

Comment financer l'atteinte de l'Objectif de développement durable « Eau » en 2030 ?

Par Gérard PAYEN

Conseiller Eau du Secrétaire général des Nations Unies (UNSGAB) de 2004 à 2015, membre du *think tank* (Re)sources

et Patrice FONLLADOSA

Président-directeur général de Veolia Africa et de Veolia Middle East, président du *think tank* (Re)sources et président du Comité Afrique de MEDEF International

Les enjeux mondiaux liés à l'eau occupent une place considérable dans le programme des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. L'un de ces dix-sept ODD est entièrement consacré à l'eau, avec des cibles ambitieuses comme l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement et la réduction de moitié des rejets polluants engendrés par les activités humaines. Mais comment financer l'atteinte de ces cibles ? Faut-il augmenter la part de l'aide internationale consacrée à l'eau, augmenter les budgets publics, mettre les utilisateurs de l'eau plus à contribution, ou bien encore solliciter des financements privés ? Comme cela a été souligné lors de la conférence ONU d'Addis-Abeba de 2015, aucune source financière ne doit être privilégiée par rapport aux autres : tous les modes de financement doivent être mobilisés. En outre, il convient d'améliorer la gouvernance et l'économie du secteur de l'eau afin d'attirer davantage de financements bancaires et de capitaux privés. Les gouvernements doivent prendre la mesure de cette nécessité et adapter leurs politiques publiques pour pouvoir mobiliser les fonds nécessaires à la réussite de l'ODD « Eau » à l'horizon 2030.

Les ambitions fortes, mais légitimes, de l'ODD « Eau »

La place de l'eau dans l'Agenda 2030

Les Objectifs mondiaux de développement durable 2030 (ODD), adoptés à l'unanimité par tous les  tats membres de l'ONU, suscitent beaucoup d'espoir. Alors que l'eau était un sujet insuffisamment pris en considération par la communauté internationale, les grands enjeux de l'eau viennent de passer de l'ombre à la lumière : au travers d'un objectif dédié, l'ODD 6, ils sont devenus officiellement l'une des dix-sept grandes priorités politiques de l'humanité. Au total, plus de 12 % des cibles précisément identifiées par l'Agenda mondial 2030 sont relatives à la gestion de l'eau et visent à changer la vie de plusieurs milliards de personnes, grâce à :

- un accès universel à l'eau potable,
- un accès universel à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats,
- la réduction de moitié des rejets polluants,

- l'arrêt de la surexploitation des nappes d'eau souterraines,
- l'amélioration de la productivité hydrique.

Dans cet article, nous nous concentrerons sur le financement des deux premières cibles, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, pour lesquelles la littérature internationale utilise le sigle WASH⁽¹⁾, et que nous appellerons parfois, de façon simplifiée, l'« objectif eau ».

En quoi la France est-elle concernée ?

Sur le territoire national, le principal enjeu est d'assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement à toutes les populations ultramarines (DROM-COM (départements et régions et collectivités d'outre-mer), les ex-DOM-TOM) et, sur l'ensemble du territoire national, à toutes les populations précaires ou sans domicile fixe.

(1) WASH : Water, Sanitation and Hygiene.

Pour la France, un autre enjeu consiste à prendre en compte les besoins en eau et en assainissement des pays en développement dans l'organisation de son aide publique et privée internationale.

Le financement des services de l'eau : quels enjeux ?

Les services de l'eau exigent des investissements considérables en matière d'infrastructures. Cette étape initiale indispensable fait souvent oublier les autres coûts relatifs au service pourtant tout aussi nécessaires pour assurer l'exploitation, la maintenance et le renouvellement du patrimoine, des coûts qui représentent une part significative des investissements initiaux, quand ils ne leur sont pas supérieurs⁽²⁾. L'on estime que pour atteindre l'objectif d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, les financements annuels afférents dans les pays en développement devraient tripler, passant à plus de 100 milliards d'euros par an, simplement pour couvrir les coûts d'investissement⁽³⁾. Bien sûr, les montants à investir varient considérablement selon les pays, leur situation initiale et les dynamiques démographiques locales.

Cet investissement est rentable pour la société, car le « non-accès » à ces services essentiels pour une partie importante de la population entraîne des externalités négatives plus importantes que le montant de l'investissement nécessaire.

Au-delà de ces conséquences financières directes, ce non-accès limite le développement des pays du Sud et les maintient dans la pauvreté, alors même que les pays émergents sont aujourd'hui les moteurs de la croissance économique mondiale et que la possibilité pour leurs populations de constituer les futurs marchés des entreprises des pays développés en dépend. Par ailleurs, cette situation entraîne des flux migratoires sud-nord considérables. Ils sont déjà très importants, et vont aller en s'amplifiant.

Atteindre l'objectif d'un accès à l'eau pour tous est donc bien dans l'intérêt économique, commercial et politique de tous les États, riches comme pauvres.

Les différentes sources de financement

Le financement des services publics de l'eau et de l'assainissement – lorsque ceux-ci existent – s'opère au moyen de plusieurs flux financiers. L'économie « réelle » du service repose, sur le long terme, sur trois catégories de revenus, les 3T⁽⁴⁾. Il s'agit tout d'abord des contributions versées par les usagers *via* leurs factures de consommation d'eau (Tarif), ensuite des prélèvements opérés sur les contribuables *via* les budgets publics (Taxes) et, enfin, des sources externes de solidarité (Transferts) comme les dons de l'aide internationale (publique ou privée). Aux montants procurés par ces 3T, s'ajoutent des apports remboursables (des prêts publics ou privés), qui permettent de disposer rapidement de fonds pour réaliser des investissements physiques indispensables, des fonds remboursés à plus ou moins brève échéance grâce aux recettes générées par les 3T.

La part de chacune de ces catégories de flux financiers est extrêmement variable suivant les pays, en fonction de leur histoire, de leur niveau de développement, mais également de leurs politiques publiques. Le Graphique 2 de la page suivante, issu du rapport GLAAS 2017 des Nations Unies, permet de visualiser cette variabilité (dans ce graphique, est présentée, pour un échantillon de 24 pays, la part des différentes sources de financement de l'objectif WASH (accès à l'eau potable et à l'assainissement) : les tarifs (*households*), les taxes (*government*), les transferts (*external sources*) et les prêts (*repayable finance*)).

Disponibilité et modularité des différents types de financement

L'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement visé par les cibles 6.1 et 6.2 de l'ODD6 va nécessiter une mobilisation de fonds bien plus importante que celle qui prévalait jusqu'à maintenant. Quels flux mobiliser ?

L'efficacité opérationnelle des services

La première source de financement mobilisable réside dans l'autofinancement des services. Des marges importantes existent dans les nombreux services dont le fonctionnement n'est pas optimal. Les économies de coûts d'exploitation génèrent en effet des montants équivalents en capacité d'investissement, soit directement dans les services qui équilibrent dépenses et recettes, soit, indirectement, par diminution du besoin de subvention d'équilibre, dans les nombreux services souffrant d'un déficit structurel.

Les Tarifs

Dans un contexte de rareté des ressources en eau, le paiement d'un prix, même symbolique pour certaines catégories de population, permet de faire prendre conscience à l'utilisateur de l'importance des économies d'eau.

Les tarifs peuvent également être l'occasion de financements croisés entre les services, entre des aires géographiques et entre les différentes catégories d'utilisateurs. Mais les subventions de ce type ne présentent pas toutes la même efficacité, certaines tarifications à visée sociale pouvant bénéficier en réalité aux plus riches⁽⁵⁾. La fixation des tarifs est une décision politique. Et souvent une confusion est faite entre les difficultés à payer que rencontrent les consommateurs les plus pauvres et le refus de certains citoyens de payer cher des services dont ils jugent la qualité insuffisante. Augmenter les revenus provenant des consommateurs ne signifie pas forcément une augmentation des tarifs. En effet, l'accroissement des re-

(2) *A recent study estimated the annual O&M for basic WASH services will rise from US\$ 4.2 billion per year to US\$ 31.1 billion per year between 2015 and 2030 and will outweigh capital costs for basic WASH services by 1.4 times by 2029*, in Financing universal water, sanitation and Hygiene under the sustainable development goals, GLAAS 2017 Report.

(3) *Ibid.*

(4) OCDE, Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement, Éditions OCDE, Paris, France.

(5) *Rapport mondial sur le développement humain, 2006, PNUD.*



Sources of financing for WASH



Source GLAAS 2016/2017 country, TrackFin (2017) where indicated an astérisque (*).

cettes peut résulter d'une augmentation du nombre des utilisateurs payeurs, grâce à une meilleure gestion du recouvrement des factures ou à l'extension du service à de nouvelles populations. En pratique, certaines populations vivant dans des zones urbaines (notamment dans des bidonvilles) ne bénéficient pas de services publics et doivent donc recourir à d'autres moyens plus onéreux pour pouvoir disposer d'un peu d'eau. Elles sont souvent prêtes à payer une eau provenant d'un réseau public.

Les Taxes

Dans les pays en développement, l'utilisation des budgets publics est très variable d'un pays à l'autre : d'une part, nombre d'entre eux ont des difficultés à lever l'impôt et, d'autre part, leurs priorités politiques diffèrent souvent. Dans le cadre de la conférence d'Addis-Abeba, les gouvernements des pays membres des Nations Unies se sont engagés à améliorer leur gestion fiscale, et donc à accroître leurs recettes⁽⁶⁾. Cependant, les budgets alloués dépendent moins de la richesse d'un pays que de la priorité politique que celui-ci accorde à l'accès à l'eau. En Afrique, les dépenses consacrées aux services de l'eau, exprimées en pourcentage du PIB, varient selon les pays du simple à plus du quadruple⁽⁷⁾. L'adoption des ODD a

contribué à donner à l'objectif de l'accès à l'eau un caractère prioritaire. Des marges de progression sont en conséquence possibles.

Les Transferts

L'aide internationale atteint certes aujourd'hui des niveaux jamais égalés, mais elle est encore fragile⁽⁸⁾. Pour certains des pays très engagés (le Royaume-Uni, les États-Unis,

(6) « Au titre de la mobilisation des ressources du développement, les États membres [de l'ONU] s'engagent à renforcer la mobilisation des ressources publiques intérieures par le biais, notamment, d'une amélioration de l'administration fiscale, tandis que les pays développés réaffirment leurs engagements à atteindre l'objectif de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement et de 0,15 % à 0,2 % pour les pays les moins avancés », Conférence d'Addis-Abeba, juillet 2015.

(7) "Water, a motor and a precondition for sustainable development in emerging and developing economies", PAYEN (Gérard), chapitre 10 de The world in 2050: Striving for a more just, prosperous, & harmonious global community, HARINDER (S. Kohli) and al., Emerging Markets Forum, 2016.

(8) De CAZOTTES (H.), « Chercher l'accord sur l'aide publique au développement, Royaume-Uni, Allemagne et États-Unis », rapport, mai 2017.

l'Allemagne), la tendance pourrait bien s'inverser en raison de leurs évolutions politiques récentes. La France a elle aussi augmenté récemment et de façon significative ses budgets en matière d'aide publique au développement (augmentation du budget de l'AFD et rapprochement entre celle-ci et la Caisse des Dépôts), mais la pérennité de cette augmentation semble menacée. Globalement, si l'aide publique représente en moyenne des montants finalement plutôt faibles par rapport aux montants totaux des dépenses des pays en développement en matière d'eau (environ 5 %), elle n'en est pas moins un levier essentiel pour favoriser la mobilisation de fonds provenant d'investisseurs publics et privés locaux et internationaux (tant de bailleurs de fonds que d'opérateurs). Cependant, même si l'objectif de porter leur aide publique à 0,7% de leur PIB a été réaffirmé par les pays contributeurs dans le cadre de l'adoption des ODD, les montants consacrés à l'eau ne pourront pas continuer à croître dans des proportions importantes.

Les apports remboursables

Le fait d'emprunter auprès de banques ou d'attirer des capitaux d'investisseurs (publics ou privés) permet d'étaler dans le temps la charge financière aussi bien pour les utilisateurs que pour les budgets publics. C'est un excellent moyen d'accélérer la réalisation des investissements nécessaires sans pour autant pénaliser les consommateurs qui ne rembourseront les coûts d'infrastructure qu'au fur et à mesure des bénéfices qu'ils en retireront. Cette nécessité du remboursement reporte *in fine* la charge financière sur les recettes générées par les 3T. Ce décalage dans le temps peut induire des différences utiles de contributions entre les populations actuelles d'utilisateurs et de contribuables et les générations futures. Il peut permettre, par exemple, que les extensions de réseaux soient payées (en partie tout du moins) par leurs véritables bénéficiaires. Une mobilisation plus importante de prêts et de capitaux publics et privés est très largement possible, les liquidités disponibles étant abondantes.

La répartition entre les différentes sources de financement

Si la répartition entre ces quatre sources de financement peut et doit évoluer dans le temps en fonction des données économiques et sociales locales, aucune ne doit être privilégiée par rapport aux autres pour atteindre l'ODD6. L'ambition élevée de cet objectif nécessite de jouer sur chacune de ces quatre sources en cherchant à toutes les renforcer, sans distinction : paiements opérés par les consommateurs, subventions publiques, solidarité internationale, prêts et recherche de nouveaux investisseurs.

La confiance de toutes les parties prenantes est nécessaire pour pouvoir mobiliser les financements

En matière de financement, la confiance est un facteur clé de réussite. Il s'agit de la confiance placée dans les responsables politiques, dans la qualité de la gestion des services de l'eau et dans la pérennité de leur financement. Il est indéniable que l'augmentation des revenus tirés des quatre sources précitées dépendra du niveau de cette confiance.

Les utilisateurs font montre d'un fort consentement à payer les services de l'eau, et ce d'autant plus qu'ils auront pu souffrir dans le passé d'un accès à l'eau difficile et onéreux. Mais ils ne sont certainement pas prêts à accepter des hausses tarifaires qui ne se traduiraient pas par une amélioration sensible de la qualité des services.

Les budgets publics dédiés auront d'autant plus de chance d'être significatifs que les autorités publiques, et en particulier les ministres des Finances, pourront constater des résultats tangibles.

L'aide internationale se détourne très logiquement des services gérés financièrement comme des puits sans fond ou gangrenés par la corruption.

Les prêteurs et les investisseurs n'apportent leurs fonds que s'ils ont confiance dans la capacité des services à les rembourser sur le moyen terme. Pour cela, ils ont besoin d'être rassurés sur le bon usage qui sera fait de leurs fonds, sur la qualité du management, sur la solidité financière du service et son équilibre économique, sur le soutien et la bonne foi des responsables politiques, sur le bon fonctionnement de l'état de droit, etc. Le flux potentiel des apports remboursables est énorme, mais dans un grand nombre de pays en développement, seule une petite minorité de services publics génère une confiance suffisante pour attirer ces capitaux. L'ONU a déclaré que l'atteinte des ODD ne serait pas possible sans le soutien de capitaux privés. Il faut donc agir pour lever tous les obstacles à leur mobilisation, grâce, en particulier, à une meilleure gouvernance des services de l'eau.

La nécessité d'innover pour faciliter le financement

Il est nécessaire de concevoir les services de l'eau d'une façon plus centrée sur l'utilisateur final (ce qui est aujourd'hui un mantra, dans les pays du Nord) : c'est plus facile à faire dans les pays en développement où, dans beaucoup d'endroits, ces services n'existent pas encore vraiment. Cela nécessite néanmoins une compréhension fine du terrain dans toutes ses dimensions culturelles et sociologiques, et cela n'exclut pas, bien entendu, des exigences minimales en termes de niveau de qualité du service (il n'est, par exemple, pas question de faire des compromis sur la qualité sanitaire de l'eau).

L'atteinte de l'ODD6 et son financement passeront par l'innovation, et ce, dans tous les domaines :

- les technologies, pour faire baisser les coûts et accroître les performances ;
- les offres de services, pour concevoir d'autres modes de rémunération et d'autres contours du service, à l'instar des *microgrids* qui se mettent aujourd'hui en place en ce qui concerne les réseaux d'électricité ;
- le commercial, avec la facilitation des modes de paiement grâce à la téléphonie mobile et à la révolution qu'elle induit dans le domaine de la bancarisation ;
- les financements, avec des combinaisons plus harmonieuses et plus volontaristes des 3T avec des apports remboursables.

Conclusion

La bonne gouvernance est l'élément central du dispositif et la condition globale du financement de l'objectif eau.

Il est de la responsabilité des autorités publiques de définir une stratégie de moyen terme durable pour l'atteinte de cet ODD, en inscrivant cet objectif dans les priorités hautes de l'agenda politique de chaque pays et en mobilisant des moyens humains, juridiques, techniques et financiers adaptés.

Toutes les sources de financement accessibles doivent être mobilisées : paiement des consommations par les utilisateurs, budgets publics, solidarité, prêts et apports

d'investisseurs. Mais nombre d'entre elles ne seront vraiment disponibles que si les politiques mises en œuvre s'avèrent crédibles et que si les services de l'eau sont gérés professionnellement de façon durable dans le temps. Cette responsabilité des autorités publiques implique pour celles-ci des choix faits en toute transparence vis- vis des différentes parties prenantes : usagers du service, citoyens, financeurs publics et privés.

Cette transparence, ce professionnalisme et cette prévisibilité sont à la base de la confiance qui conditionne le consentement à payer des uns et la volonté de financer des autres.