



Les Jeudi du pS-Eau, n° 14

Organisé en partenariat avec le MAEDI

Le coût réel des services essentiels et son partage – Leçons de 3 villes en développement

Avec :

- Laure Criqui, chercheure Développement urbain international à l'Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales).
- Claude de Miras, économiste, directeur de recherche à l'IRD (Institut de recherche pour le développement).
- Frédéric Naulet, chargé de projets eau potable, assainissement et déchet au Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques).

Animation : M. Christophe Le Jallé, pS-Eau

Jeudi 24 novembre 2016, AFD (Paris)

Introduction

L'AFD rappelle dans son mot d'ouverture que la pérennité des services d'eau et d'assainissement suppose de prendre en compte les coûts de maintenance et du service. A cet égard, il est indiqué que la question du financement réside au cœur des préoccupations de l'AFD.

Analyser les coûts réels des services d'eau potable dans 3 villes (Niamey, Casablanca et Vientiane)

Par Laure Criqui de l'Iddri

❖ Contexte

La pérennité des services d'eau potable suppose de prendre en compte les coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance.

L'enjeu pour les services repose donc sur le recouvrement de ces coûts, tout en assurant un service de qualité, pour tous. Plusieurs approches pour le financement se sont succédées, notamment :

- dans les années 90 : principe de "l'eau paye l'eau" (les usagers supportent l'ensemble des coûts)
- dans les années 2000 : les 3T (tarifs, taxes et transferts) : la charge de financement du service se répartie entre les usagers, les contribuables et les pouvoirs publics/leurs partenaires financiers.

❖ Objectifs

Par la conduite de 3 études empiriques coordonnées par l'Iddri et l'IRD, le but est d'analyser les modalités de financement des services, afin de déterminer leurs coûts réels et de comprendre comment se répartissent ces coûts et de « révéler » de potentiels coûts cachés (par exemple, les frais de gestion, de transaction et d'opération, etc.).

❖ Méthodologie

Trois études de cas ont été réalisées, à Niamey (Niger), Vientiane (Laos) et Casablanca (Maroc) afin de supporter l'analyse. Ces études ont mobilisé des chercheurs (Iddri ; IRD), des bailleurs (AFD), des opérateurs publics et privés (SEEN ; Lydec, opérateur public des eaux de Vientiane), une ONG (Gret).

Les travaux développés ont permis de collecter des données de terrain dans les trois contextes d'étude. Néanmoins, la collecte des données s'est révélée complexe : méfiance des opérateurs pour partager des données "sensibles"; absence de données liées au suivi, car si les opérateurs réfléchissent en termes d'obligation de résultats, selon un budget prévisionnel, il est rare qu'ils prennent le temps de l'analyse ex-post.

❖ Hypothèses

La répartition entre les sources de financement (usagers, contribuables, pouvoirs publics) se fait :

- par un arbitrage politique
- un ajustement au cours du temps

❖ Résultats

Niamey :

- Distinction entre l'exploitation privée (assurée par la SEEN en contrat d'affermage) et le financement public des infrastructures (assuré par la SPEN, entreprise publique). Cela induit une certaine répartition des coûts :
 - les coûts d'exploitation et de maintenance sont progressivement couverts par les tarifs ;
 - les coûts d'investissement sont pris en charge par les partenaires, via des dons et des prêts (ces coûts sont donc différés dans le temps, puisque l'Etat du Niger devra rembourser ces investissements)
- Système de péréquation : le tarif progressif au volume fait peser les coûts sur les gros consommateurs; l'application de la même grille tarifaire dans l'ensemble du pays implique que les grands centres excédentaires subventionnent de fait les petits centres moins rentables

Laos :

- Gouvernance : le contexte social et politique (informalité, inertie administrative, clientélisme, alliances politiques, etc.) impacte la santé financière des services.

Maroc :

- Encastrement territorial : certains choix politiques et conditions territoriales rendent l'équilibre financier du service instable et supposent un ajustement constant de la part de l'opérateur.
- Coûts complets : une série d'éléments perturbateurs entraîne des coûts cachés (ou surcoûts) qui n'ont pas pu être anticipés.

Zoom sur les « Coûts complets »

La notion de coût complet recouvre l'ensemble des 3 types de coûts suivants :

- coûts d'opportunité : les acteurs choisissent d'investir sur un quartier/un type d'infrastructure alors qu'il serait plus opportun d'investir ailleurs ou pour faire autre chose ;
- coûts de transaction/négociation : les négociations (lors de la passation d'un contrat de partenariat public-privé par exemple) engendrent des coûts pour les deux partis qui ne sont pas intégrés dans le contrat ;
- coûts liés aux externalités sociales et environnementales.

Il est difficile d'évaluer avec exactitude ces coûts, mais cette notion a l'intérêt de mettre en lumière leur existence.

❖ Résultats transversaux

- Une question qui relève de la gouvernance : l'équilibre et la durabilité du financement du service n'est pas uniquement le résultat d'une bonne gestion comptable. Elle dépend des choix politiques, de la gouvernance locale, et de son acceptabilité sociale.
- Une question d'échelle d'analyse : une extension de réseau peut être financièrement viable à l'échelle d'un quartier mais l'équilibre financier peut être remis en question si l'on regarde à l'échelle de la ville.
- Notion de coûts cachés : au-delà des coûts d'investissement, d'exploitation, de maintenance, il existe des coûts cachés, qu'il est difficile d'anticiper et nécessitent un ajustement.

Plus d'informations : [étude de Laure Criqui et Claude de Miras](#)

Cas de l'entreprise Lydec à Casablanca (Maroc)

Par Claude de Miras de l'IRD

L'entreprise privée Lydec (filiale marocaine du groupe Suez Environnement) est impliquée depuis 2005, dans un projet de raccordement de 80 000 ménages dans les quartiers précaires de Casablanca (concerne 20% de la population de la ville). Ce projet est impulsé par le gouvernement marocain, dans le cadre de l'Initiative nationale de développement humain du Maroc (INDHM).

❖ Des imprévus dans la mise en œuvre source de surcoûts

Ce projet a été monté rapidement sans véritable concertation des partenaires. Il était initialement prévu que ces raccordements soient financés par les 3T, en mobilisant notamment les structures paraétatiques pour la partie Taxes (dont le Fonds Solidarité Habitat) mais ces engagements n'ont pas été suivis des faits. Lydec a dû mobiliser d'autres financements dont les Fonds de travaux (dispositif alimenté par les frais de raccordement et destiné à financer de nouvelles infrastructures).

Les moyens mobilisés sont beaucoup plus faibles que ceux qui étaient initialement prévus (5 fois inférieurs aux besoins).

Par ailleurs, la planification des investissements aurait dû se faire sur la base du schéma d'aménagement d'urbanisme (SDAU) pour identifier les besoins d'investissement. L'informalité de l'urbanisation (phénomènes dérogatoires, passe-droits, etc.) rend complexe l'intervention de l'opérateur et génère des surcoûts (cas typique d'un coût d'opportunité : si les investissements avaient respecté les termes du SDAU, ils n'auraient pas été si coûteux).

L'opérateur a également rencontré des difficultés lors de l'identification des bénéficiaires des raccordements. Certaines conditions de raccordement étaient requises pour les bénéficiaires, dont la possession d'un acte de propriété, pas toujours aisé à obtenir au Maroc et à plus forte raison dans les quartiers précaires. Il a fallu que l'opérateur négocie avec les propriétaires fonciers pour trouver des solutions. De plus, le choix des quartiers à raccorder a fait l'objet de discussions entre les Maires (plutôt favorables aux diverses demandes, pour des raisons électoralistes) et le Wali Gouverneur, (moins favorables pour des raisons financières). Il a fallu que l'opérateur innove pour faciliter ces discussions institutionnelles : présentation tous les mois au Wali des avancées du programme et des contraintes rencontrées. A chaque réunion, les procès-verbaux sont signés pour ne pas remettre en cause les décisions, etc. Tout cela a également représenté un coût de transaction évalué à 26% du budget total du programme, alors qu'il était initialement prévu à 10%.

❖ Conclusions

Cette étude de cas montre toute la difficulté de passer de la politique publique (l'INDH) à l'action publique territoriale (sa mise en œuvre concrète). La gestion des services d'eau est « encadrée » dans un contexte politique, social, territorial complexe qu'il faut prendre en compte.

Le programme devait se dérouler de 2005 à 2009, mais il est toujours en cours. Le temps est aussi une variable d'ajustement pour différer les investissements.

Le programme a tout de même généré des externalités positives : le savoir de l'opérateur (en termes notamment d'intermédiation sociale, institutionnelle) peut inspirer les acteurs locaux.

Echanges

Clarification sur la notion d'échelles d'analyse ?

A l'échelle opérationnelle du quartier, on ne perçoit que les coûts spécifiquement liés au raccordement. Si l'on passe à l'échelle de la ville, on voit que ces raccordements supposent d'autres investissements complémentaires pour en faciliter la mise en œuvre : du fait de la topographie de la ville, il faut installer des compresseurs, des châteaux d'eau, etc.)

Distinction entre quartiers précaires/bidonvilles ?

Dans les quartiers précaires, les populations ont un peu de moyens, elles peuvent épargner. Leur installation dans ces quartiers n'est pas remise en cause comme c'est le cas dans les bidonvilles. Le

choix est donc de les raccorder aux réseaux (même si cela suppose des aménagements) plutôt que de raser les habitations.

Il y a une imbrication entre les quartiers "précaires" et les "bidonvilles" et le classement dans l'une ou l'autre des catégories se fait surtout sous l'effet de la pression sociale.

Des coûts liés à la corruption ?

On a pu observer des cas de "petite corruption", par exemple au moment de l'établissement des listes des bénéficiaires, certains usagers ont payé le Caïd, pour pouvoir être raccordés en bénéficiant de la subvention prévue dans le programme.

Pour ce qui est des cas de corruption dans la passation de marchés publics, Casablanca doit être dans la moyenne générale. Il faut noter que l'opérateur est surveillé par la Cour des Comptes. Il y a eu d'ailleurs un renouvellement des équipes en 2005, suite à un rapport défavorable.

Quelle composition dans les 26% de surcoûts estimés ?

Ces coûts ont été estimés sur la base des données de la comptabilité analytique. Ils ont été engendrés par les retards pris lors de l'exécution des travaux, etc.

La Direction générale des Collectivités locales a été sensibilisée sur ces coûts de mauvaise gouvernance (négligence, intérêts politiques, etc.).

Des sources alternatives d'approvisionnement en eau dans ces quartiers ?

Il existait des bornes fontaines dans ces quartiers mais les Wallis, en concertation avec l'opérateur, ont choisi de les fermer progressivement. En effet, les factures d'eau au niveau de ces bornes sont rarement payées, ce qui fragilise l'équilibre financier du service. Certaines sont tout de même conservées pour des raisons de sociabilité.

L'opérateur fait-il de la marge ?

Cela n'entrait pas vraiment dans l'objet de l'étude, mais a priori, oui. Lydec est cotée en bourse. Mais ce n'est pas le contrat le plus lucratif. C'est surtout un enjeu politique : le contrat de délégation de service public a été signé pour 30 ans (jusqu'en 2027) suite à des négociations entre le roi Hassan II et le président Jacques Chirac.

Cas de la société des eaux de Vientiane (Laos)

Par Frédéric Naulet du Gret

En 2000, un programme de l'AFD est venu appuyer l'opérateur public des eaux de Vientiane. Le Gret a été recruté dans le cadre d'un contrat d'assistance technique. Le programme prévoit ainsi :

- l'extension du réseau d'eau potable à Vientiane : la conduite des travaux n'a pas présenté de difficultés majeures ;
- l'accompagnement de l'opérateur public dans un processus de restructuration pour améliorer sa performance : cet aspect a été beaucoup plus complexe à traiter et les équipes du Gret se sont confrontées à des résistances et des pesanteurs.

❖ Une analyse financière... mais pas seulement

L'objectif de cette restructuration était de se rapprocher de l'équation financière suivante : les coûts induits par la production du service (investissement, fonctionnement, externalités) doivent être pris en charge par le tarif.

Le recouvrement complet par le tarif suppose d'analyser des données économiques mais pas seulement. Cela a nécessité une analyse institutionnelle, politique, etc. pour comprendre les jeux d'acteurs en présence (le ministère, l'opérateur, les partenaires techniques et financiers, les opérateurs privés, les usagers, etc.), analyser la culture administrative à l'origine d'une certaine pesanteur et résistance au changement.

❖ Résultats

- L'étude a identifié l'existence de coûts cachés mais il a été difficile de les quantifier. Cette quantification des coûts ne consiste pas en une simple mesure des coûts. Elle suppose de donner une valeur à certains dommages/bienfaits. Cela nécessite également de se référer à certaines conventions socio-économiques que le Gret ne maîtrise pas suffisamment.
- 60% des coûts sont couverts par les usagers. Les 40% restants sont apportés par les transferts internationaux. Ils représentent les coûts liés à l'extension des réseaux et leur renouvellement. Globalement, le tarif permet donc de couvrir les frais d'exploitation du réseau, mais parfois au détriment de la qualité du service délivré.
- La tarification est progressive et fonctionne par tranche volumétrique. Il y a également une différenciation selon la nature de l'utilisateur (industriels, administration, etc.). Le mécanisme de péréquation a été initialement pensé pour que les industriels contribuent plus fortement aux coûts du service, au bénéfice des usagers. Cependant, certains cafouillages techniques dans l'élaboration de la grille tarifaire, ont renversé l'équilibre au bénéfice des industriels. Ces cafouillages, n'étaient pas totalement dénoués d'une volonté politique...
- Certains acteurs privés prêtent de l'argent à taux « bonifiés » pour couvrir les investissements mais cela suppose des contreparties, sous formes de cessions de terrains fonciers.
- A Vientiane, la classe sociale moyenne citadine a globalement accès à l'eau. Elle n'a aucun intérêt à ce que le réseau s'étende et que le tarif augmente. Elle a par ailleurs, des connexions avec le parti politique et joue donc de son influence pour résister contre l'évolution du système en faveur des populations rurales, plus défavorisées.

❖ Conclusion

Les notions de gouvernance et de contrat social sont essentielles à aborder en vue d'analyser et de faire évoluer les modes de financement.

Plus d'informations : [étude de Frédéric Naulet et Martin Leménager \(2016\)](#); [étude de Frédéric Naulet \(2016\)](#)

Echanges

Fourniture du service assez différent entre Laos/Cambodge (cf. travaux de Clément Frenoux sur le Cambodge) ?

Au Cambodge, de nombreux petits opérateurs privés interviennent dans la distribution de l'eau potable. Le Gret avait souhaité reproduire cela au Laos, mais cela n'a pas pu se faire, car il n'y a pas le même tissu de petites entreprises. Cette différence, s'explique en partie par l'histoire de ces deux pays. A la chute du régime Khmer au Cambodge, il a fallu reconstruire le pays. Les populations, traumatisées par les atrocités du régime ne pouvaient plus faire confiance à l'Etat et se sont débrouillées seules. Le rapport à l'Etat et à la notion de service public est particulier au Cambodge et il est bien différent de celui que nous avons, ici, en France. Néanmoins, il y a un cadre de régulation qui se met en place peu à peu.

Des sources alternatives d'approvisionnement en eau ?

Les populations ne sont pas forcément intéressées par des bornes fontaines. Les pluies sont abondantes et il existe des systèmes de récupération des eaux de pluie, il n'y a pas de problèmes de disponibilité de la ressource. Si elles acceptent de payer pour un service, ce n'est pas tant pour avoir une eau de qualité que pour avoir un accès de proximité et en quantité. Les branchements domiciliaires constituent largement la norme en matière d'accès.

Prise en compte de l'impact du changement climatique par l'opérateur ?

Non. L'Etat commence à prendre conscience des problèmes – le Laos est marqué par des phénomènes pluvieux de plus en plus imprévisibles. L'opérateur est par contre sensible aux questions relatives à la gestion des eaux transfrontalières, pour être certain d'avoir suffisamment d'eau dans le Mékong où il capte l'eau qu'il distribue.

Eléments de synthèse

❖ Rôle des opérateurs du service

En dehors du débat sur la privatisation, qu'il soit public/privé les opérateurs sont des acteurs pivots dans la gouvernance, dans la fabrication de la ville (délivrance du service, responsable de sa qualité).

❖ Sortir de la vision technicienne

A travers ces études, on voit que la vision technicienne ne suffit plus pour assurer la performance des services. Les réseaux sont encastrés dans un territoire, avec de nombreux acteurs impliqués. Il est important d'analyser cela, de voir comment ces acteurs peuvent travailler ensemble.

❖ Faciliter le dialogue entre chercheurs et opérateurs

Les praticiens du développement n'ont pas toujours les outils pour analyser les territoires sur lesquels ils interviennent. Les chercheurs n'ont pas toujours accès aux données et sont parfois

éloignés des questions opérationnelles. Ce programme d'étude a été un travail fructueux pour tous.

Les résultats du programme de recherche ont été intégrés dans l'approche actuelle du Gret pour accompagner l'opérateur.

La solidarité n'est pas un vain mot et elle prend tout son sens dans l'analyse des coûts du service.