



Études et Travaux

en ligne n° 44



Martin Leménager, Frédéric Naulet
Sous la coordination de Claude de Miras

Financer les services essentiels des villes du Sud : quelle équation socio-politique ?

Partage du coût global de long terme du service d'eau potable de Vientiane (Laos)

LES ÉDITIONS DU GRET



Référence du document : LEMÉNAGER Martin, NAULET Frédéric, *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)*, Étude et travaux en ligne n°44, Nogent-sur-Marne, Gret, décembre 2015, 128 p.

Auteurs :

Martin LEMÉNAGER (AFD) est ingénieur pluridisciplinaire avec une formation complémentaire en gestion de l'eau. Il a commencé sa carrière en France en tant que responsable technique d'agence départementale chez un délégataire de services. Avec le Gret, il a ensuite occupé des fonctions de responsable de projets et d'assistant technique au Laos. En 2012, il a rejoint l'Agence française de développement en tant que chef de projets dans la division Eau et assainissement.

Frédéric NAULET (Gret) est ingénieur en sciences de l'environnement et titulaire d'un Master en économie du développement. Depuis treize ans, il s'intéresse aux problématiques d'eau potable et d'assainissement dans les pays du Sud. Après six années passées au Cambodge, puis au Laos, comme responsable de projets, il a rejoint le siège du Gret en France où il occupe depuis 2010 le poste de responsable de programme Eau, assainissement et gestion des déchets.

Relecteurs : François Enten, Alicia Tsitsikalis, Thibaut Le Loc'h, Arnaud Vontobel

Domaines : eau potable, développement urbain

Zone géographique : Laos

Mots-clé : services essentiels, eau potable, villes, gouvernance, économie, Laos, institutions.

Mise en ligne : avril 2016

Maquette intérieure : Marie Camus

Collection Études et travaux en ligne

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants du Gret (rapports de programme de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques, points de débats, etc.)

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret.

www.gret.org/publications

Contact : Éditions du Gret, diffusion@gret.org

Remerciements

Les auteurs remercient vivement Claude de Miras, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), pour la coordination de cette étude.

SYNTHÈSE

Cette étude est consacrée aux questions de gouvernance urbaine au Sud, traitée sous l'angle du financement des services d'eau potable. En s'appuyant sur le cas de la Société des eaux de Vientiane au Laos, elle vise à comprendre comment les transformations urbaines, ainsi que les conditions socio-politiques et institutionnelles locales, influent sur les modalités de financement des services d'eau potable.

Elle propose d'analyser le coût global de long terme du service d'eau et la dynamique historique de son partage entre les différentes parties concernées : usagers, Société des eaux, bailleurs de fonds, entreprises privées, État, municipalité, etc. Elle explore de quelles manières les interactions entre ces acteurs et l'environnement institutionnel dans lequel celles-ci se déploient déterminent l'équilibre économique de la Société des eaux. Pour cela, après une description sommaire du fonctionnement de l'entreprise, l'étude décrit son modèle de financement pour mettre en lumière quelques-uns des ressorts institutionnels et socio-politiques à l'origine des équilibres économiques observés.

Cette étude s'inscrit dans un programme de recherche piloté par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et financé par la fondation de l'Institut pour le développement durable et des relations internationales (IDDRI). Elle a été conduite par le Gret en mobilisant une partie du matériau collecté entre 2009 et 2012 au cours d'une mission d'assistance technique à la Société des eaux de Vientiane, financée par l'Agence française de développement (AFD) et le Syndicat des Eaux d'Île-de-France (Sedif).

Le financement des services d'eau potable urbains est une question aussi cruciale que complexe, renvoyant simultanément à l'impératif d'extension des réseaux dans des contextes de fortes croissances démographiques et urbaines, et à la pérennité d'un patrimoine hydraulique à très haute intensité capitalistique. Depuis les années 1970, les modèles successifs de développement des services d'eau ont montré leurs limites. Les solutions « publiques », positionnant l'État comme investisseur/opérateur, ont été disqualifiées dans les années 1980 en raison de l'inefficacité des modes de gestion et le sous-investissement chronique dans les infrastructures. Les réformes qui ont suivi, faisant la promotion des partenariats « public-privé » dans l'espoir de professionnaliser la gestion des services et attirer des capitaux, n'ont pas tenu leurs promesses en termes de déploiement de l'accès dans les zones non équipées. Aujourd'hui, la « corporatisation » est présentée comme une alternative prometteuse.

Mais, quel que soit le modèle défendu, les perspectives adoptées en termes de financement sont semblables : les questions sont posées sous le prisme de l'évaluation et de la couverture de coûts, approche comptable mettant des « montants » en face de « besoins de financement ». Pourtant, dès lors que l'on souhaite comprendre les stratégies de financement à l'œuvre, et que l'on ambitionne de les faire évoluer, il faut se pencher sur les interactions, nombreuses et inextricables, entre les services et leur environnement économique, institutionnel, juridique et culturel.

La gouvernance centralisée des politiques urbaines au Laos

Le Laos est dirigé depuis quatre décennies par le parti-État d'obédience marxiste-léniniste. Tandis que le pouvoir politique est toujours fermement détenu par le Parti, la page de l'économie socialiste est, quant à elle, tournée depuis longtemps. Au tournant des années 1990, le régime s'est converti au libéralisme économique comme ses voisins chinois et vietnamiens. Le dynamisme économique régional dont profite le pays ne suffit cependant pas à l'émanciper de l'aide internationale, laquelle couvre encore une part importante du budget national. Ainsi, dans le secteur de l'eau, l'essentiel des ressources financières provient des bailleurs de fonds.

Les réformes à l'œuvre dans le secteur de l'eau couvrent un large domaine, allant de la restructuration des entreprises publiques à la promotion de la délégation de service, en passant par le renforcement de la décentralisation et de la régulation. Elles appellent de nouveaux acteurs à intervenir, en particulier le secteur privé. Fortement calquées sur les agendas des institutions financières internationales, ces réformes semblent avoir pour unique horizon l'efficacité et la performance financière des services. Toutefois, les dirigeants laotiens veillent à conserver des marges de manœuvre. L'ouverture du secteur de l'eau au marché est opérée sous contrôle public et le processus de réforme est mené au rythme imposé par les autorités laotiennes, sans trop céder à la pression des organisations internationales.

Le service d'eau potable à Vientiane : une gestion aux performances insuffisantes

À Vientiane, l'approvisionnement en eau est, depuis 1999, confié à une entreprise publique, la Société des eaux de Vientiane (*NamPapa Nakhone Luang* – NPNL). Depuis sa création, l'entreprise est administrée par un conseil composé des représentants de plusieurs ministères. Elle exerce sa mission sous l'autorité de la municipalité et sous le contrôle technique du ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT), qui pilote les gros travaux effectués sur le réseau, décide des choix tarifaires et de la politique d'investissements. Les décisions financières sont soumises à l'approbation du ministère des Finances, destinataire de la plupart des subventions octroyées par les bailleurs et rétrocédées à la NPNL sous forme de prêts concessionnels.

La croissance démographique de Vientiane, et les phénomènes d'urbanisation associés, impactent lourdement le développement des services et des équipements publics structurants. Ainsi, la Société des eaux fait face à de multiples problèmes : pénurie en saison sèche, demande excédant la capacité de production et gestion insuffisante. À partir des années 2000, elle entreprend un programme d'extension des réseaux de distribution d'eau potable et d'amélioration de la gestion : renforcement des capacités de production, réhabilitation des ouvrages, augmentation des capacités de stockage, extension du réseau, etc.

Aujourd'hui, la NPNL dessert environ 500 000 personnes, toutes équipées d'un branchement avec compteur d'eau. Le système est composé de six usines de production d'eau potable, de huit réservoirs, de trois postes de surpression et de 1 350 km de conduites. Le taux de desserte est estimé à 60 % dans la zone de compétence de la société. Son schéma directeur, actualisé en 2013, vise à doubler ses capacités de production et à étendre la zone de desserte du réseau dans la perspective d'atteindre d'ici 2025 une couverture universelle.

Le bilan reste toutefois mitigé. Les performances techniques sont insuffisantes : la desserte, si elle s'est améliorée en valeur absolue, n'a progressé que modérément en valeur relative en partie à cause de la croissance démographique. La continuité de l'approvisionnement en eau n'a pas pu être assurée dans les zones périphériques récemment reliées, tandis que le déficit de production en eau occasionne des restrictions de consommation. Les pertes en eau, qui renseignent sur l'état global du réseau, n'ont quant à elles jamais pu être stabilisées, malgré le renforcement de la détection et des programmes d'entretien. Aucune donnée fiable de qualité de l'eau n'existe. D'autre part, les performances commerciales se sont dégradées ces dernières années, et une enquête de satisfaction a mis en évidence la représentation négative du service par ses usagers. Quant aux résultats financiers, ils sont restés constamment quasi négatifs et la trésorerie est en tension avec les besoins élevés en fonds de roulement, en constante augmentation. Enfin, si l'autonomie financière de la société est satisfaisante, sa rentabilité ne permet pas de supporter l'amortissement et le renouvellement de ses ouvrages.

Un coût global de long terme du service reposant sur les bailleurs et les usagers

Pour la période 2000-2010, l'analyse du coût global¹ de long terme de la NPNL montre que les usagers financent le fonctionnement du service quand les acteurs extérieurs supportent la réalisation des nouveaux investissements. En effet, les flux financiers sont constitués à 80 % par l'aide internationale, sous la forme de transferts, et par les usagers *via* l'instrument de tarification. La majeure partie des fonds internationaux est destinée à la réalisation de nouvelles infrastructures, d'études et d'assistance technique. Les dépenses courantes liées au fonctionnement du service sont couvertes par les revenus issus de la vente de l'eau, et comprennent les coûts de la gestion technique et clientèle, de la gestion administrative et financière, etc. Elles correspondent en grande partie à des charges salariales et de consommables.

¹ Le coût global de long terme du service désigne l'ensemble des frais qu'engendre la fourniture d'un service d'eau à une population donnée, sur un territoire délimité et de manière pérenne.

La contribution réelle de l'État est quasiment nulle. En calculant le coût complet avec la valeur actualisée des immobilisations, il apparaît que la part des bailleurs se monte entre 40 et 50 % du coût complet, ce qui illustre l'importance des infrastructures dans la formation du coût d'un service d'eau. Si la soutenabilité interne sous forme de « projets » semble acquise pour un temps, la capacité de l'entreprise et de ses tutelles à développer de façon endogène le service, en mobilisant les leviers tarifaires et la fiscalité, n'est pas encore à l'ordre du jour. En 2010, la rentabilité de l'entreprise, et donc sa capacité à payer le coût du capital, n'est pas assurée.

Dynamiques socio-politiques et compromis de gouvernance

L'étude fait le constat que, durant la période étudiée, les rapports de force et les interactions entre quatre acteurs institutionnels clés et la NPNL ont abouti à des compromis défavorables à son autonomie financière : le cabinet du Premier ministre, la WASRO², la municipalité de Vientiane et le Parti.

En effet, à partir des années 2000, le gouvernement, sous l'influence des bailleurs, a incité à réformer et à rationaliser la NPNL pour redresser sa situation financière *via* un plan de restructuration et un contrat cadre entre la NPNL, le ministère des Finances et le MTPT. Les effets de ces mesures – telles que les révisions tarifaires – n'ont été qu'éphémères. La WASRO a également encouragé la hausse tarifaire et la réduction des coûts d'exploitation selon des logiques de performance et de rentabilité, étalonnées par des indicateurs de suivi. Toutefois, en partie à cause de la faiblesse de sa légitimité et de ses soutiens politiques, elle a échoué à changer les pratiques de la NPNL.

En revanche, depuis la décentralisation amorcée en 1999, la municipalité de Vientiane a fini par s'imposer comme autorité organisatrice de la NPNL. Grâce à ses alliances avec les acteurs privés, qui pré-financent les travaux d'infrastructures en échange d'octrois de concession et du versement de rentes foncières, elle parvient à pallier ses insuffisances financières. Aussi, pour des raisons de maintien de l'ordre social, la municipalité refuse les augmentations tarifaires, très impopulaires auprès de la classe moyenne citadine. Quant aux dirigeants du Parti, leur politique clientéliste et leur interventionnisme sur la NPNL – ingérences sur les orientations des travaux et sur la passation de marché auprès d'entreprises « amies » du Parti, gestion des ressources humaines, etc. – impactent le niveau et la structure des coûts de cette dernière. Les termes des contrats signés entre les entreprises privées régionales et des banques, qui pré-financent les infrastructures ou assurent la vente de l'eau, fixent ainsi des temps très courts de réalisation et sans conditionnalité de gouvernance. À noter également que les utilisateurs industriels du service d'eau peuvent se constituer en groupes de pression pour influencer la politique d'extension du réseau de la NPNL.

Enfin, le climat de suspicion réciproque entretenu entre les autorités laotiennes et les bailleurs de fonds étrangers a fini par empêcher l'application effective et durable des agendas des réformes fixés par ces derniers.

2 La *Water Supply Regulatory* (WASRO) est l'autorité de régulation sectorielle.

La NPNL agit donc sous contrainte, composant avec les intérêts multiples et souvent contradictoires de ces acteurs. Pour les principaux bailleurs et la WASRO, elle doit être financièrement viable et donc équilibrer ses dépenses et ses revenus selon les normes de l'ingénierie financière. Pour les autorités de Vientiane, les usagers et les représentants du Parti, elle doit privilégier l'extension du réseau et l'accroissement des capacités de production : la question tarifaire et le recouvrement des coûts leur sont secondaires. La NPNL doit donc trouver les moyens financiers pour réaliser rapidement les infrastructures, quitte à solliciter les apports privés en sus des financements des bailleurs de fonds. Les objectifs d'équilibre financier et de solvabilité sont donc subordonnés aux nécessités de production. Enfin, les finalités et les décisions stratégiques de la NPNL sont régies, à des degrés divers, par les institutions qui l'enveloppent. Ses comportements économiques dépendent des opportunités et des contraintes que véhicule l'architecture institutionnelle dans laquelle elle est insérée.

Si cet aperçu de la gouvernance du service d'eau potable à Vientiane donne à voir des configurations « public-privé » très hétérodoxes et porteuses d'ambiguïtés et de risques, il invite toutefois les acteurs de l'aide à réinterroger les stratégies de réforme en se penchant sur les modalités de collaboration entre ces acteurs et sur les mécanismes de valorisation de la rente foncière urbaine.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
Financer les services essentiels dans les villes du sud : Quels enjeux ?.....	13
<i>Mise en perspective par les travaux académiques</i>	<i>15</i>
<i>Vientiane et son service d'eau potable</i>	<i>16</i>
<i>Problématique, méthode et organisation du document</i>	<i>17</i>
PREMIÈRE PARTIE	21
La Société des eaux de Vientiane et son environnement	21
<i>Le Laos, un développement sous leadership du Parti</i>	<i>21</i>
<i>Vientiane, une ville en expansion</i>	<i>27</i>
<i>L'accès à l'eau potable dans les villes laotiennes.....</i>	<i>32</i>
<i>La Société des eaux de Vientiane : NamPapa Nakhone Luang (NPNL).....</i>	<i>37</i>
DEUXIÈME PARTIE.....	51
Reconstitution du coût global de long terme du service	51
<i>Quelques considérations méthodologiques</i>	<i>51</i>
<i>Décomposition du coût du service.....</i>	<i>56</i>
<i>Répartition des coûts entre acteurs.....</i>	<i>63</i>
<i>Synthèse</i>	<i>75</i>
TROISIÈME PARTIE.....	81
Dynamiques sociopolitiques et compromis de gouvernance	81
<i>Détour vers la problématique et le cadre d'analyse</i>	<i>81</i>
<i>La NPNL au sein de l'arène socio politique.....</i>	<i>82</i>
<i>Le poids et la dynamique des institutions.....</i>	<i>96</i>
CONCLUSION.....	105
<i>Retour sur les objectifs, les hypothèses et les principaux résultats.....</i>	<i>105</i>
<i>Quels enseignements en termes de stratégie de réforme ?.....</i>	<i>106</i>
<i>Limites et approfondissements des analyses.....</i>	<i>108</i>
TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX	109
SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES	113

ANNEXE 1	117
Aide publique au développement dans le secteur de l'eau et assainissement (hors Vientiane)	117
ANNEXE 2	119
Organigramme de la Société des eaux de la capitale de Vientiane (2010)	119
ANNEXE 3	121
Interventions des bailleurs de fonds	121
ANNEXE 4	123
Croissance des principaux postes de coût de la NPNL	123
ANNEXE 5	125
Évolution du prix et coût moyens de la NPNL	125
ANNEXE 6	127
Comparaison des programmes d'investissement	127

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
ASEAN	<i>Association of South East Asia Nation</i> – Association des Nations de l’Asie du Sud-Est
BAsD	Banque Asiatique de Développement
BPO	<i>Business Promotion Office</i> – Bureau de réforme des entreprises publiques
DEP	Division de l’Eau Potable (DHUP/MTPT)
DHUP-DHPU	<i>Department of Public World and Transport</i> – Département de l’Habitat et de la Planification urbaine
DPI	<i>Department of Planning and Investment</i> – Département du Plan et de l’Investissement (niveau provincial)
DPWT-DTPT	<i>Department of Public Works and Transport</i> – Département des Travaux publics et des Transports (niveau provincial)
IDH	Indice de Développement Humain
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
JMP	<i>Joint Monitoring Program</i> (UNICEF & OMS)
Kip	Monnaie officielle du Laos
KOICA	<i>(South) Korean International Cooperation Agency</i>
MADEVIE	Maîtrise de la Gestion et Développement de l’accès à l’Eau de Vientiane
MineFI	<i>Ministry of Finances</i> – Ministère des Finances
MoFA	<i>Ministry of Foreign Affairs</i> – Ministère des Affaires étrangères
MONRE	<i>Ministry of Natural Resources en Environment</i> – Ministère des Ressources naturelles et de l’Environnement
MPI	<i>Ministry of Planning and Investment</i> – Ministère du Plan et de l’Investissement
MPWT-MTPT	<i>Ministry of Public Works and Transport</i> – Ministère des Travaux publics et des Transports
NPNL	<i>NamPapa Nakhone Luang</i> – Société des eaux de la capitale de Vientiane
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement

WSRC	<i>Water Supply Regulatory Committee</i> – Comité de régulation de l'eau potable
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PNP	<i>Provincial Nam Papa</i> – Entreprises publiques provinciales d'alimentation en eau potable
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PPA/USD PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PRPL	Parti Révolutionnaire Populaire Lao
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Île-de-France
UDAA	<i>Urban Development and Administration Authority</i>
VUDAA	<i>Vientiane Urban Development and Administration Authority</i>
WASA	<i>Water Supply Authority</i> – Agence de régulation de l'eau potable entre 1999 et 2008, devenue WASRO <i>Water Supply Regulatory Office</i>
WSSIP	<i>Water Supply Sector Investment Plan</i> – Plan d'investissement pour l'eau potable.

INTRODUCTION

Financer les services essentiels dans les villes du Sud : quels enjeux ?

Il est désormais admis que le développement des services urbains en réseau que sont l'eau potable, l'assainissement ou encore la gestion des déchets, exige des politiques publiques adaptées aux conditions sociales et économiques des territoires dans lesquels ils se déploient. Il est reconnu que ces politiques s'accordent d'autant mieux aux réalités locales qu'elles résultent de processus de concertation attentifs à la diversité des intérêts en jeu, et qu'elles favorisent l'émergence de compromis entre différentes manières de penser les services et leur développement. Mais s'il est acquis que ces politiques gagnent à être élaborées dans la concertation, il faut rappeler que leur mise en œuvre suppose d'importantes ressources financières.

La problématique du financement des services est une question cruciale, au cœur des grands défis que doit relever le secteur. L'enjeu à l'échelle mondiale est de taille, puisqu'il s'agit de permettre à un nombre croissant de personnes d'accéder à ces services tout en répondant à l'impératif de pérennisation du « patrimoine infrastructurel ». L'atteinte d'un tel objectif est une gageure pour de nombreuses villes du Sud, confrontées depuis plusieurs décennies à des dynamiques d'urbanisation incontrôlées à l'origine de multiples dysfonctionnements (étalement urbain, fragmentation sociale, pressions sur l'environnement, etc.), avec d'importantes répercussions financières. Ainsi, face à la croissance démographique et aux transformations de grande ampleur dont elles font l'objet, les villes doivent consacrer des moyens accrus à l'extension de leurs infrastructures et à leur entretien afin de maintenir leur intégrité.

Il faut d'autre part souligner l'intensité capitalistique inhérente aux services essentiels qui desservent les sociétés urbaines. Approvisionner des ménages en eau potable, assainir les eaux usées de la collectivité ou traiter les déchets d'une ville impliquent des techniques et des ouvrages plus ou moins complexes qui nécessitent de lourds investissements, pour la plupart fixes, et dont l'amortissement ne se réalise qu'à long terme. Dans le secteur de l'eau potable par exemple, on estime que l'investissement représente entre 60 % et 70 % des coûts totaux. De plus, ces infrastructures coûteuses se distinguent par le fait qu'il est généralement impossible de les réaffecter à une activité autre que celle pour laquelle elles ont été réalisées : stations de traitement, réseaux enterrés et incinérateurs ne sont en effet pas redéployables vers d'autres usages. Ceci n'est pas sans incidence sur l'économie et la gouvernance des services (monopole naturel, clientèle captive, difficile régulation, etc.).

Le caractère patrimonial des services en réseaux transparait d'ailleurs dans la terminologie juridique employée à leur égard. En France par exemple, on parle de services publics à « caractère industriel et commercial ». Le fait qu'ils reposent sur des dispositifs techniques lourds et coûteux accreditte l'idée selon laquelle ils obéissent à une logique marchande et industrielle. Au niveau mondial, l'importance de la question financière pour le secteur se révèle à la lumière de quelques chiffres : certaines estimations suggèrent qu'il faudrait injecter 80 milliards d'euros par an pour aboutir, dans les quinze années à venir, à une couverture universelle pour l'eau et l'assainissement. Les besoins pour la gestion des déchets dans les pays en développement s'établiraient quant à eux à 150 milliards d'euros d'ici 2015 (Hoornweg et Bhada-Tata, 2012). Ces chiffres, s'ils sont sujets à discussion¹, donnent toute la mesure des enjeux financiers.

Même si elle a pris une acuité particulière au vu de la croissance urbaine que connaissent les pays en développement depuis plusieurs décennies, la problématique du financement des services urbains en réseaux, notamment la prise en charge des travaux de premier établissement, a toujours interpellé les responsables des politiques sectorielles. Pour y répondre, les stratégies et les instruments de financement ont cependant évolué. De manière schématique, on peut rappeler que les décideurs ont longtemps privilégié le financement des grands monopoles publics (entreprises, administrations, etc.). En 1977, la conférence de Mar del Plata, organisée sous l'égide des Nations unies, était guidée par la perspective d'assurer un accès universel à l'eau *via* des « solutions publiques ». Les inefficacités de la gestion des services, la détérioration continue de leur qualité et le sous-investissement chronique dans les infrastructures ont cependant conduit, au milieu des années 1980, à dénoncer ce modèle dans lequel l'État était positionné à la fois comme investisseur et opérateur. Cette disqualification de la gestion publique s'est accompagnée d'un mouvement de rationalisation gestionnaire s'inscrivant dans les plans d'ajustement structurel imposés à l'époque aux États du Sud². Les réformes qui s'en sont suivies ont donné lieu, dans de nombreux pays, à la mise en place de partenariats public-privé dans l'espoir de professionnaliser la gestion des services tout en apportant des capitaux pour financer l'extension des réseaux.

Dans les années 2000, les modèles de gestion déléguée ont à leur tour été remis en cause, notamment parce qu'ils ne remplissaient pas leurs promesses en termes de déploiement des services. Plusieurs contrats ont été résiliés, faisant grand bruit et amenant à s'interroger sur le bien-fondé de cette approche. Après trois décennies de rhétoriques anti-État, la gestion publique revient à l'ordre du jour, tel un retour de balancier, et sa réhabilitation suscite un regain d'intérêt pour le financement public. La participation du secteur privé n'a certes pas disparu, mais les gouvernements du Sud, et les réformateurs des institutions financières, sont aujourd'hui plus mesurés quant au potentiel des acteurs privés à financer les réseaux urbains et en améliorer la gestion. Parallèlement, de plus en plus de pays prennent conscience de l'importance de renforcer le contrôle des services, réintroduisant du même coup les thèmes de la régulation et réinvestissant leurs entreprises publiques avec de nouvelles règles managériales. Dans ce mouvement, encore balbutiant, de reprise en main par la puissance publique et de renouvellement des modèles institutionnels, la « corporatisation » est présentée comme une alternative prometteuse.

¹ De nombreuses études cherchent à évaluer les montants d'investissement à réaliser dans le secteur de l'eau. Les résultats varient fortement selon les hypothèses retenues, les méthodes utilisées, les périmètres géographiques, l'horizon temporel ou encore la composition de coûts (investissement, exploitation et maintenance, etc.).

² Plus globalement, ce mouvement de réformes des services publics dans les pays du Sud renvoie au tournant néo-libéral de l'économie mondiale à la fin des années 1980 suite à la chute du mur de Berlin et la défaite de l'idéologie communiste.

Par-delà les différences idéologiques qui sous-tendent l'opposition entre gestion publique et gestion privée, force est de constater la similitude des perspectives adoptées en termes de financement : quel que soit le modèle défendu, il s'agit d'un côté d'identifier les besoins financiers pour répondre à la demande sociale et, de l'autre, d'explorer les gisements de financement et les conditions de leur mobilisation. Autrement dit, ces questions sont posées en termes d'évaluation de coûts et de couverture de coûts, approche comptable mettant des « montants » en face de « besoins de financement ». Sur ce point, l'évolution la plus marquante de ces dernières années réside dans l'abandon du principe du « recouvrement intégral des coûts » par l'intermédiaire de la seule tarification (*full cost recovery*), pour celui de « recouvrement durable des coûts » (*sustainable cost recovery*). Présentée comme étant plus pragmatique, cette approche vise à trouver le juste équilibre (*financing mix*), ou la bonne clé de répartition, entre les trois sources de financement que sont la tarification, les taxes et les transferts. Aux injonctions longtemps assénées pour une facturation au coût complet, se substituent désormais des appels à moduler ces sources de financement afin de réaliser les objectifs de fourniture des services sans faire l'impasse sur les problématiques sociales (accessibilité aux services, droit à l'eau, etc.).

Mise en perspective par les travaux académiques

Le financement des services urbains intéresse également la communauté scientifique, qui y a consacré de nombreux travaux relevant de champs disciplinaires variés (économie, géographie, histoire, etc.). Bien qu'une certaine orthodoxie domine les productions académiques sur la quantification des coûts et sur l'ingénierie de leur financement, des économistes situés hors du paradigme standard soulignent l'importance d'ouvrir la réflexion sur toutes les dimensions des services, y compris sur les enjeux sociaux et politiques³. Ils rappellent que la problématique du financement des services urbains ne peut ni être correctement appréhendée, ni trouver de réponses appropriées, sans être restituée dans le contexte de la gouvernance urbaine, elle-même comprise dans toutes ses singularités (économiques, politiques, institutionnelles, etc.), et sans que soient interrogés les dispositifs à la fois techniques et organisationnels qui régissent les services publics.

La longue histoire du développement des services urbains montre en effet que les principes retenus pour financer les réseaux varient considérablement d'un pays et d'une période à l'autre (de Miras, 2008). Dès lors que l'on souhaite comprendre les stratégies de financement à l'œuvre, et que l'on ambitionne de les faire évoluer, il faut se pencher sur les interactions, nombreuses et inextricables, entre les services et leur environnement économique, institutionnel, juridique, culturel, etc. C'est notamment en caractérisant les rapports de pouvoir entre les parties prenantes (les usagers, les ayants droits non-usagers, les opérateurs, les bailleurs de fonds, les autorités publiques, etc.) et en décrivant les accords et compromis sociaux et politiques qui en résultent qu'il devient alors peut-être possible de spécifier les conditions de mobilisation des financements.

3 Pour ne pas surcharger le texte, certaines références bibliographiques ayant servi à la préparation de cette introduction ont été renvoyées à la fin de l'ouvrage.

La présente étude s'inscrit dans cette démarche de questionnements. Elle apporte une contribution, toute modeste, à la nécessité d'« illustrer la diversité des moyens concrets par lesquels s'exprime la transformation conjointe des dispositifs et compromis gestionnaires des services, d'un côté, de certaines dimensions du contrat social (urbain), de l'autre » ainsi que de « rechercher [...] les facteurs d'impulsion de nombreux changements qui ont contribué à remodeler l'offre de services » (Jaglin et Zérah, 2010). Elle prend appui sur le cas du service d'eau potable de Vientiane au Laos.

Vientiane et son service d'eau potable

Confiné au centre de la Péninsule Indochinoise, le Laos, de son nom officiel République démocratique populaire du Laos, s'étire sur un axe nord-sud entre la Chine, la Birmanie, la Thaïlande, le Vietnam et le Cambodge. Le pays recense en 2014 plus de 6,5 millions d'habitants, et se situe au 138^e rang des pays en voie de développement suivant l'Indice de Développement Humain. L'aide internationale y occupe une place prépondérante, à tel point que ce petit État nation est fréquemment qualifié de « pays sous régime d'aide ».

Depuis quatre décennies, le Laos est dirigé par le Parti révolutionnaire populaire Lao (PRPL), parti unique d'obédience marxiste-léniniste. Tandis que le pouvoir politique est toujours fermement détenu par le Parti, la page de l'économie socialiste est, quant à elle, tournée depuis longtemps. À l'instar de ce qui se produit en Chine, au Vietnam et au Cambodge depuis le début des années 1990, il souffle sur le Laos un vent de libéralisme économique et d'intégration régionale dont les effets sur la société sont aussi nombreux que contrastés.

Le processus de transformation de l'économie nationale s'est fortement accéléré ces dernières années. Les coopérations et les échanges commerciaux avec le monde extérieur se sont accentués, contribuant entre autres à la croissance économique du pays et à la relance de la dynamique d'urbanisation. Longtemps présentée comme la capitale la plus paisible du Sud-Est asiatique, Vientiane connaît aujourd'hui une formidable évolution. La dénonciation du fait urbain par les élites communistes laotiennes, qui l'associaient à la fabrique de la bourgeoisie, n'a pas empêché la ville de se transformer dans la seconde moitié du xx^e siècle et s'étend aujourd'hui au-delà de ses frontières historiques. Entre 1989 et 2010, la surface habitée de Vientiane est passée de 9 500 ha à plus de 21 000 ha, et de 150 à 189 villages urbains, ce qui a entraîné une différenciation de l'espace selon la concentration des activités en même temps que le développement d'équipements urbains structurants. Cependant, en l'absence d'une politique de la ville et de capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine, le mode de développement de Vientiane conjugue une urbanisation spontanée en nappe avec une urbanisation le long des grands axes routiers. Ceci se traduit par un étalement de l'agglomération (qui rogne de manière croissante sur les terres agricoles), de fortes discontinuités du tissu urbain, ainsi qu'une faible densification de la ville qui n'est pas sans poser de difficultés pour la gestion et le financement des aménités et des réseaux urbains, en particulier le réseau d'eau potable.

La Société des eaux du Laos (*NamPapa Lao*) a été créée en 1971 sous la forme d'un monopole public national avec, à l'époque, le mandat de desservir toutes les villes. En 1999, une restructuration intervient pour restreindre cette mission à la seule capitale. L'entreprise d'État est alors rebaptisée en Société des eaux de Vientiane (*NamPapa Nakhone Luang* – NPNL). Dans le même temps, seize autres entreprises publiques sont créées pour s'occuper des chefs-lieux de province

(*NamPapa Provincial* – NPP). Aujourd’hui, l’entreprise NPNL emploie plus de cinq cents personnes et génère un chiffre d’affaire de 10 millions d’euros. Son patrimoine comprend six unités de traitement lui permettant de produire quotidiennement 190 000 m³ d’eau, des réservoirs de stockage pour une capacité de 22 000 m³ et plus de 1 350 km de réseau de distribution couvrant environ 95 000 abonnés (données de 2013).

En principe, la desserte en eau de la capitale est assurée en continu, mais afin de pallier la pénurie d’eau brute durant la saison sèche un rationnement est organisé avec un système de desserte alternée pour que tous les quartiers de la ville puissent bénéficier du service. Outre les tensions sur la ressource en eau pendant les périodes de forte sécheresse, la NPNL fait face depuis plusieurs années à un problème structurel de réponse aux besoins de sa clientèle : en 2013, la demande cumulée des abonnés a excédé de près de 5 % les capacités totales de production de l’entreprise. Mais avant tout, la NPNL éprouve des difficultés en termes de gestion. Ses principaux défis dans ce domaine concernent notamment l’amélioration du recouvrement des factures, la mise en place d’outils performants, le renforcement de la relation avec sa clientèle ainsi que le redressement de sa situation financière. Au niveau technique, la connaissance et la maîtrise du patrimoine hydraulique est faible, de même que la compréhension de son fonctionnement.

En 2000, l’Agence française de développement (AFD) octroie un financement à la NPNL dans le cadre du projet « d’extension des réseaux de distribution d’eau potable de Vientiane⁴ ». Après plusieurs soutiens de la France dans le domaine de l’eau potable, cette décision marque le début d’une phase significative d’appui à Vientiane qui se poursuit encore aujourd’hui. Outre les réalisations physiques, des actions complémentaires sont également menées dans un registre de type plus gestionnaire : renforcement des outils de facturation, introduction d’un système d’information géographique, formulation d’une stratégie de réduction des pertes en eau, aide à la planification stratégique, accompagnement du dialogue institutionnel, etc. À l’issue de la première phase, les progrès réalisés par la NPNL en termes de maîtrise d’ouvrage sont jugés faibles. Aussi, à partir de 2009, une assistance technique est introduite afin de lui redonner une vision à long terme plus stratégique des actions en cours. Confiée au Gret, cette mission prend le nom de Madevie (Maîtrise de la Gestion et Développement de l’accès à l’Eau de Vientiane). En plus des financements de l’AFD, un soutien complémentaire est apporté par le syndicat des Eaux d’Île-de-France (Sedif) dans le cadre d’un accord de partenariat avec la NPNL.

Problématique, méthode et organisation du document

Cette étude participe à la réflexion sur les évolutions des modes de gouvernance urbaine au Sud, appréhendée à l’aune de la problématique du financement des services d’eau potable. Elle s’inscrit dans le cadre d’un programme de recherche piloté par l’IRD (Institut de recherche pour le développement) et financé par la fondation de l’IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales). Ce programme, intitulé « Financement des services urbains d’eau potable dans les pays en développement : modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs », propose d’analyser le coût de long terme des services d’eau potable et la dynamique historique de son partage entre les acteurs. Il vise à montrer la façon dont les ques-

⁴ Projet AEP1 d’un montant de 6 millions d’euros (2000-2005) suivi d’une seconde phase, AEP2, de 4 millions d’euros (2006-2012).

tions de gouvernance⁵ urbaine influent sur les conditions et les modalités de financement du service (De Miras, 2008). Il s'appuie pour cela sur une partie du corpus théorique de l'économie institutionnelle qui, rappelons-le, s'interroge sur les rôles joués par les institutions, comprises au sens large, dans la coordination économique. Enfin, il revendique son inscription dans le « paradigme de l'enchaînement » pour lequel l'économie est encastrée dans la société (Polanyi, 2009). Les services d'eau potable de Niamey (Niger) et de Casablanca (Maroc) ont déjà fait l'objet d'études de cas similaires.

Bien entendu, notre étude n'a pas la prétention d'embrasser l'ensemble des questions, nombreuses et éminemment complexes, qui sont soulevées par ce programme de recherche. Pour le cas traité ici, nous nous contenterons de documenter deux grandes hypothèses : premièrement, l'existence de relations structurantes entre l'équilibre financier du service d'eau de Vientiane d'un côté, et les alliances entre les pouvoirs publics locaux et les entreprises privées régionales de l'autre (en lien avec les évolutions socio-économiques qui traversent le Laos et sa capitale) ; deuxièmement, l'influence de la culture politique laotienne et de la bureaucratie de l'aide au développement sur le fonctionnement, et donc sur l'économie, de l'entreprise NPNL.

Après avoir décrit sommairement le fonctionnement de l'entreprise (son organisation, ses performances, etc.) et spécifié son modèle de financement entre 2000 et 2010 (le coût global du service et la répartition de sa prise en charge sur cette période), nous essaierons de mettre en lumière quelques-uns des ressorts institutionnels et socio-politiques à l'origine de l'équilibre financier du service d'eau. Tout d'abord, nous nous intéresserons aux principaux acteurs parmi les tutelles et les bailleurs de fonds de la NPNL qui interagissent avec elle : comment se positionnent-ils par rapport à la question financière ? Quelles visions du service défendent-ils ? Quelles sont leur stratégie d'influence ? En quoi les intérêts de ces acteurs façonnent-ils les décisions sur le financement du service d'eau ? Ensuite, nous nous pencherons sur certains traits de la culture politique et administrative laotienne et l'impact sur l'économie du service : de quelle manière le système de clientélisme/patronage influe-t-il sur la gouvernance de la NPNL ? Comment la culture politique et les pratiques de l'administration laotienne pèsent-elles sur l'économie du service (culte du secret, poids de la « routine ») ? Enfin, nous aborderons le thème des normes à l'intérieur de l'entreprise, en montrant leurs effets contradictoires et ambivalents sur les performances du service.

Précisons que cette petite contribution à la recherche est également le fruit d'un exercice de capitalisation. Au-delà des enjeux de production de connaissances, cette étude entend fournir des éléments de réflexion stratégique aux décideurs et aux acteurs de terrain qui, confrontés à la complexité croissante des villes du Sud et à l'élargissement continu de leur territoire, se demandent comment organiser les services en réseau, à quelles échelles traiter les problèmes, de quelle manière identifier les parties prenantes, comment mobiliser les financements, etc.

La position occupée entre 2009 et 2012 par le chargé de projets du Gret à Vientiane permettait de satisfaire deux conditions essentielles à la réalisation de l'étude : d'une part l'accès aux données nécessaires à l'analyse quantitative, et d'autre part l'acquisition d'une bonne connaissance du contexte politique et institutionnel. Sur un plan méthodologique, l'étude exploite le matériau empirique rassemblé au cours de la mission d'assistance technique et le passe au crible des grilles d'analyse et des cadres de référence développés par les chercheurs. Elle prend en compte une partie du territoire d'intervention de l'opérateur (la zone urbaine desservie par le réseau) et se déroule une période délimitée (2000-2010).

5 Dans la troisième partie du rapport, nous reviendrons sur le concept de gouvernance, le sens que nous lui attribuons pour cette étude et l'usage que nous en faisons.

Ce rapport se divise en trois grandes sections. Dans une première partie, nous rappellerons la place qu'occupe le service d'eau potable à Vientiane en mettant en relief les spécificités de la ville en termes de gouvernance et de développement urbain. Le fonctionnement de la NPNL et l'environnement dans lequel cette entreprise évolue seront brièvement caractérisés. Dans un second temps, nous présenterons le cadre analytique appliqué à l'examen des coûts et des flux financiers du service d'eau, ainsi que les résultats obtenus pour une période s'étalant de 2000 à 2010. Les bases théoriques et méthodologiques qui servent d'armature à cette étude seront rapidement discutées. Dans une dernière partie, enfin, nous nous attacherons à expliquer ces résultats en mobilisant les concepts et grilles d'analyse du programme de recherche. Nous verrons dans quelle mesure la composition des coûts et la répartition de leur prise en charge revêtent une dimension profondément sociale et politique. En guise de conclusion, nous reviendrons sur les principaux enseignements et les limites de cette étude, sur les questions relatives au secteur qu'elle soulève ainsi que sur les perspectives qu'elle offre aux acteurs du développement.

PREMIÈRE PARTIE

La Société des eaux de Vientiane et son environnement

Avant d'entrer dans le vif du sujet, commençons par tracer le cadre contextuel de notre étude. L'objet de cette première partie est de présenter l'environnement urbain et sectoriel dans lequel est inséré le service d'eau potable de Vientiane. Il s'agit également de préciser de quelle manière l'entreprise publique qui en assure la desserte est organisée, et fournir quelques éléments d'appréciation de la qualité du service.

Cette présentation nous permettra de souligner l'importance des phénomènes d'urbanisation et les effets des réformes sur le service d'eau et son économie (ce qui a déjà été largement documenté pour d'autres contextes⁶). Sans remonter très loin dans le passé, un rappel liminaire de l'histoire récente du Laos, complété par une rapide lecture de l'organisation politique et administrative du pays, ouvrira ce chapitre introductif.

Le Laos, un développement sous leadership du Parti

Le Laos se situe au centre de l'Asie du Sud-Est, région à l'intérieur de laquelle il forme un territoire enclavé. Sans accès direct à la mer et entouré de puissants voisins (Chine au nord, Vietnam à l'est, Cambodge au sud, Thaïlande et Birmanie à l'ouest), ce pays d'une grande diversité ethnique a toujours constitué un lieu de passage stratégique. Richement doté en ressources naturelles, il joue depuis longtemps un rôle de réserve et de « corridor tampon », parfois transformé en arène pour les affrontements des pays de la sous-région et leurs alliés.

Ainsi, au milieu des années 1950, alors qu'il vient juste d'acquiescer son indépendance, le Laos est emporté dans les tumultes de la guerre du Vietnam qui débouche sur l'invasion de troupes du Nord Vietnam et des bombardements intensifs par l'armée américaine. La guerre civile qui fait rage entre le gouvernement royal et le Pathet Lao provoque la partition du pays en 1973, entraînant le déplacement d'un quart de la population. En 1975, suite à la victoire des troupes communistes du Nord Vietnam, le gouvernement royal est renversé, laissant place au Parti révolutionnaire populaire Lao (PRPL) qui abolit immédiatement la monarchie et fonde la République démocratique populaire du Laos.

⁶ Se référer aux actes des ateliers ContrEauverses de 2013 (Naulet, 2014).

Une croissance économique soutenue aux bénéfices mal répartis

Durant les dix premières années, le Parti applique une politique d'économie dirigée des plus orthodoxes du point de vue de la doctrine communiste. Celle-ci conduit à la nationalisation des entreprises et des industries, à la collectivisation de l'agriculture, au contrôle des capitaux, etc. Face à la résistance discrète mais persistante des paysans à la collectivisation, et confronté à un manque de moyens et de préparation, le Parti introduit dès 1986 le Nouveau mécanisme économique qui en appelle à l'initiative privée, à la vérité des prix et à la décentralisation. Les droits fonciers sont rétrocédés aux propriétaires paysans, les entreprises publiques sont privatisées (excepté pour certains secteurs stratégiques), et plusieurs domaines de l'économie sont libéralisés.

Peu de temps après, des mesures d'ouverture aux capitaux étrangers sont mises en place, telle que la promulgation du Code des investissements ou encore l'adoption du premier programme d'ajustement structurel sous la houlette du FMI et de la Banque mondiale (1988). Au tournant des années 1990, le régime communiste se convertit définitivement à l'économie de marché, suivant en cela la voie du « socialisme de marché » tracée par ses voisins chinois et vietnamiens en réponse à la nouvelle donne économique et géopolitique internationale symbolisée par la chute du mur de Berlin.

Comme la plupart des pays de la sous-région, l'économie laotienne a été affectée par la crise financière de 1997. Après les années de croissance suivant la phase d'ouverture économique, l'afflux de capitaux ralentit fortement, l'inflation s'envole et une partie des gains générés lors de la précédente décennie sont perdus.

Ceci étant, dès le début des années 2000, les investissements reprennent de la vigueur, notamment sous l'impulsion de la Chine qui tient un rôle majeur aux côtés du Vietnam et de la Thaïlande. La transition vers l'économie de marché se remet en branle, alimentée par de nouvelles mesures de libéralisation du commerce et de privatisation des ressources naturelles. Dans le même temps, le processus d'intégration régionale s'approfondit suite à l'adhésion du Laos à l'Asean (*Association of South East Asia Nations* – Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) en 1997 et à sa participation la même année au Programme de la région du grand Mékong. Enfin, le renforcement des relations diplomatiques avec la puissance chinoise, consécutif à l'effondrement de l'Union soviétique, accompagne la croissance des échanges économiques entre les deux pays.

Depuis, la croissance économique nationale demeure soutenue (7 % en moyenne entre 1995 et 2010) et se situe parmi les moins volatiles de l'Asie. Alors que l'agriculture domine nettement (elle représente un tiers du PIB et emploie 70 % de la population active), l'industrie laotienne s'est développée dans quelques secteurs : le pays exporte de l'hydroélectricité, des minerais et, dans une moindre mesure, du textile. Ce sont vers ces trois secteurs, auxquels il faut ajouter les plantations agricoles, que les Investissements directs étrangers (IDE) se sont essentiellement dirigés ces dernières années. Le tiers de la croissance économique du pays entre 2005 et 2010 serait ainsi alimenté par l'hydroélectricité et les mines.

Bien qu'il faille se garder d'assimiler la croissance économique du Laos au développement socio-économique, cette dynamique a toutefois permis d'accroître les richesses du pays, notamment dans les centres urbains, et elle a contribué dans une certaine mesure à la réduction de la pauvreté. D'après les sources officielles, le taux de pauvreté serait ainsi passé de 40 % en 1997 à 23 % en 2012 (seuil de pauvreté national).

Pour autant, encore aujourd'hui, le Laos figure parmi les pays les plus pauvres d'Asie du Sud-Est, avec un revenu par habitant très faible même en tenant compte de l'accroissement qu'il a connu ces dernières années (1 600 USD en 2014). La pauvreté recule, mais les retombées de la croissance sont très inégalement réparties⁷. L'ensemble du réseau d'infrastructures et de services publics reste modeste, le niveau d'éducation est encore faible (le taux d'analphabète est estimé à 30 %) et les conditions de vie en zones rurales précaires. Des problématiques sociales majeures résultant, entre autres, de choix en matière de politique agricole et foncière commencent à émerger : phénomènes d'accaparement de la terre, fragilisation de l'agriculture familiale, apparition de paysans sans terre, etc. (Castellanet, 2015). De plus, si le nombre de pauvres diminue continuellement en zones urbaines, leurs conditions de vie ont en revanche tendance à se dégrader du fait de l'instabilité de leurs revenus (issus d'activités informelles), de la précarité de l'habitat, de l'endettement, etc. Enfin, alors même que le pays profite du dynamisme régional, il est devenu dépendant des investissements privés extérieurs et de l'aide internationale, laquelle compense difficilement la faiblesse des investissements publics dans les secteurs sociaux⁸.

Fragilité et dépendance de l'économie laotienne

La persistance de l'inflation et la croissance des inégalités de richesse sont deux marqueurs du dysfonctionnement de l'économie laotienne. D'autres fragilités ont cependant été révélées ces dernières années par les institutions financières internationales : un déficit courant en hausse et une chute importante des recettes fiscales entre 2012 et 2013, dont une grande partie liée au secteur minier. D'après le Fonds monétaire international (FMI), l'économie laotienne serait hautement sensible aux décisions des agents économiques extérieurs. Pour en attester, il pointe les faibles réserves de devises étrangères constituées par la Banque centrale pour couvrir le déficit commercial (le Laos importe deux fois plus qu'il n'exporte), et les tensions en matière de liquidité, avec des dépôts à peine en mesure de couvrir quelques mois de dépenses cou-

rantes. Le FMI souligne également l'excès d'endettement des ménages et la croissance de la dette publique. Cette situation place l'économie laotienne dans une situation de forte vulnérabilité aux chocs extérieurs.

De 1968 à 1973, le Laos a reçu 75 millions USD, soit une aide très élevée à l'époque. Après 1975, le pays passe sous une autre dépendance, celle de l'Union soviétique, qui s'interrompt brutalement en 1991. Ce sont alors les bailleurs de fonds occidentaux, la Banque mondiale et la Banque asiatique du développement en première ligne qui s'imposent. Leur aide cumulée atteint jusqu'à 80 % du budget national, soit l'équivalent de ce que fournissait l'Union soviétique. Aujourd'hui, la Chine est en passe d'obtenir la première place des bailleurs étrangers (Bruce St John, 2006).

⁷ Le coefficient de Gini, situé autour de 36,8 en 2008, est élevé pour un pays ayant d'aussi faibles revenus.

⁸ En 2012, l'aide publique au développement du Laos se chiffrait à 420 millions USD, soit 5 % de son PIB. Rapporté à chaque personne, il est d'environ 65 USD/hab./an, ce qui place le pays à la 77^e place des bénéficiaires.

Un Parti-État hégémonique, des pesanteurs politiques

Le Laos connaît une apparente stabilité politique sous la main du PRPL, seul parti politique autorisé à exercer. Il partage avec ses deux voisins les principes du « centralisme démocratique » (appareils du Parti, structures politico-administratives et territoriales, encadrement de la société par des organisations de masse), réaffirmés lors des derniers congrès quinquennaux en 2006 et 2011. Les trois acteurs clés de l'État sont l'administration, l'armée, et le Parti. La politique du gouvernement est définie et pilotée par ce dernier au travers du Comité central et du Politburo, organe suprême du pouvoir politique au Laos.

Le Parti détermine qui peut se présenter aux élections à l'Assemblée nationale, contrôle le gouvernement et dirige les organisations corporatistes. On estime à près de 14 000 le nombre d'organisations satellites, et à environ 3 % la population adhérant à une (ou plusieurs) d'entre-elles. L'appareil administratif est un bras politisée du Parti, tout comme les médias (presse locale, radios, télévision, etc.), et il existe une cellule du Parti dans tous les ministères et à tous les niveaux de l'administration, de la province jusqu'au village. Enfin, sans son appui, les affectations et les promotions au sein du gouvernement et de l'administration sont impossibles (Bouté et Pholsena, 2012).

La participation de la société civile aux affaires du pays est quasi inexistante, si ce n'est dans le cadre des organisations de masse, contrôlées elles-aussi par le Parti, ou au travers des structures villageoises. D'un point de vue plus formel, si les associations locales sont autorisées depuis 2009, les démarches d'enregistrement restent fastidieuses. Mi 2012, seules quelques dizaines d'associations étaient parvenues au bout de la procédure, des associations épaulées par des organisations internationales installées à Vientiane et qui existaient déjà pour la plupart sous le statut de *Non-Profit Associations*. Le champ d'action de ces dernières est strictement encadré et les rôles qui leur sont implicitement dévolus relèvent plus de la solidarité envers les plus défavorisés et de l'assistance sociale que du dialogue politique et de la participation citoyenne.

De façon générale, aucune critique ou débat politique n'est toléré hors des arcanes du Parti. Ces interdits sont cohérents avec les préoccupations des élites politiques et la vision de la gouvernance qu'elles défendent, considérée dans une perspective d'institutions efficaces, de préservation de l'unité nationale et de contrôle social plutôt que dans la recherche d'une participation citoyenne accrue à l'action publique.

La culture du secret et l'opacité qui règnent dans les processus de décisions publiques, officiellement obtenues par consensus, ainsi que dans la répartition des responsabilités politiques, diluées dans une entité collégiale de dirigeants tous dûment encartés au PRPL, empêchent de faire ressortir des choix explicites. Les seules références mobilisées pour justifier l'action publique sont les lignes directrices du Parti ainsi que les grands objectifs et stratégies de développement du pays (OMD, stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, etc.). Les redditions de compte des élites gestionnaires et des hauts fonctionnaires sont toutes dirigées vers les organes du Parti, court-circuitant régulièrement la hiérarchie administrative officielle. En l'absence d'institutions démocratiques formelles et de contre-pouvoir de la société civile, les logiques néo-patrimonialiste⁹ priment sur le respect des règles officielles et sur la redevabilité aux citoyens.

⁹ Ce terme désigne un système de pratiques consistant à confondre les biens publics et les biens privés, ou encore les ressources publiques et les ressources des élites, alors que la norme officielle est pourtant de les distinguer.

La transition vers une économie de marché ne s'est donc nullement accompagnée, au Laos, d'une transition démocratique. Au contraire, le maintien au pouvoir du Parti communiste et la libéralisation économique semblent constituer deux phénomènes étroitement liés. D'aucuns se demandent pourtant si la coexistence d'un capitalisme d'État et d'un régime politique particulièrement rigide, qui laisse peu d'espace aux débats publics, peut être viable sur le long terme (Stuart-Fox, 2011). Le recouvrement des sphères décisionnelles entre le Parti, les organes exécutifs, le Parlement et l'armée contribue à une distribution inefficace des pouvoirs, et la politisation de l'administration favorise auprès de l'opinion publique une image négative de l'État, perçu comme un lieu de rentes et de privilèges. Les structures de pouvoir, fondées sur des relations patrons-clients, ont tendance à scléroser la société et à perpétuer un système déséquilibré au travers duquel les intérêts des populations sont subordonnés aux desideratas des cadres et des dirigeants du Parti¹⁰.

Pour autant, après quarante ans au pouvoir, le régime ne montre aucun signe d'affaiblissement. Peu de changements se sont produits ces dernières années dans la vie politique, la lente évolution du PRPL lui suffisant à maintenir son emprise sur elle et sur la société toute entière.

Une décentralisation en trompe l'œil

La Constitution laotienne organise l'administration publique et le découpage du territoire national en trois grandes strates : les provinces, les districts et les villages. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs, tandis que les districts le sont par des maires (au sens de préfet) et les villages par des chefs de village. À la différence du système politico-administratif vietnamien¹¹, il n'existe aucune assemblée d'élus siégeant au niveau des provinces, des districts ou des villages. Les gouverneurs sont désignés par le président de la République sur recommandation de son Premier ministre pour une période de cinq ans. L'administration provinciale comprend le cabinet du gouverneur et les services déconcentrés de chaque ministère. Cette structure est reproduite à l'identique pour les districts.

La politique de décentralisation a tenu, depuis la mise en place du régime, un rôle central dans les tentatives de réforme du secteur public. Toutefois, elle emprunte au Laos une trajectoire quelque peu tortueuse. Loin des configurations classiques qui voient l'État attribuer des ressources et des pouvoirs à des gouvernements locaux, son contenu s'apparente plutôt à celui d'une déconcentration : les pouvoirs sont délégués à des démembrements de l'État, à savoir les autorités des provinces et des districts, dont les représentants sont nommés par le pouvoir central et dont les budgets servent, pour l'essentiel, à mettre en œuvre les plans élaborés au niveau central (Gómez *et al*, 2011). De plus, le mouvement en faveur d'une administration plus décentralisée masque une diversité d'enjeux que les discours officiels réduisent à un objectif de recherche d'efficacité dans l'action publique. L'histoire des réformes de l'État depuis 1975 est marquée par un incessant aller-retour entre des appels à l'autonomisation des provinces et de mise sous tutelle des autorités provinciales. Les luttes de pouvoirs entre les élites du centre et les notabilités provinciales sont au cœur de ce mouvement de balancier.

¹⁰ Les analyses développées par Bayard à propos du Cambodge, qu'il qualifie « d'État Thermidorien » pour décrire les phénomènes d'accaparement des richesses du pays par les élites révolutionnaires sous couvert de libéralisme économique, pourrait très bien s'appliquer au Laos (Bayard, 2008).

¹¹ Dans les provinces du Vietnam, les conseils Populaires sont composés de membres élus. Ils disposent depuis plusieurs années de pouvoirs accrus.

Depuis 2011, les réformes de l'administration obéissent à la vision du « Sam Sang », littéralement les « Trois Blocs », dont l'objectif officiel est de transformer la province en échelon stratégique, le district en centre d'exécution et le village en unité de développement. Outre le fait que la concrétisation de cette vision suppose un important renforcement des capacités financières et humaines des autorités locales, des observateurs notent les ambiguïtés du pouvoir central vis-à-vis de la réforme. Loin de se contenter des fonctions d'impulsion, d'assistance technique et de conseil, ce dernier rappelle que le « Sam Sang » vise avant tout à renforcer le contrôle des administrations et à mettre plus de cohérence entre les résolutions du Parti, les programmes et les politiques des ministères. D'un point de vue fiscal, on peut d'ailleurs noter une certaine recentralisation de la collecte des taxes depuis 2007, après une période de relative décentralisation au niveau provincial entre 2001 et 2007.

Le monde local laotien ne connaît ni municipalités, ni maires (ou leurs équivalents). Le pouvoir y est incarné par les chefs de villages dont les rôles politiques comme symboliques varient fortement d'un endroit à l'autre. Élus par des chefs de famille parmi les candidats ayant obtenu une autorisation du Parti, ils ne dépendent pas directement du ministère de l'Intérieur mais jouent néanmoins le rôle d'auxiliaires de l'administration en remplissant certaines tâches administratives (par exemple état civil, recensements, aide à la levée de l'impôt, etc.) pour lesquelles ils reçoivent des rétributions. Ils font également office de courroie de transmission, au niveau des villages, des discours et des directives du Parti. À côté de ces fonctions administratives et de porte-parole du Parti, les chefs de village occupent une place nodale dans la vie publique locale : médiations, gestion des conflits, etc.

Politique nationale d'éradication de la pauvreté et de développement

Les deux documents de référence du gouvernement laotien partagés avec les bailleurs de fonds sont le plan national de développement socio-économique (2011-2015) et la stratégie nationale pour la croissance et l'éradication de la pauvreté. Le plan national de développement correspond au 7^e plan quinquennal établi depuis la création de la République démocratique populaire Lao. Fidèle au credo de l'aide internationale, il est orienté vers l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la volonté de sortir d'ici 2020 le pays de la liste des Pays les moins avancés. Il cherche à conforter la croissance économique et à moderniser le pays, tout en préservant l'environnement et l'unité sociale et culturelle. La stratégie pour la croissance et l'éradication de la pauvreté pose quant à elle le cadre stratégique nécessaire à l'atteinte de ces objectifs.

Vientiane, une ville en expansion

Des politiques d'aménagement urbain récentes

Évoquer la notion de ville au Laos peut presque surprendre tant le fait urbain est un phénomène nouveau dans l'histoire du pays. La plupart des villes laotiennes sont en effet récentes, datant du début du xx^e siècle, à l'exception de Luang Prabang et de Vientiane, toutes deux anciennes capitales du royaume de Lane-Xang et dont la première urbanisation remonte à l'implantation de l'administration coloniale et à l'arrivée simultanée de Vietnamiens recrutés comme fonctionnaires.

D'après les derniers recensements, la population urbaine du Laos est estimée à près de 2 millions d'habitants, soit un peu moins du tiers de la population nationale, et vit dans 160 centres inégalement urbanisés et répartis sur 148 districts. De plus en plus de paysans s'installent dans des capitales provinciales, dans des chefs-lieux de district des basses terres, ou encore dans des gros bourgs en plein essor. Les projections prévoient que, d'ici 2030, 40 % des Laotiens vivront en ville. Après Vientiane, les quatre plus grandes villes sont Savannakhet, Pakse, Thakhek et Luang Prabang¹², toutes localisées en bordure du Mékong.

La dynamique d'urbanisation de ces dernières décennies est indéniablement soutenue. Elle est cependant loin d'égaliser l'ampleur de celle des pays voisins dans lesquels on trouve de grandes métropoles. La faiblesse du peuplement et de la densité de population, le poids de l'économie de subsistance, les déficits d'infrastructures ainsi que la partition du pays entre 1963 et 1975 expliquent ces « retards ». Il n'en demeure pas moins que les villes sont un des principaux vecteurs des transformations sociales et économiques que connaît le pays depuis plusieurs années.

À l'échelle nationale, la volonté d'aménagement urbain s'est manifestée dès la période coloniale et une nouvelle fois dans les années 1960, lors de la tentative de formation d'un gouvernement de coalition. Par ailleurs, à la fin des années 1970, lorsque le gouvernement a décidé de diviser le territoire en seize provinces, il a procédé à des regroupements et conféré aux nouvelles capitales plus d'autonomie pour le développement des villes. Cependant, ce n'est que depuis le début des années 1990, suite à la relance économique entraînée par les politiques d'ouverture au marché, et sous l'impulsion des bailleurs de fonds, que la planification urbaine s'est imposée comme un enjeu de l'action publique. La reprise de l'urbanisation s'était alors traduite par une explosion des constructions privées tout en provoquant la mise en œuvre d'importants projets de développement urbain intégrés. Cet intérêt pour l'aménagement urbain s'est accompagné de la création des agences de développement urbain, les *Urban Development and Administration Authority* (UDAA), destinées à porter des projets d'infrastructures et à gérer certains services environnementaux urbains (déchets solides et drainage).

Une stratégie de développement urbain associée à un plan d'investissement a été récemment formulée (MTPT, 2008). Élaborée dans le cadre d'un projet, elle comprend des considérations réglementaires très générales reprenant les principes du 7^e plan national de développement socio-économique : améliorer la coordination intersectorielle et l'environnement institutionnel, élaborer des plans d'urbanisme pour les centres urbains, renforcer les capacités des autorités

¹² La classification officielle des villes laotiennes distingue (1) la capitale, (2) 4 villes provinciales secondaires (>20 000 hab.), (3) les autres villes provinciales et de districts (4 000-20 000 hab.) et (4) les petites villes (>4 000 hab.). (ministère du Plan et de l'Investissement - 2011).

publiques, etc. La vision affichée pour 2020 est que « tous les centres urbains du Laos, que ce soit au niveau de la province, du district ou du village, auront dépassé les objectifs concernés des OMD et, en agissant comme catalyseurs du développement social, de la croissance économique et de la prospérité, assureront un environnement de qualité et un haut niveau de vie pour tous les urbains ».

Vientiane, une urbanisation incontrôlée

Vientiane, cité délaissée lorsque le pays était sous domination siamoise, puis refondée au début du ^{xx}e siècle sous le protectorat français, s'élève d'anciennes fondations en bordure du Mékong. Bien que son histoire et sa morphologie naturelle, marquée par une alternance de zones inondables et exondées, aient déterminé son urbanisation, la ville est aujourd'hui sujette à de rapides changements. Contrairement à ses concurrentes, elle n'a pas pu bénéficier des échanges maritimes et n'a pas connu la même dynamique de métropolisation. Capitale singulière dans le monde asiatique contemporain, elle représente un modèle relativement décalé de ville-capitale. Elle détient toutefois une primauté incontestée à la tête du réseau urbain national (Peyronnie, 2011).

Selon les dernières statistiques disponibles, Vientiane compterait actuellement près de 875 000 habitants, avec 5,3 personnes en moyenne par foyer et un taux de croissance annuel légèrement supérieur à 3 %. Cette croissance interne est par ailleurs dopée par les migrations rurales. Environ 45 % de la population urbaine du pays vit sur le territoire de la capitale. Sa densité moyenne est de l'ordre de 200 hab./km², et elle atteint près de 2 000 hab./km² dans les deux districts les plus urbanisés. Ses frontières administratives recouvrent un vaste territoire urbanisé, mais aussi périphérique et rural, et bien que les districts urbains concentrent aujourd'hui environ la moitié des habitants de la préfecture, ils commencent à se dépeupler au profit des zones périurbaines.

Enfin, Vientiane accueille désormais des événements internationaux. En 2012, elle a connu un nouveau coup d'accélérateur dans son développement en raison de la tenue d'un sommet Europe-Asie. La ville commence à acquérir un statut international (en lien avec son appartenance à la région du grand Mékong), et à attirer les investissements. Elle devient une destination appréciée pour les investissements et placements étrangers, au premier rang desquels des capitaux chinois, vietnamiens et thaïlandais. La croissance annuelle du PIB y est supérieure à 12 % quand celle du pays s'établit en moyenne entre 7 et 8 %. Les investissements ont pris une ampleur particulière dans l'immobilier, secteur profitant de la libéralisation progressive des marchés fonciers et que les pouvoirs publics considèrent comme le moteur de la modernisation de Vientiane.

Comme d'autres villes de la sous-région, Vientiane connaît une urbanisation extensive : son aire urbaine s'étend de manière incontrôlée à l'occasion d'aménagements sur le réseau viaire (implantation de nouvelles routes, etc.) et en incorporant des territoires jusqu'alors qualifiés de ruraux (rizières, lacs remblayés, etc.). Si les autorités publiques ont, jusqu'à présent, réussi à prévenir l'apparition de zones de concentration d'habitats précaires (bidonvilles, squats, etc.), elles n'ont en revanche pas su éviter l'étalement de la ville et ses conséquences en termes de mitage urbain. L'abaissement de la densité de population est une constante de l'urbanisation de Vientiane au cours des cinquante dernières années. Phénomène plus récent, on observe aujourd'hui des pratiques spéculatives liées à l'acquisition de terrains situés en périphérie, avant même qu'ils ne soient viabilisés et intégrés à l'aire urbaine.

Pourtant, plusieurs plans d'urbanisme régissant l'occupation des sols et s'efforçant de restreindre les zones d'extensions urbaines ont été élaborés. Mais leur application a souffert de nombreuses dérogations, si bien que les objectifs répétés de densification de la ville n'ont jamais été réalisés. Les premiers outils de planification ont été introduits par les autorités coloniales dès la fin du XIX^e siècle, le « Plan d'extension de la ville de Vientiane » de 1920 étant considéré comme le premier schéma directeur de Vientiane. À la fin de la guerre, un deuxième schéma directeur est établi. Finalisé en 1991, il divisait la préfecture en neuf zones et comprenait une analyse de trois groupes de paramètres et leurs tendances : la démographie, les tendances socio-économiques et l'étendue de la ville. Cet exercice fut reproduit une troisième fois pour la période 2000-2010 et aboutit à la définition de trois périmètres : la zone urbanisée actuelle dite des « 100 villages », la nouvelle zone urbaine dite des « 150 villages » et enfin la future zone urbaine dite des « 189 villages ».

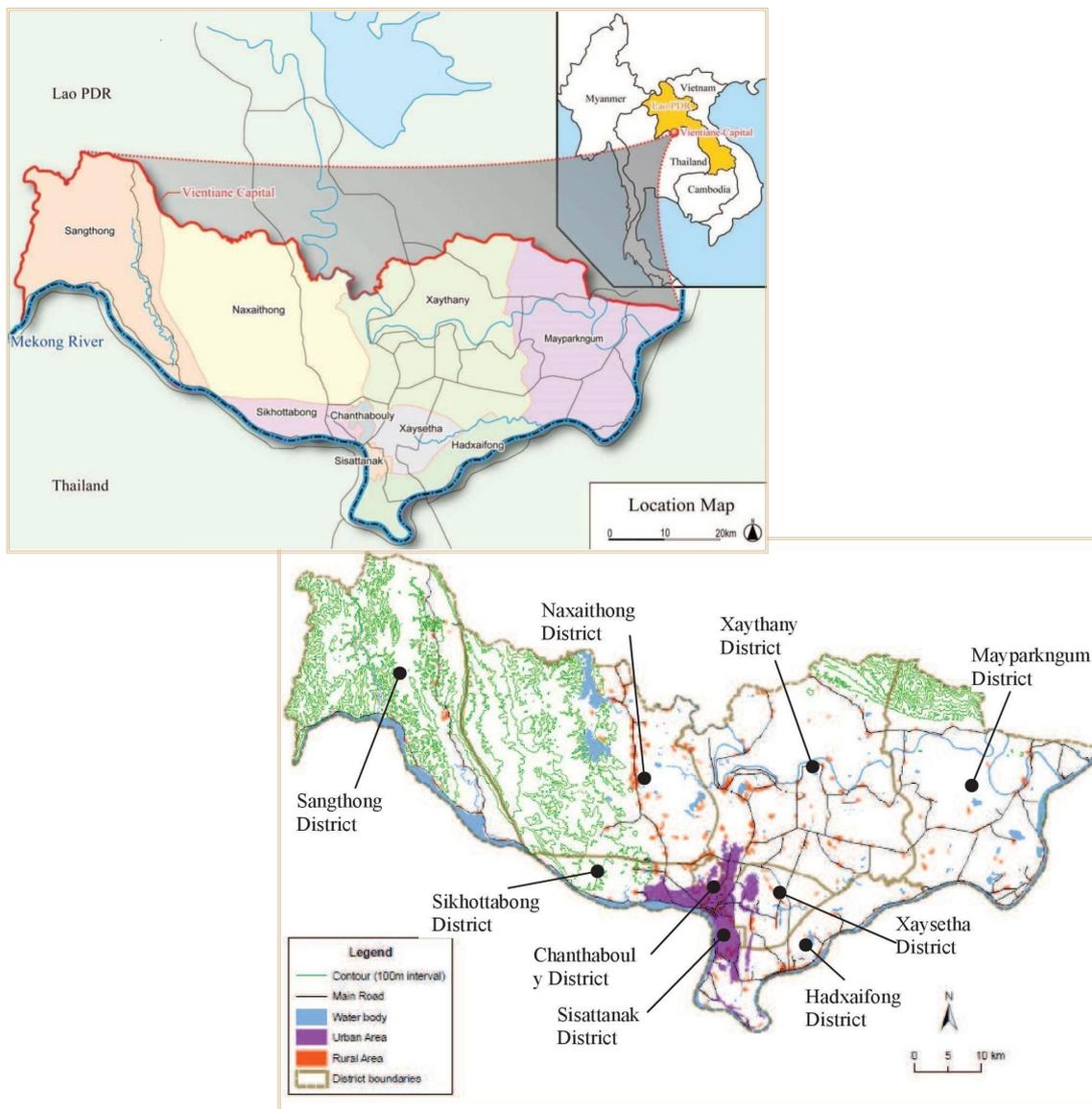


Figure n° 1

Vientiane, sa zone urbanisée, ses districts et son mode d'occupation des sols (2010).

(Source : JICA-MPWT, 2011)

En 2010, Vientiane se dote d'un nouveau schéma de développement urbain. Réalisé avec le soutien de la coopération japonaise, il est approuvé début 2012 suite à de houleux débats pour tenter de concilier la préservation du patrimoine architectural du centre-ville et la protection de l'environnement avec les velléités d'expansion urbaine et de croissance économique. Ce quatrième schéma de développement urbain a pour objectif la construction d'une vision partagée de Vientiane à l'horizon 2030, selon laquelle la ville doit devenir « multipolaire » afin de décongestionner son centre.

Contrairement aux engagements pris lorsqu'elle a été annoncée, cette dernière tentative de planification a été conduite sans concertation, dans une logique technocratique et selon un processus descendant. Il en résulte une planification dépourvue de réflexion prospective, tenant peu compte de la complexité des dynamiques urbaines à l'œuvre et manquant de hiérarchisation en ce qui concerne les actions d'aménagement. Face à l'absence de moyens propres de la collectivité et au foisonnement des initiatives individuelles (difficilement prévisibles), les plans risquent de devenir rapidement obsolètes.

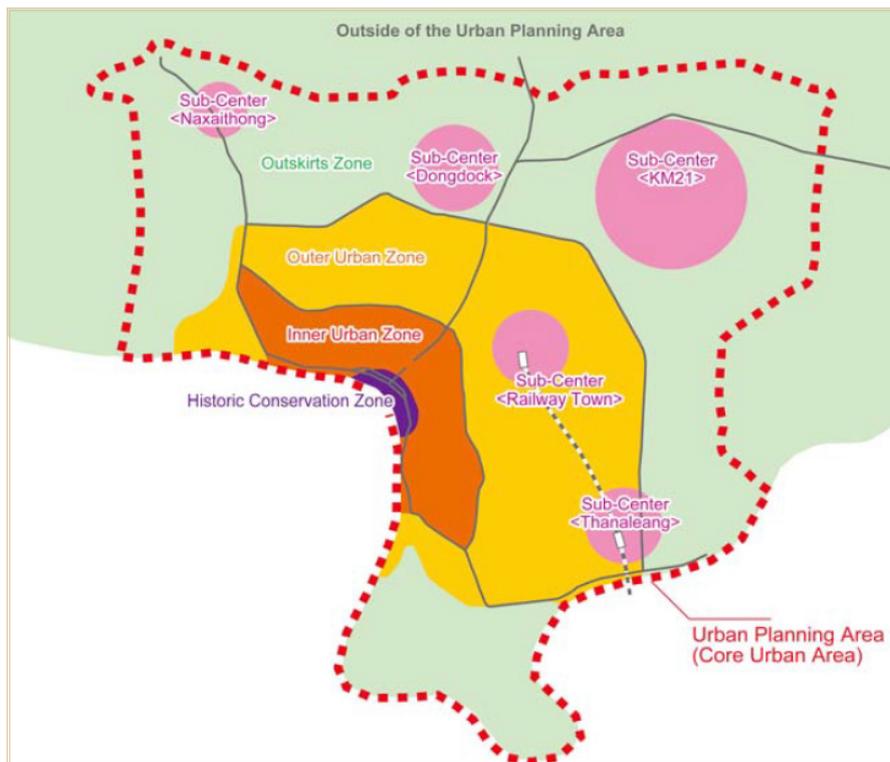


Figure n° 2

Vision d'une ville multipolaire en 2030

(Source : JICA-MPWT, 2011)

Une gouvernance sans gouvernement local

Vientiane se décompose administrativement en cinq districts urbains et quatre districts ruraux. Notons d'ores et déjà les divergences dans les termes employés pour désigner ce regroupement territorial. Certains utilisent le mot de préfecture tandis que d'autres lui préfèrent celui de municipalité. Mais la municipalisation annoncée depuis plusieurs années est loin d'être aboutie¹³. Si, dans la traduction officielle de la loi sur les administrations locales de 2003, Vientiane est érigée au rang de *city*, regroupant sans les nommer plusieurs *municipalities* et districts, dans la pratique, et en l'absence de décret d'application, cette loi n'a pas changé la façon dont la ville est administrée.

L'organisation administrative de Vientiane est, à l'instar des provinces, calquée sur le modèle central. Les départements de la municipalité/préfecture correspondent aux principaux ministères (santé, travaux publics, finances, planification et investissement, etc.). Les services déconcentrés de Vientiane rapportent à la fois à leur ministère de rattachement et aux autorités provinciales, c'est-à-dire au cabinet du maire censé veiller à la bonne coordination entre les services. Le cabinet exerce cette responsabilité en s'appuyant sur les départements de la planification et de l'investissement et de la finance (notamment pour l'élaboration et le suivi des budgets).

Le développement et la gestion des infrastructures et services urbains sont théoriquement du ressort de l'agence urbaine VUDAA (*Vientiane Urban Development and Administration Authority*). Instituée en 1999 pour succéder au VUDMC (*Vientiane Urban Development Management Committee*) créé en 1995¹⁴, le champ d'action de l'agence couvre les 100 villages des quatre districts les plus urbanisés, les autres villages de la préfecture restant quant à eux sous la responsabilité du département provincial des Travaux publics et des Transports (DTPT). Dans l'esprit de ses promoteurs, VUDAA préfigurait une municipalité à l'échelle du Grand Vientiane dont le périmètre administratif devait s'étendre pour la circonstance à 189 villages. Ne se contentant plus d'un cadrage urbanistique matérialisé par le schéma directeur urbain, les bailleurs de fonds souhaitaient ainsi voir la mise en place d'un interlocuteur susceptible d'assurer la cohérence des interventions, qu'elles soient sectorielles ou concernent une planification d'ensemble.

Ce projet n'a pas abouti. Il a même rajouté à la complexité des institutions de Vientiane, à rebours de l'objectif initialement recherché. Situé au même niveau administratif qu'un district mais sur un périmètre sectoriel lui étant propre, VUDAA s'occupe aujourd'hui principalement de la gestion des déchets ménagers, du drainage des eaux pluviales et du portage de quelques projets financés par les bailleurs. Le ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) continue de définir et de piloter l'essentiel des politiques urbaines et s'appuie sur des services déconcentrés¹⁵ pour les mettre en œuvre sur le territoire de Vientiane.

Bien que la préfecture soit censée jouer un rôle de coordination entre les différents services déconcentrés, l'agence VUDAA et les autorités des districts, son leadership reste cependant limité. Tous les départements municipaux reçoivent leurs ressources de transferts budgétaires de leur ministère respectif. Le poids politique et administratif de la préfecture est comparable en importance à celui d'un ministère. Le département provincial du ministère, représentant à la

¹³ Voir les travaux de Peyronnie (CNRS, UMR Prodig), plus particulièrement sa communication lors du séminaire régional « Villes émergentes et Urbanisation en Asie du Sud Est », du 20 au 21 juin 2011, à Vientiane.

¹⁴ Le décret du 22/10/1997 a créé des UDAA dans plusieurs chefs-lieux provinciaux (Luang Prabang, Thakhek, Savannakhet and Paksé). Vientiane fut la première ville à disposer de son Agence.

¹⁵ Département de l'Habitat et de l'Urbanisme, département de Routes et Transports.

fois le ministère et la préfecture, joue un double rôle en supervisant et en contrôlant l'application de la politique gouvernementale et des schémas directeurs au niveau de l'autorité VUDAA et des districts urbains. En l'absence de collectivité locale élue, les difficultés de gouvernance de Vientiane reflètent la complexité de la fonction d'interface.

L'accès à l'eau potable dans les villes laotiennes

Malgré une forte pluviométrie et des ressources en eau globalement abondantes, le Laos comptait avant 1990 seulement trois centres urbains dotés d'un service d'eau potable en réseau : Vientiane, Luang Prabang et Pakse. En 2013, plus d'une centaine de réseaux étaient recensés, dont certains en cours de construction ou de réhabilitation. D'après les estimations officielles, le taux d'accès à une source d'eau améliorée en zones urbaines serait en 2012 de plus de 80 % (JMP).

Ce chiffre, qu'il convient de manier avec précaution, masque des différences importantes entre les villes et les provinces. Les territoires desservis à ce jour par des systèmes d'eau potable sont essentiellement les villes secondaires et les chefs-lieux de district, et seuls 60 % des citoyens bénéficieraient d'un service d'eau potable en réseau. Les dispositifs alternatifs auxquels ont recours les ménages non connectés à un réseau sont les puits, les forages, et, dans les zones montagneuses, les sources d'eau captées.

Les OMD en matière d'eau potable et d'assainissement au Laos

- > Accès à une source d'eau améliorée :
 - (1) objectif du gouvernement : desservir 80 % de la population nationale en 2015 ;
 - (2) situation en 2010 selon le JMP : 70 %.
- > Accès à un assainissement approprié :
 - (1) objectif du gouvernement : couvrir 60 % de la population nationale en 2015 ;
 - (2) situation en 2010 selon le JMP : 60 %.

Les efforts financiers requis entre 2010 et 2015 pour atteindre les OMD étaient estimés à 200 Millions USD pour les zones urbaines et presque autant pour les zones rurales,

soit une moyenne annuelle de 80 M USD sur la période. Selon le plan d'investissement de 2005, l'objectif de 80 % d'accès à l'eau à l'horizon 2020 demanderait 270 M USD, dont la moitié pour Vientiane. À l'époque, un tiers de ces besoins étaient jugés couverts par les bailleurs de fonds. 140 M USD seront également nécessaires pour les eaux usées urbaines et 100 M USD pour l'eau et l'assainissement en milieu rural, ce qui représente un besoin d'investissement annuel de 40 M USD pour la décennie.

Un cadre stratégique focalisé sur les investissements pour l'accès

Il n'existe pas de stratégie nationale à proprement parler permettant de guider le développement de l'accès à l'eau potable en milieu urbain. Les responsables laotiens justifient cette situation par l'existence d'une stratégie globale de développement urbain. Au niveau sectoriel, seule est disponible une politique de développement de l'eau potable en zones rurales, portée par un département du ministère de la Santé (*Nam.Saat* – Centre national de Santé environnemental et d'Eau potable). Une troisième version a été élaborée courant 2011 par un groupe de travail comprenant des bailleurs de fonds, des ONG et la *Nam.Saat*. Le processus d'élaboration est resté piloté par les partenaires techniques qui en font un outil au service de leur propre stratégie opérationnelle. L'appropriation par le ministère demeure limitée.

L'eau potable fait pourtant partie des axes de développement prioritaires définis par le gouvernement. La santé, qui inclut l'eau potable et l'assainissement, figure parmi les secteurs compris dans les objectifs de croissance économique et d'éradication de la pauvreté. De plus, selon le décret ministériel de 2009 relatif aux *Niveaux de pauvreté et de développement*, l'accès à l'eau potable constitue l'un des critères servant à caractériser le niveau de pauvreté d'un village¹⁶. Antérieurement à ce décret, certains villages utilisaient l'accès à une latrine pour apprécier le niveau de pauvreté d'un ménage. Malgré cette reconnaissance relative des enjeux de santé publique, de cohésion sociale et d'aménagement du territoire, le secteur occupe une place très limitée dans les documents.

En l'absence de politique dédiée au sous-secteur de l'eau potable en milieu urbain, l'initiative la plus aboutie et qui représente, depuis plusieurs années, la référence en matière de planification stratégique, est le « Plan d'investissement pour l'eau potable ». Couvrant la période 1998-2020, il a été actualisé à plusieurs reprises et constitue le document sur la base duquel se sont développées ces dernières années les principales actions en faveur du développement de l'accès à l'eau potable en milieu urbain. Il a été mis à jour en 2004 afin de prendre en compte l'attention croissante accordée par le gouvernement à l'amélioration de la desserte des petites villes, particulièrement dans les districts les plus pauvres. Selon cette dernière version, les besoins d'investissement pour la période 2005-2020 se chiffrent à 267 millions de dollars, dont la moitié pour Vientiane.

Province/Ville/Projet	Investissement (million USD)	Population	Financement
Vientiane	129	672 000	JICA (35)
Quatre villes secondaires	20,7	311 000	non connu
Capitales de province	14,6	262 000	non connu
Petites villes	102,5	564 000	BAsD & Autres (54,5)
Total (eau en milieu urbain)	266,8	1 953 000	

Tableau n° 1

Plan d'investissement pour l'eau potable urbaine (2005-2020)

¹⁶ Les autres critères sont les revenus des ménages, l'accès à l'éducation et à la santé de base ainsi que la présence de routes d'accès permanentes.

Aussi utile qu'il puisse être, le Plan d'investissement comporte des lacunes. Présenté sous la forme d'une liste de villes prioritaires aux nouveaux investissements, le document fait l'impasse sur les autres éléments d'une stratégie sectorielle : cadre juridico-légal, réformes institutionnelles, plan d'action, etc. Bien que ces divers éléments aient été abordés au cours des dernières années à l'occasion de programmes de renforcement des capacités, il leur manque un cadre politique et une mise en perspective d'ensemble. Cette situation pourrait évoluer puisque des efforts sont actuellement entrepris au niveau du ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) pour formaliser un cadre de planification stratégique (programmes financés par la BAsD¹⁷). Un tel processus devrait favoriser l'émergence d'objectifs stratégiques déclinés sous la forme d'un plan d'action, permettant dès lors une plus grande lisibilité aux chantiers institutionnels en cours.

L'architecture institutionnelle : décentralisation et régulation

Pour saisir les dynamiques de gouvernance à l'œuvre dans le secteur, il est utile de dresser le panorama institutionnel dans lequel évoluent les acteurs de l'eau. Le décret de 1999 relatif à la *Gestion et au développement du secteur de l'eau potable* forme le socle de l'architecture institutionnelle du secteur. Ce texte précise la répartition des responsabilités à l'échelon national et consacre la décentralisation¹⁸ comme principe directeur de l'organisation des services d'eau urbains. La responsabilité de la politique est confiée au ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) pour le milieu urbain et au ministère de la Santé pour les zones rurales.

Au sein du MTPT, le département de l'Habitat et de l'Urbanisme (DHUP) est chargé de l'élaboration et du suivi de la stratégie. À ses côtés, un bureau de régulation a été créé en 1999 (WASA, devenue *Water Supply Regulatory Office* – WASRO – en 2008) placé sous le Haut Comité de régulation, lui-même rattaché au ministre MTPT. Ses prérogatives ont été précisées dans un décret dédié à la régulation des services d'eau urbains¹⁹. Parmi les réalisations de la WASRO, on peut citer la préparation de référentiels dans les domaines financiers, managériaux et techniques, la promotion d'initiatives du secteur privé, l'organisation de revues tarifaires ou encore la publication de rapports de performance des opérateurs d'eau.

Sur un plan plus gestionnaire, l'alimentation en eau potable des villes laotiennes relève, depuis les réformes de 1999, quasi exclusivement²⁰ de seize entreprises publiques provinciales (*Nam-Papas Provinciales* – NPP) auxquelles il faut ajouter la Société des eaux de Vientiane (*cf. infra*). L'échelle de gestion de ces 17 entreprises est confondue avec les territoires provinciaux. Le décret de 1999 prévoit que les tarifs de l'eau soient établis au niveau de chaque NPP en fonction de leurs coûts propres. Ces établissements sont placés sous la tutelle du gouverneur (ou du maire s'agissant de Vientiane) qui préside leur conseil d'administration. Dans la pratique, la gouvernance des NPP est difficile à établir car certains conseils d'administrations ne sont pas constitués, là où d'autres ne sont pas fonctionnels, et il n'est pas rare de voir les cabinets du gouverneur se substituer à ces derniers.

¹⁷ *Northern and Central Region Water Supply and Sanitation Project* (NCRWSSP) et *Small Towns Water Supply and Sanitation Project* (STWSSP).

¹⁸ Le secteur de l'eau au Laos a connu alternativement des périodes de centralisation (1959-1974, puis 1992-1999) et de décentralisation (1975-1992 et depuis 1999).

¹⁹ Décret de 2005 relatif à *La Régulation des services d'eau urbain*.

²⁰ L'approvisionnement en eau potable de plusieurs villes secondaires est assuré par des petites et moyennes entreprises privées laotiennes dans le cadre de contrats de concession.

Focus sur deux institutions centrales

L'organisation institutionnelle du secteur de l'eau a été redéfinie en 1999 via un décret précisant, en particulier, les prérogatives des deux principales institutions du MTPT : le DHUP (*Department of Public Works and Transport* – département du plan et de l'investissement) et la WASRO (*Water Supply Regulation Office* – Agence de régulation de l'eau potable).

En tant qu'assistant au ministre, le DHUP est responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la politique sectorielle. Sa division de l'Eau potable (DEP) est chargée de développer les stratégies et les plans d'investissement, de mobiliser des financements, de superviser des projets d'investissement, de préparer les normes et enfin de développer les ressources humaines des organisations du secteur de l'eau.

Sous tutelle du MTPT et chapeauté par le Haut Comité de régulation (HCR)²¹, la WASRO poursuit deux objectifs : assister le ministère dans la définition de la politique et assurer le suivi des opérateurs. Depuis 2005, suite au transfert des prérogatives stratégiques vers la DEP, elle s'est recentrée sur ses missions de régulateur, à savoir délivrer des licences aux opérateurs, s'assurer qu'ils se conforment aux réglementations et les encourager à devenir plus efficaces. En 2008, la WASRO a été placée sous la supervision du HCR qui rapporte à un vice-ministre. Si, sur le papier, la WASRO a gagné en indépendance, elle semble néanmoins avoir perdu en influence.

Des réformes à large spectre

Les réformes à l'œuvre dans le secteur de l'eau couvrent un large domaine allant de la restructuration, au sens de *corporatization*, de certaines entreprises publiques à la promotion de la délégation de service, en passant par le renforcement de la décentralisation (à l'échelle des provinces) et de la régulation. Elles touchent à de nombreux organismes et appellent de nouveaux acteurs à intervenir, en particulier les autorités publiques locales et le secteur privé.

Fortement calquées sur les agendas des institutions financières internationales (en particulier les recettes de « bonne gouvernance » de la Banque mondiale) et façonnées par des experts internationaux, ces réformes semblent avoir pour unique horizon l'efficacité gestionnaire et la performance financière des services. Mais les dirigeants laotiens se conforment aux préconisations internationales en veillant à conserver des marges de manœuvre. Par exemple, la participation des entreprises privées à la gestion des services concerne uniquement les petites villes, c'est-à-dire des endroits où les enjeux socio-politiques sont perçus comme moindres, et seules les entreprises locales sont considérées légitimes pour devenir des partenaires. Bien que les entreprises étrangères soient autorisées à intervenir dans le secteur, leur participation est pour le moment marginale. L'ouverture du secteur de l'eau au marché est donc opérée sous un fort contrôle public. D'autre part, le processus de réforme des entreprises publiques est mené au rythme imposé par les autorités laotiennes, sans trop céder à la pression des organisations internationales réclamant plus d'autonomie financière et une gestion axée sur les résultats.

²¹ Ce comité rassemble des représentants de plusieurs secteurs, et ses membres n'ont été désignés qu'en 2008. Pendant huit années les activités de régulation ont été entièrement assurées par la WASA.

Une loi sur l'eau visant à renforcer la réglementation sur la distribution de l'eau potable et à préciser les bases légales de la fourniture de services d'assainissement a été promulguée début 2010. Toutefois, la version définitive du texte n'est pas la hauteur de ces ambitions originelles : entre autres faiblesses, elle n'a pas réussi à mettre un terme à la division du secteur entre zones urbaines et rurales. La base réglementaire préexistante n'a pas été modifiée en profondeur, mais simplement enrichie de quelques considérations sur le droit à l'eau et le développement, plus significatifs, ainsi que sur l'investissement privé et sa possible éligibilité à des exemptions de taxes (impôts fonciers, taxes sur les bénéfices, etc.).

Un secteur sous perfusion de l'aide

Comme d'autres domaines d'action publique, le secteur de l'eau potable au Laos est dépendant de l'aide internationale : les investissements des trente dernières années ont été essentiellement financés par les bailleurs de fonds, officiellement en raison de l'incapacité des usagers à payer les coûts complets des services et de celle de l'État à investir. Dans les années 1960-1970, la Banque asiatique de développement (BAsD), l'Allemagne, le Japon et la France ont soutenu le développement des réseaux de Vientiane, Luang Prabang, Savannakhet et Pakse. À partir des années 1990, ils ont été rejoints par l'Union européenne, la Norvège, la Banque mondiale et la Belgique pour réaliser de nouveaux réseaux et apporter des appuis institutionnels et de formation. Depuis 1999, d'autres bailleurs, plus modestes, sont également actifs (ONU-Habitat, Corée du Sud, etc.). Les dernières années enfin, avec l'annonce de la fin des dons par les bailleurs historiques et l'entrée en scène de la Chine et de la Thaïlande, marquent un tournant.

Pour l'eau potable en zones urbaines, les besoins financiers sur la période 2000 - 2015 étaient estimés à 8 M USD en moyenne par an²² (Banque mondiale, 2010). Ces engagements proviennent à 97 % des partenaires techniques et financiers, les 3 % restants étant financés par les provinces, et le gouvernement fournit en général une contrepartie en nature qui représente entre 10 % et 25 % du coût des projets. En termes de répartition géographique, plus de 40 % ont été investis à Vientiane. Pourtant, les NPP peinent encore à générer les ressources financières nécessaires au financement de leur développement. De 2002 à 2006, leurs états financiers montrent des produits insuffisants pour couvrir l'ensemble des coûts d'exploitation et de maintenance. En 2008, trois seulement étaient bénéficiaires, tandis que la perte cumulée réalisée par les autres était de l'ordre de 2,5 M USD.

²² Pour l'eau et l'assainissement en milieu rural, les niveaux d'investissement sur la dernière décade sont estimés à 3 M USD/an, avec 80 % dédiés à l'eau et 20 % à l'assainissement. Les financements proviendraient à 65 % des partenaires techniques et financiers, à 25 % des ménages et à 10 % des autorités publiques.

La Société des eaux de Vientiane : NamPapa Nakhone Luang (NPNL)

À Vientiane, l'eau potable est le service urbain ayant connu le développement le plus important de ces dernières décennies. Bien qu'il ait échoué à suivre le rythme de la croissance urbaine, il a évolué plus rapidement que les autres services collectifs en réseau (assainissement, gestion de déchets, transport urbain, drainage, etc.). En effet, parce que ce service affecte directement, et de manière très visible, les habitants, il suscite un intérêt politique plus marqué. Cela s'explique également par le fait que ses revenus proviennent en grande partie des usagers eux-mêmes. Malgré tout, le développement du service d'eau de Vientiane continue d'être entravé par de nombreuses contraintes.

De la Société centrale des eaux à la NamPapa Nakhone Luang

La Société centrale des eaux du Laos a été créée en 1959 sous la forme d'une société mixte, avant d'être transformée en 1971 en entreprise d'État. Alors renommée Société des eaux du Laos (*NamPapa Lao*), elle se voit confier la gestion, la construction et le renouvellement des infrastructures hydrauliques urbaines à l'échelle nationale.

À la fin de la guerre, l'entreprise est intégrée au ministère des Travaux publics pour devenir un département d'eau potable. En 1987, suite à une réorganisation du ministère, la *Nam Papa Lao* est rétablie comme entreprise publique à caractère industriel et commercial. Douze ans plus tard, dans le cadre de la réforme du secteur, celle-ci est démantelée en plusieurs entités supervisées par les autorités provinciales et municipales. La *Nam Papa Lao* devient la *NamPapa Nakhone Luang* (NPNL), Société des eaux de Vientiane, pour s'occuper uniquement de l'approvisionnement en eau potable de la ville.

En 1992, à l'époque où il est encore géré par la *Nam Papa Lao*, le service d'eau de Vientiane bénéficie d'un vaste programme d'investissement, financé par la JICA (*Japan International Cooperation Agency*) et la BasD (Banque asiatique de développement), dont les objectifs sont l'accroissement de la production d'eau de 60 000 m³/jour et l'extension du réseau de 200 kilomètres supplémentaires. Quelques années plus tard, une requête des autorités laotiennes visant à compléter ces interventions est présentée à l'AFD. En réponse, un co-financement est préparé par la BasD et l'AFD pour couvrir l'ensemble du sous-secteur de l'eau potable en milieu urbain, comprenant 20 millions US dollars de la BasD affectés à la construction de réseaux d'eau dans douze villes et complétés par 6 millions d'euros de subvention de l'AFD dédiés au service d'eau de Vientiane.

En 2004, après avoir réalisé son schéma directeur à l'horizon 2020, la NPNL commence à entreprendre sa mise en œuvre. La première phase comprend le renforcement des capacités de production, la réhabilitation d'ouvrages, l'augmentation des capacités de stockage et l'extension du réseau de distribution. Co-financé par les coopérations japonaise et française, le programme est prolongé à partir de 2006 avec l'intégration d'un volet additionnel d'extension du réseau et des actions d'appui à la gestion. La deuxième phase prend fin en décembre 2013.

Une entreprise publique sous haute surveillance

Entreprise d'État mono-service, la NPNL exerce sa mission d'opérateur d'eau potable sous l'autorité de la municipalité de Vientiane. Elle est en outre placée sous un contrôle technique du ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) *via* le département de l'Habitat et de l'Urbanisme (DHUP). Depuis sa création en 1999, matérialisée par l'obtention d'une licence auprès du ministère du Commerce et du Tourisme²³, l'entreprise est administrée par un conseil composé des représentants de plusieurs ministères (MTPT, finances, plan et investissement, santé), de la Banque centrale, du cabinet du Premier ministre et du directeur de la NPNL. Bien que la responsabilité de la préfecture ait été rappelée en 2001 par décision ministérielle, la tutelle du MTPT sur le conseil d'administration n'a en pratique officiellement cessé qu'en 2005, avec la nomination d'un vice-gouverneur de Vientiane au poste de président du Conseil.

La NPNL n'a reçu aucune lettre de commande, et ne dispose d'aucun document précisant ses objectifs et ses obligations de desserte. Le contrat passé avec ses différentes tutelles reste ainsi largement tacite, non écrit. Un document interne datant de 2003 fait office de statuts pour l'entreprise. Il rappelle quelques dispositions sur les relations entre la NPNL et ses tutelles, les lois en vigueur ainsi que plusieurs règlements internes. Son contenu est disparate et assez imprécis. L'article n°1 rappelle cependant que « l'entreprise Société des eaux *Nampapa Nakhoneluang* (NPNL) est détenue à 100 % par l'État et qu'elle fonctionne à titre de personne juridique et avec son autofinancement ». Le transfert de tutelle à la capitale est mentionné, tandis que le chapitre consacré aux finances indique que « le financement propre à la NPNL provient du capital initial, de la trésorerie et du budget fourni par l'État. Le capital enregistré s'élève à 9 088 699 742 kips », mais sans pour autant préciser le périmètre de responsabilité financière de l'entreprise.

L'interventionnisme du ministère MTPT est prégnant. Ce dernier pilote directement les gros travaux effectués sur le réseau, comme par exemple des déplacements de conduites d'eau relatifs à des projets de voirie. Son ingérence dans le fonctionnement de la NPNL se manifeste également pour les questions tarifaires et les choix d'investissements. Le long processus de révision des tarifs montre à chaque fois combien le service d'eau de Vientiane est au cœur d'enjeux de pouvoirs impliquant les autorités locales ainsi que nombre de ministères jusqu'à la primature. Les décisions d'investissements de la NPNL, que ces derniers soient financés par des emprunts locaux ou *via* la coopération internationale, sont soumises à l'approbation du ministère des Finances, destinataire de la plupart des subventions octroyées par les bailleurs de fonds. Il les rétrocède ensuite à la société sous la forme de prêts concessionnels.

Il faut enfin signaler l'influence des bailleurs de fonds sur les décisions de la NPNL. Du fait de leur pouvoir financier, et de l'asymétrie des relations qu'il engendre, les interventions des bailleurs peuvent imposer leurs visions aux acteurs de l'eau de Vientiane. Comme évoqué plus haut, le service d'eau de Vientiane est soutenu de longue date par l'aide internationale. Ces trois dernières décennies, la BAsD ainsi que les coopérations japonaises et françaises ont financé le développement des capacités de production et de distribution du réseau d'eau. Au-delà de ces soutiens, de nouveaux acteurs sont entrés en scène dernièrement : entre 2005 et 2006, le groupe *Lao World* a financé et construit une station de production pour le compte de la NPNL, suivie en 2008 par une autre, mise en place par l'entreprise vietnamienne Mai Dong.

23 La licence commerciale de la NPNL a été renouvelée en 2012 auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Qui détient le patrimoine de la NPNL ?

L'importance des infrastructures dans la gestion de l'eau potable explique pourquoi l'autorité responsable du service est fréquemment identifiée, et même souvent réduite, à la fonction de maître d'ouvrage. Or, ce rôle est à géométrie variable et est compris de différentes manières selon les traditions juridiques et institutionnelles des pays. Ceci occasionne des confusions sur la nature des responsabilités que recouvre la maîtrise d'ouvrage. Face à un tel flou, un critère couramment utilisé est celui de « propriété des biens ».

S'agissant du service de Vientiane, la propriété des ouvrages et les obligations d'investissement qui y sont liées sont imprécises. Si la NPNL affirme être propriétaire des usines

de traitement, la décision ministérielle de 2001 jette le doute : « Le gouvernement ainsi que les organisations des masses populaires [...] reconnaissent la passation des biens de la NPNL aux autorités de la Préfecture de Vientiane. » De plus, la nature de la décentralisation au Laos amènerait à placer la propriété des infrastructures de la NPNL au niveau de l'État plutôt qu'à la préfecture. D'autres incertitudes persistent également quant à la responsabilité de gros entretien et de renouvellement des infrastructures : celle-ci incombe-t-elle à la NPNL (régime d'affectation des biens sans transfert de propriété) ou bien à l'autorité publique (régime de mise à disposition) ?

Organisation du service et gestion du patrimoine

Vers une gestion par « projets »

Le service d'eau de Vientiane est géré de façon centralisée par un comité de direction, mais la NPNL s'appuie sur cinq antennes pour s'occuper des districts urbains et sur deux autres pour les zones péri-urbaines. L'entreprise est structurée autour de trois grandes directions (technique, commerciale et financière), chacune comprenant des services, eux-mêmes organisés en unités. Elle héberge un centre de formation aux métiers de l'eau ainsi qu'une usine d'eau en bouteille. L'organigramme officiel est porté en annexe.

Chaque antenne est responsable de la relève des compteurs d'eau, de la facturation aux usagers et du recouvrement des factures. Interlocuteur privilégié des ménages, elles disposent de petites équipes d'une trentaine de personnes en moyenne, composées d'agents de relève et de personnels comptables. À noter qu'une autre équipe située au niveau central est responsable des plus gros clients, à la fois publics et privés. À côté des tâches administratives et comptables quotidiennes, les antennes assurent également des opérations techniques telles que l'installation de branchements domestiques, la dépose en cas de coupure ou encore la réparation des fuites les plus visibles sur les réseaux secondaires et tertiaires. La recherche des fuites d'eau plus importantes ou diffuses, de même que le suivi de la sectorisation du réseau, revient à une équipe installée au siège de l'entreprise (unité d'inspection technique et de recherche de fuites).

Chaque antenne commerciale, chaque usine de production, chaque unité et chaque équipe de projet assure sa propre comptabilité, théoriquement selon une trame et des normes comptables communes. Les comptes sont consolidés une fois par mois par le service finance situé au niveau central. Les mécanismes d'échanges de l'information comptable sont cependant assez peu stabi-

lisés, et l'analyse financière est confiée à un service du siège totalement indépendant du service financier, appelé « planification et systèmes d'information ». Réunissant le personnel maîtrisant le mieux les outils informatiques et les technologies d'information et de communication, ce service apparaît plus apte à gérer la préparation des statistiques et les projections économiques et financières.

Deux unités actuellement rattachées au niveau central disposent d'une plus grande autonomie financière. Ayant vocation à devenir, à moyen terme, des entreprises ou bureaux d'État totalement indépendants de la NPNL, elles ont pour objectif de proposer des prestations de services sur les marchés externes d'ingénierie et de travaux. La première de ces unités réalise déjà des missions de maîtrise d'œuvre, principalement des études de faisabilité et de dimensionnement hydraulique. C'est elle qui est dépositaire, grâce à l'utilisation du schéma directeur de la NPNL, de la mission de planification technique, fonction clé dans la recherche de financements. La seconde unité est spécialisée dans la construction et la réparation des usines et du réseau.

Au-delà de l'organisation par services ou divisions, la tendance actuelle est de constituer des équipes projets disposant d'une plus grande autonomie en réponse à des sollicitations de bailleurs, à des opportunités ou à des problèmes spécifiques. On recense ainsi des équipes chargées de suivre le projet Franco-Lao, le projet Lao-Viet, le projet de réduction des fuites, le projet de suivi des impayés, etc. Toute la difficulté, pour la direction de la NPNL, est de parvenir à coordonner leur travail avec celui des services normaux. La direction de la NPNL se réunit tous les mois par le biais de trois instances : un comité technique, un comité financier et un comité de direction. Cependant, malgré ces efforts de coordination entre le siège et les agences, force est de reconnaître les défaillances en matière de circulation de l'information et les nombreux chevauchements dans la répartition des tâches.

Statut des employés et agents de la NPNL

Les employés de la NPNL ont un statut d'assimilé fonctionnaire avec des aménagements en ce qui concerne la politique salariale. Le rapport d'une mission de l'AFD effectuée en 2003 mentionnait à ce sujet : « Une politique de rémunération variable a été introduite pour motiver les salariés. La direction générale a souhaité mettre en œuvre des primes permettant de gratifier les salariés ayant atteint leurs objectifs. Même si les moyens financiers et la marge de manœuvre restent faibles, c'est une politique rare dans les entreprises d'État au Laos, qui mérite d'être soulignée. » Cependant, l'instruction de réforme du BPO²⁴ datée de 2004 laisse penser que ce système n'était pas totalement effectif car elle recommandait d'appliquer « un système d'incitations et de sanctions fondé sur les performances de l'entreprise, des équipes et des individus ». Aujourd'hui, il reste difficile de décrire la politique de rémunération au sein de la NPNL. Sans surprise, les employés de la société estiment percevoir une rémunération insuffisante. Toutefois, certaines personnes du ministère MTPT aiment à rappeler que les employés de la NPNL gagnent plus que les fonctionnaires ministériels.

24. Le BPO est un bureau placé sous l'autorité du Premier ministre qui a piloté dès 2004 les plans de restructuration des entreprises publique (sous l'impulsion de la Banque mondiale).

Zone de service et patrimoine

Après avoir décrit succinctement l'organisation de la NPPL, intéressons-nous à présent à la composante matérielle du service d'eau de Vientiane, c'est-à-dire à son patrimoine physique.

Fin 2013, les usines de production d'eau potable de l'entreprise étaient au nombre de six et représentaient une capacité totale de production de 190 000 m³/jour. Le réseau de distribution comprenait huit réservoirs, dont les capacités variaient entre 600 m³ et 2 000 m³, trois postes de surpression et environ 1 350 km de conduites de distribution. La NPPL gère également, dans plusieurs villes secondaires situées sur le territoire de la municipalité, des petits systèmes de distribution d'eau potable indépendants de son réseau principal. Enfin, comme évoqué précédemment, elle possède une usine d'eau en bouteille ainsi qu'un centre de formation professionnelle aux métiers de l'eau.

Usines	Capacité de production	Mise en service	Processus de traitement
Kaoliao	60 000 m ³ /jour	1964 et 2009	Coagulation floculation, décantation, filtration, désinfection
Chinaimo	80 000 m ³ /jour	1980 et 1996	Coagulation floculation, décantation, filtration, désinfection
Dongmakkhay	20 000 m ³ /jour	2006-2007	Coagulation floculation, décantation, filtration, désinfection
Thagnone	600 m ³ /jour	1980	Filtration lente
Thadeua	660 m ³ /jour	1992	Filtration lente
Dong Bang	20 000 m ³ /jour	2010	Coagulation floculation, décantation, filtration, désinfection, BOT porté par la JV entre la société vietnamienne Mai Dong (80 %) et la NPPL

Tableau n° 2

Usines de production d'eau potable

Les caractéristiques du réseau sont résumées ci-après : 55 % des conduites sont de diamètre inférieur ou égal à 75 mm, ce qui s'explique par le fait que le réseau tertiaire amène systématiquement les points de piquage des branchements en dehors de l'emprise des voiries. Par conséquent, la desserte se fait en doublant les conduites principales de part et d'autre de celles-ci. Le linéaire total des branchements particuliers peut être estimé à environ 410 km, soit un tiers du linéaire total (et environ 5 m par branchement en moyenne). Plus de 40 % des conduites ont été mises en service après 2004. Sans surprise, c'est le centre historique de Vientiane qui concentre la fraction la plus ancienne du réseau. L'âge des conduites diminue à mesure que l'on s'en éloigne.

On distingue la zone de compétence de la NPPL, formée des neuf districts que compte Vientiane (soit près de 500 villages), de la zone de service qui en comprend, selon l'usage des praticiens du secteur, uniquement 189. Constituée des quatre districts urbains et d'une partie de deux districts ruraux, la zone de service recouvre le territoire le plus fortement urbanisé, bien que sa délimitation ne soit pas stable dans le temps. La dernière étude de référence pour l'eau potable à

Vientiane (Schéma directeur, 2004) se focalise sur la zone urbaine définie dans le Plan directeur de Vientiane de 2001, c'est-à-dire sur les 189 villages. La liste des villages et le ratio nombre d'habitants par connexion qu'utilise la NPPL pour calculer ses taux de desserte sont issus de ces documents. Dans le cadre de l'établissement du nouveau schéma directeur de Vientiane (MTPT et JICA, 2011), de nouvelles propositions de délimitation des zones urbaines ont été formulées.

Fin 2013, la NPPL desservait environ 95 000 clients abonnés, soit plus de 500 000 personnes, tous équipés d'un branchement avec compteur d'eau. Aucune borne fontaine n'est à signaler dans la zone de couverture. L'utilisation de puits, de forages ou de l'eau des fleuves, très répandue dans les districts ruraux de Vientiane, est difficile à estimer. La connexion domiciliaire au réseau constitue la solution la moins onéreuse et la plus pratique pour les ménages. Le taux de desserte par le réseau de la NPPL est estimé à 60 % dans la zone de compétence de l'entreprise, mais cette valeur ne tient pas compte de la revente d'eau au voisinage qui se pratique dans certaines zones nouvellement reliées au réseau. Fin 2013, 241 villages auraient accès, parfois partiellement, au réseau de distribution. Ce chiffre, supérieur aux 189 villages envisagés en 2004, est révélateur de l'étalement urbain.

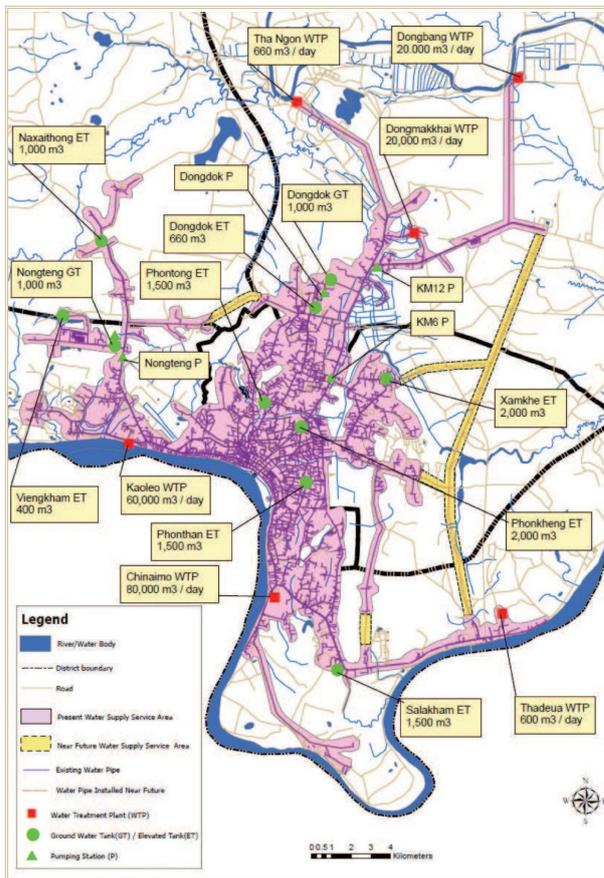


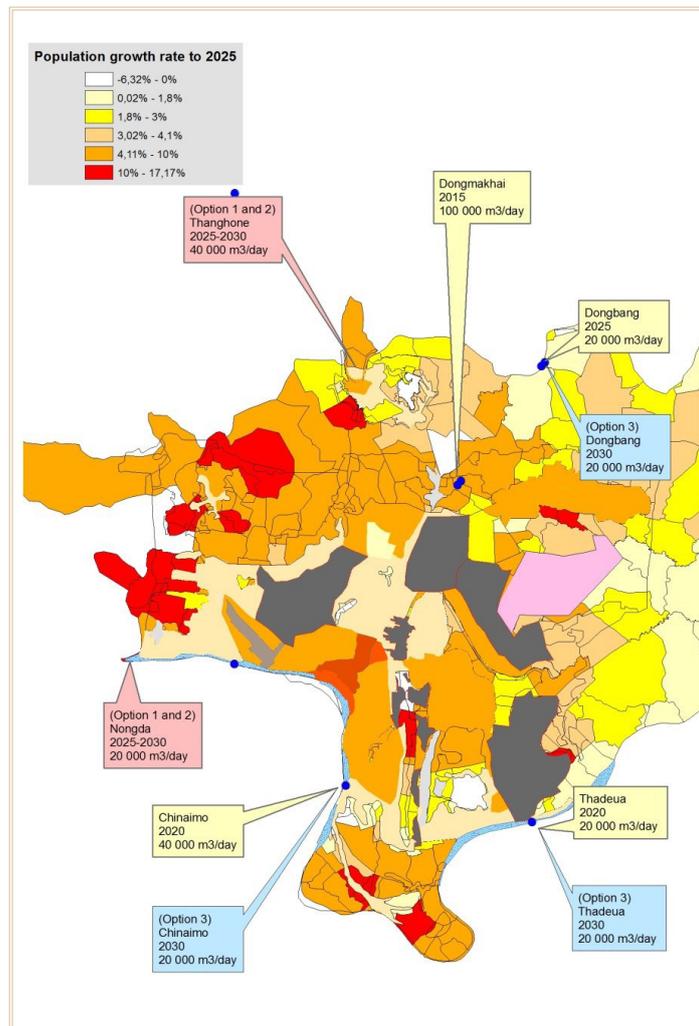
Figure n° 3

Zone de service de la NPPL en 2011,
(Source : JICA-MPWT, 2011 et WTA, 2013)

Le dernier schéma directeur urbain n'aborde que superficiellement la question du développement des services publics. Pour l'eau potable, il se contente de faire référence aux déclarations des autorités laotiennes. En réponse à ces insuffisances, la direction de la NPPL a convenu en 2013 d'actualiser son schéma directeur. Parmi les scénarios de développement proposés, celui qui a été retenu répond à l'objectif de couverture universelle du territoire urbain de la préfecture d'ici à 2025. Il conclut à la nécessaire réalisation de nouveaux investissements²⁵ pour satisfaire une demande en eau estimée, à cet horizon, à 380 000 m³/jour, qui correspondent à un doublement de la capacité de production actuelle et à un accroissement de 165 % du nombre d'abonnés par rapport à l'année de référence. Le principe directeur énoncé dans ce document, à savoir « répondre aux besoins de tous d'ici 2025 », représente un aiguillon important qui va déterminer la politique industrielle de l'entreprise et orienter ses choix organisationnels et financiers.

25 Ces investissements se répartissent ainsi : 1 700 km de linéaire pour étendre le réseau, renforcer le maillage et renouveler des conduites obsolètes, 215 000 m³/jour de capacité de production additionnelle et 10 000 m³ de nouvelle capacité de stockage.

Figure n° 3 bis
 Vision du service en 2030
 (Source : JICA-MPWT, 2011 et WTA, 2013)



Un service qui s'étend, des performances mitigées

Comment la performance d'un service d'eau potable comme celui de Vientiane peut-elle être évaluée ? Sur la base de quels critères ? L'efficacité des entreprises d'eau potable relève en effet de nombreux registres : socio-politiques, techniques, commerciaux, financiers, etc. Ceux que nous avons privilégiés pour la NPPL portent sur le système technique, les rapports aux usagers et les relations à l'argent. Bien évidemment, compte tenu de la nature du service fourni (un bien essentiel) et des externalités qui lui sont associées (enjeux environnementaux, de santé publique, etc.), ces critères techniques, commerciaux et financiers apparaissent très insuffisants pour apprécier la performance du service dans toutes ses dimensions. Ils permettent néanmoins de se prononcer sur l'efficacité productive de la NPPL et sur l'amélioration du service.

Performances techniques

Entre 2000 et 2013, la couverture du service d'eau de Vientiane s'est considérablement étendue, passant de 39 500 à près de 95 000 abonnés, soit une augmentation d'environ 7 % par an nettement supérieure à la croissance démographique enregistrée à Vientiane au même moment. Cette hausse sans précédent est allée de pair avec l'augmentation des capacités de production de l'entreprise, passant de 100 000 m³/jour en 2000 à 190 000 m³/jour treize ans plus tard, et une dynamique soutenue d'extension du réseau dont le linéaire a été quadruplé (pour atteindre 1 350 km en 2013). Ces chiffres résument à eux seuls les objectifs implicites de la politique industrielle de la NPNL ces dernières années : suivre autant que possible le rythme de la croissance démographique en augmentant sa capacité productive grâce à la réalisation d'investissements massifs.

Pour autant, les résultats quantitatifs obtenus en termes de taux de desserte masquent une faible amélioration qualitative. Sur ce même plan, d'autres indicateurs amènent eux aussi à conclure à des performances moyennes au cours de la période, bien en deçà des objectifs fixés en interne ou par les acteurs extérieurs.

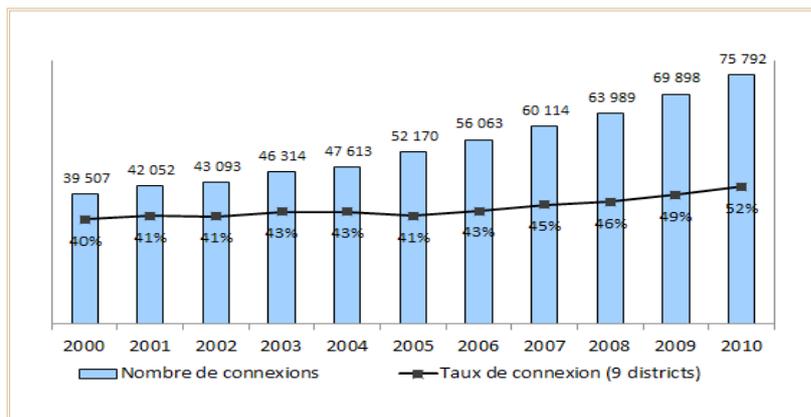


Figure n° 4

Évolution du taux de desserte

Premièrement, la desserte, si elle s'est effectivement améliorée en valeur absolue, n'a progressé que modérément en valeur relative (de 40 à 56 %), en partie à cause de facteurs exogènes comme par exemple la croissance démographique. À ce rythme, l'objectif de couverture universelle que se sont fixées les autorités de tutelle de la NPNL ne sera pas atteint avant 2035.

De plus, la continuité de l'approvisionnement en eau n'a jamais pu être assurée partout sur le réseau, à commencer par les zones périphériques récemment reliées. L'étude d'actualisation du schéma directeur de la NPNL rapporte un déficit de production de 5 %, occasionnant pour plus de 90 000 personnes des restrictions de consommation et des situations de pénurie d'eau. Ceci est d'ailleurs corroboré par l'enquête de satisfaction des abonnés de la NPNL réalisée en 2012²⁶, qui révèle des problèmes de faible pression et d'interruption du service pour deux-tiers des utilisateurs. La plupart de ces interruptions sont accidentelles (c'est-à-dire non programmées) et correspondent soit à des casses (travaux sur la chaussée, usure des conduites, etc.), soit tout simplement au manque d'eau.

²⁶ Enquête réalisée dans le cadre du contrat d'assistance technique (Gret, 2012).

Les efforts d'investissements et de maîtrise de la demande en eau se sont finalement avérés insuffisants, si bien qu'au début des années 2010 une course s'engage d'une part entre la demande croissante en eau et les capacités de production de la NPNL, et d'autre part entre l'urbanisation extensive de la ville et le déploiement du réseau.

Figure n° 5
Extension du réseau et étalement urbain

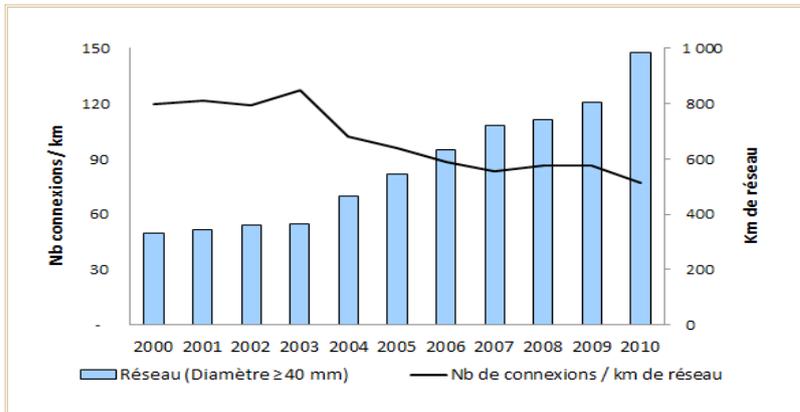
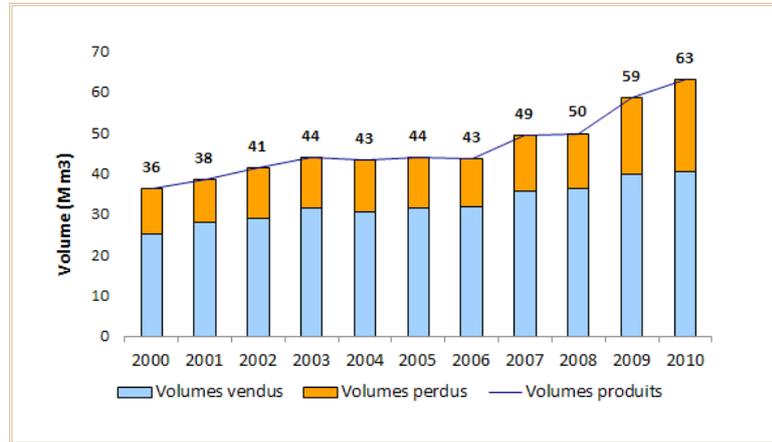


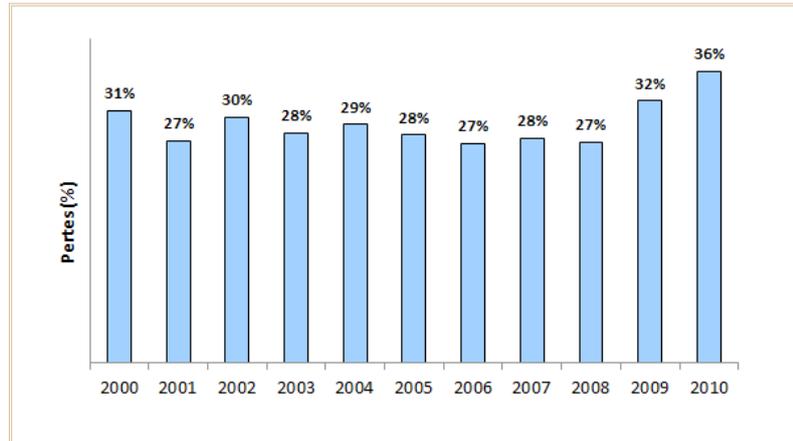
Figure n° 6
Production et volumes non vendus

Deuxièmement, les pertes en eau, qui renseignent sur l'état global du réseau, ont oscillé entre 27 % et 35 % sans jamais se stabiliser de façon acceptable pour ce type de système (la référence se situant entre 20 et 25 %). Le rapport d'activité 2010 de la NPNL rend compte d'une production totale de 63 Mm³, à comparer à un volume total de vente estimé à 40 Mm³. Les démarches entreprises en termes d'entretien et de maintenance du réseau, de recherche des fuites, de remplacement de canalisations et de compteurs défectueux ont certes permis de fixer le rendement à un niveau de 27 à 28 % entre 2005 et 2008, mais les pertes ont, depuis 2009, augmenté graduellement pour finalement excéder 30 %. L'augmentation de la pression dans les canalisations du centre-ville, qui a suivi la mise en service en 2009 d'une nouvelle unité de production, explique en partie cette situation.

La gestion des pertes se trouve à l'intersection de plusieurs enjeux. Tout d'abord, il s'agit d'une question d'image pour la NPNL qui, en améliorant le rendement du réseau, s'inscrit dans un effort de lutte contre le gaspillage de la ressource et donc de préservation de l'environnement. Ensuite, toute réduction du volume d'eau non facturé impacte positivement ses résultats d'exploitation. Les fuites font de plus chuter la pression, et peuvent donc entraîner des interruptions de service. Enfin, cet indicateur fait partie des critères pris en compte par les différentes tutelles de la NPNL afin d'examiner les demandes de hausse tarifaire, raison pour laquelle la direction

de la NPNL a toujours accueilli favorablement les expertises extérieures dans ce domaine. La dernière en date remonte à 2010 : avec l'appui du Sedif, une estimation des pourcentages des pertes par nature a été réalisée (17 % de pertes physiques, dont 8% de fuites visibles et 9 % de fuites invisibles ; 15 % de pertes commerciales, dont 3 % liées au sur-comptage des usines ; 6 % d'erreurs de lecture ; 2 % lié aux fuites au compteur ; 3 % lié au renouvellement des compteurs et 1 % lié aux pertes sur gros compteurs).

Figure n° 7
Les pertes en eau



En ce qui concerne la qualité de l'eau, nous ne disposons hélas d'aucune donnée fiable qui permettrait de conclure à une amélioration ou à une détérioration de sa potabilité, ou encore de connaître ses aspects organoleptiques (goût, odeur, couleur) auxquels les usagers sont sensibles. Des standards nationaux de qualité existent bel et bien, mais les analyses sont effectuées à des intervalles très irréguliers et selon des protocoles de mesures insuffisamment normés. Un laboratoire d'analyse a bien été aménagé en 2007 dans le cadre du projet de création du Centre de formation aux métiers de l'eau, mais ses équipements sont sous-utilisés. Les résultats de ces analyses issues de l'autocontrôle ne sont pas publiés. Il est donc impossible, dans ces conditions, de calculer des taux de conformité. Quoi qu'il en soit, peu de personnes s'aventurent à boire l'eau du réseau sans l'avoir au préalable fait bouillir.

Performances commerciales

Le système d'information de la NPNL permet difficilement d'analyser les performances dites commerciales, le faible recours aux outils informatiques conduisant en effet à des lenteurs dans la collecte des données et instaurant d'importantes limites dans les possibilités de traitement. Quoi qu'il en soit, les performances commerciales, jugées satisfaisantes au début de la décennie, se sont dégradées dernièrement. L'accroissement du nombre d'abonnés a accentué les problèmes liés à la relève des compteurs, à la facturation et à l'encaissement, tandis que les taux de recouvrement des factures ont pâti du fait de la persistance d'impayés de certaines administrations de l'État²⁷. La création d'une unité dédiée aux plus gros clients, chargée d'accompagner les

²⁷ La forte augmentation tarifaire de 2009 a également impacté négativement le taux de recouvrement. Nous aborderons ce point de manière détaillée dans la suite du document.

bureaux des administrations dans la réduction des gaspillages, d'assurer la facturation, le suivi des paiements et la relance, n'a pas permis d'enrayer cette tendance. De même, la multiplication des points de paiements²⁸ dans la ville n'a pas incité les payeurs récalcitrants à mieux s'acquitter de leurs dettes.

La satisfaction des usagers constitue probablement, avec la pérennité du service, l'un des principaux objectifs poursuivis par les responsables des services d'eau de Vientiane. Or, l'enquête de satisfaction de 2012 a mis en évidence une représentation négative de celui-ci. Les abonnés de la NPNL qui ont été interrogés au cours de l'enquête jugent en effet la qualité du service médiocre et très éloignée de leurs attentes : trop faible pression en sortie de robinet, interruptions fréquentes du service, turbidité de l'eau importante à certains moments de l'année, etc. Une large majorité considère que l'eau du réseau est impropre à la consommation, et privilégie l'eau en bouteille pour satisfaire leurs besoins de boisson (alors même que le prix de l'eau embouteillée est plus de dix fois supérieur au prix de l'eau de la Société des eaux). Les usagers de la NPNL restent malgré tout de gros consommateurs²⁹. Ils estiment globalement que les tarifs de l'eau sont raisonnables. Leur consentement à payer excède les montants des factures qu'ils doivent régler chaque mois.

Les coûts de raccordement vont du simple au triple (d'environ 60 à 180 US dollars) suivant les villages et l'emplacement des habitations. Ces écarts s'expliquent par l'inégal déploiement du réseau tertiaire dans la ville : certains raccordements sont réalisés directement sur les conduites secondaires du réseau. Pour obtenir un branchement, les ménages doivent en faire la demande auprès des agences de la NPNL ou aux chefs de village. Une avance de 70 % est généralement demandée, le solde étant versé lors de la réalisation du branchement. Le temps d'attente moyen est de trois semaines, délai perçu comme satisfaisant par les usagers.

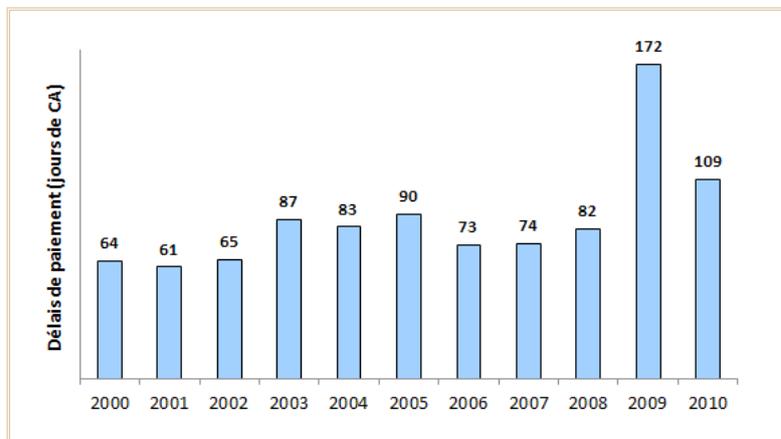


Figure n° 8
Délais moyens de paiement

²⁸ Les usagers peuvent régler leur facture dans les branches de la NPNL, dans douze bureaux de poste ainsi que dans plusieurs antennes de la Banque de développement du Laos. D'autres points de paiement sont à l'étude.

²⁹ En 2012, la consommation moyenne des abonnés de Vientiane s'élève à plus de 185 l/jour/personne, loin des niveaux de consommation moyenne dans les grandes villes de la sous-région.

Le nombre d'employés est resté stable au regard de la croissance du service et, s'il a varié entre 400 et 500, cela ne s'est pas fait au prix d'une externalisation de l'activité. Le ratio de productivité s'est progressivement amélioré, passant de douze à sept employés pour 1 000 connexions entre 2000 et 2013. Ce chiffre est cependant supérieur à celui des bons élèves de la région. Entre 2012 et 2013, la masse salariale a quasiment doublé du fait de la revalorisation des salaires des fonctionnaires décidée par la primature. Enfin, les profils et niveaux des employés ont peu évolué au cours de la période (insuffisance de cadres supérieurs en ingénierie hydraulique, en gestion financière, en planification stratégique, etc.).

Performances financières

Les statistiques de la NPNL fournissent une profusion de chiffres, y compris dans le domaine financier, qu'il convient de considérer avec précaution. Certes, les données comptables et financières ont fait l'objet d'audits externes entre 2004 et 2006, puis entre 2010 et 2012, mais ces contrôles ont tous conduit les experts-comptables à « ne pas émettre d'opinion sur les comptes présentés ».

M KIP	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produits d'exploitation (CA)	12 272	16 002	19 978	20 961	47 635	46 418	42 167	94 624	56 931	105 612	71 286
Excédent Brut d'Exploitation (EBE)	134	1 417	3 850	5 586	10 181	10 329	6 417	15 135	10 568	28 910	6 858
<i>EBE/CA</i>	1 %	9 %	19 %	27 %	21 %	22 %	15 %	16 %	19 %	27 %	10 %
Capacité d'Auto Financement (CAF)	-1 029	320	2 692	3 881	5 497	6 898	3 076	7 568	9 375	23 843	7 986
<i>CAF/CA</i>	-8 %	2 %	13 %	19 %	12 %	15 %	7 %	8 %	16 %	23 %	11 %
Résultat net	-2 473	-1 316	578	1 414	2 946	1 989	-8 151	-4 951	-1 354	4 146	-13 236
<i>Taux de rentabilité</i>	-20 %	-8 %	3 %	7 %	6 %	4 %	-19 %	-5 %	-2 %	4 %	-19 %

Tableau n° 3
Indicateurs de rentabilité globale

Partant d'un héritage fragile en 2000, la situation financière s'est légèrement améliorée en 2002 avant de se détériorer à nouveau à partir de 2006. Entre 2000 et 2010, le chiffre d'affaire de la NPNL a progressé en moyenne de 20 % chaque année, avec plusieurs phases de décrochage, alors que sur la même période le tarif moyen de l'eau augmentait de 18 % (*cf. infra*). Mise à part l'année 2009, exceptionnelle avec une augmentation tarifaire temporaire, ses résultats nets sont restés constamment négatifs.

En 2010, la capacité d'autofinancement de la NPPL était deux fois plus faible que les dotations aux amortissements. Même si les ventes ont augmenté durant la période d'étude, la valeur ajoutée est restée insuffisante, d'autant plus que la masse salariale a fortement progressé dans le même temps. Notons que la rentabilité de la société serait bien inférieure si elle provisionnait les créances clients douteuses et les stocks dépréciés, de même que si elle réglait les intérêts des prêts qui lui sont consentis.

M KIP	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fonds propres	7 966	6 452	11 606	13 226	16 841	63 489	76 838	73 911	76 207	321 271	310 312
Fonds propres /dettes	36 %	29 %	53 %	64 %	79 %	233 %	97 %	96 %	98 %	403 %	419 %
Dettes/CAF (années)	-21	70	8	5	4	4	26	10	8	3	9
Fonds de roulement	6 383	6 518	11 041	11 839	17 487	26 690	42 588	43 549	49 262	67 683	44 251
BFR	4 668	4 560	6 835	9 777	12 282	24 483	35 869	35 250	44 547	64 528	40 541
Trésorerie nette	1 715	1 959	4 206	2 062	5 205	2 207	6 719	8 300	4 715	3 155	3 710

Tableau n°4

Structure financière et indicateurs de solvabilité

Les ratios de solvabilité de la société, fortement dégradés au début de la décennie à cause de son endettement, ont été redressés par une conversion par l'État des prêts en capital³⁰ (conversion des concours des bailleurs en capital). Cette décision a permis d'améliorer la capacité de remboursement de la NPPL. Malgré un niveau d'endettement ainsi rendu supportable, la durée d'extinction de la dette est remontée en 2010 au-dessus de la norme indicative de 8 ans, une situation qui s'explique par l'altération des performances d'exploitation (diminution de la capacité d'autofinancement).

La trésorerie se trouve elle aussi « en tension », avec un besoin en fonds de roulement en constante augmentation. En 2010, elle représentait moins de 0,5 % du total des actifs de la NPPL : exprimée en jours de chiffre d'affaires, elle ne couvrait que quelques jours d'activité. L'origine de cette faiblesse est à rechercher dans l'important besoin en fonds de roulement de l'entreprise, lié à son volume de stocks de matériel et au montant important de ses créances. Les stocks représentent presque deux années d'achat de matériels et les créances quatre mois de chiffre d'affaires. Aussi, l'excédent de ressources stables de la NPPL, qui est pourtant élevé, couvre à peine le besoin en fonds de roulement.

En 2009, envisageant les suites potentielles à ses interventions, l'AFD a élaboré avec la NPPL une feuille de route devant déclencher une étude pour l'octroi éventuel d'un prêt non-souverain. Le tableau suivant a été renseigné suite à une mission financière de 2010 (Mattheussent et Nault, 2010) et est régulièrement mis à jour par l'assistant à maîtrise d'ouvrage. La situation de la NPPL peut ainsi être résumée comme suit : son autonomie financière est satisfaisante puisque ses fonds propres représentent plus de 80 % de son passif, mais sa rentabilité est insuffisante

³⁰ À noter que le statut du capital et des dettes ne font pas l'objet d'écrits officiels mais seulement d'accords tacites.

pour supporter l'amortissement et le renouvellement des ouvrages³¹. Si les ratios financiers ne sont pas catastrophiques, le défi de la NPNL consiste à établir les conditions de sa viabilité. Pour ce faire, elle doit notamment clarifier les éléments de son passif, apurer les dettes croisées avec l'État, améliorer la gestion technique ainsi que les performances financières en augmentant le recouvrement et en révisant son *financing mix*, et en particulier les tarifs situés à des niveaux trop faibles pour financer son développement.

Indicateur	Objectif	2007	2008	2009	2010	2011
1. Rendement du réseau de distribution	>85 %	72 %	73 %	68 %	64 %	64 %
2. Indice linéaire de perte en réseau	< 12 m ³ /km/jour	28	27	37	43	43
3. Employés pour 1000 connexions	<6	7,8	7,6	7,1	6,9	6,8
4. Rentabilité opérationnelle		-4 %	-2 %	4 %	-20 %	-9 %
5. DSCR (<i>Debt Service Coverage Ratio</i>)	>1,4	6,1	0,9	1,4	5,0	2,0
6. Dette / capacité d'autofinancement	< 8 ans	5	7	3	8	4
7. Actif circulant / passif exigible CT	> 1,2	1,1	1,4	1,5	0,9	1,0
8. Excédent brut d'exploitation/chiffre d'affaires	> 20 %	16 %	19 %	28 %	10 %	16 %
9. Délais clients	< 3 mois de CA	74	82	172	109	

Tableau n° 5
Feuille de route de la NPNL

³¹ Les cash-flows sont d'autant plus réduits que le besoin en fonds de roulement est élevé (non conformes aux ratios de secteur).

DEUXIÈME PARTIE

Reconstitution du coût global de long terme du service

La première partie du document a brossé à grands traits l'environnement urbain et sectoriel dans lequel la NPNL intervient. Elle a également permis de décrire sommairement son organisation et de caractériser le service qu'elle délivre aux habitants de Vientiane. La suite de l'étude cherche à rendre compte des conditions financières de la fourniture du service dans la capitale. Plus concrètement, il s'agit de reconstituer son coût global en même temps que de déterminer le mode de répartition de sa prise en charge par différents groupes d'acteurs.

Ce travail se concentre sur la zone urbaine desservie par le réseau principal de la NPNL. Pour simplifier les analyses, nous avons choisi de retirer du champ d'étude les petits centres isolés de la municipalité ayant recours à des systèmes d'approvisionnement indépendants gérés par des antennes rurales de la NPNL, et pour lesquels la première réalisation n'a été faite qu'en 2010. La période d'analyse retenue s'étend sur une décennie entière, de 2000 à 2010.

Quelques considérations méthodologiques

Avant de présenter le travail de reconstitution du coût global du service d'eau de Vientiane et de commenter les principaux résultats obtenus, nous souhaitons discuter du cadre méthodologique dans lequel notre travail s'inscrit. Ce détour est destiné à faciliter la compréhension des analyses et à mettre nos travaux en relation avec des enjeux plus globaux en termes de quantification des coûts et de politique de tarification des services d'eau.

Une pluralité d'enjeux et de méthodes

Le coût global de long terme désigne l'ensemble des frais qu'engendre la fourniture d'un service d'eau à une population donnée, sur un territoire délimité et de manière pérenne. Or, un coût n'a de sens que s'il est confronté à une qualité de prestation, et cette qualité, il faut le rappeler, est profondément multidimensionnelle. Elle dépend de nombreux facteurs liés, entre autres, au milieu naturel (ressources en eau mobilisées, localisation, abondance, paramètres qualitatifs,

etc.), aux caractéristiques du territoire desservi (topographie, dénivelés, répartition de l'habitat, modes d'urbanisation, etc.), aux technologies utilisées (type d'infrastructure, fonctionnalité, etc.), à l'organisation mise en place pour fournir le service (répartition des rôles, savoir-faire disponibles, etc.) ou encore au cadre politique et réglementaire.

De plus, les acteurs concernés par le service attribuent une signification au coût en fonction de sa portée, elle-même appréciée à partir de la position qu'ils occupent. Voici, pour illustrer cette idée, quelques points de vue « théoriques » sur les coûts :

- Pour les autorités responsables du service, la connaissance du coût est indispensable pour éclairer les décisions d'investissement ou de tarification. Ceci est d'autant plus important que la gestion patrimoniale s'inscrit dans un horizon de long terme et qu'elle suppose d'anticiper les coûts futurs afin d'en répercuter une partie sur les usagers actuels.
- L'opérateur, de son côté, est incité à connaître ses coûts pour les maîtriser en fonction des objectifs qu'il se donne ou qu'on lui assigne. Cette connaissance lui permet par ailleurs d'argumenter auprès des autorités publiques et des utilisateurs le prix de vente des services qu'il fournit.
- L'évaluation des coûts est également nécessaire aux instances de régulation pour contrôler précisément les résultats de l'opérateur et vérifier la bonne application des règles et des politiques prescrites.
- Du point de vue de l'utilisateur, enfin, le fait de disposer d'informations économiques répond à une exigence de transparence et de justification du prix payé en contrepartie du service obtenu.

Cette diversité d'acteurs, d'intérêts et d'enjeux expliquent pourquoi les manières de définir les coûts des services d'eau sont si nombreuses, et sans doute aussi pourquoi leur quantification recouvre une telle diversité de méthodes : méthodes dites « gestionnaires », « ingénier », « économétriques », etc. Pour une revue des principales approches appliquées dans le secteur de l'eau, de leur champ d'application, de leurs forces et de leur limites, nous renvoyons le lecteur aux travaux approfondis sur la reconstitution des coûts des services pilotés en France par le Laboratoire gestion de l'eau et de l'assainissement (GEA – AgroParisTech Montpellier).

Tenir des comptes des externalités ?

Remarquons que l'une des tendances observées depuis plusieurs années dans le secteur de l'eau consiste à vouloir s'approcher de ce qui est communément appelé les coûts complets. Dans une perspective proche des travaux sur l'économie de l'environnement, il s'agit d'élargir l'assiette de calcul des coûts de l'eau à « l'ensemble » des coûts induits par le fonctionnement ou le dysfonctionnement des services, tels que les préjudices sociaux et les coûts sanitaires procédant de la défaillance ou du caractère incomplet des réseaux, ou encore les externalités environnementales provoquées par les prélèvements de la ressource et/ou par les dommages que les différentes utilisations de l'eau imposent aux écosystèmes.

Un modèle de répartition des coûts complets, devenu classique, a été proposé par Rogers en 1998. Selon cette approche, les coûts générés par les services d'eau sont d'abord liés à l'existence et au fonctionnement des infrastructures. Désignés sous les termes de coûts de revient, de coûts directs ou de coûts financiers, ils correspondent aux frais encourus pour délivrer le service : les

coûts d'exploitation et de maintenance (Opex), et le coût du capital (Capex), lui-même composé de la consommation du capital (dépréciation) et de son coût d'opportunité. D'autre part, les utilisations de l'eau engendrent plus ou moins directement des pertes de bien-être pour d'autres catégories d'usagers de la même ressource, des coûts pour l'environnement et des coûts liés au manque à gagner d'une utilisation alternative de la ressource³².

Une fois admis l'existence de ces coûts environnementaux et sociaux, toute la difficulté consiste à leur attribuer une valeur au sens économique du terme, d'une part parce que le périmètre de ces externalités n'est jamais fixé une fois pour toute (leur reconnaissance résulte non seulement du progrès des connaissances sur les liens entre les activités humaines et l'environnement, mais également du choix de société), et d'autre part parce que leur conversion monétaire est une opération délicate. Celle-ci fait en effet l'objet de nombreuses méthodes d'évaluation (coûts d'évitement, prix hédonistes, évaluation contingente, etc.), et suscite presque autant de débats quant aux hypothèses sur lesquelles elles reposent et aux usages qui sont faits des résultats. Alors que les méthodes d'évaluation monétaire se banalisent, nombreux sont ceux qui s'y opposent, considérant que « donner un prix à l'environnement » constitue une première étape vers la marchandisation de la nature.

Externalités, coûts tangibles et coûts compensatoires

Parmi les externalités environnementales et/ou sociales induites par les services d'eau, certaines sont réputées tangibles au sens où elles peuvent avoir une traduction monétaire, comme par exemple les coûts de protection d'un aquifère, tandis que d'autres sont moins facilement valorisables sur un marché monétarisé. Ce second type d'externalités peut difficilement donner lieu à des compensations.

Les coûts tangibles correspondant à des actions précises, et donc à des dépenses identifiables, sont parfois appelés coûts compensatoires et sont classés selon la typologie suivante : (1) les coûts curatifs (par exemple le financement d'une unité de

traitement pour débarrasser l'eau de certains polluants), (2) les coûts palliatifs (par exemple le remplacement d'une ressource en eau devenue inexploitable) et (3) les coûts préventifs (par exemple les travaux de protection de la ressource ou de préservation des milieux).

Il s'avère parfois difficile de classer les coûts compensatoires dans une catégorie particulière. Un investissement est-il réalisé pour faire face à un dommage existant, ou pour prévenir une dégradation potentielle des ressources ? C'est finalement en s'intéressant à la genèse du projet et en identifiant ce qui a motivé la dépense que le coût compensatoire peut être correctement qualifié.

Méthode utilisée dans le cadre de l'étude

Comme toute opération de quantification, la reconstitution des coûts d'un service d'eau potable revêt une part non négligeable d'arbitraire, ou pour être plus exact une part non négligeable de conventions (Desrosières, 2008). Les principales conventions associées au calcul du coût d'un service d'eau découlent de la prise en compte de la variable temps. C'est le cas par

³² Par exemple, lorsqu'une nappe est exploitée, renoncer à cette ressource au profit d'autres usages a un coût (équipements nécessaires pour lui substituer une autre ressource).

exemple pour les infrastructures qui ont des durées de vie relativement longues mais toujours incertaines. Leurs coûts d’amortissement et de remplacement sont généralement répartis sur plusieurs années en provisionnant des charges calculées sur la base de durées de vie théoriques. Les coûts d’amortissement peuvent donc être considérés comme une ventilation conventionnelle de la dépréciation de la valeur des actifs. De même, les financements par crédits impliquent une répartition dans le temps de dépenses ponctuelles.

Dans la note de description du programme de recherche (de Miras, 2008), la méthode de décomposition de coût proposée est la suivante : dépenses en capital pour l’extension du service (en reliant ces dépenses à l’accroissement de la desserte), dépenses de renouvellement du capital existant (en les rapportant au stock de capital préexistant en vue de calculer un taux de remplacement tenant compte de la durée de vie des infrastructures) et dépenses d’exploitation et de maintenance. Nous paraissant trop peu opérationnelle, cette répartition a été abandonnée au profit de celle mise au point par Dupont dans son travail sur l’hydraulique urbaine au Niger (Dupont, 2010). Le coût global du service y est défini à partir de deux notions : le coût de fourniture réel et le coût de fourniture théorique et de référence. Dans les définitions qu’il en donne, le coût de fourniture réel correspond à la somme des charges constatées par les gestionnaires des services (ensemble des charges décaissables et liées à l’acquisition d’immobilisations), alors que le coût de fourniture théorique offre une vision de ce que serait le coût du service dans des conditions théoriques, mais réalistes, de financement des investissements (cf. tableau ci-dessous).

Cette approche rejoint celle développée en 2005 par Baietti et Curiel pour évaluer le niveau de tarif permettant un recouvrement complet des coûts. Le coût de fourniture réel correspond à ce que ces auteurs appellent la *cash needs approach*, et le coût de fourniture théorique et de référence à l’*utility cost recovery approach*. Cette méthode fait référence à des coûts implicites résultant de différents types de risques : taux de change (hausse subite des remboursements de la dette), inflation (perte de valeur des actifs), entretien courant au rabais (réduisant la performance opérationnelle), créances clients irrécouvrables, coûts de la ressource et coûts environnementaux.

Coût de fourniture réel	Coût de fourniture théorique et de référence
Coûts administratifs, d’exploitation et de maintenance <i>(estimés à partir du compte de résultat, en soustrayant des charges d’exploitation les dotations aux amortissements et provisions)</i>	
Coût du service de la dette (remboursement capital et paiement intérêt)	Coût de dépréciation des immobilisations
	Coût d’opportunité du capital immobilisé <i>(estimé par le produit d’un taux d’opportunité du capital (bons du Trésor pour les investissements publics) par la valeur d’usage (valeur nette) des immobilisations).</i>

Tableau n° 6
Décomposition du coût du service

Dans la suite de l'étude, nous avons choisi d'exclure de nos analyses les coûts indirects liés aux externalités environnementales et sociales, la plupart étant soit intangibles au sens donné ci-dessus, soit trop complexes à obtenir. Leur quantification nécessitait des données que nous n'avons pas été en mesure de produire, et faisait appel à des conventions qui font aujourd'hui largement défaut au Laos. Pour les rendre commensurables et comparables avec des variables économiques, ces externalités auraient dû être identifiées et analysées dans leurs relations avec le fonctionnement du service. C'est un travail utile, mais hors de portée de notre étude.

Pour conclure ces rappels méthodologiques, précisons que nous prêterons attention à différencier ce qui relève du mécanisme de financement à court terme (qui apporte les financements ?), de l'acteur qui en supporte le coût de fourniture *in fine* (qui supporte le coût du financement ?). Sans pouvoir préjuger de son applicabilité, nous faisons référence à une proposition de Crespi-Reghizzi qui vise à différencier les « financeurs » des « contributeurs finaux ».

Type de financement à court terme	Payeur à long terme	Effet intergénérationnel	Commentaires
Emprunts	Usager du service d'aujourd'hui et de demain	La génération de demain paiera en grande partie les investissements réalisés aujourd'hui	Si le remboursement provient des recettes du service.
	Contribuable d'aujourd'hui et de demain (local et national)		Si le remboursement provient des recettes fiscales.
	Prêteur	Le prêteur d'aujourd'hui sera remboursé demain avec un volume monétaire de moindre valeur	Si l'inflation est plus importante qu'anticipée et/ou si les taux d'intérêts sont fixes.
Fonds publics	Contribuable d'hier et d'aujourd'hui	Le contribuable d'hier et d'aujourd'hui paie	Ce contribuable peut être « étranger » si on inclut dans cette catégorie l'aide internationale.
Fonds propres	Usager d'hier et d'aujourd'hui	L'usager d'hier et d'aujourd'hui paie	Certains apporteurs de fonds propres attendent une rémunération du capital qui sera payée par les usagers de demain.

Tableau n° 7

Mécanismes de financement et payeurs à long terme

Décomposition du coût du service

Coût de revient rapporté par la NPNL

La NPNL définit son coût de revient comme la somme des dépenses d'administration, d'exploitation, de maintenance et des dotations pour amortissement, elles-mêmes calculées de façon linéaire sur la valeur historique de l'actif. Elle raisonne ainsi à la fois en termes de nature de charges (par exemple les provisions pour amortissement), et de fonctions de production (par exemple les dépenses d'exploitation). Cette manière de procéder rejoint la première composante du coût global du service tel qu'il a été défini dans la méthodologie ci-dessus, mais en tenant compte des provisions pour amortissement.

Afin d'organiser son système de gestion comptable, la société s'inspire du modèle anglo-saxon de répartition des coûts par activités (méthode dite « ABC »). Il faut cependant remarquer qu'elle ne dispose ni de la comptabilité analytique, ni des instruments informatiques qui lui permettraient d'appliquer correctement cette méthode.

La méthode « ABC »

Développée au milieu des années 1980 aux États-Unis, la méthode *Activity-Based Costing*, dite méthode « ABC », s'appuie sur le postulat selon lequel ce ne sont pas les produits qui consomment des ressources mais les activités. Cherchant à comprendre la formation des coûts et les causes de leur variation, la démarche consiste à regrouper l'ensemble des opérations de l'entreprise

en tâches et/ou processus, puis à identifier les variables expliquant la consommation de ressources (les inducteurs de coût) et qui, théoriquement, constituent des leviers d'action pour gagner en efficacité. Cette méthode est ainsi censée conduire à une gestion plus stratégique des activités de l'entreprise en identifiant avec précision l'origine d'un coût.

Évolution du coût de revient moyen

L'examen des enregistrements comptables fournis par la section finance de la NPNL nous permet de suivre l'évolution des charges au cours de la décennie étudiée. Comme illustré par le graphique ci-dessous, le coût de revient unitaire, c'est-à-dire rapporté au volume d'eau produit dans l'année, a été multiplié par 4,3 en valeur constante entre 2000 et 2010. Les déterminants de cette évolution sont discutés ci-après. Le facteur inflation doit d'emblée être écarté, puisque le coût moyen a crû deux fois plus rapidement que l'indice d'évolution des prix.

En première analyse, il semble donc que la hausse importante du coût moyen qu'a connu le service d'eau de la NPNL résulte avant tout d'un dérapage dans les maîtrises de ses charges, en particulier les charges de production.

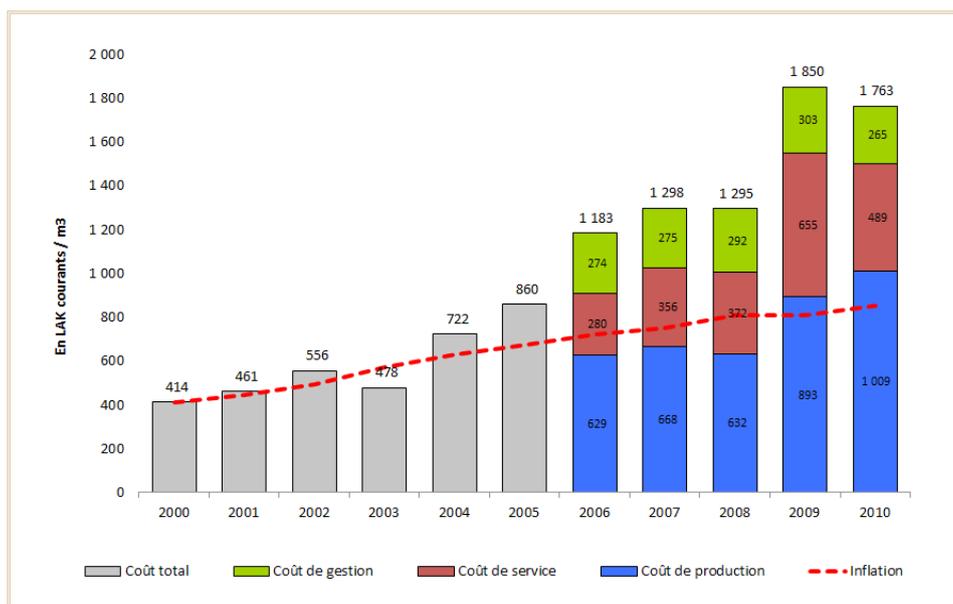


Figure n° 9
Évolution du coût moyen

Analyse de la structure des coûts

En 2010, les coûts de production représentaient 57 % du coût total³³ tandis que les coûts de fourniture du service, y compris les charges de maintenance et de réparation du réseau, s'établissaient à 28 %. Les coûts d'administration comptaient pour 15 %. La même année, six inducteurs de coûts totalisaient 85 % des dépenses de la NPNL : l'amortissement pour 30 % (résultante des investissements de production et de distribution financés par les subventions de JICA et de l'AFD), les charges d'électricité pour 20 %, celles de personnels pour 12 %, les dépenses d'entretien et de réparations pour 10 %, et enfin les intrants ainsi que les intérêts des prêts pour 7 %.

Comme représentées sur le graphique ci-dessous, les évolutions du poids de ces six inducteurs ne sont pas anodines. Sur la période étudiée, les amortissements sont en effet passés de 15 à 30 % du total des charges, tandis que les produits chimiques et l'électricité régresaient respectivement de 18 à 6 % et de 22 à 15 %. Les salaires ont augmenté de 11 à 16 %, tandis que les intérêts des prêts diminuaient et que les frais d'entretien et de réparation restaient stables. De plus, le taux de croissance de chaque inducteur de coût varie d'une année sur l'autre. En moyenne, l'ensemble des charges a ainsi cru de 22 % par an sur la période 2000-2010, évolution qui est à mettre en regard avec l'augmentation du nombre d'abonnés (+7 % par an) et de l'inflation (+ 7,5 % par an³⁴).

Après les dotations pour amortissement, dont l'augmentation correspond à la mise en service de nouvelles infrastructures de production en 2006 et 2009, la masse salariale est le poste qui a le plus augmenté avec une croissance moyenne de 26 % par an. Il n'y a pourtant aucune justification à ce que celle-ci progresse plus rapidement que le nombre d'abonnés et l'inflation. De plus,

33 Toutes les stations de production sont gérées directement par la NPNL, à l'exception de DongBang qui est en BOT. La ressource étant abondante, il n'y a pas de coût de ressource à envisager à ce jour.

34 Pour mémoire, sur la base des projections budgétaires communiquées par la NPNL, l'AFD envisageait en 2002 les taux de croissance de 30 % pour l'électricité (effet prix), de 20 % pour les produits chimiques et de 10 % pour les charges de personnel.

comme évoqué dans la partie précédente, le ratio de productivité de la NPNL s'est amélioré, passant de 12 à 7 employés pour 1 000 connexions entre 2000 et 2013. Ceci indique que l'augmentation des charges salariales est le résultat d'une politique salariale de plus en plus favorable aux employés (hausse des salaires), et non d'une politique d'embauches déraisonnables.

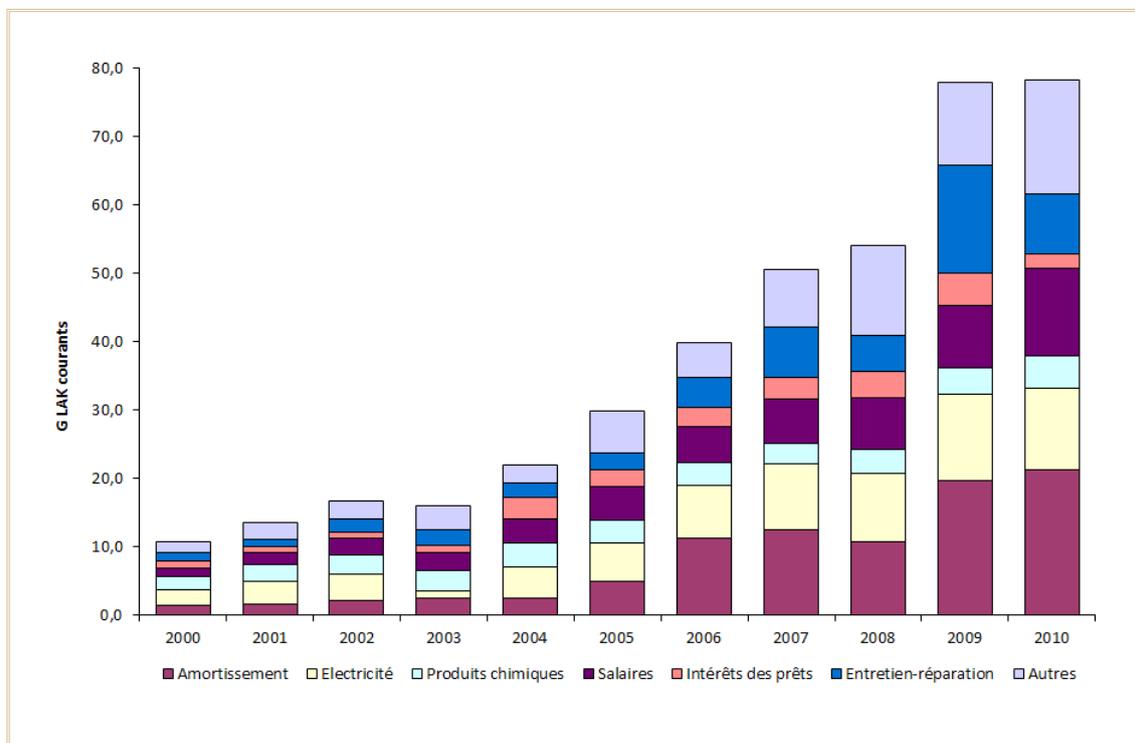


Figure n° 10

Évolution des principaux postes de coût

N'ayant pu obtenir les consommations électriques de la NPNL et l'historique des tarifs d'Électricité du Laos (EDL) pour ses clients industriels, il n'a pas été possible d'analyser en détail l'évolution des charges d'électricité supportées par la NPNL. Il semble toutefois qu'elles aient progressé moins vite qu'attendu, surtout à partir de 2008³⁵ : 20 % par an entre 2000 et 2008, contre 30 % pour l'effet prix. Les tarifs d'EDL ont évolué de la manière suivante : + 17 % par an entre 2000 et 2004, puis + 2 % entre 2005 et 2010³⁶. L'efficacité énergétique de la NPNL, calculée comme la puissance requise pour produire 1 m³ d'eau, se dégrade entre 2006 et 2009, ce qui correspond d'une part à une période de forte pénurie d'eau ayant obligé l'entreprise à utiliser des pompes de surpression, et d'autre part à la mise en service de la station de Dongmakkhay dont la technologie et les équipements sont réputés énergivores.

35 À noter qu'il s'agit ici sans doute d'une erreur de reporting en 2003 car les charges n'ont pas pu être divisées par 3 à cette époque.

36 Statistiques publiées par Électricité du Laos et reprises dans une publication de la Banque mondiale en 2012 (*Lao PDR, Power to the people : twenty years of national electrification*).

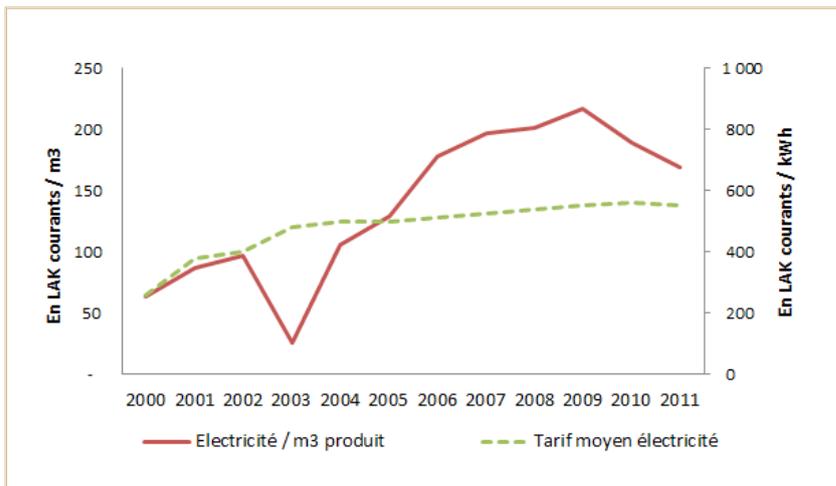


Figure n° 11
Évolution des charges
d'électricité

Estimation du coût du capital

Valorisation du patrimoine, spécificité des actifs

Le patrimoine technique d'un service d'eau est comptabilisé en mettant en regard les biens possédés (l'actif) et la manière dont ils sont financés (le passif). La logique comptable implique de délimiter la propriété de chaque bien et de l'évaluer à un moment donné. Or, plusieurs valorisations d'un même patrimoine sont possibles en fonction des conventions établies et des logiques d'usages. Par exemple, au moins trois conventions peuvent être employées pour valoriser les actifs d'une société d'eau : le *coût d'origine* (ou la valeur historique) est utilisé par le gestionnaire qui cherche à répartir les annuités d'amortissement sur la durée de vie des installations, la *valeur de revente*³⁷ préoccupe surtout le créancier de l'entreprise qui s'interroge sur la valeur du patrimoine, et enfin les sommes des *revenus futurs* actualisés intéressent en priorité l'investisseur pour arbitrer ses placements d'argent.

Un certain degré de liberté et d'interprétation existe à l'intérieur de ces conventions. Par exemple, les équipements et les infrastructures peuvent ne pas avoir la même valeur selon le marché sur lequel ils sont évalués et en fonction des incertitudes que ce marché doit affronter. Il faut en effet rappeler qu'un patrimoine se déprécie non seulement avec l'âge et selon la manière dont il est entretenu, mais également avec l'obsolescence qui dépend d'autres facteurs tels que les innovations techniques du secteur, l'évolution de la réglementation (normes de qualité, normes environnementales, etc.) ou encore les changements de pratiques des consommateurs. La valeur d'un réseau est donc continuellement remise en question d'une part par le vieillissement des ouvrages (facteurs internes), et d'autre part par l'évolution des attentes de la société sur les fonctions devant être assurées par le réseau (facteurs externes).

³⁷ La spécificité des actifs (le caractère non redéployable des réseaux) amène certains spécialistes à considérer que leur valeur marchande d'échange est nulle. La valeur tient au fait qu'ils donnent accès à une clientèle assurée (Guérin Schneider, 2004).

Valorisation du capital immobilisé

Conformément à la méthodologie présentée ci-dessus, le coût du capital de la NPNL a dans un premier temps été approché en valorisant son patrimoine selon un taux d'actualisation (rémunération du capital) et en tenant compte de la dépréciation (consommation du capital). Cette évaluation repose sur le registre des immobilisations fourni par les dirigeants de la société.

Nous avons examiné les inscriptions comptables rétrospectivement, sur une période suffisamment longue pour lisser les investissements réalisés. Le taux d'actualisation du capital retenu dans le cadre de l'étude s'élève à 10 %, soit un chiffre nettement supérieur à ce qui est communément admis aujourd'hui dans les pays développés (entre 3 et 5 %), mais qui se justifie au regard des taux d'intérêts pratiqués ces dernières années sur les marchés financiers laotiens : 12 % en USD et 17 % en Kip pour des prêts d'une maturité de 3 à 6 ans.

Débats autour du coût d'opportunité du capital

Régulièrement, des débats agitent le secteur pour décider s'il faut ou non tenir compte des coûts d'opportunité du capital. Rappelons que ces coûts correspondent aux pertes de gain virtuellement entraînées par un emploi alternatif des ressources investies. Cette notion suppose l'existence d'un choix entre plusieurs usages potentiels du capital. Les économistes qui négligent délibérément ces coûts invoquent la réglementation : puisque les investissements résultent souvent de contraintes réglementaires (res-

pect de normes par exemple), l'hypothèse du choix serait invalide. Leurs opposants objectent que ne pas comptabiliser le coût d'opportunité équivaut à considérer que toutes les modalités de financement se valent (par exemple, les banques prêteraient des fonds sans autre contrepartie que le remboursement du capital) et à oublier que les financements publics (subventions, aides budgétaires, etc.), comme ceux des usagers (tarif), impliquent de renoncer à d'autres secteurs d'économie.

La détermination de la valeur d'usage des immobilisations de la NPNL (sa valeur nette) oblige à s'intéresser au phénomène de l'inflation. Au début des années 2000, la valeur des actifs qui apparaît dans les livres de comptes est extrêmement faible (seulement 3 M USD) et conduit à un coût d'opportunité du capital quasiment nul. À cette époque, faute d'inventaire complet, le patrimoine de la NPNL a probablement été sous-estimé. Mais cette faible valorisation renvoie avant tout à la forte perte du pouvoir d'achat de la monnaie laotienne à la fin des années 1990. En d'autres termes, la crise asiatique de 1997 a en grande partie déprécié la valeur monétaire du patrimoine constitué dans les années 1960 et 1980. Ce n'est qu'à partir de 2005 qu'elle repart à la hausse, suite d'une part à la réévaluation des actifs et, d'autre part, à l'enregistrement dans la comptabilité en 2006, puis en 2009, de la première série d'infrastructures financées pendant la phase n°1 du projet AEP et par d'autres projets.

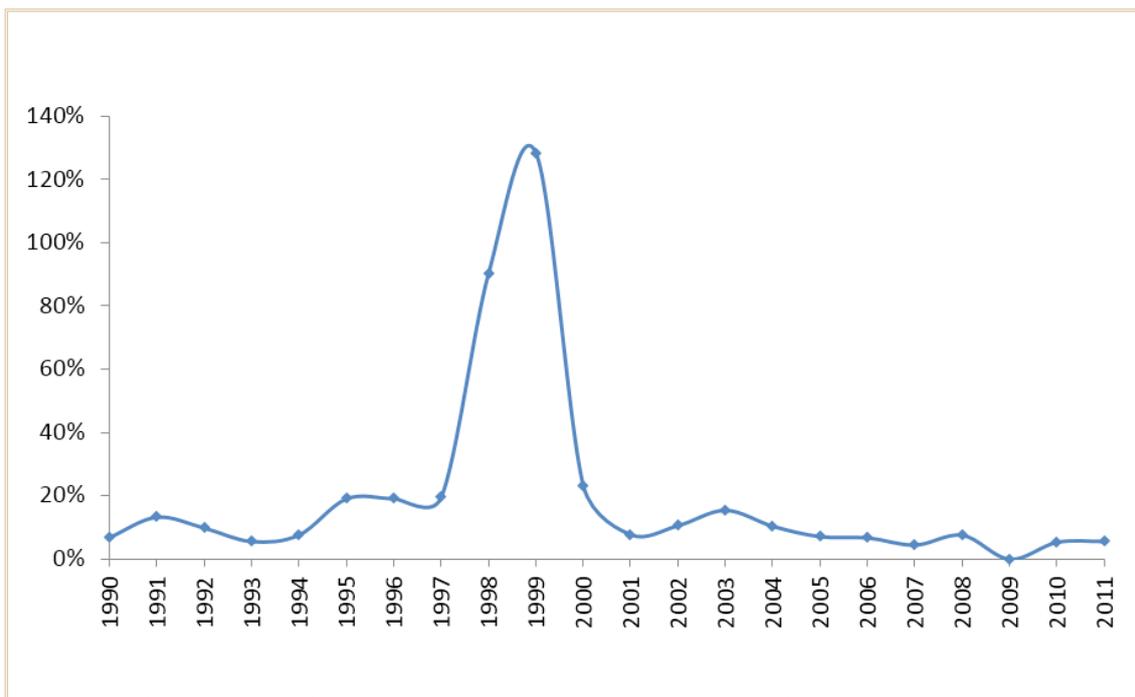
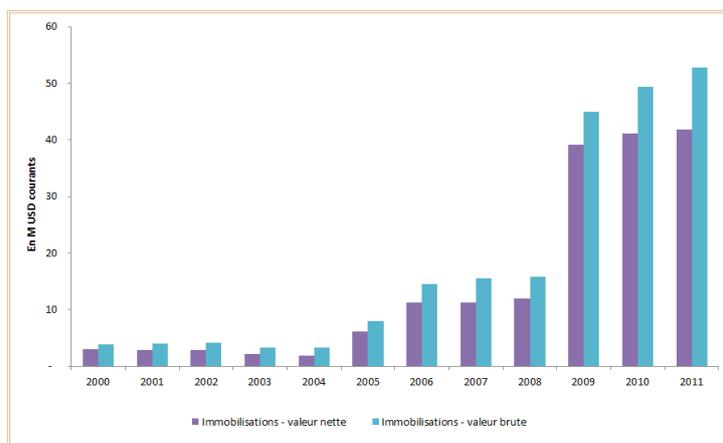


Figure n° 12
Taux d'inflation de 1990 à 2010

Figure n° 13
Valeur des immobilisations
de 2000 à 2010



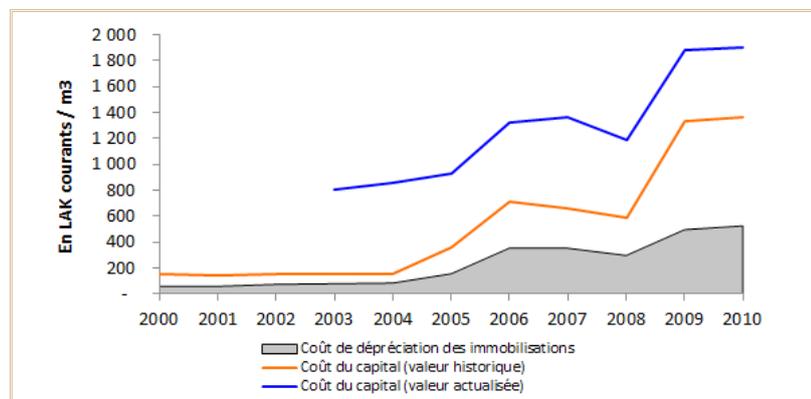
Le problème de la dépréciation des actifs de la NPNL avait été soulevé à deux reprises en 2004 : une première fois par le régulateur suite à la publication des directives de comptabilité des entreprises d'eau³⁸, et une seconde fois au moment de l'instruction du bureau chargé de la restructuration des entreprises publiques (le *Business Promotion Office* – BPO). Ce dernier avait dès 1998 recommandé une réévaluation des actifs. Alors que cette demande n'a été prise

³⁸ La WASRO recommande une séparation des comptes ainsi que la prise en compte de la valeur actualisée des actifs dans le calcul des provisions pour amortissement.

en compte par l'entreprise qu'en 2005, la WASRO décide d'appliquer les consignes du BPO dès 2003 : les valeurs des immobilisations fournies par le régulateur dans ses rapports annuels sont reportées sur le graphique ci-dessous. La prise en compte du taux d'actualisation conduit à une réévaluation du capital d'environ 600 Kip/m³.

Calculée de cette manière, la valeur du patrimoine est finalement comparable au coût de revient tel que rapporté par la direction de la NPPL. Rappelons que ce coût de revient inclut la dépréciation mais ne tient pas compte de l'opportunité du capital (cf. section précédente). Ainsi, jusqu'en 2004, le coût du capital est principalement constitué des provisions pour dépréciation. La légère baisse observée sur la période 2006 - 2008, pourtant à immobilisations quasi constantes, s'explique par une augmentation des volumes vendus et une variabilité des dotations à l'amortissement.

Figure n° 14
Coût du capital selon les valeurs historiques ou actualisées des immobilisations



Dans la suite de l'étude, nous retiendrons comme coût du capital la valeur actualisée des actifs par la WASRO et un taux d'opportunité du capital de 10 %.

À titre indicatif, tout en sachant que la qualité des données est inégale, l'intensité du capital utilisé tel que valorisé dans les registres comptables semble plus faible pour la Société des eaux de Vientiane que pour les services voisins de la région, comme le suggèrent les données disponibles de IBNET³⁹.

Service d'eau potable (ville)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vientiane, PNL	N/A	N/A	N/A	8	7	21	35	33	N/A	N/A
Haiphong, Vietnam	18	N/A	N/A	N/A	46	45	42	27	24	34
Ho Chi Minh City, Vietnam	3	5	4	23	53	55	55	65	58	27
Phnom Penh, Cambodge - PPWSA	N/A	N/A	N/A	174	151	131	115	N/A	N/A	N/A
Moyenne (pondérée)	7	5	4	30	54	55	55	61	53	28

Tableau n° 8
Valeurs brutes des actifs immobilisés dans la sous-région (par habitant desservi)

39 International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities.

Approche par le service de la dette

Selon l'approche visant à refléter le coût réellement supporté par la NPNL, le coût du capital est estimé par le service de la dette, c'est-à-dire la somme que l'entreprise (ou les maîtres d'ouvrage) doit payer chaque année pour honorer sa dette : recouvrer les intérêts et les remboursements du capital emprunté.

L'examen des comptes de la NPNL montre que le service de la dette se situe à un niveau peu élevé comparé à l'estimation précédente, qui s'appuie sur la valeur historique des immobilisations et sur le coût de revient affiché par l'entreprise. Il est remarquablement stable sur la période d'étude. Cette observation est cohérente avec la forte inflation qu'a connue l'économie laotienne à la fin des années 1990, et qui a eu pour conséquence de déprécier la valeur des dettes de la NPNL. On devrait en revanche atteindre un niveau plus élevé à partir de 2005, puisque les immobilisations augmentent, financées par des prêts du gouvernement issus de la rétrocession à la NPNL des dons reçus par les bailleurs. Comme cela sera analysé dans la suite du document, l'explication réside dans le fait qu'une partie importante de la dette a été reportée ou tout simplement abandonnée.

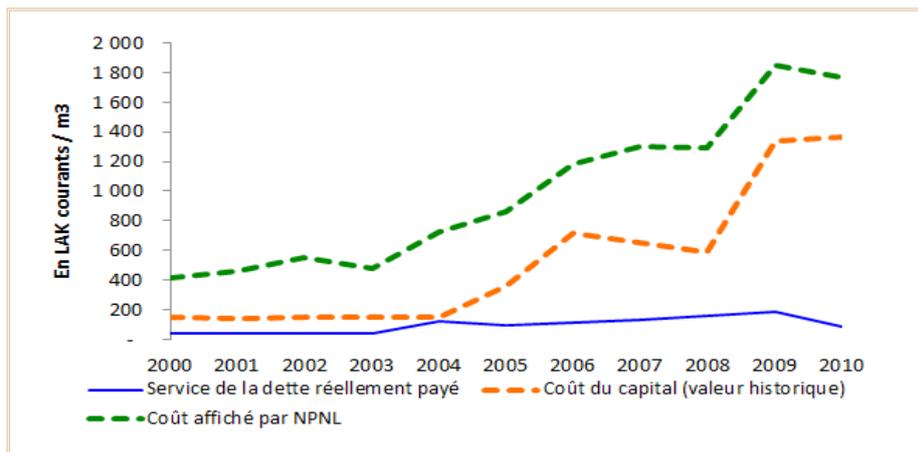


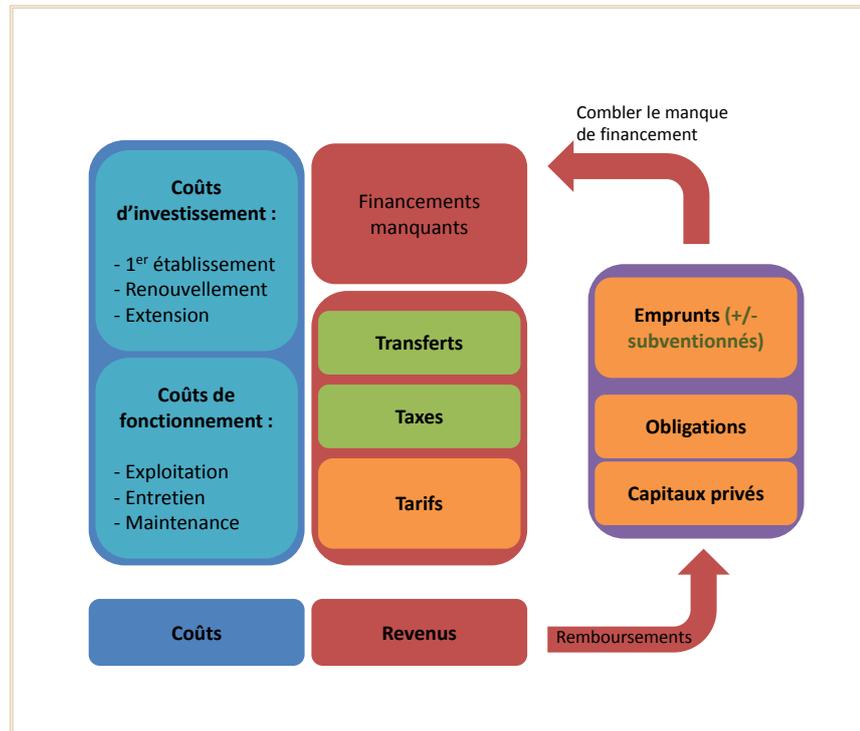
Figure n° 15
Service de la dette réellement payé

Répartition des coûts entre acteurs

Le service d'eau potable de Vientiane a bénéficié de plusieurs sources de financements sur la période étudiée : tarification, dons de bailleurs de fonds, prêts de l'État, subvention de la municipalité, etc. Le cadre de référence qui sera utilisé pour caractériser ces flux financiers correspond au modèle des « 3T », qui s'est répandu dans les années suivant la publication, en 2003, du rapport du Panel de l'eau dirigé par Michel Camdessus. Ce modèle invite à différencier trois sources de financement des services, chacune renvoyant à trois types de payeurs : les usagers *via* les tarifs, les contribuables *via* les taxes et enfin les dons d'origine nationale et internationale (les transferts).

Outre ces trois sources de financement, d'autres mécanismes peuvent être mobilisés et produire des effets de levier : prêts bancaires, obligations, fonds privés, etc. Mais, à l'inverse des « 3T », ces financements alternatifs doivent être remboursés à terme. Ils sont par ailleurs souvent assortis d'une obligation de rémunération, comme les dividendes versés dans le cas des fonds propres d'origine privée. Plutôt que d'apporter une réponse définitive à un besoin de financement, ils permettent de lisser dans le temps une charge financière, en général associée à un investissement devant être réalisé dès à présent.

Figure n° 16
 Concept des « 3T »
 Tarifs, Taxes, Transferts



Estimation des ressources contributives

La tarification

À Vientiane, comme dans quasiment toutes les villes du monde, les revenus générés par la vente d'eau constituent la principale ressource du service : le prix de l'eau est aujourd'hui l'instrument majeur de son financement. Parce qu'il s'agit de la contribution financière la plus visible pour les utilisateurs, sa fixation revêt donc une importance capitale.

Il arrive fréquemment de confondre le coût et le tarif de l'eau (ou prix de l'eau), deux notions pourtant distinctes : le coût représente les charges afférentes au service (*cf.* chapitre II., premier point) alors que le tarif correspond à ce que les usagers paient pour en bénéficier. Dans une vision marchande, le tarif est payé par l'utilisateur au travers de sa facture, en contrepartie de son utilisation du service. Le principe de récupération des coûts par la tarification, popularisé par la formule « l'eau paie l'eau », s'inscrit dans cette vision et se présente aujourd'hui comme la norme en matière de politique de financement des services. Le tarif peut cependant obéir à d'autres logiques non marchandes : par exemple, il peut prendre la forme de cotisations forfaitaires.

taires versées par certains membres de la collectivité pour assurer le fonctionnement permanent du service, indépendamment des usages individuels de l'eau, selon les règles de répartition établies localement. Finalement, le tarif traduit un compromis de nature socio-politique et n'est donc que très indirectement lié aux coûts.

Les représentations sous-jacentes aux services d'eau (services marchands *versus* biens communs), ainsi que les justifications de leur financement par l'instrument tarifaire, ont donné matière à une abondante littérature. Nous nous contenterons ici de rappeler les grands objectifs poursuivis par les promoteurs des réformes tarifaires : assurer l'accès de tous au service de l'eau dans des conditions équitables (objectif social), contribuer à une gestion durable de la ressource (objectif environnemental) et assurer le recouvrement des coûts du service (objectif économique). On voit à quel point la conciliation de ces objectifs n'est pas automatique, ni même toujours possible. Elle constitue de ce fait un dilemme pour les pouvoirs publics responsables du service.

Au Laos, une politique tarifaire a été introduite en 2004 avec l'ambition de concilier ces trois objectifs⁴⁰. Elle s'est accompagnée d'un guide de détermination des tarifs reposant sur le principe de *cost-plus* : les tarifs sont proposés par le régulateur sur la base d'une évaluation des coûts moyens de production du service, qui inclut une rémunération du capital. Les tarifs de la NPNL sont donc fixés selon ces directives avant d'être soumis à l'approbation de son conseil d'administration. En plus du gouverneur de Vientiane, le ministère des Travaux publics et des Transports, ainsi que le bureau du Premier ministre, doivent donner leur accord. Les délais d'instruction des demandes d'augmentation tarifaire sont par conséquent très longs. La complexité et la lenteur du processus étaient d'ailleurs patentées au début des années 2000, comme en témoigne la demande de révision de 2002 qui n'a été approuvée par le cabinet du Premier ministre que deux ans plus tard, une fois que le gouverneur de Vientiane et le ministère des Finances se soient prononcés favorablement.

Les principales caractéristiques du tarif de la NPNL sont une tarification progressive par tranches et un prix-moyen⁴¹ faible (de l'ordre de 1 400 Kip/m³ en 2010). Quelle est la courbe d'évolution des recettes tarifaires de la NPNL ? De 2000 à 2010, le prix moyen de l'eau à Vientiane a été multiplié par 5 en valeur courante et par 2,5 en valeur constante, soit deux fois plus que l'inflation. Le prix nominal a lui augmenté de 18 % en moyenne chaque année (8 % en valeur réelle). Malgré cette progression, il est resté la plupart du temps inférieur au coût de revient tel que rapporté par la NPNL (voir graphique ci-dessous). Le niveau de recouvrement des coûts par le tarif s'est amélioré entre 2002 et 2004, puis s'est dégradé en 2006 et 2010. La principale explication des ruptures réside dans la comptabilisation, à la fin des projets d'infrastructures, d'immobilisations importantes et des provisions pour amortissement qui y sont liées. Comme mentionné précédemment, les charges induites par la réalisation de nouveaux investissements se répercutent partiellement, et en différé, sur le prix de l'eau.

⁴⁰ Décision ministérielle du 26 avril 2004 relative à la *Politique de tarification de l'eau potable au Laos*.

⁴¹ Le prix moyen ou tarif moyen est calculé sur la base d'un rapport entre le total des factures payées par les abonnés et la quantité consommée pour la période considérée.

Figure n° 17
Évolution du prix et
coût moyens

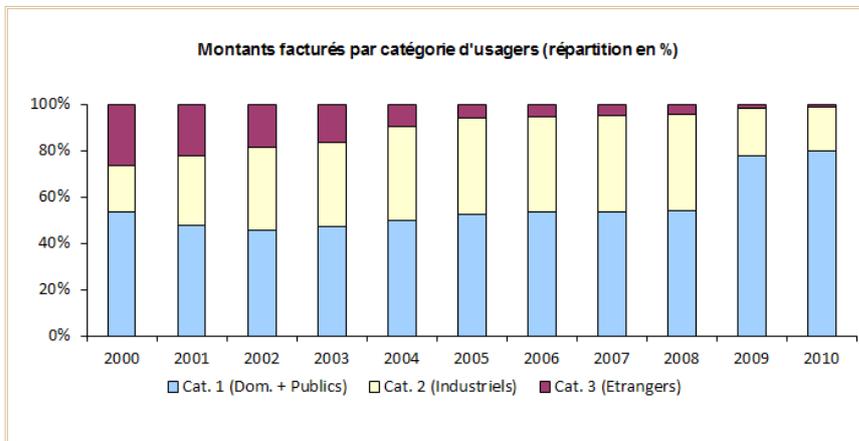
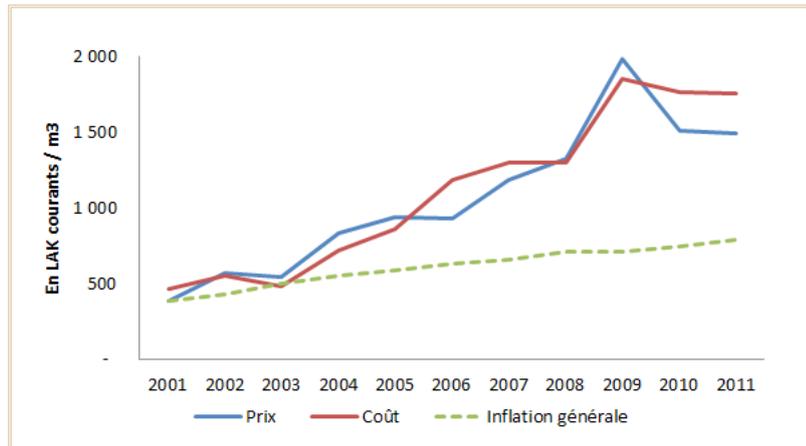


Figure n° 18
Revenus issus des
ventes d'eau

Des augmentations tarifaires significatives sont intervenues entre 2002 et 2009. Les premières dérivait du contrat plan 2000-2002, qui préconisait des révisions successives jusqu'en 2002⁴². La révision de 2004 procède de l'instruction du BPO qui recommandait d'ajuster les tarifs au niveau du recouvrement des coûts estimé à l'époque. Cette instruction a notamment eu pour effet d'augmenter le tarif à 950 Kip/m³. Le processus de révision engagé en 2009 n'a en revanche pas permis de rééditer ce scénario. Le contexte socio-économique était en effet différent, marqué par une faible inflation et une augmentation de la pauvreté urbaine.

Se prononçant sur une demande formulée début 2008, suite aux pertes financières constatées sur l'exercice 2007, le Premier ministre autorise en 2009 une hausse du tarif moyen à 1 350 Kip/m³ qui s'accompagne d'un changement de structure : modification des tranches et abandon de la distinction selon la catégorie d'utilisateurs. La nouvelle grille conjugue des tarifs bas pour les petits consommateurs et des tarifs sensiblement relevés pour les plus gros. Elle ne pénalise pas *a priori* l'utilisateur moyen consommant 30m³/mois, puisque sa facture passait de 21 500 à 30 000 Kip/mois. Mais, équipée d'un système de facturation vétuste, la NPNL a mal appréhendé le changement des tranches. Le tarif moyen est passé de 1 330 Kip/m³ à 2 800 Kip/m³. Nombre de ménages ont vu le montant de leur facture doubler alors que la hausse annoncée n'était que de 20 %. Le mécontentement des utilisateurs a trouvé des relais dans les journaux et un écho au sein de l'Assemblée nationale⁴³. Si la NPNL a riposté par le biais de communiqués de presse en

⁴² En réalité le tarif est passé à 550 Kip/m³ fin 2001.

⁴³ Ces sessions sont une des rares opportunités qu'ont les citoyens laotiens pour s'adresser *via* une hotline à leurs dirigeants.

justifiant la hausse par l'impératif d'économie d'eau, il était déjà trop tard. Les dirigeants ont précipitamment fait machine arrière en septembre en conservant un niveau supérieur au coût de revient estimé seulement pour la dernière tranche. L'augmentation tarifaire de 2009 aura été de courte durée.

Période	Usagers	0 à 5 m ³	6 à 10 m ³	11 à 30 m ³	31 à 50 m ³	50 à 100 m ³	> 100 m ³
Jusqu'à avril 2009	Domestique et institutions	Forfait 2 100 Kip soit 420 Kip/m ³		685 Kip/m ³			1 060 Kip/m ³
	Commercial	Forfait 15 750 Kip soit 1 575 Kip/m ³			2 670 Kip/m ³		4 140 Kip/m ³
	Étrangers	Forfait 56 850 Kip Soit 5 685 Kip/m ³			6 745 Kip/m ³		8 655 Kip/m ³
De mai à septembre 2009	Toutes catégories		500 Kip/m ³	1 000 Kip/m ³	2 500 Kip/m ³		4 140 Kip/m ³
Depuis octobre 2009	Toutes catégories		500 Kip/m ³	1 000 Kips/m ³		1 350 Kip/m ³	2 700 Kip/m ³

Tableau n° 9

Grille tarifaire avant, pendant et après 2009

Tarifs et acceptabilité sociale

La question de la sensibilité des usagers aux augmentations des tarifs peut être abordée en estimant les « taux d'effort », c'est-à-dire la part du budget des ménages consacré au paiement des factures d'eau⁴⁴. Les taux d'effort des clients de la NPPL peuvent être considérés comme acceptables si on les compare à d'autres grandes métropoles voisines et au seuil de 3 à 5 % préconisé par certaines organisations internationales. Il convient également de préciser que le niveau des tarifs de l'eau à Vientiane est bien inférieur à la moyenne nationale des PNP, qui était de 2 800 Kip/m³ en 2010⁴⁵.

⁴⁴ Calcul à partir du revenu moyen par habitant avec une hypothèse de consommation de 100 L/hab./jour, et de 5,6 hab./ménages (données recensement 2003 pour ménages non pauvres). Pour un ménage « pauvre » : calcul à partir d'un revenu de 390 000 KIP/mois par habitant en valeurs 2010, avec une hypothèse de consommation de 40 L/hab./j et de 7,2 hab./ménages.

⁴⁵ Tarif moyen non pondéré tel que fourni dans le rapport annuel de la WASRO de 2011.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Revenu moyen annuel (K KIP courants)	2 205	2 752	3 319	3 681	4 340	4 991	5 351	5 937	6 698	7 817	8 812
«Taux d'effort» ménage moyen (17m³/mois)	0,4 %	0,5 %	0,6 %	0,5 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %	0,9 %	0,6 %
«Taux d'effort» ménage pauvre (8,8m³/mois)	1,3 %	1,7 %	2,2 %	1,8 %	2,5 %	2,7 %	2,5 %	3,0 %	3,2 %	4,7 %	3,1 %

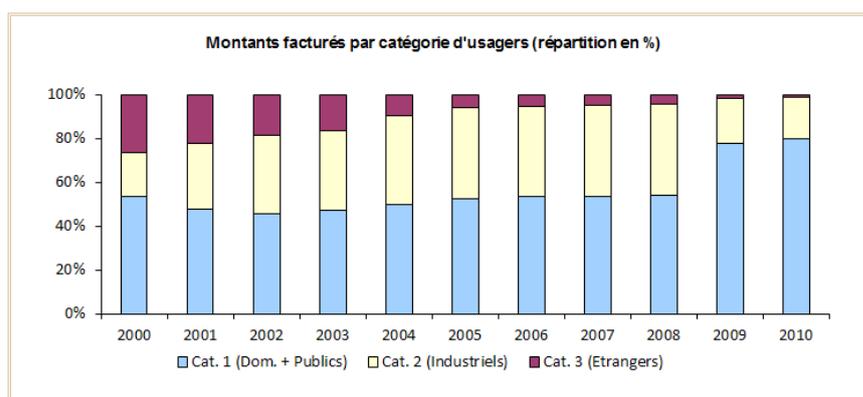
Tableau n° 10

Tarif et acceptabilité sociale : taux d'effort

> *Subventions croisées des industriels et gros consommateurs vers les autres usagers*

Jusqu'en avril 2009, les tarifs à Vientiane étaient à la fois progressifs par tranches de consommation et différenciés selon les classes d'usagers (cf. tableau n°9). Certaines catégories payaient donc davantage et subventionnaient les autres. Trois catégories d'usagers existaient alors : la première regroupait les usagers domestiques et les institutions⁴⁶, la deuxième comprenait les usagers industriels et enfin la troisième, peu significative en taille, correspondait aux usagers d'origine étrangère.

L'analyse des données issues du fichier clientèle de la NPNL permet de calculer la part de subvention ou de sur-tarification induite par la structure tarifaire de l'époque. Sur la période d'étude, on peut mettre en évidence un important transfert des usagers industriels vers les autres. En 2008 par exemple, les industriels, qui ne représentaient à l'époque que 5 % des clients de l'entreprise, généraient à eux-seuls 40 % des recettes. En 2009, la tarification différenciée entre les catégories d'usagers a été supprimée pour limiter la péréquation au seul critère de consommation, décision qui a eu pour conséquence de modifier en profondeur les équilibres tarifaires.

**Figure n° 19**

Évolution des subventions entre catégories d'usagers

⁴⁶ La catégorie « institutions » a fusionné avec la catégorie « domestique » en 2000. Les comportements de consommation et les capacités à payer de ces groupes d'usagers étaient pourtant sensiblement différents.

Les transferts entre les tranches de consommation sont illustrés ci-dessous avec les données de septembre 2010. Les volumes facturés dans la tranche supérieure représentent 28 % des volumes et génèrent 51 % des recettes. Ils sont donc d'une importance cruciale, puisqu'il s'agit de la seule tranche dont le prix excède le coût de revient. Les volumes situés dans celle-ci sont consommés pour un tiers par les industriels et pour deux tiers par les usagers de la première catégorie, *a priori* des institutions. Deux tiers des volumes des industriels étant situés dans la tranche supérieure, ceci prouve qu'ils sont effectivement de gros consommateurs. En supprimant la tarification différenciée selon les catégories d'usagers, la réforme tarifaire de 2009 a donc offert un joli cadeau aux industriels : l'abaissement du prix de la tranche la plus élevée de 4 140 Kip/m³ à 2 700 Kip/m³ a eu pour effet de diviser entre 2008 et 2010 les recettes issues de ces clients, provoquant ainsi un manque à gagner de 20 %.

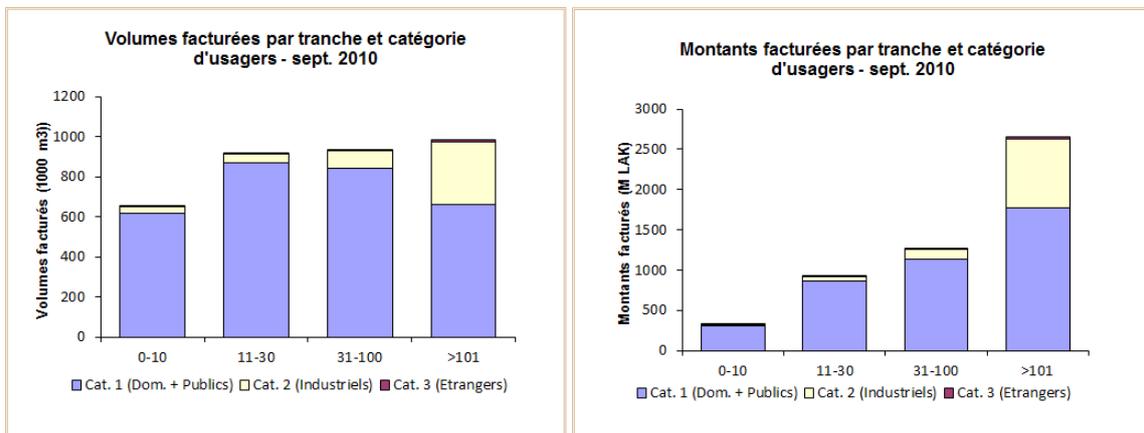


Figure n° 20

Subventions croisées entre tranches et catégories d'usagers (sept. 2010)

Les taxes

Aucune disposition réglementaire ne fait référence à des prélèvements de taxes, locales ou nationales, pour les affecter au financement des services d'eau potable. Il faut dire que la fiscalité locale est embryonnaire au Laos. Les rares cas connus de contribution publique au financement des services sont liés à des projets impulsés par la coopération internationale faisant de la contrepartie financière locale une condition préalable à la réalisation du projet. Lorsqu'elle est exigée par les bailleurs de fonds, cette contrepartie est en général apportée par l'État ou les autorités locales sous la forme d'une exonération de taxes (taxes d'importation, de construction, etc.) ou de valorisation du foncier public mis à disposition.

À titre d'exemple, la contribution financière apportée par le Laos au projet AEP avait été estimée à 500 000 €. Compte tenu des variations de changes, les dépenses effectivement engagées se sont élevées à 390 000 €, dont 50 % pour la fourniture de branchements domiciliaires, 25 % en salaires et consommables et 25 % en indemnités compensatoires pour les emprises du projet sur des terrains privés. On pourrait toutefois objecter que les dépenses relatives aux branchements et aux salaires sont des dépenses normales du service et ne devraient donc pas être qualifiées de contributions au projet.

Pour la seconde phase du projet AEP, la contribution laotienne, provenant en majeure partie de la préfecture de Vientiane, est évaluée à 1,35 millions d'euros, dont 1,20 millions correspondant à des valorisations diverses (foncier, exonération de taxes) et 150 000 € aux actions de développement du logiciel de facturation et du Système d'information géographique.

Bien qu'il n'y ait pas d'information explicite, les budgets des entreprises d'eau provinciales (PNP) ne semblent pas totalement distincts des budgets des administrations provinciales. Des transferts financiers des entreprises vers les administrations, ou à l'inverse des administrations vers les entreprises, sont mêmes probables. En général, il n'y a pas de déficit d'exploitation des PNP, ou alors la trésorerie peut être préservée en échange du non-paiement ou du paiement différé de certaines taxes. Ce cas n'est pas avéré pour la NPNL. Il n'y a pas de subventions d'exploitation ou de prise en charge des déficits d'exploitation par l'administration municipale. Il est seulement fait mention de financements d'études par les autorités provinciales, réalisées dans le but de formuler des requêtes de financement auprès de bailleurs extérieurs.

Les transferts

> Transferts internationaux

Nous l'avons déjà mentionné, le service d'eau de Vientiane est soutenu de longue date par des partenaires financiers internationaux. Les transferts issus de la coopération internationale constituent une part importante des ressources financières de la NPNL. Ils ont permis de financer une large part de ses investissements. D'après nos calculs, les montants transférés sur la période 2000-2010 représentent plus de 300 millions d'euros et sont essentiellement composés de dons. Cependant, le ministère des Finances, estimant que le secteur de l'eau potable est un secteur marchand, les rétrocède le plus souvent sous forme de prêts.

Dans les années 1990, il reçoit l'appui de la BAsD et de JICA pour financer un programme d'extension des infrastructures. À la fin de cette décennie, un deuxième plan d'investissement est engagé. Suite au retrait de la BAsD, l'AFD vient seconder JICA. La première phase du schéma directeur de la NPNL comprend le renforcement des capacités de production, la réhabilitation d'une unité existante, l'augmentation des capacités de stockage et l'extension du réseau. Elle est co-financée par JICA et l'AFD, la première s'occupant du volet production et la seconde du réseau. Le soutien de l'AFD se prolonge par une deuxième phase jusqu'en 2013, avec un volet additionnel d'extension du réseau.

Au-delà des soutiens traditionnels dont bénéficie la NPNL, il est à noter l'arrivée de nouveaux acteurs. Le Groupe *Lao World* (LWG) a financé et construit une station de production entre 2005 et 2006. En 2008, la NPNL a signé un accord avec l'entreprise vietnamienne Mai Dong pour investir dans une autre station.

> Péréquations avec d'autres secteurs

Il n'y a pas à notre connaissance de péréquations intersectorielles. Bien que le versement d'une redevance du service d'eau de Vientiane vers l'agence en charge des services environnementaux (VUDAA) soit parfois évoqué, il semble ne pas être mis en œuvre à ce jour. Il n'existe pas non plus de transfert à partir du secteur de l'électricité, comme cela se pratique dans de nombreux pays. Au contraire, le fait que la NPNL soit classée comme client industriel de la compagnie

Électricité du Laos (EDL), et donc soumis à des tarifs plus élevés, pourrait être interprété comme une forme de transfert du secteur de l'eau vers celui de l'électricité. Cela mérite d'être souligné puisqu'il existe dans des secteurs des transferts explicites : par exemple, les irrigants bénéficient de tarifs d'électricité avantageux.

Une autre forme de financement croisé peut être identifiée avec le secteur des routes. Souvent, la NPPL pré-finance la réalisation des travaux de déplacement ou d'extension de canalisations liés aux aménagements routiers. Ceci apparaît au bilan de l'entreprise comme des créances sur l'État. La mission financière de 2010 avait d'ailleurs pointé une dette importante de l'État au titre de travaux liés à des programmes routiers (Avrillier, 2010). De plus, certaines routes dans la ville sont désormais financées par les autorités locales par captation des plus-values foncières et immobilières (préemption des terrains revendus à des promoteurs une fois mis en valeur). De tels transferts financiers sont cependant difficilement traçables.

> *Mécanismes de financement remboursable et financement « par le temps »*

Outre les trois sources de financement que nous venons d'examiner, d'autres mécanismes financiers sont mobilisés par la NPPL. Sans entrer dans les détails, car l'objet de cette étude porte avant tout sur les coûts et sur les acteurs qui les supportent, il est utile de s'intéresser à ces dispositifs qui permettent à la NPPL de différer la prise en charge de certains de ses coûts. Leur analyse révèle l'existence de transferts de charges vers d'autres acteurs, ou encore des décalages des paiements dans le temps.

Financement remboursable dans le pays

En principe, la NPPL n'est pas autorisée à recourir directement à l'emprunt pour financer ses investissements ou couvrir ses besoins en fonds de roulement. Même si elle parvient de temps en temps à négocier des crédits de faible montant auprès des banques laotiennes, elle gère en général sa trésorerie en différant le paiement de ses fournisseurs et prestataires, souvent en dépassant les délais de paiement qui lui sont accordés. Typiquement, le retard de paiement des institutions publiques (factures d'eau, remboursements de travaux pré-financés par la NPPL, etc.) entraînent des tensions de trésorerie que la NPPL compense en allongeant les délais de règlement de ses fournisseurs et de ses échéances de prêts.

Années	Bailleur	Projet financé – description	Montants
2002	Minefi (ministère des Finances)	<i>Contribution exceptionnelle</i> (à rembourser sur 8 ans à 5 % d'intérêts annuels après une période de grâce de 3 ans).	3,6 G Kip (0,45 M USD)
2006	LWG (Lao World Group)	« Dongmakkhay » : pré-financement par un entrepreneur laotien (LWG) de la station de Dongmakkhay (20 000 m ³ /j) mise en service en 2006 (remboursable sur 5 ans à 3,6 % d'intérêts annuels). <i>Remarque : le prêt consenti par LWG n'est pas à proprement parler une source remboursable pour la NPNL puisqu'il est réglé par Vientiane Capitale.</i>	5,3 M USD (55 G Kip)

Tableau n° 11

Sources de « financement remboursable » mobilisées

Report dans le temps de travaux

Le fait de retarder la réalisation de travaux d'investissements est parfois présenté comme un quatrième « T », celui du temps. En effet, si cette variable temporelle n'accroît pas le niveau des ressources financières disponibles, elle permet en revanche de reporter dans le temps les besoins de financement non couverts. Ceci la distingue des crédits bancaires ou d'autres outils de financement par le marché (les titres, les obligations, etc.) qui, eux, démultiplient la capacité de financement du bénéficiaire moyennant le versement d'une rémunération (les taux d'intérêt, les dividendes, etc.) et en permettant de différer les remboursements.

La NPNL ne recourt pas à cette « modalité de financement » pour la simple raison qu'elle ne dégage aucun excédent financier récurrent pour autofinancer ses investissements. En d'autres termes, le temps qu'elle laisse filer ne conduit pas à accroître son stock de ressources disponibles pour investir soit dans le renouvellement, soit dans le renforcement de son patrimoine. La NPNL n'a engagé quasiment aucun chantier de renouvellement ces dernières années. Seuls quelques remplacements de canalisations ont été réalisés sur fonds propres en 2009, et un premier programme sera lancé en 2012 et 2013 avec le soutien de l'AFD. Les montants sont globalement peu significatifs.

Aussi, plus qu'une véritable modalité ou stratégie de financement, le report dans le temps du financement se présente, pour la Société des eaux de Vientiane, comme une variable d'ajustement par le bas de la qualité du service, plus précisément de l'état des infrastructures qu'elle laisse se délabrer. Dans l'équation « des ressources financières financent un service fonctionnel », la stratégie d'ajustement de la NPNL consiste à diminuer les expressions de chaque côté. Puisque les ressources financières sont limitées, ou s'il faut en étaler l'usage dans le temps, c'est l'intégrité des infrastructures qui en pâtit et *in fine* la qualité du service qui se dégrade.

Le décalage de dépenses dans le temps amène également à s'intéresser à la gestion de la trésorerie. On a en effet coutume de dire qu'un service d'eau ne parvenant pas à couvrir ses charges d'exploitation ne peut investir dans l'extension ou le renouvellement de son patrimoine. Or, si la situation de trésorerie peut être temporairement améliorée par un report de dépenses, elle peut se dégrader de la même manière par des retards d'encaissement des recettes, et en parti-

culier celles issues des clients publics. La trésorerie de la NPNL est contrainte en grande partie du fait des retards de paiement des administrations, et bien que celles-ci finissent souvent par payer leur facture ceci engendre d'importants décalages de trésorerie. Mais il y a pire : l'analyse réalisée lors de la mission de 2010 a montré que les liquidités de la NPNL sont mobilisées par le gouvernement pour pré-financer les déplacements de conduites liés aux projets de routes. La NPNL, alors qu'elle ne peut pas financer son propre développement, finance donc en partie la politique de développement routier de l'État.

Effacement de dettes et créances croisées

La gestion de trésorerie vise en principe à assurer la disponibilité des fonds pour faire face à des dépenses prévues au budget en temps voulu. Loin de cet idéal, la pratique de la NPNL consiste à adapter le flux des dépenses aux flux des recettes, et vice-versa. Le problème de la trésorerie est régulièrement discuté en conseils d'administration, comme en atteste le relevé de 2008 : « Les montants à recouvrer sont de 50 G Kip, dont 90 % en provenance d'administrations se décomposant en travaux de voirie et de

factures d'eau non acquittées. Les dettes en attente de règlement par la NPNL s'élèvent à 17 G Kip, dont 50 % de factures d'électricité, 10 % pour le service de la dette et le reste dû à des fournisseurs. Les mesures à prendre sont : requête auprès des responsables des administrations concernées, soumission d'une demande de hausse tarifaire, mobilisation des services commerciaux de la NPNL pour améliorer le recouvrement. »

Report dans le temps du service de la dette

Pour des motifs de responsabilisation et d'encouragement à la bonne gestion budgétaire, le gouvernement rétrocède à la NPNL sous forme de prêts les dons reçus des bailleurs de fonds pour la mise en œuvre des projets. Cependant, l'examen des comptes de l'entreprise depuis 2002 montre qu'elle n'a pas réussi à honorer ses engagements les plus importants. Seuls les concours de la BAsD et de JICA (financement intitulé « JICA 1 » sur le graphique ci-dessous), chacun libellés en 1992, rétrocédés en 1997 mais dévalués par les années de très forte inflation entre 1995 et 2000, seront *a priori* honorés⁴⁷.

Nous avons reconstitué le service de la dette tel qu'il aurait dû se présenter à la fin 2005. Le graphique ci-dessous montre qu'à partir de cette année, les charges financières supportées chaque année par la NPNL auraient ainsi dû passer d'un montant de 2 à 3 G KIP à 5 G KIP en ajoutant le concours de l'AFD (intitulé « AEP 1 »), puis à 20 G KIP avec le prêt contracté auprès de LWG (pour financer la station de Dongmakkhay), sans omettre le remboursement au ministère des Finances de sa contribution de 3,6 G KIP de 2002.

En pratique, la dette envers LWG n'apparaît pas au bilan de l'entreprise dans les dettes à moyen et long terme, mais en dettes fournisseurs locaux : un arrangement non formalisé a ainsi permis à la NPNL de différer ce remboursement et d'en transférer la charge à Vientiane. De plus, le remboursement au ministère des Finances a été reporté de deux ans.

⁴⁷ Il n'a pas été possible de réaliser une revue détaillée des remboursements effectués par la NPNL dans la période 2000-2010. L'étude a recomposé l'hypothèse la plus probable au vue des données disponibles.

La situation financière aurait été encore plus critique à partir de la fin des années 2010 si les investissements associés à la station de traitement financée par JICA (intitulé « JICA 2 ») et à l'extension de réseau financée par l'AFD (intitulé « AFD 2 ») devaient être comptabilisés. Or, « JICA 2 » a été converti en capital et la question du remboursement du prêt « AFD 2 », selon les pratiques de la NPNL, ne se posera qu'à la clôture du projet. Signalons qu'en 2010, le prêt « AFD 1 » n'a toujours fait l'objet d'aucun remboursement à l'État, le ministère des Finances n'ayant pas réclamé de paiement d'intérêts ou de remboursements du principal.

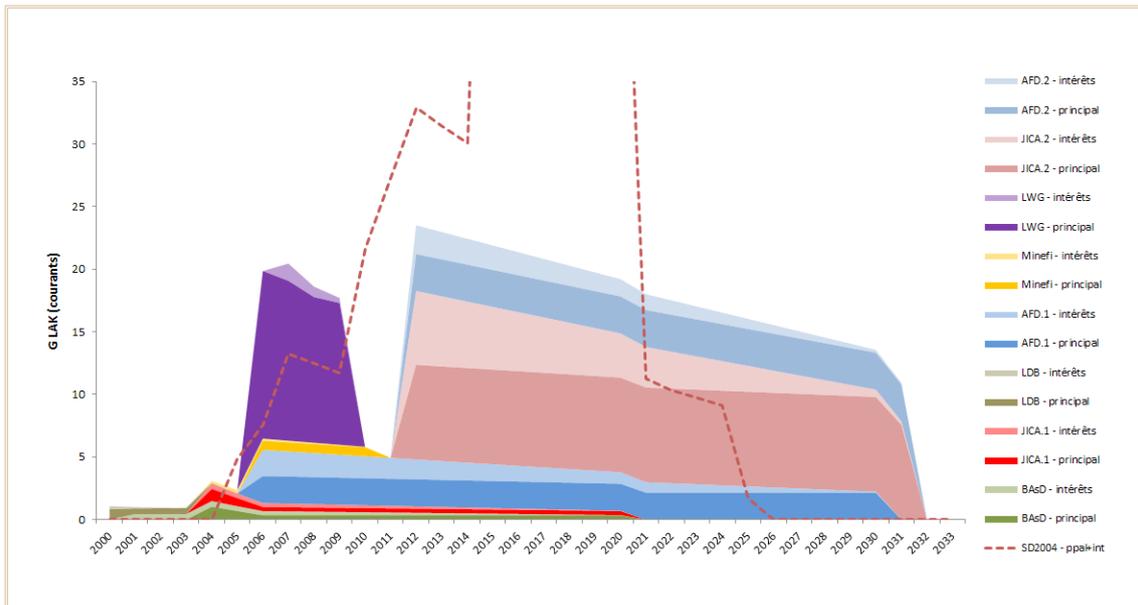


Figure n° 21

Prévisionnel du service de la dette (tel qu'envisagé en 2005)

Devant le constat répété de l'incapacité de la NPNL à rembourser les prêts rétrocédés par le ministère des Finances, un allègement des conditions de remboursement lui a été accordé en 2010. Les taux d'intérêt de plusieurs concours ont été abaissés de 6,6 % à 2 %, tandis que la conversion en capital des dettes encourues sur les financements « JICA 2 » et « AFD 2 » a été validée.

L'impact de ces décisions sur le service de la dette est représenté sur le graphique ci-dessous. Il reste faible au vu des besoins de financement : l'usine de Dongmakkhay implique des remboursements annuels de l'ordre de 12 G Kip, tout comme l'usine de Kaoliao. De plus, les investissements du projet AEP 2 seront versés en 2013 dans la comptabilité, soit près de 4 millions d'euros d'immobilisations enregistrées qui généreront des dotations pour amortissement supplémentaires. À moyen terme, le prêt de la banque China Exim devrait avoir un impact similaire, à moins que la NPNL ne le retire du bilan pour en faire supporter la charge à la municipalité de Vientiane, comme cela a été le cas pour le prêt de LWG.

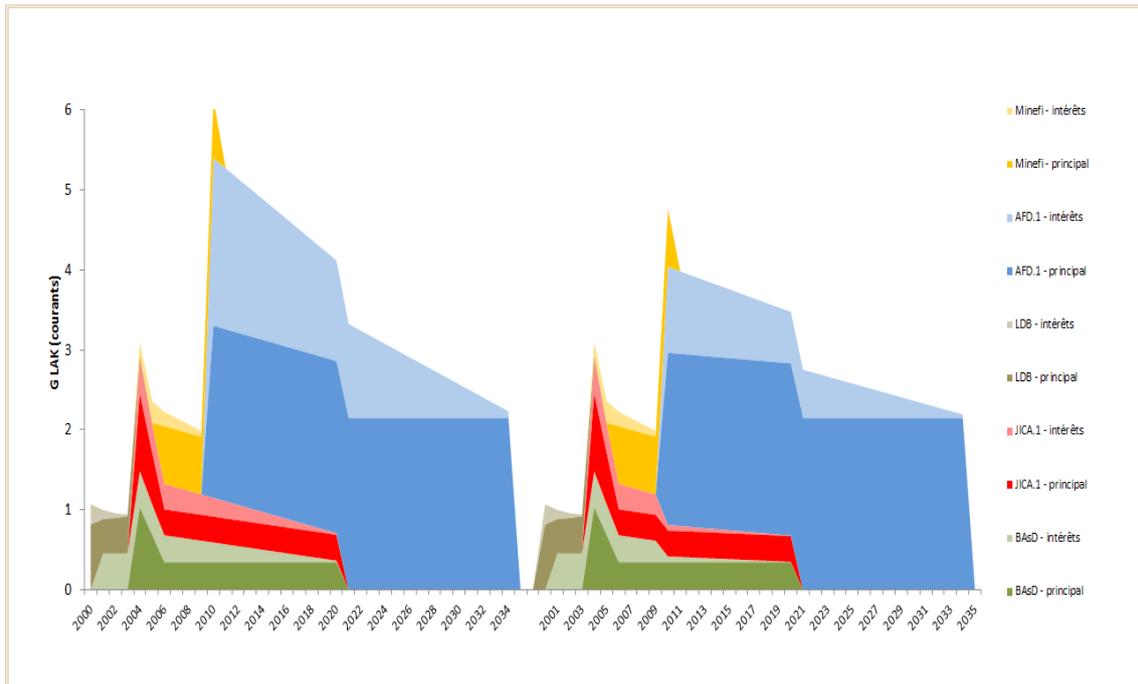


Figure n° 22

Prévisionnel du service de la dette avant et après révision des taux

Synthèse

Quelle répartition du coût global de long terme ?

À partir des données analysées précédemment, nous sommes à présent en mesure de reconstituer les principaux flux financiers du service d'eau potable de Vientiane. Nous pouvons également mettre à jour la clé de répartition du coût global de long terme entre les principaux contributeurs (les usagers, l'État, les bailleurs de fonds) et ainsi répondre aux questions formulées en introduction : quel est le partage du coût économique de long terme du service d'eau et de son développement ? Quels types de péréquation sont à l'œuvre ? Le schéma présenté ci-dessous résume nos principales observations.

Sur la période d'étude, ces flux financiers sont constitués à 80 % par l'aide internationale, sous la forme de transferts financiers, et par les usagers consommateurs *via* l'instrument de la tarification, ceci dans des proportions relativement similaires. Autrement dit, les financements publics internes à l'État laotien sont quasiment nuls, et les seuls financements endogènes proviennent du paiement de l'eau par les usagers.

En matière d’emplois, la majeure partie des fonds mobilisés *via* l’aide internationale est destinée à la réalisation de nouvelles infrastructures, c’est-à-dire à des travaux de premier établissement ayant vocation à accroître la capacité de production d’eau et à étendre la couverture du réseau sur le territoire de desserte de la NPNL. Ces montants représentent 42 % du total des emplois sur la période étudiée et sont le plus souvent supportés par les bailleurs de fonds. Associées à ces projets, il faut adjoindre les activités d’ingénierie, d’études préalables et d’assistance technique. Celles-ci sont financées directement par les bailleurs.

Les dépenses courantes liées au fonctionnement du service d’eau, dont nous avons étudié dans la deuxième partie à la fois le contenu et les évolutions, représentent 29 % du coût. Nous avons montré que ces dépenses comprenaient la gestion technique, la maintenance, la gestion clientèle, la gestion administrative et financière, etc., et qu’elles correspondaient en grande partie à des charges salariales et des consommables (énergie, intrants, petits matériels, etc.). Ces dépenses de fonctionnement sont intégralement couvertes par les revenus issus des ventes d’eau.

En résumé, notre réflexion sur l’allocation finale du coût de fourniture de l’eau entre les acteurs sur la période 2000-2010 met en évidence la répartition suivante : les usagers ont financé par le biais de leur facture le fonctionnement du service, tandis que les acteurs extérieurs au service, les bailleurs de fonds, supportaient la réalisation des nouveaux investissements.

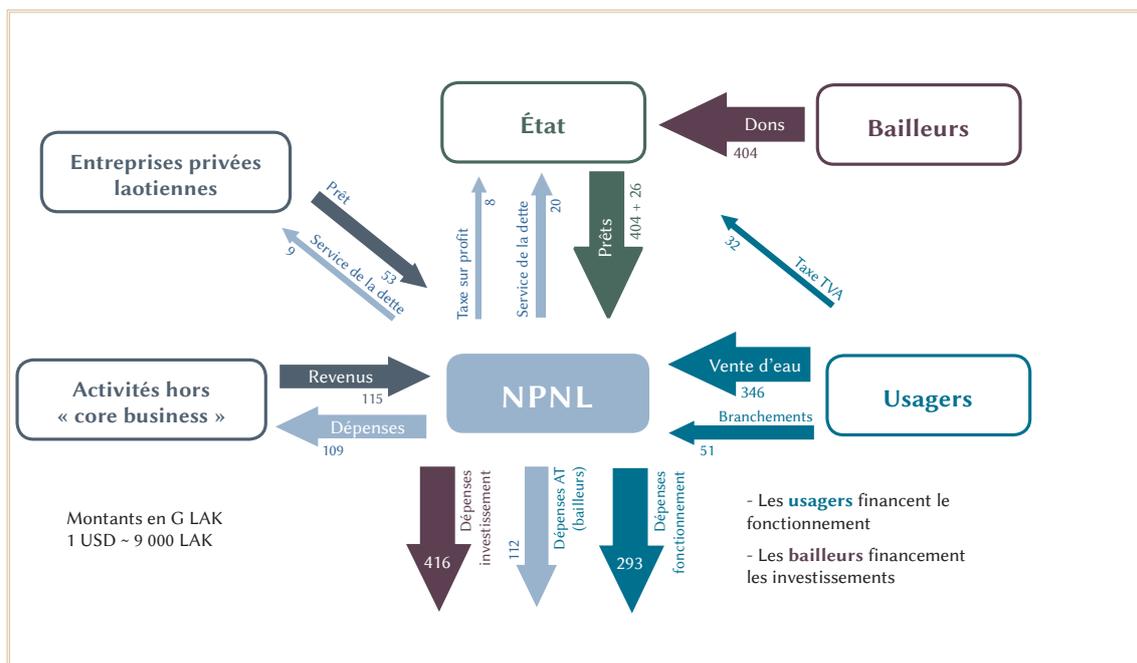


Figure n° 23
Flux financiers agrégés (2000-2010)

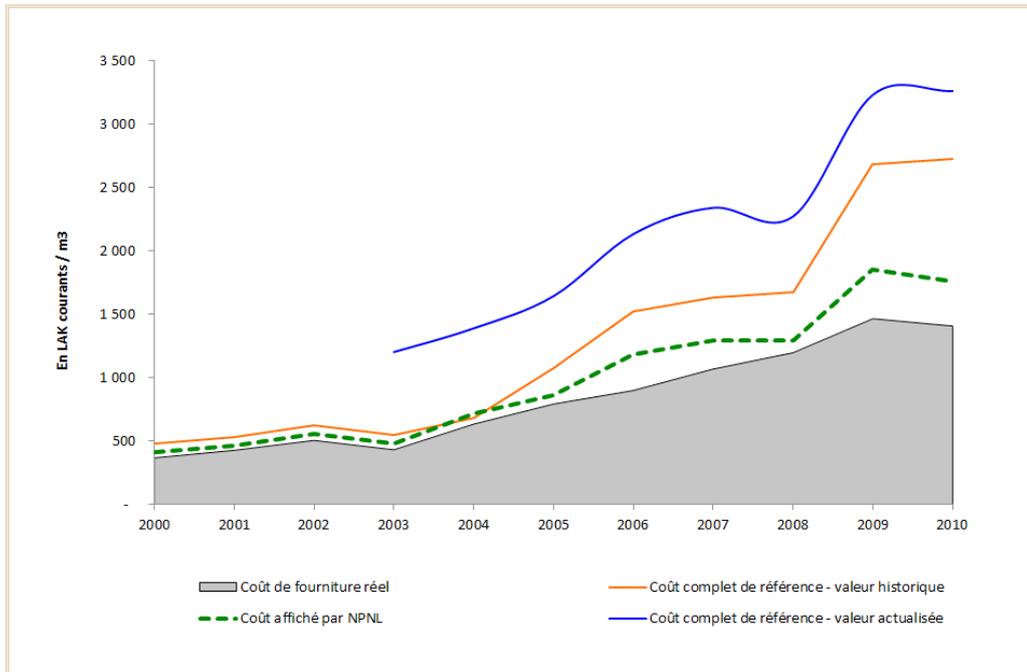
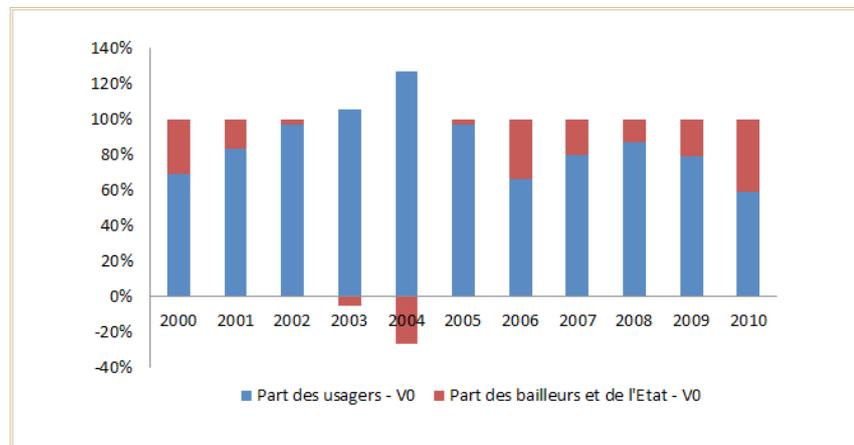


Figure n° 24
Coût global de long terme du service (2000-2010)

L'évolution du coût global de référence et du coût de fourniture réel dans le temps long est représentée sur le graphique ci-dessous. À partir de ce coût et du montant des recettes générées par le tarif, lesquelles, rappelons-le une nouvelle fois, constituent la contribution des usagers, il est possible d'en déduire l'effort financier des acteurs publics (les bailleurs et l'État). Étonnamment, si l'on se réfère au coût complet calculé à partir de la valeur historique des immobilisations, les contributions des usagers sont supérieures à 100 % en 2003 et 2004. Elles sont donc négatives pour les bailleurs de fonds et pour l'État ! En cause, un coût complet peu élevé sur cette période, dû à la comptabilisation des immobilisations de faible valeur. Des bénéfices ont certes été dégagés, mais les profits accumulés se sont volatilisés dès 2006 avec une perte significative, entre autres choses due à une augmentation de 6,3 G Kip des provisions pour amortissement.

Figure n° 25
Partage du coût global avec valeur historique des immobilisations (2000-2010)



En calculant cette fois-ci le coût complet avec la valeur actualisée des immobilisations, la nouvelle estimation conduit à la clé de répartition suivante (figure n°26). La part des acteurs publics, emmenés par les bailleurs car la contribution réelle de l'État laotien est quasi nulle, devient significative. Elle se situe entre 40 et 50 % du coût complet et couvre le coût du capital, voire parfois un peu plus selon les années étudiées. Ces résultats illustrent finalement l'importance des infrastructures dans la formation du coût d'un service d'eau. Le traitement de l'eau, le transport et le stockage, la distribution d'eau et le service clients ne sont pas possibles sans les infrastructures appropriées !

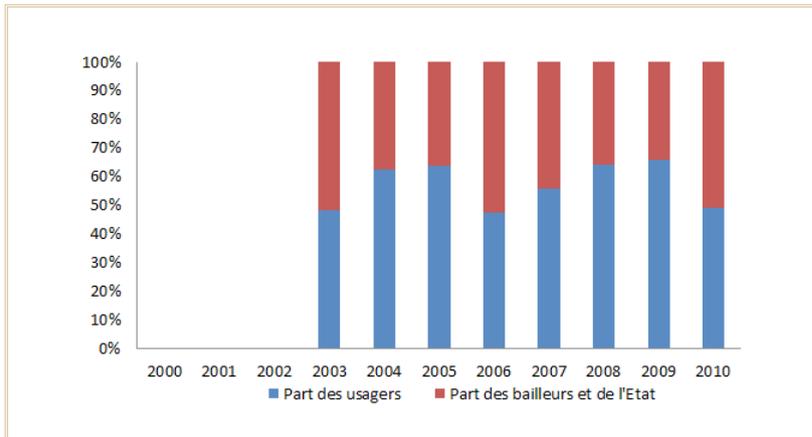


Figure n° 26
Partage du coût global
avec valeur actualisée
des immobilisations
(2000-2010)

Qualité des chiffres, qualité du service

Les résultats présentés dans ce chapitre conduisent à s'interroger sur le sens des chiffres, notamment le rapport entre le coût de revient calculé et la qualité du service.

Nous avons déjà mentionné qu'au début des années 2000, le coût du service d'eau potable à Vientiane était très faible. Nous faisons alors remarquer que les actifs immobilisés avaient, à l'époque, une faible valeur d'usage, traduisant la détérioration avancée des infrastructures et donc la faible qualité du service offert aux clients (coupures fréquentes, faibles pressions aux robinets, qualité médiocre de l'eau, etc.). Il faut donc se demander ce qui fonde la qualité d'un service d'eau potable. Quelles caractéristiques prendre en compte pour estimer sa valeur, pour apprécier s'il convient aux usagers et le comparer dans la durée à d'autres services ?

Cette question renvoie à une autre tout aussi essentielle : qui juge de la qualité du service ? Les clients qui le paient et les ayant droits encore non desservis sont sans doute les acteurs les plus légitimes pour porter ce jugement. Mais les attentes de ces derniers varient en fonction de leur situation sur l'échelle de développement du service : d'abord le raccordement au réseau pour ceux qui ne le sont pas, puis la régularité de l'approvisionnement pour les clients et enfin la qualité du produit. À moins que ce ne soit les contributeurs financiers qui s'intéressent à la performance du service ?

De plus, pour que la qualité du service puisse être sanctionnée et impacter la structure des coûts, des dynamiques de régulation doivent se mettre en branle (régulation par le marché, par les contre-pouvoirs citoyens, par rétroaction, etc.). Or, en l'absence de tels mécanismes, il semble bien qu'à Vientiane la qualité du service soit plutôt déterminée par les décideurs, à l'aune des capacités de production et de desserte du service, que par la demande des usagers.

Un mode de développement du service d'eau viable ?

Maintenant que le coût global du service d'eau de Vientiane est connu et que les modalités de financement pour la période 2000-2010 sont décrites, il faut se demander dans quelles conditions ces équilibres financiers peuvent être maintenus. Quels sont les chemins de développement qu'emprunte la société des eaux ? Ici se pose la question de la soutenabilité de son modèle de financement. Pour y répondre, il faut distinguer la soutenabilité interne de la soutenabilité externe.

La soutenabilité interne correspond à la capacité de la NPNL et de ses tutelles à reproduire en l'état la fourniture du service selon le mode « projets ». Il semble que cette forme de soutenabilité soit acquise au moins pour un temps. Si les bailleurs de fonds changent (on l'observe notamment avec l'arrivée de la Chine), la capacité à générer des projets subsiste. Les ajustements opérés par les pouvoirs publics par rapport au schéma directeur de la NPNL lui ont ainsi permis de mobiliser de nouveaux partenaires pour construire des infrastructures non prévues initialement. Ceci est le fruit d'une stratégie mêlant opportunisme envers de nouveaux financeurs et espérance d'un soutien prolongé des bailleurs traditionnels, et ce malgré les délais de mise en œuvre de leurs projets.

La soutenabilité externe est comprise comme la capacité à développer le service de façon endogène en mobilisant, entre autres, les leviers tarifaire et la fiscalité. À l'évidence, la recherche d'une soutenabilité externe ne constitue pas aujourd'hui une priorité politique. Elle n'est pas imposée à la NPNL, qui privilégie l'extension de son réseau à l'amélioration de ses performances et de sa solvabilité. D'un point de vue comptable, le gouvernement est régulièrement tenté d'assainir la structure financière de la NPNL. Il lui suffit de convertir en capital les concours financiers des bailleurs rétrocédés en prêts pour que les fonds propres de l'entreprise s'accroissent et que sa dette diminue. Ce raisonnement de « remise à zéro » de la dette peut être poussé en faisant l'hypothèse que la NPNL peut à nouveau s'endetter. Néanmoins, ces dix dernières années montrent la répétition de tentatives avortées, car les rétrocessions de dons sous forme de prêts conduisent à des restructurations financières dans lesquelles le gouvernement abandonne l'espoir de se faire rembourser.

En 2010, la rentabilité de l'entreprise, et donc sa capacité à payer le coût du capital, n'est pas assurée. La NPNL et le gouvernement poursuivent une stratégie inchangée, identifiant des partenaires prêts à les soutenir. Cependant, les conséquences du prêt de la banque China Exim pourraient être plus importantes que celles de dons de bailleurs étrangers. La demande en eau des clients industriels est certes en expansion, mais sont-ils pour autant prêts à payer pour un service répondant partiellement à leurs exigences de qualité ? Quant aux futurs usagers domestiques, la modeste hausse de la démographie combinée à un tarif de l'eau bloqué à des niveaux bas laisse craindre de faibles recettes additionnelles.

TROISIÈME PARTIE

Dynamiques sociopolitiques et compromis de gouvernance

Cette incursion dans l'économie du service d'eau de Vientiane, dont nous avons essayé de rendre l'expérience la moins éprouvante possible pour le lecteur, nous a permis d'explicitier le partage de son coût de long terme. Ce faisant, nous sommes arrivés à la conclusion provisoire, et quelque peu paresseuse, que les performances financières de l'entreprise qui en assure la fourniture sont relativement médiocres et que le modèle de financement de ses infrastructures est tributaire de l'aide internationale et des investissements privés étrangers. Ces observations nous ont finalement conduits à qualifier de précaire le régime de soutenabilité de la NPNL.

Dans cette dernière partie, nous poursuivons notre réflexion pour comprendre ce qui conduit à un tel équilibre. Conformément aux objectifs du programme de recherche, nous tenterons de mettre au jour les agencements institutionnels et les dynamiques sociales et politiques à l'origine de l'équation financière du service d'eau. Comme le formule Claude de Miras dans la note introductive du programme de recherche, « l'objectif est de comprendre les déterminants de la constitution et du partage du coût global de long terme à partir du contexte historique et socio-économique de fourniture du service ».

Détour vers la problématique et le cadre d'analyse

Commençons par une brève relecture de notre problématique en empruntant à l'économie institutionnelle l'une de ses hypothèses fondamentales : les caractéristiques de l'environnement institutionnel, de même que les propriétés des organisations, ont des conséquences sur les performances des services qu'elles fournissent (Barrau et Frenoux, 2010). Appliquée à notre cas d'étude, cette hypothèse peut s'énoncer de la manière suivante : les équilibres économiques du service d'eau de Vientiane dérivent de la manière dont l'entreprise qui en est responsable est gouvernée, mais aussi des règles auxquelles elle obéit, des normes et des routines qui régulent les pratiques de ses employés (et les comportements de ses clients) ou encore des relations qu'elle entretient avec les tierces parties (tutelles, fournisseurs, usagers, financiers, etc.).

Pour comprendre la constitution et l'allocation des coûts du service d'eau de Vientiane, nous devons donc en passer par l'analyse fine de l'environnement institutionnel de la NPNL, celui-ci étant défini de manière large comme un ensemble composite de règles allant des prescriptions juridiques les plus formelles (constitution, lois, contrats, procédures, organigrammes, etc.) aux normes pratiques, en passant par les principes moraux. Il nous faudra également déceler les logiques des acteurs produisant, appliquant et modulant ces jeux de normes, selon leurs intérêts et représentations qu'ils ont du service d'eau, le tout influençant les choix de stratégies de financement de la NPNL. En bref, les réponses à nos questions sont à rechercher hors du strict champ économique, en recourant aux sciences sociales et « non économistes ». Précisons que, sur un plan académique, ces questions ouvrent des champs exploratoires propres aux sciences politiques, notamment en ce qui concerne l'importation du concept des trois « I⁴⁸ » (Botton, 2007). Elles nous mènent également sur la voie de la socio-anthropologie du développement qui, pour décrire les modalités concrètes de gouvernance des politiques publiques, mobilise des notions classiques d'arènes locales et de groupes stratégiques (Olivier de Sardan, 1995) et, plus récemment, les concepts exploratoires de normes professionnelles et de normes pratiques (*ibid*, 2011).

La NPNL au sein de l'arène socio politique

Comme nous l'avons évoqué en première partie, les injonctions que reçoit la NPNL abondent de toute part, à commencer par les organismes publics qui exercent sur elle différentes formes de tutelle. Les choix de ses dirigeants sont influencés par une diversité d'acteurs qui s'affrontent, plus ou moins ouvertement, en fonction des idées qu'ils défendent et des intérêts qu'ils poursuivent.

Dans un contexte de forte dépendance aux financements internationaux, les « acteurs de l'eau » de Vientiane négocient des arrangements et essaient de les mettre en œuvre avec les quelques avantages matériels dont ils disposent, ou encore en faisant valoir leurs arguments politiques et symboliques (les ressources que la légitimité de leur statut leur confère). Dès lors, on peut supposer que les équilibres économiques du service d'eau décrits précédemment naissent de ces rapports de forces et des compromis institutionnalisés qui en résultent.

48 En référence aux travaux d'analyse des politiques publiques par les concepts d'idées, d'intérêts et d'institutions (Pallier, 2005).

Les trois grandes visions du service d'eau potable

Dans les services d'eau potable urbains, il est fréquent de distinguer trois grandes catégories d'acteurs correspondant à trois positionnements-type : les maîtres d'ouvrage, qui se préoccupent avant tout de la pérennité des infrastructures et des équilibres budgétaires, l'opérateur, dont l'objectif est d'exploiter les ouvrages et d'obtenir les moyens financiers pour développer le service en s'efforçant de répondre aux directives de ses tutelles et aux attentes de ses abonnés, et enfin les usagers qui entendent recevoir un service de qualité au prix le plus bas et avec un minimum de nuisance. Cette grille de lecture, bien que simpliste, aide à

saisir en première analyse la nature des relations entre les acteurs des services d'eau. Parce que chacun se fait sa propre représentation de l'efficacité du service, il est clair que les intérêts du maître d'ouvrage, de l'opérateur et des usagers ne s'alignent que partiellement, notamment au regard des questions financières. Pour s'adapter aux enjeux et aux situations locales, cette grille de lecture doit cependant être affinée. Dans le cas de la NPNL par exemple, nous devons prendre en compte les différents points de vue de la maîtrise d'ouvrage pour comprendre les équilibres financiers du service.

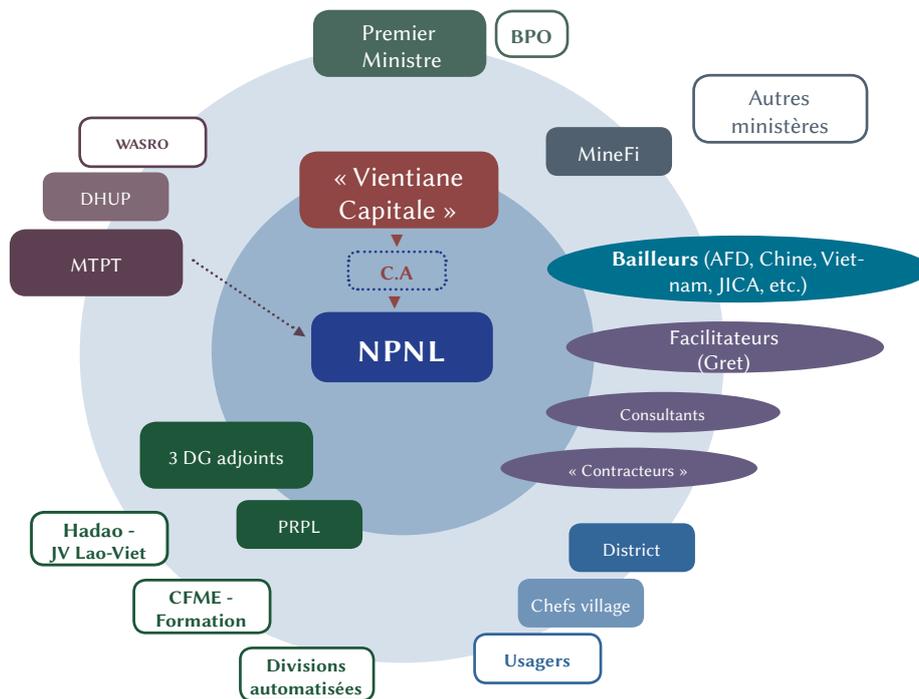


Figure n° 27

Sphères d'influence autour de la NPNL

Les acteurs étatiques en position de responsabilité sur le service d'eau

Contrairement à certaines idées reçues, l'État laotien n'est pas formé d'un seul bloc. Organisées autour du système politico-administratif centralisé du Parti unique (de type soviétique), les entités qui le composent ne sont ni homogènes, ni unanimes, quant à leur vision des services publics. En matière d'économie des biens collectifs, plusieurs lignes politiques s'opposent, allant de la défense d'un fort interventionnisme public à la promotion des mécanismes de marché, en passant par des voies intermédiaires. Plus spécifiquement, dans le concert des acteurs publics gravitant autour de la NPNL, plusieurs stratégies sont déployées en vertu de ce qui se joue en termes de développement, de financement ou de gouvernance du service d'eau de Vientiane. Quelles sont ces stratégies et quelles implications ont-elles sur l'économie du service?

Nous limiterons notre analyse aux problématiques économiques, en nous focalisant sur quatre acteurs clés et leurs interactions avec la NPNL : le cabinet du Premier ministre, la municipalité de Vientiane, l'Autorité de régulation et le Parti. Remarquons que d'autres instances auraient tout aussi bien pu intégrer cette liste, comme par exemple le DHUP, le ministère de l'Économie et des Finances ou les autorités des districts de Vientiane. Bien qu'il soit toujours possible d'étendre le réseau des parties prenantes et d'examiner de manière plus précise leurs interactions, il nous a semblé nécessaire, face aux contraintes de l'exercice, de nous concentrer dans un premier temps sur les acteurs publics qui, renvoyant à des « figures » spécifiques de l'État, jouent des rôles distincts vis-à-vis de l'entreprise : définir sa politique de développement, assumer la responsabilité du service, lui apporter une expertise économique, se positionner comme intermédiaire financier, comme usager du service, etc.

Le cabinet du Premier ministre : des tentatives de réformes inspirées du NPM

Sous l'influence des bailleurs, le gouvernement incite à plusieurs reprises la NPNL à se réformer en vue d'accroître son efficacité. Au début des années 2000, le cabinet du Premier ministre tente d'imposer sa logique réformatrice en introduisant des instruments de contractualisation. Par le truchement du bureau chargé de la restructuration des entreprises publiques (le *Business Promotion Office* – BPO), il s'emploie alors à redresser la situation financière de la NPNL. Les outils et l'argumentaire qu'il mobilise puisent dans deux sources : les orientations économiques définies par le Parti à la fin des années 1990 (appel aux « forces » du marché, modernisation de l'État et de son appareil administratif, limite des dépenses publiques, etc.) et le référentiel international du *New Public Management* (NPM) très en vogue à l'époque⁴⁹.

Une illustration de ces tentatives concerne le plan de restructuration de la NPNL. Conçu en 2004 par le BPO, et bénéficiant du large soutien de la Banque mondiale, ce dernier est motivé par le besoin de retrouver des comptes à l'équilibre après trois années consécutives de pertes. Il est supposé permettre à la NPNL de retrouver des marges financières afin d'augmenter ses capacités de production face à une demande en croissance. Se justifiant par le besoin d'améliorer

⁴⁹ Dans le domaine de l'eau potable, les réformes s'inspirant du NPM visent à transformer la gestion des administrations et des entreprises publiques, considérées comme bureaucratique et donc fatalement inefficaces, en introduisant les méthodes de management et de gestion du secteur privé (McDonald, 2014).

les performances de la NPNL, sa méthode consiste à renforcer le bilan financier de l'entreprise (conversion en capital de dons octroyés par les bailleurs, réévaluation des actifs, etc.), à encourager les mesures de réduction des coûts et à ajuster les tarifs selon des principes de recouvrement des coûts.

En 2009, l'instauration d'un contrat-cadre entre la NPNL, le ministère des Finances et le ministère MTPT procède de cette même volonté de rationaliser la gestion de l'entreprise. Présenté comme un moyen de clarifier les relations entre les parties prenantes, le contrat accorde une attention particulière à la notion de performance, concept central du NPM. Il traduit une demande de restructuration formulée en 1999 lorsque les charges financières de la NPNL représentaient 10 % de son chiffre d'affaires. La méthode mise en place est identique à celle du plan de restructuration : en contrepartie de la conversion par l'État des dons en fonds propres, de l'apurement des dettes et d'un accord de hausse de tarif, le contrat exige l'amélioration des performances de l'entreprise.

Les initiatives du cabinet du Premier ministre ont obtenu un succès éphémère⁵⁰. En effet, l'application du contrat plan a permis de redresser la situation jusqu'en 2004 seulement. La hausse des besoins en investissements a été insuffisamment anticipée. De plus, les engagements de la NPNL et du gouvernement n'ont pas tous été tenus : les dettes, jamais totalement apurées, ont été contenues grâce à une dotation exceptionnelle, et la conversion des dons en capital n'a pas été formalisée. Le plan de restructuration, quant à lui, a eu un effet à court terme, avec une augmentation du tarif en 2004. La restructuration du bilan s'est donc avérée « timide », permettant certes d'améliorer légèrement la solvabilité de la NPNL mais avec une revalorisation de ses actifs en-deçà des préconisations et une progression des fonds propres insuffisante. Enfin, la loi sur les entreprises de 2005, censée préciser les rôles de chacun, n'a pas été entièrement appliquée.

Les autorités locales : une montée en responsabilité, une stratégie de financement ambiguë

Le Laos a été touché par la vague de décentralisation des années 1990 et, comme beaucoup de pays, éprouve des difficultés à mettre en œuvre les politiques et projets qui s'en réclament, les contradictions entre le discours, les prescriptions et la pratique étant nombreuses.

Dans le secteur de l'eau, l'application des principes de décentralisation aboutit en 1999 à confier la tutelle des entreprises publiques d'eau, la NPNL et les PNP, aux provinces et municipalités. La réforme prévoit de plus d'établir les tarifs au niveau de chaque entreprise et de les soumettre à l'approbation du gouverneur. La justification de ces réformes repose sur l'hypothèse selon laquelle la décentralisation permettrait d'accroître la responsabilité des pouvoirs publics locaux : ayant plus intérêt que d'autres à développer les services publics sur leur territoire, ceux-ci sont supposés plus aptes à promouvoir des politiques de proximité et à organiser des services en tenant compte des attentes des usagers. Dans cette vision, la maîtrise d'ouvrage locale doit donc conduire à une amélioration de la gestion patrimoniale et de la fourniture des services.

⁵⁰ Selon le rapport d'évaluation du projet AEP, les apports du contrat-plan sont faibles : « Le fonctionnement de la NPNL semble avoir peu progressé par rapport à la situation exposée dans le contrat plan de 1999. Les engagements n'ont pas été tenus. Le contrat n'a pas été reconduit car aucune autorité, ni bailleur n'en a souhaité la négociation. » (BEL, 2009).

La mise en œuvre de la réforme de 1999 à Vientiane se heurte au refus de certaines institutions centrales d'abandonner leur pouvoir et les avantages financiers qu'elles en retirent. Malgré ces réticences, les autorités locales gagnent progressivement en responsabilité. Dans leur quête de légitimité, elles peuvent s'appuyer sur le référentiel qui est diffusé à cette époque à l'échelle internationale, et qui fait la part belle aux pouvoirs locaux dans la gouvernance de l'eau⁵¹. À partir du milieu des années 2000, le pouvoir des administrations de Vientiane devient prégnant, au point que la capitale est parfois qualifiée d'« État dans l'État ». En dépit de l'inachèvement du processus de structuration municipale et des défaillances qui en résultent en termes de coordination (*cf. supra.*, première partie), la préfecture se renforce et on assiste à l'émergence d'une « coalition de croissance », pour reprendre la formule utilisée par Dominique Lorrain dans un autre contexte (Lorrain, 2011) : des alliances s'établissent entre les autorités locales et certains acteurs privés dans des projets de développement urbain.

Vientiane devient ainsi un interlocuteur incontournable de la NPNL : officiellement responsables de l'organisation du service, ses dirigeants sont désormais censés fixer les objectifs de l'entreprise, participer aux décisions d'investissements ou encore à la détermination des tarifs. La préfecture commence à participer aux investissements en finançant sur fonds propres la réalisation d'études, comme elle est encouragée à le faire depuis la décision ministérielle de 2001 qui lui reconnaît la propriété des biens de la NPNL. Si ses contributions sont modestes, elles lui permettent néanmoins de forger sa légitimité d'autorité organisatrice du service. Elle accède en retour à des sources de financement en cédant des terrains et par le biais des arbitrages qu'elle est amenée à rendre au sein des coalitions d'acteurs (par exemple avec le groupe *Lao World* pour la construction de l'usine de Dongmakkhay).

Par rapport aux enjeux de financement du service, le positionnement de la municipalité est ambigu. Celle-ci rencontre des difficultés croissantes pour financer les infrastructures et services urbains (voirie, assainissement, drainage, eau potable, etc.). Pour y remédier, un modèle voit le jour au début de la décennie, qui compose avec les opportunités offertes par les projets et les investisseurs privés : concrètement, les entreprises qui se voient confier les travaux d'infrastructures urbaines pré-financent les chantiers et sont rétribuées par octroi de concessions ou versement d'une partie de la rente foncière. Ce modèle, accusé à juste titre d'être à l'origine de dérives spéculatives et corruptives⁵², semble donner satisfaction à la préfecture. Sans que cela ne soit explicite, la NPNL est incitée à l'appliquer pour son réseau.

Finalement, à mesure que leur légitimité de maître d'ouvrage du service d'eau potable s'affirme, les gouvernants de Vientiane tentent de répondre à leurs obligations par des apports de financements symboliques ainsi que par leur implication dans la mise en relation des responsables de la NPNL avec les dirigeants de groupes privés. Cette stratégie leur permet de régler temporairement la problématique tarifaire. De plus en plus sensibles aux humeurs de la classe moyenne citadine qui émerge à Vientiane, ils cherchent en effet à reporter l'échéance de révision de la hausse des tarifs.

51 Le 5^e Forum mondial de l'eau de 2006, qui s'est tenu à Mexico, a consacré le retour des politiques locales de l'eau avec la promotion des principes de subsidiarité, de responsabilité des pouvoirs publics locaux, etc.

52 Dans la presse locale du 20/2/2013, on peut lire : « Le gouvernement n'approuvera plus de travaux publics jusqu'à ce que des régulations soient définies. Selon la pratique actuelle, les chantiers sont confiés à une entreprise qui les pré-finance avant d'être remboursée par l'État. Des projets auraient été engagés sans appel d'offres, et les entreprises en auraient profité pour augmenter leurs tarifs. » De même, dans la presse du 15/3/2013, on peut lire : « Des chantiers ont été interrompus à Vientiane parmi lesquels la construction de centres commerciaux. Des promoteurs immobiliers sont suspectés d'attendre une hausse des prix des terrains pour revendre leur concession. »

Le régulateur : l'érosion progressive de son influence

Depuis sa création en 1999, la WASRO a cherché à impulser des changements de pratiques pour l'ensemble du sous-secteur de l'eau potable en milieu urbain. En lien avec la conception des services d'eau défendue par le BPO, les objectifs qui ont prévalu à sa création étaient d'encourager une hausse des tarifs pour permettre au secteur de dégager des ressources pérennes, d'introduire des mécanismes de mesure de la performance des entreprises et d'inciter la participation du secteur privé. Au milieu des années 2000, elle a élaboré, avec l'assistance d'institutions financières internationales, plusieurs instruments empreints des principes du NPM : politique tarifaire axée sur le recouvrement complet des coûts, recommandations pour une gestion des services d'eau calquées sur le secteur privé et normes commerciale de type « customer-oriented », etc.

Les attributions du régulateur laotien sont inspirées de l'expérience anglaise⁵³. Elles consistent à publier des rapports sur la performance des services dans une logique de « sunshine regulation » (régulation par émulation) : la sélection des « meilleures pratiques » comme étalon de mesure (benchmark) et la comparaison des résultats de chaque opérateur sont censées réintroduire entre eux une forme de compétition. De plus, les données techniques et financières diffusées par la WASRO permettent, en principe, d'orienter les décisions des tutelles des PNP et de la NPPL. En plus de la production de rapports annuels sur la performance des opérateurs, le régulateur pilote tous les trois ans une revue tarifaire qui, reposant sur des projections établies à partir des données financières passées, conduit en général à des recommandations d'augmentation des tarifs pour atteindre une certaine rentabilité du capital.

Dans le cas de la NPPL, la WASRO recommande de réduire ses coûts d'exploitation pour parvenir à un retour sur investissement positif. Ce message, répété inlassablement chaque année, n'est toutefois pas entendu. La faiblesse de son argumentaire tient notamment au fait que la WASRO accorde trop d'importance à la rentabilité de l'investissement, au détriment de la problématique patrimoniale et plus précisément de la question du financement du renouvellement et de l'extension du réseau. Par ailleurs, l'usage d'indicateurs dans une perspective de classement des entreprises, d'assignation d'objectifs et de définition des bonnes pratiques heurte les habitudes locales. Enfin, sa faible capacité d'influence s'explique aussi par le nombre limité de projets de bailleurs de fonds qu'elle pilote. Au Laos, c'est en effet l'importance du portefeuille de projets qui légitime les institutions et leur permet de dégager des ressources financières ; or, depuis plusieurs années, l'entité qui coordonne les projets d'infrastructures d'eau potable est le DHUP, et non la WASRO.

Le régulateur n'a finalement jamais réussi à affirmer son autorité. Tandis qu'il parvenait à mettre à l'agenda public les questions du recouvrement des coûts et de mesure de la performance, faisant ainsi cause commune avec plusieurs bailleurs influents, il s'avérait incapable d'imposer ses directives auprès des tutelles et des dirigeants de la NPPL. Ses outils privilégiés que sont le *benchmarking* et la formulation de bonnes pratiques, s'ils ont séduit les organisations financières internationales, n'ont jamais pris place dans le quotidien de l'entreprise (échec de la greffe) et ont finalement eu peu d'effet sur les performances du service d'eau de Vientiane.

53 En Angleterre, l'Ofwat est le régulateur économique du secteur de l'eau potable. Sa création en 1989 a accompagné la réforme de privatisation des entreprises d'eau potable en Angleterre.

Le Parti : le poids des réseaux familiaux

Si le Parti communiste laotien est présent dans toutes les institutions et administrations nationales, il est également représenté dans chaque entreprise publique, souvent à plusieurs niveaux. Le secteur de l'eau potable, en particulier la NPNL, ne déroge pas à la règle.

De fait, le système de patronage au Laos conduit à ce que les « patrons révolutionnaires » décident, ou influencent fortement, les nominations administratives. Pour l'essentiel, les responsables de la NPNL sont promus en vertu des liens personnels qu'ils entretiennent avec les dirigeants du Parti plutôt qu'en reconnaissance de leur compétence ou de leur expérience professionnelle. En contrepartie des faveurs et privilèges accordés par les cadres du Parti, les agents de la NPNL sont susceptibles de défendre les intérêts de ceux qui les ont aidés à obtenir leur poste : la loyauté au chef et aux idées qu'il promet se substitue ainsi souvent à l'observance des règles officielles.

Bien qu'il soit difficile de se prononcer avec certitude sur les représentations qu'ont les élites politiques du service d'eau potable, ou sur les orientations qu'elles souhaitent faire prendre à Vientiane, il est indéniable que, du fait de la domination du Parti sur l'ensemble des institutions nationales, son fonctionnement, ses évolutions idéologiques et les intérêts de certains de ses dirigeants influent sur les choix de la NPNL, et à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'enjeux financiers. La question à laquelle nous devons essayer de répondre est celle de la portée de l'influence exercée par le Parti sur les orientations économiques de la NPNL.

Certains principes fondamentaux, comme celui d'un service marchand et le corollaire du recouvrement des coûts par le paiement direct des usagers, ne semblent pas être remis en cause par les dirigeants du Parti. Du reste, aucune position officielle n'a été prise en faveur de « l'eau gratuite » au cours de la période étudiée. Cependant, l'importance des enjeux sociaux que recèle l'eau potable dans une ville ayant le statut de capitale conduit à soutenir l'hypothèse que les cadres du Parti sont peu enclins aux augmentations tarifaires promues par le régulateur et la BPO. L'échec de la tentative de révision tarifaire de 2009, et le cadeau fait au même moment aux usagers industriels, en est un bon exemple. Outre le fait d'illustrer le cafouillage de la NPNL, cet épisode est révélateur de l'absence d'un portage politique qui permettrait d'assumer les hausses de tarif. L'extrême sensibilité du Parti au maintien de l'ordre social à Vientiane, où vivent la majorité des agents de la fonction publique, ainsi que le besoin de cimenter le soutien de la classe moyenne citadine, les ont amenés, sur ce point, à ne pas suivre l'agenda des bailleurs de fonds et des autres partisans des augmentations de tarifs pour les plus gros consommateurs.

On peut également suggérer que la promotion des partenariats commerciaux entre la NPNL et certaines entreprises privées répond aux intérêts du Parti. Des observateurs de la vie politique laotienne font remarquer que l'effondrement du système d'aide soviétique à la fin des années 1980 a obligé les classes supérieures urbaines à investir les réseaux familiaux afin de défendre leur pouvoir au sein des élites du Parti, de la bureaucratie et de l'armée. Bouté souligne ainsi que « la solidarité patriotique fit place au développement de réseaux de clientélisme et au népotisme, en tant que stratégie de survie politique et économique » (Bouté, 2012). L'importance des alliances matrimoniales avec les familles privilégiées (au sens économique) permet dès lors de mieux comprendre les raisons pour lesquelles la promotion de l'entreprise est devenue si

importante au sein du Parti, la capacité à attirer des investisseurs et à susciter des parrainages privés permettant d'obtenir des promotions dans ses rangs. L'engouement suscité par la participation du groupe *Lao World* au financement d'une nouvelle usine de traitement de la NPNL en témoigne.

Rôles et positionnements des acteurs non étatiques

La dépendance de l'économie laotienne renvoie à son histoire contemporaine, marquée par des périodes d'occupations étrangères, par la guerre, des destructions, etc. Malgré la croissance économique enregistrée ces dernières années et les promesses d'une rente liée à l'exploitation de ses ressources naturelles, le pays demeure encore sous assistance financière. Dans le domaine de l'eau potable, comme nous l'avons vu, le Laos doit constamment faire appel à l'aide internationale et, plus récemment, aux investisseurs privés.

Les bailleurs de fonds : entre défiance et dissimulations

Dans la période étudiée, les bailleurs de la NPNL se sont efforcés de dialoguer avec la direction de l'entreprise et ses différentes tutelles. Dans le respect des volontés nationales, ces derniers soutiennent officiellement les politiques définies par les pouvoirs publics. Ce positionnement correspond assez fidèlement au credo de la Coopération au développement qui émerge dans la décennie 2000, structuré autour des principes affichés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement⁵⁴ et des objectifs de lutte contre la pauvreté et de recherche d'efficacité des politiques publiques (Naudet, 2006).

Dans la pratique, les rapports entre la NPNL et les organismes financiers sont marqués par des jeux complexes d'interdépendance, d'instrumentalisation et de dissimulation. Ainsi, le contenu et le calendrier des réformes du service d'eau à Vientiane sont en grande partie fixés par les bailleurs eux-mêmes, et cet agenda exprime avant tout les attentes des partenaires financiers en matière d'amélioration des performances opérationnelles et de renforcement de la solvabilité de la NPNL. Ceci explique notamment les raisons pour lesquelles les engagements des bailleurs pour la réalisation d'infrastructures sont systématiquement adossés à des actions « d'amélioration de la performance de l'entreprise » et « d'évolution de sa gouvernance ».

Si des alliances de circonstance avec certaines entités publiques voient le jour sur les questions tarifaires et de restructuration de l'entreprise (la WASRO et le BPO), la portée du dialogue reste elle limitée. Les appels des bailleurs à la réforme de la gouvernance se heurtent en effet à la défiance des pouvoirs publics, lesquels ne semblent pas prêts à leur dévoiler leur vision. Ainsi, si les autorités publiques approuvent publiquement les propositions émanant des « projets », l'application est en réalité partielle. Cette méfiance, caractéristique des rapports entre la NPNL et ses partenaires financiers, s'illustre par l'épisode de DongBang : craignant que JICA abandonne le financement d'une station d'eau potable prévue dans le schéma directeur, la NPNL négocie discrètement avec une entreprise vietnamienne la réalisation d'une station non programmée. Les négociations aboutissent à la mise en service en 2010 de la station de Dongbang.

⁵⁴ Ces principes sont : appropriation/ownership, coordination, harmonisation, alignement et gestion axée sur les résultats.

Ce climat de suspicion est entretenu par les revirements stratégiques opérés par certains bailleurs et, plus globalement, par la dissimulation de leurs objectifs respectifs (voir ci-dessous), sans compter que leurs stratégies et modalités d'appui à la NPNL ne sont pas totalement harmonisées.

> *La coopération internationale japonaise*

Le premier don du Japon dans le secteur de l'eau remonte à 1963 et concerne la construction d'une station de traitement à Vientiane, réhabilitée vingt ans plus tard. En 1992, JICA co-finance un nouveau programme de réhabilitation et d'expansion du système puis accorde, l'année suivante, une nouvelle subvention. JICA se présente aujourd'hui comme le bailleur dominant de la NPNL, assurant une qualité d'exécution des travaux et intervenant également sur des projets de réduction des pertes en eau. Toutefois, l'appropriation des méthodes et des savoir-faire japonais par les agents de la NPNL reste faible, et bien que des résultats soient observés à court terme, les effets à moyen terme sont mitigés et marqués par un retour à la hausse des pertes et à la dissolution des équipes formées. De fait, la stratégie de JICA consiste plus à imposer les normes japonaises et à diffuser ses technologies et son expertise qu'à œuvrer au renforcement des capacités de la NPNL à gérer son patrimoine.

> *La Banque asiatique de développement*

Approuvé en 1974, le premier projet de la BASD concerne la réhabilitation et l'expansion du système d'eau potable de Vientiane. En 1992, elle finance ainsi un programme d'urgence et décide l'année suivante d'intervenir dans les chefs-lieux des provinces du nord. À l'époque, l'objectif vise à améliorer les capacités de la *Nam Papa Lao* en qualité de maître d'ouvrage. En 2005, dans le cadre de son soutien à la politique de décentralisation, la BASD octroie un prêt pour des projets d'eau et d'assainissement dans des villes secondaires, mais ceci marquera la fin de son appui à la NPNL. Si, officiellement, la priorité accordée à l'objectif de réduction de la pauvreté explique ce redéploiement en province, une autre raison est l'implication de la BASD dans les projets de l'Asean, qui consistent à développer des corridors économiques sous-régionaux par l'intermédiaire d'un maillage d'infrastructures urbaines.

> *L'Agence française de développement*

Ces dernières années, les principales interventions de l'AFD ont porté sur la distribution d'eau potable à Vientiane, la gestion des ressources en eau et le renforcement des capacités. En 1998, au sortir du financement conjoint de JICA et de la BASD, la situation s'est améliorée mais de façon transitoire, puisque les capacités de production de la NPNL arrivent déjà à saturation. Le projet AEP intervient dans ce contexte. À l'origine, son pilotage doit échoir au ministère des Travaux publics avec une délégation à la NPNL, mais la réforme de décentralisation qui s'engage au même moment confère un rôle particulier à Vientiane.

En 2003, une mission conclut que la restructuration financière ne suffira pas si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration de la gestion : une assistance technique est mobilisée quelques années plus tard. Vers la fin du projet AEP émerge un nouvel objectif, à savoir réunir les conditions d'éligibilité de la NPNL à l'acquisition d'un prêt non-souverain. L'AFD n'ayant plus la possibilité de délivrer des subventions au Laos, son maintien dans le paysage des bailleurs passe alors inévitablement par l'octroi de prêts.

> *Le dispositif d'assistance technique : un positionnement délicat*

À l'issue de la première phase du projet AEP, les progrès accomplis par la NPNL en termes de gestion sont jugés trop faibles. Afin de renforcer ses capacités à piloter le projet et à se reformer, un dispositif d'accompagnement est proposé. Prenant forme en 2009, il consiste en une assistance technique permanente destinée à faire émerger, au sein de l'entreprise, une vision stratégique des actions en cours. La mission, dénommée Madevie (Maîtrise de la Gestion et Développement de l'accès à l'Eau de Vientiane), est confiée au Gret. En plus des financements de l'AFD, un soutien complémentaire est apporté par le Syndicat des Eaux d'Île-de-France (Sedif).

Officiellement, l'objectif assigné à l'assistance technique consiste à « accompagner de l'intérieur des changements de pratiques de gestion, avec la déclinaison suivante : insuffler une dynamique interne de rigueur (planification, rendu de comptes, etc.), passer d'un mode de gestion dans l'urgence à un fonctionnement « normal » d'entreprise, éclairer les prises de décisions en faisant circuler de l'information stratégique, formulant des recommandations et les mettant en débat, et encourager l'appropriation de nouveaux outils (informatisation de la comptabilité, facturation, etc.) ». Dans une perspective d'apprentissage par la pratique, les processus de mise en œuvre des activités sont présentés comme étant aussi importants que les résultats obtenus.

Au quotidien, les équipes du Gret appuient la NPNL dans ses relations avec les sous-traitants et les bailleurs de fonds, et exercent en parallèle une grande diversité de tâches : soutien de l'entreprise dans la poursuite de ses activités, comme par exemple l'aide à la gestion administrative, fourniture d'expertise sur des sujets spécifiques (réalisation d'un audit financier), accompagnement à l'amélioration de ses performances (travail sur les systèmes de gestion de l'information), favorisation du processus de changement (animation des réunions de coordination), contrôle des ressources provenant du bailleur et enfin appui à la définition des politiques en liaison avec les stratégies du bailleur (introduction d'un PPP dans une localité).

L'insertion de l'équipe dans l'entreprise se fait progressivement, en essayant de nouer des relations de confiance avec la direction et en multipliant les points de soutien à des niveaux d'encadrement inférieurs, tout en évitant d'être pris dans les clivages internes. Il s'agit de garder un regard critique pour pouvoir analyser les difficultés de l'entreprise dans le but d'élaborer des stratégies appropriées. L'équilibre est délicat et conduit à une certaine « schizophrénie » : l'assistance technique est tour à tour considérée comme étant du côté de la NPNL, lorsque les idées défendues par les bailleurs ne sont pas relayées au sein de l'entreprise, et de celui des bailleurs, les responsables de l'entreprise estimant que le mandat d'action du Gret a été confié par ces derniers.

Ce subtil positionnement d'entre-deux s'observe également sur les questions économiques pour lesquelles l'assistance technique promeut à la fois la clarification des règles et des procédures de gestion comptable et l'utilisation d'outils d'analyses afin d'objectiver les décisions en matière de tarifs et de financement, sans pour autant faire de l'autonomie financière de la NPNL une finalité en soi. Cette stratégie repose sur l'hypothèse que l'amélioration des flux d'information est indispensable au processus de renforcement en continu de la gestion du service d'eau, et en premier lieu de son efficacité, en suscitant, rétroactivement, des incitations à différents niveaux de responsabilités dans l'entreprise.

Le secteur privé : une alternative au financement du réseau, des règles à établir

Dans les années 2000, les firmes sont de plus en plus présentes au côté des administrations de Vientiane et sont dirigées par des entrepreneurs souvent bien introduits dans les réseaux familiaux des élites laotiennes. La plupart de ces entreprises, relativement récentes, se sont bâties en profitant du boom immobilier consécutif à la libéralisation des marchés fonciers et en intervenant sur des projets d'infrastructures urbaines soutenus par l'aide internationale. C'est le cas par exemple de l'entreprise *Lao World Group* (LWG). Ces dernières années, certaines de ces entreprises ont établi des relations commerciales avec des groupes originaires de la sous-région (Chine, Vietnam, Malaisie, etc.), eux-mêmes incités par leurs gouvernements respectifs à se développer au Laos avec l'aide de crédits abondants et bon marché (la Chine en particulier).

La montée en puissance de ces acteurs privés et de leur implication dans les projets immobiliers et de développement urbain, tout particulièrement à Vientiane, coïncide avec le besoin de la NPNL d'obtenir des capitaux et des technologies pour concrétiser ses projets d'investissement. Des collaborations d'un nouveau genre se dessinent dès le milieu des années 2000, au travers desquelles il ne s'agit plus uniquement pour les entreprises de répondre à une commande publique mais de participer au financement des infrastructures. C'est ainsi que LWG pré-finance et construit la station de Dongmakkhay entre 2005 et 2006. L'accord est passé dans une relative confidentialité et avec empressement : les négociations débutent en 2005, le contrat est signé la même année et la mise en service effectuée un an après. Aucune information n'est communiquée aux partenaires techniques et financiers.

Ce type de montage se multiplie depuis lors. En 2008, la NPNL signe un autre accord avec une entreprise vietnamienne pour investir à hauteur de 80 % dans une nouvelle station de traitement. Bien que dépassant la période étudiée, signalons également la signature de deux protocoles fin 2011 avec d'autres entreprises régionales pour assurer la vente d'eau en gros dans des zones de développement industriel situées en périphérie de Vientiane. Au début de l'année 2012, enfin, la négociation entre le ministère des Travaux publics et des Transports et la banque China Exim a abouti à l'octroi de deux prêts pour augmenter les capacités de production de l'usine de Dongmakkhay et réaliser une usine supplémentaire et les réseaux de distribution. À chaque fois, la logique est la suivante : un apport de technologies financées sur fonds privés dont les remboursements procèdent d'arrangements *ad hoc* faisant intervenir des intérêts fonciers et immobiliers.

Cette approche « privée » du développement du service d'eau potable de Vientiane diffère de celle des bailleurs dits traditionnels. Alors que les bailleurs occidentaux mettent l'accent sur la planification, l'amélioration de la gestion et les équilibres financiers, les acteurs privés qui collaborent avec la NPNL se concentrent sur la promotion de technologies et la réalisation d'infrastructures dans une vision à court terme. Le temps des études et des travaux est nettement plus court que celui des projets financés par les autres bailleurs de fonds. La rapidité de réalisation, combinée à l'absence de conditionnalités en termes de gouvernance, répond aux besoins de la NPNL et aux agendas politiques locaux.

Ces nouveaux acteurs privés sont donc à prendre en compte pour le développement futur du service d'eau de Vientiane. Ils représentent non seulement des opportunités non négligeables de financement, mais apportent également des technologies et des savoir-faire en gestion patrimoniale. Leur action soulève cependant nombre de questions : quelles règles mettre en place pour encadrer leurs actions ? Quelles relations contractuelles établir avec la NPNL ? Ces questions

commencent à intéresser les pouvoirs publics : une circulaire du ministère des Finances parue en 2012 précise que les entreprises ayant engagé des avances de fonds dans des travaux publics seront désormais rémunérées à l'aide de bons du trésor valables pour deux à trois ans. Celles qui refusent et demandent à être payées comptant recevront seulement 70 à 80 % de la facture d'origine.

Les ayants droits du service : une voix absente, des intérêts hétérogènes

À Vientiane, et globalement dans l'ensemble du pays, il est frappant de constater la faiblesse de la mobilisation sociale sur les enjeux liés à l'eau potable, notamment en ce qui concerne les questions d'accès aux services et d'accessibilité économique. Exclues des dispositifs décisionnels, les usagers ou les ayants droits non desservis par le service de Vientiane ne jouent aucun rôle significatif dans l'espace public. Leurs attentes et leurs griefs, de même que les représentations qu'ils se font du service, intéressent peu les dirigeants de l'entreprise et ses tutelles. L'enquête de satisfaction menée par la NPNL en 2012, préalablement à l'élaboration d'une stratégie de communication, émane plus de propositions extérieures, en l'occurrence de l'assistance technique, que d'une démarche volontariste interne.

L'absence de médiatisation des problématiques liées à l'eau potable, ainsi que la faiblesse de la société civile laotienne, expliquent en partie pourquoi les intérêts des usagers sont peu exprimés, et encore moins entendus. Les médias locaux, fortement surveillés par les organes du Parti, restent discrets sur les décisions prises dans le domaine de l'eau potable (à l'exception notable de la révision des tarifs de 2009). Absents de toute consultation, les habitants de Vientiane sont peu informés des évolutions en cours sur le réseau. Par ailleurs, alors que les usagers sont écartés de la réflexion sur les politiques à mener, le relai n'est pas plus assuré par les organisations nationales et internationales de la société civile qui, par peur des représailles ou par crainte de voir retirée leur autorisation à intervenir dans le pays, s'interdisent toute critique ou prises de position contre les stratégies nationales.

La considération des ménages défavorisés n'est pas une priorité tangible des politiques de l'eau en général, et en particulier pour la NPNL. De nombreux décideurs considèrent en effet que le Laos étant un pays pauvre, et qu'en conséquence la très grande majorité de la population l'est aussi, il n'y aurait pas lieu de mettre en œuvre des approches spécifiques à destination de ces groupes sociaux. L'extension des services d'eau profiterait *in fine* à tous, y compris aux familles les plus démunies. Cette manière de penser la problématique « sociale » conduit finalement à sa dissolution dans la problématique « technico-industrielle », autrement dit celle du développement du patrimoine technique de la NPNL.

Pourtant, des distinctions de « classes » commencent à apparaître dans les zones urbaines, particulièrement à Vientiane, et leurs intérêts ne sont pas forcément homogènes. Ainsi, les familles qui se sont exprimées dans la presse en 2009 pour s'opposer à la révision des tarifs de l'eau, et qui ont obtenu des soutiens politiques à l'Assemblée nationale, sont représentatives d'une classe moyenne citadine relativement aisée bénéficiant d'un service de qualité pour un tarif très modeste. Ces usagers sont évidemment très sensibles à la question tarifaire et refusent de payer plus cher le service tant que sa qualité ne s'améliore pas. À l'inverse, les habitants des

zones encore non raccordées au réseau d'eau concentrent leurs attentes sur l'accès physique au service, et la question du prix de l'eau n'est pas perçue comme prioritaire quand bien même elle apparaît fondamentale pour apporter à la NPNL les moyens financiers nécessaires à la réalisation des investissements.

De même, on observe ces dernières années que les utilisateurs industriels du service d'eau se constituent en groupes de pression pour inciter au développement prioritaire du réseau et des capacités de production d'eau de la NPNL dans les zones dites « de développement économique ». L'une des conséquences de ce lobbying est de précipiter les décisions d'investissement et de dicter la politique d'extension du réseau. Un bilan des investissements réalisés et prévus sur la période 2004-2017 révèle ainsi la volonté des dirigeants de la NPNL de se doter de stations de production à tout prix. Si cette focalisation sur la production, au détriment du réseau, est un biais classique des sociétés d'eau⁵⁵, elle reflète aussi à Vientiane les pressions exercées par les usagers industriels.

Un équilibre défavorable à l'autonomie financière de la NPNL

De cette brève analyse des positionnements de quelques acteurs influents sur la NPNL, on voit ainsi affleurer plusieurs représentations des problèmes économiques du service d'eau de Vientiane, chacune renvoyant, pour la période étudiée, à des référentiels relativement répandus dans le secteur de l'eau (référentiel marchand, référentiel technico-industriel, etc.). Notons que ces représentations ne s'opposent pas frontalement mais présentent certaines zones de recouvrement telles que les principes, aujourd'hui incontestés, du paiement de l'eau par les usagers, de la préférence pour l'individualisation des modes de desserte (diffusion exclusive des branchements domiciliaire) ou encore de la gestion efficace du patrimoine infrastructurel de l'entreprise. De plus, ces représentations ne sont pas immuables mais traduisent des rapports de pouvoir et d'autorité centrés sur des enjeux spécifiques et dans une période donnée.

Pour les principaux bailleurs de fonds, de même que pour le BPO et l'agence de régulation, le service d'eau de Vientiane doit être performant et la NPNL viable financièrement. La priorité de l'entreprise doit dès lors porter sur l'équilibre de ses dépenses et de ses revenus, en s'efforçant de réduire les premières et d'accroître les seconds. Conformément au référentiel du *New Public Management*, ou au nom d'une science des organisations, elle doit donc réorganiser sa gestion patrimoniale et financière en s'inspirant des pratiques et des normes des entreprises privées. Cette recherche d'efficacité implique notamment l'utilisation de nouveaux outils de suivi, comme par exemple les indicateurs, l'application de nouvelles règles de gestion comptable fondées sur le rendement du capital ou encore de nouvelles pratiques managériales telles que le contrôle de gestion. Dans cette perspective, la réforme tarifaire est perçue comme un levier indispensable de recouvrement des coûts et, *in fine*, d'autofinancement.

En contraste avec cette vision, les autorités de Vientiane, les usagers (vus ici comme une catégorie générale) et le DHUP considèrent que la NPNL doit privilégier l'extension du réseau et l'accroissement des capacités de production. Répondre aux « demandes en eau de la ville » afin d'éviter de troubler l'ordre social est, du point de vue de ces acteurs, l'objectif premier qu'elle doit poursuivre. Dans une logique finalement plus technico-industrielle que financière, ils somment les dirigeants de la NPNL de trouver les moyens financiers requis pour réaliser au plus

⁵⁵ Il semble que les dirigeants de la NPNL commencent à prendre conscience de la sous considération pour le réseau. Il faut dire que la multiplication des stations de production et les chutes de pressions dans les conduites de certains quartiers remettent en question son fonctionnement.

vite les infrastructures, quitte à solliciter des financements tous azimuts auprès du secteur privé et abandonner les planifications établies quelques années plus tôt à la demande des bailleurs. La question tarifaire est dissociée de ces préoccupations industrielles, et les réformes managériales reléguées au second plan.

En 2010, la NPNL ne jouit d'aucune autonomie financière, et les velléités réformatrices des bailleurs de fonds et de certaines institutions publiques pour une *corporatisation* accrue du service n'ont pas encore abouti. Il semble donc que les rapports de force qui se jouent depuis quelques années autour du service d'eau potable de Vientiane ont instauré un compromis qui subordonne l'objectif d'équilibre financier et de solvabilité de la NPNL aux nécessités de la production. Le recouvrement des coûts financiers du service, selon la terminologie présentée précédemment, ne fait manifestement pas partie des priorités politiques (du moins actuellement).

On peut tenter de représenter quelques-unes de ces pressions ou influences externes et repérer les acteurs se trouvant en arrière-plan (du point de vue du financement de long terme). Le schéma ci-dessous en est un exemple et montre notamment la manière dont les dirigeants de la NPNL perçoivent certaines interventions extérieures d'un point de vue économique. Cette représentation stylisée permet également de remarquer que, là où certains verront une contrainte à l'équilibre financier de la NPNL (un centre de coûts), d'autres y verront une opportunité (un centre de profits).

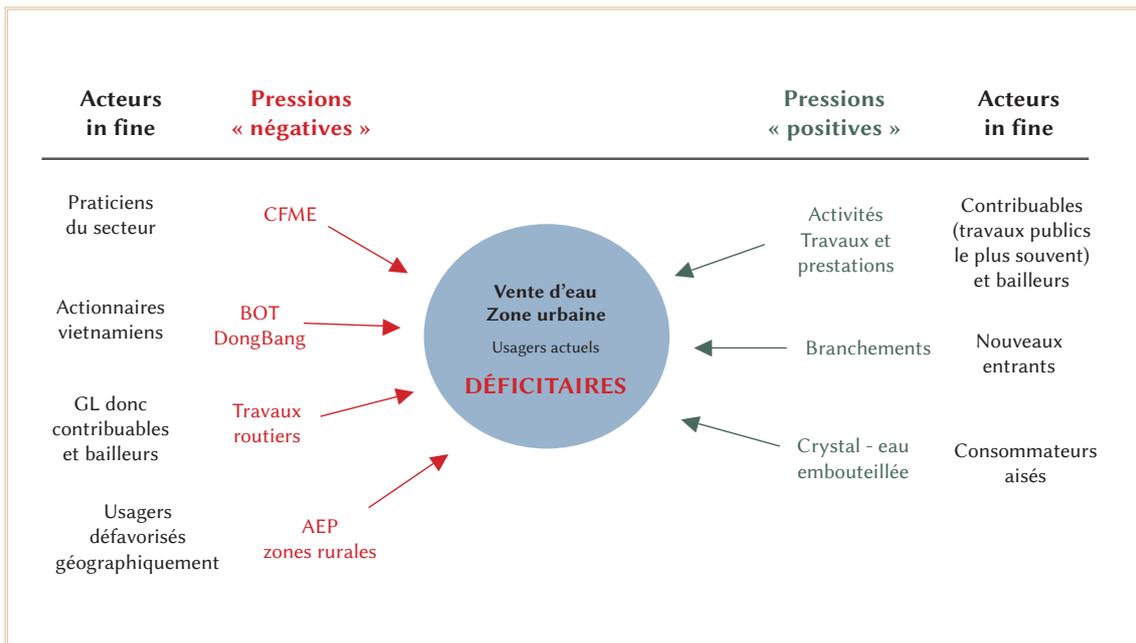


Figure n° 28

*Diagramme des « pressions externes » sur l'équilibre financier
Le point de vue de la NPNL*

Le poids et la dynamique des institutions

Dans le chapitre précédent, nous avons essayé de montrer de quelle manière les intérêts de certains acteurs (aussi bien publics que non étatiques), et les représentations du service d'eau qui y sont liées, pouvaient façonner les processus de décision de la NPNL sur les questions de financement du service d'eau. Ce faisant, nous avons commencé à mettre en lumière des modes de pilotage du service fortement interactifs, associés à une pluralité d'acteurs (l'État, les bailleurs de fonds, les entreprises privées, les usagers, etc.), dans des processus enchevêtrés de négociations et d'influence.

Loin d'être exhaustive, cette revue a cependant permis d'illustrer l'impact des rapports de pouvoirs dans la formation des coûts du service d'eau de Vientiane et dans le choix de leur prise en charge par telle ou telle partie. Nous proposons à présent d'enrichir cette ébauche d'analyse micro-économique, centrée sur les acteurs et leurs interactions, par un rapide examen des facteurs institutionnels. Là encore, nous ne prétendons pas faire le tour de la question. Il s'agit d'une simple tentative visant à examiner la problématique économique de la NPNL à travers un autre prisme.

Notre postulat « institutionnaliste » suppose que les coûts du service d'eau de Vientiane sont induits, directement ou indirectement, par son mode de gouvernance et donc par les institutions qui les sous-tendent, y compris celles qui sont moins facilement discernables et parfois qualifiées d'informelles. Dans cette optique, nous reconnaissons la prépondérance de l'architecture institutionnelle, et ses déclinaisons à différentes échelles d'action, comme véhiculant autant de contraintes, mais aussi d'opportunités et d'incitations, dans les choix économiques de l'entreprise qui fournit le service d'eau à Vientiane.

Bien qu'elles affectent, à des degrés divers, les équilibres économiques de la NPNL, l'identification des institutions « inductrices de coûts » n'a rien d'évident. Les coûts du service peuvent en effet être imputés à un large spectre de comportements individuels, de rationalités, de pratiques collectives, de règles plus ou moins tacites, de normes plus ou moins partagées, etc. Dans le monde immense des normes, quelles sont celles qui nuisent le plus à la qualité du service ? Quelles sont les règles particulières qui pèsent sur l'économie de la NPNL ? Quelles sont leurs propriétés ?

Pour esquisser quelques réponses à ces questions complexes, nous avons organisé la discussion en deux parties. Dans un premier temps, nous identifierons quelques-unes des institutions caractéristiques de l'environnement de la NPNL (perspective macro-économique), et dans un second temps nous analyserons un petit échantillon des normes pratiques qui régulent le fonctionnement interne de l'entreprise (perspective micro-économique).

L'environnement de la NPPL conditionne sa politique économique

L'environnement dans lequel évolue la NPPL peut être décrit de multiples façons et à des échelles variables. Le premier chapitre de cet ouvrage s'est ouvert sur la présentation de quelques éléments contextuels du secteur de l'eau, de l'urbanisation de Vientiane, de l'économie nationale, etc. Dans la partie suivante, nous revenons sur certaines caractéristiques de cet environnement en nous arrêtant sur celles qui nous paraissent les plus déterminantes pour l'économie du service d'eau de Vientiane, à savoir la culture politique locale, les formes du capitalisme laotien et la bureaucratie de l'aide au développement.

La culture politique locale

Nous avons déjà évoqué plusieurs traits distinctifs de la culture politique locale : autoritarisme, confusion des pouvoirs, culte des héros de la révolution, importance des réseaux patrons-clients, faible médiatisation de l'action publique, etc. Le Parti-État est au cœur du système politique et domine l'ensemble des grandes institutions. Dans ce mode de gouvernement, c'est moins la soumission de tous aux lois qui est recherchée que la conformité de chacun à la place qu'il occupe dans les réseaux de dépendance. Le clientélisme appliqué à la société laotienne, c'est-à-dire l'existence de liens personnels de dépendance fondés sur des échanges de « services » et de formes particulières de redistribution entre patrons et clients, a été décrit par de nombreux chercheurs (Bouté, 2012). Or, ces propriétés du pouvoir politique au Laos déteignent sur les pratiques de l'administration et sur la gouvernance du service d'eau de Vientiane, et y compris son économie.

Par exemple, l'interventionnisme des dirigeants politiques sur le fonctionnement de la NPPL impacte le niveau et la structure des coûts. Le renvoi jusqu'au plus haut niveau des prises de décision en matière tarifaire retarde les augmentations attendues des recettes propres au service, et reporte dans le temps des investissements ou des opérations de maintenance pourtant indispensables au renforcement ou au maintien de l'intégrité des infrastructures. À l'inverse, d'autres interventions politiques conduisent à décider dans l'urgence des travaux, en lien avec les agendas politiques, perturbant alors la planification technique et ponctionnant les réserves financières de la NPPL. Ce fut notamment le cas en 2009 lors des 25^e Jeux d'Asie du Sud-Est organisés à Vientiane. De plus, ces ingérences politiques peuvent jouer sur les passations de marchés afin de favoriser des entreprises « amies » ou « protégées » par le Parti, et ce au détriment d'une offre plus adaptée aux besoins de la NPPL.

Le Parti agit également sur les politiques de gestion des ressources humaines de la NPPL, comme le veut l'usage pour toute entreprise publique, et intervient sur le processus de recrutement ainsi que sur les trajectoires professionnelles des fonctionnaires, depuis l'employé de base jusqu'aux cadres et dirigeants. Or, les considérations clientélistes présidant à la gestion des ressources humaines peuvent aller à l'encontre des principes de compétences et de qualification. Ceci favorise un usage peu raisonné des capacités, de même qu'une sous-optimisation de la qualité des services délivrés. Dans un contexte de rareté des ressources humaines qualifiées,

ces logiques d'affectation du personnel expliquent certaines incohérences de la politique des ressources humaines au sein de la NPNL, comme par exemple le placement d'individus sans qualifications techniques à des fonctions qui en requièrent, ou encore la relégation d'agents qualifiés, mais non parrainés politiquement, à des tâches subalternes.

D'autre part, le contrôle des activités de la NPNL par ses tutelles repose sur un important arsenal d'audits internes et d'inspections, hérité des dispositifs de contrôle social mis en place par le régime au lendemain de la révolution. Tout semble tourner autour d'une masse de dossiers et de rapports, ce qui n'empêche pas des défaillances majeures de se manifester dans les systèmes de suivi-évaluation, aussi bien au sein de l'entreprise (*cf. infra.*) qu'à l'extérieur, aux plus hauts niveaux de l'appareil administratif. Les contrôles semblent d'ailleurs le plus souvent échouer à identifier les véritables problèmes. Les missions de supervision sont expéditives et sans contrôle de la qualité du service. Il faut dire que critiquer ouvertement les agents administratifs et le dysfonctionnement des services publics est très mal perçu. La mise à jour des problèmes n'est pas une pratique courante au Laos, et c'est plutôt le camouflage qui prévaut. Les difficultés de tout ordres rencontrées par la NPNL, de même que les dysfonctionnements de son organisation, ne sont ainsi jamais dévoilés.

Notons également une forte propension à dissimuler la réalité sur la scène publique : les prises de parole publiques sont auto-surveillées lorsqu'elles se déroulent en situation de contrôle professionnel. La culture du secret en matière de prise de décision constitue un élément clé de la culture politique et administrative laotienne, et nombre d'arrangements sont établis verbalement entre les dirigeants, les documents écrits étant incompatibles avec le fait de garder sous silence les questions sensibles. Cette façon de camoufler certaines décisions se retrouve également dans la gestion des comptes du service d'eau de Vientiane, comme par exemple pour l'affichage du prêt à rembourser à LWG, classé en tant que dettes fournisseurs plutôt que comme prêt à moyen et long terme. Cette attitude contraste fortement avec les principes de transparence et de redevabilité promus par les bailleurs de fonds.

Pour finir ce rapide balayage, remarquons que certains des traits de la culture politique laotienne présentés ci-dessus s'observent également, sous des formes assez semblables, dans d'autres pays de la sous-région. Néanmoins, ceci a parfois contribué à des résultats positifs en termes de qualité de service, comme par exemple à Shanghai (Lorrain, 2011) ou à Phnom Penh⁵⁶ (Blanc, 2007). Il n'est donc pas exclu que des régimes autoritaires et peu démocratiques soient capables d'impulser des processus de développement des services d'eau. Les caractéristiques de la culture politique laotienne décrites précédemment ne conduisent donc pas systématiquement à produire un service d'eau inefficace ou de mauvaise qualité. Surtout, elles ne suffisent pas à rendre compte à elles seules de l'équilibre économique de la NPNL.

⁵⁶ L'histoire du redressement de la régie des Eaux de Phnom Penh (PPWSA) montre comment son directeur charismatique a su jouer sur différents registres de la culture politique cambodgienne (paternalisme, centralisme des décisions, reversement de rente à certaines élites politiques, etc.) tout en introduisant de nouvelles méthodes de management et de communication, ainsi qu'en appliquant certains des principes de redevabilité exigés par les bailleurs de fonds.

Le capitalisme laotien et les implications en termes d'urbanisation

Les formes du capitalisme d'État qui se sont développées dans le sud-est asiatique au cours des dernières décennies et les dynamiques de coopérations sous régionales qui les ont accompagnées ont fait l'objet de nombreux écrits spécialisés⁵⁷. Les formules pour les désigner foisonnent : « capitalisme des copains », « capitalisme bureaucratique », « capitalisme politique », etc. Sans s'aventurer dans une analyse détaillée du capitalisme laotien, rappelons simplement l'importance des réseaux familiaux peu visibles (jeux d'alliances entre les élites politiques, administratives, militaires et économiques), la domination exercée par ces familles sur les ressources nationales ainsi que les liaisons établies entre ces cartels domestiques et les investisseurs issus des pays voisins (Bafoil, 2013). Une myriade de corporatismes locaux forme des alliances entre les dirigeants politiques et les entrepreneurs du secteur privé.

Outre ces phénomènes de domination politique par les élites du Parti et de prébende *via* leurs réseaux familiaux, la faiblesse des ressources domestiques éclaire également les stratégies nationales déployées à l'égard des investisseurs étrangers. Le Laos dispose en effet d'une très faible autonomie par rapport à l'économie régionale. Compte tenu de la compétition qui se joue entre les pays de la sous-région, les pouvoirs publics peuvent difficilement jouer sur le levier des qualifications ou de l'innovation. Pour attirer les investisseurs étrangers, perçus comme les « véritables » financeurs du développement, il ne leur reste donc plus, à leurs yeux, qu'à exploiter quelques rentes (secteurs de l'hydro-électricité, des mines, et des forêts) et conduire des politiques avantageuses en matière de fiscalisation, de droit salarial, de commerce, etc. Le caractère extraverti du régime politico-économique laotien, marqué par l'importance des exportations dans les recettes budgétaires de l'État, tend à accroître un peu plus sa dépendance aux acteurs économiques des pays industriels de la région.

À Vientiane, ces phénomènes se traduisent par des alliances entre les pouvoirs locaux et les entreprises privées régionales (chinoises, vietnamiennes, etc.) autour des questions foncières et immobilières. Depuis le début des années 2000, le prix des terres à Vientiane connaît en effet une importante hausse, et le foncier est devenu le principal moteur de l'extension de la ville. Les terres agricoles, encore abondantes en périphérie et dans certaines enclaves de la ville, sont aujourd'hui utilisées par les pouvoirs publics⁵⁸ non seulement pour s'enrichir et entretenir leur statut, mais aussi comme moyen de financer des investissements publics confiés à des groupes privés. Ce mode de financement permet aux élites de poursuivre la stratégie de croissance de la ville, en espérant éviter les explosions sociales qui remettraient en cause le monopole de pouvoir du Parti. Les modalités de l'urbanisation de Vientiane, et en particulier les phénomènes d'extension non planifiée de la nappe urbaine, sont à mettre en rapport avec ces observations. Or, la faible densité de l'habitat est défavorable à la NPNL dans la mesure où elle conduit à rallonger le linéaire du réseau, générateur de surcoûts d'investissement et de fonctionnement. À l'échelle de la ville, les discontinuités territoriales génèrent des effets négatifs sur l'ossature du réseau. Le mitage peut constituer une source importante de surcoûts. S'il n'y a pas à Vientiane d'exemples significatifs permettant d'illustrer ce phénomène, on peut néanmoins citer, au niveau du quartier, l'existence de surcoûts liés aux constructions qui grignotent peu à peu les espaces publics réservés aux réseaux (les servitudes).

57 Sur ce sujet, se reporter au dossier spécial « Économie politique de l'Asie », *Revue de la Régulation : Capitalismes, institutions, pouvoirs*, n°13.

58 Précisons que la captation de la rente foncière est facilitée par la primauté de la puissance publique sur la propriété privée.

De plus, l'influence des élites politiques et la faiblesse de la gouvernance territoriale engendrent des surcoûts liés à une défaillance des mécanismes de planification. Pour en témoigner, notons que, ces dernières années, les stations de production d'eau potable se sont multipliées dans la capitale pour répondre dans l'urgence à des intérêts catégoriels (les industries présentes dans les nouvelles zones aménagées), ou encore dans le but de saisir des opportunités de financement (cas du contrat signé avec l'entreprise Vietnamiennne). Or, il apparaît aujourd'hui clairement que ni leur nombre, ni la structure du réseau, ne sont optimisés. On voit ainsi poindre une potentielle fragmentation territoriale du service, caractérisée par un centre-ville correctement desservi, de grandes zones bénéficiant d'un service de médiocre qualité obligeant les usagers à réaliser des investissements individuels complémentaires (forages et réservoirs privés), et des zones industrielles aux besoins exigeants mais dont le financement pourrait être garanti par des investisseurs étrangers.

Plus généralement, la présence de nombreux acteurs peut rallonger et complexifier les négociations et les transactions. Toutefois, dans le cas de Vientiane, bien que le nombre d'institutions locales soit plus important qu'ailleurs, le mode de gouvernance fortement structuré permet de limiter les temps de négociation⁵⁹. Ainsi, celles liées au foncier ne semblent pas à ce jour poser de problèmes majeurs à la NPNL. Le régime autoritaire et centralisé laotien serait un facteur explicatif. Citant l'exemple de Shanghai, Lorrain parle même de l'« huilage politique du parti unique » qui permettrait de rendre la métropole relativement plus gouvernable que d'autres.

Les projets et les effets pervers de l'aide

L'aide au développement tient depuis longtemps un rôle majeur dans l'action publique au Laos, notamment dans le secteur de l'eau où interviennent de nombreux bailleurs de fonds et opérateurs de développement autour d'opérations extrêmement diverses, d'ampleur très variable et financées selon de multiples modalités (dons directs, dons rétrocedés, prêts souverains, etc.). Les « projets » d'eau potable à Vientiane apportent des ressources matérielles aujourd'hui indispensables à la NPNL et fournissent des incitations à améliorer la qualité du service, notamment par l'introduction de certaines innovations. Mais la dépendance à l'aide, devenue structurelle, peut également générer des effets pervers ou engendrer des comportements contre-productifs. Nous avons en effet vu que les « projets » répondent davantage aux exigences et aux idées des bailleurs de fonds qu'aux attentes ou aux priorités de la NPNL, et que leurs modes d'intervention relativement standardisés favorisent des pratiques opportunistes au sein des institutions tout en contribuant à la création « d'espaces de soupçon ».

Une autre conséquence de l'omniprésence des « projets » dans le quotidien de la NPNL est de contribuer à une fragmentation organisationnelle. Par exemple, face aux lenteurs de mise en œuvre et aux problèmes récurrents de décaissement ou de blocage administratif, certains bailleurs ont encouragé au fil des années la création d'Unités de gestion de projet indépendantes, bénéficiant d'une certaine autonomie dans la conduite des actions et exerçant un contrôle sur les fonds alloués selon les procédures définies par les bailleurs. Or, ces équipes et ces procédures, constituées de manière *ad hoc* dans un climat de méfiance envers les institutions en place, et en

⁵⁹ On peut lire dans la presse locale en 2013 : « La mairie de Vientiane envisage le rachat de certains terrains stratégiques avant qu'ils ne soient intégrés dans des projets de développement urbain. Une fois que des investisseurs expriment leur intérêt pour une parcelle, les négociations sont difficiles avec les anciens propriétaires, qui exigent des compensations financières élevées. Le maire adjoint demande aux villageois concernés par des procédures de relogement de faire davantage d'efforts pour contribuer au développement national. »

réponse à des besoins de projets, s'installent dans la durée, parfois en doublon avec les autres services et les règlements internes de l'entreprise. Outre l'inefficacité opérationnelle qu'elles provoquent (accroissement des coûts de transaction), ces situations sont également susceptibles de cloisonner la réflexion dans la NPNL.

On peut également avancer que la faible quantité et qualité des ressources humaines disponibles dans le secteur de l'eau résulte d'une fuite des compétences vers les organisations internationales ou vers les grands projets qui « payent mieux » que les administrations. Les meilleurs cadres de la fonction publique sont souvent recrutés par les agences de développement, et cette pénurie de personnel qualifié, conjuguée à l'attrait des « zones aidées », induit un fonctionnement fragmenté du service d'eau, tant dans l'exploitation au quotidien que dans la planification stratégique. L'exemple typique concerne le département Études-Ingénierie de la NPNL, dans lequel puisent de façon plus ou moins formelle les bureaux d'études afin de constituer des équipes pour répondre aux appels d'offres liés aux programmes de développement.

Enfin, la multiplicité des partenaires techniques et financiers évoluant autour de la NPNL aboutit parfois à des choix techniques sous-optimisés. Ainsi, les projets ont conduit au fil du temps à la constitution d'un patrimoine très diversifié : les pièces et les matériaux suivent des normes françaises, japonaises, thaïlandaises, chinoises, etc., mais finalement peu laotiennes. De même, les expertises internationales ont contribué à certains choix qui génèrent des surcoûts. Par exemple, la NPNL ne réalise pas de branchement sous chaussée et préfère plutôt doubler le linéaire de son réseau en posant une canalisation de chaque côté des voiries. De plus, le recours aux châteaux d'eau ne s'est pas affirmé à Vientiane, où les réseaux sont mis en pression par pompage continu : si les coûts d'investissement ont été limités, les coûts d'électricité eux augmentent tandis que la fluctuation des pressions se répercute sur la qualité du service.

Devant la dispersion des projets et les divers phénomènes de fragmentation que cela provoque (fragmentation organisationnelle, technique, stratégique, etc.), les exercices de planification sont censés rétablir une cohérence d'ensemble en inscrivant les interventions des bailleurs dans une même vision stratégique du développement du service d'eau potable. La réalisation en 2004 du schéma directeur de la NPNL, et son actualisation en 2013, procèdent de cette tentative. S'il faut se réjouir de cette volonté planificatrice, on peut toutefois s'interroger sur l'impact des démarches appliquées. En effet, même si le programme co-financé par l'AFD et JICA a été mené conformément aux attentes, avec une certaine efficacité concernant les constructions d'ouvrages, force est de constater que seule la première phase du schéma directeur a été menée jusqu'au bout. La deuxième phase, prévoyant la mise en place d'une importante station de production, n'a pas été réalisée, et la réalisation de la troisième phase est des plus hypothétiques. L'analyse des écarts entre les prescriptions contenues dans les documents de planification et les réalisations concrètes laisse pourtant apparaître une bonne maîtrise technique des projets (voir annexe n°6), mais au prix d'une substitution à la maîtrise d'ouvrage par des consultants internationaux. Ainsi, si les travaux sont de qualité et réalisés à des prix inférieurs aux estimations, des retards de mise en œuvre sont constatés, imputables à la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et aux problèmes de coordination entre les acteurs laotiens et internationaux.

Phase	Prévu au schéma directeur	Réalisé selon le schéma directeur	Réalisé hors du schéma directeur
Phase 1 (2004-2007)	Production : 17,3 M€ Distribution : 5,8 M€	Production : 19,4 M€ Distribution : 5,5 M€	-
Phase 2 (2008-2012)	Production : 21,5 M€ Distribution : 13,8 M€	0	Production : 8 M€ Distribution : ? M€
Phase 3 (2013-2017)	Production : 0 M€ Distribution : 7,8 M€	0	Production : ~90 M€ Distribution : ~10 ? M€
TOTAL	Production : 38,8 M€ Distribution : 27,4 M€	Production : 19,4 M€ Distribution : 5,5 M€	Production : ~100 M€ Distribution : ~10 ? M€

Tableau n° 12

Investissements réalisés conformément au et hors du schéma directeur de 2004

La NPNL, un acteur lesté⁶⁰

Comme nous venons de l'illustrer, les finalités et les décisions stratégiques de la NPNL sont régies, à des degrés divers, par les institutions qui l'enveloppent. Ses marges d'action sont loin d'être infinies, et ses comportements économiques dépendent fortement des opportunités et des contraintes que véhicule l'architecture institutionnelle dans laquelle elle est insérée. Toutefois, l'analyse des institutions et de leurs effets sur l'économie du service d'eau ne saurait être réduite à l'environnement extérieur à la NPNL. Dans la mesure où cette entreprise est elle-même peuplée d'institutions, nous devons également nous intéresser à ce qui s'y passe en son sein, et tenter cette fois-ci de décrire comment les institutions « du dedans » influent sur les choix économiques qui la concernent.

La NPNL est dotée de sa propre micro-culture, produite au fil des années. Comme toute entreprise d'eau potable, elle constitue non seulement une structure de pouvoir et d'incitations, matérialisée par un grande variété de dispositifs (organigramme, système de rémunération et de promotion, mode de contrôle, etc.) mais également par un ensemble de pratiques, de savoir-faire et de routines professionnelles mises en œuvre pour délivrer les services aux usagers et surmonter les problèmes de coordination entre les individus. Issues des interactions quotidiennes de travail sur de longues périodes, les normes qui encadrent les comportements des agents sont par conséquent difficiles à remettre en question. De même, les outils et procédures de gestion qui structurent ces pratiques sont difficiles à faire évoluer.

⁶⁰ Nous reprenons ici la formule employée par Dominique Lorrain pour qualifier l'action d'une co-entreprise dans le secteur de l'eau formée entre la municipalité de Chongqing en Chine et le groupe Suez-Environnement, et pour montrer en quoi la liberté de cette firme est contrainte autant par la matérialité du réseau que par les règles qu'ils l'entourent (Lorrain, 2014).

Les formes du management et ses pesanteurs

Le management exercé à l'intérieur de la NPNL se caractérise par des pratiques routinières, faiblement formalisées, issues de la répétition d'expériences et de savoir-faire acquis « sur le tas ». La codification des tâches du personnel et des procédures de travail y est en effet limitée, ce qui rend la transmission malaisée et la transformation difficiles. Des fiches de poste, des règlements internes et des notes visant à décrire les modes opératoires existent pourtant au sein de certaines unités (comme par exemple le Manuel de gestion comptable et financière). Leur archivage et leur classement sont irréprochables mais, trop génériques, ces outils sont rarement mis à jour et restent faiblement partagés. D'autre part, les procédures, lorsqu'elles existent, ne sont pas mises en cohérence, ce qui peut expliquer les chevauchements observés et la difficulté à obtenir des données fiables.

Les défaillances du leadership au sein de la NPNL sont également à relever. On peut notamment les illustrer par l'absence assez générale de délégation de la part des responsables de la direction ou d'un quelconque autre service. Or, les vacances de direction⁶¹ conduisent à ralentir le processus de décision, ce qui peut entraîner des difficultés opérationnelles (par exemple, impossibilité d'engager des dépenses pour réparer un ouvrage, etc.). On peut aussi entrevoir ces défaillances dans la manière dont les réunions de la direction sont appréhendées : alors qu'elles se déroulent régulièrement, celles-ci sont considérées comme des lieux de transmission descendante des directives et ne visent pas à susciter des échanges autour des problèmes rencontrés par les équipes ou à débattre de ce qu'il conviendrait de mettre en œuvre comme politique d'entreprise ou plans d'action. À un autre niveau, les réunions entre les équipes des différentes unités sont provoquées par les « projets », jamais directement par les cadres de l'entreprise, uniquement pour répondre à une demande particulière dans une perspective de management et de renforcement de la coordination interne.

Il faut également insister sur la gestion chaotique et parfois incohérente des ressources humaines, à mettre en relation avec l'absence de politique de gestion de celles-ci et l'interventionnisme politique évoqué auparavant. Certains départements possédant un personnel abondant coexistent avec des services où un ou deux agents sont en permanence débordés par le travail. Par ailleurs, l'improvisation, l'arbitraire et la gestion au jour le jour dominant nettement. L'absentéisme, et plus globalement la non-observation des règles et des procédures officielles par le personnel de l'entreprise, sont très rarement sanctionnés. Ces comportements sont sans doute à rapprocher de l'individualisme prégnant au sein de la société : personne n'est censé se mêler du travail des autres, et il n'est pas rare qu'un responsable de département s'interdise de s'impliquer dans ce que font ses équipes. Si chacun doit servir au mieux les intérêts de celui dont il dépend, et pouvoir en même temps compter sur la loyauté de ceux qui dépendent de lui, les relations d'interdépendance à l'intérieur de l'entreprise ne coïncident pas forcément avec les rapports hiérarchiques que donne à voir l'organigramme.

Plus globalement, on observe une domination de la logique d'ingénieur, consacrée en 2004 par l'établissement d'un nouveau schéma directeur avec le soutien des bailleurs de fonds. Ceci conduit les responsables de l'entreprise à se focaliser sur les travaux et les objets techniques du réseau au détriment des dimensions managériales et socio-économiques du service. Ce tropisme à l'endroit des enjeux techniques n'est pas propre à la NPNL. Le modèle de la « citadelle technique », documenté par plusieurs chercheurs, est en effet très répandu dans le secteur de l'eau

61 Les absences de la direction sont fréquentes du fait des nombreux déplacements dans la sous-région.

potable (Tsanga-Tabi, 2003). Il est cependant particulièrement fort au sein de la NPNL. Alors que le contrôle de gestion a été officiellement introduit en 2003 *via* la création de la *Corporation Planning unit*, le responsable de cette unité a bien du mal à valoriser les statistiques et projections qui en émanent⁶².

L'organisation interne de la NPNL

Globalement, l'organigramme de la NPNL n'est pas complètement cohérent. Les relations entre les services et les départements souffrent d'un manque de coordination interne qui conduit certaines équipes à dupliquer des systèmes d'information (par exemple les bases de données redondantes sur les branchements, sur les impayés, sur les incidents techniques, etc.). Les outils de pilotage des activités sont relativement datés, conduisent parfois à faire de mauvais choix et ne favorisent pas l'anticipation des conséquences de ces choix (exemple du changement de tarif en 2009). Lorsque de nouveaux outils et procédures de travail sont introduits, leur greffe reste imparfaite (outils de comptabilité, de contrôle de gestion, de communication, etc.).

De même, les statuts de la NPNL ne sont pas suffisamment clairs et laissent planer un doute sur la répartition des responsabilités de gros entretien et de renouvellement des infrastructures, qui renvoient à la question de la propriété du patrimoine technique. Ces responsabilités pourraient incomber à la NPNL, dans le cadre d'un régime d'affectation des biens (sans transfert de propriété), ou à l'autorité publique dans le cas d'un régime de mise à disposition. Quelles sont les frontières du service ? Qui décide de la politique patrimoniale de la NPNL ? De telles questions ne sont pas débattues aujourd'hui.

Héritière de la Société des eaux nationale, la NPNL s'implique encore aujourd'hui dans des activités qui se déroulent hors de son territoire de desserte prioritaire. Elle est appelée à effectuer des études et des missions d'appui technique pour le compte d'autres sociétés (à titre gratuit) et est sollicitée pour prêter de l'argent à certaines NPP en difficulté financière. Ces prêts, dont les remboursements sont aléatoires, sont autant de moyens non investis dans le développement du réseau de Vientiane. Dans le même registre, la NPNL a supporté la création du Centre de formation des métiers de l'eau en mettant à disposition du personnel et en contribuant financièrement à son fonctionnement. Aujourd'hui, elle continue d'héberger administrativement ce centre, conformément à son mandat de renforcement des capacités au niveau national. De nombreux employés de la NPNL y travaillent à temps partiel comme formateurs, sans que leurs absences à la NPNL ne soient déduites de leur paie ou compensées par l'embauche de personnels supplémentaires.

L'internalisation de certains travaux structurants au sein de la société, *via* le département Travaux & Réparation, prive les dirigeants de la NPNL de la possibilité d'exiger une qualité de réalisation supérieure. Ils ne disposent pas des moyens de pression pour assurer une bonne qualité des nouveaux travaux. Cela contribue à générer des surcoûts d'exploitation (réparations des malfaçons, mauvaise qualité du service, etc.), voire des surcoûts d'investissement (nécessité de créer de nouvelles usines de production). Une autre source d'inefficacité réside dans le flou des mécanismes de validation et de contrôle de la Joint-Venture HaDao, à laquelle la NPNL achète de l'eau en gros sous la forme de BOT. Le contrat, sommaire, est très favorable à HaDao.

⁶² En 2012, l'homme, las de ne pas avoir voix au chapitre, se mettra en retrait et occupera en parallèle une position de consultant.

CONCLUSION

Au terme de ce parcours, il est utile de revenir sur nos objectifs initiaux, les hypothèses qui ont sous-tendu notre cheminement et les principaux résultats de l'étude. Nous pourrions alors conclure brièvement sur les enseignements à tirer en termes de stratégie de réforme ainsi que sur les prolongements à y apporter dans le cadre du programme de recherche.

Retour sur les objectifs, les hypothèses et les principaux résultats

Le premier exercice auquel nous nous sommes livrés visait à établir l'équation financière du service d'eau de Vientiane. Suite au travail de reconstitution du coût global du service et de mise en évidence de la répartition de sa prise en charge sur une longue période, nous avons, pour la NPNL, abouti au double constat suivant : de faibles performances opérationnelles et une forte dépendance de son développement aux financements apportés depuis longtemps par l'aide publique internationale, et plus récemment par des investissements privés régionaux. Le caractère exogène de son modèle de croissance nous a par ailleurs conduit à mettre en doute sa soutenabilité. En effectuant ce travail, nous nous sommes heurtés à une difficulté méthodologique, celle liée à l'appréciation de la qualité sur une période aussi longue, et plus globalement aux questions de conventions sur lesquelles repose tout travail de quantification des coûts.

Le deuxième volet de notre enquête visait à identifier empiriquement d'une part les déterminants du coût du service, et d'autre part les modalités de son partage entre les contributeurs financiers. En partant de l'offre de service, et en considérant les principales interactions de l'entreprise avec son environnement institutionnel, nous nous sommes attachés à comprendre de quelle manière se formaient les coûts de la NPNL. L'hypothèse structurante était fondée sur l'idée que, outre la constitution historique du réseau, les rapports socio-politiques propres au contexte laotien (hégémonie politique du Parti, néo-patrimonialisme, alliances familiales entre élites, etc.), codifiés dans l'environnement institutionnel et l'organisation interne de la NPNL, jouent un rôle clé dans la formation du coût du service et son mode de financement.

C'est ainsi que nous avons montré dans quelle mesure les jeux d'acteurs et les pesanteurs associées à certaines institutions aboutissaient, durant la période étudiée, à des compromis défavorables à l'autonomie financière de la NPNL et à l'amélioration de son efficacité. Alors qu'elle est en situation de monopole, celle-ci agit en permanence dans un espace sous contraintes. Ses dirigeants doivent étendre le service dans une ville en forte croissance, et le faire en composant avec les intérêts multiples et souvent contradictoires des tutelles, « partenaires » et clients (la

municipalité de Vientiane, le MTPT, cabinet du BPO, les bailleurs de fonds, l'assistance technique, la classe moyenne citadine connectée à son réseau, etc.), et en recherchant des marges de manœuvre pour sortir des routines. Dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi les tentatives de réformes destinées à améliorer l'efficacité gestionnaire et la solvabilité de la NPNL peinent à produire les effets attendus.

Quels enseignements en termes de stratégie de réforme ?

Cette expérience est intéressante pour comprendre les transformations de la gouvernance urbaine au Laos et fournir une base permettant de concevoir des réformes du service enracinées dans la réalité de la NPNL.

Elle nous enseigne en particulier que le changement peut se produire en dépit des pesanteurs héritées et des résistances de tous ordres. En effet, beaucoup de choses ont changé en dix ans à Vientiane. Le fait que la NPNL soit encadrée dans un champ de forces locales lui apporte autant de contraintes que d'opportunités de changement. D'un côté, les velléités réformatrices et l'ingénierie institutionnelle promues par les agences de développement modifient peu les comportements de la NPNL (en dépit des discours convenus des pouvoirs publics pour plus d'efficacité gestionnaire). De l'autre, on voit comment l'arrivée d'investisseurs privés régionaux lui offre la possibilité de développer un mode de financement qui lui soit propre, éloigné des « bonnes pratiques » promues par les institutions financières internationales.

Ces observations amènent à s'interroger sur les stratégies de réforme : dès lors que l'importation de normes venant de l'extérieur échoue à faire évoluer la NPNL et son système de financement, ne faut-il pas rechercher les leviers d'action ailleurs, comme par exemple dans cette configuration public-privé quelque peu hétérodoxe ? Ces expériences, encore peu formalisées, de BOT⁶³ de production d'eau potable n'obligent-elles pas à requalifier les problèmes à résoudre et à redéfinir les objectifs des réformes ? Par exemple, il semblerait utile de se pencher sur les mécanismes de valorisation de la rente foncière urbaine pour identifier de quelles manières, et avec quelles limites, les extensions du réseau pourraient être financées en partie par ce biais. De même, on peut souhaiter que l'arrivée de financeurs privés aide à clarifier la répartition des responsabilités de gros entretien et de renouvellement entre ces derniers, la NPNL et la municipalité de Vientiane. Ceci implique de réfléchir aux modalités d'organisation des échanges et des collaborations entre tous ces acteurs.

Ainsi, plutôt que faire porter l'essentiel de l'effort de réforme sur la conduite de l'action publique en général (*corporatisation*) et sur l'autonomie financière de la NPNL, les projets devraient se donner pour objectif de susciter des apprentissages autour de ces nouvelles expériences, qui ne sont certes pas dénuées d'ambiguïté et de risques mais sont porteuses de changement. Plutôt que de se focaliser sur les questions de performances opérationnelles et financières, les bailleurs devraient plutôt s'intéresser aux mécanismes de transfert des compétences au bénéfice de la société publique et de ses tutelles. Comment accroître les capacités de la NPNL à gérer ses relations avec ces nouveaux « partenaires » ? Comment capter les innovations qui en émanent potentiellement ?

63 *Build-Operate-Transfer*.

Y répondre suppose de penser la réforme comme un processus d'apprentissage et d'ajustements permanents fait d'essais, d'erreurs et d'expériences pilotes. Cela implique par ailleurs de constituer, à l'intérieur de la NPNL et des administrations avec lesquelles elle interagit, des coalitions réformatrices afin de faire évoluer progressivement les comportements et les visions du service. Il s'agit donc de partir de la situation telle qu'elle est, en s'appuyant sur certaines normes, règles et pratiques, pour en faire émerger de nouvelles (et supprimer les plus délétères). Il s'agit d'introduire des instruments de gestion de la NPNL et des outils de pilotage des activités véritablement adaptés, qui fassent sens aux agents et leur permettent de résoudre les problèmes qu'ils affrontent au quotidien.

Car la réforme du service d'eau de Vientiane reste malgré tout indispensable. Premièrement, parce que la NPNL ne fournit pas de façon satisfaisante le service que les habitants de Vientiane sont en droit d'attendre. Deuxièmement, parce que le déphasage de son modèle de développement (le gouvernement fixant des tarifs peu élevés *versus* une invitation du secteur industriel et financier à investir) met en lumière des contradictions de plus en plus difficiles à surmonter. Notons que ces contradictions sont inhérentes à la notion de service public, qui se trouve à l'intersection de l'économie de marché (enjeux d'efficacité ou d'équilibre économique) et du monde politique (enjeux d'universalisation de l'accès et de justice sociale). L'atteinte du premier objectif nécessite de maîtriser les coûts et de les financer. Le second, quant à lui, veut que le service bénéficie à tous, indépendamment de ce qu'il en coûte à la société, et dans des conditions économiques raisonnables pour ceux qui en bénéficient.

Pour faire face à cette contradiction, l'intervention des pouvoirs politiques est indispensable. Les pays du Nord ont mis plus de 200 ans pour permettre à leur population entière d'accéder à des services d'eau potable de qualité. Les modèles inventés aux différentes époques pour financer les investissements et le fonctionnement des services recouvrent une grande diversité selon les pays et les objectifs qu'ils se fixent. Mais, bien souvent, les gouvernements ont eu recours aux financements publics (*via* les impôts) et à une ingénierie financière créative (valorisation du foncier urbain, taxes sur les jeux de loterie, crédits municipaux, etc.) pour réaliser les travaux de premier établissement (Crespi, 2014). L'histoire du développement des réseaux dans les pays du Nord montre que, dans un secteur non mature, le financement exclusif par la dette et son remboursement par les tarifs n'est guère soutenable⁶⁴.

L'État laotien devra donc retrouver des capacités de financement pour stabiliser, autour d'une vision partagée du service d'eau de Vientiane et de justice sociale, le compromis entre la nécessité de satisfaire les besoins essentiels pour toute la population urbaine⁶⁵ et le degré de consentement à payer des différents contributeurs. Se pose alors inévitablement la question du portage politique : quel réseau ou quelle coalition d'acteurs au sein du Parti, dans l'administration laotienne et dans la société, sera en mesure d'imposer aux élites économiques et à la classe moyenne citadine toute entière une hausse de ses efforts financiers (*via* l'impôt ou les tarifs) ? Tant que la culture politique laotienne rejettera le débat public, tant qu'elle maintiendra un contrôle politique étroit sur la société civile et entretiendra une telle confusion et captation des pouvoirs par une petite minorité, les avancées dans ce domaine ne pourront qu'être limitées.

64 Comme en témoigne l'exemple de la *National Water and Sewerage Corporation* (NSWC) à Kampala, pourtant cité comme modèle mais dont la dette a été convertie en capital en 2007. De nombreux prêts non-souverains contractés à la fin des années 2000 ont été récemment requalifiés en prêts souverains (SONES au Sénégal, CamWater au Cameroun).

65 Cette observation vaut bien entendu aussi pour l'accès à l'eau potable en zones rurales.

Limites et approfondissements des analyses

Comme évoqué dans l'introduction, le programme de recherche dans lequel prend place cette étude cherche à réintroduire les facteurs politiques et institutionnels dans le champ de l'analyse économique des services urbains. À défaut d'être réellement parvenu à quantifier les coûts (ou les surcoûts) associés aux institutions laotiennes concernées par le secteur de l'eau, ce cas illustre néanmoins l'intérêt de considérer avec attention la pluralité des règles, des normes et des jeux de pouvoirs dans l'analyse économique des services d'eau potable.

Les grilles de lectures que nous avons appliquées à plusieurs échelles d'analyses (macro-économiques et micro-économiques) pour décrire les pratiques réelles des acteurs ont donné à voir la complexité de l'environnement politique et institutionnel laotien. Même dans un pays où le formalisme juridique est peu répandu, les règles auxquelles les acteurs de l'eau sont confrontés sont nombreuses et subtiles. Elles se situent autant dans les institutions et leurs corpus de normes formelles que dans des registres informels, tous deux produits, appliqués et ajustés dans des formes routinières ou plus improvisées. Leurs effets sur la gouvernance et le fonctionnement du service sont bien réels, mais les conséquences sur les coûts du service sont ambivalentes. Ainsi, il apparaît extrêmement difficile de trancher sur le caractère efficient de telles ou telles normes et de telles ou telles règles. Une procédure peut s'avérer efficace dans une situation donnée et ne plus l'être dans une autre. De même, les rapports de pouvoir et les alliances entre acteurs, que nous avons tentés de décrire, jouent un rôle déterminant sur l'économie du service d'eau. Toutefois, il est délicat d'établir des liens de causalité entre la structure des coûts du service, sa prise en charge et les configurations particulières de pouvoirs.

Nous mesurons par conséquent les limites et les insuffisances du travail mené. L'horizon de 10 ans dans lequel se situe l'étude est court au regard des cycles longs de réformes sectorielles et de changement institutionnel. Le recul historique nécessaire pour distinguer les transformations des invariances est ici insuffisant. Plus globalement, identifier les facteurs socio-politiques de la formation et du partage du coût d'un service d'eau potable comme celui de Vientiane est une entreprise ambitieuse : comment choisir les éléments déterminants ? Où commencer, où s'arrêter ? Nous sommes loin d'avoir épuisé l'analyse de l'environnement de ce service. De plus, la réussite de cet exercice suppose de pouvoir conduire une exploration plus approfondie de ce terrain, en balisant nos recherches à l'aide des concepts et cadres d'analyse propres aux disciplines scientifiques mobilisées.

Ce travail préliminaire ouvre des pistes de recherche sur les modalités de financement des services essentiels. Il réoriente les questionnements et analyses structurés par des argumentations économiques, incorporant dans leurs équations des facteurs socio-politiques qui relèvent des sciences politiques et socio-anthropologiques. En définitive, ce travail invite à des développements supplémentaires. Les pistes de recherche sont nombreuses : mieux expliciter les liens entre les stratégies des acteurs dans le domaine de l'eau, du développement urbain et des marchés fonciers, repérer les manières dont les attentes des usagers et non usagers sont relayées dans la société laotienne, préciser les formes particulières de la culture politique laotienne ou encore approfondir l'examen des normes pratiques au sein de l'entreprise NPNL.

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure n° 1.....	29
<i>Vientiane, sa zone urbanisée, ses districts et son mode d'occupation des sols (2010).</i>	
Figure n° 2.....	30
<i>Vision d'une ville multipolaire en 2030</i>	
Tableau n° 1.....	33
<i>Plan d'investissement pour l'eau potable urbaine (2005-2020)</i>	
Tableau n° 2.....	41
<i>Usines de production d'eau potable</i>	
Figure n° 3.....	42
<i>Zone de service de la NPNL en 2011, (Source : JICA-MPWT, 2011 et WTA, 2013)</i>	
Figure n° 3 bis.....	43
<i>Vision du service en 2030</i>	
Figure n° 4.....	44
<i>Évolution du taux de desserte</i>	
Figure n° 5.....	45
<i>Extension du réseau et étalement urbain</i>	
Figure n° 6.....	45
<i>Production et volumes non vendus</i>	
Figure n° 7.....	46
<i>Les pertes en eau</i>	
Figure n° 8.....	47
<i>Délais moyens de paiement</i>	
Tableau n° 3.....	48
<i>Indicateurs de rentabilité globale</i>	
Tableau n°4.....	49
<i>Structure financière et indicateurs de solvabilité</i>	
Tableau n° 5.....	50
<i>Feuille de route de la NPNL</i>	

Tableau n° 6.....	54
<i>Décomposition du coût du service</i>	
Tableau n° 7.....	55
<i>Mécanismes de financement et payeurs à long terme</i>	
Figure n° 9.....	57
<i>Évolution du coût moyen</i>	
Figure n° 10.....	58
<i>Évolution des principaux postes de coût</i>	
Figure n° 11.....	59
<i>Évolution des charges d'électricité</i>	
Figure n° 12.....	61
<i>Taux d'inflation de 1990 à 2010</i>	
Figure n° 13.....	61
<i>Valeur des immobilisations de 2000 à 2010</i>	
Tableau n° 8.....	62
<i>Valeurs brutes des actifs immobilisés dans la sous-région (par habitant desservi)</i>	
Figure n° 14.....	62
<i>Coût du capital selon les valeurs historiques ou actualisées des immobilisations</i>	
Figure n° 15.....	63
<i>Service de la dette réellement payé</i>	
Figure n° 16.....	64
<i>Concept des « 3T » Tarifs, Taxes, Transferts</i>	
Figure n° 17.....	66
<i>Évolution du prix et coût moyens</i>	
Figure n° 18.....	66
<i>Revenus issus des ventes d'eau</i>	
Tableau n° 9.....	67
<i>Grille tarifaire avant, pendant et après 2009</i>	
Tableau n° 10.....	68
<i>Tarif et acceptabilité sociale : taux d'effort</i>	
Figure n° 19.....	68
<i>Évolution des subventions entre catégories d'utilisateurs</i>	
Figure n° 20.....	69
<i>Subventions croisées entre tranches et catégories d'utilisateurs (sept. 2010)</i>	
Tableau n° 11.....	72
<i>Sources de « financement remboursable » mobilisées</i>	
Figure n° 21.....	74
<i>Prévisionnel du service de la dette (tel qu'envisagé en 2005)</i>	
Figure n° 22.....	75
<i>Prévisionnel du service de la dette avant et après révision des taux</i>	
Figure n° 23.....	76
<i>Flux financiers agrégés (2000-2010)</i>	

Table des figures et tableaux

Figure n° 24	77
<i>Coût global de long terme du service (2000-2010)</i>	
Figure n° 25	77
<i>Partage du coût global avec valeur historique des immobilisations (2000-2010)</i>	
Figure n° 26	78
<i>Partage du coût global avec valeur actualisée des immobilisations (2000-2010)</i>	
Figure n° 27.....	83
<i>Sphères d'influence autour de la NPNL</i>	
Figure n° 28	95
<i>Diagramme des « pressions externes » sur l'équilibre financier – Le point de vue de la NPNL</i>	
Tableau n° 12.....	102
<i>Investissements réalisés conformément au et hors du schéma directeur de 2004</i>	

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

Documentation sur les projets

- AVRILLIER P., *The Regulation of Small-Scale Water Providers in Lao PDR*, Paris, AFD/Gret, « Focales », n° 6, 2010.
- Bureau d'études Lao (BEL), Agence Française de Développement (AFD), *Rapport final d'évaluation rétrospective du projet d'extension des réseaux de distribution d'eau potable de la ville de Vientiane (AEP 1)*, Vientiane, 2009 (document non publié).
- Bureau central d'études pour les équipements d'outre-mer (BCEOM), *Schéma directeur de distribution – AEP de Vientiane*, 2004 (document non publié).
- BOULAY C., *Rapport de mission d'évaluation de la situation institutionnelle, organisationnelle et financière de la NamPapa Lao Vientiane*, Paris, AFD, 2003.
- CABRIT A.-M. et RIES A., *Évaluation rétrospective des projets financés dans le secteur de l'eau au Laos*, Paris, AFD, 2004.
- GEORGIEFF A., *Water demand analysis in Vientiane Capital*, rapport de mission, Nogent-sur-Marne, Gret, 2012.
- Japan International Cooperation Agency (JICA), Ministry of Public Works and Transports (MPWT), *Urban Development Master Plan Study in Vientiane Capital*, final report, 2011, (document non publié).
- MATTHIEUSSENT T., NAULET F., *Revue du système de gestion comptable et financière de la société NPNL*, Nogent-sur-Marne, Gret, 2010.
- Ministry of Public Works and Transports (MPWT), *National Urban Sector Development Strategy and Investment Plan to 2020*, Vientiane, 2008 (document non publié).
- Water Technical Assistance (WTA), Gret, *Actualisation du schéma directeur de la NPNL*, Vientiane, 2013, (document non publié).

Documentation sur le Laos

- BOUTE V. et PHOLSENA V. (dir.), *Laos : sociétés et pouvoirs*, Bangkok, Irasec, Paris, Les Indes savantes, 2012.
- BRUCE ST JOHN R., « The Political Economy of Laos : Poor State or Poor Policy », *Asian Affairs*, vol. 37, n° 2, 2006, p. 175-191.
- CASTELLANET C., DIEPART J.-C., « The Neoliberal agricultural modernization model : A fundamental cause for large-scale land acquisition and counter land reform policies in the Me-kong region », Conference Paper No 55, *Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations : perspectives from East and Southeast Asia*, Chiang Mai University, 5-6 June 2015.
- CERISE E., LANCRET N., MAXIMY R. DE, PEYRONNIE K., SISOULATH B., *Projets de voirie et recompositions urbaines à Vientiane et Hanoi*, rapport final du Programme de recherche urbaine pour le développement, action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, Paris, GEMDEV/ISTED, 2004.
- EVANS G., *A Short History of Laos : the Land in Between*, Chiangmai, Silkworm Books, 2002.
- GÓMEZ J.-L., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ J., SEPÚLVEDA C., « Reining in Provincial Fiscal “Owners” : Decentralization in Lao PDR », in Martínez-Vázquez J. and Vaillancourt F. (eds.), *Decentralization in Developing Countries : Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 87-213.
- HOORNWEG D., BHADA-TATA P., *What a Waste : A Global Review of Solid Waste Management*, Washington D.C., World Bank, Urban Development Series, Knowledge Papers, n° 15, 2012.
- PEYRONNIE K., *Communication lors du séminaire régional Villes émergentes et urbanisation en Asie du Sud-Est*, ICTC (International Cooperation and Training Center), Vientiane, 20-21 juillet 2011.
- PHOLSENA V., *Le Laos, un pays en mutation*, Paris, Éditions Belin, 2011.
- RABÉ P., THONGBONH T., VONGSIHARATH V., *Study on Urban Land Management and Planning in Lao PDR*, Land Policy Study No 5, Lao-German Land Policy Development Project, 2007.
- STUART-FOX M., *Countries at the Crossroads 2011 – Laos*, Washington D.C., Freedom House, 2011.
- STUART-FOX M., « Laos : The Chinese Connection », *Southeast Asian Affairs*, 2009, p. 141-169.
- SISOULATH B., *Vientiane, stratégie de développement urbain : processus et acteurs de l’urbanisation dans la capitale de la République Démocratique Populaire du Lao*, Th. doct., Milieux cultures et sociétés du passé et du présent, option géographie, université Paris X-Nanterre, 2003.
- VIRABOUTH N., BURWELL K., « Regulation of the urban water supply sector in the Lao PDR », in WEDC (ed.), *People-centred approaches to water and environmental sanitation*, 30th WEDC International Conference, Vientiane, Lao PDR, WEDC, *Conference Paper*, 2004, p. 325-328.
- World Health Organization, UN-Water, *GLAAS 2012 report, UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water* Genève, WHO, 2012.
- World Bank, *Lao People’s Democratic Republic – Water Supply and Sanitation Sector Re-view*, Washington D.C., 2010.

Autres documents

- BAIETTI, A., CURIEL P., *Financing Water Supply and Sanitation Investments : Estimating revenue requirements and financial sustainability*, Washington D.C., World Bank, « Water Supply & Sanitation Working Notes », n° 7, 2005.
- BLANC A., RIES A., *La régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*, Paris, AFD, « Document de travail », n° 40, 2007.
- BAFOIL F., « Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est », *Revue de la régulation*, n° 13, 2013.
- BAYARD J.-F., *Le concept de situation thermidorienne : régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique*, Paris, CERI-Sciences Po, « Questions de recherche », n° 24, 2008.
- BARRAU E., FRENOUX C., *Services d'eau potable dans les pays du Sud : promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle – enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti*, Nogent-sur-Marne, Gret, « Coopérer aujourd'hui », n° 68, 2010.
- BOTTON S., *L'action publique au Sud : un cadre d'analyse – la place des ONG de développement dans la démographie galopante de fabrication des politiques publiques*, Nogent-sur-Marne, Gret, 2007.
- CRESPI REGHIZZI O., *A long run perspective on urban water and sanitation infrastructure financing : essays in public finance*, Thèse doct. en sciences économiques, AgroParisTech et Università Commerciale Luigi Bocconi de Milan, 2014.
- DESROSIERES A., *Gouverner par les nombres : l'argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des mines, 2008.
- DUPONT V., *Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger*, Paris, AFD, « Focales », n° 4, 2010.
- JAGLIN S. et ZERAH M.-H. (dir.), « Eau des villes : repenser des services en mutation », *Revue Tiers Monde*, n° 203, 2010, p. 7-180.
- LORRAIN D., « L'acteur lesté : une joint-venture d'eau à Chongqing », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 203, 2014.
- LORRAIN D. (dir.), *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- MCDONALD D.-A. (ed.), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*, London, Zed Books, 2014.
- MASSARUTTO A., « Water Pricing : a Basic Tool for a Sustainable Water Policy ? » in Cabrera E. and Cobacho R. (ed.), *Challenges of the New Water Policies for the XXI Century*, Lisse, Swets & Zeitlinger, 2004, p. 209-241.
- MASSARUTTO A., « Water Pricing and Full Cost Recovery of Water Services : Economic Incentive or Instrument of Public Finance ? », *Water Policy*, vol. 9, n° 6, 2007, p. 591-613, doi:10.2166/wp.2007.024
- MIRAS C. DE (dir.), *Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement : modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs*, note de présentation du projet de recherche, Paris, FondDri, 2008.
- MIRAS C. DE, LE TELLIER J., *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc : partenariat public-privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*, Paris, L'Harmattan, 2005.

- NAUDET J.-D., « Les OMD et l'aide de cinquième génération : analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, n° 218, 2006, p. 141-174.
- NAULET F., GILQUIN C., *Eau potable et assainissement dans les villes du Sud : la difficile intégration des quartiers défavorisés aux politiques urbaines*, Nogent-sur-Marne, Gret, « Débats et Controverses », n° 8, 2014.
- Organisation de Coopération et Développement Économiques (OCDE), *De l'eau pour tous : perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement – messages clés pour les décideurs*, Paris, OCDE, 2009.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., « Enchâssement et normes informelles : les institutionnalismes et l'anthropologie », in Jul-Larsen E. (dir.) et al., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire : conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, Karthala/APAD/IRD, 2011.
- OSMONT A., GOLDBLUM C., LANGUMIER J.-F. et al., *La gouvernance urbaine dans tous ses états : analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*, Paris, MAEE, « Études », 2008.
- PALIER B., SUREL Y., « Les “trois I” et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 5, n° 1, février 2005, p. 7-32.
- POLANYI K., *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 2009.
- TSANGA-TABI M., *Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable*, thèse, université Paris X-Nanterre, 2003.

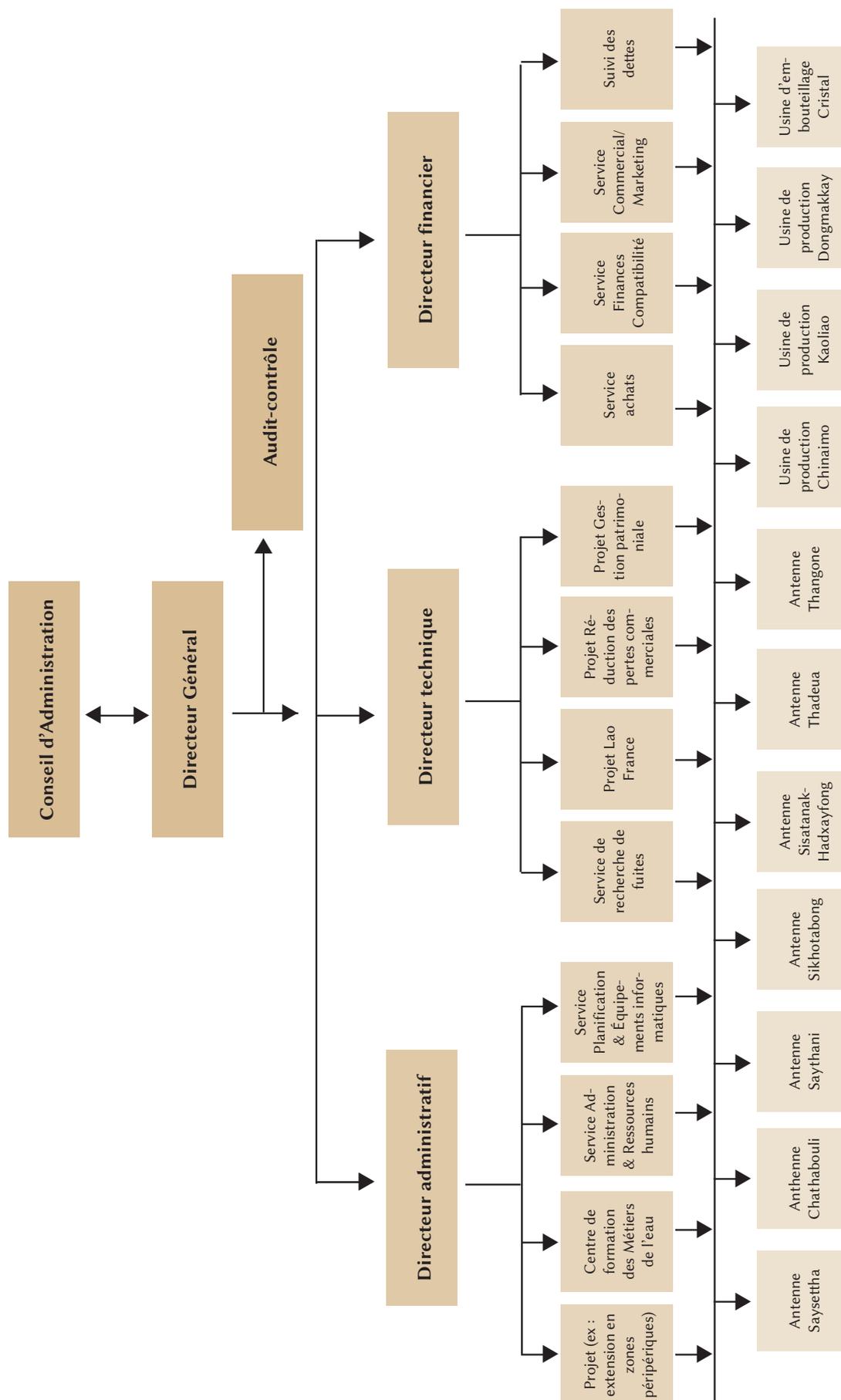
ANNEXE 1

Aide publique au développement dans le secteur de l'eau et assainissement (hors Vientiane)

Années	Bailleur	Projet financé – description	Montants
1996	France	Système AEP à Vang Vieng	1 M EUR
1996	BAsD	Vientiane Integrated Urban Development Project (Loan)	20 M USD
1997	Allemagne	Luang Prabang Water Supply	6,9 M USD
1997	JICA	Amélioration du service de déchets solides à Vientiane	~6,5 M USD
1998	BAsD	Secondary Towns Urban Development Project (Loan)	27 M USD
1999	France	Système AEP à Xaysomboun	0,8 M EUR
1999	BAsD	Water Supply & Sanitation Sector Loan Project	20 M USD
2000	NORAD	Pakse expansion et Lamarm rehabilitation	4 M USD
2000	Banque mondiale	Prêt pour Muang Xay et Muang Khua	3 M USD
2002	CTB	Projet pilote urbain LaoNgam et Champhon, hydraulique rurale et renforcement de capacités	1,02 M USD
2002	BAsD	Vientiane Urban Infrastructure and Services (Loan)	25 M USD
2003	JICA	Khanthaboury dans la province de Savannkhet	~5,6 M USD
2003-2006	JICA	Renforcement de capacités : Water Supply Capacity Development Project (4 operational manuals on O&M)	2 M USD
2004-2009	AFD	« CFME », Création du Centre de formation aux métiers de l'eau	2,7 M EUR
2005-2010	BAsD, NORAD, OPEC	NCR WSSSP, Northern & Central Provinces Water Supply and Sanitation Sector Project (12 towns)	25 M USD
2005-2006	SEDIF	Projets pilote de PPP dans 2 petites villes de la province de Vientiane	0,1 M EUR
2006	UN-Habitat	Mek-Watsan: Water in 5 towns and Sanitation (latrines) in 9 towns in 5 provinces	1,98 M USD
2008-2010	KOICA	Systèmes AEP à Bolikhan (Bolikhamxay) et Xebangfay (Khammouane)	2 M USD
	WSP	Soutiens ponctuels, principalement dans le domaine institutionnel	-
2009-2014	BAsD	Small Town Water Supply & Sanitation Sector Project: 15 small towns	M USD

ANNEXE 2

Organigramme de la Société des eaux de la capitale de Vientiane (2010)



ANNEXE 3

Interventions des bailleurs de fonds

Années	Bailleur	Projet financé – description	Montants
1964	JICA	Création de l'usine de Kaoliao (20 000 m ³ /j).	1,18 M USD
1974-1978	BAsD	Création de l'usine de Chinaimo (40 000 m ³ /j).	8 M USD
1980-1984	JICA	Réhabilitation de l'usine de Kaoliao.	~2,5 M USD
1992-1998	BAsD	Extension du réseau (~200 km) et création de 2 réservoirs tampons.	9,7 M USD
1992-1996	JICA	Augmentation des capacités de production de l'usine Chinaimo (+ 40 000 m ³ /j).	20 M USD

Années	Bailleur	Projet financé – description	Montants
2000-2006	AFD	« AEP 1 » : extension réseau (110 km), 2 réservoirs (2x1 000 m ³), 1 station de surpression de 150 m ³ /h, 3 500 nouveaux branchements et actions d'appui (en particulier schéma directeur et actions de réduction des pertes).	6 M € (~78 G KIP) + GL: 0,4 M €
2002-2004	JICA	<i>JICA-schéma directeur de production : a priori le financement n'a pas été porté par la NPPL, mais peut-être par le MTPT ou JICA directement.</i>	~3 M USD (31 G KIP)
2005-2009	JICA	« JICA 2 » : augmentation des capacités de production de l'usine de Kaoliao de 40 000 m ³ /jour et réhabilitation des usines existantes de Kaoliao et de Chinaimo (travaux achevés en 2009).	19,4 M € (~230 G KIP) (~27 M USD) + GL: 0,64 M €
2006-2012	AFD	« AEP 2 » : extension réseau (106 km), 1 réservoir surélevé de 400 m ³ , 1 station de surpression de 160 m ³ /h et actions d'appui (en particulier assistance à maîtrise d'ouvrage et amélioration du système de facturation).	5,5 M € (~65 G KIP) + GL: 0,73 M €

ANNEXE 4

Croissance des principaux postes de coût de la NPPL

Inducteur de coût	Unité	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moy.
Charges (total)	%/an	27	23	-4	37	36	33	27	7	44	0	22
Amortissement	%/an	13	29	17	3	92	129	11	-14	84	8	31
Électricité	%/an	45	19	-71	301	23	37	25	4	27	-6	18
Produits chimiques	%/an	26	13	4	20	0	-4	-10	16	10	28	10
Salaires	%/an	40	42	13	29	40	8	21	17	21	40	26
Intérêts des prêts	%/an	-6	-4	-2	228	-24	24	10	23	18	-56	7
Entretien-réparation	%/an	-13	70	37	-12	17	73	69	-29	206	-45	22

ANNEXE 5

Évolution du prix et coût moyens de la NPPL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/ 2000
Tarif moyen (Kip/m ³)	268	389	560	543	831	942	925	1 184	1 335	1 993	1 386	18 %
Évolution tarif moyen (Kip courants)		45 %	44 %	-3 %	53 %	13 %	-2 %	28 %	13 %	49 %	-30 %	18 %
Inflation	23,3%	7,8 %	10,6 %	15,5 %	10,5 %	7,2 %	6,8 %	4,5 %	7,6 %	0 %	5,4 %	8 %
Tarif moyen (Kip constants 2010/m ³)	554	746	969	815	1 129	1 194	1 097	1 344	1 408	2 101	1 386	10 %
Coût moyen NPPL (Kip courants/m ³)	397	458	544	474	723	891	1 215	1 297	1 305	1 847	1 728	16 %
Rapport tarif/coût	68 %	85 %	103 %	115 %	115 %	106 %	76 %	91 %	102 %	108 %	80 %	

ANNEXE 6

Comparaison des programmes d'investissement

Programmes	Ex-ante	Ex-post
<p>1992-2004</p> <p>-Programme BAsD-JICA, 1992</p> <p>-Projet AFD « AEP 1 », 2000</p>	<p>Programme chiffré en 1993 à 32,4 M USD</p> <ul style="list-style-type: none"> - JICA : 20 M USD de 1992 à 1996. Augmentation des capacités de production (usine Chinaimo + 40 000 m³/j). - BAsD : 9,7 M USD de 1992 à 1998. Extension du réseau (~200 km) + création de 2 réservoirs tampons. - AFD : 6 M € de 2000 à 2006. Extension de réseau (115 km) + 2 réservoirs + 1 station de surpression + 3 500 branchements. 	<p>« AFD-AEP 1 »</p> <ul style="list-style-type: none"> - 110 km de réseau posé, délais respectés, prix < prévisions ; - actions supplémentaires : étude diagnostic fuites, sectorisation, études complémentaires au SD ; - mais retard dans SD livré en avril 2004/janvier 2002 (coordination JICA).
<p>2005-2007</p> <p>« Phase 1 du SD de 2004 »</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ouvrages de production</i> : 17,3 M €. Réhabilitation et extension Kaoliao (+40 000 m³/j), amélioration Chinaimo, autres (refoulement, etc.). - <i>Infrastructures de distribution</i> : 5,8 M €. Extension réseau (138 km), 1 réservoir (400 m³), 1 station de surpression (150 m³/h), 5 600 nouveaux branchements. 	<p><i>Ouvrages de production</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « JICA 2 » de 2005 à 2009 : réalisations conformes. 19,4 M €. <p><i>Infrastructures de distribution</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « AFD – AEP 2 » de 2006 à 2012 : réalisations quasi conformes + actions d'appui. 5,5 M €.
<p>2008-2012</p> <p>« Phase 2 du SD de 2004 »</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ouvrages de production</i> : 21,5 M €. Création usine de ThaNgone (60 000 m³/j), autres (refoulement, etc.) - <i>Infrastructures de distribution</i> : 13,8 M €. Extension réseau (210 km), 1 réservoir (2 000 m³), 2 stations de surpression (350 m³/h + 230 m³/h), 16 500 branchements. 	<p><i>Ouvrages de production</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de 2005 à 2006 : création usine (20 000 m³/j) par pré-financement par LWG. 5,3 M USD ; - de 2008 à 2010 : création usine (20 000 m³/j) par financement vietnamien (BOT JV Hadao). ~5 M USD. <p><i>Infrastructures de distribution</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de 2009 à 2011 : Pose du réseau incluse dans l'accord BOT avec financement vietnamien (JV Hadao). ~ ?? M USD ; - de 2008 à 2012 : augmentation de réseau.

<p>2013-2017 « Phase 3 du SD de 2004 »</p>	<p>- <i>Infrastructures de distribution</i> : 7,8 M €. Extension réseau (150 km), 18 000 branchements.</p>	<p><i>Ouvrages de production</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « Dongmakkhay 2 » de 2012 à 2014 : extension usine (+100 000 m³/j). Par prêt EXIM Bank. ~88 M USD ; - JV ou BOT dans 3 (ou plus) « zones de développement » : BOT signés fin 2011 pour 17 000 m³/j et 4 000 m³/j au tarif industriel. <p><i>Infrastructures production et distribution</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « Sendin » de 2012 à 2014 : zones urbaines et rurales. Usine de 20 000 m³/j et réseau. Par prêt EXIM Bank. ~24 M USD.
---	--	--

Financer les services essentiels des villes du Sud : quelle équation socio-politique ?

Partage du coût global de long terme du service d'eau potable
de Vientiane (Laos)

Cette étude est consacrée aux questions de gouvernance urbaine au Sud, traitée sous l'angle du financement des services d'eau potable. En s'appuyant sur le cas de la Société des Eaux de Vientiane au Laos, elle vise à comprendre comment les transformations urbaines, ainsi que les conditions socio-politiques et institutionnelles locales, influent sur les modalités de financement des services d'eau potable.

Elle propose d'analyser le coût global de long terme du service d'eau et la dynamique historique de son partage entre les différentes parties concernées : usagers, Société des Eaux, bailleurs de fonds, entreprises privées, État, municipalité, etc. Elle explore de quelles manières les interactions entre ces acteurs et l'environnement institutionnel dans lequel celles-ci se déploient déterminent l'équilibre économique de la Société des Eaux. Pour cela, après une description sommaire du fonctionnement de l'entreprise, l'étude décrit son modèle de financement pour mettre en lumière quelques-uns des ressorts institutionnels et socio-politiques à l'origine des équilibres économiques observés.

Cette étude s'inscrit dans un programme de recherche piloté par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et financé par la Fondation de l'Institut pour le développement durable et des relations internationales (Iddri). Elle a été conduite par le Gret en mobilisant une partie du matériau collecté entre 2009 et 2012 au cours d'une mission d'assistance technique à la Société des Eaux de Vientiane, financée par l'Agence française de développement (AFD) et le Syndicat des Eaux d'Île-de-France (Sedif).

Avec le soutien
financier de l'AFD



*Le présent document bénéficie du soutien de
l'Agence française de développement.
Les idées et les opinions présentées sont celles
de son organisation et ne représentent pas
nécessairement celles de l'AFD.*

Avec la contribution
de l'IRD



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org - Site Web : www.gret.org



ISBN : 978-2-86844-308-3

ISSN : 1775-741 X



La collection
Études et Travaux en ligne
accueille des textes publiés
sous forme électronique,
téléchargeables gratuitement
sur le site du Gret : www.gret.org
rubrique *Ressources en ligne*.

Cette collection est dirigée
par François Enten et Danièle Ribier.