



De l'eau pour tous

**PERSPECTIVES DE L'OCDE
SUR LA TARIFICATION
ET LE FINANCEMENT**

MESSAGES CLÉS POUR LES DÉCIDEURS



Avant-propos

Pour soutenir le développement humain et économique et préserver les écosystèmes, une gestion plus efficace des ressources en eau s'impose. Alors que l'utilisation de l'eau est source de pressions grandissantes et l'enjeu d'une concurrence de plus en plus vive, voire de véritables conflits dans certaines régions, cette nécessité est plus impérieuse que jamais. Des milliards de personnes sont aujourd'hui privées d'accès à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pour cause de mauvaise gouvernance et d'investissements inadéquats.

Au cours des deux dernières années, l'OCDE a travaillé sur ces défis en se concentrant sur les domaines où elle peut apporter une valeur ajoutée. Les résultats de ces travaux sont récapitulés dans le rapport *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, qui analyse les aspects économiques et financiers de la gestion de l'eau ; la nécessité pour les pouvoirs publics d'adopter une perspective intersectorielle pour relever ce défi complexe ; et l'importance d'une solide base d'informations pour étayer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les messages essentiels de ce rapport sont résumés dans le présent document, *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement – Messages clés pour les décideurs*.

Le rapport *De l'eau pour tous* passe en revue les méthodes actuellement appliquées par les pays de l'OCDE dans le secteur agricole, y compris les mécanismes fondés sur le jeu du marché, pour l'allocation de l'eau d'irrigation et le recouvrement des coûts qui s'y rattachent. Il montre qu'il nous faut assurer une application plus effective de la gestion intégrée des ressources en eau. L'OCDE étoffera ses travaux dans ce domaine en examinant un plus large éventail d'usages de l'eau, ainsi que les répercussions du changement climatique dans ce contexte.

Le rapport examine également les possibilités de renforcer le financement de la distribution d'eau et de l'assainissement, ainsi que les questions de gouvernance que cela soulève. Pour beaucoup de pays de l'OCDE, il s'agit aujourd'hui de remplacer et de mettre aux nouvelles normes environnementales les infrastructures de l'eau vieillissantes. Pour les pays en développement, l'un des principaux défis consiste à mobiliser et à allouer des ressources financières pour permettre aux populations d'accéder à l'eau potable et à un assainissement de base.

Les trois grandes sources de financement des investissements dans le secteur de l'eau sont les taxes, la tarification et les transferts. Le rapport *De l'eau pour tous* souligne l'importance de la planification financière stratégique, qui permet de trouver le bon équilibre entre ces « trois T » afin d'atteindre les objectifs en matière d'eau et d'assainissement et de mobiliser d'autres sources de financement. Il souligne le rôle primordial de la tarification pour parvenir à un recouvrement durable des coûts tout en assurant l'accessibilité financière. La conception de la tarification est analysée, et il en

ressort que maintenir les tarifs artificiellement bas pour tous risque fort de nuire aux populations pauvres.

Les données les plus récentes montrent que les apports d'aide ont progressé ces dernières années, ce qui est encourageant. Les apports au secteur de l'eau et de l'assainissement devraient continuer d'augmenter et de s'accorder avec les stratégies développées par les pays bénéficiaires. Le rapport analyse aussi l'évolution du rôle du secteur privé. Sur la base des données d'expérience recueillies au niveau international, l'OCDE a élaboré un Guide pour l'action publique qui s'adresse aux gouvernements désireux de faire intervenir le secteur privé dans le secteur de l'eau.

Le rapport *De l'eau pour tous* a été préparé pour le 5ème Forum mondial de l'eau, qui aura lieu du 16 au 22 mars 2009 à Istanbul. Face au défi de l'eau, l'OCDE a choisi de faire cause commune avec d'autres organisations internationales, les gouvernements, les milieux d'affaires et la société civile, et j'en suis enchanté. Une bonne gestion de l'eau est à ce point essentielle au développement humain et économique et à la préservation des écosystèmes que nous n'avons pas le droit à l'échec dans ce domaine.



Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Table des matières

Résumé des principaux messages	4
Principaux messages	5
Travaux futurs	33
Pour aller plus loin	34
Figures	
Figure 1. Nombre de personnes vivant dans des zones en situation de stress hydrique.....	5
Figure 2. Parts de la tarification, des taxes et des transferts (aide publique au développement) dans le financement des services d'eau et d'assainissement.....	15
Figure 3. Part de la facture moyenne d'eau et d'assainissement dans le revenu disponible net moyen.....	21
Figure 4. Part de la facture moyenne d'eau et d'assainissement dans le revenu du décile inférieur de la population	22
Figure 5. Évolution des engagements d'aide publique au développement destinés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement	25
Figure 6. Aide en faveur de l'eau et de l'assainissement rapportée au degré d'accès à un approvisionnement en eau amélioré dans les pays bénéficiaires.....	26
Figure 7. Aide en faveur de l'eau et de l'assainissement rapportée au degré d'accès à un assainissement amélioré dans les pays bénéficiaires	26
Encadrés	
Encadré 1. L'amélioration de l'efficacité des compagnies des eaux peut réduire les besoins de financement.....	11
Encadré 2. Le financement de la distribution d'eau et de l'assainissement en Moldavie.....	16
Encadré 3. Planification financière stratégique dans le secteur de l'eau au moyen de la méthodologie FEASIBLE de l'OCDE.....	18
Encadré 4. Le projet d'assainissement du bidonville de Mumbai	23
Encadré 5. Eau et relance budgétaire en Chine et aux États-Unis.....	28
Encadré 6. La proposition Mirrlees/Mehta.....	29

Résumé des principaux messages

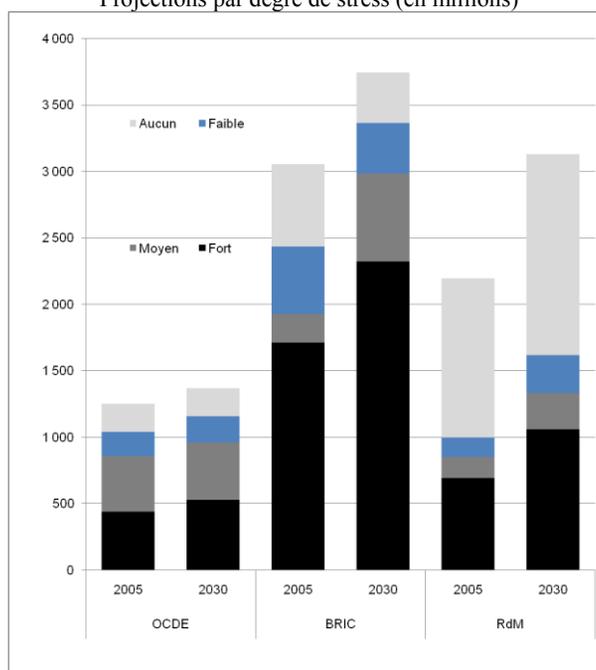
1. Une application plus effective de la gestion intégrée des ressources en eau serait souhaitable pour faire face à la concurrence grandissante pour l'accès à l'eau entre l'agriculture, les autres usages et la satisfaction des besoins environnementaux ; cela nécessite une meilleure information.
2. Dans les pays de l'OCDE comme dans les pays en développement, des investissements nettement plus importants sont nécessaires pour atteindre les objectifs d'action relatifs à l'eau et, surtout, ceux relatifs à l'assainissement, ainsi que pour concrétiser les avantages économiques, sociaux et environnementaux dont ils sont porteurs.
3. Une meilleure gouvernance peut optimiser les besoins d'investissement, favoriser une utilisation plus rationnelle des ressources existantes, rendre le secteur de l'eau mieux à même d'attirer des financements et canaliser les efforts de l'ensemble des parties prenantes, secteur privé compris ; cela passe entre autres par une amélioration de la surveillance réglementaire, des incitations et de la responsabilité des opérateurs de services liés à l'eau, qu'ils soient publics ou privés.
4. Une planification financière stratégique faisant appel tout à la fois à la tarification, aux taxes et aux transferts – les « trois T » – constitue un outil important pour parvenir à un accord sur les objectifs d'investissement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ainsi que sur la façon dont ils seront atteints ; elle peut aussi contribuer à mobiliser des sources de financement supplémentaires.
5. Une tarification bien conçue est essentielle pour parvenir à un recouvrement durable des coûts ; elle doit être établie de façon transparente, en tenant compte des conditions locales et en prenant les mesures nécessaires pour faire en sorte que les couches pauvres et vulnérables de la population aient accès de manière durable, et à un coût abordable, à l'eau potable et aux services d'assainissement.
6. Les flux d'aide dans le secteur de l'eau devraient continuer d'augmenter et de s'accorder avec les stratégies développées par les pays bénéficiaires ; ils devraient être utilisés de façon stratégique pour compléter et appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour atteindre les objectifs relatifs à l'eau et l'assainissement, et contribuer ainsi à la réalisation de plusieurs des Objectifs du Millénaire pour le développement.
7. La crise financière actuelle est source de risques, mais elle est aussi l'occasion de renforcer les engagements à l'égard du secteur de l'eau et d'investir dans les infrastructures de l'eau dans le cadre des programmes de relance budgétaire.

Principaux messages

1. Une application plus effective de la gestion intégrée des ressources en eau serait souhaitable pour faire face à la concurrence grandissante pour l'accès à l'eau entre l'agriculture, les autres usages et la satisfaction des besoins environnementaux ; cela nécessite une meilleure information.

Dans de nombreuses régions du monde, la concurrence pour l'accès à l'eau s'intensifie à mesure que les quantités d'eau disponibles diminuent sous l'effet de la surexploitation et de la pollution des ressources. Ces pressions sont accentuées par le développement économique, l'accroissement démographique et l'urbanisation, ainsi que par un changement climatique dont l'impact va s'amplifiant. Sans même tenir compte des possibles incidences de la modification du climat, on prévoit que 3.9 milliards de personnes, soit près de la moitié de la population mondiale, vivront dans des régions soumises à un stress hydrique intense à l'horizon 2030. Il s'agira en majorité d'habitants de la Chine et de l'Asie du Sud (figure 1).

Figure 1. Nombre de personnes vivant dans des zones en situation de stress hydrique
Projections par degré de stress (en millions)



Source : Scénario de référence des *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030* (OCDE, 2007a). Ce scénario de référence est « neutre du point de vue des politiques » ; autrement dit, il ne prévoit aucune mesure nouvelle des pouvoirs publics et table sur le maintien des mesures existantes à l'avenir, afin de montrer à quoi ressemblera l'environnement en 2030 si aucune action supplémentaire n'est entreprise pour protéger l'environnement.

Vu le nombre colossal de personnes vivant dans des zones en situation de stress hydrique, une application plus effective des principes de base de la gestion intégrée des ressources en eau s'imposera, en particulier au niveau des bassins versants. À l'évidence, des politiques plus efficaces sont nécessaires pour mieux coordonner la gestion des ressources en eau, ressources foncières et ressources connexes, en vue de maximiser le bien-être économique et social de façon équitable sans compromettre la pérennité des écosystèmes. Même si les principes de la gestion intégrée des ressources en eau sont de plus en plus souvent inscrits dans la législation des pays, il reste beaucoup à faire pour qu'ils soient appliqués partout dans le monde.

L'enjeu que représente la mise en œuvre d'approches plus intégrées en matière de gestion de l'eau est particulièrement évident dans le secteur agricole. Dans les pays de l'OCDE, l'agriculture entre pour plus de 40 % dans la consommation d'eau. À l'échelle mondiale, cette part atteint environ 70 %. D'ici à 2050, on prévoit que la Terre comptera 9 milliards d'habitants, d'où une forte augmentation de la demande alimentaire qui aura des conséquences pour l'exploitation des ressources en eau. Parallèlement, l'agriculture devra affronter une concurrence plus vive pour l'accès à l'eau de la part des secteurs résidentiel, industriel et énergétique. La concurrence s'accroîtra aussi à l'intérieur même du secteur agricole en cas de développement de la production de biocarburants. Il faudra également de l'eau pour préserver les écosystèmes et les usages récréatifs et culturels. D'ores et déjà, l'aptitude des sociétés à gérer efficacement les ressources en eau est mise à rude épreuve par des événements météorologiques extrêmes liés à l'eau comme les sécheresses et les inondations, la variabilité saisonnière et régionale des précipitations, ainsi que le tarissement des nappes souterraines dans certains pays. Le changement climatique ne fera qu'amplifier ces problèmes.

Par conséquent, il est primordial de veiller à ce que les ressources en eau peu abondantes soient effectivement gérées de façon intégrée, afin que l'eau soit distribuée de façon efficiente là où elle est nécessaire, quand elle est nécessaire. Il incombe aux pouvoirs publics et aux entreprises de veiller à l'existence de mécanismes qui permettent de répartir l'eau de façon aussi productive que possible pour produire des résultats tout à la fois bénéfiques pour la collectivité et l'économie et écologiquement viables. La définition d'un cadre juridique solide, la planification financière stratégique et la tarification de l'eau à usage agricole représentent autant d'instruments importants dans cette optique. Compte tenu du poids des secteurs agricole et alimentaire dans les échanges internationaux, du fait que leurs processus de production et de distribution font appel à l'eau et du caractère transfrontalier de l'offre et de la demande d'eau, la gestion intégrée des ressources en eau comporte une dimension internationale.

La disponibilité de l'eau et son utilisation en agriculture se caractérisent par une importante diversité. Les conditions hydrologiques, les sources d'eau et les systèmes de production agricole varient grandement selon les pays. Les droits de propriété sont également très disparates, dans la mesure où ils sont issus de longs processus politiques, culturels, juridiques et institutionnels propres à chaque pays. On ne peut pas progresser en matière de gestion intégrée des ressources en eau sans tenir compte de ces particularités nationales, voire infranationales.

Les événements météorologiques extrêmes et la modification du climat compliquent davantage encore la situation. Leurs effets sur l'agriculture sont très variables selon les régions, et ils sont pour certains dommageables et pour d'autres bénéfiques. À plus long terme, ils entraîneront une redistribution géographique des espaces propices à la rentabilité des productions agricoles, des gammes de produits et des pressions à

l'ajustement. Ces effets pourront être compensés jusqu'à un certain point par l'adoption de technologies existantes et nouvelles, par la réforme des politiques et par le recours à des pratiques agricoles modifiées permettant un meilleur rendement de l'eau utilisée.

Tous les pays de l'OCDE ont défini des stratégies qui abordent les principaux aspects de la gestion de l'eau : ressources, qualité et écosystèmes. Dans le secteur agricole, ils partagent dans l'ensemble la même vision stratégique de la gestion des ressources en eau, dont les grandes lignes sont les suivantes :

- établir un plan à long terme pour la gestion durable des ressources en eau en agriculture, en tenant compte des impacts du changement climatique, y compris en ce qui concerne la protection contre les risques d'inondation ou de sécheresse ;
- contribuer aux revenus agricoles et à la réalisation des objectifs plus généraux de développement rural ;
- protéger les écosystèmes situés sur les terres agricoles ou liés à des activités agricoles ;
- concilier au mieux les activités consommatrices d'eau au sein de l'économie, satisfaction des besoins environnementaux compris ;
- améliorer au niveau des exploitations agricoles le rendement des ressources en eau utilisées, la gestion de cette utilisation et les technologies employées dans ce contexte, y compris par un financement adéquat de l'entretien et de la modernisation des infrastructures qui alimentent les exploitations en eau.

Un obstacle de plus en plus important à la réalisation de ces objectifs est lié à la qualité des informations qui sous-tendent la prise de décision. Si des efforts accrus ne sont pas faits pour améliorer les informations disponibles, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en pâtiront. Déjà, le changement climatique compromet l'utilité de certains systèmes d'information utilisés pour gérer les ressources en eau et rend nécessaire la création de nouvelles bases de données.

Jusqu'aux années 80, la gestion de l'eau en agriculture était axée dans la plupart des pays de l'OCDE sur l'augmentation de l'offre ; l'accent était mis sur le développement des infrastructures d'approvisionnement, sur les solutions techniques et sur la maximisation de l'exploitation des ressources en eau, le tout à l'intérieur d'un cadre institutionnel privilégiant les réglementations contraignantes. Cette approche techniciste de l'alimentation de l'agriculture en eau est à présent complétée par une approche qui met l'accent sur l'utilisation durable de l'eau et repose davantage sur des solutions économiques de gestion de la demande. La tendance qui se dessine consiste ainsi à mieux satisfaire les différentes demandes d'eau (économique, environnementale et sociale) à partir des ressources peu abondantes ; à établir des structures institutionnelles et décisionnelles faisant appel à la participation et à la collaboration ; et à encourager une intervention accrue de mécanismes d'allocation fondés sur le jeu du marché.

2. Dans les pays de l'OCDE comme dans les pays en développement, des investissements nettement plus importants sont nécessaires pour atteindre les objectifs d'action relatifs à l'eau et, surtout, ceux relatifs à l'assainissement, ainsi que pour concrétiser les avantages économiques, sociaux et environnementaux dont ils sont porteurs.

Les enjeux du financement des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement sont importants, mais ils varient entre les pays de l'OCDE et les pays en développement et à l'intérieur de ces deux groupes de pays.

Dans les pays de l'OCDE, la majorité des habitants ont accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Néanmoins, d'importants investissements sont nécessaires pour rénover les infrastructures existantes, les mettre en conformité avec des réglementations environnementales et sanitaires plus strictes et assurer durablement la qualité des services. Il ressort ainsi de projections récentes que la France et le Royaume-Uni devront accroître d'environ 20 % leurs dépenses consacrées à l'eau en proportion du produit intérieur brut (PIB) seulement pour maintenir le niveau actuel des services de l'eau, tandis que la Corée et le Japon devront le cas échéant augmenter les leurs de plus de 40%. Aux États-Unis, d'après les estimations de l'Agence pour la protection de l'environnement, des investissements de 23 milliards USD par an seront nécessaires au cours des 20 prochaines années pour éviter une baisse du niveau du service et mettre les infrastructures de l'eau en conformité avec des normes plus rigoureuses.

Dans les pays en développement, le financement des infrastructures de l'eau représente un défi plus ardu. En 2000, la communauté internationale a pris l'engagement d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui prévoient entre autres de réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population mondiale qui n'a pas accès à l'eau potable et à un assainissement de base¹. Jusqu'à présent, le bilan est décevant. L'objectif concernant l'accès à l'eau potable pourrait être atteint, en grande partie grâce aux progrès réalisés en Chine, mais ce résultat ne ferait que masquer l'absence d'avancées dans d'autres régions, à commencer par l'Afrique subsaharienne. Le nombre de personnes privées d'accès à des sources d'approvisionnement en eau améliorées a diminué entre 2004 et 2006, passant de 1.1 milliard (OMS/UNICEF, 2006) à 880 millions (OMS/UNICEF, 2008) ; 84 % d'entre elles vivent dans des zones rurales.

En ce qui concerne l'assainissement, la situation est pire : entre 1990 et 2006, le nombre de personnes ne disposant pas d'un assainissement amélioré a reculé de 2.6 à 2.5 milliards (8 % de l'objectif). Au rythme actuel, il y aura plus de 700 millions de personnes en trop privées d'assainissement dans le monde en 2015 pour que l'OMD correspondant soit atteint ; l'écart par rapport à l'objectif est particulièrement grand en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. La mise en place d'un assainissement dans les zones rurales représente le défi le plus difficile : d'après les projections, quelque 1.7 milliard d'habitants des campagnes seront encore dépourvus d'installations d'assainissement améliorées en 2015 (OMS/UNICEF, 2006).

La réalisation des OMD relatifs à l'eau nécessitera des financements beaucoup plus importants. Et même s'ils sont atteints, des millions de personnes – « l'autre moitié » – resteront quand même privées d'accès à une eau salubre et à un assainissement de base. Dans un rapport récent, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que pour atteindre ces objectifs, il faudra consacrer chaque année 18 milliards USD à l'extension des infrastructures existantes, c'est-à-dire multiplier en gros par deux les dépenses

actuelles. En outre, le coût d'entretien, de rénovation et de modernisation des réseaux existants augmentera fortement. D'ores et déjà, il dépasse le coût annuel de l'extension des réseaux de plusieurs ordres de grandeur. Le manque d'entretien accélère l'usure des infrastructures et induit tôt ou tard des besoins d'investissement supplémentaires pour les rénover.

La gestion des ressources en eau requiert également des financements, qui devraient être plus étroitement liés aux dispositifs de financement de la distribution d'eau et de l'assainissement. Il est nécessaire d'investir dans les institutions et les mécanismes requis pour assurer une répartition équitable et durable de l'eau entre les demandes concurrentes. Il faut aussi des ressources financières pour construire et exploiter les infrastructures hydrauliques (telles que les rapports de protection contre les inondations) et pour assurer la disponibilité d'eau pour les différents usages, approvisionnement en eau et assainissement compris.

Les avantages économiques, sociaux et environnementaux d'un approvisionnement en eau et d'un assainissement améliorés ont été insuffisamment concrétisés

De bons services de l'eau sont porteurs de nombreux avantages. À l'inverse, l'absence de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement peut être très coûteuse en termes d'occasions perdues et du fait des effets dommageables sur le développement économique et social et sur la viabilité écologique.

Le manque d'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène tue 1.8 million d'enfants chaque année, ce qui en fait la deuxième cause de mortalité infantile après la malnutrition, et il a d'autres répercussions sanitaires. Les épisodes récurrents de maladies liées à l'eau, comme l'épidémie de choléra survenue récemment au Zimbabwe, illustrent le lourd tribut payé par certaines collectivités à cette situation. L'OMS estime que chaque dollar investi dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement rapporte entre 4 et 12 dollars sur le plan des seuls avantages sanitaires, selon le type de service d'eau et d'assainissement (OMS, 2008). Il s'agit là d'un retour sur investissement considérable pour la collectivité, mais dont ne profitent pas directement les investisseurs eux-mêmes.

La réalisation de l'OMD relatif à l'eau jette les bases de celle de plusieurs autres OMD, comme ceux concernant l'atténuation de la pauvreté, la santé, la faim, l'éducation et l'égalité homme-femme. La mise en place de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement évite aux enfants d'être victimes de certaines maladies qui les empêchent d'aller à l'école, et elle permet aux femmes qui devaient auparavant porter l'eau de consacrer du temps à d'autres activités. Ces évolutions sont porteuses d'importants avantages économiques et sociaux pour la collectivité.

La disponibilité d'eau de qualité adéquate en quantités suffisantes est essentielle à la productivité de différents secteurs d'activité : produits alimentaires et boissons, industrie manufacturière, industrie minière, énergie, tourisme, etc. Le secteur des entreprises en est conscient et s'efforce de manière accrue de promouvoir une gestion durable des ressources en eau, notamment dans le cadre de partenariats avec les pouvoirs publics.

L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (2005) a décrit le large éventail des services écosystémiques qui émanent des zones humides et qui contribuent au bien-être humain, dont la production de poissons et de fibres, l'approvisionnement en eau, la purification de l'eau, la régulation du climat, la maîtrise des crues, la protection du littoral, les activités récréatives et, de plus en plus, le tourisme. Si l'on fait entrer en ligne

de compte leurs avantages économiques marchands et non marchands, on s'aperçoit que les zones humides ont souvent une plus forte valeur économique totale en l'état que converties à d'autres usages.

L'assainissement influe grandement sur ces avantages liés à l'eau, dans la mesure où il détermine la qualité de l'eau restituée à l'écosystème. L'année internationale de l'assainissement célébrée en 2008 a contribué à attirer l'attention sur cet aspect. Il conviendrait cependant de redoubler d'efforts pour faire comprendre que l'investissement dans l'assainissement a un caractère de bien public et pour traduire la sensibilisation accrue à cette question en investissements, en particulier dans les zones rurales.

En résumé, des efforts plus importants sont nécessaires pour documenter les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de l'investissement dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement, ainsi que dans la gestion des ressources en eau, et pour faire connaître ces bénéfices, en particulier auprès des ministres de l'économie et des finances et des donateurs. Il importe aussi d'assurer une communication plus efficace en direction du public, en expliquant quels sont les avantages obtenus par les consommateurs en contrepartie des redevances qu'ils acquittent pour les services de l'eau.

3. Une meilleure gouvernance peut optimiser les besoins d'investissement, favoriser une utilisation plus rationnelle des ressources existantes, rendre le secteur de l'eau mieux à même d'attirer des financements et canaliser les efforts de l'ensemble des parties prenantes, secteur privé compris ; cela passe entre autres par une amélioration de la surveillance réglementaire, des incitations et de la responsabilité des opérateurs de l'eau, qu'ils soient publics ou privés.

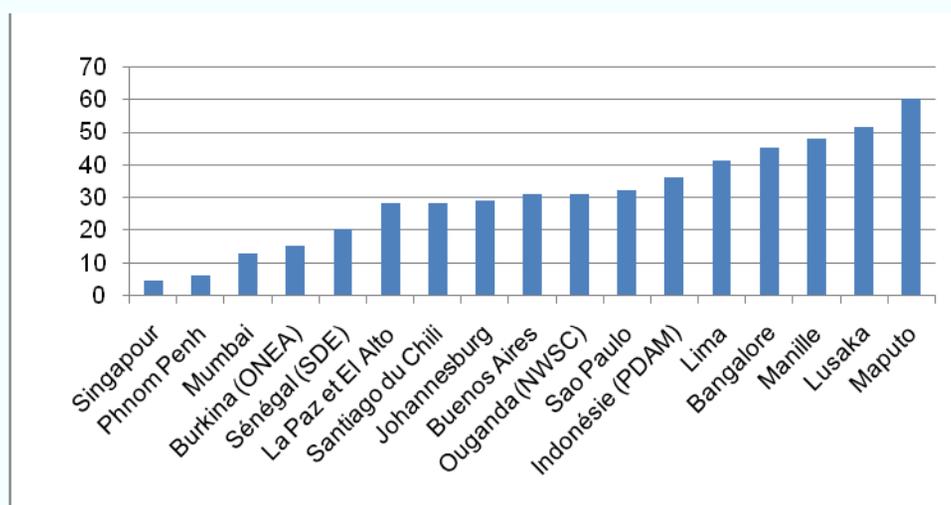
Il y a un décalage entre le niveau et la qualité des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement que la plupart des pays souhaiteraient mettre en place et ceux qu'ils pensent pouvoir se payer. La réduction de ce décalage passe tout à la fois par des informations et des analyses de qualité, par des échanges de vues entre les parties prenantes et par des mesures appropriées pour faire baisser la demande et augmenter l'offre de financements.

Côté demande, une meilleure gouvernance du secteur peut contribuer à optimiser les besoins d'investissement. Ainsi, des incitations à mieux gérer la fourniture des services d'eau peuvent abaisser la consommation d'eau et stimuler l'efficacité opérationnelle des opérateurs de l'eau. Cela peut passer par la réduction des fuites et de la consommation d'énergie, l'amélioration des taux de recouvrement, le choix de technologies appropriées et la promotion d'une meilleure planification des investissements (encadré 1), autant de mesures susceptibles de diminuer les besoins d'investissement et d'accroître les ressources propres disponibles pour répondre à ces besoins. Plusieurs rapports récents ont souligné que dans beaucoup de pays, les coûts pourraient être sensiblement réduits dans le secteur de l'eau si la corruption était combattue plus efficacement (Transparency International, 2008 ; UNESCO, 2006). En outre, des économies d'échelle et d'envergure seraient possibles si le secteur de l'eau était organisé de telle façon que les fournisseurs ne desservent ni trop, ni trop peu de clients.

Encadré 1. L'amélioration de l'efficacité des compagnies des eaux peut réduire les besoins de financement

Beaucoup de compagnies des eaux affichent une efficacité opérationnelle très faible par rapport à celles qui appliquent des pratiques optimales. Ainsi, les fuites représentent généralement entre 10 et 30 % de la production d'eau dans les réseaux des pays de l'OCDE qui sont bien gérés, mais souvent plus de 40 % et même parfois jusqu'à 70 % dans ceux des pays en développement. Cela oblige à produire et à acheminer des quantités d'eau bien supérieures aux volumes consommés et augmente ainsi les coûts d'investissement et de production : les infrastructures sont surdimensionnées et les frais d'exploitation – en valeur absolue et par unité d'eau vendue – inutilement élevés. Il faut investir pour remédier à ces problèmes et améliorer ainsi l'efficacité, mais il s'agit d'investissements relativement peu élevés qui sont en général vite rentabilisés.

Eau non facturée (en %)



Source : OCDE (2009a), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique*, OCDE, Paris, www.oecd.org/daf/investment/water.

Expériences de participation du secteur privé

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux pays ont associé le secteur privé à la gestion et au développement des infrastructures de l'eau, considérant qu'il s'agissait là d'un moyen d'améliorer le fonctionnement de compagnies publiques souvent peu performantes et/ou de mobiliser les capitaux nécessaires à l'investissement. Cependant, le résultat n'a pas toujours été à la hauteur des attentes. En particulier, la forte augmentation des investissements privés qui avait été espérée n'a pas été au rendez-vous.

Les difficultés rencontrées dans le passé dans le cadre de la participation du secteur privé étaient souvent liées à une mauvaise gestion des risques, à un climat peu propice aux investissements et à un manque de capacités des pays hôtes bien plus qu'aux projets eux-mêmes. Ces expériences ont fait ressortir l'organisation complexe du secteur de l'eau et sa solvabilité limitée, ainsi que les risques auxquels doivent faire face les investisseurs

potentiels. Ce sont là des facteurs qui compromettent un financement durable de la fourniture des services d'eau, quel que soit le statut des opérateurs de l'eau.

Aujourd'hui, le centre d'intérêt s'est déplacé et on s'attache davantage à identifier les conditions qui permettent une fourniture sûre, efficace, abordable et durable des services de l'eau par les opérateurs tant publics que privés. En l'occurrence, cela passe par l'amélioration de la gestion des risques et de la solvabilité du secteur de l'eau. Dans cette optique, il est primordial de promouvoir une plus grande efficacité opérationnelle et de réduire ce faisant les besoins d'investissement. Cet aspect est particulièrement important pour les opérateurs publics, qui dominent et continueront de dominer dans un avenir prévisible la fourniture de services de l'eau. Le Partenariat des opérateurs d'eau², qui a été lancé récemment pour promouvoir la confrontation des expériences entre ces opérateurs, devrait jouer un rôle utile à cet égard.

Dans les pays en développement, les modalités de la participation du secteur privé ont beaucoup évolué ces dernières années. Les protagonistes internationaux « traditionnels » ont eu tendance à privilégier des contrats plus courts, des dispositifs limitant le transfert de risque (projets entièrement nouveaux et bien délimités et co-entreprises avec des partenaires locaux) et impliquant peu d'obligations d'investissement, voire assortis d'aucune obligation de ce genre (contrats de affermage et de gestion, par exemple). Parallèlement, de nouveaux acteurs sont apparus. Entre 1990 et 1997, les cinq principales entreprises internationales étaient présentes dans 53 % de tous les nouveaux marchés importants passés avec des opérateurs privés de services d'eau dans les pays en développement. En 2002, les nouveaux marchés attribués à ces mêmes entreprises ne représentaient plus que 23 % du total. Parmi les nouveaux opérateurs « privés », on trouve de plus en plus d'acteurs locaux et régionaux et un certain nombre de structures « hybrides » (par exemple, des co-entreprises et des entreprises publiques qui agissent comme des entreprises privées à l'étranger).

Élaborer un cadre juridique et réglementaire favorable

Sur la base de ses 24 Principes pour la participation du secteur privé aux infrastructures (OCDE, 2007b), l'OCDE a élaboré un Guide pour l'action publique (OCDE, 2009a), qui vise à aider les gouvernements désireux de faire intervenir le secteur privé dans le secteur de l'eau. Ce guide propose un ensemble cohérent d'orientations pratiques portant sur la répartition des rôles, des risques et des responsabilités, et il présente un cadre permettant de tirer le meilleur parti de la participation du secteur privé. Il fait ressortir l'importance qu'il y a à choisir localement le mode de fourniture des services de l'eau et à concevoir des modèles d'entreprise adaptés au contexte local.

Que la fourniture des services de l'eau soit publique ou privée, il incombe aux pouvoirs publics de définir et de mettre en place le cadre institutionnel, de superviser son fonctionnement et de veiller à la production des biens publics liés à l'eau. Cela suppose de clarifier la répartition des responsabilités à l'intérieur de l'administration, horizontalement entre les ministères et verticalement entre les autorités nationales, régionales et locales. Cela suppose aussi de délimiter clairement les différents rôles du secteur public : fonctions politiques, administration, régulation et fourniture du service. Étant donné la nature monopolistique du secteur de l'eau, une mission particulièrement importante consiste à surveiller la fixation des tarifs (voir infra).

En plus de créer un environnement favorable, les gouvernements doivent veiller à ce que les fournisseurs de services de l'eau soient responsabilisés et que toutes les parties

prenantes puissent contribuer à l'amélioration de la fourniture des services dans l'intérêt public. En particulier, étant donné que les dispositions contractuelles établies dans le secteur de l'eau courent souvent sur de longues périodes, il est très difficile de prévoir tous les problèmes qui peuvent survenir au fil du temps dans le cadre des relations complexes entre les opérateurs privés et les autorités publiques compétentes et de prendre des dispositions pour pouvoir y faire face. Il existe néanmoins des mécanismes qui peuvent aider à réduire l'incertitude :

1. renforcer la concurrence non seulement dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, mais aussi au cours de la phase contractuelle, en ayant recours à des processus d'évaluation comparative (comme au Chili, en Indonésie et au Royaume-Uni, par exemple) ;
2. allouer le risque à la partie qui est la mieux à même de le gérer (contrat d'affermage au Sénégal, par exemple) ;
3. employer des contrats fondés sur les résultats et faisant appel à un nombre restreint d'indicateurs clairs et faciles à mesurer (contrat de gestion de l'eau à Erevan, en Arménie, par exemple) ;
4. prévoir des clauses et des mécanismes pour encadrer l'examen des problèmes nouveaux ou imprévus, ainsi que des mécanismes formels de règlement des litiges (panel d'experts au Chili, par exemple) ;
5. instituer des processus de suivi reposant sur des informations appropriées et assortis de sanctions et de récompenses (Chili et Sénégal, par exemple).

La bonne foi des parties et leur volonté de coopérer et de trouver des solutions sont primordiales. A cet égard, il est important que les fournisseurs de services, qu'ils soient publics ou privés, s'engagent à adopter un comportement responsable³. Ils devraient notamment être déterminés à lutter contre la corruption, à communiquer avec les consommateurs et à gérer efficacement les conséquences sociales et environnementales de leurs activités.

Enfin, l'expérience montre aussi que les partenariats efficaces dans la pratique sont ceux qui donnent lieu à des relations tripartites entre les autorités publiques, les opérateurs (publics ou privés) et les communautés. En favorisant une participation éclairée de la société civile (organisations non gouvernementales [ONG], groupes de consommateurs), on peut contribuer à l'établissement de relations constructives entre consommateurs et opérateurs et améliorer le suivi de la fourniture des services d'eau. Cela peut faciliter la tâche des autorités de régulation et renforcer les mécanismes de responsabilité en permettant une meilleure circulation de l'information et une meilleure adéquation entre les services et les besoins. Il faut pour cela que les consommateurs soient en mesure d'avoir un avis éclairé – ce qui suppose l'existence d'informations et de capacités de traitement de ces informations – qu'ils aient voix au chapitre et des moyens d'influer sur la prise de décision⁴.

4. Une planification financière stratégique faisant appel tout à la fois à la tarification, aux taxes et aux transferts – les « trois T » – constitue un outil important pour parvenir à un accord sur les objectifs d’investissement dans le domaine de l’eau et de l’assainissement, ainsi que sur la façon dont ils seront atteints ; elle peut aussi contribuer à mobiliser des sources de financement supplémentaires.

Il est indispensable, si l’on veut établir des objectifs réalistes et abordables en matière de services d’eau et d’assainissement, de réduire le besoin d’investissements en agissant sur la demande. Assurer une offre de financements adéquate est aussi essentiel pour atteindre ces objectifs et créer les conditions nécessaires à la viabilité financière du secteur de l’eau. La planification financière stratégique peut contribuer à l’obtention d’un consensus sur les objectifs et sur la façon de concilier l’offre et la demande.

Il importe, pour assurer la pérennité financière du secteur de l’eau, de trouver un bon équilibre entre les trois grandes sources de financement que sont les « trois T » : tarification, taxes et transferts (dons d’aide publique au développement [APD], pour l’essentiel). Les recettes provenant de ces sources doivent être portées à un niveau qui permet de couvrir les coûts de la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics en matière de fourniture de services d’eau et d’assainissement. Ce principe dit de « recouvrement durable des coûts » apparaît aujourd’hui, compte tenu de l’expérience acquise par les pays, plus réaliste et pragmatique que celui de « recouvrement intégral des coûts » par l’intermédiaire de la seule tarification. Même dans les pays les plus avancés, le recouvrement des coûts uniquement via la tarification risque de ne pas tenir suffisamment compte de la charge que cela pourrait faire peser sur les consommateurs les plus pauvres, ni du caractère de bien tutélaire ou public de certains services de l’eau, en particulier les services d’assainissement. Dans les pays peu développés, les possibilités de faire de la tarification l’unique source de recettes sont également limitées par le fait que les marchés financiers et de capitaux sont inexistantes ou incapables d’apporter les ressources nécessaires pour financer les importantes mises de fonds initiales qu’impliquent les investissements dans les infrastructures de distribution d’eau et d’assainissement. Dans ces conditions, un soutien financé par les budgets publics (ou par l’APD) peut se trouver justifié.

Le concept de « recouvrement durable des coûts » a été formulé par le Panel Camdessus, qui en précise les trois principales caractéristiques dans son rapport (Winpenny, 2003) :

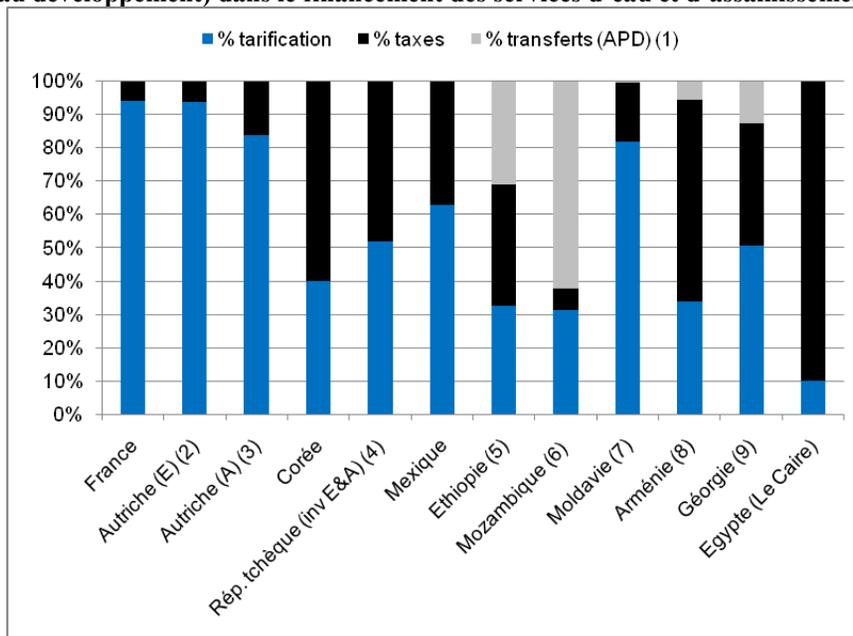
1. un dosage approprié des « trois T » permettant de financer les coûts récurrents et les coûts d’investissement, ainsi que de mobiliser d’autres formes de financement ;
2. des subventions publiques prévisibles pour faciliter les investissements (et leur planification) ;
3. une tarification abordable pour tous, y compris les plus pauvres, tout en assurant la pérennité financière des fournisseurs de services.

Les « trois T » doivent être distingués des autres formes de financement que sont par exemple les prêts, les obligations ou les actions. Ils peuvent servir à mobiliser à l’intérieur du pays ou ailleurs des sources supplémentaires de capitaux afin d’aider à financer la mise de fonds initiale en étalant les coûts sur toute la période de remboursement. Cependant, contrairement aux « trois T », ces formes de financement appellent d’une façon ou d’une autre un remboursement ou une rémunération. Ainsi, les instruments tels

que les prêts, les obligations ou les actions contribuent à assurer le relais, tandis que les « trois T » procurent les flux de trésorerie qui permettent de combler le déficit de financement.

Chaque pays doit trouver sa propre façon d'équilibrer ces trois grandes sources de financement. Comme le montre la figure 2, différentes combinaisons sont possibles. En général, les économies les plus avancées, où la plupart des habitants sont raccordés aux infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, misent largement sur la tarification. Mais même dans ces économies, les budgets publics et donc les recettes fiscales conservent souvent un rôle. Dans pratiquement tous les pays, les budgets publics ont d'ailleurs largement contribué à financer les investissements de départ dans les infrastructures de l'eau. La figure 2 montre que dans des pays comme la Corée, le Mexique et la République tchèque, ils financent entre 40 et 60 % des investissements liés à l'eau. Selon une analyse du Groupe d'étude du PAE de l'OCDE, pour atteindre les OMD relatifs à l'eau, des pays à faible revenu comme l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie devraient y consacrer entre 2 et 5 % de leurs budgets publics (Groupe d'étude du PAE, 2008a ; encadré 2). L'APD peut être une source importante de financements pour l'investissement, mais ne joue qu'un rôle marginal dans beaucoup de pays en développement.

Figure 2. Parts de la tarification, des taxes et des transferts (aide publique au développement) dans le financement des services d'eau et d'assainissement



1. Comprend les dons d'APD et les dons privés, effectués par exemple par des organisations non gouvernementales.

2. E = approvisionnement en eau.

3. A = assainissement.

4. Rép. tchèque (inv E&A) = République tchèque, composition des dépenses d'investissement dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

5. 2005/2006.

6. Approvisionnement en eau rural, 2006.

7. 2006.

8. 2005.

9. 2007.

Source : OCDE (2009b), « Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation », document interne, www.oecd.org/eau.

Encadré 2. Le financement de la distribution d'eau et de l'assainissement en Moldavie

Selon une étude consacrée à la Moldavie, pays à faible revenu de l'ex-Union soviétique, la tarification ne permettra pas, dans un avenir prévisible, de financer plus de 50 % des coûts d'exploitation, d'entretien et d'investissement liés aux infrastructures existantes. Ce chiffre s'appuie de surcroît sur l'hypothèse d'un relèvement des tarifs à hauteur de 5 % du revenu moyen des ménages, qui risque de peser lourd sur beaucoup d'entre eux et d'exiger des mesures financières importantes pour protéger les couches les plus pauvres de la population. C'est seulement en 2028 que la tarification parviendra à couvrir 95 % des coûts. D'ici là, les budgets publics et l'APD devront palier le déficit de financement. Selon l'étude, les crédits budgétaires consacrés à l'eau devront être pour cela multipliés par quatre, et l'APD, par trois. Si ce n'est pas le cas, les objectifs en matière de fourniture de services d'eau devront être revus à la baisse. La réalisation d'autres objectifs sectoriels plus ambitieux, notamment celle des OMD relatifs à l'eau (qui exige d'importants efforts de développement des infrastructures en milieu rural) ou l'amélioration du traitement des eaux usées pour atteindre des niveaux de qualité proches des prescriptions de la directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne, coûtera encore plus cher. Un relèvement des tarifs étant exclu, il sera nécessaire, pour atteindre ces objectifs, d'accroître les financements provenant des budgets publics et de l'APD.

Source : Groupe d'étude du PAE (2008a), « Financing Water Supply and Sanitation in Moldova », OCDE.

Les fonds publics utilisés pour financer les infrastructures de l'eau ne proviennent pas uniquement de l'administration centrale. Dans de nombreux pays de l'OCDE et pays en développement, les collectivités locales peuvent aussi jouer un rôle important. Dans les systèmes décentralisés, les autorités locales ont parfois le pouvoir de percevoir des taxes et/ou de contracter une dette, généralement dans le respect de certaines limites. Les marchés financiers et de capitaux parvenus à maturité peuvent procurer aux communes solvables des capitaux à investir dans les infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement. Les dotations budgétaires de l'État constituent aussi, dans certains pays, une source de financements pour l'investissement. Des transferts bien conçus entre niveaux d'administration peuvent inciter les juridictions locales à améliorer leur viabilité financière et leur solvabilité et partant, contribuer à réduire à terme les demandes qui pèsent sur le budget de l'État. Ici encore, les « trois T », transferts intra-administration compris, sont les principales sources de financement, les autres formes impliquant un remboursement ou une rémunération.

Les « trois T » ne sont pas complètement interchangeables : l'impact des dépenses consacrées au secteur de l'eau peut varier selon les sources qui les financent et la façon dont elles sont opérées. La tarification peut favoriser une utilisation plus efficace de l'eau, ce que ne feront généralement pas les subventions. Les prêts des institutions financières internationales ou des donateurs sont souvent liés au développement des capacités et impliquent généralement une garantie gouvernementale. Aux États-Unis, la construction d'installations dans le secteur de l'eau a bénéficié, dans les années 80, d'aides publiques versées sous forme de dons. Dans les années 90, la situation a changé et les investissements ont été davantage financés grâce à des prêts bonifiés de longue durée à faibles taux d'intérêt, ainsi qu'au moyen de la tarification. Ce changement a, semble-t-il, permis d'améliorer l'efficacité des dépenses d'investissement. Ainsi, les pouvoirs

publics devront étudier avec soin le dosage des « trois T », la façon dont les fonds sont alloués au secteur de l'eau, et les ressources qu'ils permettent de mobiliser.

La planification financière stratégique peut contribuer à l'obtention d'un consensus sur une stratégie de recouvrement durable des coûts fondée sur les « trois T ». Elle consiste à instaurer un dialogue multipartite dans le but de s'accorder, au plan national, sur les niveaux et la qualité des services de distribution d'eau et d'assainissement que le pays fournira pendant une période donnée, et sur leurs modalités de financement. Outre le recours aux « trois T », cela peut nécessiter une stratégie pour mobiliser des financements relais sous forme de prêts ou autres. Les plans issus du processus de planification financière stratégique pour le secteur de l'eau peuvent être intégrés dans les budgets à moyen terme, ce qui assure une certaine prévisibilité en matière de financement, et favorise ainsi le recouvrement durable des coûts.

S'ils reposent sur des données de qualité et des analyses solides, ces plans peuvent contribuer à une convergence de vues entre les différents acteurs des services d'eau et d'assainissement sur la situation du secteur de l'eau et son évolution possible ; déboucher sur une allocation plus efficiente de ressources peu abondantes ; mettre en évidence des moyens de mobiliser des financements supplémentaires ; améliorer la mise en œuvre des plans sectoriels en les rendant plus réalistes ; et faire du secteur de l'eau un partenaire plus crédible pour les ministères des finances, les donneurs et les investisseurs privés (encadré 3).

5. Une tarification bien conçue est essentielle pour parvenir à un recouvrement durable des coûts ; elle doit être établie de façon transparente, en tenant compte des conditions locales et en prenant les mesures nécessaires pour faire en sorte que les couches pauvres et vulnérables de la population aient accès de manière durable, et à un coût abordable, à l'eau potable et aux services d'assainissement.

Les tarifs ne doivent pas être maintenus à des niveaux artificiellement bas, car cela peut empêcher de fournir durablement des services pour tous

La tarification est un élément essentiel de la durabilité financière du secteur en ce qu'elle fait contribuer les utilisateurs au recouvrement durable des coûts des services de l'eau. En outre, elle crée des incitations en faveur de l'utilisation rationnelle de l'eau. Les tarifs représentent la part principale des dépenses récurrentes, tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays en développement. Les revenus provenant de cette source ont considérablement augmenté depuis quelques années dans les pays membres mais aussi non membres de l'OCDE. Cependant, comme on l'a vu plus haut, même dans de nombreux pays de l'OCDE, il est rare que les tarifs permettent de couvrir l'intégralité des coûts de la fourniture des services d'eau et d'assainissement, notamment ceux correspondant au remplacement ou à l'extension des infrastructures, sans parler des coûts d'opportunité et des coûts environnementaux de l'utilisation de la ressource.

Encadré 3. Planification financière stratégique dans le secteur de l'eau au moyen de la méthodologie FEASIBLE de l'OCDE

Afin d'étayer les processus de dialogue sur les mesures à prendre qui sous-tendent la planification financière stratégique, l'OCDE, avec le concours du gouvernement du Danemark, a élaboré un outil d'aide à la décision baptisé FEASIBLE. Fondamentalement, la méthode FEASIBLE consiste à recueillir des données techniques détaillées sur l'infrastructure existante, à incorporer les objectifs d'action en matière de distribution d'eau et d'assainissement – généralement les Objectifs du Millénaire pour le développement –, à déterminer leurs coûts et échéances de réalisation, et à rapprocher le volume et le calendrier des dépenses nécessaires des sources de financement disponibles. Cette démarche révèle les déficits financiers qui risquent d'apparaître en cours de route. FEASIBLE est capable d'élaborer différents scénarios pour combler les écarts décelés, par exemple en mettant en évidence les moyens d'atteindre les objectifs à un coût moindre ou de lever des financements supplémentaires, de même que les possibilités de revoir les objectifs à la baisse ou de rééchelonner le programme. A ce jour, cet outil a été appliqué dans plus de 15 pays, principalement des pays issus de l'ex-Union soviétique.

En Moldavie, le dialogue sur les mesures à prendre, mené dans l'optique de l'élaboration d'une stratégie de financement de la distribution d'eau et de l'assainissement, a été organisé sur une période de 18 mois sous la direction du ministre de l'Administration publique locale. Il a apporté une importante contribution à la Stratégie nationale de l'eau due à l'initiative du Président. Ce processus a permis de placer les projets sous le signe du réalisme, et il a fait naître une demande en faveur de la traduction de la stratégie de financement en un plan d'action et d'investissement et de sa prise en compte dans les instruments budgétaires pluriannuels.

En Arménie, le dialogue sur les mesures à prendre en matière de financement du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement se poursuit depuis plusieurs années sous l'égide du Comité national de l'eau, et le ministère des Finances y participe très activement. Les analyses et les échanges de vues réalisés dans le cadre du processus ont conduit le ministère des Finances à admettre la nécessité de proroger le versement de subventions publiques au secteur et à reconduire les mesures correspondantes qui devaient être supprimées progressivement. Le dialogue a aussi permis de définir des objectifs réalistes concernant des normes minimales d'approvisionnement en eau pour les zones rurales. Une loi reprenant ces conclusions est en cours d'adoption.

L'outil FEASIBLE est actuellement appliqué dans plusieurs pays de l'ex-Union soviétique (Moldavie, Géorgie, Kirghizistan), mais aussi en Égypte (avec le concours de l'OCDE et de la composante méditerranéenne de l'initiative de l'UE dans le domaine de l'eau), au Lesotho (avec le concours de l'OCDE et du groupe de travail sur le financement de l'initiative de l'UE dans le domaine de l'eau) et au Cambodge (avec le concours du Programme pour l'eau et l'assainissement).

Source : Groupe d'étude du PAE (2007), « Implementation of a National Finance Strategy for the Water Supply and Sanitation in Armenia », OCDE ; Groupe d'étude du PAE (2008a), « Financing Water Supply and Sanitation in Moldova », OCDE ; Groupe d'étude du PAE (2008b), « National Policy Dialogue on Financing Strategy for Rural Water Supply and Sanitation in Armenia », OCDE.

Le maintien des tarifs à des niveaux artificiellement bas pour tous les consommateurs risque d'engendrer un cercle vicieux où les fournisseurs de services sont sous-financés et les investissements insuffisants et où les infrastructures – comme les services - se détériorent, ce qui réduit encore les avantages qu'en tirent les usagers et par conséquent leur consentement à payer. Certains pays en développement parmi les plus pauvres sont obligés de s'en remettre largement aux taxes et aux transferts pour financer les investissements dans les infrastructures de l'eau. Cela ne crée toutefois pas d'incitation en faveur d'une utilisation rationnelle de l'eau. Ce sont les utilisateurs à faible revenu qui souffrent le plus de la défaillance des systèmes d'approvisionnement en eau, en particulier ceux qui n'ont pas actuellement accès aux services de l'eau. Le maintien de tarifs bas empêche l'extension des réseaux aux communautés les plus pauvres, lesquelles doivent donc continuer de payer beaucoup plus cher une eau (parfois de moins bonne qualité que l'eau courante) qu'elles doivent se procurer auprès d'autres fournisseurs, notamment des vendeurs informels.

La tarification nécessite de concilier des objectifs concurrents au travers d'un processus itératif

L'instauration d'une tarification de l'eau et le relèvement des tarifs se heurtent souvent à l'opposition du public, surtout lorsque le prix de l'eau a été maintenu artificiellement bas jusque-là. C'est l'une des raisons pour lesquelles les responsables politiques, surtout au niveau local, hésitent à porter les tarifs à des niveaux compatibles avec la viabilité financière. Cette opposition tient en partie à la méconnaissance des avantages économiques plus larges que procurent les services de l'eau, et en particulier l'assainissement, dont les avantages vont au-delà des ménages pour s'étendre à toute une communauté ou une région. L'opposition aux hausses tarifaires est également liée aux préoccupations concernant l'impact défavorable sur les ménages pauvres, et à l'idée que chacun doit avoir accès à une quantité minimum d'eau potable. Ce sont là des préoccupations légitimes auxquelles il faut répondre, mais qui ne doivent pas empêcher de faire de la tarification la clé de voûte des politiques de recouvrement durable des coûts.

L'un des principaux enjeux de la tarification est donc de clarifier et de concilier différents objectifs : assurer la pérennité financière des compagnies des eaux, l'allocation efficiente de l'eau et des autres ressources, ainsi que la viabilité écologique de la consommation d'eau, et veiller à ce que tous les segments de la population, y compris les plus pauvres, bénéficient d'un accès abordable aux services de l'eau. Il s'agit là en fin de compte d'une question politique qui doit être traitée dans le cadre d'une procédure transparente, démocratique et participative.

Cette procédure sera sans doute d'autant plus efficace qu'elle abordera (i) la question de la qualité et de la couverture du service, sachant que les hausses tarifaires doivent aller de pair avec une amélioration de la qualité du service, et (ii) l'efficacité des fournisseurs de services, sachant que les consommateurs ne sont généralement pas disposés à rémunérer des compagnies inefficaces. Dans cette optique, l'une des principales difficultés est de recueillir des informations précises sur les coûts de la fourniture du service, qui peuvent varier sensiblement d'un endroit à l'autre.

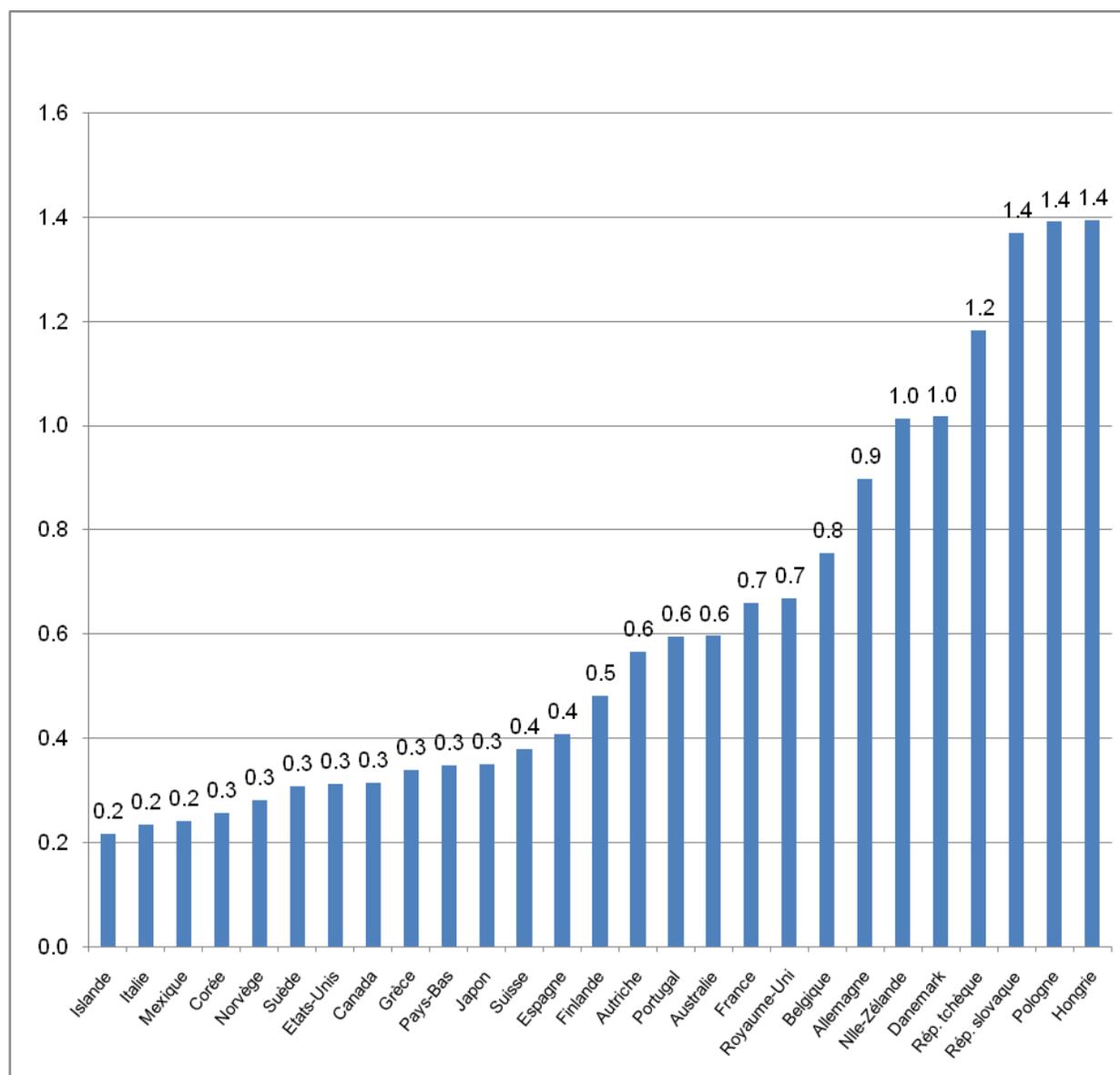
Les contraintes en matière d'accès et d'accessibilité financière doivent être définies au niveau local

Pour beaucoup, le principal enjeu de la tarification est de parvenir à un équilibre entre la viabilité financière du fournisseur de services et la capacité des ménages à faible revenu de payer pour le service. Or, ces deux objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles. Deux aspects doivent être considérés : (i) les niveaux tarifaires, c'est-à-dire la part du coût total de la fourniture du service qui peut être financée par les redevances, et (ii) les structures tarifaires, c'est-à-dire la répartition des redevances pour les différents services entre les différents consommateurs.

La figure 3 montre que, dans les pays de l'OCDE, les factures moyennes d'eau et d'assainissement correspondent généralement à moins de 1.4 % du revenu moyen des ménages. La figure 4 indique cependant que cela peut représenter une part considérable du revenu disponible des familles pauvres dans beaucoup de pays⁵.

Il importe d'examiner au niveau local le poids des factures d'eau dans le budget des ménages. Ainsi, à l'occasion d'une réforme des tarifs au Portugal, une étude a montré que pour 10.5 % des ménages, le montant des factures allait dépasser le seuil d'accessibilité financière établi au plan national. Il est toutefois apparu que la plupart des ménages concernés résidaient dans 60 des 309 communes considérées. La réforme tarifaire proposée s'est donc accompagnée de solutions pouvant être adaptées à la situation de chaque commune pour tenir compte des problèmes locaux d'accessibilité financière, notamment des aides aux fournisseurs de services locaux.

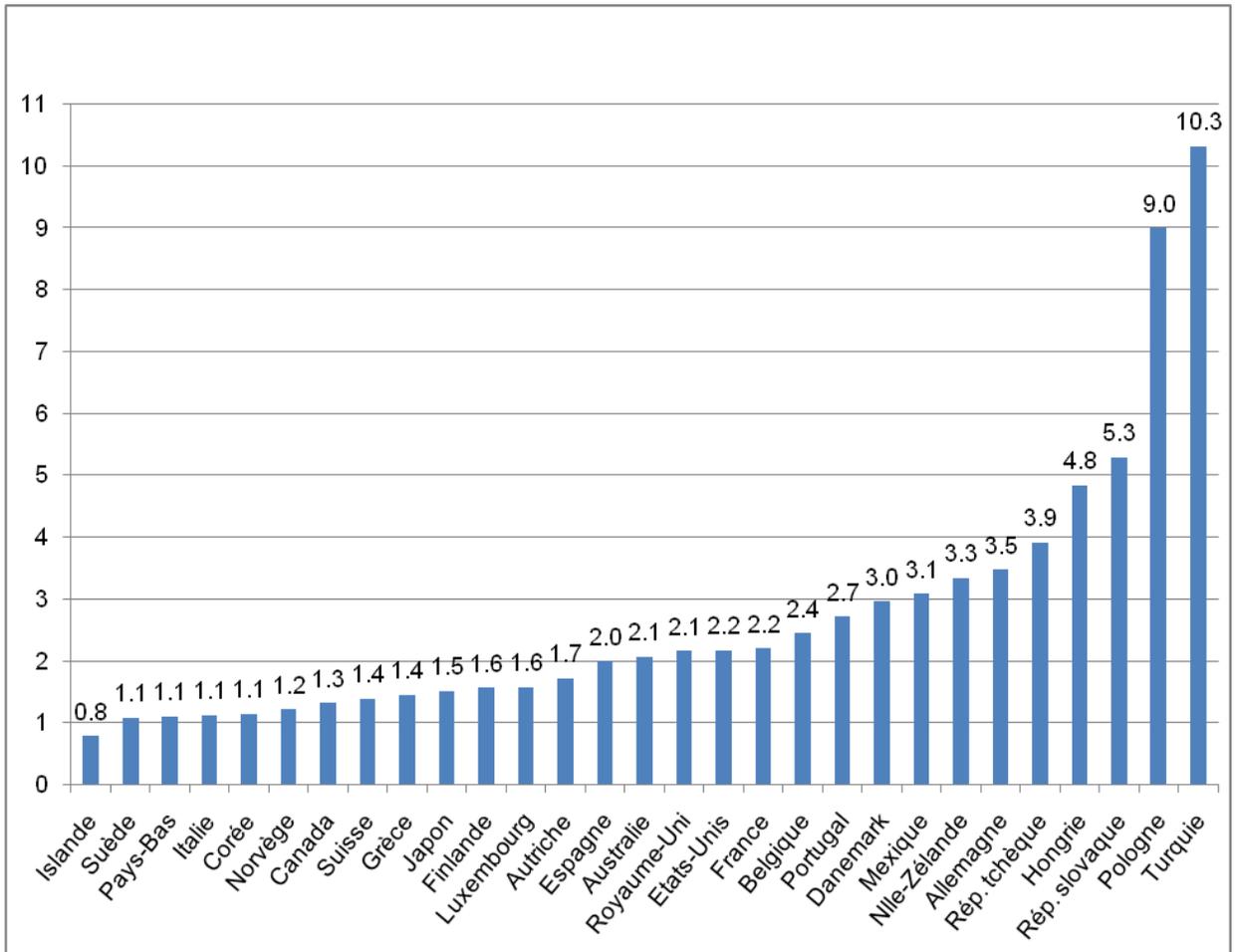
Il convient également de définir les critères d'accessibilité financière au plan local. Les critères nationaux ou internationaux (la fourchette 3-5 % du revenu des ménages est souvent citée) peuvent ne pas bien refléter la part du revenu que les ménages consacrent à l'eau et à l'assainissement. Dans les faits, cette part peut être beaucoup plus élevée, comme dans le cas des ménages qui, faute de raccordement au réseau, achètent de l'eau plus cher auprès de marchands. Dans ce genre de situation, des tarifs de l'eau qui sont supérieurs aux critères internationaux, mais qui permettent concrètement aux ménages de dépenser moins, représenteraient une amélioration. Par ailleurs, les critères internationaux ne tiennent pas compte de la volonté et de la capacité de payer pour bénéficier de services améliorés qui sont concrètement celles des populations locales. Cet aspect peut avoir son importance dans les pays en développement où toutes les zones ne sont pas desservies et où le consentement à payer pour des services améliorés pourrait être plus élevé qu'on ne le pense, même pour les services d'assainissement (encadré 4).

Figure 3. Part de la facture moyenne d'eau et d'assainissement dans le revenu disponible net moyen (USD)¹

1. Les données relatives à la facture d'eau et d'assainissement sont des chiffres par habitant qui reposent sur le tarif calculé par Global Water Intelligence (GWI) pour un ménage consommant 15 m³/mois ; le niveau de consommation par habitant a été obtenu en prenant pour hypothèse qu'un ménage est composé en moyenne de trois personnes. Le montant de la facture 2008 exprimé dans la monnaie du pays a été converti en USD au moyen des taux de change de l'OCDE de 2007 corrigés des parités de pouvoir d'achat de la consommation privée. Les données relatives au revenu disponible net par habitant portent sur 2006 et ont été converties en USD au moyen des taux de change de l'OCDE corrigés des parités de pouvoir d'achat de la consommation privée.

Source : OCDE (2009c), « Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services », document interne, www.oecd.org/eau.

Figure 4. Part de la facture moyenne d'eau et d'assainissement dans le revenu du décile inférieur de la population (USD)¹



1. Les données relatives à la facture d'eau et d'assainissement ont été obtenues comme expliqué dans la note 1 de la figure 3. Celles relatives au revenu portent sur 2005 et ont été converties en USD au moyen des taux de change de l'OCDE corrigés des parités de pouvoir d'achat de la consommation individuelle effective.

Source : OCDE (2009c), « Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services », document interne, www.oecd.org/eau.

Encadré 4. Le projet d'assainissement du bidonville de Mumbai

Selon les estimations, à Mumbai, 5 % de la population n'ont pas d'endroit pour faire leurs besoins. Le Programme pour l'eau et l'assainissement administré par la Banque mondiale a travaillé en étroite collaboration avec des associations locales, des entrepreneurs privés et des ONG pour apporter des solutions à ce problème. Les usagers étaient prêts à participer aux coûts de construction de toilettes, et les coûts d'exploitation et d'entretien étaient couverts par les abonnements et redevances payés par les utilisateurs. De cette façon :

- 330 blocs sanitaires publics représentant plus de 5 100 places ont été construits ; selon les estimations, plus de 400 000 personnes en ont bénéficié.
- Mumbai prélève désormais de son budget 10 millions USD par an pour étendre ce projet à toute la ville.
- Cette approche a été largement diffusée et fait actuellement partie intégrante de la politique nationale d'assainissement urbain de l'Inde.

Source : Revels, C. (2007), « Implementing the OECD Water Project – Trends, Opportunities and Challenges: Lessons Learned from Three Projects », rapport présenté à la réunion d'experts dans le domaine de l'eau de l'OCDE, 14-15 novembre, Paris, disponible à l'adresse www.oecd.org/eau.

Les structures tarifaires peuvent alors être conçues de façon à assurer que les services sont accessibles et abordables pour les groupes vulnérables

Une structure tarifaire bien conçue devrait apporter une solution plus satisfaisante aux problèmes d'accessibilité financière que l'application d'un tarif moyen faible à tous les consommateurs. Les structures tarifaires, si elles sont conçues avec soin, permettent de subventionner de façon indirecte les couches pauvres et vulnérables de la population grâce aux redevances des consommateurs plus aisés. La conception des structures tarifaires devrait aussi être adaptée aux contextes spécifiques et aux différents services. Ainsi, plusieurs pays font désormais payer séparément les services de distribution d'eau et ceux d'assainissement.

L'efficacité de certaines mesures de tarification pour cibler les populations pauvres a été mise en doute. Par exemple, dans certains pays, les tarifs progressifs par tranches ont pénalisé les familles nombreuses pauvres, dont la consommation d'eau est supérieure à celle des ménages aisés de plus petite taille. L'expérience de certains pays de l'OCDE, comme la Belgique (Région flamande), le Luxembourg, l'Espagne ou la Grèce, montre toutefois que les problèmes peuvent être traités en modifiant les tarifs progressifs par tranches. Pour ce faire, il importe cependant de connaître le nombre de personnes vivant dans chaque foyer, information dont tous les pays ne disposent pas forcément.

Pour résoudre le problème de l'accessibilité financière pour les pauvres, plus de 45 pays ont mis en place des « tarifs sociaux », tout en s'efforçant de porter la tarification à des niveaux permettant un meilleur recouvrement des coûts. Outre les tarifs progressifs par tranches, cela peut prendre la forme de prix volumétriques réduits ou de redevances forfaitaires pour certains groupes de la population.

Une autre option qui peut se substituer à la péréquation tarifaire consiste à apporter une aide directe aux ménages à faible revenu. Certains pays ont recours à des mécanismes non tarifaires tels que les coupons ou les mesures ciblées de soutien des revenus pour permettre aux populations pauvres d'accéder durablement aux services de l'eau. La mise en œuvre de tels dispositifs nécessite cependant que les bénéficiaires soient clairement identifiés, et elle peut de ce fait s'avérer coûteuse sur le plan administratif. En outre, l'efficacité de certains mécanismes facultatifs peut être limitée en raison de la crainte de certains ménages d'être stigmatisés socialement s'ils se déclarent pauvres pour en bénéficier. Ces inconvénients peuvent être en partie surmontés si l'on rattache les mesures non tarifaires en question à des dispositifs apparentés comme celui des aides au logement.

Enfin, il est apparu dans de nombreux pays en développement, notamment dans ceux où l'accès à l'eau courante reste peu répandu, que subventionner l'accès plutôt que la consommation permettait de cibler plus efficacement les populations pauvres. En l'occurrence, cela consiste à renoncer à la perception de tout ou partie de la redevance de raccordement au réseau, dont le montant peut être significatif. Ensuite, les usagers paient l'eau qu'ils consomment, ce qui contribue à la viabilité financière du système et crée une incitation à utiliser l'eau de façon rationnelle.

6. Les flux d'aide dans le secteur de l'eau devraient continuer d'augmenter et de s'accorder avec les stratégies développées par les pays bénéficiaires ; ils devraient être utilisés de façon stratégique pour compléter et appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour atteindre les objectifs relatifs à l'eau et l'assainissement et contribuer ainsi à la réalisation de plusieurs des Objectifs du Millénaire pour le développement.

L'aide publique au développement (APD) consacrée à l'approvisionnement en eau et l'assainissement a considérablement augmenté au cours des dernières années

Les transferts entre pays peuvent contribuer à combler le déficit de financement des investissements dans les infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement. Ces transferts peuvent prendre la forme d'APD ou de dons de bienfaisance. Les dons d'APD peuvent contribuer à combler le déficit de financement, tandis que les prêts d'APD font baisser le coût du capital et doivent être remboursés. Toutefois, l'APD n'est pas uniquement une source de financement : elle favorise aussi la réforme institutionnelle et le renforcement des capacités, deux processus éminemment souhaitables.

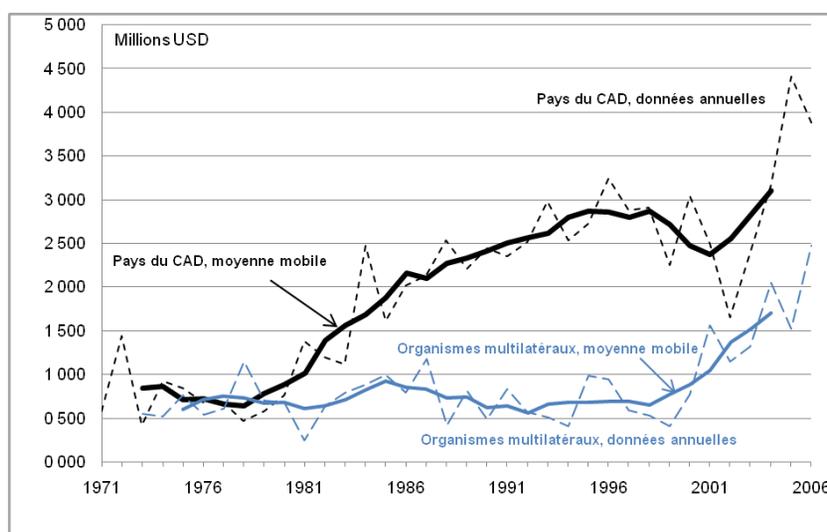
Les aides destinées à l'approvisionnement en eau et l'assainissement sont en augmentation depuis 2001, après avoir connu un recul temporaire dans les années 90 (figure 5). Durant la période 2002-06, l'aide bilatérale en faveur de l'eau a progressé de 24 % par an en moyenne, et l'aide multilatérale de 21 %. Ainsi, les engagements annuels d'aide bilatérale des membres du Comité d'aide au développement (CAD) en faveur du secteur de l'eau et de l'assainissement ont atteint 5 milliards USD en 2005-06, soit le double du chiffre enregistré en 2001-02 en termes réels. Si l'on y ajoute les montants provenant des organismes multilatéraux, ce chiffre atteint un total de 6.2 milliards USD. Les transferts d'APD au secteur de l'eau prennent la forme de dons et de prêts, ces derniers représentant près de 40 % du total du CAD.

L'analyse des flux d'APD montre que les programmes des donateurs accordent un degré de priorité de plus en plus élevé à l'eau et l'assainissement. La part de l'aide destinée à l'approvisionnement en eau et l'assainissement (aide ventilable par secteur) dans l'aide totale a régulièrement progressé durant la période 2001-06, passant de 6 % en 2001-02 à 9 % en 2005-06.

Toutefois, la répartition de l'aide en faveur de l'eau entre les régions et pays suscite certaines préoccupations. Une grande partie de cette aide bénéficie en effet à des pays où l'accès aux services de distribution d'eau et d'assainissement est déjà relativement développé, ou à des pays bénéficiant d'une relation privilégiée avec un donneur. Par exemple, l'Albanie, le Costa Rica, l'Irak, la Jordanie, le Liban et la Malaisie ont tous bénéficié d'une aide en faveur de l'eau d'au moins 13 USD par habitant, alors qu'en Angola, en République centrafricaine, en République du Congo, en Somalie et au Togo, ce chiffre était inférieur à 0.5 USD (voir les figures 6 et 7). Globalement, les pays les moins avancés ont reçu seulement un quart de l'aide totale consacrée à l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les autres pays à faible revenu, un autre quart, et les pays à revenu intermédiaire, près de la moitié. La part de l'aide au secteur de l'eau en Afrique subsaharienne a diminué, passant de 27 % en 2001-04 à 22 % en 2005-06.

Figure 5. **Évolution des engagements d'aide publique au développement destinés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement**

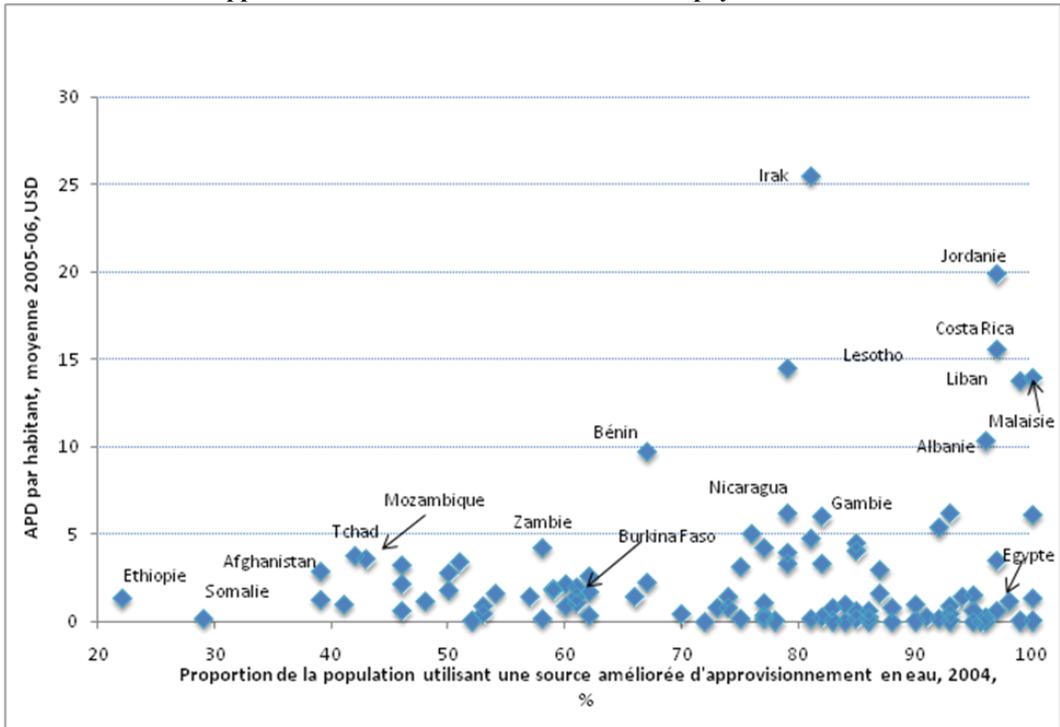
1973-2006, moyennes mobiles sur 5 ans et chiffres annuels, en prix constants 2006¹



1. Les chiffres reposant sur les moyennes mobiles sur 5 ans tiennent compte du caractère fluctuant des engagements, facilitant ainsi l'analyse des tendances à long terme.

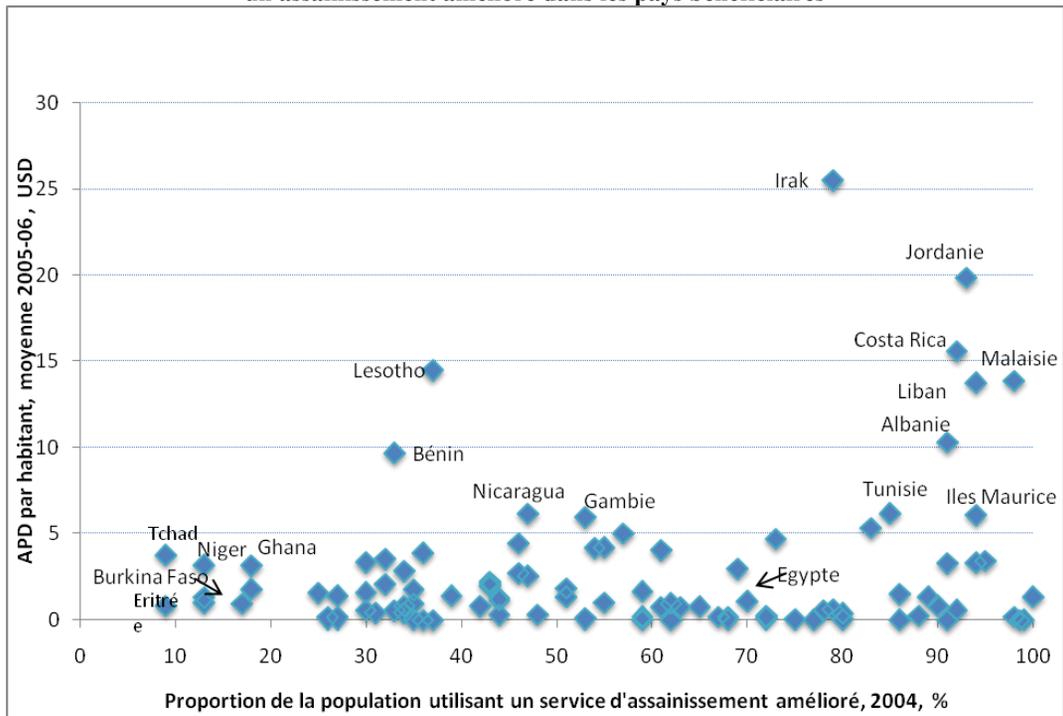
Source : OCDE/WWC (2008), *Système de notification des pays créanciers sur les activités d'aide 2008 : Activités d'aide dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, 2001-2006*, OCDE, Paris.

Figure 6. Aide en faveur de l'eau et de l'assainissement rapportée au degré d'accès à un approvisionnement en eau amélioré dans les pays bénéficiaires



Source : OCDE/WWC (2008), *Système de notification des pays créanciers sur les activités d'aide 2008 : Activités d'aide dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, 2001-2006*, OCDE, Paris.

Figure 7. Aide en faveur de l'eau et de l'assainissement rapportée au degré d'accès à un assainissement amélioré dans les pays bénéficiaires



Source : OCDE/WWC (2008), *Système de notification des pays créanciers sur les activités d'aide 2008 : Activités d'aide dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, 2001-2006*, OCDE, Paris.

Améliorer et rendre plus efficace l'APD en faveur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Si les tendances actuelles se maintiennent, l'APD ne permettra pas à elle seule la réalisation des OMD. La proportion de l'APD consacrée à l'approvisionnement en eau et l'assainissement varie selon les pays bénéficiaires. Dans certains pays, l'APD permet de subventionner la plupart des investissements, alors que dans la majorité des autres pays, sa contribution est marginale. L'APD a néanmoins un rôle important à jouer comme source de financement des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement et comme instrument de renforcement des capacités dans le domaine de la fourniture et du financement des services de l'eau. Si l'on veut atteindre les OMD, il importera de continuer à accroître les niveaux d'APD dans le secteur de l'eau, tout en mobilisant davantage de ressources financières dans les pays en développement.

En plus d'apporter directement des financements au secteur de l'eau, les donateurs peuvent aider à mobiliser d'autres sources de financement au niveau des projets, par exemple en fournissant des garanties, en renforçant la solvabilité des opérateurs et en favorisant l'amélioration de leurs performances, de façon à contribuer à justifier le relèvement des tarifs à des niveaux propres à assurer la viabilité financière. L'APD peut aussi servir à développer sur place des marchés financiers et de capitaux pour soutenir à long terme l'investissement dans les infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement.

Outre l'augmentation des apports d'aide au secteur de l'eau, il importe de poursuivre les efforts pour faire en sorte que les fonds d'APD soient utilisés de façon efficace et efficiente. Comme l'indique la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et comme l'a récemment souligné le Programme d'action d'Accra, l'aide est plus efficace lorsque les pays partenaires prennent en main leurs politiques et stratégies de développement avec fermeté et efficacité. Les efforts doivent être poursuivis pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans ces documents dans le secteur de l'eau.

Les donateurs pourraient faire beaucoup plus pour coordonner et harmoniser leur soutien au secteur de l'eau et pour accorder leurs projets avec les stratégies sectorielles des pays en développement (ODI, 2008). Ils devraient appuyer activement l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales pour le secteur de l'eau, et les plans stratégiques de financement qui s'y attachent. Ces efforts ont plus de chances de porter leurs fruits si l'eau et l'assainissement figurent explicitement parmi les priorités des stratégies nationales de développement. L'expérimentation de nouvelles approches – notamment la gestion de l'aide axée sur les résultats, qui consiste à établir un lien entre le soutien au secteur de l'eau et l'obtention de résultats spécifiques – semble offrir des perspectives intéressantes et pourrait être étendue.

L'aide en faveur de l'eau et l'assainissement doit être utilisée de façon stratégique. Les investissements financés par l'APD doivent respecter les principes de bonne gestion des finances publiques et servir à financer des biens publics (notamment les avantages sanitaires découlant de l'assainissement au niveau des communautés) et d'autres objectifs d'action (assurer l'accès des pauvres, notamment). Pour cette raison, le défi que pose l'accès à l'eau et l'assainissement dans les zones rurales et périurbaines dans les pays en développement mérite davantage d'attention. L'aide en faveur de l'eau et de l'assainissement pourrait en outre contribuer à :

- réduire les contraintes de capacité auxquelles sont confrontés les différents acteurs, des autorités publiques nationales aux opérateurs locaux ;

- mettre au point des approches originales et diffuser les bonnes pratiques hors du cadre des projets.

7. La crise financière actuelle est source de risques, mais elle est aussi l'occasion de renforcer les engagements à l'égard du secteur de l'eau et d'investir dans les infrastructures de l'eau dans le cadre des programmes de relance budgétaire.

La crise financière soulève des difficultés mais ouvre aussi des perspectives pour le secteur de l'eau. De manière générale, les pressions en faveur de la réduction des coûts suscitées par le fléchissement de l'activité économique pourraient bien accentuer l'incitation à améliorer l'efficacité opérationnelle (technique et commerciale). Il pourrait également y avoir un allègement des pressions sur les prix de l'énergie, ce qui n'est pas négligeable car l'électricité est un important élément de coût – encore que cela puisse également avoir pour conséquence d'atténuer l'incitation à économiser l'énergie.

La crise financière se répercutera différemment sur chacune des sources ultimes de financement du secteur que sont les « trois T ».

La tarification est la principale source de recettes du secteur de l'eau. Dans beaucoup de pays, il est théoriquement possible de relever les tarifs, mais les gouvernements pourraient ne pas être disposés ou en mesure d'aller au-delà de certains seuils, de crainte de rendre l'eau moins abordable ou d'éprouver durement les plus démunis.

En entraînant une diminution des recettes et une augmentation des dépenses publiques, le ralentissement de l'activité économique soumet les budgets publics à de fortes pressions. De nombreux gouvernements cherchent néanmoins à stimuler la demande et à donner un coup de fouet à l'économie par des programmes de relance budgétaire, et cette situation ouvre des perspectives exceptionnelles : comme nous l'avons vu, les investissements dans le secteur de l'eau offrent des avantages économiques, sociaux et environnementaux considérables, et la possibilité d'incorporer de tels investissements dans les efforts de relance mérite d'être étudiée avec la plus grande attention (encadré 5).

Encadré 5. Eau et relance budgétaire en Chine et aux États-Unis

En novembre 2008, la Chine a annoncé qu'elle allait consacrer quelque 586 milliards USD sur deux ans – soit environ 7 % de son PIB chaque année – à un train de mesures destiné à stimuler son économie. Un volet important de ce programme porte sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les zones rurales et sur des projets environnementaux.

Aux États-Unis, l'organisation Alliance for Water Efficiency a étudié l'impact potentiel sur la croissance économique à court terme d'investissements dans le domaine de l'efficacité en eau et en énergie. Il ressort de cette étude que des programmes en ce sens pourraient être mis en œuvre à brève échéance et auraient des avantages largement répartis sur l'ensemble de l'économie nationale. D'après les estimations présentées, chaque million USD d'investissement direct entraînerait un gain de production de l'ordre de 2.5-2.8 millions USD, un gain de PIB de 1.3-1.5 million USD et la création de 15 à 22 emplois.

Source : China Daily (2008), « Premier Wen Seeks Prompt Response », 11 novembre ; Alliance for Water Efficiency (2008), « Transforming Water: Water Efficiency as Stimulus and Long Term Investment », Position Paper (décembre).

En ce qui concerne les transferts (dons d'APD), les donateurs peuvent être tentés de réaffecter à des usages intérieurs des ressources qui étaient destinées à l'aide au développement. A court terme, la crise du crédit rendra très difficile, voire impossible, pour les opérateurs de l'eau la levée de fonds sur les marchés – que ce soit par l'intermédiaire de prêts, d'obligations ou d'apports de capitaux. En outre, les ressources des associations caritatives risquent de diminuer par suite d'une baisse des dons. Cependant, en novembre 2008, en réponse à une demande présentée par le Secrétaire général de l'OCDE et le Président du CAD – et appuyée ensuite par des recommandations du G20 –, les gouvernements des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont réaffirmé leurs engagements en matière d'aide et sont convenus de maintenir les apports d'aide au niveau de ces engagements. La communauté internationale a réaffirmé cette position à la conférence sur le financement du développement tenue en novembre 2008 à Doha. L'encadré 6 présente une autre initiative visant à compenser la chute attendue du montant des dons de bienfaisance.

Encadré 6. La proposition Mirrlees/Mehta

Afin de compenser l'effondrement du volume des dons de bienfaisance que devrait entraîner la crise financière, le ministère britannique des Finances envisage de mettre en œuvre une mesure imaginée par Sir James Mirrlees et Renu Mehta pour susciter des dons en faveur de l'atténuation de la pauvreté dans le monde. En l'occurrence, il s'agirait de porter à 50 %, au lieu de 40 % au maximum aujourd'hui, l'abattement fiscal au titre des dons en faveur des OMD. Le coût de cet abattement serait financé par le budget de l'aide extérieure du gouvernement. Les donateurs auraient la possibilité de préciser à quel secteur de développement ils souhaitent attribuer leur contribution, et l'approvisionnement en eau et l'assainissement figureraient parmi les secteurs possibles. On estime que si cette mesure était adoptée dans tous les pays du G8, elle pourrait permettre de lever plus de 78 milliards USD.

Source : Financial Times (2008), « Treasury Looks at 50% Tax Relief Plan to Raise GBP5bn for Charities », 24 décembre.

Lorsque la situation financière se sera stabilisée, les effets de la crise financière sur l'économie réelle constitueront un autre obstacle. Cela étant, à plus long terme, on pourrait assister à un rebond du financement du secteur de l'eau par le marché. Avec le temps, le type de rendement modeste mais stable que peut offrir le secteur de l'eau pourrait bien susciter un intérêt grandissant. A terme, il se pourrait que le secteur bénéficie ainsi d'une source de financement par le marché fiable et d'un coût raisonnable, qui pourrait permettre de concrétiser les avantages économiques, sociaux et environnementaux associés aux investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Mais encore faudra-t-il pour cela que les paramètres fondamentaux du secteur soient améliorés.

Notes

1. L'objectif relatif à l'assainissement a été approuvé en 2002 à Johannesburg lors du Sommet mondial pour le développement durable.
2. Le Secrétaire général des Nations Unies a demandé au Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) de promouvoir et de coordonner les actions relatives à la collaboration et au partage des meilleures pratiques entre opérateurs de services d'eau.
3. Les principes de comportement responsable des entreprises sont consacrés dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (OCDE, 2000) et dans la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale (OIT, 1977).
4. Les pays s'attachent à impliquer les consommateurs dans le secteur de l'eau par différents moyens. Au Sénégal, cela passe par la participation au conseil d'administration de la compagnie des eaux. En Zambie, les consommateurs siègent au Conseil de réglementation par l'intermédiaire d'un groupe de veille sur l'eau. Le Royaume-Uni a institué des comités consultatifs de consommateurs, tandis que le Mexique a créé des conseils de citoyens sur l'eau. A Bangalore, les autorités ont décidé de développer un système de fiches à remplir par les citoyens, qui permet de fournir aux organismes des informations qualitatives et quantitatives sur les lacunes dans la fourniture des services, mais aussi de mesurer le degré de sensibilisation aux droits et aux responsabilités des citoyens.
5. La méthodologie utilisée pour les calculs est décrite dans le rapport technique publié parallèlement (OCDE, 2009c). Dans certaines circonstances, elle donne lieu à une surestimation du poids de la facture d'eau dans le revenu des ménages, notamment dans le cas des ménages nombreux ou lorsque la consommation par personne est inférieure à celle retenue dans le calcul de la « facture représentative ».

Bibliographie

- Alliance for Water Efficiency (2008), « Transforming Water: Water Efficiency as Stimulus and Long Term Investment », Position Paper, décembre.
- China Daily* (2008), « Premier Wen Seeks Prompt Response », 11 novembre.
- Financial Times* (2008), « Treasury Looks at 50% Tax Relief Plan to Raise GBP5bn for Charities », 24 décembre.
- Groupe d'étude du PAE (2007), « Implementation of a National Finance Strategy for the Water Supply and Sanitation in Armenia », OCDE.
- Groupe d'étude du PAE (2008a), « Financing Water Supply and Sanitation in Moldova », OCDE.
- Groupe d'étude du PAE (2008b), « National Policy Dialogue on Financing Strategy for Rural Water Supply and Sanitation in Armenia », OCDE.
- Millennium Ecosystem Assessment (Évaluation des écosystèmes pour le millénaire) (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, DC.
- OCDE (2000), « Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », Réexamen 2000, www.oecd.org/daf/investment/guidelines.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures », mars, www.oecd.org/daf/investment/ppp.
- OCDE/WWC (2008), *Système de notification des pays créanciers sur les activités d'aide 2008 : Activités d'aide dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, 2001-2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique*, OCDE, Paris, www.oecd.org/daf/investment/water.
- OCDE (2009b), « Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation », document interne, www.oecd.org/eau.
- OCDE (2009c), « Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services », document interne, www.oecd.org/eau.
- ODI (Overseas Development Institute) (2008), « Fluid Dynamics? Achieving Greater Progress in Aid Effectiveness in the Water Sector – Lessons from Three Countries », report to the UK Department for International Development.
- OIT (Organisation internationale du travail) (1977), « Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT », www.ilo.org/public/french/employment/multi/index.htm.

- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2008), *Safer Water, Better Health: Costs, Benefits and Sustainability of Interventions to Protect and Promote Health*, OMS, Genève, www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/saferwater/en/index.html.
- OMS/UNICEF (Organisation mondiale de la santé – Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2006), « Atteindre l'OMD relatif à l'eau potable et à l'assainissement : le défi urbain et rural de la décennie », Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (PCS), UNICEF, New York, et OMS, Genève.
- OMS/UNICEF, (2008), « Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation », PCS, UNICEF, New York, et OMS, Genève.
- Revels, C. (2007), « Implementing the OECD Water Project – Trends, Opportunities and Challenges: Lessons Learned from Three Projects », rapport présenté à la réunion d'experts dans le domaine de l'eau de l'OCDE, 14-15 novembre, Paris, disponible à l'adresse www.oecd.org/eau.
- Transparency International (2008), *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlin.
- UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) (2006), « L'eau, une responsabilité partagée : 2ème rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau », www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/.
- Winpenny, J. (2003), « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, présidé par Michel Camdessus, www.financingwaterforall.org.

Travaux futurs

Le présent rapport se fonde sur les résultats d'un programme de travail biennal mené à l'OCDE en 2007 et 2008. Un nouveau programme de travail biennal sur l'eau a été approuvé par le Conseil de l'OCDE pour la période 2009-10. Il s'articulera autour de deux grands axes : la mise en œuvre des recommandations sur le financement de la distribution d'eau et de l'assainissement ; et la gestion plus efficace des ressources en eau.

S'agissant de la distribution d'eau et de l'assainissement, de nouveaux travaux seront réalisés pour soutenir la planification financière stratégique dans le secteur de l'eau d'un certain nombre de pays, dont l'Égypte, le Lesotho et plusieurs pays de l'ex-Union soviétique. L'outil analytique servant à étayer le dialogue sur les mesures à prendre en matière de planification financière stratégique – FEASIBLE – sera révisé. De nouvelles analyses seront menées sur les avantages économiques de l'investissement dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et sur les possibilités de faire en sorte que les informations correspondantes éclairent davantage les processus de décision. Les bonnes pratiques en matière de tarification seront mises en évidence. Des travaux complémentaires seront consacrés aux apports d'aide, si possible en approfondissant l'analyse séparée de ceux destinés à l'approvisionnement en eau et de ceux destinés à l'assainissement. Plusieurs projets seront menés pour mettre en application le Guide de l'OCDE pour l'action publique qui a été élaboré en vue d'optimiser la participation du secteur privé au secteur de l'eau. Cela supposera une véritable demande de la part des pays intéressés et une coopération avec d'autres partenaires.

La première phase des travaux sur la gestion des ressources en eau s'est dans une large mesure concentrée sur l'agriculture. Cela s'explique par l'importance des usages agricoles de l'eau, mais aussi par la masse des connaissances spécialisées qui étaient disponibles au sein de l'OCDE. Au cours de la prochaine phase, les usages agricoles feront l'objet d'analyses complémentaires, mais l'accent sera mis davantage sur la gestion intégrée des ressources en eau, et en particulier sur les questions de financement. Il s'agira entre autres d'analyser les effets que pourrait avoir l'adaptation au changement climatique sur le financement de cette gestion intégrée. Une plus grande attention sera portée aux questions de gouvernance liées à la gestion intégrée des ressources en eau. Des orientations seront élaborées pour promouvoir une gouvernance plus efficace aux différents échelons, et pour favoriser une plus grande cohérence entre les politiques qui influent sur la consommation d'eau (agriculture, énergie, industrie, tourisme, etc.).

L'OCDE entend ainsi continuer de soutenir l'effort plus vaste en cours au niveau international afin d'améliorer l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pour les milliards de personnes qui en sont aujourd'hui privées, et afin de mieux gérer la concurrence de plus en plus intense autour des ressources en eau peu abondantes. Ce faisant, elle continuera de se concentrer sur les activités qui font son avantage comparatif : l'analyse des aspects économiques et financiers de la gestion de l'eau ; l'élaboration d'approches pour relever le défi de l'eau dans une perspective intersectorielle et à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; et la contribution à la constitution d'une base d'informations objectives permettant d'étayer la formulation des politiques dans ce domaine.

Pour aller plus loin

Les principales conclusions et recommandations d'action présentées dans ce document et dans le rapport publié parallèlement (*De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*) reposent sur les rapports suivants :

- OCDE/WWC (2008), *Système de notification des pays créanciers sur les activités d'aide 2008 : Activités d'aide dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, 2001-2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique*, OCDE, Paris, www.oecd.org/daf/investment/water.
- OCDE (2009), « Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation », document interne, www.oecd.org/eau.
- OCDE (2009), « Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services », document interne, www.oecd.org/eau.
- OCDE (2009), « Alternative Ways of Providing Water: Emerging Options and their Policy Implications », document interne, www.oecd.org/eau.
- OCDE (à paraître), *La gestion durable des ressources en eau en agriculture*, OCDE, Paris, www.oecd.org/tad/env.

Pour connaître les derniers développements des travaux de l'OCDE sur l'eau :
www.oecd.org/eau

De l'eau pour tous

PERSPECTIVES DE L'OCDE SUR LA TARIFICATION ET LE FINANCEMENT

MESSAGES CLÉS POUR LES DÉCIDEURS

L'eau est indispensable au développement humain et économique, ainsi qu'à la survie des écosystèmes. Cependant, des milliards de personnes n'ont pas accès aux services d'eau et d'assainissement, en premier lieu à cause d'une mauvaise gouvernance et d'un manque d'investissement et d'entretien. Il est de plus en plus urgent d'agir, car les ressources en eau sont soumises à une pression croissante, font l'objet d'une concurrence de plus en plus vive et donnent même lieu à des conflits.

L'OCDE travaille sur ces questions depuis de nombreuses années. Le rapport intitulé *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement* synthétise les résultats des travaux les plus récents. Il met l'accent sur les aspects économiques et financiers de la gestion des ressources et de la fourniture des services d'eau, sur la nécessité d'aborder ces questions complexes de manière intégrée (en prenant en compte les questions de gouvernance), et sur la nécessité de réunir des faits solides pour étayer la formulation et la mise en œuvre des politiques.

Le rapport aborde les points suivants : la planification financière stratégique appliquée à l'eau et à l'assainissement, de manière à faire le meilleur usage des principales sources de financement du secteur (les « 3T » pour taxes, tarifs et transferts) ; la conception et la mise en œuvre de stratégies de tarification de l'eau qui concilient la viabilité financière et les autres objectifs de l'action publique ; l'actualité de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau ; et les tendances et perspectives de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture. Le rapport porte sur les pays en développement et sur les pays membres de l'OCDE, et propose des recommandations concrètes, assorties de listes de contrôle des actions à mener. Ce rapport est une ressource inestimable pour les responsables de l'action publique, les universitaires, les ONG et tous les acteurs qui s'intéressent aux difficultés auxquelles le secteur de l'eau est confronté aujourd'hui.

Les messages clés à l'attention des responsables politiques sont synthétisés dans le présent document.

Pour plus d'information, rendez-vous sur la page www.oecd.org/eau.