

# Eau et régulation: Fondements, Principes et Défis

Tunis, 9 juillet 2009

**Mme Aziza AKHMOUCH**

Analyste des Politiques Publiques

Unité Gouvernance entre niveaux d'administrations

Direction de la Gouvernance Publique et du Développement  
Territorial

OCDE



ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

# INTRODUCTION

- ❑ **La viabilité des PPP repose sur la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire adéquat**
  - Préoccupation principale du processus consultatif de l'OCDE pour la checklist for public action (Manille, Mexico, Zambie)
  - Préoccupation fondamentale pour les pays OCDE comme pour les pays MENA
  - Echec de certains PPP (Amérique latine etc.) relève également d'un cadre réglementaire défaillant
- => Pas d'optimalité dans la régulation, l'émergence de bonnes pratiques repose avant tout sur la confrontation des expériences nationales

# OBJECTIFS DE LA PRESENTATION

- 1) Pourquoi la régulation est-elle fondamentale** dans le secteur de l'eau et de l'assainissement?
- 2) En quoi consiste la régulation?** Quels sont les rôles et fonctions du régulateur?
- 3) Comment la régulation est-elle mise en oeuvre** dans les différents pays?
- 4) Quels sont les principaux défis** pour une régulation efficace?

# 1. Pourquoi la régulation est-elle fondamentale?

## □ Caractéristiques intrinsèques du secteur

- Marché imparfait, monopole naturels
  - “Droit fondamental” **ET** “bien économique” avec des coûts, un besoin d’expertise et de savoir-faire
  - Faible degré de concurrence, peu d’acteurs, marché oligopolistique avec quelques multinationales qui ont la masse critique pour répondre aux appels d’offres...
  - Risques d’abus de position dominante
- ⇒ La régulation peut aider à maintenir une discipline concurrentielle et à équilibrer les intérêts
- ⇒ PPP implique coexistence de 4 acteurs (opérateur, délégataire, usagers mais aussi **REGULATEUR**)

## ❑ La mise en place d'agences de régulation est relativement récente

- Généralement dans les années 1990, parallèlement à des processus de privatisation...
- ...mais aussi plus récemment avec la corporatisation des compagnies d'eau (besoin de monitoring, suivi, contrôle)
- Agences de régulation très fortes y compris dans certains pays sous gestion publique (ex. Zambie)
- Entités de régulation conservées même après l'échec de PPP et le retour à une gestion publique (ex. Argentine)

## 2. En quoi consiste la régulation? Rôles et fonctions du régulateur

### ☐ Le cadre réglementaire comprend :

- Les **règles** qui encadrent la prestation de service
- Les **instruments** permettant de distinguer la *prestation* de la *régulation* (lois, décrets, contrats, licences)
- Les **institutions** chargées de leur mise en oeuvre

### ☐ Régulation par voie contractuelle et ses limites :

- Théorie des contrats incomplets, coût des renégociations
- 50% de renégociations sur 1000 contrats signés dans le domaine des infrastructures (Guasch, 2005)
- Eau en Amérique latine : 63 renégociations sur 89 contrats signés. Renégociation dans les 18 mois suivant la signature dans 74% des cas

⇒ **Idée d'une entité autonome et indépendante a dès lors fait son chemin...**

## □ Role du régulateur

- Veiller au respect des obligations contractuelles (sanctions)
- Audits et contrôles réguliers
- Garantir la mise en œuvre des plans d'investissements
- Stimuler la qualité et l'efficacité des services
- Équilibrer les intérêts des parties prenantes
- Protéger usagers des abus potentiels de l'opérateur privé
- Protéger l'opérateur privé des décisions d'ordre politique
- Encadrer le régime tarifaire

### 3. Comment la régulation est-elle mise en œuvre dans les différents pays?

- Ce **panorama** ne se veut pas exhaustif : quelques pays sélectionnés en Asie, Afrique, Amérique latine, au sein de l'OCDE et de la région MENA
- Permet de mettre en relief la très **grande diversité institutionnelle** à l'échelle internationale



# ASIE

(OCDE, 2009)

	Regulatory Agency	Independence	Creation
<b>Cambodia</b>	No. Sectoral responsibility for piped water supply in urban areas is with the Ministry of Industry, Mines and Energy while the Ministry of Rural Development handles rural areas and point sources.		
<b>China</b>	No		
<b>India</b>	No, but creating a regulatory agency has been discussed		
<b>Indonesia</b>	Yes. The Jakarta Water Supply Regulatory Body. Oversees implementation of the 2 concession contracts for Jakarta.	Yes, but limited power	operational in 2001
<b>Malaysia</b>	Yes, the National Water Services Commission (Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara - SPAN).		2007
<b>Nepal</b>	No effective regulatory system. The government has statutory power to safeguard consumer interests but enforcement has been ineffective because the government is also the service provider.		
<b>Philippines</b>	Yes, MWSS-RO. Also a regulatory agency for other water supply providers but no budget, manpower to enforce the law.	Yes, but proliferation of functions across agencies and political interferences.	1997 with the concession contracts for Manila
<b>Singapore</b>	Strong regulatory framework but effectively self regulation.		
<b>Thailand</b>	No		
<b>Vietnam</b>	No. Ministries act as sector regulators.		

# AMERIQUE LATINE

(OCDE,2009)

	Regulatory Agency	Independence	Creation
<b>Argentina</b>	No national-level services regulatory agency. Provincial level regulation: 14 out of 23 provinces have regulatory bodies.	Weak autonomy	ETOSS, 1992 (Buenos Aires)
<b>Bolivia</b>	Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB).	Yes, but volatile political situation	1999
<b>Brazil</b>	No national-level services regulatory agency, at State or municipal level. Brazilian National Water Agency (ANA) sets and enforces hydraulic policy.	Political interference. Weak and limited regulatory practices	ANA (2000)
<b>Chile</b>	Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) regulates service providers.	Yes	1990
<b>Colombia</b>	SSPD regulates water service providers; the Water Regulatory Commission (CRA) sets sector policy.	No	1991
<b>Honduras</b>	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS).	No	2003
<b>Mexico</b>	No economic regulation by federal government. Limited regulation at state level. CONAGUA enforces National Water Law and promotes sectoral policy.		
<b>Peru</b>	The National Sanitation Services Superintendent (SUNASS).	Yes, but fragile	1992

# AFRIQUE

(OCDE, 2009)

	Regulatory Agency	Independence	Creation
<b>Ghana</b>	Multi-sector utility regulator (Public utilities Regulatory Commission) operates along the State Enterprise Commission, responsible for regulating the national water company (GWCL) through performance contracts.	Yes	PURC: 1997, SEC: 1989
<b>Kenya</b>	The Water Services Regulatory Board (WSRB).	Yes, but fragile.	2002 operational in 2004
<b>Mali</b>	Commission de Regulation de l'Eau et de l'Energie (CREE)	Legal constituted body and financial independence	2000
<b>Mauritania</b>	Autorité de Régulation Multisectorielle (ARE) and Agence Nationale d'Eau Potable et d'Assainissement (ANEPA) for regulation of contracts with small water suppliers.	Yes for ARE. Conflict of interest for ANEPA	2001
<b>Mozambique</b>	Water Regulatory Council (CRA), responsible for regulation of water systems under delegated management.	Yes	1998
<b>Nigeria</b>	No. Creation of a National Water Commission, an independent regulator for water supply and water resources management, is envisaged.		
<b>Senegal</b>	No. Regulation by contract.		
<b>South Africa</b>	No, regulatory functions undertaken by the Department of Water Affairs and Forestry.		
<b>Tanzania</b>	Energy and Water Utilities Regulatory Authorities (EWURA)	Yes	2001
<b>Uganda</b>	No, regulation through performance contracts with the public utility.		
<b>Zambia</b>	National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO)	Yes	1997 operational in 2001

# OCDE

(OCDE, 2004)

<b>COUNTRY</b>	<b>Public Supply</b>	<b>Ownership</b>	<b>Management</b>	<b>Economic Regulator</b>	<b>Environment Regulator</b>
<b>AUSTRALIA</b>	Reg / Municip	Both	Both	Reg/indep.	Prov. Gvts
<b>CANADA</b>	Regional	Public	Public	Prov. Gvts	Prov. Gvts
<b>DENMARK</b>	Municipal	Public	Public	Municipal	Central Gov Municipalities
<b>FRANCE</b>	Municipal	Public	Both	Municipal	Central Govt
<b>ITALY</b>	Municipal	Public	Public	Central & regional Gvts	Central and regional gvts
<b>JAPAN</b>	Municipal	Public	Public	Central Gov	Central Gov
<b>KOREA</b>	National / Reg	Public	Public	Central & Reg. Gov	Central Gov
<b>SWEDEN</b>	Municipal	Public	Public	Municipal	Regional
<b>TURKEY</b>	Municipal	Public	Public	Central Gov	Central & Reg Gvts
<b>UK</b>	Regional	Private	Private	Independent	Independent
<b>USA</b>	Municipal	Both	Both	Independent	Independent



# MENA

(Edouard Pérard, 2008)

<b>Sub-Indicators</b>	<b>Algeria</b>	<b>Egypt</b>	<b>Jordan</b>	<b>Morocco</b>	<b>Tunisia</b>
<b>Presence of regulatory agency</b>	Not yet, however it has been planned in the article 65 of the new water law 2005	Yes, since the Presidential Decree 136 of 2004	Yes (Water Authority of Jordan and Programme Management Unit)	No	No
<b>Real independence of the regulatory agency</b>		No, agency headed by several Ministers	No, agency headed by the Minister of Water and Irrigation		
<b>Separation of powers</b>	Yes	Important political interferences	Important political interferences	Yes	Some political interferences
<b>Corporatisation of local operators</b>	Possible since 2005	Yes, since the Presidential Decree 135 of 2004	Yes, launch of Miyahuna in 2007	Possible since 2002	No

## 4. Quels sont les principaux défis pour une régulation efficace?

- Absence de régulation = **échec** du PPP...
  - Mais pour autant, la mise en place d'un organe de régulation à elle seule ne garantit pas le **succès** du PPP...
  - Il faut pour cela que le régulateur soit **efficace**, **crédible** et **légitime**
- => La plupart des **régulateurs en place sont très jeunes**, mais outre le facteur temps, il faut aussi relever un certain nombre de **défis**

## □ **Les principaux défis pour une régulation efficace relèvent d'une bonne gouvernance**

- **Coûts** de mise en place très élevés => pose la question du financement des agences de régulation et des risques de « capture économique » au détriment des usagers
- **Expertise technique et compétences** (analyse des contrats, plans d'investissements, tarifs) => pose la question du déficit de capacités et des moyens d'y répondre pour ancrer la légitimité du régulateur : quelle structure dirigeante? Comment garantir le professionnalisme?
- **Autonomie/indépendance** par rapport au pouvoir exécutif et risque de « capture politique » au détriment de la crédibilité : comment nommer les dirigeants? Comment remédier aux risques d'intérêts partisans?

- **Asymétrie d'information** entre régulateur et opérateur : accès aux bilans comptables et financiers, existence ou non de rapports annuels de gestion, accès aux schémas directeurs...peut entraver la fonction de régulation et de contrôle
  - **Participation des usagers** dans ces organes de contrôle : faible existence d'outils de concertation au sein des régulateurs malgré quelques expériences pionnières et novatrices (ERSEP à Córdoba, Argentine)
- ⇒ Tous ces défis de régulation doivent être pris en compte dans l'instauration d'un **cadre de gouvernance favorable aux PPP**



# Merci de votre attention!

**Mme Aziza AKHMOUCH**

Analyste des Politiques Publiques

Unité Gouvernance entre niveaux d'administrations  
Direction de la Gouvernance Publique et du Développement  
Territorial  
OCDE

[Aziza.AKHMOUCH@oecd.org](mailto:Aziza.AKHMOUCH@oecd.org)



ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT