



HAL
open science

Réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouzbekistan : Etat des lieux préalable aux investissements financés par l'AFD

Bernard Barraqué

► **To cite this version:**

Bernard Barraqué. Réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouzbekistan : Etat des lieux préalable aux investissements financés par l'AFD. Agence Française de Développement. 2020. hal-04484865

HAL Id: hal-04484865

<https://hal.science/hal-04484865>

Submitted on 29 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouzbekistan :

Etat des lieux préalable aux investissements financés par l'AFD

Bernard Barraqué
DR CNRS émérite, CIRED

Résumé : les principaux textes et des principales évolutions du secteur

Références du texte de loi / décret / résolution	Modifications/ propositions clés au secteur Eau-Assainissement	Entrée en vigueur/ Application/ Annulation
Résolution n°306 du 30 Octobre 2015 : grandes lignes de développement des organismes de services d'eau et d'assainissement	Regroupement des 131 unités de services d'eau en 14 établissements publics régionaux (urbain et rural), les Suvokovas	1 ^{er} Janvier 2016. Sauf la capitale Tachkent dont l' établissement public, le Suvsoz, est sous la responsabilité du Khokim local (Décret UP 5515 de 2018)
Décret UP 5017 du 18 Avril 2017 : amélioration du système de gestion du logement et des services publics ; et Résolution PP 2900 du même jour : organisation des activités du nouveau ministère ;	Création du MHCS, ministère du logement et des services communaux, tutelle de l'agence de financement des investissements dans les SPEA (Kommunkhizmat) et de son bureau d'ingénierie ; annexe 8 : règlement et emploi du fonds d'amélioration du logement et des <i>utilities</i> (MFinances et autres)	1 mois pour mise en place des services d'inspection des suvokavas et des logements collectifs ; 1 semaine pour un programme de modernisation des SPEA 2017-2021. Le fonds devait exister avant, mais une nouvelle réglementation est proposée sans précision de date d'entrée en vigueur.
Résolution PP 2910 du 20 Avril 2017 : Programme de développement intégré et de modernisation des SPEA 2017-2021	En application du décret du 18 Avril : détails et récapitulatifs par région et par types d'investissements ; annexe 8 : règles d'utilisation du fonds pour l'eau potable du MFinances	mise à jour par le décret UP 5483 du 18-7-2018 – bases de données sur la législation nationale. Le fonds a changé de nom : séparation logement et services ?
Résolution PP 4040 du 30 Novembre 2018 : Mesures complémentaires pour le développement des réseaux d'eau et d'assainissement	MHCS, MFinances, autres agences et consultants internat. élaborent un 'concept' global de développement des SPEA 2020-2024 : analyse de l'état actuel et fixation d'objectifs ; recours à l'expérience étrangère, au secteur privé et aux NTIC pour améliorer la gestion ; réseaux d'eau et d'assainissement simultanément ; nouvelle politique tarifaire ; surtaxe spéciale d'assainissement ajoutée au tarif, au montant approuvé par le niveau régional ; une politique de professionnalisation des agents ; le fonds de développement des SPEA au MFinances, doté de \$248,1 mln ;	Concept global prêt au 1 ^{er} Sept. 2019 ; un programme prioritaire intérimaire pour 2019 : finir des projets initiés en 2010 par la WB ; exonérer d'impôts sur le revenu les intervenants étrangers ; au 1 ^{er} Avril 2019 soumettre des projets ruraux inspirés de l'expérience suisse ; au 1 ^{er} Juillet 2019, ouvrir les SPEA de Samarcande, Boukhara, Namangan et Karshi aux PPP. Diverses mesures de financement de l'assainissement, de passation de marchés pour acheter des compteurs (1 ^{er} Juin 2019), et planifier leur installation (1 ^{er} Juillet 2019).
Résolution n° 309 du 13 Avril 2019, suivie d'une longue annexe : procédure pour établir, déclarer et approuver les tarifs régulés des SPEA	Propose une tarification au coût complet ; une autorité de régulation des tarifs dans chaque région ; on lui soumet des plans d'investissement et de fourniture des services (PIFS), et les demandes de révision des tarifs pour équilibrer les coûts ; une méthode tarifaire est adoptée (<i>cost plus</i>) ; divers types de PPP possibles.	au 1 ^{er} juillet 2019, calibrage de tous les compteurs eau chaude et froide ainsi que révision des normes de consommation d'eau ; Les PIFS sont établis et renouvelés de façon triennale.

Loi ZRU-537 du 10 mai 2019 : Sur les partenariats public-privé	Principes d'égalité, de transparence, de compétitivité, de non corruption et non discrimination ; création de l'agence de développement des PPP au MFinances ; droits et devoirs des partenaires ; initiative publique ou privée ; préparation des PPP ; sélection du partenaire privé (appel d'offres) ; accord du PPP ; protection des intérêts du partenaire privé et du bailleur ; surveillance rapportage.	La loi entre en vigueur un mois après la date de sa publication officielle
Décret UP-5883 du 26 Novembre 2019 : Amélioration de la gestion des ressources en eau pour améliorer la qualité et la fiabilité de la fourniture d'eau potable à la population	Face au changement climatique, le MHCS crée un organisme central de mesures de connaissance et de gestion des ressources en eau ; Une Joint Stock Company (JSC) reprend les parts de l'Etat au capital des suvokovas qui deviendront des SARL ; elle récupère le contentieux des impayés au 1 ^{er} janvier 2020. Le Ministère des technologies de l'information et communications fait un plan de suivi automatique et numérique de tous les usages de l'eau.	dans 2 mois, il obtient la tutelle de l'inspection générale sur l'utilisation de l'eau potable ; en 1 mois : inventaire de la dette des suvokovas vis-à-vis des IFI, et propositions de remboursements soulageant le budget de l'Etat, liste de projets viables à faire financer par les IFI, identification de PPP possibles dans les régions. Dans les 3 mois
Résolution PP 4536 du 26 Novembre 2019 : Amélioration supplémentaire du système d'approvisionnement en eau du pays.	la JSC Uzsvtaminot est l'opérateur unique du financement des SPEA ; les parts de l'Etat y sont portées par l'agence de gestion des actifs de l'Etat (MFinances) ; elle doit recruter des spécialistes étrangers payés en monnaie convertible, et ses émissions d'actions sont exemptes de taxes ; Un Fonds de finalisation des Projets est créé avec l'aide de l'ADB pour conduire des études de faisabilité	Les suvokovas seront des SARL en mai 2020 ; Restructuration des dettes des SARL à la date du 1 ^{er} octobre et rééchelonnement sur 5 ans. Un programme de rattachement aux services 2020-2030. dès le 1 ^{er} mai 2020 le Fonds finance une étude sur les technologies de comptage de l'eau, permettant de lancer les appels d'offre au 1 ^{er} juillet.

Introduction

Le projet de l'AFD s'inscrit dans celui de l'Ouzbékistan d'améliorer les services d'eau et d'assainissement de zones urbaines de moyenne dimension :

Shakrisabz + Kitob ensemble font à peu près 200 000 habitants (181500 en 2018)

Karmana : 47 500 actuels contre 21 000 en 2004 et 58 000 prévus en 2035

Parkent : 30 830 en 2010

Yangibazar 86 00 en 1989

G'Uzor 22 700 en 2005

Kamashi 33 800 en 2005 contre 22300 en 1989

Kouva 37 000 en 2012

Oltiariq 166 400 pour le district en 2019, 8800 pour la ville en 1989

On note que ces villes connaissent un processus d'urbanisation rapide, ce qui s'explique en partie par la volonté du gouvernement de répartir la pression migratoire rurale-urbaine sur un ensemble de villes moyennes. On peut alors imaginer une forte croissance de la demande en services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) en banlieue et la difficulté des suvokovas à la satisfaire. Et cela d'autant plus que, contrairement à ce qui est affiché officiellement, ces 14 entreprises publiques régionales d'eau et d'assainissement créées par regroupement des quelques 130 Vodokanals¹ en 2016, couvrent éventuellement leurs frais de fonctionnement², mais ne remboursent même pas la dette dont le service serait à la charge de l'Etat.³

Mais disons d'emblée que le service public qu'elles rendent n'est pas à la hauteur de ce que le gouvernement actuel espère : l'eau est très peu chère mais elle ne donne pas confiance⁴ et donc même ceux qui sont raccordés au réseau n'en profitent pas⁵. Tout se passe comme si on était encore dans ce que constitue le premier stade de l'industrie de l'eau : le but est de faire arriver l'eau aux villes en quantité, sans trop se préoccuper de la qualité ni de l'évacuation ensuite. Donc on ne sait pas ce qui est consommé⁶. C'est avec le deuxième stade, celui de la qualité de l'eau du robinet, que l'on commence vraiment à compter les volumes distribués, car les coûts de traitement et de distribution dans les logements deviennent un peu plus liés aux volumes fournis. D'où l'importance prise par les compteurs⁷. Et l'augmentation progressive des volumes vendus oblige à s'occuper de l'assainissement parce qu'il faut bien évacuer l'eau, notamment par réseau d'égout dans les zones denses et imperméabilisées. C'est tout l'enjeu de l'Ouzbékistan : passer vraiment de l'âge du génie civil à celui du génie sanitaire, avec traitement de l'eau potable et des eaux usées, et recouvrement progressif des coûts par une tarification au volume.

En attendant, la compilation des projets financés par les IFI dans le pays, de 1997 à aujourd'hui, laisse entendre qu'on aurait prêté ou donné plus de \$2 milliards pour un résultat peu amélioré. Comment comprendre et expliquer cette déception ? Et le besoin supplémentaire d'aide estimé lors de sa visite en 2018 par la WB à \$3 Md pour l'eau (moitié urbain, moitié rural) et à \$2 Md pour l'assainissement, s'il était satisfait, pourrait-il résoudre les problèmes, ou pas ? Ou à quelles conditions nouvelles ?

Apparemment, l'Ouzbékistan veut faire un gros effort. Le 5 septembre 2019, le président Mirziyoyev a annoncé, comme le 30 novembre 2018, le lancement d'une nouvelle politique fondée sur un accroissement considérable des investissements dans le secteur ainsi que l'introduction des partenariats public-privé⁸. Les deux années passées, a-t-il déclaré, l'investissement a atteint \$240 millions soit deux fois plus que ce qui avait été investi dans les 10 années précédentes. Malgré cela,

¹ Lors du séminaire du 29 octobre 2018 consacré aux réformes prioritaires, la Banque Mondiale a donné de chiffre de 131 unités locales de distribution d'eau.

² La 'profitabilité' de ces suvokovas serait de 7% à Tachkent, de 6% au Kashkadarya et dans la région d'Andijan, et seulement de 3% dans la région de Navoiy.

³ Cf diapo n°11 du power point de la WB du 29 octobre 2018

⁴ Cf diapo n°21 du même.

⁵ Cf enquête ménage Antea, figures 14 et suivantes.

⁶ Personne ne fournit d'éléments précis sur la consommation d'eau des ménages, en particulier de ceux qui ont un compteur, alors que ça aurait dû faire partie de l'enquête !

⁷ Cf Barraqué B. et Isnard L., 2013. Des 3 génies de l'eau aux 3 E du développement durable : vers une recombinaison des services d'eau avec la ressource, in : Pecqueur B. et Brochet A., *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, L'Harmattan, pp 269-276

⁸ Les données qui suivent ont été citées par le président. Cf <https://mfa.uz/en/press/news/2019/09/20847/>

l'accès à l'eau du réseau public n'atteignait que 68% de la population⁹, et seulement 52% dans la région pauvre et désertique du Karakalpakstan. De plus, sur les 71 000 km de réseaux d'eau, 38% sont délabrés ; sur les 10 000 pompes, 20% ne fonctionnent plus. 57% des villes (soit 79) ont un réseau d'égout, sûrement très partiel, et dont près d'un quart doit être réparé.

Ceci semble être attribué avant tout à l'insuffisance des tarifs payés pour les services, et, comme plusieurs fois précédemment, le président a insisté sur le retard d'équipement en compteurs d'eau : seulement 44% des ménages raccordés¹⁰ (1,425 millions) en ont un, les autres (1,855 millions) étant facturés de façon forfaitaire¹¹, et sans doute pour plus cher en tout cas que ce qu'ils paieraient avec un compteur. L'objectif annoncé par le président, d'investir \$4,5 Md pour raccorder 98% des urbains et 85% des ruraux à l'eau potable ainsi que 31% à l'assainissement, d'ici à 2030, tout en couvrant les coûts internes complets grâce à la généralisation des compteurs d'eau, peut alors paraître très ambitieux : si la généralisation des compteurs conduit à découvrir qu'une partie importante des pertes ont lieu avant compteur, et que du coup les consommations forfaitaires des abonnés sans compteur étaient surestimées, les revenus des suvokovas vont baisser par rapport à la situation précédente, les sans compteurs pouvant atteindre 85% des raccordés dans certaines régions (!). Il faudrait que les entreprises publiques régionales augmentent d'autant plus le prix de l'eau pour équilibrer les comptes. Il ne sert alors pas à grand-chose d'affirmer qu'il faut fixer les tarifs selon les 'exigences d'un marché libre', et de façon à recouvrer les coûts complets, si cela devient inacceptable socialement et politiquement. La question se pose immédiatement aussi, du prolongement qu'on pourrait, ou pas, donner aux réseaux en périphérie avant d'améliorer l'existant.¹²

I. Evolution récente de la régulation des services d'eau et d'assainissement¹³

Quelques mois avant la disparition du président Islam Karimov, au 1^{er} Janvier 2016, une première mesure a regroupé les 131 unités locales de gestion des services d'eau, en 14 entreprises publiques régionales¹⁴, 13 suvokovas et le suvsoz de tachkent, sans doute dans l'espoir de mieux programmer les investissements financés par les prêts des IFI, les aides précédentes n'ayant semble-t-il pas permis d'améliorer significativement la situation.

⁹ Sur le site de statistiques du pays (stat.uz) on trouve un chiffre supérieur, de 75,3% en 2018, et lors de son séminaire d'octobre 2018, la WB estimait le % de raccordés (suvokovas et autres privés) à 72%. Par ailleurs d'après le site des statistiques, le taux de raccordement était autour de 82% jusqu'en 2016 où il a décroché à 76% puis à 75%. Or 2016 est l'année de la régionalisation des services : un rapportage plus réaliste ? En mars 2020, la WB précise que le raccordement atteint 87%, mais que celui à une eau gérée de façon saine n'est que de 59%. Le raccordement dans les campagnes descend à 52%.

¹⁰ Donc en 2019 il y avait 3,28 millions de branchements, alors que lors du workshop organisé par la WB fin octobre 2018, on annonçait 3,6 millions de branchements dans les suvokovas, ce qui témoigne soit d'une imprécision liée à une méconnaissance, soit pire encore, à une réduction du nombre de raccordés par suite du délabrement du réseau.

¹¹ Notons que ce chiffre de 44% circule depuis plusieurs années, donc il pourrait devoir être révisé.

¹² Aujourd'hui on a environ 21,5 m de longueur de tuyau d'eau par ménage, ou 4 par personne, mais cette moyenne cache certainement de grandes disparités entre la dense vallée de Ferghana et le désert du Karakalpakstan ou la province de Navoiy.

¹³ Réponse au point 1 du TDR.

¹⁴ Le consultant juridique local nomme *State unitary enterprises* (SUE), ce qu'il considère comme des organismes commerciaux. Cela correspond aux *Eigenbetriebe* allemandes ou à des EPIC en France.

Avril 2017 : un nouveau ministère

C'est sans doute dans le même esprit de 'rationalisation centralisatrice' que 16 mois plus tard le 18 Avril 2017, un décret (UP 5017) suivi d'une résolution (PP 2900) a créé une nouvelle administration centrale, le ministère du logement et des services communaux (MHCS), ou 'du logement et des services à caractère industriel' (*housing and utilities services*) du fait de sa responsabilisation aussi sur l'électricité. Ce ministère est chargé de coordonner l'amélioration des services d'eau et d'assainissement (SPEA), et notamment de faire en sorte que les délais de réalisation des projets prévus dans les documents de prêts des IFI soient mieux respectés, en accélérant en particulier leur mise en place, souvent ralentie par les procédures bureaucratiques.

Ce ministère est en particulier chargé de canaliser les projets d'investissement dans les SPEA financés par des IFI, par le biais d'une agence appelée *Kommunkhizmat Agency* ; celle-ci dispose d'une société publique nationale d'ingénierie des travaux pour les SPEA, elle-même organisée avec des services inter-territoriaux dans les provinces du pays ; le ministère a aussi la tutelle sur les inspections de la gestion des immeubles collectifs, chargées de faire détruire les immeubles devenus dangereux et d'en construire de nouveaux, aux normes pour l'eau, l'assainissement et le chauffage collectif. Le MHCS doit aussi promouvoir les compteurs d'eau et établir des tarifs, sans autre précision.

Mais il est bien mentionné que d'autres ministères gardent un rôle au moins dans la gestion du fonds de développement du logement (collectif) et des services communaux, couvrant notamment l'eau, l'assainissement et le chauffage collectif : ministères des finances, de la Justice, banque centrale, qui ont une capacité de proposition pour l'emploi de ce fonds.

Deux jours plus tard, le 20 Avril 2017, une autre résolution établit une liste d'investissements précis à réaliser de 2017 à 2021 dans le cadre du programme de développement intégré et de modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement : 1678 km de voies navigables, 8525 km de réseaux d'eau, 1677 puits, 1517 châteaux d'eau et 227 réservoirs, 1016 transformateurs et 1440 stations de pompage, 805 unités de chloration, et des acquisitions de terrains (?)¹⁵

Novembre 2018 : rationalisation des services à caractère commercial : compteurs et full cost

Le 30 novembre 2018, une nouvelle résolution (PP 4040) est prise suite à une visite de la Banque Mondiale¹⁶ qui a accepté de prolonger jusqu'en juin 2019 le prêt accordé pour améliorer divers services d'eau urbains et ruraux de la région de Syrdarya, un projet qui aurait dû être terminé en 2017. Il est décidé de remédier au manque de compteurs d'eau et de mesure des consommations, à la dégradation des installations existantes et au retard dans la mise en place de l'assainissement.

Toute une série de mesures en découle (un inventaire à la Prévert ?) : pour attirer des fonds fiables notamment internationaux, et engager des partenariats public-privé, on requiert l'assistance technique étrangère pour une utilisation plus efficace de l'eau grâce au comptage et à une tarification *full cost*¹⁷, mais aussi pour coupler autant que possible la création ou l'amélioration de l'assainissement en même temps que l'eau potable, notamment dans les nouvelles zones

¹⁵ La traduction du russe au français laisse à désirer : on ne comprend notamment pas le terme 'clôture', mais il pourrait s'agir des périmètres de captages immédiats.

¹⁶ Visite qui a donné lieu au séminaire du 29 octobre 2018 sur les réformes prioritaires.

¹⁷ Il s'agit ici du coût complet interne, à savoir fonctionnement plus amortissement des investissements plus service de la dette.

résidentielles, et enfin pour former des personnels spécialisés sur la base des expériences étrangères de pointe.

Ensuite, les ministères du logement et des services communaux, des finances, et de l'économie, avec d'autres agences et l'aide de consultants internationaux, doivent formaliser, avant le 1^{er} Septembre 2019, un concept global de développement de l'industrie de l'eau du pays (état actuel et tendances, objectifs à atteindre, implication du secteur privé, attraction de capitaux étrangers, introduction de NTIC et de compteurs).

Puis, deux projets approuvés en 2010, et conduits par des entreprises étrangères, mais encore inachevés, sont exemptés de l'impôt sur le revenu généré par les travaux et les services, l'exemption correspondant à la contribution du gouvernement à la réalisation de ces projets. Et on relance une fondation de développement des services d'eau et d'assainissement¹⁸ pour financer des programmes complémentaires de construction ou de reconstruction d'ouvrages d'assainissement. Ce fonds (FDSEA) est doté d'un capital initial de **\$248,1 mln** provenant à 53% du budget de l'Etat, à 39% de prêts concessionnels et autres aides des IFI, et à 8% des administrations régionales concernées. Le ministère des finances a un mois pour fixer la procédure de formation du fonds, dédié à offrir une approche intégrée pour la construction et la reconstruction des équipements d'eau et d'assainissement. Quant au MHCS, avec le comité d'Etat sur les investissements, l'agence du développement des partenariats public-privé (PPP) relevant du ministère des finances, et les préfectures (*khokimiyats*) régionales et des villes, il doit : mettre en œuvre le projet de PPP pour la ville de Tachkent avec l'aide de consultants étrangers ; soumettre au conseil des ministres des propositions pour répliquer, dans d'autres zones rurales, les projets pilotes réussis des régions d'Andijan, Namangan, Syrdarya et Fergana, financés par la coopération suisse ; et préparer un appel d'offres avant le 1^{er} Juillet 2019 pour transférer leurs réseaux d'eau et d'assainissement aux villes de Samarcande, Boukhara, Namangan et Karchi en PPP (on ne sait pas si cela a été fait ensuite).

De même, le MHCS doit trouver des experts pour préparer, et soumettre au conseil des ministres, des propositions de réutilisation effective des boues de stations d'épuration, dans le cadre de PPP.

Les sociétés participant à des PPP dans le domaine de l'eau et de l'assainissement seront exemptées pendant 3 ans à partir de la signature du contrat, de toutes les taxes à l'exception des charges sociales, ainsi que des droits de douane pour le matériel importé.

Les trois ministères impliqués doivent établir, avant le 1^{er} Avril 2019, un projet de réglementation des procédures de formation, déclaration-approbation et fixation des tarifs de l'eau stipulant l'ordre dans lequel les tarifs doivent recouvrir le coût complet de la fourniture du service, y compris les coûts de développement. Ils doivent aussi fournir les budgets nécessaires pour conduire des études de faisabilité des projets bénéficiant de la participation des IFI et de gouvernements étrangers.

Au paragraphe suivant, tous les acteurs nationaux et régionaux impliqués doivent assurer la priorité des services d'eau et d'assainissement sur l'usage des ressources stockées dans les réservoirs naturels et artificiels, sous réserve que le débit réservé soit respecté. Le comité national de la géologie et des ressources minières doit identifier des ressources souterraines disponibles pour

¹⁸ Foundation for the development of Water Supply and sanitation systems, in the Ministry of Finance

l'approvisionnement des villes et des villages ciblés dans le programme 2019, et conduire les travaux en résultant à l'horizon 2020. Les forages n'étant pas passés par ce filtre sont interdits¹⁹.

La suite de cette résolution concerne les aspects financiers : d'abord ; on entérine la mise en place d'une surtaxe spéciale d'assainissement ajoutée au tarif de l'eau, dont le montant doit être approuvé par les autorités régionales. Et on précise l'organisation de la société nationale d'ingénierie pour les infrastructures d'eau et d'assainissement évoquée dans les textes d'Avril 2017 : à part la capitale Tachkent, elle comprendra 4 branches interrégionales pour couvrir le pays et y assurer, grâce au fonds national décrit dans le texte de 2017, la coordination des chantiers d'eau et d'assainissement financés par le FDSEA en 2019 et les années suivantes. Par dérogation, le revenu généré par la redevance d'assainissement n'est pas inclus dans la base taxable lors du calcul des impôts, et n'est pas réfléchi dans le bilan des résultats financiers des entreprises d'eau et d'assainissement, de façon à ajouter une source de financement du FDSEA.

Il semble exister un régime de redevances pollution et sur les rejets de déchets²⁰, et le texte dit qu'en ce qui concerne les rejets d'eaux usées, elles sont recueillies par le MHCS et réparties à 74% vers le FDSEA, et le reste au budget de l'Etat. La chambre nationale des comptes, avec le comité d'Etat sur l'écologie et l'environnement ainsi que le bureau du procureur général²¹, sont chargés d'en évaluer la comptabilité, le recouvrement complet des taxes, ainsi que les montants établis pour rejet excessif d'eaux usées ; il proposent une législation complémentaire dans les deux mois.

Ensuite, le décret confie au ministère des finances et au MHCS le soin de trouver les fonds pour un achat massif de compteurs d'eau pour 2019-21, et d'approuver le phasage de leur installation avant juillet 2019. De manière apparemment liée, l'agence de développement des PPP du ministère des finances, le comité d'Etat national et les autorités régionales, doivent ensemble 1. proposer des projets d'investissement en PPP dans des infrastructures d'eau et d'assainissement, y compris des installations de traitement ; 2. établir une liste d'opérateurs privés qualifiés pour assurer la gestion et l'entretien des installations en PPP ; 3. En liaison avec les ministères de l'enseignement supérieur, du travail et de l'emploi, et de la Construction, ainsi qu'avec les administrations régionales, faire des propositions dans les 3 mois pour améliorer la formation professionnelle à la fourniture des services. 4. Soumettre à l'approbation du conseil des ministres une esquisse de procédure pour conclure des PPP pour le fonctionnement des services d'eau, sans que les tarifs adoptés ne soient inférieurs au niveau établi dans les accords de PPP ; 5. Mettre au point et développer un mécanisme de sélection des partenaires privés pour les SPEA, y compris en zone rurale, un modèle de contrat-type, des indicateurs techniques et financiers spécifiés dans les accords de partenariat, notamment les paramètres qualifiant l'effectivité de leurs activités ; 6. Produire une feuille de route pour la mise en place d'un système d'information géographique unique pour mettre à jour rapidement les données relatives aux SPEA.

La fin du document est consacrée à nommer les divers secrétaires d'état et ministres chargés de faire respecter des délais de financement, de signature de PPP, de mise en œuvre des travaux de construction etc.

¹⁹ Sur ce point, le texte prolonge une série de résolutions et de décrets relatifs à la connaissance et à la protection des eaux souterraines de 2017 : PP 2954 du 4 mai, décrets 430 du 27 Juin et 779 du 30 septembre

²⁰ La date de mise en place de ce 'principe pollueur-payeur' est sans doute antérieure à la période que nous étudions.

²¹ *General prosecutor* en anglais, et je ne sais pas si c'est bien traduit ...

Avril 2019 : fixation et régulation des prix, méthode tarifaire

Le 13 avril 2019, à peu près dans les délais prévus par la résolution PP 4040, sort le texte relatif à la procédure de calcul, de déclaration et de fixation des tarifs régulés pour les SPEA. D'entrée, cette résolution n°309 annonce que le tarif couvrira le coût complet, en intégrant les coûts d'amélioration et de modernisation des organismes chargés des SPEA. Et, avant le 1^{er} Juillet 2019, le MHCS doit inventorier et vérifier le calibrage de tous les compteurs d'eau chaude et froide ; avec l'agence de normalisation nationale, mettre au point le programme de généralisation des compteurs d'eau chaude et froide à soumettre au conseil des ministres avant le 1^{er} août. Les Khokimiyats régionaux devront réviser et fixer les normes de consommation d'eau de la population aussi avant le 1^{er} Juillet.

La courte résolution est suivie d'une annexe de 33 pages, qui précise la procédure de fixation des tarifs régulés des SPEA en tant que monopoles naturels²². Elle commence par des définitions (chap. 1) : une autorité de régulation des prix est créée dans chaque administration régionale, sous la tutelle du MHCS. La profitabilité est un indicateur calculé en divisant le montant du 'profit nécessaire' (somme des dépenses d'une période, des coûts financiers et d'un profit net), par la somme des coûts de production pour le volume des SPEA fournis. L'index de régulation, qui peut monter ou baisser, est la valeur relative pour déterminer le niveau du tarif (sic dans la traduction anglaise). L'estimation du tarif est l'indicateur des revenus et dépenses qui reflètent l'activité économique d'un établissement, acceptée comme justification de détermination de l'index de régulation. Le plan d'investissement et de fourniture du service (PIFS) est un plan au format fixé par le MHCS comprenant les indicateurs cibles de fourniture du service, des données sur les investissements et autres actions pour atteindre ces indicateurs cibles, et des estimations des dépenses de fonctionnement pendant sa durée. On pense à des plans de 3 ans. Niveau de revenus requis : la somme des revenus obtenus pendant l'application du tarif du SPEA, nécessaire à couvrir les coûts complets internes, plus un profit net.

Chapitre 2 : les établissements opérant des SPEA dans les provinces et à Tachkent doivent soumettre leur demande de révision des tarifs aux autorités de régulation, en justifiant celle-ci sur la base de la Règle de composition des coûts de travaux et de services, et des procédures pour élaborer les résultats financiers (règle 54 du 5 février 1999 approuvée en conseil des ministres). L'établissement pourra indépendamment réduire le tarif déclaré, mais pas de façon à établir des prix 'de monopole' trop bas, et il devra alors réduire le prix pour tous ses consommateurs sans distinction.

Les tarifs des SPEA doivent être accordés avec l'objectif, pour chaque établissement, d'atteindre le niveau requis de profitabilité. Chaque établissement devra établir son tarif en tant qu'organisme juridiquement autonome. Les tarifs sont calculés en divisant le revenu requis sur la base des coûts spécifiés plus loin dans le document, par les volumes des ventes d'eau attendues. Des tarifs différenciés peuvent être fixés pour les divers types de consommateurs, du moment que la somme des recettes permet d'atteindre le niveau de revenus requis de l'établissement, en accord avec la Règle (!). Pour chaque catégorie d'utilisateur, le prix est le même par m³ quelque soit le volume acheté, mais plus tard sur la base des données additionnelles recueillies aux compteurs, les établissements et le MHCS pourront proposer une tarification progressive.

²² Le résumé qui suit de cette annexe donne une bonne partie de la réponse au point 3 du TDR

Le chapitre suivant de cette annexe (chapitre 3) détaille la manière d'atteindre le recouvrement des coûts complets (méthode tarifaire) : chaque établissement part du taux de raccordement visé dans la période, il évalue les besoins d'investissement pour améliorer et moderniser les infrastructures en conséquence, ainsi que leur répartition entre ses fonds propres, le budget de l'Etat, les prêts des IFI ou de banques ; on calcule aussi les dépenses courantes sur la base des précédentes. Cela donne le revenu annuel requis, qu'on divise par les volumes vendus espérés, en répartissant l'effort entre les différentes catégories d'usagers ; ce qui donne un tarif pour chacune. Le choix explicite est la méthode '*cost plus*', pour générer suffisamment de revenus pour le fonctionnement, les grosses réparations et l'amélioration de l'existant, plus les investissements dans de nouvelles infrastructures, sans oublier le service de la dette, ou sa fraction dans la durée du PIFS. L'approbation du tarif proposé suppose de fournir des comptes sur les coûts standards et non-standards, selon des règles détaillées qu'on ne reprend pas ici. Mais le coût moyen est calculé pour chaque année sans prendre en compte l'accroissement dû à l'inflation (qui est élevée en Ouzbékistan). Puis on additionne les niveaux de revenus requis pour chaque année du plan, qu'on divise par la somme des volumes vendus dans les mêmes années, ce qui donne un tarif moyen interannuel. La méthode proposée est la même pour l'eau potable et pour l'assainissement. Les dépenses de fonctionnement sont calculées sur la base des précédentes en tenant compte des changements justifiés. Les coûts d'amélioration et de modernisation doivent être inclus en plus dans le profit net de l'établissement. Les coûts financiers doivent inclure toutes les dépenses annuelles de financement à court et à long terme, à savoir les intérêts ; mais ils ne comprennent pas le remboursement du principal sur les prêts ou les obligations. Et pour être inclus dans le calcul du niveau requis de revenus, il faut que les emprunts soient approuvés en tant que partie du PIFS.

Si un établissement a investi dans des technologies nouvelles économes en fuel et en énergie dans la période de rapportage précédente, lors de la révision de tarif suivante les coûts correspondants seront recalculés selon les taux révisés de consommation. Les fonds ainsi économisés seront affectés pour 50% à la modernisation des infrastructures et à l'introduction de technologies économes en ressources et en énergie, et pour 50% au fonds d'encouragement financier du personnel de l'établissement, selon la résolution PP-655 de Juin 2017.

Et en même temps, si un établissement dépasse son niveau marginal de profitabilité de plus de 10%, cela ne sera pas considéré comme une violation de la loi anti-monopole et le montant excédentaire ne sera pas sanctionné économiquement. Enfin, les coûts décrits dans l'article 147 du code des impôts ne doivent pas être inclus dans les dépenses lors de la formation des tarifs approuvés des SPEA ; et la TVA sur ces services est ramenée à zéro.

Le chapitre 4 revient sur la procédure d'approbation des tarifs, unifiée par le MHCS avec la coordination des divers niveaux de gouvernement du secteur. Les SPEA doivent développer des PIFS pluriannuels, en coordination avec les autorités locales concernées. Ces plans servent de base à tout le calcul aboutissant au niveau de revenu moyen et donc au tarif. Un établissement doit proposer un nouveau PIFS avant la fin de celui en cours, et l'envoyer au MHCS afin d'établir une esquisse de la documentation correspondante ; après avoir consulté les consommateurs, l'établissement et son administration régionale soumettent à l'autorité de régulation du prix leur requête avec toute une série de documents (cela ressemble à la révision des tarifs en Angleterre par l'OFWAT).

De son côté, le ministère des finances enquête séparément et reçoit les documents et l'information disponible auprès des autres institutions autorisées, à l'exception de ceux dont la liste vient d'être précisée. Le MHCS étudie alors les calculs tarifaires et après avoir discuté d'ajustements nécessaires, envoie la requête d'acceptation du tarif au ministère des finances, qui après discussion interministérielle fait l'approbation finale du tarif. L'établissement communique le tarif approuvé aux consommateurs, et celui-ci est rendu public au moins 15 jours avant qu'il soit effectif. Un ajustement automatique annuel pour l'inflation ne nécessite pas d'autorisation, et s'il y a une augmentation exceptionnelle de coûts, les établissements peuvent demander une révision du tarif dans l'intérim. Et ils doivent préparer et soumettre au MHCS un rapport financier et opérationnel trimestriel, et un rapport de performance annuel avec les indicateurs permettant une comparaison avec les objectifs prévus dans le PIFS.

Les considérations finales de cette résolution concernent d'abord la mise à jour des taux de consommation des abonnés sans compteur afin que leurs charges s'ajustent au changement de tarif devenu effectif... mais les établissements, les autorités régionales et le MHCS doivent se mettre d'accord sur un délai pour la généralisation des compteurs. Puis on revient sur la question des PPP, qui peuvent être complets (auquel cas l'entreprise doit soumettre le même type de PIFS), ou partiels ; l'exemple est donné d'un contrat de gérance où le privé minimise son investissement et ses risques, et là, l'établissement public doit inclure le coût de ce PPP et ses résultats attendus dans la procédure d'approbation. Enfin, l'autorité anti-monopole de l'Etat va conduire des inspections sur le respect des exigences de la résolution.

Mai 2019 : loi sur les partenariats public-privé

La loi ZRU-537 du 10 mai 2019 régule les relations dans les partenariats public-privé. Son premier chapitre présente les principes fondamentaux des PPP : égalité des partenaires public et privé ; transparence des règles et procédures du partenaire public vis-à-vis du privé ; compétitivité et neutralité dans la sélection d'un partenaire privé ; discrimination vis-à-vis d'un acteur privé inadmissible ; corruption inadmissible. Le chapitre 2 crée une autorité administrative en la matière, à savoir l'agence pour le développement des PPP sous la tutelle du ministère des finances.

Le chapitre 3 décrit droits et les devoirs des partenaires des PPP, qui, outre le public et le privé, peuvent comprendre les financeurs ; les sukovas peuvent agir pour le compte du partenaire public, et réciproquement le partenaire privé peut déléguer ses droits et obligations à une ou plusieurs organisations.

Le partenaire public a le droit de requérir des rapports d'avancement sur l'accomplissement du contrat : contrôler le respect des termes et conditions de l'accord de PPP ; exiger l'arrêt de violations identifiées lors du suivi des activités par rapport à la loi et aux termes de l'accord ; exiger la compensation des pertes attribuables au partenaire privé ; engager des consultants pour préparer des projets de PPP. Le partenaire public doit satisfaire aux règles juridiques des PPP ; fournir la documentation aux participants aux appels d'offres ; fournir les biens permettant la mise en œuvre de l'accord de PPP, sous forme de droit de propriété ou d'usage ; soutenir le partenaire privé pour l'obtention de licences et de permis ; fournir des copies des accords de PPP conclus à l'autorité administrative ; respecter la liberté d'agir du partenaire privé et ne pas interférer dans ses activités ou celles de tiers engagés par lui ; et assumer sa responsabilité selon la législation et l'accord de PPP.

Le partenaire privé de son côté a le droit de recevoir l'information nécessaire et disponible de la part du public pour mettre en œuvre le PPP ; soumettre des propositions d'amendements sur les termes et conditions du PPP ; exiger compensation des pertes causées par le partenaire public. Il a le devoir de : satisfaire aux règles juridiques et à l'accord de PPP ; assumer sa responsabilité selon la législation et l'accord de PPP ; il n'a pas le droit de transférer le terrain qu'on lui a fourni dans les termes du PPP à d'autres personnes physiques ou morales.

Le chapitre 4 porte sur l'initiation et la préparation d'un projet de PPP, qui peut être le fait du partenaire public ou d'un partenaire privé. Dans ce second cas le projet doit comprendre une approche innovante pour résoudre des problèmes en cours et générer un avantage équilibré pour les deux parties. Des discussions préliminaires sont possibles mais une fois le projet de PPP reçu, le partenaire public a 30 jours calendaires pour accepter ou refuser. En cas d'acceptation, si la valeur du projet initié par le privé dépasse \$1mln, le concept est soumis à l'autorité administrative au plan national. Suit une liste de raisons de refuser la mise en œuvre du PPP. Si l'agence accepte le projet, le partenaire public potentiel a 5 jours pour afficher ce projet sur son site officiel et autres, et ainsi ouvrir à la manifestation d'intérêt. S'il y a d'autres candidats il y a appel d'offres. Et si personne ne répond dans les 45 jours, le PPP peut être mis en œuvre après une période de négociation de 60 jours. Le partenaire privé initiateur peut demander le remboursement de ses dépenses de préparation du PPP pour un maximum de 1% de la valeur du PPP, de la part du lauréat de l'appel d'offres. Les projets à moins de \$1mln relèvent de l'établissement régional, ceux entre 1 et 10 sont soumis à l'agence nationale, et au-delà de 10, l'approbation relève du conseil des ministres. Il y a un registre des PPP, et une obligation d'information de la part du partenaire public et de l'agence.

Le chapitre 5 porte sur la sélection d'un partenaire privé, soit par appel d'offre soit par négociation directe. En dessous de \$1mln l'appel d'offres est en une seule étape. La démarche, la documentation fournie et les critères de sélection sont décrits avec un luxe de détails. Enfin le partenaire public crée une commission d'appel d'offres pour choisir le lauréat...

Le chapitre 6 porte sur l'accord de PPP lui-même : délais de signature à respecter par le lauréat et procédure de disqualification, fixation d'une durée du PPP entre au minimum 3 ans et au maximum 49 ans. Des amendements, des compléments voire des résiliations sont possibles. Le PPP peut également comprendre une obligation du partenaire public à transférer des biens au privé avec droit de possession et d'usage, selon l'objet du PPP. Mais il peut s'agir aussi d'un droit de propriété partagé et complété par des locations, droits d'usage etc. Les parcelles de terrain nécessaires à l'exécution du PPP sont fournies au partenaire privé sans appel d'offres, sous contrat de remplissage des obligations dans la cadre de l'accord de PPP. La non-exécution de son obligation d'allouer le terrain ou les droits d'accès constitue une base de résiliation unilatérale de l'accord pour le partenaire privé. Les parties d'un PPP seront responsables sur leurs biens en cas de non-performance ou de mauvaise performance de leurs obligations en application de la loi. Dans un tel cas, l'autre partie au contrat peut être remboursée pour le dommage causé. Un accord de PPP établit la procédure de transfert des droits de propriété sur ce qui est conçu, établi, financé, reconstruit, géré et entretenu dans le cadre du PPP, au partenaire public ou à l'institution de gestion des actifs de l'Etat. Le moment du transfert est spécifié dans l'accord mais est négocié.

Le chapitre 7 couvre la protection des intérêts du partenaire privé et de l'organisme créditeur : si la loi changeait et aggravait les conditions pour investir dans les PPP, alors celle en vigueur à la date de

conclusion de l'accord s'appliquerait pendant 10 ans. Le partenaire privé peut fournir toute forme de sécurité à l'organisme créditeur, comme ses droits dans le PPP, des actifs de sa part du PPP, des gages sur les parts, sur la cession de droits, des profits etc. L'organisme de crédit et le partenaire public peuvent suspendre le partenaire privé et le remplacer par un autre concessionnaire ou gérant, selon les conditions adoptées dans le PPP.

Le chapitre 8 concerne la surveillance et le rapportage sur la mise en œuvre des projets de PPP. Et le chapitre 9 traite des mécanismes de soutien financier aux PPP. Ce dernier comprend des subventions (notamment pour garantir le revenu du partenaire privé), des contributions sous forme d'actifs et de biens nécessaires à la mise en œuvre, des fonds issus du budget de l'Etat, la fourniture de prêts budgétaires, lignes de crédit etc. ; des garanties d'Etat, des exemptions d'impôts etc. Enfin, les accords de PPP peuvent prévoir des redevances d'usage ou de mise à disposition ou autres. Les fonds budgétaires alloués aux redevances de mise à disposition doivent figurer annuellement dans la colonne dépenses du budget correspondant, durant toute la durée de validité du PPP. Et le paiement du partenaire privé au partenaire public peut être constitué de montants périodiques fixes, d'un paiement en une fois, ou d'une part du revenu généré par ses activités, ou encore d'une combinaison des types différents. Un dernier chapitre donne quelques dispositions générales sur la résolution des conflits, les violations de la loi, les explications à donner à la population sur le sens de cette loi ...

Novembre 2019 : plus loin dans la commercialisation des services

Le 26 novembre sont adoptés à la fois un décret et une résolution concernant les SPEA : le décret (UP-5883) porte sur « l'amélioration de la gestion des ressources en eau, dans le but d'améliorer la qualité et la fiabilité de l'approvisionnement en eau de la population ». Pour la première fois le changement climatique est invoqué comme menace aggravée de pénurie d'eau. Il est alors décidé de mettre en place un unique système centralisé d'évaluation et de surveillance pour garantir la qualité et la sécurité des ressources ; de mettre sur pied une structure entrepreneuriale autonome à partir de chaque établissement public régional d'eau, qui doit devenir l'opérateur unique des installations des SPEA ; d'introduire un système d'automatisation de la gestion et de numérisation des procédés du secteur ; d'attirer les investissements, y compris sur la base de PPP, pour ré-outiller les entreprises du secteur ; et d'améliorer drastiquement la formation de spécialistes de l'industrie de l'eau sur la base des normes modernes.

C'est le MHCS qui sera l'organisme autorisé à coordonner l'évaluation, le suivi, la sécurité et la qualité des ressources en eau du Patrimoine Commun d'Etat sur l'Eau²³, ainsi que de l'établissement d'un bilan unique des ressources, en contrôlant la fiabilité des données fournies par les acteurs territoriaux, en cherchant des solutions aux pénuries identifiées et en créant des réserves stratégiques d'eau douce potable, y compris en construisant des réservoirs à grande capacité. Il est doté de trois départements (bilan unique, qualité des ressources, nouvelles technologies) et il récupère la tutelle de l'inspection générale sur l'utilisation de l'eau potable²⁴. Puis on crée une Joint

²³ En anglais dans le texte : *Joint State Water Fund*, qui semble être une traduction approximative de l'Ouzbek ; Comme il n'est pas question d'argent, ne s'agit-il pas plutôt du Patrimoine Commun des ressources au plan national, qui comme dans tout le système soviétique, est propriété de l'Etat ?

²⁴ Pourtant, il existe depuis 2018 un ministère des ressources en eau, détaché du ministère de l'agriculture, et chargé de la gestion de l'eau par bassins (cf 3rd Environment Performance review UN-ECE CEP 188 de mai 2020, p.174). Mais c'est peut-être le maintien de l'inféodation vis-à-vis du ministère de l'agriculture chargé de l'irrigation (plus de 90% de l'eau utilisée) qui a conduit à lui préférer le MHCS. C'est un point à vérifier.

Stock Company (JSC) intitulée Uzsvtaminot, à laquelle on transfère les actifs et les parts de l'Etat au capital des établissements publics préexistants (d'après l'annexe 1, à ce moment c'est 100% des parts dans tous). Dès janvier 2020, elle reprend les fonctions du bureau de coercition du procureur général en matière de paiement des coûts complets afin de réduire l'endettement des consommateurs et les impayés. De leur côté, les suvokovas, jusque là des régies (juridiquement des EPIC) sont transformées en SARL.

Après quelques articles sur le suivi des ressources en eau, le texte revient sur les services : le MHCS et le ministère des finances ont un mois pour faire l'inventaire de l'endettement des établissements publics envers les IFI, et soumettre au conseil des ministres des propositions relatives à des remboursements pouvant soulager la charge financière pesant sur le budget de l'Etat. Quant au ministère des investissements et du commerce extérieur, il a un mois pour établir avec le MHCS une liste de projets d'amélioration des SPEA à faire financer par les IFI en excluant ceux à faible retour et ceux dont la couverture des prêts à la charge des services est inférieure à 50%. Puis le texte relance la recherche de PPP à identifier en un mois dans les diverses régions en engageant des consultants étrangers dans le processus, ainsi que la mise en place de NTIC pour l'automatisation et la numérisation de tous les processus d'usage de l'eau (compteurs à télé-relève).

Le décret est suivi de deux annexes, l'une fournissant la liste des entreprises publiques régionales à transformer en SARL : tous les suvokovas dont ceux du Karakalpakstan et du Khorezm, qui portent en fait le nom des transferts interrégionaux qui alimentent les villes depuis l'Amou Darya²⁵, plus deux autres établissements publics d'Etat gérant des transferts inter-régionaux²⁶. L'autre, beaucoup plus longue, amende divers décrets précédents en fixant des réorganisations administratives au sein du MHCS ainsi que dans les services régionaux du MHCS. Toute la fin est consacrée à la sévèrisation de la lutte contre la fraude et aux impayés, que ce soit pour l'eau ou l'énergie.

Le même jour est adoptée la résolution PP 4536 du 26 novembre 2019, « sur l'amélioration supplémentaire du système de l'eau dans le pays ». En mai 2020, les suvokovas deviendront des S.A.R.L., qui reprennent leurs actifs (un total de 382 Md UZS ou \$38.2 mln) et leurs passifs (total 500 Md UZS ou \$50 mln) ; leurs capitaux sont constitués de la valeur résiduelle des actifs des suvokovas qu'elles remplacent. Au niveau national le capital (initial) de la JSC "Uzsvtaminot", est généré par transfert des parts de l'Etat dans toutes les nouvelles SARL. Elle devient ainsi l'opérateur unique pour la gestion (financière ?) des équipements des SPEA. C'est l'agence de gestion des actifs de l'Etat²⁷ qui sera l'actionnaire porteur des parts de l'Etat. Elle porte la transformation des établissements publics en SARL ; elle génère le capital autorisé de l'Uzsvtaminot, et elle assiste également la nouvelle JSC à recruter et à payer des spécialistes hautement qualifiés, y compris des étrangers, et y compris dans des positions managériales, en les payant en monnaie convertible. Et pendant la transition, on exempte l'Uzsvtaminot de taxes d'enregistrement pour l'émission d'actions. La résolution renvoie à l'annexe 1 pour le programme de construction et de reconstruction approuvé, et à l'annexe 2 pour le phasage de l'installation des compteurs. Elle indique ensuite qu'un accord a été trouvé avec la Banque Asiatique de Développement pour l'affectation d'un prêt de \$15 mln à la création du Fonds de Finalisation de Projets (*project readiness fund*) et au développement d'études de faisabilité de projets dans le domaine des SPEA. Avec, dès le 1^{er} mai 2020, une étude de faisabilité sur les

²⁵ Tuyamuyun-Nukus pour le Karakalpakstan, Tuyamuyun-Urgench pour le Khorezm

²⁶ Damkhodja et Chimgan-Chervak

²⁷ SAMA, State Assets management Agency

technologies les plus récentes de comptage et de surveillance des consommations et pertes (compteurs intelligents). Avant le 1^{er} juillet, les documents d'appels d'offres seront financés par ce Fonds. Le MHCS devra, avec les ministères des finances, de l'économie et de l'industrie, et le comité des taxes d'Etat, proposer la restructuration des dettes des SPEA, y compris celles transférées au budget de l'Etat, et aux fonds de placement, ainsi qu'envers les fournisseurs d'électricité, à la valeur du 1^{er} octobre 2019, en reportant les paiements sur une période de 5 ans, puis avec un remboursement mensuel égal dans les 5 années suivant la fin du report ; et aussi annuler les intérêts accumulés pour paiements en retard. Avant le 1^{er} mars, le ministère du commerce extérieur devra soumettre au conseil des ministres des propositions concrètes pour attirer des subventions étrangères et internationales ainsi qu'une démarche d'assistance technique pour fournir les SPEA en zones rurales. Ensuite un système de primes pour bonne performance est mis en place en reprenant le barème du fonds d'amélioration du logement et des services communaux. Par ailleurs il revient au ministère des finances d'assurer avec les banques d'affaire la restructuration des passifs sur les prêts pour la mise en œuvre des projets des suvokovas, et amender les garanties précédentes de l'Etat sur les dettes de ces établissements. Enfin toutes les administrations régionales ont un mois pour faire l'inventaire des localités qui n'ont pas encore accès à des SPEA ; cibler un programme de raccordement aux SPEA sur 2020-2030 ; établir une liste de localités où les réseaux peuvent être transférés à des sociétés commerciales sur la base de PPP avec les organisations locales de résidents de ces localités.

La résolution est accompagnée de trois annexes qui détaillent, région par région : le programme de construction et de reconstruction d'infrastructures d'eau et d'assainissement pour 2020 ; le programme d'installation des compteurs ; et, entreprise par entreprise, les dettes à restructurer en effaçant les intérêts accumulés, y compris celles reportées sur le budget de l'Etat et les fonds fiduciaires, et celles envers les fournisseurs d'électricité. Le total fait 378,7 Md UZS dont 186,5 pour l'électricité. La question qui se pose immédiatement est de savoir qui va devoir rembourser le principal et les intérêts des nouveaux prêts qui vont être accordés. Il s'agira en général de prêts souverains qui semblent devoir être rétrocédés aux nouvelles SARL par le biais de la JSC.

II. Répartition des rôles entre acteurs dans les projets d'amélioration des SPEA²⁸

Une donnée de départ est rappelée dans la présentation par la WB de son nouveau projet d'aide financière, en date du 12 mars 2020, le WSISP (*water services and institutional support project*) : d'une part, suite à une dévaluation du Soum, le déficit du budget s'est creusé, et d'autre part, bien que la dette publique reste modérée, le recours au crédit subventionné pour soutenir les entreprises d'Etat et l'activité économique des ménages constitue un risque, puisque le crédit, qui croît vite, est fourni par des banques appartenant à l'Etat pour financer l'importation de capitaux destinés à moderniser les entreprises d'Etat. Il y a alors un risque d'inflation accrue avec la libéralisation des prix. On peut imaginer que le paragraphe ici résumé concerne les suvokovas.

Mais la WB se montre satisfaite de l'ensemble des réformes accomplies par le gouvernement, qui a décidé de rétrocéder les prêts souverains qui lui ont été accordés, à un triangle formé par l'agence de développement (Kommunkhizmat), la suvokova et le khokimiyat de la province, et éventuellement

²⁸ Cette section correspond globalement au point 2 du TDR. Je n'ai pas trouvé d'information sur la question d'éventuelles contractualisations spécifiques entre les acteurs ouzbeks autres que celles qui sont décrites dans cette section.

bien sûr les partenaires privés qui interviendraient localement. Mais ce qui ne laisse pas d'inquiéter c'est que la WB a l'intention d'attribuer ses crédits sur la base d'une évaluation de la performance (PBA - *performance based allocation*), sans doute au moins pour les investissements de première installation. Je ne sais pas si les sommes plus importantes encore correspondant à la *Scale up Facility* sont mises en réserve pour la suite en cas de bonne performance, ou si cela correspond davantage à une remise aux normes d'infrastructures vieilles et dégradées.

En tout cas, le projet, qui atteint un montant élevé de \$249 mln, comprend explicitement, et c'est nouveau, un volet concernant l'amélioration de la gouvernance, de la régulation des services, de la formation et de la professionnalisation des personnels. En effet, la WB reconnaît que « jusque là, l'accent a été mis avant tout sur des investissements dans l'infrastructure. Dans ce projet, la Banque a l'intention de soutenir le Gouvernement de l'Ouzbékistan de façon plus globale pour réaliser sa vision à plus long terme du développement de ce secteur. Cela passera par une meilleure compréhension par les acteurs de la nécessité d'une durabilité financière et du recouvrement des coûts, une dimension largement négligée jusque là. La conception de cette opération incorpore et rebondit sur les leçons tirées des projets d'investissement en cours dans le secteur et introduit des innovations techniques et financières pour accélérer les impacts associés à la nouvelle génération de projets proposés ».²⁹ Il faut présenter ce nouveau dispositif car l'AFD devra s'y adapter.

La WB reconnaît d'abord que dans le cas de l'Ouzbékistan, la succession rapide des réformes institutionnelles a créé une certaine confusion et ralenti les processus de décision et d'autorisations administratives ; par ailleurs les projets ont souffert d'un déficit de personnel pour la mise en œuvre, et plus généralement de capacités limitées. D'où un financement de postes supplémentaires à l'agence de développement des projets ; et en particulier la mise en place d'un consultant en gestion de projet auprès de l'unité locale de coordination des projets, lui-même soutenu par deux profils de consultants (efficacité énergétique et supervision détaillée de la conception et de la construction). Suivant l'analyse de son groupe d'évaluation indépendant sur les projets précédents, la WB veut mettre en place un système de monitoring pour fournir des éléments fiables de parangonnage, de connaissance des flux d'eau et des attentes des usagers.

Le projet comporte alors 4 composantes :

1. Gouvernance, régulation et institutionnel

Cette composante comprend deux parties, la première consistant à soutenir les réformes engagées. Avec d'une part la mise en place de compteurs d'eau, et d'autre part une assistance technique au niveau national pour : évaluer et parangonner les opérateurs régionaux ; mettre au point les tarifs selon la méthode tarifaire adoptée en 2019 ; mobiliser les citoyens-usagers ; développer les capacités des personnels ; aider le MHCS à rédiger un rapport annuel du secteur ; et apprendre à faire une comptabilité et une gestion financière. Cette tâche est prise en charge à près de 40% par la coopération suisse. La deuxième partie consiste à mieux préparer les investissements et faire la gestion de projets, en finançant notamment le consultant en gestion de projet.

2. Efficacité énergétique

De même pour cette dimension du projet, il y a deux actions prévues : un organisme spécifique de financement va assurer le renouvellement des pompes, optimiser leur fonctionnement et lutter

²⁹ Cf point n°67 p. 25 du document IDA RA2020. Notre traduction.

contre les fuites, et transférer les coûts d'énergie ainsi économisés sur un 'compte de captation des économies d'énergie' servant à financer de nouveaux projets d'efficacité énergétique ; la WB assimile ce fonds à un '*revolving fund*', ce qui rappelle celui créé aux Etats-Unis pour mettre en œuvre le Clean Water Act en 1972 ... La deuxième action consiste tout bonnement à faire financer par la coopération suisse l'embauche par l'unité de coordination d'un consultant en efficacité énergétique.

3. Investissement dans l'infrastructure au niveau régional

Près des neuf dixièmes du budget (\$220 mln) sont consacrés à cette composante qui se répartit sur trois suvokovas : de l'assainissement-épuration pour le Tuyamuyun-Nukus qui dessert le Karakalpakstan ; de l'eau potable et de l'assainissement pour la région du Syrdarya ; et de l'eau et de l'assainissement pour Kattakurgan, une ville de la région de Samarcande.

4. Professionnalisation dans les suvokovas concernées

Cette composante, financée à 50% par la coopération suisse, sert, au niveau des trois régions concernées par la composante 3, à expérimenter un outil de planification à moyen terme des améliorations, à mettre en place une tarification incitant à la performance, à apprendre à maîtriser les volumes perdus, à développer une coordination interne et à évaluer la performance de l'établissement, à veiller à l'équilibre genré, à mettre au point un pilote du suivi des rejets d'eaux usées industrielles, à moderniser la facturation et la comptabilité, à télé-suivre les infrastructures et le bilan hydrique, à mettre au point un SIG, et à créer un service clients. Le matériel nécessaire est payé par la WB, la Suisse offrant le coût du ou des consultants.

Sur le plan institutionnel, les deux bailleurs apportent leur aide (prêt IDA, subvention Suisse) au ministère des finances, le MHCS étant de son côté chargé de coordonner les acteurs de la mise en œuvre, par le biais de son unité de coordination (PCU), qui est déjà en train de mettre en œuvre deux projets (Boukhara-Samarcande, et Alat-Karakul) devant s'achever en 2020. Le projet envisagé consiste à lui donner de l'ampleur ; grâce à des sociétés de conseil locales et internationales, elle va assurer le suivi opérationnel des projets, des autorisations au financement et au transfert de crédits ; puis le suivi, l'évaluation, l'audit etc. Le consultant en gestion de projet (PMC) sera une entreprise internationale financée par la subvention IFCA, et outre le soutien à la PCU, il sera aussi chargé de la formation des personnels et de la capacitation de l'agence en planification, conception et mise en œuvre des investissements. Le consultant en efficacité énergétique (EE) financé par la SECO (agence de coopération) suisse assurera la composante 2, et le consultant de design détaillé et de supervision (DDCS) la composante 3, en agissant en tant qu'Ingénieur pour le compte de l'Employeur sur la base d'un contrat FIDIC³⁰ (contrat type entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre). La PCU devra aussi établir des antennes régionales au sein des suvokovas, avec l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre des composantes 3 et 4 (pour ce qui concerne le niveau régional). Ce sont les trois suvokovas décrites à la composante 3 qui seront chargées de promouvoir le raccordement des ménages et la communication avec les usagers, ainsi qu'avec les autorités locales pour s'assurer que les terrains nécessaires seront bien réservés pour le projet. Enfin, un groupement des partenaires de développement sera constitué autour du MHCS avec des représentants de la WB, de la SECO, de l'UE, de la BEI etc.

³⁰ FIDIC : Fédération internationale Des Ingénieurs Conseils

Parallèlement un système de monitoring et d'évaluation mis en place au sein de la PCU, avec l'aide du consultant en gestion de projet, fait partie intégrante du concept de ce projet, avec l'embauche d'un spécialiste à plein temps pour recueillir les données régionales et les assembler pour divers rapports : avec une périodicité mensuelle pour les travaux de génie civil, trimestrielle pour la satisfaction des contraintes environnementales et sociales, et semi-annuelle pour le remplissage des indicateurs de performance de chaque projet. Une importance particulière sera accordée à la satisfaction des consommateurs. Enfin le rapport estime que la notion de durabilité a été prise en compte et qu'elle sera déclinée à plusieurs niveaux : social, institutionnel, financier, technique et environnemental.

En résumé, la WB évalue le nouveau projet comme en ligne avec les principes de la stratégie d'amélioration de l'efficacité des opérateurs régionaux. Une analyse économique et financière a été conduite, évaluant positivement le projet : le TRI économique est de 17%, avec une VAN sur 30 ans de \$255 mln. La grande majorité des avantages se rapporte à la réduction des rejets polluants grâce à la collecte et à l'épuration des eaux usées (87%), contre 9% à l'extension des réseaux d'eau, et 4% pour les ménages bénéficiant d'un meilleur assainissement. On n'a pas pu calculer le TRI financier faute des données nécessaires, aussi a-t-on plutôt calculé les changements tarifaires qui seraient nécessaires pour atteindre des taux de recouvrement des coûts opérationnels d'au moins 100% ; cette approche permet d'indiquer les niveaux minimaux d'augmentation pour atteindre le *full cost* amortissements compris.

Le reste du document est consacré à la gestion du financement ; aux procédures d'attribution de contrats ; aux sauvegardes (de l'environnement, du patrimoine physique et culturel, du social et de l'institutionnel, et des règles de partage des cours d'eau internationaux) ; à la participation des citoyens, aux femmes, et au changement climatique ; et aux mécanismes de réparation de torts et de dommages subis du fait du projet.

Suivent trois annexes : une description détaillée du projet ; une présentation détaillée des rapports prévus entre acteurs et du plan de soutien ; une analyse économique et financière. Il est certain que l'annexe 2 est d'une grande importance pour l'AFD, si la WB et l'Ouzbékistan arrivent ensemble à mettre en œuvre le projet. Il serait alors utile d'adopter le même type de montage au niveau régional pour pouvoir comparer les résultats obtenus avec ceux des trois projets régionaux de ce projet. En revanche, l'annexe 3 me pose une grave question : dans la partie analyse financière, elle nous présente une méthode de calcul et un résultat pour le prix de l'eau de chacune des trois régions, qui aboutit à estimer que presque aucun ménage ne paierait plus de 5% de ses revenus pour le double service eau et assainissement, en faisant prendre en charge ce dernier par la facture d'eau. Mais à aucun moment on ne nous dit sur quelle base de consommation d'eau le prix du m³ est calculé. Or cette donnée est cruciale lorsqu'on veut couvrir des coûts fixes par des recettes dépendant du volume. Or, en Ouzbékistan comme dans beaucoup de pays où les gens ne sont pas, ou sont mal, raccordés, la consommation reste très faible. Sauf dans la capitale (cf infra).

Or justement, la BERD est en train d'accorder un prêt souverain de \$30 mln à l'Etat Ouzbek pour moderniser les réseaux d'eau et d'assainissement de la ville de Tachkent, et elle est d'accord pour que l'Etat lui-même rétrocède ce prêt à l'entreprise 'Suvsoz' chargée du SPEA de la capitale, par le biais de l'agence Uzkommunkhizmat (de développement des services) ; prêt 'subsidaire' du même montant qui doit être utilisé et remboursé par l'entreprise Suvsoz et le Khokimiyat de Tachkent ;

d'une durée de 15 ans dont 4 ans de 'grâce', à un taux de 1% par an sur le montant du reste à rembourser au moment d'un remboursement du principal. En cas de manquement à ses engagements, le Suvsoz et le Khokimiyat pourront se faire saisir par l'Etat les dettes sur les divers comptes dont ils disposent ; en revanche l'agence de développement des services apparait comme partenaire du Suvsoz et du Khokimiyat pour la mise en œuvre de ses responsabilités de mise en œuvre et devoirs de rapportage et de remboursement. Il parait clair que c'est bien à la facture d'eau de rembourser le prêt, mais rien n'est dit dans le document sur la nouvelle JSC Uzsuvtaminot qui doit reprendre les parts de l'Etat dans le capital des infrastructures.

En définitive, ce qui est proposé là correspond sans doute à la fourniture du 'concept global' attendu par la réforme du 30 Novembre 2018 pour le 1^{er} Septembre 2019. Mais, en attendant de savoir si l'Ouzbékistan va réellement adopter cette démarche, on peut se demander s'il n'y a pas dans cette série de réformes un aboutissement à la fois flou et assez naïf : d'une part les dettes accumulées sont effacées, mais d'autre part les nouveaux prêts et dons des IFI seraient rétrocédés à des sociétés régionales qui sont devenues privées (en SPL ou en PPP) qui doivent se débrouiller avec les préfectures locales ou régionales pour couvrir les coûts colossaux de la modernisation des SPEA. Pourtant, on sait que dans les pays en développement, on ne peut pas faire payer par les bénéficiaires les coûts du premier établissement des services. Avec la nouvelle approche d'investissement encadré par une nouvelle gouvernance comme on va le voir ci-dessous, la WB et les autres IFI comme la BERD se rendent-elles compte que beaucoup d'affirmations quasi-autoritaires des réformes sont peut-être incantatoires ?

III. La situation sur le plan technico-tarifaire³¹

Le paradoxe apparent, c'est que la régionalisation des services publics en 14 entités régionales à la place des 131 *vodokanals*, en elle-même n'a pas réglé la situation de délabrement par manque d'entretien, aggravée après la chute de l'URSS, ni le manque de qualification du personnel. A tel point que *des success stories* apparaissent en contrepoint dans des cas de coopération sur une base communautaire locale, où on installe ou restaure des réseaux locaux de *makhallas* (communautés villageoises) sans lien avec les *suvokovas*. Dans notre enquête, on a identifié deux cas, l'un financé par la KfW allemande, l'autre par la SDC suisse. Mais rappelons d'abord qu'à l'époque soviétique, certains services d'eau étaient autonomes et gérés par des *kolkhozes* agricoles ou par des combinats industriels, et donc sont devenus des réseaux privés. Lors du workshop de la WB d'octobre 2018 (*sector reform priorities*) le nombre de gens ainsi desservis, ou desservis par des camions-citernes privés (sans plus de précision), atteignait 6,4 millions soit 19%.³²

Justement, la KfW est intervenue dans ce contexte d'autogestion de l'eau par des *kolkhozes*. C'était en liaison avec la toute première intervention financière de la WB, entre 1997 et 2002. Cette intervention elle-même avait été motivée par l'assèchement de la mer d'Aral, exposé publiquement lors d'une réunion des financiers internationaux organisée à Paris en 1994, centrée sur l'ensemble des pays riverains des fleuves Amou Darya et Syr Darya. Une des conséquences du tarissement de

³¹ Cette section est davantage une discussion sur la relation entre couverture des coûts et tarifs ou taxes, qu'une présentation du modèle tarifaire adopté en Avril 2019, et qui a été résumé dans la première section du rapport pp.8-9. On peut juste indiquer qu'il n'y a guère de détail sur la possibilité de faire un tarif social. Il est seulement envisagé d'introduire plus tard une tarification progressive, comme si les Ouzbeks étaient encore alignés sur les positions simplistes des économistes anglo-saxons des années 1990.

³² Cf diapo n°19 du power point.

ces derniers était la dégradation des ressources disponibles pour les services d'eau potable au Karakalpakstan, ce qui avait motivé un projet de transfert interrégional (Tuyamuyun) concernant cette république autonome ainsi que la province du Khorezm, à partir de l'Amou Darya. Dès cette époque le gouvernement ouzbek envisageait de regrouper l'adduction et la distribution d'eau ainsi que l'assainissement dans deux entités régionalisées, ce qui a été réalisé plus tard par la réforme de 2016. Mais le projet comprenait des investissements locaux dans l'amélioration de la distribution d'eau et de l'hygiène. Sur le total de \$117 M, la KfW ne devait prendre que 8,1%, mais elle a finalement investi \$12,2 M tout en cloisonnant son intervention par rapport au projet global : elle a choisi 3 kolkhozes puis 4 autres, tous dans le Khorezm, et elle a remis en état les services d'eau à cette échelle, en jouant la carte de l'autogestion locale par un groupe d'entreprises privées, et non pas celle de l'entreprise régionale. Si on divise l'investissement par les 40000 habitants vivant dans 7000 habitations desservies individuellement, plus 62 établissements d'éducation et de santé, on obtient un investissement par personne de \$312. En fonctionnement, la KfW a estimé que le prix de l'eau résultant avait été multiplié par 4 mais que la population locale était satisfaite du nouveau rapport qualité-prix. Ce qui est intéressant, c'est que cette opération réussie n'a été suivie par aucune autre intervention dans le domaine de l'eau de la KfW en Ouzbékistan, qui semble s'être plutôt orientée vers le soutien à la santé publique. Il est possible que les responsables officiels régionaux aient mal vécu cette 'privatisation' à une époque où le pouvoir centralisateur et autoritaire d'Ismail Karimov les protégeait. Pour O. Normand, cette dépense par habitant était de surcroît trop élevée et donc sans doute non reproductible.

En effet, de son côté, la coopération suisse finance des projets similaires d'auto-provisionnement en eau de villages aussi bien dans l'est ouzbèke qu'au Tadjikistan (conduits par la Secrétariat International de l'Eau) : forage en nappe profonde non contaminée suivi d'une chloration puis d'une distribution à domicile, avec mise en place d'une *drinking water organisation* (DWO) qui possède les infrastructures mais est articulée au *makhallah* ; et pour l'assainissement, fosses septiques suivies de lits filtrants communs. L'investissement n'est que de \$75/personne et ensuite le prix de l'eau est de \$0.40/m³. C'est 5 à 6 fois plus cher que le tarif de la suvokova, mais les habitants sont très contents d'avoir l'eau en continu et acceptent d'en payer le prix. La preuve est faite qu'on peut couvrir les coûts avec un paiement au volume et des compteurs, à une échelle à laquelle les usagers ont confiance.

Evidemment, ces solutions concernent des villages, d'une manière qui semble hors du champ d'action possible des suvokovas, car éloignés des services urbains. Pourtant les prix de l'eau nettement plus élevés peuvent susciter de l'envie chez des opérateurs publics qui courent derrière les revenus ! Inversement, ces entreprises régionales pourraient-elles reprendre en mains les réseaux villageois et les faire fonctionner aussi bien que les DWO ? On peut en douter. En tout cas, dans sa résolution de fin novembre 2018, le gouvernement proposait de répliquer dans d'autres villages cette expérience réussie, en tant que modèle de partenariat public-privé et tarifaire...

Pour revenir aux villes moyennes et aux tarifs pratiqués par les suvokovas, la grande différence de tarifs (le double) entre celui de Navoiy (Na) et celui de Kashkadarya (Ka) peut venir de l'éloignement géographique de la première province par rapport à la ressource disponible, d'où des coûts de transport donc d'électricité plus élevés. Une autre possibilité est que les habitants de la province de Ka achètent beaucoup plus d'eau (par exemple si le service est moins intermittent), ou sont plus concentrés : alors le coût fixe des infrastructures est réparti sur un plus grand volume et/ou il est

moins élevé, ce qui permet de baisser le prix unitaire tout en recouvrant les coûts. Ceci est en partie confirmé par l'enquête ménage conduite par Antea en 2018 à la demande de l'AFD : par ménage et par jour la consommation est de 77-78 l à Shakrisabz et Kitob (Ka) mais seulement de 36 l à Karmana (Na). Mais il est difficile de considérer ce résultat comme précis, quand on découvre dans cette enquête que presque aucun équipement ménager (cuisine, bains, WC) n'est raccordé au réseau public d'eau potable ; et on ne sait pas si les robinets qui éventuellement arrivent dans la cour des maisons sont équipés de compteurs ou pas : dans ces conditions, l'enquête n'a pu obtenir que des déclarations d'utilisation de l'eau par les interviewés, sans possibilité de vérification quantitative. Et surtout les tableaux de résultats ne différencient pas la consommation déclarée par ceux qui ont un réseau intérieur desservant les pièces d'eau à Karmana (20% des toilettes et 28% des salles de bains)³³ et à Shakrisabz (7% des deux) de celle des autres. Du coup, on peut se demander ce que peuvent signifier les chiffres de consommation à la fois si faibles et si différents entre les deux agglomérations : 36 l par ménage c'est 7 l/pj, ce qui n'est possible que si la plupart ont des puits privés, ou une desserte par camion-citerne, ou d'autres sources d'eau non potable (rigole d'irrigation appelée *ariq*, à vérifier). Ou encore les moyennes affichées figure 17 p.36 du rapport d'enquête cachent des différences qui leur ôtent tout sens.

Ce qui est en définitive gênant, c'est qu'on ne peut pas imaginer comment pourraient évoluer les revenus des deux suvokovas une fois mis en place les compteurs et la tarification au volume ; ou inversement jusqu'où il faudrait augmenter celle-ci pour atteindre une certaine durabilité économique. Plus précisément, dans les deux tarifs il est prévu un forfait pour ceux qui sont raccordés sans compteur : on paye pour 125 l/pj à Na et pour 5.1 m³ /ménage/mois à Ka. Mais, dans la présentation qui m'a été aimablement communiquée par ICEA, leur prix par m³ est « *increased by 150% for the population and by 200% for business and public bodies* », i.e. arbitrairement multiplié par 1.5 pour les usagers domestiques et par 2 pour les autres³⁴. Or si on compare les consommations forfaitaires en partant d'une taille moyenne d'un ménage (ou d'un abonné si l'abonné est un seul ménage) de 5 personnes environ³⁵, on voit que le forfait de Ka est gravement sous-estimé par rapport à Na : 125 l/pj, choisi dans ce deuxième cas, c'est assez normal vu d'Europe pour un usage domestique et assimilé ; encore faut-il que le SUE sache combien il y a de personnes derrière le compteur ! En France ce n'est pas légal, et de toute façon pour avoir cette info de façon fiable il faut une forte confiance entre les abonnés et la SUE : est-ce le cas ?³⁶ Et par ailleurs, on doit faire l'hypothèse que le service est suffisamment bon et les ménages suffisamment équipés pour

³³ De surcroît, la figure 14 qui présente les raccordements à l'eau et à l'assainissement à Karmana pose problème, puisque sur 265 enquêtés, 185 ont déclaré ne pas être raccordés à l'eau à la cuisine, et donc il devrait y en avoir 80 de raccordés, alors que l'histogramme indique zéro ! Cette incertitude est à rapprocher du tableau 18, selon lequel tous les ménages sauf deux sont raccordés à l'eau du réseau public. Cela signifie peut-être qu'il n'y a qu'un robinet d'eau dans la cour intérieure de la maison, et qu'à Karmana, on n'a pas confiance dans l'eau du réseau public à la cuisine, et on préfère une autre forme d'approvisionnement !

³⁴ Il est possible que ce soit mal traduit en anglais, et que les prix ne soient pas augmentés de 150/200% mais seulement de 50/100%. C'est l'hypothèse que nos retenons mais cela ne change pas le raisonnement.

³⁵ Pour Olivier Normand la taille moyenne d'un ménage serait de 5 personnes, voire 6 dans la vallée de Fergana, mais de 4 seulement à Tashkent capitale. D'après l'enquête ménage de 2018, la taille moyenne des ménages était de 4,8 à Kitob, 5 à Shakrisabz, et 5,2 à Karmana. C'est plus de deux fois plus que la moyenne européenne.

³⁶ D'après O. Normand, le contrôle de la population permet d'établir une facture forfaitaire sur la base de la composition du ménage tel qu'enregistré, sans tenir compte de la réalité (par ex. migration temporaire au Kazakhstan ou en Russie).

consommer cette eau. Au cas où ils consommeraient moins, leur mettre un compteur ferait perdre des recettes à la SUE.

Dans le cas de Ka, $5.1 \text{ m}^3/\text{mois}$ font $170 \text{ l}/\text{jour}$ par ménage, et c'est très peu par personne si un abonné moyen correspond à 5 personnes ou plus !

On pourrait ainsi faire l'hypothèse que le jour où on mettra un compteur à un abonné de Na, sa consommation forfaitaire estimée étant déjà normalement faible, il n'y aura pas de changement sauf que sa facture va être divisée par 1.5 voire plus si la consommation réelle est plus faible ! Et dans Ka, pour 5 personnes, la facture journalière par personne passerait de $170 \times 1.5 / 5$ soit le prix pour 51 l/j, à celui de 125 ou 150 l/j selon une consommation de type européen. Donc dans le deuxième cas la SUE a intérêt en principe à installer des compteurs, au moins si le coût d'obtention global de l'information du compteur par litre ne dépasse pas la différence de consommation, et si la desserte actuelle n'est pas trop intermittente.

Mais tout ce raisonnement s'effondre quand on apprend (par O. Normand) que dans la plupart des logements des villes moyennes (celles qui nous intéressent), les ménages n'ont pas de chasse d'eau et ne prennent pas de douches. Et en plus, en général les maisons seraient traversées par une rigole d'irrigation (appelée *ariq*) utilisée pour l'arrosage du potager mais pas seulement : les femmes y laveraient la vaisselle voire du linge. Ainsi selon ce collègue la consommation réelle de l'eau potable ne dépasserait pas 35 à 40 l/j ! A ce niveau, plus aucune sukovova n'a intérêt à installer de nouveaux compteurs car alors ses revenus s'effondreraient, puisque 70 à 80% des raccordés n'ont pas de compteurs ! Et même, si les chiffres de l'enquête Antea étaient justes, la consommation d'eau ne dépasserait pas 16 l/j !

Ceci n'est en fait pas confirmé dans le rapport WB IDA R2020 qu'on a résumé dans la section 2 : en effet le tableau 1 p.10 donne une information approximative sur l'eau consommée dans chacune des 14 régions, qui n'avait pas été montrée lors du séminaire du 29 octobre 2018 : pour chacune d'elles on a la population, dont le % de raccordés, l'eau produite, et le % de pertes (NRW - *Non Revenue Water* - en fait). On peut donc 'guess-timer' la consommation réelle des raccordés par personne et par an, consommations des entreprises et des administrations incluses. Et cela donne, en m^3 : Karakalpakstan 26,05 ; Andijan 24,53 ; Boukhara 40,39 ; Djizzak 34,88 ; Kashkadarya 76,38 ; Navoiy 22,90 ; Namangan 34,55 ; Samarcande 49,89 ; Surkhandarya 25,50 ; Syrdarya 23,44 ; Fergana 28,24 ; Khorezm 27,33 ; province de Tachkent 83,75 ; et Tachkent capitale 270,20 ! La consommation oscille donc entre 62 et 137 l/j sauf pour le kashkadarya à 209 l/j, la province de Tachkent qui atteint 229 l/j, et surtout la capitale qui aurait une consommation de 740 l/j soit autant que Los Angeles ! Quelle plus belle illustration de la solution de continuité entre le mode de vie occidental dans la capitale et un peu autour, et le reste du pays où on ne consomme que peu d'eau du réseau public ? Même si la notion de NRW est ici imprécise, étant donnée l'absence de compteurs en 2018, ainsi que le taux d'impayés des administrations et service publics, ces résultats permettent de douter que la mise en place de compteurs et d'un tarif '*full cost*' permettra d'équilibrer les dépenses rapidement ! Il faudrait d'abord installer les équipements de confort occidental à l'intérieur des maisons en même temps que l'arrivée de l'égout. De son côté, la consommation de la capitale est sans doute surestimée, car d'après O. Normand, la population réelle serait bien plus élevée que 2 millions, à cause des travailleurs 'clandestins' qui ne sont pas enregistrés comme résidents, et qui normalement devraient être renvoyés dans leurs campagnes. Et en décomptant la consommation non domestique,

on serait en fait vers 300 l/pj, ce qui est déjà considérable aux yeux d'un européen jouissant de tout le confort.

D'ailleurs, le compte rendu d'un atelier de Juillet 2018 sur les PPP et les compteurs intelligents³⁷, comporte un encadré sur la ville de Tachkent dont la Suvokova dit avoir perçu 164 milliards de UZ\$ de recettes, tout compris, auprès de 594000 ménages plus 18000 commerces et 3000 institutions publiques. Cela se traduit par une facture moyenne d'eau de 33 \$ par ménage et par an³⁸, dont il faut décompter les factures payées par les consommations non domestiques³⁹. Si on suppose que celles qui payent parmi ces dernières représentent 25% du volume total, et que leur prix unitaire était en 2018 de 1000 UZ\$ contre 700 pour les ménages, on aboutit à une consommation d'environ 350 m³ par ménage par an, ou 230 l/pj, ce qui est élevé, mais sûrement significatif de la différence considérable de niveau de vie entre la capitale et le reste du pays. Et qui, de surcroît, permet en partie de comprendre pourquoi le prix du m³ à Tachkent est un des trois plus bas du pays. En tout cas, la facture mensuelle par ménage est très faible, ce qui rend sûrement difficile d'équilibrer les comptes si on ne laisse pas le réseau se dégrader. D'autant plus que le même document fait état d'un personnel de 5000 employés, soit plus du double pour 1000 habitants de ce qu'on trouve en général en Europe.

On voit ici que l'on peut faire un peu 'parler les chiffres', mais que ce serait tellement mieux si on avait les données qui manquent, et d'abord, sur les véritables consommations actuelles ; mais on a aussi besoin d'une mise à jour et d'une vérification des données tarifaires réunies il y a deux ans en contexte d'inflation élevée ! Notamment, il faudrait vérifier si la taille moyenne des ménages dans les villes où l'AFD va investir, est égale au nombre de personnes derrière un branchement : il y a peut-être des immeubles avec un seul compteur pour plusieurs familles. Il est ainsi important de savoir quel est le pourcentage de logements dans les immeubles R+2 de l'époque soviétique. Et par ailleurs, si on fait l'hypothèse que les branchements au réseau sans compteurs sont dans des extensions plus récentes des villes, y a-t-il une différence en termes démographiques entre centre et périphérie (familles plus nombreuses ou élargies en banlieue, ou l'inverse) ? Bien sûr il faut absolument savoir aussi quelle est en gros la consommation réelle de l'eau du réseau public des abonnés sans compteurs, car si jamais, après l'installation de compteurs la consommation et les pertes diminuaient, les recettes diminueraient à tarif constant, mais les coûts de production de l'eau potable baisseraient aussi. Il faut aussi savoir quel est le degré d'intermittence ou de continuité réelle du service public. Une meilleure continuité peut-elle conduire les habitants à renoncer aux diverses formes d'approvisionnement alternatif qui font qu'ils prennent très peu d'eau au service public ? Quel scénario peut-on faire pour l'atteinte ou non de niveaux de consommation minimaux permettant d'avoir un tarif raisonnable qui incite les ménages à prendre l'eau du réseau ? Et, en ce qui concerne la NRW, O. Normand suggère qu'on vérifie si ce ne sont pas les releveurs des compteurs qui les déclarent cassés pour récupérer de l'argent de la main à la main... C'est la suspicion de fraude du gouvernement ouzbek lui-même qui pousse à faire de telles hypothèses.

³⁷ Organisé par la ADB : <https://events.development.asia/system/files/materials/2018/07/201807-public-private-partnerships-and-smart-technologies-water-sector-development-summary.pdf>

³⁸ Ou, sur la base d'une consommation de 125 l/pj et d'une taille moyenne de ménage de 4.1 personnes, même pas 6 centimes de \$ / m³

³⁹ Attention, c'est si les administrations payent leur facture d'eau ! Encore une donnée à obtenir...

En tout état de cause, la mise en place de compteurs est indispensable, en commençant par ce qui est appelé '*bulk meters*' par les IFI, à savoir des compteurs permettant de sectoriser le réseau et de mieux suivre les pertes et la demande. Et, comme c'est désormais envisagé, que ces compteurs soient télé-relevés pour suivre le réseau en temps réel. Ensuite, il n'est pas forcément nécessaire de mettre un compteur par ménage car le système de facturation individuelle revient cher. Notamment, on peut se demander comment est facturée l'eau dans les petits immeubles des villes datant de l'époque soviétique : un compteur collectif en pied d'immeuble ou des compteurs individuels ou encore des compteurs divisionnaires servant à répartir une facture collective ?⁴⁰ Certains pourraient objecter que sans compteur individuel, on ne peut guère mettre en place un tarif progressif pour dissuader les consommations excessives. Mais je recommande à tous ceux-là de lire les travaux de Boland & Whittington ou de Komives & al pour la Banque mondiale, qui montrent les effets potentiellement régressifs socialement de ces tarifs par tranches croissantes. Et, il faut le dire avec force, l'Ouzbekistan n'est pas du tout prêt pour ce genre de tarifs, il vaut mieux commencer par un tarif simple : apparemment d'après l'enquête Antea, les ménages pauvres comptent une personne de moins que les non-pauvres, en plus d'être sans doute moins équipés pour consommer de l'eau. De fait leurs charges d'eau sont déjà moins élevées. Une aide pourrait être accordée aux familles nombreuses pauvres.

On peut ainsi envisager une stratégie d'extension du réseau d'eau à plusieurs échelles : d'abord reprendre le réseau existant et en rationaliser le fonctionnement technique, la continuité, le comptage et la facturation, de façon à offrir un bon service à ceux qui devraient déjà l'avoir, en contrepartie sans doute d'une forte augmentation de prix⁴¹. Ensuite, on peut proposer une stratégie d'extension 'à la carte' comme cela semble avoir été fait à Haïti : l'opérateur apporte l'eau potabilisée à l'entrée d'un secteur ou d'un quartier et s'arrête là en la vendant en gros à prix réduit, si derrière les gens préfèrent s'auto-organiser. Mais pour un prix plus élevé, le service public peut se rapprocher des maisons.

D'après les tarifs relevés par ICEA, le m³ d'eau, assainissement compris, est facturé 19 centimes de \$ dans la région de Navoiy, et seulement 7 centimes dans celle de Kashkadarya. Or, dans l'enquête Antea, la facture d'eau moyenne du mois de novembre 2018 dans les trois villes étudiées était très semblable : 16846 UZS soit \$2, ce qui correspondrait à 10.6 m³ à Karmana et à 29 m³ à Shakrisabz – Kitob si les ménages avaient tous des compteurs. Mais comme il faut diviser la quantité payée par les abonnés sans compteurs par 1.5, la consommation réelle serait de 7 et 19.3 m³ s'il n'y avait aucun compteur. Comme à Karmana 69% des gens ont un compteur, la consommation moyenne mensuelle est finalement en gros de 9,5 m³ ; à Shakrisabz – Kitob seulement 8% ont des compteurs, et donc la

⁴⁰ La mise en place de compteurs à New York a ainsi suivi une procédure assez intéressante : il s'agissait de remplacer un paiement forfaitaire (*rates*) basé sur la largeur de la façade sur la rue (!) par un paiement au volume, mais seulement par comptage collectif en pied d'immeuble, pour réduire les coûts de relevé et de facturation. Le service public a alors proposé aux immeubles de continuer à payer les rates pendant deux ans, si la facture qu'ils auraient payée avec le compteur était plus élevée. Les deux ans permettaient aux copropriétés de s'organiser pour traquer et réduire les fuites, car avec une consommation normale le paiement avec le compteur devenait plus avantageux. Le service de l'eau de New York y gagnait de son côté en réduisant les volumes d'eau passant par la station d'épuration.

⁴¹ Dans la revue de documents, j'ai découvert que dans l'investissement de la KfW dans les kolkhozes du Khorezm, comme dans les projets de la coopération suisse à Ferghana, le service renouvelé et de bonne qualité (desserte à domicile en eau traitée) était facturé 4 à 6 fois plus cher qu'au tarif du suvokava, mais que les gens étaient très contents.

consommation moyenne est autour de 20 m³ pour ce mois. Mais ces moyennes ne tiennent pas compte d'éventuelles différences de pratiques de l'eau entre les abonnés avec et sans compteurs et entre les pauvres et non-pauvres...

Compte tenu du caractère irréaliste de la méthode tarifaire proposée (*full cost pricing* sur des consommations très faibles au début) il sera probablement difficile aux nouvelles SARL de rembourser ni le principal ni les intérêts des prêts qui leurs sont rétrocédés par la JSC, en particulier pour les réseaux d'égouts qui sont encore inexistantes ou presque. Comme en plus, une grande partie des habitants vont et devraient rester sur des systèmes d'assainissement autonomes, on devrait proposer aux Ouzbeks de refaire une réforme pour ne pas appliquer cette méthode tarifaire 'à l'anglaise' à l'assainissement, et de faire financer ce dernier par l'impôt local plutôt que par la facture d'eau. Ou plus exactement, il faudrait dans chaque ville moyenne d'abord délimiter la partie plus centrale à raccorder à un réseau d'égout, et imposer le raccordement au nom de la santé publique, ce qui a constitué l'argument du financement par l'impôt en Europe il y a un siècle environ. Mais parallèlement, il faudrait proposer au reste des territoires concernés un SPANC, à savoir la modernisation et la requalification du géo-assainissement pratiqué empiriquement par les habitants. Apparemment l'assainissement autonome regroupé est installé par la coopération suisse dans les villages où elle travaille.

IV. Liste des projets financés depuis 1997 par les bailleurs internationaux⁴²

Le tableau de tous les projets aidés des IFI réunis ci-dessous pourrait être encore incomplet. En effet certains ont été repérés sur les sites de la KOICA ou de l'IsDB, sans qu'on puisse vérifier s'ils étaient mentionnés parce que ces institutions avaient vraiment financé le projet, ou si elles mentionnaient juste des projets dont elles connaissaient l'existence. Sur d'autres sites, on trouve des sujets bien intéressants évoqués dans des séminaires de la WB ou de l'ADB mais sans savoir s'ils avaient ensuite donné lieu à un financement. C'est par exemple le cas du séminaire tenu les 5-6 juillet 2018 par l'ADB sur les PPP et les compteurs intelligents, qui n'a pas été suivi de suite par un appel d'offres, mais qui a peut-être été repris par un financement de la KOICA. De plus, la discussion ne concernait pas forcément que l'amélioration des SPEA. Ainsi par exemple, il y a un projet suivi par le PNUD couvrant divers aspects de la gestion plus durable de la rivière Zerafshan, donc une question de ressources, mais qui comprenait un volet sur les services d'eau et d'assainissement. On l'a laissé dans la liste en pensant que si un jour cette rivière pouvait à nouveau couler jusqu'à Boukhara, cette ville retrouverait sa source d'approvisionnement antérieure à la monoculture du coton de l'époque soviétique, et de bien meilleure qualité que l'eau boueuse de l'Amou Darya.

On peut préciser les données budgétaires, dans la colonne de droite, grâce aux évaluations qui en ont été faites par des équipes indépendantes missionnées par l'ADB ou la WB. On trouve ces évaluations sur internet en saisissant le numéro du projet ou du prêt ou de la subvention. Elles témoignent de façon répétée de la lenteur de l'administration à mettre en œuvre les projets, de façon que certains avantages initiaux ont été perdus, ou que des prolongements ont été nécessaires. Outre qu'ils expriment de façon diplomatique une 'satisfaction modérée', les évaluateurs proposent des leçons à tirer, dont nous avons extrait un exemple plus haut. Voici le résultat, en mettant d'abord tous les projets ADB puis les autres.

⁴² Réponse au point 4 du TDR

Financing institution	Description of project	period	Amount in \$mln (other currency specified)
ADB	Grant 0131-UZB + Loan 2466-UZB Surkhandarya WSS project Multidonor grant ADB Loan	2008-2015	Total 39.48 Borrower 8.32 1.5 29.1
ADB	Loan 2564-UZB: Water Supply and Sanitation Services Investment Program – Tranche 1 (42489-023)	2009–2017 revised jan2019	60.0 on total of 75
ADB	Loan 2633-UZB: Water Supply and Sanitation Services Investment Program – Tranche 2 (42489-033)	2010–2016 revised 2017	140.0 on total of 175
ADB	Loan 2825-UZB: Water Supply and Sanitation Services Investment Program – Tranche 3 (42489-043)	2012–2016 revised 2018	58.0 on total of 72.5
ADB	Loan 3064-UZB: Water Supply and Sanitation Services Investment Program – Tranche 4 (42489-053)	2012–2018 revised 2019	42.0 on total of 52.5
ADB	Loan 3275-UZB: Djizzak Sanitation System Development	2015–2021	81.0 on total of 96.56
ADB	Loan 3457-UZB: Tashkent Province Water Supply Development Project (46135-004)	2017-2023	120.9 on total of 143.83
ADB	TA 9286-UZB : Western Uzbekistan water supply System developpt project (50259-001)	2017-2018 revised 2019	0.9
ADB	Loan 3659-UZB : Western Uzbekistan water supply System developpt project (50259-002)	2018-2025	145 on total of 172.3
ADB + PR China	TA 9481-UZB WSS strategy developpt and capacity building (51197-001) PRRC Fund		0.2 0.8
ADB	Loan 3782-UZB : Second Tashkent Province Water Supply Development Project (51240-001)	2019-2025	105.3 on total of 124.7
ADB + PR China	TA 9715-UZB Preparing urban development and Improvement projects (52317-001) : special fund Co-financing	2019-2023	3 1
ADB	Project 53107-001 UZB Readiness financing for Urban Services Projects, Tashkent province Urbanization + solid waste + sewerage improvement Loan 6020-UZB	2019 - 2025	15

World Bank + KFAED + KFW	Project P009121 Water Supply Sanitation & Health Karakalpakstan & Khorezm => Loan IBRD Loan KFAED Loan KFW	1997- 2008 mais inachevé	Total prévu 117 dont 75 19.8 9.4
KFW	Rural water supply Khorezm 7 settlements with house connection	1997 (ph1) & 2002 (ph2)	€ 10.2 + 0.344 local firm € 2
World Bank + SECO	Bukhara and Samarkand water supply Project – IBRD Loan 46650 + IDA credit 36200 + SECO TF 54224	2002-2010 (3 yrs delay)	Total 58.79 20 23.64 10 => UZB 5.15

World Bank	Syrdarya Water Supply Project P111760	2011–2017 extended jun2019	88.0 dont 48.5 à temps Et 52.2 reste à utiliser
World Bank	Alat Karakul Water Supply Project	2012–2017	82.0
World Bank	Bukhara and Samarkand Sewerage Project	2015–2019	112.0
World Bank IDA	Project P162263 Water Supply Institutional Support (starting)	2020-2027	239 on total 246.8 Incl. 174.5 1st part And SECO 7.8
SECO	Syrdarya Water Supply Project (Swiss contribution to above World Bank project)	2013–2016	12.0
SDC	Rural Water Supply and Sanitation Project	2007–2016	17.7
KOICA	Real-time monitoring of water used in 61 irrigation districts	2020-2023	7
World Bank IDA + AIIB	PD00328 Prosperous villages project in Ferghana valley at large	2020-2024	100 +82 +1.6 UZB)
AIIB	PD00314 Bukhara region water supply and sewerage (en préparation)	? - 2025	385.12 + 52.5 UZB

Conclusion et recommandations

En 2010, l'OCDE avait tenu une réunion sur la participation du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement dans les pays EECCA. Voici le résumé sur l'échec de la démarche en Ouzbékistan :

« To finance all these projects, the international financial institutions either transferred financial resources to government authorities or invested in the form of government-guaranteed loans. The project on renovation of water supply networks in the cities of Bukhara and Samarkand has been implemented envisaging the public-private partnership. A competitively selected private operator was involved on the basis of a management contract. Municipal investments were financed by international financial institutions.

« Shortly after the project has been launched, the French company Veolia Water, acting as a private operator, demanded to raise water tariffs due to worsening economic conditions. The Government of Uzbekistan chose to cancel the contract and held another tender. An Austrian-Swiss company Amiwater was selected but soon this contract was terminated as well with a reference to unsatisfactory execution of contractual obligations by the operator. In 2007 the project was rearranged and took the form of an investment project. Water utility companies, supervised by public authorities, became responsible contractors.

« The negative experience with PPP in the cities of Samarkand and Bukhara demonstrates the importance of a more careful consideration of the conditions of a tender and the terms of a contract, to be concluded between selected private operator and the owner of communal infrastructure (WSS system). If only the contract with the company Veolia Water contained renegotiation clauses, the cancellation of the contract might have been avoided.

« Unsuccessful cooperation with the Austrian-Swiss company is mainly accounted for by the fact that the organizers of the bidding process were attracted by financial terms offered by the bidder rather than by professional skills of the operator. In both cases, the contracts were terminated because of their inability to compensate for all the defects of the institutional environment. The lack of experience in implementing PPP projects is to blame. »

La répétition des échecs et des projets d'aide financière n'aboutissant pas à des changements significatifs, a sans doute conduit le pays à écouter les propositions de la Banque Mondiale, et à adopter un véritable bouleversement des services en 4 ans : régionalisation des unités de gestion en 'entreprises publiques autonomes' (SUE-suvokovas) en janvier 2016 ; création en avril 2017 d'un ministère dédié aux services communaux avec reprise en mains d'une agence de développement remontant à l'époque soviétique, et que le ministère relance pour canaliser les prêts des IFI vers les établissements publics régionaux ; en novembre 2018, orientation vers des services à caractère commercial avec compteurs et '*full cost pricing*' et inclusion de la redevance d'assainissement dans la facture d'eau⁴³ ; en avril 2019 mise au point d'une méthode tarifaire interannuelle pour inclure dans les tarifs l'amortissement des investissements; en mai 2019, loi introduisant clairement les partenariats public-privé ; et en novembre 2019, transformation des établissements publics régionaux en SARL, avec reprise des actifs et du passif accumulé dans une société par actions (Uzsuvtaminot) à la quelle on 'privatise' le capital d'infrastructures détenu jusque là à 100% par l'Etat, mais qui pourrait accueillir d'autres investisseurs ; l'idée est que la gestion privée avec des PPP va permettre de redresser la situation et de rendre les SPEA bénéficiaires, notamment en faisant la chasse aux mauvais payeurs.

Mais ce discours va sûrement se heurter à une dure réalité : si les populations consomment très peu d'eau, ce n'est pas en les matraquant qu'on va leur redonner confiance. Et par ailleurs, il y a gros à parier que les administrations et autres institutions publiques font partie des mauvais payeurs... de même que les suvokavas ne payent pas leur électricité !

L'Ouzbékistan a semble-t-il décidé de moderniser ses services publics pour les rapprocher d'un fonctionnement de type européen, en généralisant leur caractère industriel et commercial et en réseau, au moins dans les villes. Or, ce modèle en réseau européen a été conçu progressivement et s'est stabilisé avec une consommation de plus de 100 l/pj pour un tarif peu élevé par m³, permettant de limiter la facture annuelle à moins de 1% des revenus pour la plupart des ménages. Si le manque de confiance actuel dans les prestations des suvokovas vient redoubler des traditions culturelles où on a peu d'équipements ménagers à l'intérieur de la maison, ou bien qu'on les utilise sans eau ou avec très peu (toilettes sèches), on n'aura jamais assez de consommation pour répartir le coût d'amortissement, et même de fonctionnement, sur assez de volume pour ne pas avoir à faire exploser le tarif ! Et de surcroît, comme il a été judicieusement observé lors d'un des *focus groups* de l'enquête Antea, pour qu'un réseau d'égout fonctionne, il faut y envoyer de l'eau pour véhiculer les déchets. Autrement dit, on doit imaginer la mise en place du réseau d'assainissement en même temps que le réseau d'eau potable, avec en plus une incitation, éventuellement financière, aux ménages raccordés pour qu'ils ne se contentent pas d'un robinet dans la cour, mais qu'ils raccordent au réseau, dans leur logement, les appareils qui consomment de l'eau comme chez nous : chasse d'eau, douche, cuisine (et demain une machine à laver ?).

Un tel investissement cumulé est sûrement considérable et franchement, on ne voit pas comment le seul tarif pourrait le couvrir. Il est donc d'abord nécessaire de rappeler comment l'OCDE a révisé sa position assez pro-tarif (et progressif) pour financer les services publics : depuis quelques années, l'organisation admet que pour l'eau il faut arriver à combiner 'les trois T', à savoir les tarifs, les taxes

⁴³ Le fait que cette 'surtaxe spéciale' soit fixée en accord avec le khokimiyat régional pose en pratique la question de la participation de ce niveau de gouvernement à la gestion, voire au financement des infrastructures.

et les transferts ; autrement dit, que dans les pays en développement les prêts des IFI plus les tarifs ne suffiraient pas, étant donné la masse des investissements à réaliser. Lors d'une conférence organisée par les facultés de droit et de génie environnemental de Lisbonne sur les tarifications durables de l'eau, on a pu montrer que même en Europe, nous recourions aussi aux trois T pour financer les services, bien qu'à des degrés divers. Certes dans la plupart des pays occidentaux, il n'y a pas de transferts internationaux comme dans les pays du Sud global, et pourtant il y a des transferts, mais entre catégories d'utilisateurs. C'est avant tout pour financer le coût d'une articulation durable des services d'eau et d'assainissement à la gestion de la ressource en eau, des approches de type paiements pour services environnementaux démontrant leur supériorité économique sur les solutions uniquement technologiques (cas de la protection des captages par arrangements coopératifs entre services publics et agriculteurs)⁴⁴. Cette question émerge en Ouzbékistan avec la reconnaissance du changement climatique, mais elle paraît prématurée, l'industrie de l'eau devant d'abord passer du stade du génie civil à celui du génie sanitaire dans les villes qui nous intéressent, avant de passer au génie de l'environnement.

Ce qu'il faut ici retenir, c'est que si on ne peut pas augmenter les tarifs de façon à recouvrer les coûts complets, à commencer par les coûts complets internes (fonctionnement + service de la dette + amortissement), on doit recourir à l'impôt. D'ailleurs, en Europe, alors que l'eau potable a été un service commercial presque dès le début⁴⁵, toute la phase de mise en place initiale des réseaux d'assainissement a correspondu à un financement par les taxes d'habitation et les taxes foncières, avec en plus des subventions initiales de l'Etat. Et la justification en était que, pour des raisons de santé publique, le raccordement à l'égout était obligatoire dès que celui-ci passait dans la rue, et par conséquent, c'était imposé dans les deux sens du terme. En France ce n'est qu'en fin 1967, que le Conseil d'Etat a admis qu'une fois toute la population d'une ville raccordée au réseau ou presque, on pouvait considérer l'assainissement collectif comme un service au même titre que l'eau potable, et donc en basculer le recouvrement des coûts dans la facture d'eau. En Ouzbékistan, on pourrait profiter de ce que l'enrichissement de la population a fait croître le nombre d'assujettis à l'impôt sur le revenu de 571000 dans les 6 premiers mois de 2019 contre 100000 dans la même période en 2018. Mais les Khokimiyats seraient-ils d'accord pour augmenter en conséquence les impôts locaux et participer au financement de l'assainissement ?

En lisant la résolution sur la méthode tarifaire d'Avril 2019, on a d'ailleurs l'impression d'un flou dans la formulation quant à l'amortissement des investissements. Dans la résolution 309, « il est établi que les tarifs de l'eau potable et de l'assainissement pour les consommateurs devront couvrir le coût complet des services fournis et devront inclure les coûts d'amélioration et de modernisation des établissements de SPEA ». Puis au chapitre 3 de l'annexe, point 14, le niveau de revenus requis selon l'approche *cost-plus* « doit être suffisant pour que dans la période du plan, l'établissement puisse rembourser la dette principale sur les prêts autorisés pendant la durée du PIFS, en prenant en compte toutes ses dépenses courantes ». Mais au point 22, « les coûts financiers incluront toutes les dépenses annuelles de financement à court ou à long terme (i.e. les coûts des intérêts). Ils ne comprennent pas les dépenses sur le remboursement de la dette principale sur les prêts et les

⁴⁴ Barraqué B., Full Cost Recovery of Water Services and the 3 T's of OECD, in *Utilities Policy*, 62 (2020) 100981, 8 p. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178719303340>

⁴⁵ Et encore, dans la plupart des petites régies, le tarif volumétrique ne couvrait que les coûts de fonctionnement, et pas l'amortissement des investissements.

obligations. Ils ne peuvent être inclus dans le calcul du revenu requis que si les emprunts à long terme correspondants sont approuvés comme faisant partie du PIFS ». Du coup, si les suvokovas ne remboursent pas le principal des prêts qui ont été engagés, on peut se demander à quel titre ils pourraient devenir propriétaires des installations. Une réponse a peut-être été donnée dans la dernière réforme de novembre 2019, puisque les suvokovas transformés en SARL doivent désormais faire face à une société anonyme (*Joint Stock Company*) agissant selon une logique commerciale, et qui semble devenir leur actionnaire principal. Si la consommation d'eau élevée et le faible prix de l'eau dans la capitale laisse une marge de manœuvre, c'est plus problématique dans le reste du pays, et il faut envisager une progression bien plus lente du redressement envisagé. L'AFD doit se préparer à un partenariat de plus d'une génération pour atteindre des équilibres que nous arrivons à assurer, mais non sans mal, en Europe !

Pour les villes moyennes ouzbèkes partenaires de l'AFD - assainissement, il est donc impératif de raisonner de façon incrémentale, et de prévoir des interventions localisées par quartier voire par rue, en privilégiant la mise en place d'égouts là où il y a déjà le réseau d'eau potable, et où les habitants veulent bien accéder à un confort plus à l'occidentale avec chasse d'eau, douche, voire machine à laver. De toute façon, compte tenu du coût d'investissement, il faut aussi étudier la possibilité de l'assainissement autonome ou autonome regroupé, d'autant plus que la densité de population de ces villes est sans doute suffisamment faible pour que ce soit techniquement faisable. On pourrait donc limiter la desserte en réseau d'assainissement aux parties centrales denses, et proposer aux périphéries ce qui existe en France pour les zones rurales, à savoir le SPANC (service public de l'assainissement non collectif). En banlieue peu dense à Karmana, Shakrisabz et Kitob, on pourrait le proposer, ce qui veut dire normaliser sur le plan sanitaire et rationaliser ce qui existe déjà, en transformant de mauvais puisards en fosses septiques dignes de ce nom (quitte à mettre en place des lits filtrants communs à plusieurs logements). C'est ce que fait le secrétariat international de l'eau (O. Normand) sur financement de la coopération suisse. Et ça marche.

Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler ici les 'leçons' tirées par la Banque Mondiale en 2015 à la suite du projet eau potable de Boukhara et Samarcande : limiter l'ampleur des objectifs à satisfaire à ce que l'emprunteur va lui-même soutenir ; vérifier si localement il existe un minimum de culture de développement communautaire pour voir si on peut en profiter pour jouer l'engagement citoyen (en l'occurrence, place à donner, dans les extensions des services, aux *makhallas* et DWO)⁴⁶ ; faire un montage institutionnel entre le partenaire privé et le suvokova qui soit suffisamment équilibré pour ne pas provoquer l'hostilité de ce dernier, et au contraire créer les conditions d'une meilleure professionnalisation locale ; organiser la supervision du projet de façon à éviter les remplacements trop fréquents du personnel de suivi ; créer un dispositif tarifaire qui permette de fiabiliser la base des abonnés mais aussi d'améliorer le taux de recouvrement par le tarif de l'eau réellement consommée ; et ainsi accroître l'autonomie financière de façon durable. Si ce projet s'inscrit dans la longue durée, celle du changement des habitudes, pourquoi pas ?

Une autre question est de savoir si ces 14 nouvelles entreprises, ou au moins celles qui concernent l'AFD, seraient à leur tour prêtes à créer des filiales mixtes avec des opérateurs français pour

⁴⁶ Dans plusieurs pays européens, on trouve dans des zones peu denses des organisations communautaires de voisinage pour l'approvisionnement en eau : *group water schemes irlandais*, *servicios vecinales* espagnols, associations d'usagers au Danemark et en basse Saxe. Certaines autoproduisent l'eau qu'elles fournissent, d'autres l'achètent en gros à des réseaux municipaux voisins.

permettre le transfert de savoir-faire. La loi le permet, y compris par une intervention du partenaire privé en gérance. Il faut en effet penser que le partenaire occidental doit avoir une co-décision sur l'organisation interne de l'entreprise pour pouvoir modifier la composition du personnel et le professionnaliser. Il faut également garder en mémoire que si le rapport IDA R2020 de la WB est appliqué, chaque unité de coordination de projet (PCU) sera escortée par un consultant en gestion de projet (PMC) qui doit être financé par les fonds européens IFCA. L'AFD pourrait alors demander que le choix du PMC lui soit attribué, en particulier pour les projets de développement dans les régions administratives de Tachkent et de Kashkadarya, où la consommation d'eau actuelle des zones urbaines semble moins faible que dans le reste du pays.

On a cependant bien conscience du caractère spéculatif de ces réflexions. Car pour le moment nous ne savons pas vraiment quel est le budget actuel des futures SARL, quel est leur déficit⁴⁷, sur quelle consommation actuelle ils peuvent prélever des factures, et sur leur possibilité d'extension incrémentale des réseaux d'eau : il faudrait, comme en Europe de l'ouest il y a un siècle, que l'augmentation chaque année des revenus permettent aux entreprises d'investir le surplus dans un nouveau quartier ou de nouvelles rues, pour former un cercle vertueux. Quant à l'assainissement, puisque les Khokimiyats sont liés aux suvokovas dans le remboursement des nouveaux emprunts, pourraient-ils y contribuer en augmentant les taxes d'habitation et foncières ? Il faut juste rappeler ici que si l'on veut introduire une dimension sociale, les impôts locaux sont en général plus progressifs que les factures au volume. En tout cas, on ne serait pas fâché si l'AFD et d'autres partenaires français et européens arrivaient à tempérer l'enthousiasme de l'Ouzbékistan pour une vision commerciale des services dont la WB elle-même s'est mise à douter.

Christelle Pezon, qui travaille dans deux pays sub-sahariens, à la lecture de la première partie de ce rapport, a demandé : mais qui sont les consultants anglais qui ont suggéré cette approche de privatisation et de tarif ? Je n'ai pas pu lui répondre, mais nous sommes tombés d'accord que l'on ne peut pas appliquer une démarche dont même la WB reconnaît l'impasse désormais.

⁴⁷ On a vu plus haut l'importance de leurs propres impayés en électricité, ce qui n'est pas bon signe ...