier les évolutions du cadre institutionnel local qui apparaissent comme des pré-

ables à la formation de partenariats viables, en particulier avec les opérateurs privés internationaux.

La stabilité politique est souvent évoquée comme une condition nécessaire au développement. Ce facteur est indéniable dans la réussite ou l'échec des PPP. En particulier, l'instabilité politique est le facteur de risque le plus important affectant les décisions d'investissement à long terme, par exemple pour les infrastructures urbaines. Mais ce n'est pas le seul élément et les facteurs structurels de l'organisation interne des agences comptent également pour beaucoup. L'eau est un sujet très politisé en Inde, comme ailleurs, et des débats aux issues incertaines ont contribué à l'échec des projets de gestion déléguée de Pune et Bangalore.

Cependant, si des changements de majorité ont coïncidé avec le blocage du projet de Pune, les fluctuations électorales ne peuvent pas être mises en cause dans le cas de Bangalore, où le projet est resté bloqué pendant une longue période sans changement de gouvernement. Les raisons principales de l'échec de ces deux projets se trouvent plutôt dans leur coût et dans l'absence de soutien de la part des agences locales chargées des services de l'eau (la Pune Municipal Corporation et le Bangalore Water Supply and Sewerage Board). C'est donc sur les modes d'organisation et de fonctionnement de ces agences qu'il faut se pencher pour tirer des leçons de ces cas.

De ce point de vue, l'étude des agences de quatre villes – Delhi, Calcutta, Chennai (anciennement Madras) et Bombay – fournit des enseignements intéressants. En effet, l'organisation des services liés à l'eau et à l'assainissement dans ces mégapoles présente des disparités qui influencent directement le fonctionnement de ces services.

Ces disparités proviennent en partie du niveau d'autonomie des organismes chargés des services par rapport à l'administration. Sur le plan juridique, les agences de Delhi et Chennai sont des *boards*, ce sont donc maintenant des entités séparées de l'administration avec une comptabilité distincte. Cependant, ces organismes fonctionnent encore comme des administrations pour fixer les objectifs et les méthodes d'évaluation : absence de délégation ou de décentralisation interne, intervention récurrente et non-

prévisible de la municipalité ou de l'Etat. A Calcutta, l'agence est en réalité un service technique de la municipalité (Calcutta Municipal Corporation) à qui sont fixés des objectifs uniquement quantitatifs – nombre de raccordements à l'eau – et qui entretient une relation étroite avec la sphère administrative.

Cela se traduit par des objectifs du type « plus de tuyaux neufs » au détriment d'une démarche de gestion par la demande ou même de simple gestion de la maintenance. Ce biais est amplifié par le fait que l'eau et l'assainissement sont regroupés avec les autres services municipaux au sein des *municipal corporations*. Les décisions qui ont trait à l'eau se trouvent donc soumises à une interaction permanente avec les choix à effectuer dans les autres domaines sous la responsabilité des municipalités, ce qui entraîne une instabilité paralysante.

A ce modèle d'agence administrative auquel n'échappent pas nécessairement les *boards*, comme celui de Delhi, on peut opposer le modèle du Chennai Municipal Water Supply and Sewerage Board, dont l'autonomie est accrue. Cette autonomie a incité l'agence à développer une approche plus fine de la demande et à lancer des projets de décentralisation technique (recyclage local de l'eau et des déchets) et de délégation de la gestion au secteur privé local. Ces projets s'expliquent aussi par la rareté de l'eau qui empêche *de facto* la desserte par un réseau centralisé. Cependant, ils confirment que, sous contrainte, une agence autonome est poussée à concevoir et à mettre en œuvre des solutions non-conventionnelles.

Une réforme du secteur public visant à faire évoluer des agences administratives techniques vers des agences autonomes munies d'un système d'information similaire à celui d'une entreprise suscite donc une motivation spontanée des agences pour déléguer et décentraliser. L'évolution institutionnelle et organisationnelle du secteur public apparaît donc non seulement comme un préalable, mais comme le moteur d'une gestion des services plus efficace, par l'attention portée aux besoins réels des usagers, par la mise en œuvre de technologies alternatives, enfin par une gestion déléguée, y compris à des entreprises privées.

Abaisser les coûts et promouvoir une gestion intégrée

Par comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est, où des PPP ont effectivement été mis en place, les revenus en Inde sont faibles et les ressources en eau limitées, ce qui demande de mettre en œuvre des solutions techniques à bas coûts. Des conceptions innovantes de réseaux mises en œuvre dans des projets pilotes – souvent impulsés par des ONG – permettent de réduire les coûts, de recycler l'eau et les déchets, de proposer des services de qualité différente, de mettre en place des cycles de réutilisation des « eaux grises », comprenant dans certains cas la recharge, après traitement approprié, des aquifères. Ces innovations – bien que techniquement simples – demandent toujours une prise de risques que des entreprises privées ne sont pour l'instant pas disposées à assumer.

Par ailleurs, dans le cas de l'Inde, la rareté des ressources confère une importance économique considérable aux politiques de préservation des ressources locales. Des études ont montré que le coût associé aux nombreux transferts d'importantes quantités d'eau – en particulier le coût énergétique – justifiait économiquement une politique de préservation des ressources souterraines, qui pourrait éviter ces transferts en puisant directement dans la nappe. Exploiter de telles pistes implique de développer dans les villes des politiques et des outils institutionnels de gestion intégrée du cycle de l'eau prenant nécessairement en compte le problème des déchets. Des évaluations même grossières des externalités engendrées par la dégradation de la qualité des eaux souterraines sur la santé montrent l'intérêt économique d'une gestion intégrée du cycle.

Or, bien que l'Inde ait développé depuis de nombreuses années une réflexion sur la gestion intégrée de l'eau dans des zones hydrographiques pertinentes – à l'échelle du bassin versant (*watersheds*) –, les projets qui ont vu le jour jusqu'ici concernent essentiellement des aménagements voués à l'irrigation. Parallèlement, en milieu urbain, les prélèvements individuels par forage dans les ressources souterraines (visant à compenser le manque de fiabilité du service public) ont pris des proportions considérables. Des efforts importants restent à fournir pour développer une gestion intégrée de la ressource à l'échelle des zones urbai-

nes. Cette démarche s'impose comme alternative à long terme aux transferts d'eau qui sont manifestement non-durables, tant sur le plan financier qu'environnemental. Une réelle politique de gestion intégrée de l'eau dans la ville, impliquant le développement du réseau d'assainissement, la maîtrise des déchets et, si nécessaire, une recharge artificielle des nappes souterraines, doit donc être développée si l'on espère fournir une eau à un prix acceptable aux populations les plus pauvres.

En résumé, et de manière très simplificatrice, on peut reprendre ici la périodisation des systèmes de l'eau proposée par Bernard Barraqué². En Europe, pendant la période « des aqueducs », on allait chercher de l'eau potable aussi loin que nécessaire. Puis après la Première Guerre mondiale a suivi la période « chimique » : l'eau est prélevée dans un fleuve en amont de la ville, traitée pour la rendre potable, distribuée à tous par des réseaux centralisés ; toutes les eaux usées sont retraitées de la même manière, puis rejetées dans le fleuve. C'est ce second type de système que maîtrisent parfaitement les grands fontainiers et que, pour l'essentiel, ils proposent aux PED. Or, pour Barraqué, même dans les pays riches, et *a fortiori* dans les PED comme l'Inde où l'eau est souvent rare, le temps est venu d'un troisième type de système : le système « écologique » de gestion intégrée et différenciée de la ressource.

En la matière, en Inde comme dans d'autres PED, on en reste trop souvent aux projets pilotes. Les techniques sont généralement disponibles, mais un nouveau métier apparaît indispensable : celui de concepteur-assembleur de solutions adaptées à chaque situation, qui n'est pour l'instant développé par personne. Par ailleurs, ces techniques doivent être industrialisées. Le secteur privé des pays développés pourrait et devrait contribuer tant au développement des techniques qu'à l'émergence d'assembleurs. Toutefois, ces domaines sont encore trop peu explorés par le partenariat public-privé. Quoiqu'il advienne, pour diminuer suffisamment le coût de ces systèmes techniques adaptés, leur industrialisation devra être principalement le fait de firmes locales.

L'Etat et les bailleurs de fonds internationaux doivent donc s'attacher à favoriser la conception et la mise en

œuvre de ces systèmes « de troisième type », ainsi que le développement d'un tissu industriel et commercial local capable de les offrir, tout autant qu'à modifier les modèles monolithiques des agences publiques. Si les administrations restent soumises à des interventions politiques permanentes, ces agences n'auront jamais intérêt à développer des solutions alternatives, ni une gestion intégrée des ressources.

Une coordination avec les acteurs locaux

Tout ce qui vient d'être dit concerne les services de l'eau aux populations urbaines dans leur ensemble. Les quartiers les plus pauvres, dont la disparition n'est pas prévisible dans les décennies à venir, poseront longtemps des problèmes spécifiques. Toutefois, l'Inde, et les PED en général, est riche de ses pauvres. Par nécessité, les pauvres mettent en place ou favorisent la mise en place de structures alternatives à l'approvisionnement public défaillant. Ces mécanismes, liés aux ONG et au secteur informel, créent une richesse économique qui n'exige plus d'intrant capitaliste (infrastructure et énergie) comme le système classique de « tuyaux », mais des modèles intensifs en travail, plus adaptés à certaines populations. Les villes indiennes comptent 30 % de « pauvres », pour lesquels ces modes de gestion peuvent être adoptés sous certaines conditions. Les favoriser et les soutenir engendrerait des économies de capital tout en assurant des économies de coûts de fonctionnement pour les agences ou pour l'entreprise privée impliquée dans un PPP.

En effet, les entreprises ont, elles aussi, intérêt à soutenir ces solutions dans des zones où l'exploitation n'est pas rentable mais où l'enjeu social est fort. Pour cette raison, dès la négociation d'un PPP classique de type gestion déléguée, il faut réfléchir à cette dimension du problème. Or, les premiers contrats de délégation ne permettaient pas de mettre en œuvre facilement ce type de solutions. L'échec du projet de gestion déléguée de Pune tient en partie à ce que le problème avait été négligé, ce dont s'est emparée l'opposition politique au projet.

Pour développer des pistes innovantes tant sur le plan de l'organisation que de la technique, il faut souligner l'importance de la coordination entre les acteurs industriels, publics et privés et entre les institutions formelles et informelles représentant les usagers, des habitants des bidonvilles aux industriels, grands consommateurs et pollueurs, en passant par les classes moyennes émergentes. Mais, répétons-le, cette coordination indispensable pour faire émerger des solutions techniques à bas coût et cependant davantage protectrices de l'environnement, suppose au préalable, au moins en Inde, une profonde réforme des institutions publiques chargées des services liés à l'eau.

Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles*

Janique Etienne et Alain Henry
Agence française de développement

La desserte en eau des zones rurales ou des quartiers urbains pauvres paraît relativement simple : il s'agit d'apporter de l'eau potable (un bien unique), en service individuel ou collectif (forage ou borne-fontaine), à un prix « acceptable », celui-ci s'établissant par un optimum entre valeur du service, coût de réalisation et capacité économique des usagers.

Pourtant, il faut régler une quantité considérable de choix pratiques, liés entre eux, et dont la solution dépend d'un accord collectif difficile à trouver, parfois provisoire, qui devra s'ajuster à l'expérience. Par exemple, sur un point d'eau collectif, les questions sont quasi infinies.

Les usagers vont-ils choisir l'eau traditionnelle ou le nouveau point d'eau collectif, selon le prix, le goût de l'eau, les files d'attente, la fatigue du transport, les conflits autour du point d'eau, etc. ?

Faudra-t-il faire payer l'eau en nature, au seau, sous forme de cotisation, les deux à la fois, au moyen de la dîme religieuse ? A quel prix ? Faut-il accepter de faire crédit ou

* Cet article contient des extraits de « Eau et assainissement : croyances, modes et modèles... », publié dans la revue *Afrique contemporaine*, n° 205, printemps 2003.

de fournir l'eau gratuitement à certains ? Quelle contrainte exercer sur ceux qui ne payent pas ?

Si le paiement se fait « au seau », comment choisir un fontainier pour collecter les paiements ? Comment contrôler la régularité de son service ?

Qui aura autorité pour l'entretien et le fonctionnement, sachant que les règles traditionnelles ne prévoient rien d'adapté (au Sahel, les puits traditionnels ne sont ni privés ni publics, mais relèvent d'un droit singulier dans lequel le constructeur du puits bénéficie de certaines priorités) ?

Toutes ces questions soulèvent beaucoup de discussions, parfois conflictuelles. Les solutions techniques possibles sont nombreuses. Elles demandent toutefois de remettre en cause certaines habitudes, de contrôler les jeux d'intérêt qui émergent autour du projet, etc. Surtout, il convient d'aider les usagers à prévoir les problèmes et à faire émerger leurs choix propres.

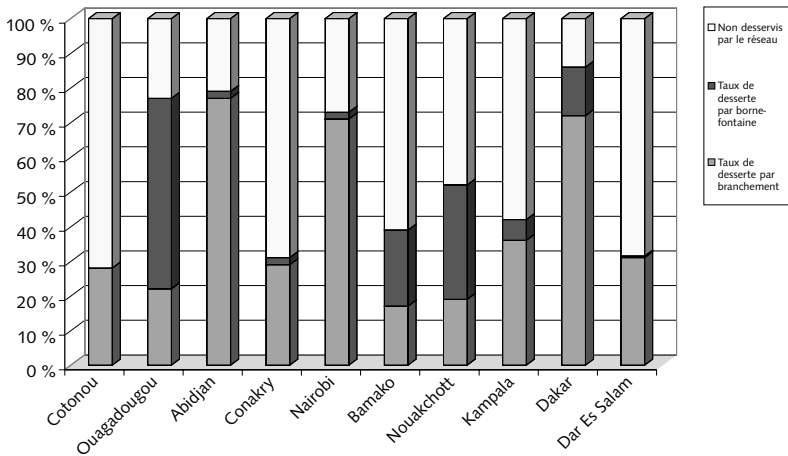
Quelques idées reçues

Dans le domaine de l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers défavorisés des villes des pays en développement (PED), il est possible de procéder à une relecture de certaines idées reçues.

« Les pauvres sont concentrés dans les zones périphériques des grandes agglomérations »

Quartiers « périurbains », « défavorisés », « bidonvilles ». Autant de termes qui, lorsqu'ils sont utilisés par les acteurs des services urbains, font implicitement référence à un déficit des services liés à l'eau, l'électricité, l'assainissement, etc. Pour autant, de telles formules, souvent imprécises quant à la nature de ces quartiers, pourraient laisser croire que ceux-ci sont en marge de l'agglomération, par leur taille comme par leur localisation. L'examen des taux de desserte en eau de nombreuses capitales africaines montre pourtant que de tels quartiers accueillent souvent plus de 50 % de la population (voir graphique).

Taux de desserte en eau dans les villes africaines



Source : Janique Etienne, « Eau, assainissement : croyances, modes et modèles... ».

Ils ne sont donc en rien « marginaux », mais constituent la ville dans son développement actuel. Les quartiers périurbains ou semi-urbains correspondent aux zones de transition entre le monde rural et le monde urbain et sont en général situés à la périphérie des villes. Mais des poches de pauvreté peuvent également exister au cœur historique de la cité ou être intégrées aux quartiers résidentiels. Les géographes et les urbanistes font une distinction, en fonction du mode d'occupation du sol, entre des quartiers « spontanés » (pouvant être régularisés) et des quartiers « illégaux » (absence de titres fonciers ou de permis d'occuper, présence de squatters, titres de propriété issus du seul droit traditionnel, etc.). La nature de l'habitat permet également d'opposer les « bidonvilles » aux « quartiers insalubres ».

De telles distinctions ont un impact sur la demande en eau des ménages : la corrélation reste forte entre le statut des occupants et la volonté d'investir dans un meilleur accès aux services. Par exemple, un ménage susceptible d'être « déplacé » n'investira pas massivement pour raccorder son domicile au réseau d'adduction.

Les zones d'occupation illégale sont souvent volontairement ignorées par les autorités ou ne sont pas prises en compte par les exploitants de réseau. A Abidjan par exem-

ple, 70 % de la population qui n'est pas desservie par le réseau d'adduction d'eau est installée dans des quartiers illégaux et n'a pas accès aux branchements sociaux, réservés aux propriétaires fonciers.

« Les ménages des quartiers défavorisés ne sont pas solvables »

L'insolvabilité des ménages des quartiers défavorisés est une idée très répandue. C'est généralement avec cet argument que des investissements se trouvent différés dans des quartiers où les besoins restent pourtant parmi les plus criants. Pourtant, dans d'autres régions, des expériences prouvent le contraire. A Port-au-Prince, par exemple, cette vision prévalait avant la mise en place d'un dispositif de gestion partagée entre sociétés d'eau et comités locaux, permettant de desservir 180 000 habitants des quartiers défavorisés. Or, ce nouveau système a permis de constater que le taux de recouvrement des factures d'eau, qui n'est que de 37 % sur l'ensemble de la capitale haïtienne, s'élève à plus de 80 % dans les bidonvilles !

De nombreuses études et travaux de recherche ont dénoncé les tarifs élevés pratiqués par le secteur informel, qui vient compenser sous diverses formes le déficit de services publics dans ces zones déshéritées. Ces tarifs peuvent en effet s'établir à plus de dix fois celui de la première tranche de consommation en période de pénurie. Ainsi, à Ouagadougou, durant les deux années de sécheresse de 1993 et 1994, la barrique de 200 litres a pu se vendre jusqu'à 1 000 francs CFA (soit le mètre cube d'eau potable à 5 000 francs CFA ou 100 francs français de l'époque !).

Il est devenu classique d'opposer dans l'économie informelle la difficulté des ménages et des individus à mobiliser des montants importants pour régler des factures bimensuelles ou trimestrielles à la capacité de déboursier de petites sommes au quotidien. La solvabilité des ménages renvoie en fait à deux facteurs : la nature de la demande et la volonté effective de payer pour un service donné. La première est généralement très hétérogène dans l'espace et dans le temps. Elle se module sur la possibilité ou non de s'approvisionner hors du réseau public d'adduction d'eau (à des puits traditionnels ou modernes, grâce à des forages privés, des sources, des citernes d'eau pluviale, etc.), ainsi

qu'en fonction des variations saisonnières (certaines des solutions alternatives disparaissant en saison sèche). Elle varie aussi, bien entendu, en fonction des caractéristiques sociales et économiques des ménages.

« Les branchements sociaux et une grille tarifaire progressive permettent d'améliorer sensiblement l'accès à l'eau des plus pauvres »

Les sociétés publiques ou privées disposent d'un nombre, encore limité, d'outils pour favoriser l'augmentation du taux de desserte par branchement, en particulier dans les zones les plus défavorisées : dans le cas des branchements dits « sociaux », le raccordement des particuliers au réseau d'adduction d'eau est alors fortement ou totalement subventionné. Ces systèmes s'accompagnent d'une tarification par tranche, la première tranche (classiquement 6 à 10 m³) bénéficiant elle aussi d'une forte subvention.

Or, malgré des taux de desserte relativement faibles, les délégataires du service de l'eau ont parfois constaté que les demandes effectives de branchement pouvaient être largement inférieures à leurs attentes. Il y a plusieurs explications à cela : tout d'abord, l'accès aux branchements sociaux étant souvent conditionné à un titre de propriété en bonne et due forme, toute une partie de la population s'en trouve exclue. En outre, on exige parfois un bulletin de salaire pour délivrer l'eau à l'usager, même dans les quartiers où les activités du secteur informel fournissent la grande majorité des revenus. Enfin, la demande étant considérée d'avance comme acquise, les campagnes d'information et la connaissance des demandes des usagers sont souvent très réduites.

C'est ainsi qu'un programme d'adduction d'eau en Guinée a souffert, en 1999, d'un important retard dans la cadence d'installation des branchements neufs (s'élevant seulement à 22 % des objectifs). Un certain rattrapage a eu lieu par la suite, grâce à de meilleures conditions financières offertes aux usagers mais, simultanément, le nombre de branchements inactifs (coupés) a progressé pour se situer autour de 27 %. L'absence d'une politique commerciale tenant compte des réalités sociales semble être à l'origine de cette situation. Une facturation mensuelle (et

non pas bimensuelle), notamment, aurait pu contribuer à réduire le montant des impayés en étant mieux adaptée aux revenus des ménages.

Il est reconnu aujourd'hui que des structures tarifaires progressives ne bénéficient pas aux plus pauvres. Il est rare en effet dans ce milieu social qu'un compteur corresponde à une seule famille. Même lorsque les consommations unitaires demeurent très faibles (de 20 à 60 litres par personne et par jour), le volume facturé représentant celles de trois ou quatre familles dépassera rapidement le niveau de la tranche sociale concernée. Il en va de même dans le cas d'une revente de l'eau aux voisins, le propriétaire du compteur reportant alors le coût de la consommation excessive sur des acheteurs qui n'ont pas, contrairement à lui, d'accès au réseau ! Tous ces paradoxes, identifiés dès 1992 par Whittington et Dale, sont encore très sensibles aujourd'hui.

De nouvelles réflexions

C'est pourquoi, face à la complexité du tissu urbain et de l'environnement socio-économique, culturel et politique des PED, les réflexions portent aujourd'hui sur de nouvelles formes d'engagement des acteurs publics et privés, à l'échelle internationale aussi bien que locale.

Inciter à desservir les pauvres par un engagement contractuel

Les conditions d'accès ou autres générant des coûts élevés, le type et le contenu du contrat d'adduction d'eau peuvent inciter ou au contraire décourager l'opérateur à raccorder les ménages à faibles revenus.

Dans le cas d'un contrat de simple gestion du service public, l'opérateur privé n'étant pas rémunéré proportionnellement aux ventes, l'incitation à desservir de nouveaux clients demeure faible. En revanche, lorsque l'opérateur perçoit les recettes de la vente de l'eau grâce à un contrat de concession, il a intérêt à étendre la desserte, sous réserve que ces recettes restent supérieures au coût du service. Le tarif social ne doit alors pas être trop bas. Sans incitation ou obligation contractuelle autre, l'opérateur

aura tendance, en cas de déficit de production, à privilégier la fourniture d'eau aux ménages des tranches tarifaires supérieures plutôt que d'étendre le réseau aux petits consommateurs.

Afin de mieux desservir les pauvres, les objectifs d'augmentation de la desserte peuvent aussi définir une hiérarchie de priorités géographiques, échelonnées dans le temps. Mais de telles mesures demeurent inefficaces si les zones à desservir se réduisent à des poches de très petite taille au milieu de quartiers plus aisés ou lorsque les objectifs fixés sont si modestes qu'un opérateur privé conservera de ce fait la possibilité d'ignorer les ménages les plus pauvres.

Diversifier l'offre de service pour la rendre accessible à davantage d'utilisateurs

Dans certains cas, les contraintes à l'extension de la desserte peuvent être levées par la diversification de l'offre de service. Ainsi, certains opérateurs ont revu leur offre technique et les modalités de gestion correspondantes avec des solutions diversifiées : la borne-fontaine payante ; la vente d'eau « en gros » à un groupement d'utilisateurs, à une association de résidents ou à un opérateur privé se chargeant de la refacturation et de l'entretien du réseau tertiaire ; des branchements « condominaux », avec des canalisations de faible diamètre dans chaque concession familiale ou encore des branchements à faible pression.

En fait, une multitude de combinaisons sont possibles, dont certaines nécessitent de repenser les normes de construction des systèmes (des standards minimums restent à définir) et le monopole de la société nationale afin de permettre l'intervention d'autres types d'opérateurs. La définition des offres de service devrait alors reposer sur la demande des utilisateurs.

Réviser les standards de construction des systèmes à l'échelle d'un pays risquant cependant d'être une entreprise laborieuse, on pourrait imaginer également, à la demande des autorités locales, d'alléger les normes de construction pour certaines régions, afin qu'elles puissent accéder plus rapidement aux services d'eau et d'assainissement.

Promouvoir des partenariats régulés

Au-delà des solutions techniques, l'amélioration rapide des conditions d'accès à l'eau dans les quartiers défavorisés passe aussi par l'implication accrue de différentes catégories d'acteurs.

Une démarche participative, réunissant l'ensemble des bénéficiaires, vise à faire émerger la demande des utilisateurs et à réduire les « résistances », inévitables face à tout nouveau projet. A force de débats éclairés, les usagers feront des choix optimaux. On postule donc que le résultat de la raison et de la bonne volonté commune suffira à organiser un service transparent et durable. Pareil raisonnement est pourtant très insuffisant : les moyens pratiques avec lesquels la communauté donne corps aux choix du groupe dépendent de la manière dont les intéressés conçoivent la vie en société, des façons dont ils donnent un sens aux situations sociales.

Une difficulté apparaît donc : concevoir l'organisation nouvelle du service à l'intérieur des logiques locales. Le plus souvent, l'organisation est implicitement pensée de l'extérieur à partir d'une vue générale, voire des conceptions étrangères de la vie en société.

Au-delà des démarches participatives, il paraît donc indispensable de chercher à bâtir des procédures modernes de gestion, qui soient cohérentes avec la culture politique des intéressés, avec la manière dont ils conçoivent leurs rapports sociaux.

Les petits opérateurs privés locaux et les associations d'usagers occupent, le plus souvent de manière informelle, des segments de marché qui ne sont pas couverts par l'opérateur principal mais pour lesquels il existe pourtant une demande solvable des ménages. Il peut s'agir de transporter l'eau jusqu'aux concessions particulières ou bien de l'extraire grâce à un forage privé pour la distribuer au voisinage. Les exemples d'une prise en charge de l'intégralité de l'exploitation et de la distribution par des associations ou des opérateurs privés sont nombreux dans les villes moyennes des PED, hors du périmètre couvert par la société d'eau locale. Tous ces cas témoignent de la capacité populaire à gérer des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, certes quelque peu simplifiés, la distribution

étant le plus souvent assurée sous un mode collectif, par bornes-fontaines. Le secteur privé local a ainsi la capacité d'assumer, à moindre coût, une partie des tâches de l'opérateur titulaire du contrat de délégation.

Ce sont de telles formes de partenariat entre sociétés d'adduction d'eau, autorités locales et petits opérateurs privés qui pourront permettre d'améliorer dans un proche avenir le niveau de desserte en eau dans les villes des PED. Mais leur généralisation nécessitera sans doute de sortir des modèles de délégation de gestion les plus conventionnels, ainsi que des critères usuels de conception des systèmes et des pratiques contractuelles les plus courantes. Elle passera par un renforcement de l'ingénierie sociale des projets et par des solutions institutionnelles propres à chaque contexte. Il s'agira alors de faire émerger « les bonnes pratiques », reproductibles à l'échelle d'espaces culturels et régionaux.

Vers une autorité mondiale de l'eau ?

Damien Conaré

Courrier de la planète

Avec la contribution de

Elie Cohen

Centre national de la recherche scientifique

Fondation nationale des sciences politiques

Henri Smets

Conseil européen du droit de l'environnement

On estime aujourd'hui que près de 1,5 milliard d'habitants de la planète (soit un sur quatre) n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 2,5 milliards ne sont pas raccordés à un réseau d'assainissement. Face à cette situation d'urgence sociale et sanitaire (plusieurs millions de personnes meurent chaque année de maladies véhiculées par l'eau), des engagements ont été pris par la communauté internationale. En septembre 2000, l'assemblée générale des Nations unies a formulé les « objectifs de développement du Millénaire », parmi lesquels figure la réduction de moitié de la proportion des personnes n'ayant pas accès à l'eau potable d'ici 2015.

Les objectifs du Millénaire pour l'approvisionnement en eau (% de la population)

Région	1990	2000	Extrapolation 2015	Objectif du Millénaire 2015	Observations <i>Objectif</i>
Afrique subsaharienne	53	57	+ 6,0	+ 21,5	<i>irréaliste</i>
Asie Est, Pacif.	71	76	+ 7,5	+ 12,0	<i>ambitieux</i>
Asie du Sud	72	85	+ 19,5	+ 7,5	<i>réaliste</i>
Amérique latine	82	86	+ 6,0	+ 7,0	<i>réaliste</i>
Moyen-Orient Afrique Nord	82	87	+ 7,5	+ 6,5	<i>réaliste</i>

Source : Unicef, 2002 (cité par H. Smets, 2003).

Cet objectif a été confirmé au Sommet mondial du développement durable à Johannesburg en 2002 et étendu à une réduction de moitié de la proportion des personnes sans accès à l'assainissement.

Une demande sans cesse croissante

Les perspectives de concentration urbaine sont très importantes. En 1950, seules trois villes dépassaient les dix millions d'habitants (New York, Tokyo et Londres) ; elles sont aujourd'hui 21, dont 17 dans les pays en développement (PED), et devraient être plus de 50 en 2025. Les zones urbaines pourraient ainsi absorber 90 % de l'augmentation de la population mondiale dans les cinquante prochaines années. Dès lors, la demande d'équipements en milieu urbain liés aux infrastructures d'eau et d'assainissement sera très forte et en constante augmentation.

Le niveau actuel d'investissement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est évalué à 80 milliards de dollars par an. Le Conseil mondial de l'eau a estimé que 100 milliards de dollars supplémentaires devaient être mobilisés chaque année pour atteindre les objectifs fixés.

En 2001, le volume total d'aide publique au développement (APD) des pays membres de l'OCDE était estimé à 51,4 milliards de dollars. Une augmentation rapide de ce volume, pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB des pays développés consacré à l'APD, ne suffirait pas, même si une part importante de ces ressources était dédiée au secteur de l'eau. Une croissance de l'aide est d'ailleurs relativement illusoire, le ratio moyen APD/PIB des pays de l'OCDE ayant chuté de 0,33 % à 0,22 % au cours des années 1990. Les besoins de financement pour les infrastructures liées à l'eau impliquent donc de recourir à des ressources complémentaires.

A cet effet, un certain nombre de principes ont été édictés au Forum mondial de l'eau de La Haye, en 2000 : développer des structures tarifaires qui assurent l'équilibre financier des investissements ; mettre en place des fonds

éthiques, du type « fonds bleus » (à l'instar des « fonds verts ») ; faciliter l'accès des pays pauvres aux financements destinés au secteur de l'eau ; utiliser les leviers créés par les programmes de remise de dette au profit du secteur de l'eau, etc.

Mais l'ampleur des enjeux implique de ne pas réduire à un simple énoncé de principes la volonté exprimée par la communauté internationale de mobiliser des ressources financières nouvelles.

Pourquoi réaliser des partenariats public-privé ?

En dehors des mécanismes de solidarité internationale qui ne seront pas évoqués ici (par exemple la mise en place d'une contribution volontaire internationale sur le mode du « centime par mètre cube »), le partenariat public-privé (PPP) – et plus précisément diverses formules de gestion déléguée des réseaux urbains existants – est considéré comme un moyen privilégié de mobiliser des ressources financières supplémentaires.¹

D'une façon générale, dans ce type de partenariat, le financement des investissements est réalisé par des sociétés de projet constituées pour vingt à trente ans. Elles sont chargées de la construction, l'exploitation et l'assistance technique. C'est donc pour ce double rôle d'investisseur et d'assistant technique que le secteur privé international est sollicité.

Certaines organisations non gouvernementales craignant une plus grande implication des opérateurs privés fustigent « la nouvelle oligarchie mondiale de l'eau ».² Notons toutefois que la gestion publique des services de l'eau et d'assainissement reste encore largement majoritaire dans le monde : moins de 10 % de la population mondiale desservie en eau potable l'est par des opérateurs privés. En outre, l'ouverture des marchés à ces derniers, même si elle permettait de desservir 500 millions d'habitants d'ici 2010 (hypothèse jugée maximaliste), ferait passer la part des populations urbaines desservies par les privés aux alentours de 15 %.

▼ Trois logiques contractuelles

D'une manière schématique, on peut distinguer trois modèles d'organisation régissant l'intervention du secteur privé dans le domaine de l'eau (Roche, 2001) :

- ▶ La privatisation avec agence indépendante de régulation : la collectivité locale renonce à la propriété des actifs. L'entreprise privée devient alors propriétaire des infrastructures, mais elle est contrôlée par une agence de régulation nationale (Office of Water Service en Grande-Bretagne et Public Utilities Commission aux Etats-Unis), dont le rôle est d'assurer le contrôle réglementaire et de la qualité, et aussi de réguler le système (fixation des tarifs et des objectifs de rentabilité des opérateurs). Ce type de gestion par le privé, choisi par la Grande-Bretagne, est très peu développé. Il apparaît souvent comme une dépossession radicale du pouvoir de la collectivité au bénéfice du marché.
- ▶ L'économie mixte : les investisseurs institutionnels, majoritaires, confient un contrat d'exploitation à un opérateur privé, actionnaire minoritaire. Ce modèle est assez répandu en Europe, notamment en Allemagne, et dans d'autres régions, comme au Brésil ou en Indonésie.
- ▶ La gestion déléguée par contrat : la collectivité locale reste propriétaire des infrastructures ; elle confie à une entreprise privée tout ou partie de l'exploitation, mais conserve les pouvoirs d'autorité, d'organisation et de contrôle (notamment la fixation du tarif). Ce système « à la française », en vigueur depuis le XIX^e siècle, est largement majoritaire. C'est dans ce cadre que sont envisagées les partenariats public-privé. ▲

Les limites de la gestion déléguée

Un certain nombre d'acteurs (privés, non-gouvernementaux, etc.) proposent de généraliser la gestion déléguée. Ce système présente cependant deux difficultés majeures :

- ▶ le déséquilibre de compétence entre l'autorité locale déléguante et le délégataire privé (seules les très grandes agglomérations disposent d'une véritable capacité d'autorité déléguante) ;
- ▶ l'absence de régulation d'ensemble du marché des services de l'eau à l'échelle du pays (d'où, en particulier, la défaillance des mécanismes de contrôle visant à éviter les abus de situation dominante et à garantir l'ouverture concurrentielle).

Par ailleurs, dans de nombreux pays, les projets de gestion déléguée se heurtent au problème de la solvabilité des usagers. Le modèle économique, fondé sur des économies d'échelle, n'est viable que pour des villes de très grande taille où les revenus sont suffisamment élevés et qui permettent une péréquation des prix entre les différents usagers. Ces contraintes restreignent donc considérablement le champ d'application de ce type de PPP.

De surcroît, la solvabilité du marché est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour impliquer le secteur privé au niveau souhaité. En effet, les principaux problèmes dans le secteur de l'eau sont juridiques et politiques (Leclerc, Raes, 2001). Le secteur privé ne peut accepter de prendre, sans garantie, des risques qui peuvent mettre en péril l'équilibre financier d'une opération d'investissement sur vingt ou trente ans (risques de change, nationalisations, risques politiques, rupture de contrat, etc.). Une contribution plus importante du secteur privé nécessite donc de trouver l'équilibre entre les risques assumés par le secteur public national ou international et les risques encourus par le secteur privé (les opérateurs, les banques commerciales, etc.).

Enfin, dans ce type de partenariat, les collectivités locales disposent de peu de marge de manœuvre et se trouvent souvent en position de faiblesse face aux entreprises multinationales. Or, ces collectivités sont garantes de la transmission de la demande des populations aux opérateurs, tout en étant responsables devant ces mêmes populations d'une réponse adaptée à leur attente.

Une conjoncture économique défavorable

Si les entreprises et les collectivités locales peuvent avoir un intérêt commun à la clarification des règles du jeu et à un meilleur équilibre dans la négociation des contrats, il est urgent aujourd'hui de créer des incitations à investir dans les pays émergents.

En effet, la conjoncture économique internationale est très défavorable. Pour certains économistes, nous entrons dans un cycle de crise très prononcé, sans égal au cours

des cinquante dernières années, qui réduit considérablement toute prise de risque potentielle de la part des investisseurs.

Pendant la période d'euphorie boursière des années 1990, les grandes entreprises ont contracté des dettes énormes sur la base de projets de développement, mais les niveaux de capitalisation boursière, alors capables de soutenir ces dettes, ont fondu depuis... De même, si les multinationales de l'eau pouvaient considérer les pays émergents comme une zone d'extension, ces pays sont jugés aujourd'hui par les investisseurs comme étant à risque maximal. D'où les renversements de stratégie, à l'image du groupe Suez, qui a abandonné ses concessions en Indonésie et aux Philippines et compte réduire très sérieusement ses engagements en Argentine.

Dans la période actuelle d'instabilité et de baisse boursières, marquée par des comportements de fuite de la part des agents économiques, il convient donc de raisonner à plus long terme : plus que jamais, la mobilisation des ressources financières internationales nécessite d'établir, à grande échelle, un dispositif adapté de couverture des risques. Il ne s'agit pas seulement de rechercher de nouvelles garanties sur le plan technique, mais d'instituer des systèmes multilatéraux de garantie.

Vers une autorité de régulation multilatérale de l'eau ?

Dans cette situation, il y a sans doute intérêt à proposer au secteur privé un cadre financier qui lui permette d'offrir ses services à un prix raisonnable aux collectivités locales des PED grâce à une prise de risque moindre.

De même, compte tenu du déséquilibre patent de compétence entre la puissance publique délégante (Etat, région, municipalité, etc.) et l'opérateur privé délégataire, il serait souhaitable d'apporter un soutien technique et juridique et d'encourager la structuration des autorités délégantes à une échelle pertinente.

Cette autorité de régulation multilatérale – une forme « d'autorité mondiale de l'eau » – répondrait donc à une

double demande : d'une part, fournir aux multinationales des garanties sur la pérennité de leurs investissements et la solvabilité des marchés dans lesquels elles interviennent ; et, d'autre part, casser l'asymétrie de la relation entre les autorités locales des PED et les multinationales. La création d'un « tiers de confiance équilibrant » (qui donnera confiance aux privés et rééquilibrera l'asymétrie de relation) aurait cette double fonction, dans l'intérêt des deux parties : rassurer l'investisseur et protéger l'espace dans lequel il investit.

D'une façon générale, les autorités de régulation multilatérale présentent plusieurs caractéristiques (Cohen, 2001) : elles bénéficient d'un transfert de compétence de la part d'acteurs politiques qui acceptent par avance de se soumettre à leurs décisions ; elles prennent des décisions politiques, même si elles paraissent limitées à un champ technique ; par leurs décisions, elles développent une forme de droit spécifique.

Ce type d'institution multilatérale est fondé sur un traité international. Celui-ci constitue la loi qui régit le comportement de l'institution. De surcroît, cette institution comporte un conseil d'administration, qui représente les actionnaires (Etats, réseaux de collectivités locales, etc.), et un exécutif, qui procède de ce conseil, pour mettre en œuvre la loi.

Disposant d'un pouvoir de sanction et non pas seulement de délibération, cette institution fonctionne selon une logique procédurale et arbitrale, qui s'apparente au comportement de l'institution judiciaire.

Dans le cas qui nous concerne, il s'agirait de construire une autorité d'un modèle original associant une fonction de garantie financière à des fonctions de recours et d'expertise encadrant les contrats de partenariat.

Quels rôles donner à cette autorité ?

En premier lieu, cette autorité mondiale de l'eau pourrait mesurer les efforts à accomplir et le chemin parcouru par rapport aux objectifs du Millénaire. Une incertitude

pèse en effet sur le montant des engagements financiers nécessaires pour les réaliser, les estimations variant considérablement d'une source à l'autre.

En second lieu, elle fonctionnerait, selon des mécanismes à préciser, comme une « banque de l'eau », capable de sécuriser les investissements dans les pays émergents, dans la conjoncture économique actuelle défavorable.

En pratique, cette autorité pourrait proposer un cadre structurant aux institutions financières internationales et aux banques régionales de développement pour coordonner des programmes de financement. Un tel cadre requiert toutefois certaines précautions, notamment pour le contrôle des engagements et la mutualisation des risques (Leclerc, Raes, 2001). Compte tenu du montant considérable des besoins, la gestion des risques nécessitera une très grande vigilance.

Les engagements pourraient être répartis géographiquement, selon les priorités régionales, et échelonnés dans le temps – les systèmes de concession d'eau s'étendant sur des périodes de vingt à trente ans, le soutien dont le secteur privé a besoin se limite généralement à dix ans.

La vitesse de rotation des créances garanties – pour une moindre durée d'exposition aux risques politiques et de change – et le partage des risques entre le secteur privé et les Etats membres de cette autorité financière constitueraient les clés de réussite de ce cadre de sécurisation des investissements.

Enfin, l'autorité pourrait établir des procédures pour un certain nombre de démarches encadrant les PPP et offrir un mécanisme de règlement des différends éventuels.

Certes, les formes de régulation des partenariats public-privé dépendent des particularités locales : économiques, culturelles ou politiques. Toutefois, certains principes d'encadrement des PPP peuvent faire l'objet d'une formulation générale.³

Des procédures contractuelles transparentes

Le mode d'attribution des contrats devrait faire appel à des procédures transparentes et indiscutables afin que le choix des opérateurs résulte d'une mise en concurrence

saine et loyale, mettant en œuvre les procédures de sélection du mieux-disant.

La négociation d'un contrat entre les deux parties prenantes d'un PPP n'est pas toujours transparente et s'apparente parfois à une partie de poker-menteur : l'autorité locale prétend que son réseau d'eau est en bon état de fonctionnement quand, de son côté, l'opérateur privé promet des miracles... Ces éléments de désinformation et d'incertitude nuisent bien évidemment à l'établissement d'un contrat durable et équilibré. Il n'est pas pensable d'obtenir de bons contrats sur de mauvaises bases. Il est donc nécessaire, dès cette étape, de garantir la transparence afin que les contrats conclus reflètent le risque réel.

L'autorité de régulation multilatérale pourrait être l'organe certifiant que la démarche de contractualisation est conforme à la réalité. D'une part, le réseau d'eau ferait l'objet d'une enquête préalable par des experts indépendants, qui certifieraient son état afin d'éviter les vices cachés. Une précaution d'autant plus nécessaire qu'en général une mauvaise évaluation de l'existant conduit à des modifications de contrat, qui ont pour conséquence d'augmenter le prix de l'eau (l'opérateur privé se voyant obligé d'engager des dépenses supplémentaires de réparation non prévues initialement, dépenses qu'il répercute sur la facture des usagers).

D'autre part, l'autorité devra veiller à ce que les caractéristiques du service proposé par l'opérateur soient établies en fonction des besoins à satisfaire. En effet, dans un secteur comme celui de l'eau, un bien vital très sensible socialement et politiquement, il est important d'éviter que des sociétés privées cherchent à obtenir des profits excessifs.

Pour rendre les relations plus transparentes, l'autorité pourrait promouvoir des contrats type, tout au moins des clauses type. Une relative harmonisation des contrats à l'échelle internationale devrait engendrer une émulation : le choix des autorités locales serait ainsi éclairé par la comparaison objective des différents modes de gestion et des différents opérateurs.⁴

Il s'agit enfin, en aval, d'assurer la transparence des coûts et de répartir équitablement les gains de perfor-

mance. Ainsi, pour reprendre les termes de la Charte d'engagement pour l'accès à l'eau et à l'assainissement établie par le Comité français pour le Sommet mondial du développement durable (CFSMDD), « *la participation de tous les acteurs contribue à la performance des services. Cette participation repose sur le principe de transparence des décisions publiques et sur le principe de la démocratie représentative et participative.* »

Un partenariat plus équilibré

Comme nous l'avons vu, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'eau se caractérisent bien souvent par une forte asymétrie entre la puissance publique délégante et l'opérateur privé. Ce déséquilibre concerne en particulier l'accès à l'information : les multinationales sont en relation régulière avec les grands cabinets d'avocats d'affaires. Les municipalités, elles, ne disposent pas d'un tel conseil juridique. Même si chaque grande opération de concession est spécifique, un appui méthodologique auprès des autorités concédantes contribuerait à développer les opérations de financement de projets.

C'est ainsi qu'en France a été créé, à l'initiative des maires, une association « Service public 2000 ». Cette association dote les maires d'une capacité d'expertise spécialisée et indépendante⁵. Un dispositif similaire pourrait être envisagé dans des pays en développement : l'autorité de régulation appuierait les Etats ou les réseaux de collectivités locales pour structurer et soutenir des organisations de compétence et d'expertise autonome au service des municipalités contractantes.

Des partenariats éthiques

Plus généralement, la pertinence des choix d'organisation, la mobilisation des parties prenantes et le bon fonctionnement des mécanismes financiers supposent le respect des objectifs d'intérêt collectif et le contrôle de l'affectation des ressources financières publiques (pour lutter notamment contre toute forme de corruption).

▼ La Charte sociale de l'eau

Il est utile de rappeler quelques recommandations contenues dans la Charte sociale de l'eau, rédigée par l'Académie de l'eau⁶ :

- ▶ identifier les différents interlocuteurs locaux à solliciter et à associer avant l'étape de la réalisation ;
- ▶ évaluer les demandes des populations ;
- ▶ veiller à mettre en œuvre des procédures de concertation et de négociation avec les populations et leurs représentants ;
- ▶ évaluer régulièrement l'adéquation entre l'offre et la demande auprès des populations et de leurs représentants et organiser des échanges d'expérience entre les responsables d'actions de terrain partout dans le monde ;
- ▶ jeter les bases d'un fonds financier entre le Nord et le Sud et des règles nécessaires pour rendre possibles ces actions, complétant sur ce point la solidarité qui doit se manifester entre pays développés et en voie de développement, avec l'appui et le soutien des organismes internationaux. ▲

Dès lors qu'on admet qu'il existe, à l'échelle mondiale, des intérêts communs où la coopération s'impose – l'eau en fait partie – il est nécessaire de penser des formes nouvelles de gouvernance et de progresser en améliorant l'existant. L'autorité mondiale de l'eau ne serait qu'un des éléments d'un dispositif de gouvernance mondiale en construction. Comme cette gouvernance est encore loin d'être « démocratique », au sens traditionnel des modèles de représentation, les dispositifs institutionnels multilatéraux devront faire preuve d'ingéniosité.

Bibliographie

Vers une autorité mondiale de l'eau ?

Courrier de la planète n° 70, 2002. Eau : inventer la coopération internationale.

Cohen Elie, 2001. L'ordre économique mondial. Fayard.

Donovan Jerome, 2002. Regulation and Investment *in* the Water and Sanitation Services: Five Major Considerations. Institute for Public-Private Partnership.

Gleick Peter, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes, 2002. The New Economy of Water—The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water. Pacific Institute.

Hall David, 2002. The Water Multinationals 2002—Financial and other Problems. Public Services International Research Unit (PSIRU).

Jacquet Pierre, Jean Pisani-Ferry, Laurence Tubiana, eds., 2002. Gouvernance mondiale. Les rapports du Conseil d'analyse économique n° 37, La Documentation française.

Leclerc Guy, Thierry Raes, 2001. L'eau : une problématique financière mondiale. PricewaterhouseCoopers.

Leclerc Guy, Jochen Krimphoff, Hubert Kieken, Christine Gorgette, 2001. Promoting Sustainable Financing: What can be Learnt from Past Experience with Public-Private-Partnerships? PricewaterhouseCoopers.

Roche Pierre-Alain, 2001. L'eau au XXI^e siècle : enjeux, conflits et marché *in* Ramsès 2001 – Les grandes tendances du monde. IFRI.

Rogers Peter, Alan W. Hall, 2002. Effective Water Governance. Global Water Partnership, TEC Background Paper n° 7.

Smets Henri, 2002. Le droit à l'eau. Académie de l'eau, Conseil européen du droit de l'environnement.

Smets Henri, 2003. La solidarité pour l'eau potable – aspects économiques. Académie de l'eau.

Thomas Emma, 2002. Institutionalization of Public-Private Partnerships. Institute for Public-Private Partnership.

Notes

Infrastructures urbaines de l'eau en Inde : quels enjeux ?

1. Ruet J., Saravanan V. S., Zerah M.-H., 2002. The Water & Sanitation Scenario in Indian Metropolitan Cities: Resources and Management in Dehli, Calcutta, Chennai, Mumbai. CSH Occasional Paper. www.csh-dehli.com

2. Barraqué B., 2001. Not Too Much But Not Too Little: the Sustainability of Urban Water Services in New York, Old Paris and New Dehli. Paper prepared for the seminar on the social sustainability of technological networks, ICIS-LATTS, New York, 18-20 april 2001.

Vers une autorité mondiale de l'eau ?

1. Recommandation n° 116 de la Conférence internationale sur l'eau potable de Bonn, 2001 : « *Vu l'importance des investissements à réaliser dans les infrastructures, il est nécessaire de mobiliser des fonds privés pour compléter les fonds publics consacrés aux services de distribution d'eau, à l'épuration des eaux usées, à l'irrigation et aux autres programmes liés à l'eau. Des partenariats public-privé pourraient être mis en place, étant entendu que la gestion privée des services de distribution n'implique pas la propriété privée des ressources en eau* ».

2. Le premier Forum alternatif mondial de l'eau se tiendra à Florence les 21 et 22 mars 2003. Il vise notamment à « *centrer le débat politique, civil, culturel et socio-économique sur les contenus, les choix politiques et sur les innovations à réaliser* ».

www.cipsi.it/contrattoacqua/forum-acqua/fr/index.htm

3. Lire à ce sujet la note de l'Agence française de développement intitulée « Le financement des infrastructures d'eau et d'assainissement – gouvernance et aide programme ».

4. Voir à ce titre la Charte des services publics locaux de l'Institut de la gestion déléguée.

www.fondation-igd.org

5. Depuis 1996, l'association Service public 2000 propose aux collectivités locales une expertise indépendante et spécialisée dans les domaines techniques, juridiques et financiers. C'est en effet à cette date que l'Association des maires de France (AMF) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ont décidé de mettre à la disposition des maires et des présidents de groupements de communes, les moyens d'affirmer leur maîtrise des services publics délégués et d'assurer une réelle évaluation de la qualité et du prix de ces services.