



Institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddr@iddri.org – www.iddr.org

développement durable

analyses

N° 04/2007 | ENTREPRISES ET BIENS PUBLICS

L'accès aux services essentiels dans les pays en développement au cœur des politiques urbaines

Carine Barbier (Idri), Pierre-Noël Giraud (Cerna-ENSMP),
Joël Ruet (LSE), Marie-Hélène Zerah (IRD)

© Iddri 2007

Iddri – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France
www.iddri.org – iddri@iddri.org

L'accès aux services essentiels dans les pays en développement au cœur des politiques urbaines

Carine Barbier (Iddri), Pierre-Noël Giraud (Cerna-ENSMP),
Joël Ruet (LSE), Marie-Hélène Zérah (IRD)

Sommaire

Un rythme d'urbanisation supérieur à la production de logements formels et à l'extension des services	7
L'urbanisation : un phénomène incontournable	7
Des villes duales	8
Adapter l'offre de services pour abaisser les coûts	8
L'intégration des quartiers illégaux dans la ville : un préalable nécessaire	9
Une production foncière légale très insuffisante	9
Articuler politique foncière, politique de logement et accès aux services de base	10
Des mécanismes de solidarité pour assurer la pérennité des services	11
Différents périmètres pour les subventions croisées	12
Renforcer les ressources publiques locales	12
Le problème du financement : une question indépendante de la nature de l'opérateur	13
Pistes de réflexion	13
Annexe	15
Bibliographie	17

Introduction

Dans l'histoire des pays industrialisés, la fourniture des services collectifs (eau, assainissement, déchets, énergie, transport, santé et éducation) s'est progressivement imposée comme une des tâches auxquelles devaient répondre les pouvoirs publics. La généralisation de ces services essentiels est devenue un des moteurs de la construction des États modernes, et une source de légitimité du pouvoir politique. L'accès à ces services s'est ainsi progressivement imposé comme un droit, financé si besoin par la solidarité nationale selon différentes modalités.

À l'échelle internationale, la prise en charge de ces questions par les Nations unies, puis plus récemment la définition des Objectifs du Millénaire pour le développement, ou encore le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002, font de la fourniture des services essentiels un engagement collectif international.

L'urbanisation des pays en développement se fait aujourd'hui à un rythme inégalé dans

l'histoire. Dans les deux prochaines décennies, deux milliards de personnes supplémentaires vont venir grossir les zones urbaines, en grande partie du fait du solde démographique local et, de manière aujourd'hui secondaire, du fait des exodes ruraux. L'anticipation et la prise en charge globale de ces peuplements, avec ses dimensions technologique, institutionnelle, sociale et économique est un défi majeur de ce siècle. L'accès aux services urbains essentiels en est une des principales composantes.

L'Iddri, avec le concours scientifique du Cerna-École des Mines de Paris, a animé un séminaire mensuel « *Accès aux services essentiels en milieu urbain dans les pays en développement* » ayant pour objectif de faire le point sur les conditions technologiques et socio-économiques et les dynamiques urbaines de développement de la fourniture de services essentiels dans les pays en développement et émergents¹. Nous souhaitons faire ici une synthèse des principaux débats qui ont eu lieu lors des douze séances de ce séminaire et mettre en exergue les éléments clé, selon nous, du développement de la fourniture des services essentiels dans les villes en développement.

Un rythme d'urbanisation supérieur à la production de logements formels et à l'extension des services

L'avancée dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) est très inégale selon les pays et selon les objectifs eux-mêmes. Plus d'un milliard de personnes dans les pays en développement n'ont pas accès à l'eau potable de manière satisfaisante et 2,6 milliards à un système d'assainissement de base². Deux milliards n'ont pas accès à l'électricité. Enfin, près d'un milliard de personnes vivent dans des habitats précaires. Compte

tenu du rythme d'urbanisation prévu dans les deux décennies à venir et de la difficulté à l'accompagner par l'extension des services de base, rien ne permet de penser que la situation va sensiblement s'améliorer sur cette période. Au contraire, selon les Nations unies, alors

que les villes dans le monde accueilleront deux milliards d'urbains supplémentaires à l'horizon 2025, le nombre de personnes habitant dans les quartiers informels doublera.

Il est communément admis que l'absence de services de base est un handicap important dans la voie du développement. Selon le dernier rapport sur le développement humain de 2006 qui a tenté d'évaluer le coût économique du défaut d'accès à l'eau potable et à l'assainis-

sement, l'Afrique sub-saharienne subirait une perte de 5 % de son PIB, soit un montant supérieur au total de l'aide internationale et remises de dette dont elle a bénéficié en 2003.

L'urbanisation : un phénomène incontournable

Au XIX^e et au XX^e siècle, la croissance urbaine des pays aujourd'hui industrialisés, conséquence d'un double phénomène d'une demande de main d'œuvre dans le secteur industriel et de la mécanisation de l'agriculture, a été nettement plus lente que dans les pays en développement aujourd'hui. En France, la population urbaine a doublé depuis les années 30, soit un taux de croissance moyen de 1,1 % par an sur la période. La plus forte croissance de la population urbaine a été enregistrée dans les années 50 et 60, avec un taux annuel moyen de l'ordre de 2,5 %. Dans les pays en développement, le rythme d'urbanisation est très soutenu aussi bien dans les pays émergents qu'en Afrique, par exemple, où les dynamiques économiques sont faibles. Dans les régions où le taux d'urbanisation est encore inférieur à 50 % (Moyen-Orient, Asie, Afrique), le taux de croissance urbaine se situe entre 2,5 à 5 % par an. Les taux les plus élevés concernent les pays africains avec un taux moyen attendu d'ici 2020 de 4 %.

Cette croissance urbaine s'explique indiscutablement par la volonté des migrants de sortir de la situation de grande pauvreté qui caractérise les zones rurales et de bénéficier des opportunités offertes par le secteur informel urbain. Cette croissance s'explique également du fait de la dynamique accélérée de la chute de la mortalité, grâce à la généralisation de l'hygiène. Les villes ont une productivité par habitant bien

Alors que les villes dans le monde accueilleront deux milliards d'urbains supplémentaires à l'horizon 2025, le nombre de personnes habitant dans les quartiers informels doublera.

supérieure à celle des zones rurales (ce qui est vrai des pays industrialisés comme des pays en développement), cette réalité est d'autant plus accentuée si on prend en compte à sa juste valeur l'activité du secteur informel. De ce point de vue, la croissance urbaine peut être considérée comme un phénomène positif concourant au développement économique et social des pays. Ce phénomène pose non seulement des questions aigues de transition, mais conditionne également la durabilité des villes sur le long terme (formes et densités urbaines, besoins de déplacement, intensité énergétique, pression sur les ressources). Ainsi, si la croissance urbaine constitue une contrainte importante, elle constitue également une formidable opportunité à saisir afin de définir les villes de demain.

Des villes duales

Nous constatons cependant que les grandes villes des pays pauvres et émergents se caractérisent par une inégalité sociale et spatiale persistante, voire accrue. Duales, elles opposent sur leur territoire « ville légale » et « ville illégale ». La croissance urbaine se fait généralement par des implantations non réglementaires - squats de terrains publics ou privés ou lotissements illégaux - seules solutions accessibles à une population pauvre. Si près des deux tiers des personnes manquant d'accès à l'eau potable vivent avec moins de deux dollars par jour, et un tiers avec moins d'un dollar par jour, paradoxalement, les pauvres paient l'eau souvent plus cher que les classes aisées. Les habitants des bidonvilles de Jakarta, Manille ou Nairobi, paient le litre d'eau cinq à dix fois plus cher que les habitants des quartiers riches de ces mêmes villes, et plus cher que les habitants de Londres ou New York. A Dakar, le prix de l'eau à la borne-fontaine est trois fois plus élevé que celui de l'eau distribuée par le réseau. Les 20 % de ménages les plus pauvres du Salvador ou du Nicaragua dépensent en moyenne plus de 10 % de leur revenu pour l'eau³. On mesure à quel point l'absence d'accès aux services de base est également facteur de pauvreté.

Adapter l'offre de services pour abaisser les coûts

La croissance démographique des villes du sud que nous venons d'évoquer nécessite de lourds investissements publics et privés (voirie, bâtiments, services de base, etc.). Ces investissements « de peuplement »⁴ augmentent plus vite que le taux de croissance de la population

(création de nouveaux quartiers, restructuration d'anciens quartiers et équipements, besoins de transports démultipliés). Par ailleurs, le coût de cette urbanisation est plus élevé dans les pays en développement que dans les pays développés : les techniques et les normes du Nord devenant bien souvent une référence universelle et les importations nécessaires renchérissant le coût des investissements. Répondre à ce déséquilibre structurel inévitable dans la phase centrale de transition démographique est donc indispensable, d'une part en cherchant à abaisser les coûts par une meilleure adaptation technique et une diversification de l'offre et d'autre part grâce à des transferts issus d'autres secteurs de l'économie ou du reste de monde, question que nous aborderons plus loin.

Dans les villes où la part de la population à faible revenu est importante, le modèle centralisé du réseau s'avère inadapté car trop coûteux. Basé principalement sur des économies d'échelle, ce modèle n'est viable que pour des villes de très grande taille où les revenus sont suffisamment élevés. Cela dépend, bien entendu, de la nature du service considéré et de son intensité capitalistique : les coûts d'investissement de la téléphonie, voire d'un réseau de distribution d'électricité en zone dense sont relativement faibles au regard des coûts d'investissement pour l'eau ou l'assainissement. La desserte des quartiers illégaux, en particulier, est généralement très coûteuse pour plusieurs raisons : quartiers peu accessibles (caractéristiques géographiques), pas de voirie, consommations limitées, coûts de commercialisation élevés. La différenciation des modèles techniques de distribution, de la qualité de service, semble incontournable pour parvenir à baisser les coûts de fourniture et donc faciliter leur extension. À l'inverse, l'idée se propage que la multiplication du recours à de nouvelles technologies et de nouveaux cycles de gestion des ressources naturelles⁵ pourraient conduire à des économies d'adoption, voire à redéfinir en partie les modèles pour les infrastructures urbaines⁶.

L'évolution technique permet d'envisager aujourd'hui des systèmes moins coûteux pour desservir les quartiers les plus pauvres. Reconnaissions tout d'abord que dans certaines situations, les systèmes décentralisés sont tout à fait pertinents : c'est clairement le cas par exemple en matière d'assainissement. Ils peuvent également apporter des réponses partielles lorsqu'il y a différenciation des systèmes en fonction des usages. La récupération de l'eau pluviale pour satisfaire des besoins d'eau non potable, comme cela se développe en Inde, en est un exemple.

L'abaissement des normes techniques et la prise en charge par la population de certaines tâches autorisent des coûts d'investissement sensiblement plus faibles. Ainsi dans l'expérience d'El Alto en Bolivie, les coûts d'extension du réseau d'eau et d'assainissement liquide ont pu être abaissés d'environ 50 %, grâce à des normes techniques assouplies et à la participation de la population aux travaux. Le modèle des réseaux condominiaux, très présent au Brésil, vise le même objectif. Il est basé sur un système technique simplifié (diamètre et longueur des tuyaux réduits, enfouissement faible, etc.) qui traverse les lots d'habitation sans recours à la voirie⁷. Ce modèle repose sur une organisation communautaire à l'échelle d'un groupeement d'habitations. De manière similaire au modèle « d'ingénierie sociale » développé par Aguas Argentinas à Buenos Aires, la population est impliquée dans le creusement des tranchées

L'évolution technique permet d'envisager aujourd'hui des systèmes moins coûteux pour desservir les quartiers les plus pauvres.

et la maintenance du réseau. L'adaptation des modes d'organisation et de gestion permet également de réduire les coûts, comme cela a été le cas dans l'électrification des bidonvilles de Casablanca par Lydec, la gestion et le recouvrement des factures étant assuré par des responsables de quartier.

De multiples innovations tant du point de vue technique qu'organisationnel sont à l'œuvre, permettant d'adapter l'offre aux compétences et aux contextes socio-économiques locaux (densité, revenus, ressources, institutions, droit foncier...), et contribuant à réduire les coûts d'investissement de manière substantielle. Notons néanmoins deux points importants : d'une part, le transfert de coûts sur les usagers qui en résulte (via le travail fourni notamment) est parfois contesté. D'autre part, comme l'a souligné S. Jaglin⁸, il est cependant important d'éviter l'enfermement des populations pauvres dans des solutions sous-normées et assurer une mutabilité possible des services.

L'intégration des quartiers illégaux dans la ville : un préalable nécessaire

La fourniture de services urbains est largement conditionnée par l'organisation de l'espace foncier et les conditions de logement des populations. Les quartiers d'habitat spontané

ou illégal accueillent entre un tiers et les trois-quarts de la population de villes en développement : entre 40 et 50 % de la population des grandes villes indiennes, 30 à 40 % de celle des villes latino-américaines, 20 à 60 % de la population des villes arabes et 50 à 75 % de celle des villes d'Afrique sub-saharienne⁹. Ce sont bien entendu ces quartiers qui connaissent les principaux déficits en infrastructures et en services, les pouvoirs publics s'opposant à leur équipement afin de freiner de manière illusoire l'extension de ces quartiers. Cette attitude ne fait que renforcer la situation de précarité des occupants, en décourageant l'investissement dans le logement et le développement d'activités génératrices de revenu¹⁰.

Une production foncière légale très insuffisante

Le schéma « logique » en matière d'urbanisme et de production foncière voudrait que la planification précède l'aménagement urbain, puis l'équipement, la construction et enfin l'occupation des logements. Ce cycle dans les villes pauvres est inversé, l'occupation spontanée des terrains est bien souvent le premier acte à l'origine de la constitution d'un quartier, en réponse à l'absence de production publique ou privée formelle pour le logement des populations pauvres. L'aménagement des quartiers périphériques est dans un perpétuel processus de rattrapage, impliquant des politiques de relogement ou de réhabilitation. L'arrivée des équipements est postérieure à l'établissement des populations, avec des difficultés techniques et des coûts supérieurs. Les villes du Sud sont donc confrontées à une course de vitesse permanente induite par l'arrivée de nouvelles populations qui n'ont d'autre recours que de faire appel aux filières informelles. Il est utile de préciser que le motif de l'irrégularité n'est pas forcément une absence de droits de propriété : la vente peut avoir fait l'objet d'un acte notarié enregistré, mais le terrain n'être pas constructible, ou le projet être contraire au code de la construction ou encore les normes d'équipements n'être pas respectées, etc.¹¹ Les filières d'accès gratuit au sol semblent avoir disparues : toute installation, même illégale, se fait contre un paiement (loyer, redevance, droit d'entrée..)¹². Ainsi depuis deux décennies, les occupations de terrains par les squatters deviennent plus rares au profit d'un fort développement des lotissements irréguliers. Les classes moyennes, voire aisées, peuvent être la cible des promoteurs informels. Ceux-ci s'appuient parfois sur un accord tacite de l'ad-

ministration et sur le fait que ces lotissements pourront faire l'objet de programmes de régularisation périodiques par les pouvoirs publics. Ce phénomène est déterminant dans la définition des politiques d'extension des services.

Articuler politique foncière, politique de logement et accès aux services de base

Sécuriser la tenure foncière et permettre l'accès aux services urbains sont les principales demandes des populations des quartiers informels. Dans de nombreux pays, l'extension des réseaux a été consécutive à une politique d'habitat et d'urbanisme volontariste, alliant politique de relogement et réhabilitation des quartiers informels : Tunis (années 80), Santiago du Chili (années 80 et 90 – voir encadré 1), Bogota (« Programme de démarginalisation », 2000), Afrique du Sud ou encore Botswana ; c'est également sur cette voie que s'engage aujourd'hui le Maroc avec l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH).

À l'inverse de ces exemples d'articulation réussie, la ville de Delhi est, elle, dans l'impassé alors qu'elle accueille un peu moins de 500 000 nouveaux habitants chaque année. Ces nouveaux citadins s'installent soit dans des quartiers « non autorisés » (*unauthorised*), soit dans des bidonvilles et squats (*squatter settlements*). Ces derniers abritent les populations les plus pauvres, pour lesquelles, l'es-

sentiel du budget des ménages qui vivent en dessous du seuil de pauvreté est consacré à la nourriture. Pour nombre d'entre eux, épargner pour se loger par eux-mêmes ou payer un loyer suite à des programmes de relogement est inenvisageable. Pour les quartiers « non autorisés » qui abritent des populations plus hétérogènes, le gouvernement de Delhi a procédé à la régularisation de ces quartiers principalement en 1969 et 1977. Cependant le rythme des constructions illégales et non autorisées continue à s'amplifier depuis, alors qu'aucun processus de régularisation récent n'a été mis en œuvre¹³.

Dans un tel contexte, les modalités de production de terrains constructibles suscitent des controverses. Dans quelle mesure encadrer l'occupation de ces terrains ? Comment le faire sans favoriser une hausse du prix du foncier, déjà tiré vers le haut par la pression des entreprises et des couches aisées de la population, rendant leur occupation inaccessible par les populations pauvres ?

Limiter l'offre de terrains par une réglementation contraignante conduira à une hausse du foncier non souhaitable. À l'inverse, déréglementer à l'excès les zones périurbaines peut conduire à une dispersion ayant pour conséquence un renchérissement de la fourniture des services urbains, y compris du transport pour les habitants. Une solution intermédiaire pourrait être préférable, visant à anticiper les extensions urbaines et à les canaliser par une viabilisation sommaire des terrains assurée par la collectivité, et permettant un équipement ultérieur à moindre coût.

Pour les quartiers existants, la sécurité de la tenure foncière a pris la forme dans les dernières décennies de l'attribution de droits de propriété, avec l'appui des institutions financières internationales. A posteriori, ce processus apparaît trop lourd au regard du nombre toujours plus grand de ménages concernés et des capacités des administrations locales. De nouvelles stratégies d'intégration des quartiers informels sont aujourd'hui à l'œuvre offrant une variété d'options en matière de tenure foncière : reconnaissance des droits des occupants quelque soit leur statut foncier, arrêt des mesures d'évictions, association des différents acteurs urbains, y compris informels, aux décisions¹⁴. En effet, les conséquences d'une régularisation juridique doivent être évaluées avec attention en veillant notamment à éviter l'éviction des ménages les plus pauvres. Régularisation et équipement ont généralement pour conséquence une hausse des dépenses de logement des occupants (loyers, fiscalité foncière,

ENCADRÉ 1

Santiago du Chili, exemple d'efficacité d'une politique de logement associée à l'extension des réseaux domiciliaires.

L'exemple du Chili montre en quoi une articulation entre les politiques de logement et d'aménagement et l'extension des réseaux domiciliaires s'est avérée efficace, bien qu'empreinte dans ce pays d'une forte ségrégation territoriale. Alors que la population de Santiago du Chili s'est accrue de 37 % entre 1982 et 2002, la ville est parvenue à assurer un taux élevé de desserte en eau potable et en assainissement grâce à une politique de logement fortement subventionnée assurant une croissance du parc de logements similaire à celle de la population. Si cette

politique de logement est marquée par une forte ségrégation sociale sur le territoire de la ville, l'obligation a été faite aux constructeurs de raccorder ces logements aux réseaux (eau, assainissement, électricité). Parallèlement, entre 1976 et 1986, de nombreux bidonvilles ont été rasés, la population a été relogée dans des petits logements construits dans les communes pauvres de l'agglomération. Enfin, les communes ont été contraintes par la loi à financer le raccordement des quartiers informels de la périphérie, avec l'aide d'un fond national pour le développement régional.

facturation des services fournies, etc.), trop élevées pour certains ménages.

Des mécanismes de solidarité pour assurer la pérennité des services

L'histoire des pays développés montre que les choix faits dans le financement des services dans la phase d'universalisation (la part revenant à l'usager, les péréquations éventuelles, l'intervention des pouvoirs publics, etc.) ont largement varié d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre au sein des pays eux-mêmes. Les solutions trouvées sont d'abord le résultat d'un contrat social passé entre les acteurs,

révisable si nécessaire, permettant de définir les modalités de partage des coûts pour un ensemble de services qu'une collectivité se doit d'assurer. Les contextes particuliers, socio-économiques, juridiques, culturels, institutionnels, technologiques sont bien

entendu des éléments essentiels des équilibres trouvés au sein des communautés. Les enjeux de gouvernance locale/nationale déterminent donc en large partie les compromis économiques, sociaux, techniques déterminant les modalités de fourniture des services de base.

Dans les pays développés, les subventions ont été la règle dans la mise en place des infrastructures. Dès le 19^e, la construction des infrastructures hydrauliques a été financée par des prêts à taux préférentiels et des subventions d'État¹⁵. Les taux d'emprunts à cette époque étaient par ailleurs inférieurs à aujourd'hui. Fin XIX^e, avec la vague de municipalisation, les villes ont remis en cause les concessions au privé et financé la généralisation des raccordements (par les impôts locaux, les subventions d'État et des emprunts aux caisses d'épargne). L'Italie a ainsi créé des établissements publics locaux pour chaque service (eau, gaz et transports publics). L'Allemagne a créé au début du XX^e les *Stadtwerke*, en charge simultanément de la distribution de l'eau, de l'électricité et du gaz, qui sont conçues au départ comme des établissements publics ou des régies autonomes, et deviennent plus tard des sociétés anonymes à capitaux publics exclusivement. La Suisse et

l'Autriche ont adopté une organisation des services similaire.

Les pays européens ont ainsi le plus souvent adopté la formule de la gestion publique municipale. Dans le courant du XX^e, les municipalités ont achevé les réseaux d'assainissement et ont créé dans les années 60 des stations d'épuration des eaux usées. Le plus souvent, les infrastructures d'assainissement, les services à raccordement obligatoire, ont été financées par les impôts locaux. L'assainissement fait l'objet depuis, avec l'épuration, d'une redevance incluse dans la facture d'eau. La France a une histoire différente qui s'explique en grande partie par des raisons financières. Les difficultés d'accès au marché bancaire pour les collectivités locales, les règles de la comptabilité publique interdisant les amortissements et provisions, figurent parmi les raisons à l'origine du modèle de délégation de service public.

Dans les pays en développement, un tiers des « investissements de peuplement » ont en général été financés par le secteur public ou parapublic¹⁶. Or depuis deux décennies, les programmes d'ajustement structurel et la dispersion des aides des bailleurs de fonds ont conduit à une division par trois ou quatre de l'investissement public de peuplement par habitant nouveau¹⁷. La décentralisation des compétences, à l'œuvre depuis les années 90, ne peut créer de ressources nouvelles. Les collectivités locales africaines ou sud-asiatiques ont des capacités à dépenser extrêmement faibles au regard des collectivités européennes, alors que leur taux de croissance urbaine est cinq fois plus élevé. Si l'efficacité des systèmes techniques, organisationnels, institutionnels, doit être améliorée, des transferts financiers semblent indispensables à différents niveaux, depuis les subventions croisées jusqu'au recours à la solidarité nationale, permettant de revenir au niveau de capital public par habitant dans les infrastructures des années 80. Et ce d'autant plus que les collectivités locales d'aujourd'hui ne sont pas dans la même situation que celles des pays développés au début du XX^e siècle. Ces dernières avaient pu bénéficier de meilleurs taux d'emprunt faibles et de transferts financiers des États importants.

En ce qui concerne la solidarité internationale, l'engagement de la communauté internationale dans l'accès aux services de base peut permettre de renforcer les fonds transférés à ces pays. Cependant, pour la plupart des pays, ces fonds sont et resteront malheureusement probablement marginaux vis-à-vis des besoins de financement de la plupart des pays concernés. Il s'agit par ailleurs souvent de prêts qui

imposent d'être refinancés ensuite par le pays ou la collectivité territoriale récipiendaire. Il apparaît donc que les ressources nécessaires doivent être trouvées en majeure partie au niveau des économies locales.

Différents périmètres pour les subventions croisées¹⁸

Les subventions croisées par une tarification différenciée selon le niveau de consommation sont très largement répandues et constituent une première étape visant à alléger le coût du service pour les ménages les plus modestes. La Colombie, par exemple, a une longue tradition de subventions croisées par la tarification pour les services publics. À Casablanca, la tarification comporte quatre tranches selon le niveau de consommation ; le tarif social (moins de 6 m³ par mois) est ainsi subventionné par les deux tranches supérieures, il est plus de trois fois inférieur au prix de revient du m³ d'eau¹⁹.

Une tarification différenciée peut cependant comporter des inconvénients si les modalités ne sont pas étudiées avec précision afin de favoriser réellement les ménages les plus pauvres. En effet, la tarification basée sur des seuils de consommation peut être inadaptée lorsque plusieurs familles modestes utilisent le même compteur et dépassent de fait le seuil de consommation permettant de bénéficier du tarif social. Par ailleurs, les subventions croisées par les tarifs ne peuvent être trop élevées, au risque de voir les gros consommateurs opter pour des solutions autonomes²⁰ et risquer ainsi de mettre en danger l'équilibre financier global du service.

Un autre mode de subvention croisée existe au travers des caisses de compensation qui permettent d'équilibrer contributions et subventions entre opérateurs d'un même service. Ont ainsi été créés, toujours en Colombie, un Fonds national du service universel pour les télécommunications, un Fonds national pour le gaz et l'électricité alimenté par les entreprises ayant des excédents de contributions et par le budget de l'État. L'exemple le plus récent concerne le secteur des transports avec la création du *Transmilenio*, bus rapide en site propre. Une restructuration du système de transport, avec complémentarité entre les lignes de bus rapides et les opérateurs privés de transport collectif, permet aux usagers de payer un prix unique quelque soit le trajet et le nombre de lignes empruntées. Les recettes sont réparties entre les acteurs du système (entreprises de transport, entité chargée des stations et de la vente de billets, propriétaire public des infras-

tructures), ceci indépendamment du nombre de passagers transportés²¹.

Les subventions croisées entre services peuvent également être une solution pertinente dans les villes en développement. Différentes modalités existent pour faire bénéficier aux services les moins rentables des marges dégagées par d'autres services. La solution est plus aisée lorsqu'il s'agit d'un même opérateur, à l'instar des *Stadtwerke* allemands, des régies publiques multi-services d'Afrique du Sud²², ou encore de Lydec à Casablanca en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité. Le consentement à payer des consommateurs, souvent supérieur pour l'électricité, permet de financer les déficits sur le secteur de l'eau et de l'assainissement. Dans le cas d'opérateurs indépendants, d'autres modalités existent par la voie notamment des fonds de solidarité. En Colombie, la loi a prévu la création d'un Fonds de solidarité municipale, où les opérateurs verseraient les contributions collectées et disposerait ainsi des ressources nécessaires au paiement des subventions²³. Notons que les exemples d'extension de réseaux, concomitants à des politiques d'habitat (au Chili par exemple), sont des subventions croisées implicites, les travaux de voirie et parfois de raccordement étant pris en charge sur les budgets de la politique du logement.

Renforcer les ressources publiques locales

Les études menées dans le cadre du programme Ecoloc²⁴ montrent que les ressources locales mobilisées par les villes d'Afrique de l'Ouest ne représentent que 0,5 % du produit local brut, soit dix à vingt fois moins que les villes des pays développés. Elles montrent également que ces prélèvements (par l'impôt foncier ou la taxation des activités notamment) pourraient être significativement augmentés²⁵, permettant aux communes d'assumer en totalité l'entretien du patrimoine public existant et financer de l'ordre du dixième des investissements nécessaires à la croissance urbaine. Des aides de l'État et des bailleurs internationaux, associées à des possibilités d'accéder à des emprunts à long terme, peuvent permettre d'enclencher un cercle vertueux, conférant aux collectivités locales la légitimité nécessaire pour accroître la fiscalité locale.

Renforcer le système fiscal local dans une ville pauvre, sans cadastre et dont une large part de l'économie est informelle, rencontre bien sûr de nombreux obstacles. Si imposer des droits de propriété ou encore un cadastre sophisti-

qué n'est souvent ni accessible ni souhaitable, comme nous l'avons vu, des systèmes intermédiaires simples peuvent être mis en place : « adressage », droits d'usage, etc. Par ailleurs, taxer des propriétaires dès lors qu'une infrastructure est mise en place, celle-ci augmentant de fait la valeur vénale du terrain, est une voie intéressante explorée en Amérique latine²⁶.

Le problème du financement : une question indépendante de la nature de l'opérateur

La vague de privatisation des services dans les années 80 et 90 avait pour objectif d'assainir la gestion, d'accroître la rentabilité, la privatisation étant souvent accompagnée d'une nouvelle grille tarifaire. Cependant, les espoirs mis dans les partenariats publics privés pour financer l'extension des services essentiels étaient illusoires tant la nature de l'opérateur (public ou privé) ne peut résoudre la question du financement. Certes, la capacité des investisseurs à drainer des fonds, obtenir des taux d'emprunts préférentiels, des garanties, etc. est un avantage dont peuvent disposer des grands opérateurs internationaux. Cependant la nécessité simultanément d'avoir recours aux capitaux locaux pour éviter des pertes de change limite fortement cet avantage.

ENCADRÉ 2

La gestion publique de services : un enjeu d'efficacité. L'exemple de l'Inde.

Le cas de l'Inde est révélateur de la problématique du financement des services. Les municipalités ont une très faible autonomie administrative et financière. Généralement, elles ne sont pas en mesure notamment de financer des infrastructures par des emprunts extérieurs, ni de décider des tarifs des services²⁷. Les investissements sont réalisés par des organismes relevant des États Fédérés (soit des établissements parapublic soit des départements de l'État) et la gestion est elle du ressort d'une autorité municipale. Cet arrangement est très courant pour l'eau et l'assainissement à l'exception de quelques grandes villes. Les villes d'Inde ne pouvant lever de taxes, elles disposent d'un budget très faible rapporté au nombre d'habitants, il s'en suit cependant que la maintenance des infrastructures n'est assu-

rée par aucune de ces deux niveaux autorités. Les dépenses publiques sont donc essentiellement le fait des administrations d'État, selon un fonctionnement qui conduit à favoriser la dépense dans de nouvelles infrastructures plutôt que l'amélioration de la gestion et de la maintenance de l'existant. Par conséquent, la qualité du service est en effet désastreuse (distribution intermittente, infiltration d'eau polluée). Tous les habitants, les riches comme les pauvres, sont contraints d'adopter diverses stratégies d'adaptation ayant recours au secteur privé, qui sont en général plus coûteuses que ce que pourrait, en théorie, offrir un service public efficace. Les services dont la responsabilité échoue exclusivement aux municipalités (collecte et traitement des déchets par exemple) se trouvent dans la même situation.

L'exemple de la gestion du service de l'eau par les municipalités sud-africaines montre que ce type de gestion peut fonctionner, même s'il est largement perfectible. Dans d'autres situations, la clé d'une gestion adaptée et efficace devra passer par l'autonomie administrative et financière, qu'il s'agisse d'une agence publique ou d'un opérateur privé. Dans le cas d'une gestion privée, l'enjeu principal sera alors celui de la régulation du service par l'autorité publique, qu'elle soit nationale ou locale, donc de la détermination des obligations de performances et de service public (voir encadré 2).

Les schémas institutionnels et les modes d'organisation des services sont un maillon essentiel de l'extension des services. Renforcer l'autonomie des agences compétentes peut les conduire à mettre en œuvre des solutions plus adaptées à la demande, éventuellement non conventionnelles, et faire le choix de déléguer ou non la gestion à des opérateurs privés, entreprises, le plus souvent, ou associations comme c'est le cas dans certaines villes africaines²⁸.

Pistes de réflexion

Les modalités de financement à long terme des services urbains pour des pays à faible revenu, ou à revenu intermédiaire, reste une question non résolue. Afin d'améliorer l'efficacité économique et la gestion des services, la nécessité du recouvrement de la totalité des coûts par chacun des services a été avancée par les bailleurs internationaux. La réalité est souvent plus nuancée, avec l'adoption de solutions mixtes faisant appel à des fonds publics et privés. Selon les contextes, les époques, le niveau de développement, les modalités d'urbanisation, et la répartition des compétences entre les niveaux institutionnels, des compromis sont trouvés pour définir des priorités, financer ces services et leur extension. Ces compromis conduisent à un partage implicite ou explicite du coût économique de long terme de chaque service : partage entre les usagers actuels (les usagers futurs dans le cas d'un report de coûts sur le long terme) et la collectivité à différentes échelles dans le cas où la totalité des coûts ne peut être couverte par les usagers. Cette répartition est probablement très variable selon les cas. Différentes solutions innovantes sont explorées en termes de tarification, de subventions croisées, de mutualisation des coûts de gestion des services, de modalités de contributions par la solidarité nationale, pour trouver un équilibre dans le partage des coûts. Si cet équilibre est propre à chaque situation, la

répartition des coûts sous-jacents, le processus, et les éléments de contexte qui ont conduit à cet équilibre, voire les conditions de réussite ou les raisons des échecs, doivent être analysés avec précision, pour que des leçons puissent être tirées de ces expériences. Cette grille d'analyse est nécessaire pour répondre aux défis ambitieux lancés par les Objectifs du Millénaire pour le développement, pour éclairer le débat sur le financement des services et faire en sorte que les financements internationaux soient des leviers efficaces dans l'extension de ces services.

Au-delà des questions de financement, les clés de l'extension des services urbains se situent dans la continuité des politiques sociales, de logement et d'urbanisme. Les politiques de l'habitat consistant en des mesures d'éradication de l'habitat informel, par relogement dans des appartements neufs ou le plus souvent par recasement sur des parcelles urbanisées où la construction est à la charge des ménages, est lourde et coûteuse. Ces pratiques ne sont pas en mesure de répondre à l'ampleur

des besoins dans un contexte d'urbanisation rapide mais certaines villes (comme les grandes villes indiennes) y ont encore recours. Les politiques d'intégration des quartiers informels dans la ville, d'équipements progressifs, tel que l'INDH (Initiative nationale pour le développement humain) en affiche la volonté au Maroc, semblent aujourd'hui avoir la faveur des pouvoirs publics. Une analyse comparée des politiques actuellement mises en œuvre dans le traitement des quartiers informels des villes en développement fournirait des renseignements précieux sur l'évolution à attendre dans ce domaine tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, les déterminants des choix opérés, les comportements des acteurs favorables ou défavorables à l'intégration de ces quartiers dans la ville et leur articulation possible avec des politiques d'extension des services de base. Là encore, les contextes locaux sont très divers, mais des lignes de force peuvent être probablement identifiées et être très utiles dans le débat sur la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement. ■

NOTES

- ¹ Deux cycles de conférences se sont tenus de janvier 2005 à novembre 2006 à Paris. Nous tenons à remercier chaleureusement ici les intervenants (dont les présentations ou articles sont disponibles sur www.iddri.org) ainsi que l'ensemble des participants.
- ² Human development report 2006, « Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis », *Overview* page 2, PNUD, 2006.
- ³ Human development report 2006, « Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis », *Overview, ibid*, page 7.
- ⁴ Jean-Marie Cour, *Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale*, 2005.
- ⁵ Joël Ruet, « Infrastructures urbaines dans les pays émergents : l'ère des sous-systèmes ? », document de travail, 2005.
- ⁶ Pour l'eau et l'assainissement, cf. « An alternate approach to the water supply and sanitation infrastructure in urban India », Joël Ruet & Marie-Hélène Zérah, introduction à un numéro spécial en cours de soumission.
- ⁷ Pierre-Noël Giraud et al., « Le financement des services essentiels dans les villes pauvres », *Revue d'économie financière*, automne 2006, Paris.
- ⁸ Sylvy Jaglin, « Modes de gestion, modes de régulation : quel contrat social pour étendre l'accès aux services essentiels ? », session du séminaire « Accès aux services essentiels dans les pays en développement », Iddri-Cerna, 3 juin 2005.
- ⁹ UN-Habitat, United Nations Programme for Human Settlements, « The Challenge of the slums », 2003.
- ¹⁰ Alain Durand-Lasserre, « La question foncière dans les villes du Tiers-Monde », Tome XXXVIII n°7/2004 de la revue *Economies et sociétés*, p 1183-1211.
- ¹¹ A. Durand-Lasserre, J.-F. Tribillon, « La loi ou la ville ? » in *Urbanisme*, n°318, 2001, p 72-77.
- ¹² A. Durand-Lasserre, « La question foncière dans les villes du Tiers-Monde », Tome XXXVIII n°7/2004 de la revue *Economies et sociétés*, p 1183-1211.
- ¹³ V. Dupont, « Residential practices, creation and use of urban space: unauthorized colonies in Delhi », In Urbanization and Governance in India, edited by E. Hust and M. Mann, Manohar Publishers, 2005.
- ¹⁴ A. Durand-Lasserre, « La question foncière dans les villes du Tiers-Monde », Tome XXXVIII n°7/2004 de la revue *Economies et sociétés*, p 1183-1211.
- ¹⁵ Bernard Barraqqué, « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir. », Séminaire Iddri-Cerna, 14 janvier 2005.
- ¹⁶ Jean-Marie Cour, *Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale*, 2005.
- ¹⁷ Jean-Marie Cour, *ibid*.
- ¹⁸ Les subventions croisées signifient que certains consommateurs payent pour d'autres, soit à l'intérieur du même service, soit entre services différents (eau et électricité par exemple). Le « périmètre » de ces subventions fait ainsi référence à l'ensemble des usagers concernés.
- ¹⁹ Claude de Miras et Julien Le Tellier, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, L'Harmattan, mars 2006.
- ²⁰ Pierre-Noël Giraud et al., « Le financement des services essentiels dans les villes pauvres », *Revue d'économie financière*, automne 2006, Paris.
- ²¹ Henri Coing, « Services publics à Bogota, impact des réformes sur la solidarité territoriale et sociale », séminaire Iddri-Cerna, 3 juin 2005.
- ²² Sylvy Jaglin, « Métropolisation institutionnelle et services urbains au Cap (Afrique du Sud) : l'équité en question », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°99, 2005.
- ²³ Henri Coing, *ibid*.
- ²⁴ Le programme Ecoloc a été initié par le Partenariat pour le développement municipal (Afrique de l'Ouest et du Centre) afin de contribuer à une meilleure connaissance du fonctionnement des économies locales dans le cadre de la décentralisation.
- ²⁵ Jean-Marie Cour, *ibid*.
- ²⁶ Pierre-Noël Giraud et al., *ibid*.
- ²⁷ Joël Ruet, « Infrastructures urbaines dans les pays émergents : l'ère des sous-systèmes ? », document de travail, 2005.
- ²⁸ Sylvy Jaglin, « Services publics aux enchères », *Vivre autrement*, n° 8, samedi 8 juin 1996.

Annexe

Sessions du Séminaire « Accès aux services essentiels en milieu urbain dans les pays en développement »

Année 2005

Session 1 : 14 janvier 2005

*Le développement historique et « la dépendance de sentier institutionnelle »
de la fourniture des services essentiels, les grands systèmes.*

INTERVENANTS : Dominique Finon (CIRED) et Bernard Barraqué (ENPC)

DISCUTANTS : Claude Ménard (Université Paris I) et Jean-Luc Trancart (Suez Environnement)

Session 2 : 17 février 2005

Ruptures technologiques et socio-économiques : l'ère des sous-systèmes.

INTERVENANTS : Joël Ruet (LSE-CERNA) et Denis Rambaud (IED)

DISCUTANTS : Georges Valentis (IVE) et Christophe Le Jallé (PS-Eau)

Session 3 : 18 mars 2005

Collectivités, réseaux et fragmentation urbaine.

INTERVENANTS : Olivier Coutard (LATTS-ENPC) et Géraldine Pflieger (EPFL)

DISCUTANTS : Thierry Paulais (AFD) et Christelle Pezon (ENGREF)

Session 4 : 22 avril 2005

*Modèles techniques, modes de gestion et acteurs : quelles innovations
dans la fourniture des services ?*

INTERVENANT : Augustin Maria (CERNA-ENSMP)

DISCUTANT : Bernard Poignant (Veolia Environnement)

Session 5 : 3 juin 2005

*Modes de gestion, modes de régulation : quel contrat social
pour étendre l'accès aux services essentiels ?*

INTERVENANTS : Sylvy Jaglin (LATTS-ENPC) et Henri Coing (Université Paris XIII-Créteil)

DISCUTANTS : Marie-Hélène Zérah (IRD) et Serge Allou (GRET)

Session 6 : 21 juin 2005

Dimension économique de la croissance des villes du Sud et du financement des infrastructures.

INTERVENANTS : Jean-Marie Cour (IGPC honoraire) et Jean-Francis Benhamou (AFD)

DISCUTANT : Pierre-Noël Giraud (CERNA-ENSMP)

Année 2006

Session 1 : 10 janvier 2006

Modes d'intervention des acteurs privés dans la desserte en eau des quartiers pauvres.

INTERVENANT : Alain Mathys (Suez Environnement)

DISCUTANT : Michel Colombier (Iddri)

Session 2 : 3 mars 2006

Habitat précaire et accès aux services essentiels - Le cas de Casablanca.

INTERVENANTE : Martine Villars (Lydec)

DISCUTANTE : Françoise Navez-Bouchanine (Sociologue, Professeur et Chercheur)

Session 3 : 31 mars 2006

Politiques publiques urbaines et mécanismes sur les marchés fonciers et immobiliers.

INTERVENANT : Vincent Renard (Directeur de recherche au CNRS)

DISCUTANT : Alain Durand-Lasserve (Directeur de recherche au CNRS)

Session 4 : 19 mai 2006

La politique de logement et de rénovation urbaine en Tunisie : quelles conséquences sur l'accès aux services urbains ?

INTERVENANT : Morched CHABBI (Urbaniste, chercheur et consultant)

DISCUTANT : Nils Devernois (AFD)

Session 5 : 28 juin 2006

L'accès à la ville pour tous les groupes sociaux, quels systèmes de mobilité et de transport dans les villes en développement ?

INTERVENANT : Xavier Godard (INRETS)

DISCUTANTE : Chantal Barbieux (SYSTRA)

Session 6 : 30 novembre 2006

Soutenabilité environnementale des villes émergentes. Le couple «transport – usage des sols» au cœur des dynamiques urbaines.

INTERVENANT : Benoît Lefèvre (CERNA-ENSMP)

DISCUTANT : Jean Grébert (Direction de la recherche Renault)

Bibliographie

- B. Barraqué, *Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir*, Séminaire Iddri-Cerna, 14 janvier 2005
- M. Chabbi, *L'accès aux services essentiels en milieu urbain. Le cas de la Tunisie*, Présentation au séminaire de l'Iddri « Accès aux services essentiels dans les PED », Paris, 19 mai 2005.
- H. Coing, *Services publics à Bogota, impact des réformes sur la solidarité territoriale et sociale*, séminaire Iddri-Cerna, 3 juin 2005.
- J.-M. Cour, *Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale*, 2005.
- O. Coutard, *Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés nord-sud*, Présentation au séminaire de l'Iddri « Accès aux services essentiels dans les PED », Paris, 18 mars 2005.
- V. Dupont, “Residential practices, creation and use of urban space: unauthorized colonies in Delhi”, In *Urbanization and Governance in India*, edited by E. Hust and M. Mann, Manohar Publishers, 2005.
- A. Durand-Lasserve, « La question foncière dans les villes du Tiers-Monde », Tome XXXVIII n°7/2004, revue *Economies et sociétés*.
- A. Durand-Lasserve, J.-F. Tribillon, « La loi ou la ville ?» in *Urbanisme*, n°318, 2001.
- D. Finon, *La variété des trajectoires institutionnelles de l'électrification dans les pays développés*, Présentation au séminaire de l'Iddri « Accès aux services essentiels dans les PED », Paris, 14 janvier 2005.
- P.-N. Giraud et al., « Le financement des services essentiels dans les villes pauvres », *Revue d'économie financière*, automne 2006, Paris.
- P.-N. Giraud, B. Lefèvre, « Les défis énergétiques de la croissance urbaine au sud, Le couple «Transport – Urbanisme» au cœur des dynamiques urbaines, *Regards sur la Terre*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Octobre 2006.
- X. Godard, « Kyoto et la double trappe dans laquelle tombe le transport collectif institutionnel», Revue *Recherche, transports, sécurité*, 2005, n°88.
- Human development report 2006, *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, PNUD, 2006.

S. Jaglin, *Modes de gestion, modes de régulation : quel contrat social pour étendre l'accès aux services essentiels ?*, session du séminaire « Accès aux services essentiels dans les pays en développement », Iddri-Cerna, 3 juin 2005.

S. Jaglin, « Métropolisation institutionnelle et services urbains au Cap (Afrique du Sud) : l'équité en question », Annales de la *Recherche Urbaine*, n°99, 2005.

S. Jaglin, « Services publics aux enchères », *Vivre autrement*, n° 8, samedi 8 juin 1996.

A. Maria, *La crise de l'approvisionnement en eau à Dehli. Réponses des acteurs et scénarios d'évolution*, Présentation au séminaire de l' Iddri « Accès aux services essentiels dans les PED », Paris, 22 avril 2005.

C. de Miras et J. Le Tellier, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, L'Harmattan, mars 2006.

G. Pflieger, *Privatisation des services d'eau et ségrégation sociale à Santiago du Chili*, Présentation au séminaire de l' Iddri « Accès aux services essentiels dans les PED », Paris, 18 mars 2005.

V. Renard, «Les dynamiques économiques des villes du XXI^e siècle : dérive des marchés immobiliers et fragmentation urbaine», Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 25 Mars 2002.

J. Ruet, *Infrastructures urbaines dans les pays émergents : l'ère des sous-systèmes ?*, document de travail, 2005.

J. Ruet & M.-H. Zérah "An alternate approach to the water supply and sanitation infrastructure in urban India", introduction à un numéro spécial en cours de soumission.

UN-Habitat, United Nations Programme for Human Settlements, *The Challenge of the slums*,

L'accès aux services essentiels dans les pays en développement au cœur des politiques urbaines

**Carine Barbier (Iddri), Pierre-Noël Giraud (Cerna-ENSMP),
Joël Ruet (LSE), Marie-Hélène Zérah (IRD).**

L'Iddri, avec le concours scientifique de Cerna-École des Mines a animé un séminaire mensuel «*Accès aux services essentiels en milieu urbain dans les pays en développement*» ayant pour objectif de faire le point sur les conditions technologiques et socio-économiques et les dynamiques urbaines de développement de la fourniture de services essentiels dans les pays en développement et émergents.

Cette analyse présente les principaux débats qui ont eu lieu lors des séances de ce séminaire, et souligne les éléments clés du développement de la fourniture des services essentiels dans les villes en développement.

L'Iddri est un institut indépendant à l'interface de la recherche et de la décision. Il instruit les questions du développement durable qui nécessitent une coordination mondiale, comme le changement climatique ou la disparition des ressources naturelles. Dans ses analyses, il priviliege la gouvernance mondiale, les négociations internationales et le relations Nord-Sud.

Le site www.iddri.org est au cœur de la politique de communication : il met à la disposition de tous : informations sur les activités, documents de réflexion, publications des collections de l'Iddri et d'autres éditeurs.