

Chapitre 4. Eau dans les pays en développement

4.1 Introduction

Avoir une vision suffisamment globale du secteur de l'eau dans un pays suppose que l'on se place successivement à trois niveaux : - Au niveau local, où le secteur de l'eau inclue la production et la distribution d'eau potable auprès des usagers, et le traitement des eaux usées. - Au niveau régional où apparaît un nouvel acteur, car il faut assurer la gestion durable d'une ressource naturelle et fragile entre ses différents usagers (agriculteurs, citoyens, industriels) : les Agences de Bassin en France, ou d'autres organismes équivalents ailleurs permettent de régler les conflits entre usagers. - Au niveau national et supranational où il s'agit de définir un cadre de contrôle et de régulation garantissant le respect de normes nationales et internationales (dans le cadre de l'Union Européenne par exemple) ; l'eau est aussi un enjeu stratégique pour certains pays en zone aride, et constitue un bien précieux difficile à partager (exemple de conflits entre les Etats Unis et le Mexique, ou entre Israël et la Palestine).

4.2 La nature locale de la distribution d'eau potable

L'approvisionnement en eau se fait la plupart du temps au niveau local – et ce pour une raison économique fort simple : l'eau est le seul bien dont le coût n'excède pas quelques centimes le litre – chaque ménage consommant entre 100 et 150 litres d'eau environ par jour. Par conséquent, il faut minimiser au maximum le coût de transport de l'eau, et l'eau est donc produite, distribuée et traitée sur place. Le cadre de l'organisation de l'approvisionnement en eau est ainsi typiquement :

- l'agglomération en zone urbaine, - le regroupement de communes en zone rurale.

4.3 L'émergence de grandes mégapoles dans les pays en développement

L'urbanisation explosive des pays en développement a conduit à la formation de grandes mégapoles qui ne possèdent pas de structure de distribution capable d'assurer un accès à l'eau potable pour tous. Ces mégapoles font appel à des prêts internationaux et à des opérateurs privés, car elles ne peuvent assumer les investissements nécessaires. Or les structures sociales, institutionnelles, économiques sont très différentes dans les pays en développement, et le modèle émergent d'organisation du secteur de l'eau est différent de celui – connu – au sein duquel travaillent les grands opérateurs européens. Une analyse fine du système permettra une plus grande efficacité des outils mis en œuvre, et un meilleur fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement.

4.4 Problématique

Face à l'explosion démographique dans les grandes villes émergentes, d'abord en Amérique Latine, puis en Asie et en Afrique, les régies municipales n'ont pas su assurer le service d'eau auprès des populations dans des quartiers bidonvilles : manque d'efficacité du système, tant d'un point de vue technique (pertes) qu'organisationnel (mauvaise gestion) ; faiblesse financière qui ne permet pas les investissements nécessaires, etc. L'objectif n'est pas ici « l'eau du robinet à domicile pour tous », en raison d'un tissu urbain non structuré (pas de voirie visible, occupation illégale du sol, etc). La Banque mondiale, la Banque Asiatique de développement ont financé de nombreux projets pendant la dernière décennie de l'eau. Cependant, de nombreux investissements, trop ambitieux et/ou mal adaptés, ont conduit à des échecs à moyen terme, les problèmes de maintenance et de fonctionnement devenant trop importants.

4.5 Les deux archétypes européens : les modèles anglais et français

4.5.1 Le modèle français

a) Le cadre légal de la gestion de l'eau

Le dispositif législatif français dans le domaine de l'eau repose sur la loi du 16 décembre 1964 et la loi du 3 janvier 1992. La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 concerne le régime et la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution. Elle partage le territoire français en six grands bassins hydrographiques, dotés de structures consultatives (comités de bassin) et d'organismes exécutifs (Agences de l'Eau) qui perçoivent des redevances par bassin. La loi de 1992 a relancé la politique de l'eau, en donnant à l'Etat les moyens de mettre en place une véritable police de l'eau : régime complet de déclaration ou d'autorisation administrative, outils de planification pour tous les acteurs publics de la gestion des ressources en eau (schémas d'aménagement et de gestion des eaux, SAGE et schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, SDAGE).

b) Perspectives

Le projet de loi sur l'eau présenté en juin 2001 annonce trois grands objectifs : une plus grande transparence, plus de solidarité et d'équité, et une meilleure efficacité environnementale. Il confirme et encourage des aspects évoqués dans la loi de 1992 (SAGE et SDAGE, tarification à la proportionnelle) ; il introduit plus de transparence dans le système de redevances des Agences de l'Eau. Les commissions consultatives des services publics locaux, créés par la loi du 6 février 1992 à l'administration territoriale sont renforcées (elles sont obligatoires pour les communes de plus de 3500 habitants) : elles interviennent sur les projets de règlement de service, les tarifs, les rapports annuels sur le prix et la qualité, et les programmes prévisionnels de travaux. Enfin le projet de loi

prévoit la création d'un Haut Conseil des Services Publics de l'Eau et de l'Assainissement. Instance administrative indépendante placée auprès des ministres chargés de l'Environnement, de l'Economie et de la Consommation, le Haut conseil sera une structure légère réunissant des représentants du Parlement, du Conseil Economique et Social, ainsi que des personnes qualifiées désignées par le Gouvernement.

4.5.2 Les acteurs

a) L'importance des collectivités locales

La responsabilité première en matière de service de distribution d'eau revient aux communes. Cela tient au caractère local de la ressource en eau, et fut inscrit dans la loi sur l'autonomie communale de 1884. Ce principe de responsabilité des communes est crucial dans le système français, car il place l'élu au cœur de l'architecture institutionnelle : le maire en particulier est celui qui signe les contrats. Cela induit une très grande décentralisation des responsabilités, avec plus de 30 000 communes en France. Les villes peuvent exploiter elles-mêmes les services urbains, ou les déléguer à un exploitant privé. La loi impose au conseil municipal de voter sur le principe même de la délégation. Le choix du mode de gestion du service, ainsi que la propriété des infrastructures reviennent donc aux collectivités locales. Le pouvoir du maire en matière de services urbains garantit l'implication de la population dans la gestion de son eau : elle sanctionne le maire par le vote si elle n'est pas satisfaite du service rendu.

b) De puissants opérateurs privés

Le droit français en matière d'interventionnisme public dans le secteur des services urbains a toujours reconnu un principe de liberté du commerce et de l'industrie, et a traité avec égalité gestion publique et gestion privée. C'est ce qui a permis le développement de grandes entreprises aujourd'hui. Les trois grands opérateurs nationaux dans le secteur de l'eau (Compagnie Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux/Ondeo, SAUR) sont aujourd'hui leader également sur le marché mondial. En France, ils assurent la fourniture d'eau potable dans près de 60 % des communes (soit 77 % de la population), mais restent minoritaires dans l'assainissement.

4.5.3 Des modes de gestion diversifiés

Les collectivités peuvent recourir à la régie autonome (environ 8 000 à 10 000 régies communales et intercommunales en France pour l'eau et l'assainissement), qui est une forme d'intégration verticale ; elles peuvent aussi déléguer le service public d'approvisionnement en eau à un opérateur privé.

Cette délégation, strictement encadrée par la loi, laisse la propriété des infrastructures à la puissance publique, mais permet un grand nombre de contrats, de la régie intéressée à la concession : ☐

La concession : l'opérateur devient l'utilisateur exclusif des installations qu'il exploite pour une durée déterminée (~15 à 20 ans). Il doit fournir un service aux caractéristiques déterminées et réaliser un plan d'investissements. En contrepartie, il se rémunère directement auprès des usagers selon des termes définis contractuellement. ☐

L'affermage : c'est la collectivité qui prend l'initiative des investissements et les finance. L'opérateur privé prend en charge l'exploitation et l'entretien des installations, et en partie leur renouvellement. La durée du contrat est en général inférieure (~10 ans). Il se rémunère auprès des usagers selon des termes définis contractuellement. C'est le cas le plus fréquent en France. ☐

La régie intéressée (gérance) : la puissance publique accorde des droits à court terme (~3 ans) à une entreprise qui travaille selon un cahier des charges précis, et prend peu de risques : l'opérateur assure l'exploitation, et est rémunéré par la puissance publique (avec une partie liée au chiffre d'affaires pour l'intéressement).

4.5.4 La fixation du prix

La tarification de l'usage de l'eau traduit les principaux arbitrages d'une politique globale de l'eau. Elle inclut à la fois : ☐

des coûts externes sous forme de taxes supportées uniformément par l'ensemble des usagers, redevances gérées par les Agences de l'Eau à un niveau supra-régional (bassin hydrographique); ☐
des coûts internes – localisables à l'intérieur de l'unité de gestion (investissement et fonctionnement, etc.) : la fixation du prix au m³ résulte de négociations entre l'exploitant (privé ou public) et les élus locaux. Les enjeux sont : - Un prix garantissant l'équilibre budgétaire du service, et le financement des investissements (en cas de concession). - Un prix « acceptable » par l'usager-citoyen, et la maîtrise des impôts locaux (en cas d'affermage : les investissements sont votés par le conseil municipal), la sanction passant par les urnes.

4.5.6 Conclusions

Le modèle français de délégation de service public est caractérisé par : ☐

Un type d'engagement : le partenariat à long terme entre chaque collectivité et l'un des opérateurs privés, qui repose sur le contrat et la réputation des opérateurs. Ce système allie : - l'efficacité de la gestion et de l'exploitation d'un service par une entreprise autonome publique ou privée ; - le

maintien dans le domaine public des infrastructures, et la maîtrise des choix collectifs (choix tarifaires et investissements à réaliser) par la collectivité publique, par un élu représentant les usagers. Cette maîtrise implique des compétences techniques, financières et juridiques de la part des collectivités locales ; - la mise en compétition des opérateurs lors de l'attribution des contrats (surtout depuis la loi Sapin de 1993). ☒

Un schéma d'organisation : c'est un modèle fortement décentralisé, car chaque commune négocie elle-même les conditions de délégation du service auprès de l'opérateur. Les Agences de Bassin permettent une gestion intégrée de la ressource au niveau supra-régional.

4.5.7 Le modèle anglais

Le modèle de gestion présenté ci-dessous concerne l'Angleterre et le Pays de Galles (environ 50 millions d'habitants). Il constitue un « archétype » quasi unique d'une gestion privatisée des services d'eau. A ce titre, il est intéressant d'analyser les mécanismes qui permettent de contrôler la fixation du prix au sein d'une organisation où les principaux acteurs sont centralisés et nationaux.

4.5.7.1 Historique

La privatisation des services d'eau en Angleterre et au pays de Galles ne date que de la fin des années 80. Auparavant, comme dans tous les schémas « classiques », la distribution d'eau potable était confiée aux collectivités locales. ☒

70's : Mise en cause des collectivités locales Confiée aux collectivités locales, la gestion des services d'eau se révèle largement défailtante dans les années 70, par manque de compétence technique et manque de moyens financiers. ☒

1974 : Water Act instaurant la régionalisation de la gestion Face à la faiblesse des collectivités locales, la gestion des services d'eau est alors confiée en 1974 à des Regional Water Authorities (RWA), placées sous la tutelle conjointe du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement. A la fois exploitants et responsables de la police de l'eau, les RWA sont critiquées pour leur position équivoque. Par ailleurs, le manque de moyens financiers n'est pas résolu. ☒

1989 : Privatisation des dix Autorités Régionales pour l'eau et l'assainissement La privatisation de l'ensemble des services d'eau et d'assainissement s'inscrit dans une politique plus large de privatisation des services publics menée par le gouvernement de Mme Thatcher. Les compagnies deviennent propriétaires des installations, et doivent assumer la gestion de l'exploitation et le financement des investissements.

4.5.7.2 Les acteurs

a) L'acteur manquant : les collectivités locales

Malgré la nature fortement locale du service de distribution d'eau, les collectivités locales sont complètement exclues de la gestion depuis le Water Act de 1974. Elles ont été jugées incompetentes et trop faibles financièrement.

b) Les compagnies privées

Environ dix grosses compagnies se partagent la production et distribution d'eau potable au niveau supra-régional. Les effets d'échelle sont importants, et les grands Water Boards anglais sont devenus très professionnels et productifs depuis la privatisation. Ce sont eux qui possèdent les installations, et programment et financent les investissements concernant l'infrastructure et les services.

c) Des régulateurs nationaux puissants

c-1) Le Drinking Water Inspectorate (DWI) contrôle le respect des normes sanitaires pour l'eau potable.

c-2) L' Environment Agency (EA) contrôle les aspects liés à la protection de l'environnement : autorisation de prélèvement et de rejet, police des eaux.

c-3) L'Office of Water Services (Ofwat) est responsable de la régulation économique des compagnies. Il fixe des limites de prix qui assurent une juste répartition des gains entre consommateurs et Water Boards.

d) L'Etat

Dans ce schéma centralisé, le gouvernement détient un pouvoir important, puisque :

- il exerce une tutelle sur les régulateurs, et a ainsi un rôle d'arbitrage politique lorsque les positions de ceux-ci divergent fortement.

- il a un rôle d'orientation stratégique, et peut imposer aux compagnies des mesures visant à améliorer le service. Ce rôle d'orientation est le seul lien démocratique avec le consommateur/citoyen, et est donc particulièrement important.

4.5.7.2 Conclusions

Le modèle anglais est caractérisé par : ☒

-Un schéma d'organisation centralisé, où les collectivités locales n'ont aucun rôle. Chacune des dix grandes compagnies interagit avec un unique interlocuteur, l'Ofwat. La régulation par comparaison offre une grande transparence dans les coûts et le suivi des performances des compagnies. Via l'Ofwat, qui dispose d'importants moyens, la connaissance est capitalisée, et les réajustements périodiques doivent permettre d'arriver à un optimum collectif équitable entre usager, actionnaire et exploitant. Toutefois ce système pâtit d'un déficit démocratique, car les usagers n'ont que peu de moyens de se faire entendre dans ce concert centralisé. ☒

-L'introduction du marché et de la concurrence qui règle les relations entre les acteurs, et doit favoriser des gains de productivité. Néanmoins, et c'est le principal reproche formulé aux compagnies privées anglaises, la compétition de marché peut avoir des effets néfastes sur les choix d'investissements, opérés à court terme. Les opérateurs sont tentés d'adopter des techniques à faible coût, privilégiant un rapide retour sur l'investissement. Cela induit des externalités négatives, en cas de mauvaise anticipation de la demande par exemple. Le coût de ces externalités négatives (qualité du service public, sous-investissement) devrait être pris en compte dans l'évaluation des performances des compagnies.