

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).

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 proviennent 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 NPPL 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

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.

et clientèle, de la gestion administrative et financière, etc. Elles correspondent en grande partie à des charges salariales et de consommables.

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 NPPL 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 NPPL pour redresser sa situation financière *via* un plan de restructuration et un contrat cadre entre la NPPL, 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 NPPL.

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

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 préfinancent 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 préfinancent 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.

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.

*Cette synthèse a été rédigée par
François ENTEN et Frédéric NAULET.*

Référence : 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 potable de Vientiane (Laos)*, Nogent-sur-Marne, Gret, Études et Travaux en ligne n°44, 2015, 128 p.

Tous les ouvrages de la collection Études et Travaux en ligne
sont téléchargeables gratuitement sur le site web du Gret (www.gret.org).