

Le coût réel de la fourniture de services essentiels et son partage - Leçons de trois villes en développement

Laure Criqui (Iddri), Claude de Miras (IRD)

Note : ce Brief s'appuie sur une recherche coordonnée par Claude de Miras pour l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et par l'Iddri, partant du concept de coût complet des services essentiels. Elle repose sur trois études de cas : une sur le secteur de l'hydraulique dans 52 centres urbains du Niger en 2009, une à Vientiane (Laos) menée par le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) dans le cadre d'une assistance technique financée par l'Agence française de développement (AFD) et le Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDF) de 2009 à 2012, et une avec la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (Maroc) en charge de l'eau, l'assainissement et l'électricité, réalisée par l'IRD entre 2010 et 2012 (cf. références).

Dans les années 1990, nombre de réformes soutenues par les bailleurs internationaux ont visé, en libéralisant les secteurs des services essentiels tels que l'eau ou l'énergie, à en améliorer la desserte ainsi que la performance des opérateurs. Le principe selon lequel les usagers devraient supporter le coût de l'eau par le biais des factures (doctrine de « l'eau paie l'eau ») a au début des années 2000 évolué vers celui de recouvrement durable des coûts par les 3T (tarifs, taxes et transferts), répartissant la charge du financement entre usagers, contribuables et pouvoirs publics.

Cependant, peu d'analyses empiriques de l'offre de services en eau explicitent les modalités concrètes de financement, la formation et le partage des coûts au réel sur le long terme. Or la répartition du coût de la fourniture de services, et donc l'équilibre et la durabilité du financement du secteur, dépend de choix politiques, de la gouvernance locale et de son acceptabilité sociale. La performance des opérateurs et les conditions d'intervention influent également sur les composantes de ces coûts effectifs totaux. Analyser leur formation et leur partage suppose donc d'examiner des dynamiques de long terme et leur encastrement territorial (social, spatial et institutionnel).

Trois études empiriques montrent ainsi que les modalités de formation et de partage des coûts des services sont au moins aussi déterminantes que les volumes d'investissements à mobiliser, qu'elles évoluent dans le temps, et que l'incertitude génère des coûts supplémentaires souvent ignorés. À défaut de prendre en compte ces éléments, les partenariats et équilibres politico-économiques pour la desserte en services essentiels restent fragiles et peu soutenables financièrement.

MESSAGES CLÉS

- Le principe du recouvrement total des coûts par les tarifs est illusoire : si des tarifs progressifs permettent des péréquations entre usagers et assurent l'exploitation des réseaux, les investissements proviennent de préfinancements extérieurs, qui diluent dans le temps la charge des coûts.
- Au-delà du statut public ou privé de l'opérateur de services et des montants d'investissements à mobiliser, la gouvernance du secteur et les modalités de gestion des opérateurs sont décisives pour assurer l'efficacité du secteur, voire identifier des gisements de ressources.
- Les conditions institutionnelles et sociales d'un territoire, le caractère informel de l'urbanisation et de la gouvernance locale engendrent des surcoûts qui, à défaut d'être pris en compte, obèrent l'équilibre complet et de long terme du financement.
- Des études empiriques sur les composantes de ces coûts permettraient de mieux anticiper les besoins réels sur le long terme, et d'intégrer les externalités territoriales dans les plans de financement.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

1. LE SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE URBAINE AU NIGER¹

À la suite d'une réforme du secteur de l'eau en 1996, le Niger initie un programme d'investissement avec l'appui des bailleurs pour améliorer la performance technique et financière du service. Sont créées une entreprise publique en charge des infrastructures et une entité privée sous contrat d'affermage pour exploiter le réseau. La distinction entre exploitation par le fermier et financement des infrastructures par les bailleurs permet de différer les coûts d'investissement dans le temps, libère de l'impératif du recouvrement total par les tarifs, et minimise les risques pour le fermier en faisant primer la rémunération de l'exploitation sur celle du patrimoine public.

Entre 2001 et 2008, l'objectif initial d'autonomie financière est loin d'être atteint : 57 % des ressources proviennent des usagers (tarifs et frais de connexion), 41 % de dons et prêts internationaux, le reste est assuré par le fermier. Au-delà d'exonérations fiscales, l'État ne contribue pas aux investissements et ne participe qu'en tant qu'intermédiaire, en rétrocédant les prêts concessionnels des bailleurs à la société publique. La répartition des coûts suit une logique de péréquation : les tarifs progressifs font davantage peser le coût sur les gros consommateurs, et l'application de la même grille tarifaire dans tout le pays signifie que la capitale subventionne de fait les petits centres urbains. En revanche, les arriérés de paiement des administrations, censées être largement contributrices, génèrent plutôt un manque à gagner.

Par ailleurs, près d'un tiers des investissements sont des prêts des bailleurs ; la concessionnalité permet certes de baisser leur coût de 40 % par rapport au marché, mais ils sont censés à terme être remboursés par l'État. Les choix contractuels et tarifaires illustrent là des décisions politiques quant à la répartition des risques entre acteurs et temporalités. D'une part, les tarifs sont contraints par la faible capacité à payer des populations et le secteur reste dépendant d'appuis extérieurs ; d'autre part, financer les investissements n'équivaut pas à supporter les coûts finaux. Le plan de financement initial ne garantit d'ailleurs pas non plus un équilibre durable permettant d'étendre le réseau pour rattraper l'urbanisation.

1. Dupont, V. (2010). *Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger* (Focales No. 4). Paris : Agence française de développement. <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Focales/04-Focales.pdf>.

2. LA SOCIÉTÉ DES EAUX DE VIENTIANE (LAOS)²

En 2000, un programme de l'AFD vient appuyer l'opérateur public des eaux de Vientiane. Si le réseau est progressivement étendu, la société a des difficultés de gestion interne qui conduisent à la mise en place d'une assistance technique en 2009.

On retrouve à Vientiane la distinction entre une exploitation du réseau financée par les tarifs, autrement dit les usagers (50-60 % du coût), et des investissements en infrastructures apportés par des transferts internationaux (40-50 %). La contribution de l'État, par le biais de mécanismes fiscaux, s'avère quasi nulle. Cette modalité de financement implique que même si chaque opération d'extension est financièrement viable, l'équilibre financier global sur le long terme repose sur une dépendance du secteur aux financements internationaux, et ne permet pas de prendre en charge la maintenance du réseau. La compagnie, financée par les capitaux publics et le tarif, n'a pas développé de ressources endogènes.

Bien qu'il existe un plan d'investissement national pour l'eau, sa logique technico-gestionnaire et l'absence d'une stratégie politique – en termes de péréquation entre usagers ou de répartition des risques entre acteurs – laissent la place à des compromis sociopolitiques instables, défavorables à la soutenabilité financière. Les effets de règles formelles et informelles de gouvernance – économie politique locale, inertie institutionnelle, alliances sociopolitiques, clientélisme et conservatisme professionnel – obèrent l'amélioration de la performance du secteur et du fonctionnement de l'opérateur. Ce cas illustre qu'au-delà de l'équilibre comptable entre besoins de financement et mobilisation des investissements, les logiques institutionnelles, fonctionnement interne à l'opérateur d'une part et priorités politiques d'autre part, priment dans les choix stratégiques pour le secteur.

3. LA LYONNAISE DES EAUX DE CASABLANCA (MAROC)³

Depuis 1997, un contrat de gestion déléguée charge l'entreprise privée LYDEC de la desserte en eau, assainissement et électricité à Casablanca.

2. Leménager, M. & Naulet, F. (2015). *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 (Laos)* (Études et travaux en ligne No. 44). Nogent-sur-Marne : Gret. http://www.gret.org/wp-content/uploads/Couv_doc_rassemblement%20C3%A99s.pdf

3. De Miras, C., Iraki, A. & Toutain, O. (2012). *Capitalisation du Projet INDH-INMAE de LYDEC (Période 2005-2010)*. IRD, Iddri, Institut national d'aménagement et d'urbanisme.

En 2005, ce contrat est amendé pour s'adosser à l'Initiative nationale de développement humain du Maroc et développer un volet pour raccorder les quartiers non réglementaires.

Le projet initial devait être financé à 50 % par les tarifs, 25 % par des structures paraétatiques, et 25 % par des transferts nationaux et internationaux. Mais le caractère elliptique de l'accord, l'engagement virtuel des partenaires, le plafonnement des tarifs, l'augmentation des objectifs confiés au délégataire amènent en 2010 à un budget déficitaire à plus de 55 %. Pour le combler, LYDEC mobilise un fonds de travaux, dispositif alimenté par les frais de raccordement initial et destiné à financer les infrastructures. Cette fluidité du montage financier permet d'améliorer la desserte, mais cette solution n'étant qu'un préfinancement, elle reporte le coût des investissements sur les recettes futures. L'équilibre global repose aussi sur la péréquation entre services, puisque la distribution d'électricité, amenant plus de liquidités, contribue au financement de l'assainissement.

Mais l'étude révèle surtout que la conduite des opérations sur le terrain entraîne des surcoûts de l'ordre de 25 % par rapport au plan de financement *ex ante*. Délais administratifs, sous-estimation des besoins, recherche de financement et redimensionnement des opérations entraînent pour l'opérateur des coûts de transaction et de coordination. L'informalité de l'urbanisation, le mitage urbain et l'absence d'une trame viaire rendent complexes les interventions, obligeant à négocier avec les propriétaires fonciers. Sur le terrain, l'opérateur crée une équipe d'intermédiation pour développer une intervention sociale et des facilités commerciales à destination des populations d'un côté et pour négocier et proposer des solutions institutionnelles aux autorités publiques de l'autre. Les conditions territoriales exogènes font par conséquent augmenter le coût total effectif de la fourniture des services, au-delà des prévisions contractuelles.

4. LEÇONS POUR FINANCER DURABLEMENT LES SERVICES ESSENTIELS

Si la mobilisation de ressources additionnelles et d'investissements initiaux est cruciale, ces études montrent que les modalités de répartition des coûts, et les coûts sous-estimés de gestion, de transaction et d'opération sont au moins aussi déterminants pour financer durablement ces services.

« D'autres payent l'eau » : péréquations et report de la charge des coûts

Le recouvrement des coûts de l'eau par un équilibre stabilisé interne au secteur semble illusoire dans ces villes en développement. D'une part, les

tarifs sont contraints par la faible capacité à payer des populations, les taxes par le peu de collecte des impôts, et les transferts par la faiblesse des investissements publics, ce qui laisse une place prépondérante aux bailleurs internationaux. D'autre part, les choix politiques et les conditions territoriales rendent ces équilibres instables et requièrent d'ajuster constamment les montages financiers.

Plus particulièrement, l'exploitation du réseau peut être relativement assurée par la tarification, sous condition que la grille tarifaire et para-tarifaire permette des péréquations entre territoires, usagers et secteurs. Les investissements pour les infrastructures quant à eux restent lourds et dépendent d'appuis extérieurs (aide publique au développement) ou de l'État. Au-delà de la question de la dépendance, ces transferts cachent le fait que les prêts – aussi concessionnels soient-ils – ou les partenariats public-privé ne sont qu'un report des coûts vers les futurs contribuables ou usagers. Dans l'ensemble, la faible contribution des pouvoirs publics est problématique car le revenu fiscal qu'ils peuvent retirer des opérations de raccordement peut même s'avérer positif sur le long terme.

Analyser les structures de coûts sur le long terme, et leur répartition entre l'État, les usagers et les bailleurs confirme que les transferts, nationaux ou internationaux, sont nécessaires pour les investissements. Au vu des besoins existants, des taux d'urbanisation et des capacités des pouvoirs publics dans les villes en développement, le calcul *ex ante* d'une combinaison stable idéale des 3T est rendu caduque par les évolutions sociétales. Les ajustements entre tranches tarifaires et dans le temps impliquent de moduler constamment la part des sources de financement, ce qui dépasse l'ingénierie financière pour renvoyer à son acceptation sociale et à des priorités politiques.

Les facteurs endogènes : le gisement de la bonne gouvernance du secteur

La volonté politique, l'urgence sociale et l'influence des bailleurs sont déterminants pour améliorer la desserte, que l'opérateur soit public ou privé. Or la performance technique du service et l'efficacité gestionnaire de l'opérateur dépendent du cadre politico-administratif et des formes contractuelles de délégation du service. Au-delà d'une approche financière et comptable alignant investissements et besoins, les arrangements entre acteurs, la répartition des responsabilités financières, la régulation au quotidien permettent une bonne gouvernance du secteur et donc une efficacité de fonctionnement. À l'inverse, les coûts de transaction et de négociation en cas de gouvernance défaillante pèsent de manière invisible, mais durable sur le financement.

Par ailleurs, plutôt que selon un modèle économique général d'offre de services, il apparaît que les investissements dépendent d'une succession de projets isolés. Si chaque projet est équilibré en soi, cet éclatement ne permet de couvrir ni les coûts transversaux d'exploitation globale du réseau, ni les coûts de négociation liés à la recherche de fonds, ni les coûts de conception de projets en prise avec l'urbanisation. En l'occurrence, l'analyse empirique révèle des coûts connexes qui ne sont pas, jusqu'à maintenant, intégrés dans le modèle des 3T. Ce déficit de gouvernance coûte à l'opérateur qui se retrouve en position à la fois de dépendance et de pivot dans la coordination des parties prenantes.

Enfin, la gestion efficace des ressources effectivement disponibles suppose une réforme de l'opérateur orientée vers la performance technique et gestionnaire. Si cette gestion efficace est souvent requise lorsqu'il s'agit de ressources extérieures telles que les prêts des bailleurs ou les investissements privés, elle l'est moins lorsqu'il s'agit de ressources domestiques (subventions étatiques, produit des tarifs, etc.). Ainsi, l'assistance technique aux opérateurs de services en tant que telle, quel que soit le schéma de financement, est clé pour garantir la soutenabilité du financement. Mais la prise en compte des économies politiques locales dans le renforcement de compétences est néanmoins délicate à intégrer et évaluer pour les bailleurs.

Surcoûts cachés et externalités : une estimation complétée du coût complet

L'estimation et l'analyse des coûts de long terme de la fourniture des services essentiels ne peut enfin se limiter à l'étude des besoins financiers tels que présentés dans des plans et contrats. En effet, la réalité de l'urbanisation dans les villes en développement impose des contraintes exogènes pour l'intervention qui rendent caduques les prévisions et engagements contractuels. La notion de coût complet vise à intégrer des coûts d'opportunité et d'immobilisation du capital ainsi que les externalités sociales et environnementales dans le calcul. Mais cette même notion omet encore les difficultés de réalisation de travaux et les coûts de transaction qu'elles génèrent dans des environnements urbains et institutionnels instables.

Ces surcoûts, liés aux conditions territoriales irrégulières et institutionnelles instables, à des déficits de coordination et d'information sur les zones d'intervention, aux délais et revirements politiques quant aux missions et programmes de travail, sont largement ignorés. Le coût réel total de l'intervention sur le terrain pour un opérateur n'est prévu ni dans les contrats ni dans les schémas de financement, qui ne laissent pas de place à ce type d'incertitudes et d'ajustements. Et pourtant, ces surcoûts sont de fait pris en charge au sein de la structure, et déséquilibrent davantage un modèle économique soumis à la pression de besoins croissants. L'encastrement sociétal des services urbains, les conditions territoriales de leur déploiement et les modalités institutionnelles de leur gouvernance génèrent des coûts réels trop souvent ignorés.

Révéler ces surcoûts permettrait de les prévoir dans les schémas de financement, et d'identifier de potentiels gisements de ressources en améliorant les conditions de la gouvernance urbaine et de la maîtrise d'ouvrage locale. En sus de la mobilisation nécessaire de ressources additionnelles, la maîtrise des coûts cachés de desserte est une piste à explorer. À terme, cela permettrait également aux autorités publiques et aux bailleurs de concevoir des offres de services essentiels plus en prise avec la réalité, et donc remplissant au mieux les conditions pour assurer soutenabilité, viabilité et durabilité de leur financement. ■

RÉFÉRENCES

- Barbier, C., Giraud, P.N., Ruet, J. & Zérah, M-H. (2007). *L'accès aux services essentiels dans les pays en développement au coeur des politiques urbaines* (Analyses No. 4). Paris : Iddri. <http://www.iddri.org/Publications/L-acces-aux-services-essentiels-dans-les-pays-en-developpement-au-coeur-des-politiques-urbaines>.
- Blanc, A., & Botton, S. (2011). *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement* (Recherches No. 2). Paris: Agence Française de Développement. <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Services-deau-et-secteur-privé-dans-les-pays-en-developpement.pdf>
- OCDE (2009). *De l'eau pour tous. Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*. Paris:OCDE <http://www.oecd.org/fr/env/42363712.pdf>