

Privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique : une aubaine ?

Anne BRIAND, Arnaud LEMAITRE**

Résumé : La privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique apparaît d'une part, au vue de la théorie économique et d'autre part, au vue de l'échec des États à assurer le service, comme favorable à l'extension du réseau pour tous à un prix bien moindre que celui exercé sur le segment informel. Cependant, il convient de s'interroger sur la capacité d'un secteur privé (dont la logique conduit à une maximisation du profit) à assurer convenablement les missions de service public qui lui sont attribuées. Nous observons dans un premier temps les éléments que peut nous apporter la littérature économique sur des éventuelles dérives (pouvoir de marché), et dans un second temps, nous analysons sous un angle critique les modèles du Nord (britannique et français) pour en déduire un certain nombre de recommandations tarifaires pour l'Afrique.

Mots clés : eau, distribution, pouvoir de marché, privatisation, pauvreté

Introduction

Aujourd'hui, 300 millions d'africains n'ont pas accès à l'eau potable. Cette situation constitue un véritable défi pour les distributeurs de ce bien vital. Les sociétés distributrices anciennement créées ont souvent accumulé des déficits et ont sombré dans un endettement dommageable à leurs missions de service public. Aussi, on constate depuis la fin des années 1990, un recours de plus en plus récurrent à des entreprises privées pour assurer la gestion des services d'eau et d'assainissement dans les pays africains. Ces entreprises sont souvent européennes et en particulier françaises. Elles ont développé ces dernières années un intérêt croissant pour les pays du Sud et pour l'Afrique en particulier, l'Afrique constituant un marché très vaste d'avenir.

Partant de ce constat, il nous semble intéressant d'étudier les spécificités du marché africain de l'eau pour comprendre l'intérêt du recours à cette gestion privée et des gains à en attendre pour les populations en terme d'accès pour tous à l'eau potable. En effet, les études récentes dans ce domaine se concentrent essentiellement sur les modèles de régulation ainsi que sur les transformations institutionnelles des pays africains nécessaires à l'implantation des modèles du Nord (concessif français et privatisé anglais), en négligeant la question de la satisfaction de l'objectif de mission de service public.

La question abordée est celle des impacts de la privatisation de la distribution d'eau potable en Afrique sur l'accès pour tous via le développement du réseau et sur les tarifs imposés aux ménages. En effet, contrairement à l'idée communément admise, nous montrons que la privatisation permettrait dans le double contexte d'urgence sanitaire et d'un Etat fort défaillant, de développer l'accès pour tous (même aux plus pauvres) à une eau potable payée moins chère que sur le réseau informel. Pour cela nous adoptons la démarche suivante.

Dans une première partie, nous présentons une approche empirique en observant les grandes tendances d'évolution du secteur puis, à la lumière des soubassements théoriques de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau à mission d'intérêt général, nous justifions le recours à des partenariats public/privé en Afrique. Enfin compte tenu du contexte africain, nous développons un certain nombre d'avantages à ce mode de gestion en terme d'extension de réseau et d'accessibilité financière.

Dans une seconde partie, nous cherchons à tirer des enseignements des expériences du Nord. L'étude des bilans français et anglais illustre l'existence d'un certain nombre de défaillances

* Centre d'Analyse et de Recherche en Economie, EA -2260, UFR Droit-Sc Eco-Gestion, 3 avenue Pasteur 76186 Rouen Cedex, anne.briand@univ-rouen.fr, arnaud.lemaitre@univ-rouen.fr

dont le pouvoir de marché. Ses conséquences tarifaires apparaissent collectivement non optimales en terme d'efficacité économique d'une part, et en terme d'« équité » et de « justice sociale » d'autre part. Ceci nous amène à développer quelques recommandations tarifaires pour l'Afrique compte tenu de l'objectif urgent d'accès pour tous à l'eau potable.

Section 1 : Approche empirique de l'impact des partenariats public/privé dans le secteur de l'eau en Afrique

1.1) Les grandes tendances d'évolution du secteur

Actuellement dix Etats ne satisfont pas la moitié de leurs besoins globaux dans les secteurs de l'assainissement et de l'eau (Angola, Burkina Faso, Tchad, RD Congo, Erythrée, Ethiopie, Madagascar, Mauritanie, Rwanda, Sierra Leone). Seule une poignée d'Etats parvient à couvrir plus de 90% de leurs besoins en eau (Egypte, Lesotho, Algérie...). Une dizaine d'autres sont entre 76 et 90% (Maroc, Sénégal, Namibie, Afrique du Sud, Zimbabwe, Côte d'Ivoire ...). Plus d'une dizaine disposent d'une couverture oscillant entre 50 et 75% (Zambie, Nigeria, Soudan, Centrafrique, Gabon, Niger, Mali ...)¹.

Mais globalement l'évolution entre 1990 et 2000 est plutôt positive. La couverture est passée de 44 à 47% dans les zones rurales et de 57 à 62% en zone urbaine².

On observe deux grandes tendances générales. D'une part, on dénote une tendance haussière de la demande d'eau potable. D'autre part, les chiffres montrent une fracture de plus en plus profonde entre les campagnes et les villes. Plus que les conflits entre les Etats eux-mêmes, c'est donc bien le fossé entre les villes et les campagnes qui, au sein des pays, générera des crises futures [Collignon (2002)].

C'est l'évolution de l'organisation économique du secteur de l'eau et ses conséquences en terme d'accès pour tous qui nous intéresse plus particulièrement, et notamment, la question de l'impact de la privatisation du réseau de distribution d'eau potable.

On trouve généralement dans la justification par les organisations internationales du large mouvement de privatisation engagé en Afrique, deux principaux arguments:

Le premier argument est l'importance des investissements nécessaires au développement du secteur de l'eau. A l'instar de nombreuses entreprises publiques, les sociétés distributrices d'eau africaines ont accumulé des déficits, et, ont sombré dans un endettement dommageable à leurs missions de services publics. En effet, pour distribuer l'eau convenablement, dans des conditions décentes de salubrité, il faut de l'argent et même beaucoup d'argent. [Pierre-Frédéric Ténier-Buchot³ (PNUE, 2002)] rappelle que l'aide publique au développement est en constante régression depuis 10 ans⁴ : le 0,7% du PIB qui devait y être consacré, comme cela avait été décidé lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, est devenu 0,32% pour la France et 0,22% en moyenne pour les pays de l'OCDE. Par conséquent, l'aide publique ne rapporte que la moitié du montant total d'investissements nécessaires au développement du secteur de l'eau au Sud, d'où la nécessité de mobiliser des fonds privés.

Le deuxième argument tient à « l'incapacité des Etats trop corrompus » à gérer efficacement le secteur, de définir une véritable politique de l'eau avec des objectifs précis et harmonisés sur l'ensemble du territoire national.

¹ Chiffres tirés dans : Marchés Tropicaux, dossier : Eau, 01/02/2002.

² Chiffres tirés dans : Marchés Tropicaux, dossier : Eau, 01/02/2002.

³ Haut conseiller du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et vice-président du Programme solidarité – eau.

⁴ Chiffres tirés dans : Françoise MONIER, Yves LEERS et Michèle BARRIERE, « L'Express : Quelles solutions pour l'Afrique ? », 14/02/2002.

Mais que s'agit-il de privatiser ? La ressource ou les infrastructures ? En fait, il est surtout question de la distribution et de l'assainissement. La Banque mondiale fait remarquer que les réseaux de la plupart des pays africains accusent des pertes de 50 à 70%, dues aux fuites de tuyauteries défectueuses. Elle souligne que l'incapacité des Etats à assurer une distribution bien contrôlée fait de cette eau une denrée très chère pour les populations pauvres. Le Fonds monétaire international (FMI) a même mis la privatisation des réseaux comme condition, dans une quarantaine de pays, pour obtenir un nouveau type de crédit, la « nouvelle facilité pour la croissance ». La privatisation de la distribution de l'eau est présentée comme une condition nécessaire au développement du réseau, et par la même, au raccordement croissant des populations permettant ainsi un meilleur accès à l'eau potable.

La montée des acteurs privés dans le secteur de l'eau que l'on constate en Afrique (au Sud plus généralement) s'explique aussi par la théorie économique qui développe un certain nombre d'avantages à la privatisation de ce secteur.

1.2) Les soubassements théoriques de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau à mission d'intérêt général

1.2.1) La mission de service public des industries de réseau

Une industrie de réseau est une activité organisée autour d'une infrastructure lourde c'est-à-dire pour laquelle le montant des coûts fixes est relativement élevé par rapport aux coûts variables. C'est le cas du transport/distribution du gaz et de l'électricité mais aussi, de la distribution de l'eau potable qui nécessite un raccordement à un réseau.

Ce réseau a le caractère d'un « monopole naturel » car sa duplication aurait un coût exorbitant. L'existence de rendements d'échelle croissants justifie la présence d'une seule entreprise (la fonction de coût est dite sous additive) [Sharkey (1982)]⁵.

Les activités de réseau sont généralement génératrices d'externalités de demande (« effets de club » positifs du fait des interconnexions) et d'externalités d'offre (l'accroissement du nombre d'abonnés justifie alors la diversification des services rendus sur le réseau).

C'est pourquoi, les industries de réseau sont le plus souvent attributaires de missions de service public. Il s'agit de services dont la consommation est divisible (à la différence de celle des biens collectifs purs) mais dont leur caractère essentiel tient aussi à une certaine défaillance du marché pour permettre à tous d'y accéder. Le monopole apparaît comme la structure de marché spontanément « optimale » d'où l'appellation « monopole naturel » [Sharkey (1982)].

L'État (secteur public) exerce alors un rôle important puisque ses actions doivent répondre à de plus larges attentes sociales que celles adressées au secteur privé. Il doit tout d'abord assurer les principes de continuité et d'égalité de traitement des usagers puisque la distribution d'eau potable est un service d'intérêt général. Pour ce faire, il peut pallier les inégalités de revenus, promouvoir le développement du réseau, réglementer les activités privées nuisibles pour l'environnement, exercer un contrôle sur tous les effets indésirables des situations de monopole privé gouverné par l'unique recherche du profit.

1.2.2) Les justifications de l'ouverture par la littérature économique

Les théories des coûts de transaction et des marchés contestables (même si elles ne répondent pas à toutes les interrogations qui subsistent en matière d'organisation optimale des activités en réseau dans un souci à la fois d'efficience et d'équité) légitiment le recours au marché (privé) pour ce secteur. Elles ravivent aussi les critiques qui, traditionnellement, sont adressées aux monopoles publics.

⁵ In : Lévêque (1998)

Premièrement ces théories critiquent fortement les pratiques bureaucratiques des monopoles publics. Elles considèrent qu'ils fonctionnent de façon moins efficiente que les entreprises soumises à la menace de concurrents, et, pratiquent le sureffectif et le surinvestissement (théorie dite des inefficiences X de Leibenstein, 1996).

Les monopoles publics sont également accusés de pratiquer des « subventions croisées » entre les divers segments de la clientèle, favorisant les usagers potentiellement mobiles au détriment des usagers captifs.

Rappelons que les subventions croisées peuvent prendre deux formes [Laffont et Tirole (1993)] :

- en termes de prix, la subvention croisée consiste à pratiquer un prix bas sur un segment du marché et un prix élevé sur un autre segment ;
- en termes de coût, elle consiste à répartir les coûts comptables de manière inégale sur les différents segments du marché (sans qu'il y ait de relation entre cette répartition et la réalité des dépenses⁶).

De ce fait, la concurrence (là où elle est possible) serait préférable au monopole public.

Deuxièmement ces théories font apparaître que les services publics menés par des industries de réseau peuvent être exploités selon divers modes de gestion : public ou privé.

Plus précisément, l'existence d'entreprises intégrées en situation de monopole surtout lorsqu'elles sont publiques, est fortement remise en question à partir des années 80 (notamment en France dans le cas de l'électricité).

Les théories des coûts de transaction et des marchés contestables ont alors fortement contribué à justifier le processus général de « dérégulation » des industries de réseau. Elles justifient alors l'ouverture à la concurrence du secteur de l'eau qui s'est déroulé dans les pays africains.

1.2.2.1) L'apport de la théorie des coûts de transaction

La firme (privée ou publique) est un mode d'organisation de l'activité économique qui permet d'économiser des coûts de marché [Coase (1937)]. Le courant néo-institutionnaliste a démontré que les firmes ont tantôt intérêt à internaliser tantôt intérêt à externaliser leurs transactions [Williamson (1975)]. Ainsi l'organisation hiérarchique (intégration verticale ou firme intégrée) est parfois préférable au marché ; les coûts de marché sont en revanche parfois inférieurs aux coûts d'organisation interne de la firme (la dé-intégration et/ou l'externalisation des activités sont alors préférables).

L'un des coûts principaux auxquels toute firme doit faire face est le coût de recherche de l'information. Il faut ainsi tenir compte des coûts contractuels, de l'incertitude, de la rationalité limitée [Simon], de l'opportunisme de l'agent et des coûts de contrôle. Ainsi, il existe une taille optimale de la firme (pour laquelle l'organisation interne a le même coût que le marché) et des formes d'organisation interne plus efficaces que d'autres selon les industries.

En particulier, l'intégration verticale s'explique souvent par la « spécificité » des actifs de la firme [Williamson (1989)]. L'actif est dit « spécifique » s'il ne peut être redéployé sans perte de valeur productive, en cas d'interruption d'une relation contractuelle. Cela correspond souvent à des coûts fixes irrécupérables (sunk costs) mais, il y a aussi des coûts humains. En présence d'actifs spécifiques, la forme de la transaction doit donc être différente d'une transaction classique à « contrat fugitif » sur le marché [Rainelli (1998)]. Les relations doivent

⁶ Cependant, il est vrai que les subventions croisées permettent l'installation d'un réseau ou le raccordement au réseau des populations rurales (coûteux) lorsqu'il s'agit d'un choix collectif : ceci se fait grâce à des subventions croisées par le financement par les citoyens.

être durables (donc forte fréquence) pour que les investissements soient mieux protégés contre les risques d'opportunisme des agents.

En résumé, l'intégration verticale s'explique par la spécificité des actifs et la fréquence des transactions puisque ce mode organisationnel permet d'économiser des coûts de transaction (par rapport à une coordination par le marché) grâce à une meilleure utilisation de l'effet « d'économies d'échelle », et, à la mise en œuvre de relations contractuelles plus efficaces et moins coûteuses en information : c'est pourquoi l'intégration verticale des industries en réseau s'est justifié (cas des industries électriques et gazières) pendant longtemps.

Mais l'intégration verticale devient discutable dès lors que la spécificité de l'actif décroît ou disparaît. L'organisation de l'industrie doit alors s'orienter vers des structures d'échanges plus concurrentielles (quitte à passer par des formes transactionnelles « intermédiaires » durant la phase de transition). Notamment, la spécificité de l'actif peut demeurer dans l'amont et s'atténuer dans l'aval des activités de réseau ou l'inverse. C'est par exemple le cas dans le secteur électrique où la spécificité reste forte pour le transport (lignes à haute tension) alors que dans le secteur du gaz, la spécificité est plus faible pour la production (centrales) grâce au progrès technique. La diminution de la spécificité des actifs peut aussi résulter de l'interconnexion croissante des réseaux (cas du gaz naturel). Le progrès technique mais aussi, le développement de certains marchés parvenus à maturité, multiplient aussi les zones potentielles de concurrence.

Tous ces arguments justifient la recommandation de l'ouverture à la concurrence de certaines activités de réseaux.

1.2.2.2) L'apport de la théorie des marchés contestables

La théorie des marchés contestables vient conforter la précédente dans la nécessité de réintroduire plus de compétition dans les industries de réseau.

Cette théorie [Baumol, Panzar et Willig (1982)] définit le concept de marché « contestable » proche de la notion de concurrence potentielle. Un marché est dit « contestable » lorsque pour l'essentiel, l'entrée et la sortie sur ce marché s'effectuent sans coût c'est-à-dire, sans « barrières à l'entrée » et sans « barrières à la sortie » ou encore, sans coûts irrécupérables.

Les firmes installées ne bénéficient d'aucun avantage sur les entrants potentiels et le retrait d'une firme ne doit lui occasionner aucun coût irréversible. Les coûts irrécupérables (sunk costs) concernent les infrastructures (coûts fixes) difficiles à revendre mais aussi, les coûts liés à la formation, au savoir-faire et aux brevets...

Cette théorie affirme dès lors qu'en présence de barrières à l'entrée (attribution de droits exclusifs à une entreprise publique nationalisée par exemple), la concurrence potentielle ne pourra pas influencer sur le comportement de la ou des firmes mises en place (insiders) et qu'en conséquence, ces firmes doivent être soumises à une réglementation incitative, (utilisant par exemple la menace de faire entrer de nouveaux acteurs grâce à des incitations ou des contraintes), afin d'éviter des comportements abusifs de monopole.

En revanche, lorsqu'il n'y a pas de barrières à l'entrée (« barrières juridiques ») la concurrence potentielle suffit à réguler l'industrie, et, elle se substituera au régulateur.

Ainsi, la contestabilité s'accommode d'un nombre réduit de firmes sur le marché et il n'est pas nécessaire que s'observe une situation de concurrence pure et parfaite. Ce qui importe c'est la liberté d'entrer dans la branche, pas le nombre d'acteurs. La menace crédible d'entrée doit suffire à discipliner les entreprises en place, quand bien même elles fonctionneraient en situation d'oligopole voire de monopole. Le rôle de l'Etat est donc de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles juridiques à l'entrée.

D'après la théorie, pour arriver à une organisation économique plus optimale du secteur de l'eau, il serait préférable que l'Etat favorise une concurrence potentielle afin d'éliminer les barrières à l'entrée et à la sortie du marché dans le secteur de l'eau.

Le modèle de l'entreprise publique intégrée, qui était souvent la norme cède progressivement la place à un modèle « dérégulé », dé-intégré et souvent en voie de privatisation : ceci est largement le cas pour le secteur de l'eau dans de nombreux pays de l'Afrique où il y a externalisation vers des opérateurs privés et dé-intégration.

On observe le plus souvent en Afrique, un transfert de la gestion des infrastructures de l'eau au secteur privé par des contrats de concession entre Etat et opérateurs privés: ceux-ci soustraient l'exploitation du réseau et deviennent responsables de la gestion et des investissements. Cependant l'Etat conserve sa responsabilité en matière de planification nationale, de gestion de la ressource et de réglementation du secteur de l'eau : on parle de partenariat public/privé.

1.3) Les avantages escomptés du partenariat public/privé dans la distribution d'eau potable en Afrique

1.3.1) Le développement du réseau de distribution d'eau potable

Il existe une particularité dans les sources d'approvisionnement en eau potable sur le continent africain. En effet en Afrique (surtout subsaharienne), les eaux souterraines représentent une proportion plus importante qu'ailleurs de l'eau distribuée en ville. Pour des raisons hydrologiques évidentes, les eaux de surface sont moins importantes et moins pérennes dans les pays arides. Cela n'induit pas de surcoût très important, mais cela explique qu'il n'existe que très peu de systèmes d'exploitation d'eau de surface, contrairement à l'Asie. De ce fait les forages villageois sont nombreux. Ce modèle d'approvisionnement s'est généralisé dans les années 70 et 80, et, a connu un succès gigantesque dans la mesure où il permettait d'avoir de l'eau dans des villages, où les habitants avaient l'habitude de parcourir de longues distances pour s'approvisionner à un cours d'eau.

Aujourd'hui, ce modèle d'approvisionnement tend à reculer au profit des réseaux inter villageois. En effet, ces derniers (de plus en plus fréquents au Sénégal) permettent de compenser le manque d'eau localement. Les villageois ne possédant pas de forage sont approvisionnés à partir d'un village qui en possède.

Deux évolutions dans la distribution d'eau potable en Afrique sont fondamentales [Collignon, 2002]:

1) En milieu rural on passe progressivement d'une alimentation en eau ponctuelle (par puits ou forage) à une alimentation en eau par réseau. Il s'agit d'une très forte mutation. Dans un pays comme la Mauritanie, les réseaux constituent l'essentiel du service public hydrique des gros villages, de même au Sénégal. Les villages sont davantage connectés les uns aux autres.

2) L'autre évolution est l'accroissement du nombre de branchements à domicile (raccordement privé). Il remplace, dans les zones alimentées en réseau, la borne fontaine d'il y a encore 10 ans. Ce phénomène très récent prend de l'ampleur y compris en zone rurale.

Ces deux mutations s'expliquent d'abord par la demande qui a réellement évolué. Il est vrai qu'il y a 20 ans, la majorité des familles africaines vivaient en milieu rural et avaient peu de rapports avec le milieu urbain. La coupure « ville/campagne » se réduit peu à peu. Le mode de vie des populations rurales est de plus en plus influencé par celui des villes. La demande d'approvisionnement à domicile s'adapte, ainsi que la structure de l'offre.

Or, ce succès des branchements privés est avant tout celui des opérateurs privés. Les branchements privés n'ont jamais été une priorité pour les entreprises publiques, encore moins dans les campagnes [Collignon et Vézina (2000)]. Les auteurs font observer qu'on a trop

longtemps affirmé que les familles rurales étaient trop pauvres pour pouvoir être raccordées au réseau officiel, en oubliant que de nombreuses familles se font livrer l'eau par des charretiers (opérateurs informels) à un prix beaucoup plus élevé que celui de l'eau fournie par le réseau formel. La demande serait donc solvable. Ce sont les populations rurales qui demandent ce type de raccordement et elles sont prêtes à le payer.

Enfin, il faut préciser que les enquêtes de terrain menées par Hydroconseil (1998)⁷ montrent que les opérateurs privés parviennent globalement bien à concilier la nécessité de dégager des bénéfices (permettant l'investissement dans le développement du réseau) tout en élargissant leurs services au plus grand nombre. Ceci est d'autant plus vrai lorsque des mécanismes de régulation sont en place et permettent d'ajuster les tarifs. Il suffit qu'il existe une bonne relation contractuelle entre l'entreprise qui exploite le réseau et une association représentant les usagers.

Grâce au partenariat public/privé le service semble se développer dans plusieurs pays. En Mauritanie, la desserte en milieu rural et périurbain a été multipliée par trois, voire quatre, en quelques années, toujours, sur une initiative locale et généralement privée [Collignon (2002)].

1.3.2) Impact de la privatisation sur les tarifs et l'accès des pauvres au service

Tout d'abord, il est important de rappeler que de nombreuses études ont montré que dans le monde entier, beaucoup de « pauvres » des pays en développement, paient l'eau au prix fort [Waternunc (2002)]⁸.

Les « pauvres » du monde en développement paient en moyenne un litre d'eau douze fois plus cher que leurs concitoyens raccordés aux réseaux municipaux, d'après la Commission mondiale sur l'eau pour le XXI^{ème} siècle.

De nombreuses villes subventionnent les services d'approvisionnement en eau dans l'intérêt des pauvres. Mais les services assurés sont souvent inadéquats. Beaucoup de quartiers pauvres en pleine expansion sont privés de services municipaux. Les pauvres finissent par acheter de l'eau souvent sale et contaminée à des revendeurs d'eau informels à un coût très supérieur au prix subventionné que paient les habitants plus riches des quartiers résidentiels pour de l'eau traitée et sous conduite : 60 fois plus à Jakarta (Indonésie), 83 fois plus à Karachi (Pakistan), et 100 fois plus à Nouakchott en Mauritanie. A Abidjan (Côte d'Ivoire), les pauvres paient 5 fois plus cher que les particuliers raccordés au réseau public, [Waternunc (2002)]. Il s'agit donc d'une tendance générale à tous les pays en développement au delà même de l'Afrique.

D'après la Banque mondiale [Serageldin (2002)], « il est stupéfiant que les pauvres paient de l'eau plus de dix fois plus cher que les riches et pour une eau de mauvaise qualité de surcroît. Il existe un lien direct entre ce manque d'accès à l'eau et toutes sortes de maladies dont sont victimes les pauvres dans les pays en développement ».

Ce constat montre que finalement les pauvres paient l'eau très chère via le circuit informel. Ainsi la privatisation de la distribution (comme solution d'apport de capitaux pour accroître l'investissement), si elle permet l'extension du réseau formel d'eau potable, permettrait de développer l'accès pour tous à de l'eau potable payée moins chère que sur le réseau informel.

Cependant il est vrai que la privatisation est une solution mal reçue puisqu'elle est souvent présentée comme inadéquate aux pays les plus défavorisés (pays du Sud). L'argument généralement avancé est qu'elle engendre (cas des pays du Nord) une augmentation du prix de l'eau posant alors, le problème de solvabilité des populations. Or, l'existence d'un segment informel tend à relativiser le phénomène d'insolvabilité pour le paiement des factures.

⁷ Rapport final d'Hydroconseil (1998) rédigé par Collignon et Valfrey (voir bibliographie).

⁸ Source : site internet waternunc.com : « Dans le monde entier, beaucoup de pauvres paient l'eau au prix fort », 2002.

Aujourd'hui, le problème posé aux populations pauvres semble plutôt être celui du coût du raccordement initial au réseau (branchement privé) que celui du prix.

Le branchement privé au réseau s'avère très souvent inaccessible aux ménages à faible revenu dans les pays où une politique de branchement subventionné n'est pas adoptée. Le branchement privé coûte alors quatre mois de SMIG au Burkina Faso et au Niger, et jusqu'à dix mois de SMIG au Mali. Même dans les pays où il est subventionné, il coûte encore trop cher : cas du Bénin où il équivaut à deux mois de SMIG, [Waternunc (2002)].

Or, la privatisation de la distribution d'eau potable en Afrique n'a pas encore permise jusqu'à ce jour, de lever cet obstacle incontournable pour les populations toujours privées du raccordement.

Le paradoxe demeure : les populations pauvres sont toujours privées d'une eau subventionnée puisque les tarifs sur le réseau formel sont très souvent progressifs avec des premières tranches de consommation subventionnées qui profitent plutôt aux riches déjà raccordés. Ce paradoxe est même double : non seulement le problème d'accès pour tous n'est toujours pas réglé mais aussi, les effets contre-redistributifs des politiques tarifaires actuelles demeurent. Les subventions ne profitent jamais aux pauvres. Pire, elles se limitent aux habitants reliés au réseau formel, en l'occurrence les consommateurs les plus aisés [Collignon (1998)].

L'hétérogénéité des prix de l'eau pratiqués en Afrique est très forte. Ceux-ci diffèrent selon le l'opérateur qui la distribue et surtout, selon qu'il s'agisse du segment formel ou informel du secteur de distribution. La question de la tarification à mener demeure puisqu'au delà de l'objectif d'efficacité économique, les questions des impacts redistributifs et d'équité sont essentielles.

La valorisation de l'eau par les prix est un enjeu fondamental. Elle permet aussi de réaliser les investissements nécessaires au développement du réseau. Or à eux seuls, les Etats n'ont guère les moyens de développer une politique offensive par manque de moyens financiers. D'où la difficile réponse à la question du prix de l'eau.

Même si la privatisation de la distribution de l'eau potable en Afrique apparaît d'une part, au vue de la théorie économique et d'autre part, au vue de l'échec des États à assurer le service, comme favorable à l'extension du réseau pour tous à un prix bien moindre que celui exercé sur le segment informel, il n'en reste pas moins que cette solution est largement critiquée.

La déclaration ministérielle finale du Forum mondial de l'eau (2003)⁹ rappelle que l'eau est une « force motrice du développement durable intégrant la protection de l'environnement et l'éradication de la pauvreté et de la faim, indispensable à la santé et au bien-être des êtres humains, et appellent tous les pays à agir en conséquence ». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a même été jusqu'à la préconisation d'un droit humain à l'eau, considérant que « le droit à l'eau ... est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme. La tendance persistante à la contamination de l'eau, à l'épuisement des ressources en eau et à leur répartition inégale exacerbe la pauvreté. Les Etats parties doivent adopter des mesures effectives pour garantir l'exercice du droit à l'eau sans discrimination ».

Ainsi, la privatisation peut-elle réellement aller de pair avec le respect du droit humain à l'eau ?

Des exemples empiriques tendent à relativiser l'élan d'optimisme dont nous avons fait preuve ci-dessus. L'Afrique du Sud a connu les conséquences les plus dramatiques de la privatisation de la distribution d'eau potable, qui s'était engagée sous la pression des plans d'ajustement structurels imposés par le FMI. Comme en Bolivie, l'augmentation des tarifs a été telle que la

⁹ qui s'est tenue à Kyoto du 16 au 23 mars 2003.

plupart des sud-africains ont été contraints d'utiliser les cours d'eau non potable pour leur consommation, déclenchant ainsi la pire épidémie de choléra de son histoire.

La privatisation de l'entreprise d'Etat et l'ouverture du marché à la concurrence étrangère s'est révélée très défavorable aux populations sud-africaines. En même temps, cet exemple démontre que l'essentiel du problème réside toujours dans celui du prix de l'eau : comment la substitution d'un monopole privé (ou d'un oligopole « organisé ») à un monopole public peut contourner le risque de « rente » et de « pouvoir de marché » ? Ces défaillances de marché sont collectivement non optimales d'une part, en terme d'efficacité économique et d'autre part, en terme d'« équité » et de « justice sociale ».

Section 2 : Les enseignements du Nord en matière de dérives potentielles liées au recours à la gestion privée pour la distribution d'eau en Afrique

L'eau est, avant d'être un bien économique, un bien social. Elle est avec l'air un bien vital, essentiel à la vie humaine. Ces deux caractéristiques en font un bien particulier dont la gestion doit refléter ces considérations. Comme le notent [Rogers, Bhatia et Huber (1998)], considérer le caractère social et économique du bien eau conduit à gérer cette ressource en ayant à l'esprit que, notamment, il est essentiel de tenir compte des aspects distributifs et du caractère vital du bien (sécurité alimentaire...).

Ces éléments amènent à deux réflexions. Tout d'abord, il est incontournable que la définition du service d'intérêt général de la distribution de l'eau intègre ces éléments. En effet, de cette spécification découleront les obligations des autorités en charge de la gestion du service et les exigences que seront en droit d'avoir les citoyens consommateurs. Ensuite, il convient de s'interroger sur la capacité d'un secteur privé (dont la logique conduit à une maximisation du profit) à assurer convenablement les missions de service public qui lui sont attribuées. C'est sur ce deuxième aspect que nous allons nous pencher ici en observant dans un premier temps les éléments que peut nous apporter la littérature économique sur des éventuelles dérives, et dans un second temps, nous essaierons d'analyser sous un angle critique les modèles du Nord (britannique et français) pour en déduire un certain nombre de recommandations pour l'Afrique.

2.1) Le recours à une gestion privée : les dérives envisagées par la théorie économique

2.1.1) Les défaillances de marché

C'est à l'économie du bien-être que l'on doit la formalisation dans un cadre mathématique de la propriété du marché à concourir à l'intérêt général énoncé par [Adam Smith (1776)]. Le mécanisme de la main invisible permet sous condition de concurrence pure et parfaite de concourir à l'optimum de Pareto. Dès lors, le prix s'établit au niveau du coût marginal qui égalise le coût moyen. Le théorème de l'économie du bien-être précise que tout équilibre d'un marché de concurrence pure et parfaite est un optimum de Pareto, et que tout optimum de Pareto peut être atteint en laissant faire le marché.

Le concept de défaut de marché trouve son origine dans le théorème précédemment cité. En effet, ce théorème suppose qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour que ce dernier puisse être validé (produit homogène, information parfaite, prix donné, coûts de transaction nuls, absence d'effets externes, liberté d'entrée et de sortie et divisibilité parfaite de la production). Le défaut de marché naît donc de son imperfection et de son incapacité à assurer le lien entre poursuite des intérêts particuliers et concours à l'intérêt général [Bator (1958)]. La littérature économique classe traditionnellement ces imperfections en trois catégories : les externalités, le monopole naturel et les biens collectifs. La mise en évidence de leur existence apporte dans le cadre de l'économie du bien-être la justification de l'intervention publique. Dans de telles situations, et au nom de l'efficacité économique,

l'intervention de l'autorité publique est nécessaire pour suppléer le mécanisme de la main invisible et infléchir le comportement des consommateurs et des producteurs.

Les marchés de services d'intérêt général en réseaux sont à cet égard particulièrement vulnérables. En effet, de par leurs caractéristiques (monopole naturel, présence d'externalité...), confier la gestion de ces services au secteur privé peut entrer en conflit avec les principes mêmes de service public et déroger aux impératifs de gestion qui s'imposent à tout exploitant (public ou privé).

En effet, même s'il est possible d'envisager un système de fixation des prix qui permette d'atteindre des profits nuls, il est peu réaliste que ce dernier se mette spontanément en place [Carlton et Perlof (1998)], l'entreprise en situation de monopole ne pouvant se satisfaire de profits nuls si elle peut espérer davantage. Nous nous intéresserons ici au mécanisme qui conduit à la perception de la rente : le pouvoir de monopole.

2.1.2) La notion de pouvoir de marché

Le pouvoir de marché est défini comme la capacité pour un vendeur, ou pour un groupe de vendeurs, à écarter durablement le marché de son équilibre optimal de concurrence pure et parfaite par actions sur les différentes composantes de ce marché.

Les marchés sont sujets à l'exercice du pouvoir de marché au travers de deux mécanismes : collusion explicite ou tacite entre les différents intervenants, et/ou la présence de conditions économiques particulières favorables à la domination du marché par de grandes firmes qui excluent les entrants possibles. Dans ce second type de situations, les caractéristiques du marché elles-mêmes créent les conditions du possible développement du pouvoir de marché.

Que ce soit dans le cadre d'un monopole naturel ou que ce soit suite à la formation d'ententes, l'existence du pouvoir de marché pose problème. En effet, une situation de pouvoir de marché donne la possibilité d'agir sur les prix et de dévier de l'équilibre concurrentiel au détriment des consommateurs.

On constate souvent une corrélation entre la concentration dans un secteur économique et l'exercice du pouvoir de marché. Ce n'est cependant pas une règle. En effet, des facteurs autres que le nombre ou la taille des entreprises influent sur le degré de compétition observé sur un marché. On identifie notamment [FERC (2000)] :

- La réactivité de la demande au prix : sur des marchés où les consommateurs peuvent aisément choisir de ne pas consommer ou de consommer un substitut du produit, les producteurs ne peuvent influencer durablement les prix et les quantités du marché. A l'inverse, les producteurs connaissant le caractère essentiel du bien qu'ils fournissent peuvent manipuler les prix.
- La réactivité de l'offre au prix : sur des marchés où les producteurs peuvent accroître leur offre sans souffrir d'un accroissement significatif du coût marginal ; aucun offreur ne pourra accroître son prix pour une durée significative sans perte de parts de marché : la hausse du prix détourne les consommateurs vers un autre producteur capable de faire face à ce supplément de demande.
- Possibilité pour des entreprises de pénétrer le marché à court terme : tout comme un entrepreneur ne peut exercer un pouvoir de monopole quand les consommateurs sont réactifs aux prix, ou quand l'offre des autres entrepreneurs du secteur peut s'ajuster aux modifications de prix d'un des acteurs ; un entrepreneur ne peut capturer durablement une partie du surplus collectif par action sur les prix ou sur les quantités si la menace d'entrée de nouveaux offreurs à court terme est réelle.

2.1.3) Conséquences du pouvoir de marché

La définition que nous avons donnée du pouvoir de marché reflète clairement l'idée que la détection d'une situation de pouvoir de marché est plus indicative que prédictive : en effet, posséder un pouvoir de marché revient à détenir la possibilité d'accroître le niveau des prix ou d'exercer une pression sur l'offre durablement, mais cela ne signifie pas que les entreprises détentrices de ce pouvoir l'exerceront.

Ce n'est donc pas en soi la position dominante qui est gênante, mais l'abus qui peut en résulter. En effet, l'exercice du pouvoir de marché a de nombreuses implications négatives au niveau économique [Fingleton (2000)] :

- préjudices financiers au consommateur par l'exercice de prix élevé ;
- discrimination de prix entre les utilisateurs ;
- incitations insuffisantes à l'innovation technologique consécutive des distorsions du marché ;
- la non minimisation des coûts ;
- profits positifs à long terme ;
- viabilité du système à long terme menacée car les distorsions du marché n'incitent pas à l'investissement et au développement du réseau.

Nous nous attachons plus particulièrement dans ce travail à identifier les préjudices que peut subir le consommateur par l'exercice de prix élevés.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le libre jeu du marché permet en situation de concurrence de parvenir à la définition de prix et de quantités maximisant le surplus collectif.

Dans une situation de pouvoir de marché, les producteurs ne sont plus preneurs de prix (atomicité de l'offre), mais ont la possibilité d'agir sur ces prix. Dans ce cadre, l'abus de position dominante a une double influence sur le surplus collectif¹⁰. Les variations de la quantité et de la structure du surplus sont dues à l'évolution des prix ou au rationnement de l'offre.

Le premier impact est une perte de surplus au niveau collectif. Le second est un transfert de surplus des consommateurs vers le producteur. Ce transfert dépend de la valeur de l'élasticité de la demande par rapport au prix. Quand l'élasticité de la demande est faible, une hausse de prix se traduit par une faible diminution de la quantité demandée, la perte de surplus est également faible, alors que le transfert entre les deux catégories d'agent est élevé.

L'ensemble des caractéristiques techniques et économiques fait du bien eau un bien à part, et, le secteur de l'eau est particulièrement vulnérable au phénomène de pouvoir de marché et au risque consécutif d'exercice d'une position dominante. En effet, la distribution de l'eau potable requière une infrastructure importante nécessaire à la mise en relation des fournisseurs et des consommateurs.

La distribution de l'eau est caractérisée par une situation de monopole naturel. Traditionnellement, la situation de monopole naturel est définie par l'existence de rendements dimensionnels croissants, c'est-à-dire des situations où le bien produit coûte d'autant moins cher à l'unité qu'il est produit en grande quantité. Les investissements requis pour la fourniture de ce service sont spécifiques : les réseaux de distribution, ainsi que les usines de traitement ne connaissent pas d'autres utilisations. Il n'existe pas de marché de l'occasion pour ce type de matériel. Les investissements ne sont pas redéployables et ne peuvent être recouverts par d'autre moyen que par la tarification du service auquel ils sont affectés.

De plus, le marché de l'eau est un marché captif pour deux raisons.

¹⁰ Au cours des 50 dernières années, la principale méthode utilisée pour estimer la perte de bien être due à la présence d'une situation de compétition imparfaite consiste à mesurer le « dead-weight loss triangle ». On peut notamment citer les travaux de [Harberger (1954)], il se base sur une étude de l'industrie manufacturière aux États-Unis entre 1924 et 1928 pour calculer la charge morte consécutive d'un abus de position dominante.

Premièrement, l'élasticité de la demande du bien eau par rapport au prix est faible [Nauges et Raynaud (2001)] même s'il convient de différencier celle des ménages de celle des industriels. En effet, l'élasticité de la demande domestique est beaucoup plus faible que celles des industriels¹¹ pour deux raisons. La première raison tient à l'existence, dans la consommation domestique totale, d'une part appelée consommation incompressible. Elle est d'ailleurs encore plus faible chez les ménages à bas revenu [Katzman (1997)] puisque la demande de ces groupes devient complètement inélastique à toute augmentation de prix, compte tenu de l'usage déjà minimal de l'eau à la satisfaction des besoins de base. La deuxième raison tient aux possibilités de substitution entre divers facteurs de production industrielle qui offrent l'avantage de pouvoir réduire la demande d'eau des entreprises suite à une hausse des prix.

Deuxièmement le marché de l'eau est captif puisque pour l'autre partie de la consommation domestique totale, appelée consommation discrétionnaire (concernant plutôt les ménages à revenu moyen ou élevé), la demande d'eau peut fluctuer en fonction du prix mais, les consommateurs ne sont pas en mesure d'évaluer tous les paramètres de qualité de l'eau (information imparfaite). En effet, s'ils peuvent relativement aisément estimer le goût, l'odeur ou la couleur de l'eau, d'autres paramètres, tels que les quantités de produits chimiques, ne sont pas décelables.

2.2) Les enseignements des modèles du Nord (français et anglais)

Les expériences de ces deux pays sont intéressantes puisqu'elles proposent un certain recul quant à l'intervention du secteur privé pour la fourniture du service de distribution d'eau potable et permettent d'en évaluer certaines dérives. Ces systèmes proposent également l'avantage de présenter deux façons de recourir au secteur privé : la privatisation complète en Angleterre et un partenariat public/privé en France.

2.2.1) L'expérience française

L'utilisation de la gestion déléguée pour les services de l'eau et de l'assainissement en France n'est pas un phénomène récent. A la différence des autres services publics français, la gestion de l'eau n'a jamais été organisée en monopole public. On en trouve les premières traces dès le début du 19^{ème} siècle lors de la mise en place du service des eaux de la ville de Paris. Cette gestion déléguée est aujourd'hui en France dominée par trois grands groupes : Vivendi (Générale des Eaux), Suez Lyonnaise des Eaux et la Saur, ces trois compagnies se situant dans les cinq premières compagnies mondiales¹². Elles interviennent également dans d'autres secteurs d'activité tels que les déchets, l'énergie, les télécommunications, les travaux publics, les transports... L'attribution des marchés se fait par une sorte de concurrence organisée à intervalle régulier par le biais de contrats à durée déterminé conclus entre l'autorité délégataire (commune ou syndicat intercommunal) et l'entreprise privée ; le type de contrat influençant différemment le gestionnaire.

Bien que souvent érigé en modèle, le système français de distribution d'eau potable, basé sur une relation de confiance entre délégataire et délégué, n'est pas exempt de critiques. En effet, depuis plusieurs années, de nombreux rapports et études mettent en évidence les dérives d'un

¹¹ Les travaux de Dalhuisen et al (2002), de Espey et Shaw (1997), de Gracia, Garcia Valinas et Martinez-Espineira (2001) aboutissent pour la région de l'Afrique subsaharienne à une estimation des élasticités de la demande par rapport au prix de l'eau de -0.45 à -0.55 pour les ménages, de -0.60 à -0.80 pour les industriels et de -0.10 à -0.15 pour les agriculteurs.

¹² Compagnie Générale des Eaux, Suez Lyonnaise des Eaux, Aguas de Barcelona, Thames Water, Saur International

système laissant des marges de manœuvres trop grandes aux compagnies privées. Aujourd'hui le secteur privé distribue 75 % du volume total de l'eau en France et traite 65 % des eaux usées du pays. Ce recours massif à la gestion privée s'est accompagné d'une dérive inquiétante du prix de l'eau [Haut Conseil du Secteur Public (1999)]. On estime que les consommateurs français ont vu leur facture d'eau doubler depuis la fin des années 1980, les tarifs d'eau grimant même de plus de 10 % par année au début des années 1990. L'augmentation considérable des tarifs résulte pour bonne partie de trois facteurs : le financement d'investissements massifs visant à se conformer aux normes européennes, l'introduction d'exigences d'autofinancement et l'augmentation des taxes et redevances, mais pas uniquement... Cette hausse des prix n'apparaît pas toujours justifiée [Cour des Comptes (1997)], mais il est délicat de lui attribuer d'autres raisons¹³, même si les présomptions de perception de rentes qui pèsent sont très fortes. Dans ce domaine, l'enquête sur le prix de l'eau réalisée par la [DGCCRF (2001)] estime qu'en moyenne les prix, pour les services entièrement en gestion déléguée, sont supérieurs de 16% aux prix moyens des régies et de 5 % à la moyenne globale, tous modes de gestion confondus. L'enquête de l'[IFEN et du SCEES (2004)] relève un différentiel de prix de l'ordre de 22,3% entre les deux modes de gestion¹⁴.

De plus, les scandales associés aux services d'eau ont fait surgir la question de la transparence dans l'attribution des contrats par les communes au cours des années 1990. Les grandes firmes françaises ont été prises dans des affaires de financement frauduleux des formations politiques et de pots-de-vin, notamment à Grenoble en 1994. Dans un autre ordre d'idées, la Générale des eaux a été poursuivie la même année pour avoir fourni de l'eau de mauvaise qualité.

Ces scandales et anomalies de gestion soulèvent le problème de la capacité de contrôle et de l'indépendance des autorités publiques face à un puissant oligopole fortement organisé. Cette suspicion d'ententes entre les différentes entreprises est très délicate à démontrer. Cependant et pour la première fois, Vivendi et Suez ont été accusées [La Tribune du 17 juillet 2002] d'abus de position dominante collective. Le Conseil de la concurrence a en effet constaté qu'à l'occasion de plusieurs appels d'offre le jeu de la concurrence a été faussé dans une quarantaine de marchés. Cet abus de position dominante s'est manifesté par une non réponse des deux sociétés mères à ces appels d'offre lorsqu'une de leur filiale commune avait elle répondu ou était déjà en place. Il n'existe dès lors plus de concurrence (ni même potentielle), et un système d'enchères quel qu'il soit, n'est plus en mesure de réintroduire de la concurrence (un seul candidat).

2.2.2) L'expérience anglaise

L'arrivée au pouvoir du Gouvernement de Margaret Thatcher en 1979 remet en cause le rôle de l'État dans l'économie. Jusqu'alors, les collectivités locales avaient en charge la distribution de l'eau potable. La vague de privatisation qui touche de nombreux secteurs, touche également la distribution de l'eau ; les bases du nouveau système sont définies dans la *Water Industry Act de 1989*. Les Water Services Public Limited Companies (WSPLC) prennent possession du domaine public, elles doivent assumer la gestion mais également

¹³ Le Haut Conseil du Secteur Public note que dans son analyse, il aurait souhaité pouvoir comparer les services rendus par des régies et des gestions déléguées en les mettant en parallèle avec des factures, « mais malgré les demandes insistantes qu'il a présentées aux opérateurs, le Haut Conseil n'a pu obtenir les informations qui auraient permis de mener à bien une telle étude. »

¹⁴ « En 2001, les prix du m³ atteignent, en organisation communale, 1,03 euro dans les régies et 1,26 euro dans les gestions en délégation »

l'investissement. L'investissement a constitué d'ailleurs un des arguments de base à la privatisation du secteur.

Après quinze années de privatisation, les premiers bilans ne sont pas uniquement positifs. Le système mis en place est basé sur la transparence de l'information, de nombreux mécanismes de collecte ayant été mis en place. La révélation de cette information doit permettre de borner l'évolution des prix pour chacun des intervenants par le principe du price-cap et des periodic reviews (qui assurent l'ajustement de ce price-cap de période à période). Le risque sur la qualité du service inhérent à ce type de régulation est maîtrisé par la mise en place d'indicateurs de performance rendant compte de l'efficacité des entreprises.

Dans son rapport sur l'année 1997 [Ofwat (1997)], le Directeur Général de l'Ofwat se réjouit d'avoir atteint les objectifs initialement définis, notamment d'avoir recréer les conditions d'un financement des investissements et d'avoir favoriser une amélioration des services aux usagers.

Cependant la réalité est autre : forte hausse des prix, débranchements et problèmes de qualité. Les marges de liberté octroyées (fixation du prix plafond trop lâche) par le système aux compagnies privées ont généré une très sensible hausse des prix (+36% en termes réels) depuis la privatisation, et ont eu pour conséquence, la réalisation de bénéfices très élevés [Green (1997)].

De ce fait, la fixation de ce plafond est très controversée pour trois raisons :

- La formule du RPI-X intègre un paramètre de taux de rendement garantissant une marge de profit n'incitant pas à l'efficacité (tentative non fructueuse de l'insertion d'un paramètre de gain d'efficience) ;
- Les informations utilisées pour la fixation des différents paramètres émanent des compagnies privées (problème d'asymétrie d'information);
- Seuls les usagers disposant de compteurs peuvent être facturés sur la base de leur consommation effective. Au Royaume Uni, seuls 21% des usagers en disposent, l'observation des coûts supportés par l'entreprise est donc très difficile à observer.

Enfin, l'utilisation du price-cap devait permettre de réduire les subventions croisées entre catégories d'usagers. Ceci n'a pas eu d'effet en pratique : par exemple, les consommateurs possédant des compteurs paient plus cher leur eau que ceux n'en possédant pas [Van den Berg (1997)]. On peut également reprocher au système de favoriser les stratégies de court terme des compagnies et donc de mettre en péril la pérennité des services [Ehrhardt et Webb (1998)].

2.2.3) Conséquences des expériences du Nord pour les pays africains : la régulation par le prix comme instrument essentiel dans la lutte pour l'accès pour tous

Le recours au privé ou au partenariat public/privé ne donne pas toujours les satisfactions que le citoyen est en droit d'attendre. Au Royaume Uni, les prix ont fortement augmenté et le sous-investissement redouté est effectif. En France, les prix en gestion déléguée sont supérieurs aux prix pratiqués par les régies, régies qui sont par ailleurs vivement critiquées pour leur inefficacité... Autrement dit, dans ces deux pays les marges de libertés que possèdent les compagnies privées conduisent vraisemblablement à la captation d'une rente de monopole. Dans les deux cas présentés, et conformément aux prédictions des économistes, le contrôle de l'information constitue l'élément moteur de cette captation de rente.

Dès lors, il est logique de s'interpeller sur le bienfait du recours au secteur privé en Afrique pour la distribution d'eau potable. Les entreprises qui interviennent de longue tradition dans le Nord se sont intéressées depuis maintenant quelques années à la distribution de l'eau en Afrique. On trouve par exemple la Saur implantée en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Sénégal, en République de Centrafrique, au Mozambique et en Afrique du Sud ; Veolia Water très active au Niger, au Burkina Faso, au Gabon, au Maroc, en Gambie, à Djibouti, au Ghana, au

Kenya et Ondo présente au Sénégal, au Burkina Faso, au Maroc, en Afrique du Sud et en Algérie.

La question de la régulation des partenariats public/privé en Afrique est essentielle puisque l'entreprise privée concessionnaire chargée de la mission publique de distribution d'eau potable doit satisfaire les principes d'égalité de traitement des usagers, de continuité et d'intérêt général. L'État a un rôle essentiel en matière de régulation pour inciter l'entreprise à respecter ces contraintes plus que jamais importantes pour promouvoir l'accès de tous à l'eau. Notamment, compte tenu d'une part de l'objectif d'accessibilité des pauvres au service (urgent au Sud) et d'autre part, des dérives potentielles de rente liées à la gestion privée (Cf. exemples du Nord), la tarification doit être l'instrument privilégié de régulation.

Comment une entreprise concessionnaire à mission de service public (qui a la double contrainte d'équilibre budgétaire et d'intérêt général) peut définir un mode de tarification de l'eau permettant l'accès au plus grand nombre au service de base tout en assurant sa viabilité financière ?

La littérature économique propose différents modes de tarification applicables à l'eau. La question porte sur leur capacité mutuelle à assurer l'efficacité économique mais aussi, l'équité au sens de « justice sociale ».

Tout d'abord en situation d'asymétrie d'information, la tarification Ramsey-Boiteux assure l'objectif d'efficacité économique de « moindre mal » (de « second rang ») [Laffont et Tirole, 1996]. Elle fait disparaître l'obligation pour l'Etat d'accorder une subvention au producteur dans le cas où la tarification au coût marginal occasionnerait une perte (prix inférieur au coût moyen) puisque le régulateur étatique impose à l'entreprise concessionnaire une contrainte de profit nul. De plus, le théorème de la « main invisible faible » démontre que sous certaines conditions, les prix Ramsey-Boiteux sont équitables au sens où ils ne produisent pas de subventions croisées [Bailey, Baumol et Willig, 1977].

En cas d'ouverture à la concurrence du réseau historique la littérature offre notamment, deux solutions de réglementation des charges d'accès des tiers. Cette configuration nous intéresse plus particulièrement car elle correspond à la réalité du secteur de distribution d'eau potable africain. En effet, de nombreux opérateurs privés interviennent dans la distribution en se raccordant au réseau officiel existant. Cet accès des tiers doit être réglementé. Deux solutions de tarification réglementaires peuvent être retenues :

La tarification « cost plus » qui permet une réglementation du prix de l'eau au coût du service et au taux de rendement du capital investi. Pour cela, le régulateur détermine le niveau des recettes qui permet à l'entreprise concessionnaire de couvrir ses coûts et d'obtenir une « rémunération juste et raisonnable du capital investi » [Percebois, 2001]. Le tarif est fixé pour une période réglementaire à l'issue de laquelle un audit sur les coûts permet de réajuster le tarif notamment, en fonction de l'extension de la zone d'intervention de l'entreprise (c'est le cas en Côte d'Ivoire). Cependant ce mode de tarification n'incite pas le concessionnaire à réduire ses coûts d'où la proposition d'une tarification « price-cap ». Elle offre l'avantage d'une incitation à l'effort pour réduire les coûts et accroître l'efficacité technique. Le régulateur fixe un plafond en deçà duquel la firme est libre de fixer ses prix, plafond appelé de la forme RPI-X où RPI est l'indice du coût de la vie et X un facteur d'efficacité. Elle offre l'avantage de favoriser l'incitation aux gains d'efficacité techniques nécessaire à l'extension physique du réseau même si le montant du plafond initial reste difficile à évaluer.

Enfin, compte tenu de l'objectif d'accès pour tous (et plus particulièrement des plus vulnérables c'est-à-dire des ménages « pauvres ») à l'eau potable, la question de la mise en place d'une « tarification sociale » doit rester ouverte même si elle a été sujette à critique. Elle se justifie lorsque les coûts d'approvisionnement en eau potable sont trop élevés par

rapport aux revenus des ménages pauvres. Cette politique tarifaire consiste à définir une « tranche sociale subventionnée » de consommation minimale nécessaire à la couverture des besoins de base. La subvention a ici une justification économique essentiellement fondée sur un argument de redistribution des revenus des riches vers les pauvres et non, sur un argument de recouvrement des coûts. Ainsi, un tarif social «pro-pauvre » est fixé pour la première tranche de consommation tandis que les autres tranches relèvent d'une tarification fondée sur le coût marginal. Une telle tarification pose uniquement le problème de la détermination d'une part, d'un critère acceptable d'identification des classes (riches/pauvres) et d'autre part, du seuil de consommation de base.

Conclusion

Ce qui compte le plus aujourd'hui pour les populations pauvres c'est d'être enfin approvisionnées par le réseau formel à un prix «raisonnable » : la privatisation apporte la solution de l'extension du réseau.

Cependant la libéralisation économique du secteur de l'eau en Afrique doit être encadrée c'est-à-dire correctement régulée : c'est une privatisation réalisée dans de bonnes conditions qui pourra amener une baisse du prix de l'eau pour les populations les plus défavorisées.

Un partenariat public/privé peut offrir les solutions adaptées pour définir une tarification de l'eau bien réglementée en Afrique. L'objectif serait de développer une « gestion sociale de l'eau » afin d'accroître l'accès pour tous (principe d'égalité de traitement des usagers et de continuité) tout en se basant sur des fondements micro-économiques pour une tarification efficace assurant la viabilité économique du secteur (au coût marginal pour l'efficacité de premier rang ou à la Ramsey-Boiteux pour une solution de moindre mal).

C'est donc l'insuffisance du réseau actuel et les défaillances d'un Etat africain trop corrompu qui amènent à conclure qu'à moyen terme, la privatisation de la distribution d'eau potable serait favorable dans l'objectif d'accès pour tous (grâce à l'extension du réseau). Cependant à long terme, on peut craindre au Sud les mêmes dérives que celles observées au Nord : risques de rente de monopole et de pouvoir de marché.

La voie de recherche immédiate consisterait à déterminer le niveau du seuil au delà duquel la privatisation devient « sous-optimale » si mal réglementée. La question de la réglementation tarifaire est essentielle. La construction d'un MEGC permettrait de tester différents scénarii de politique tarifaire (réglementée) pour mesurer les impacts sur la distribution des ménages (pauvres et riches) et sur le bien être total.

Références bibliographiques:

- Bator F.M. (1958) « The anatomy of market failure », *The Quarterly Journal of Economics*, n°72.
- Baumol W., Panzar J., Willig R. (1982), "Contestable markets and the theory of industrial structure", San Diego, Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Beesley M.E., S.C. Littlechild, (1989) « The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom », *Rand Journal of Economics*, vol 30 n°3.
- Berg S.V. et Tschirhart J. (1988) « Natural Monopoly Regulation », Cambridge University press.
- Booker A. (2003), « L'approvisionnement en eau des zones urbaines du Ghana : la réglementation d'un partenariat public-privé », *Afrique Contemporaine*, n°205, printemps 2003.
- Carlton D.W., J.M. Perloff, (1998), « Economie Industrielle », De Boeck Université.
- Coase R. (1937), « The nature of the firm », *Economica*, n°4.
- Collignon B. (1998), « Evaluation du rôle actuel, du potentiel et des limites des opérateurs privés du service de l'eau », Hydroconseil, Programme « Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et petits centres en Afrique », Ministère de la Coopération, Paris.
- Collignon B., B. Valfrey (1998), « Les opérateurs privés du service de l'eau dans les quartiers irréguliers des grandes métropoles et dans les petits centres en Afrique : Burkina-Faso, Cap-Vert, Haï ti, Mali, Mauritanie,

- Sénégal », Action de Recherche n°9, Programme Alimentation en eau potable dans les quartiers périurbains et les petits centres, Rapport final, Hydroconseil, Ministère de la Coopération.
- Collignon B., M. Vézina (2000), « Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines », Programme pour l'Eau et l'Assainissement.
- Collignon B. (2002), « Le prix est secondaire à la prestation », dans le dossier spécial : Eau, Marchés Tropicaux, 1^{er} février.
- Commissariat Général du Plan (1997) «Évaluation du dispositif des Agences de l'eau ». La Documentation française.
- Cour des Comptes (1997) « La gestion des services publics locaux et d'assainissement », Les éditions du Journal Officiel.
- Coutellier A., C. Basso (2004) « De l'eau à tous les prix », Les données de l'environnement, IFEN.
- Demsetz H.(1968) « Why regulate utilities ? », Journal of Law and Economics, n°11, p. 55-65.
- DGCCRF (2001) « Enquête sur le prix de l'eau 1995/2000 », site Web Ministère des Finances. (<http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/eau/index-d.htm>).
- Etienne J., A. Morel à l'Huissier (1997), « Les déterminants de la demande en eau des centres secondaires et quartiers périurbains d'Afrique » In : Actes du séminaire sur les fonctions de demande- 16 juin 1997, Centre d'Enseignement et de Recherche sur la Gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement, Marne-la-Vallée.
- Etienne J. (1998), «Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des milieux semi-urbains », thèse de doctorat en sciences et techniques de l'environnement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Marne-la-Vallée.
- Etienne J. (2003), « Eau et assainissement : croyances, modes et modèles », Afrique Contemporaine, n°205, printemps 2003.
- Federal Energy Regulatory Commission (FERC) (2000) « State of the market 2000 : Measuring Performance In Energy Market Regulation ».
- Fingleton J. « Undefined market power » (2000).
- Frey J-P. (2002), « Développement informel : l'Afrique en mal d'Etat », Economies et Sociétés, n° 40.
- Green R. (1997) « Has price cap regulation of U.K. utilities been a success ? », Public Policy for The Private Sector n°132. The world Bank Group.
- Jaglin S. (2001), « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », in : Les nouvelles politiques de l'eau : enjeux urbains, ruraux, régionaux, Revue Tiers Monde, n° 166, avril-juin 2001.
- Harberger A. C. (1954), « Monopoly and Ressource Allocation », American Economic Review, 44(2).
- Haut Conseil du Secteur Public (1999) « Quelle régulation pour l'eau et les services publics ? », La Documentation Française.
- Katzman M.T. (1977), « Income and Price Elasticities of Demand for water in developing countries », Water Resources Bulletin, American Water Resources Association, Vol. 13, n° 1.
- Kumar R. and C. Young, (1996), "Economic Policies for Sustainable Water Use in Thai land", CREED Working Paper Series n° 4, june.
- Laffont J.J., (1994) « The new economics of regulation ten years after » Econometrica, vol 62 n°3.
- Laffont J.J et Tirole J. (1993) « A theory of incentives in procurement and regulation », MIT Press.
- La Tribune du 17 juillet 2002 (<http://www.latribune.fr>).
- Lévêque F. (1998) « Economie de la réglementation », La Découverte.
- Maï ga A. H. (1996), «Evaluation des aspects institutionnels, techniques, d'exploitation et de gestion des systèmes d'approvisionnement en eau potable des petits centres urbains d'Afrique francophone », thèse de doctorat en sciences techniques, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Ménard C. (2001), « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », in : Les nouvelles politiques de l'eau : enjeux urbains, ruraux, régionaux, Revue Tiers Monde, n°166, avril-juin 2001.
- Montginoul M., P. Strosser (1999), « Analyser l'impact des marchés de l'eau », Economie Rurale n° 254, novembre-décembre.
- Morel à l'Huissier A. (1990), « Economie de la distribution d'eau aux populations urbaines à faible revenu dans les pays en développement », thèse de doctorat en sciences et techniques de l'environnement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

- Nauges C. et A. Raynaud (2001) « Estimation de la demande d'eau potable en France », *Revue Économique*, volume 52 n°1.
- Ofwat (1998) « Ofwat annual report 1997 », Office of Water Services, Birmingham.
- Piet L. (1999), « Modèle d'équilibre général calculable distribué et gestion de l'eau », *Economie Rurale*, n° 254, novembre-décembre.
- Point P. (1993), « Partage de la ressource en eau et demande d'alimentation en eau potable », *Revue économique*, n° 44, 849-862.
- Rainelli M. (1998), « *Economie industrielle* », 3^{ème} édition, Dalloz.
- Sharkey W.W. (1982), "The Theory of Natural Monopoly", Cambridge University Press, Cambridge.
- Van den Berg C. (1997) « Water privatization and regulation in England and Wales » *Viewpoint* n°115. The World Bank Group.
- Vincent I. (2003), « Le prix de l'eau pour les pauvres : comment concilier droit d'accès et paiement d'un service ? », *Afrique Contemporaine*, n° 205, printemps 2003.
- Vircoulon T. (2003), « L'eau gratuite pour tous ? L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud », *Afrique Contemporaine*, n° 205, printemps 2003.
- Webb M. et D. Ehrardt (1998) « Improving water services through competition », *Public Policy for The Private Sector* n°164. The world Bank Group.
- Williamson O.H. (1975), "Market and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications", Free Press, New-York.
- Williamson O.H. (1989), "Transaction costs analysis", in: Schmalensee R. et Willig R., Eds *Handbook of Industrial Economics*, volume 1.
- Yatchew A. (2001) « Incentive Regulation of Distributing Utilities Using Yardstick Competition », *The Electricity Journal*, Volume 14, Issue 1.