

# Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du Gret et de ses partenaires.

NUMÉRO 21 ★ SEPTEMBRE 2016



## Des services urbains pour tous : pour un partage équitable des efforts financiers

***C'est une des priorités de l'agenda mondial 2015-2030 : l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous est le 6<sup>e</sup> objectif du développement durable (ODD) avec désormais l'inscription de la durabilité et de l'équité comme principes fondamentaux. Face à cet impératif, les gouvernements du Sud se heurtent aux problématiques de financement : déficit d'investissement, insuffisances des flux financiers, usage peu optimal des ressources disponibles. Ces difficultés sont accentuées en ville en raison du rythme effréné de la croissance urbaine. L'accomplissement du changement d'échelle et du saut qualitatif promu par les ODD passera donc inévitablement par de nouvelles manières de fournir et de financer les services urbains. Surtout, cela nécessitera de négocier des compromis sociaux en faveur d'un partage plus juste de l'effort financier.***

### Des besoins sous-financés malgré des bénéfices avérés

En raison du rôle fondamental qu'ils jouent dans la fabrique des villes, l'eau potable, l'assainissement et la gestion des déchets sont au cœur des problématiques de développement urbain. On estime toutefois que 1,5 milliard de citoyens dans le monde ne disposent pas encore de toilettes hygiéniques, que 800 millions consomment une eau contaminée, et que 1,5 milliard ne bénéficient d'aucun système de collecte et de traitement des déchets. Les conséquences sur les plans sanitaire, environnemental et économique sont tristement connues.

Confrontées à des dynamiques d'urbanisation faiblement maîtrisées, les gouvernants des villes doivent consacrer des moyens financiers accrus pour étendre les infrastructures collectives et les réseaux publics dans les zones non desservies, tout en renforçant l'entretien du patrimoine existant. Ils doivent également tenir compte du double impératif d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**Approvisionner une ville en eau, assainir ses eaux usées ou traiter les déchets qu'elle produit nécessitent de lourds investissements**, pour la plupart fixes, et dont l'amortissement ne se réalise qu'à long terme. De plus, ces infrastructures coûteuses ne peuvent être redéployées vers d'autres usages que ceux pour lesquels elles ont été initialement réalisées. Enfin, les coûts de remplacement des ouvrages, calculés à partir de leurs durées de vie théoriques, génèrent des incertitudes financières fortes.

**Le besoin de financement des infrastructures collectives et des réseaux publics urbains** dans les 15 prochaines années est estimé à 180 milliards de dollars par an pour une couverture universelle et durable en matière d'eau potable et d'assainissement (Hutton et Varughese, 2016) et à 150 milliards de dollars pour une gestion optimale des déchets dans les pays en développement (Hoornweg et Bhada-Tata, 2012). Ces chiffres, rapportés aux montants cumulés des dotations d'Aide publique au développement (APD), de crédits budgétaires nationaux ou de fonds privés font apparaître un important déficit de ressources pour le secteur, en particulier dans

Fondé en 1976, le Gret est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 30 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

les pays fragiles où les besoins peuvent excéder dix fois les fonds disponibles.

**La fourniture de services d'eau, d'assainissement ou de gestion des déchets offre pourtant des bénéfices pour la collectivité** dans des proportions nettement supérieures aux coûts financiers y afférents. L'Organisation mondiale de la santé avait estimé en 2008 que la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement produirait des retombées positives dans un rapport bénéfices/coûts proche de 7. Pour l'essentiel, ces avantages découlent de gains de temps, les personnes n'ayant plus à parcourir de longues distances pour se procurer de l'eau, et du recul des maladies. Ce chiffre est probablement sous-estimé tant il est difficile d'attribuer une valeur économique à tous les bienfaits induits par les services.



## Des leviers d'actions pour un financement plus équitable des services

Les politiques sectorielles ont longtemps privilégié le financement des organismes publics. Les inefficacités de gestion et le sous-investissement chronique dans les infrastructures ont conduit, au milieu des années 1980, à dénoncer ce modèle au profit des partenariats public-privé dans l'espoir de professionnaliser le secteur tout en apportant des capitaux supplémentaires. Dans les années 2000, la gestion privée a à son tour été remise en cause, parce qu'elle ne remplissait pas ses promesses. Après trois décennies de rhétoriques anti-État, la gestion publique est réhabilitée. La participation du privé n'a pas disparu, mais les décideurs sont plus mesurés quant au potentiel de financement des réseaux par ces derniers.

### ★ *Du recouvrement intégral au recouvrement durable des coûts*

**Quel que soit le modèle de gestion défendu (public ou privé), la question du financement se pose en termes d'évaluation et de couverture de coûts**, une approche comptable mettant des « montants » face à des « besoins » de financement. L'évolution la plus marquante de ces dernières années réside dans l'abandon du principe de « recouvrement intégral des coûts » par la seule tarification pour celui de « recouvrement durable des coûts ». Les responsables publics sont désormais incités à moduler de manière stratégique les différentes sources de financement, notamment pour ne plus faire l'impasse

sur les problématiques d'accessibilité financière aux services.

**C'est dans cette perspective que la grille des « 3T » (tarifs, taxes, transferts) s'est imposée** au milieu des années 2000 suite aux travaux du Panel mondial sur le financement de l'eau. Afin d'analyser les flux financiers générés par les services, la grille différencie trois sources de recettes, chacune renvoyant à un type de payeur : les usagers via les tarifs, les contribuables via les taxes et impôts, et les donateurs via les transferts. D'autres mécanismes peuvent être mobilisés : fonds privés, emprunts bancaires, obligations, etc. Mais ces financements doivent être remboursés par les usagers ou les contribuables à plus ou moins longue échéance, et avec majoration des intérêts, dividendes, bonus. Plutôt que de combler un besoin de financement, ils permettent d'échelonner dans le temps sa prise en charge.

### ★ *Diversifier et maximiser les ressources financières*

**Les pouvoirs publics peuvent mobiliser davantage et mieux les différents instruments de financement existants**, en étant conscients qu'aucun modèle n'est valable pour tous les pays ou tous les types de services. L'augmentation de l'autofinancement par les tarifs, inévitable dans bien des cas pour couvrir une plus grande part des charges récurrentes, ne peut combler à elle seule le fossé.

Pour maintenir les tarifs à des niveaux abordables, une plus forte mobilisation des recettes fiscales et une recherche inventive des transferts internationaux ou nationaux sont nécessaires. Des gisements existent (éco-fiscalité, captation des plus-values foncières, etc.) que les décideurs peuvent explorer sans s'interdire les péréquations avec les secteurs marchands rentables comme les télécommunications ou l'industrie financière.

Aucune politique de développement du secteur ne saurait être uniquement fondée sur l'endettement ou l'investissement privé. L'opportunité de recourir aux financements fondés sur le marché doit être examinée au cas par cas. **Plutôt que de tout miser sur les fonds privés en provenance de l'étranger, les gouvernements devraient favoriser les marchés locaux de capitaux et d'épargne dans des logiques d'investissement à long terme.** Des outils existent pour stimuler ces marchés et couvrir une partie des risques pris par les institutions financières et les investisseurs.

### ENCOURAGER LA PARTICIPATION DES BANQUES LOCALES

Dans beaucoup de pays, les petites et moyennes entreprises d'eau potable accèdent difficilement aux marchés financiers locaux. Marqués par une certaine aversion aux risques, les banquiers hésitent à leur prêter sur de longues périodes des montants qui sont considérés trop faibles, et pour une activité réputée peu rentable. Au Cambodge, un programme financé par l'Union européenne et l'Agence française de développement tente de lever ces obstacles : en mettant à disposition d'une banque cambodgienne plusieurs instru-

ments financiers, dont une ligne de crédit et une garantie de portefeuille, il est parvenu à l'inciter à accorder aux entreprises des prêts bonifiés pour des durées de 5 à 10 ans. Ce dispositif s'accompagne d'une assistance technique à la banque et aux entrepreneurs afin de réduire les risques technico-financiers associés aux projets d'investissement. Le Gret assure la coordination de ce programme et appuie les entrepreneurs dans leur demande de financement et leur gestion d'entreprise (projet Isea).

### ★ Optimiser les coûts et repenser les modèles de desserte

**Nombre de villes peuvent réduire les coûts de développement et de fourniture de leurs services essentiels, sans pour autant rogner sur la performance et la qualité.** Des gains substantiels d'efficacité peuvent être obtenus par des systèmes de planification renforcés, des normes plus adaptées aux conditions socio-économiques locales et des modes d'exploitation plus efficaces. Par exemple, des ouvrages mieux entretenus ou des pratiques commerciales moins laxistes limitent fortement les gaspillages.

### INNOVER VERS DES SYSTÈMES GÉNÉRATEURS D'ÉCONOMIES

À Antananarivo, le Gret intervient depuis 2012 sur l'ensemble de la filière d'assainissement non collectif en proposant des solutions adaptées aux conditions des quartiers périurbains. Des opérateurs locaux sont appuyés dans la mise en place de sanimarchés, des lieux de promotion et de ventes de toilettes hygiéniques. Les coûts d'installation et de marketing sont partagés entre le projet et les opérateurs de sanimarchés. Les vidangeurs sont accompagnés dans une démarche de reconnaissance de leur métier par les pouvoirs publics, et des appuis leur sont fournis pour se professionnaliser. Le Gret promeut enfin une technologie de traitement décentralisée nécessitant peu d'espace et permettant de limiter les frais de transports des vidangeurs. Ces offres de services apportent une réponse pragmatique aux habitants des quartiers pour compléter le système en réseau avec une gamme de services plus localisés (Projet Miasa).

**De même, des modèles alternatifs de desserte** s'appuyant sur des initiatives locales, telles que les *mini-utilities* ou les systèmes hors-réseau, sont générateurs d'économies. Gérés par des entrepreneurs locaux indépendamment des grands réseaux conventionnels, ils s'adaptent bien aux conditions spécifiques de l'urbanisation au Sud. En diversifiant les normes d'accès, ces offres participent à l'intégration des citoyens auparavant dépourvus de dispositifs d'assainissement, de gestion des déchets, d'eau potable. Les ressources potentiellement dégagées pourraient être réinvesties dans le secteur.

### Recommandations pour un financement plus équitable des services urbains

**Dans un contexte d'urbanisation galopante, le développement des services pour tous dans les villes du Sud requiert :**

- ★ **pour les collectivités et les opérateurs :** maîtriser les coûts de développement et de fourniture des services urbains en incitant les autorités publiques maîtres d'ouvrage et leurs exploitants à être plus performants, et en adaptant les modèles et les normes de desserte aux contextes particuliers des territoires urbains non desservis ;
- ★ **pour les États avec le soutien des acteurs de la coopération internationale :** amplifier les flux financiers à destination du secteur en explorant toutes les options, y compris les ressources issues de la fiscalité locale et les financements croisés, et en recourant davantage à l'épargne et aux marchés de capitaux locaux. Cela implique de faire évoluer les cadres réglementaires pour lever les obstacles à la mobilisation des financements.



**De manière plus structurelle, financer de manière équitable les services urbains en réseau suppose :**

★ **des politiques sectorielles élaborées dans la concertation et le dialogue multi-acteurs qui incorporent des objectifs d'inclusion et de participation.** Les processus de réforme ne devraient plus être motivés exclusivement par

la recherche d'efficacité des services et d'autonomie financière du secteur, mais par des objectifs ambitieux de participation et d'équité. Les acteurs extérieurs (bailleurs, experts, ONG) devraient mieux prendre en compte les conditions du changement institutionnel dans le cadre des projets de développement ;

★ **des compromis socio-politiques autour d'une vision partagée des services et des liens de solidarité.** Garantir un accès durable à des services pour tous n'est pas qu'une question d'ingénierie institutionnelle. Les services,

parce qu'ils sont à l'intersection de l'économie de marché et du champ sociopolitique, portent en eux des objectifs difficilement conciliables. L'atteinte du premier objectif nécessite de maîtriser les coûts et de les financer. Le second veut que le service bénéficie à tous, indépendamment de ce que cela en coûte à la société. Dépasser cette contradiction suppose d'établir des compromis sociaux autour d'une conception partagée des services et de valoriser les relations d'interdépendance : entre usagers nantis et pauvres, entre quartiers bien desservis et non couverts, entre secteurs excédentaires et déficitaires, etc. ;

★ **un volontarisme politique et des débats publics ouverts à tou-te-s autour des enjeux de redistribution et des questions d'intérêt général.** Les conditions sociopolitiques requises pour résoudre l'équation financière des services urbains ne s'obtiennent pas spontanément, mais en modifiant les rapports de pouvoir à l'œuvre dans les sociétés. Des coalitions d'acteurs progressistes, soutenues par des leaders politiques engagés et volontaires, peuvent réunir ces conditions et favoriser ainsi la hausse des efforts financiers des élites économiques et de la classe moyenne citadine, via l'impôt redistributif ou les tarifs, au nom de l'intérêt général et du devoir social. ●

Frédéric Naulet, Gret (naulet@gret.org)

## Références

- Leménager M. et Naulet F., *Financer les services essentiels des villes du Sud : quelle équation socio-politique ? Partage du coût global de long terme du service d'eau de Vientiane*, Étude et travaux n° 44, Gret, 2015.
- Hutton G. et Varughese M., *The cost of meeting the 2030 Sustainable Development Goal targets on drinking water, sanitation and hygiene*, World Bank Group, 2016.
- Naulet F., *De la logique marchande au service public de l'eau : quel rôle des pouvoirs publics ?* Note de Politiques et pratiques de développement n° 6, Gret, 2012.
- Hoornweg D. et Bhada-Tata P., *What a waste: a global review of solid waste management*, Urban Development Series, Knowledge Papers n° 15, World Bank Group, 2012.
- Groupe initiatives, sous la coordination de Gevalor, *Coopérer en milieu urbain : quelles stratégies des OSI pour des politiques urbaines inclusives ?*, Traverses n° 43, juillet 2016.

