



Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau urbaine - Vietnam et Maroc

Claude de Miras, Directeur de Recherche IRD. Économiste

Prof. Tran Hieu Nhue et Nguyen Van Tin, Université de Génie Civil de Hanoi. Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas (CEETIA)

Fanny Quertamp, Coordonnatrice du Projet au Vietnam, doctorante géographe, Université de Bordeaux 3

Laurent Pandolfi, urbaniste IFU

Le projet de recherche s'est donné comme cadre les nouveaux paradigmes du développement (dérégulation, privatisation, décentralisation, gouvernance, nouveaux rapports publics /privés) et leur influence sur les dispositifs de gestion urbaine dans des contextes d'urbanisation rapide de pays en développement. L'exemple du Vietnam est à ce titre tout à fait pertinent, le processus d'urbanisation accéléré s'inscrivant dans la stratégie de développement de l'économie nationale. Marqué par un taux d'urbanisation de 23,47 % en 1999, l'un des plus faibles de la région, les estimations pour 2020 atteignent 45 %.

Ce questionnement général a été appliqué d'une part, dans des contextes nationaux organisés autour d'autorités publiques centralisées et fortes –quelles qu'en soient la nature : monarchie parlementaire au Maroc ou Parti unique au Vietnam– et d'autre part, cette perspective a porté sur la question stratégique de l'eau en ville à la fois comme analyseur de ces recompositions mais comme condition d'une urbanisation durable.

A cet égard, les exemples du Maroc et du Vietnam que nous avons proposés dans le cadre de PRUD présentent les caractéristiques suivantes :

- depuis moins de cinq ans, les plus grandes villes du Maroc (Casablanca, Rabat, Tanger-Tétouan) ont basculé d'une gestion en régie en une gestion par délégation de service public en faisant intervenir deux opérateurs extérieurs (La Lyonnaise des Eaux et Vivendi) ;
- le Vietnam, de son côté, a opté pour une évolution

graduelle des compagnies des eaux à l'échelle des comités populaires en introduisant des évolutions structurelles importantes en matière de réduction des pertes en eau, physiques et financières, de recherche d'équilibre comptable interne, et de hausse de productivité des structures de production et de distribution de l'eau.

Éléments de problématique relatifs au Vietnam : l'approvisionnement de l'eau en ville au nord du Vietnam

En 2000, l'approvisionnement en eau en milieu urbain dans l'ensemble du pays pouvait être caractérisé par la situation suivante :

- 50-60% de la population urbaine était connectée ;
- les besoins sont croissants : alors que la consommation actuelle est estimée à 70 l/hab/j, elle devrait atteindre 180-200 l/hab/j dans les prochaines années ;
- les pertes en eau (physiques et financières) sont estimées entre 30 et 40 % en moyenne ;
- on observe une nette dégradation de la qualité de l'eau liée à la pollution des nappes souterraines ;
- le prix de l'eau demeure à un faible niveau (3.000 dong/m³ en moyenne, soit 0,2 Euro ou USD), alors que les restructurations nécessitent des investissements importants.

Face à cette situation, le gouvernement vietnamien a développé une stratégie de restructuration graduelle du secteur de l'eau, dont les principaux objectifs sont :

- augmentation des capacités de production ;
- rénovation et développement des réseaux de distribution ;
- amélioration de la gestion technique et financière des compagnies des eaux.

En 1998, le gouvernement vietnamien a donné une nouvelle orientation pour le secteur de l'eau (qu'il considère comme prioritaire), visant à élever le taux de couverture en milieu urbain. L'aide bilatérale et multilatérale a largement contribué à l'extension des réseaux et à l'augmentation des capacités de production des compagnies des eaux. Mais aujourd'hui cette aide est devenue insuffisante et le gouvernement est à la recherche de nouvelles formes d'investissement. La question centrale est celle du financement de la restructuration du système d'approvisionnement en eau dans le cadre d'un monopole étatique en vue d'une certaine équité sociale.

En relation avec notre partenariat de l'Université de Hanoi (Université de Génie Civil de Hanoi -CEETIA- Prof. Tran Hieu Nhue et Nguyen Van Tin), notre objectif est de montrer comment les Autorités ont fait évoluer, dans le contexte urbain, la notion de service public en instillant *de facto* des objectifs de durabilité économique, environnementale et sociale.

Dans chaque contexte urbain, le taux d'urbanisation et le statut administratif et politique de chaque ville influence l'autonomie relative des compagnies des eaux. De plus, les dispositifs techniques (eaux superficielles ou souterraines, réseaux individualisés ou interconnectés) ainsi que la diversité des utilisateurs conditionnent le niveau de pertes en eau et les capacités locales de financement.

Face à cette diversité, nous retenons dans le Vietnam du nord, deux grandes villes (de rang 1) dont les situations sont contrastées : Hanoi et Haiphong.

A Hanoi, la dégradation du réseau, la facturation au forfait (66 %) et le taux de pertes (57%) restent élevés. A Haiphong, on dispose d'un cas de gestion financière exemplaire, apprécié par les bailleurs (Banque mondiale).

Ce choix n'exclue pas que nous pourrions compléter ce tableau par quelques références à des villes de moindres importances (par exemple, Ha Dong : ville

de catégorie 4, à proximité de Hanoi ; et Hoa Binh, alimentées par des eaux superficielles (catégories 4 et 5).

Ainsi, le secteur de l'eau sera le reflet des réformes qui traversent la mise en œuvre de l'économie sociale de marché ; ces réformes démontrent que l'alternative n'est pas exclusivement entre un secteur administré subventionné *versus* un secteur privé profitable. Des formes de gestion « métissées » et originales visant à combiner efficacité technique et équité sociale se dessinent au sein des compagnies des eaux vietnamiennes : perspectives d'ouverture du capital, tendance à la vérité des prix prenant en compte l'investissement et l'amortissement, efforts de productivité des structures gestionnaires en termes de capital humain, recours à l'emprunt international, etc.

La question reste cependant de savoir si du côté de l'offre, le rythme de ses évolutions techniques et institutionnelles et la capacité de financement (par la tarification et/ou l'emprunt) de ces dispositifs par les opérateurs publics restera en phase avec l'augmentation des besoins en eau induits par une urbanisation rapide, compte tenu des contraintes des disponibilités et de l'accès à la ressource en eau (de surface et phréatique) et d'objectifs environnementaux (qualité de l'eau distribuée et traitée).

Sinon, du côté de la demande urbaine en eau, surgiront rapidement des réponses individuelles et privées pour compenser le décalage entre offre et demande : creusements de puits en périphérie pour compléter l'approvisionnement domestique en eau, citerne de toit et surpresseurs pour compenser une pression faible ou des coupures, consommation d'eau de boisson bouillie et achats croissants d'eaux minérales, reventes d'eau, etc.

Il devrait être possible de disposer d'indicateurs descriptifs relatifs aux dispositifs d'approvisionnement en eau potable : taux de perte en eau, taux de raccordement, quantité d'eau consommée en moyenne par jour et par habitant, nombre de bornes-fontaines par habitant dans les quartiers précaires, prix du m³ d'eau hors taxes pour une consommation donnée, qualité physico-chimique de l'eau distribuée, volume d'eau distribué/volume d'eau traité (assainissement), etc.

Etat d'avancement et éléments méthodologiques : l'exemple de Hanoi

1- Offre :

Actuellement, nous avons identifié les principales sources d'information des données institutionnelles internationales, vietnamiennes et françaises. La Banque Mondiale, le PNUD, le Forum Urbain, Poste d'Expansion Economique de l'Ambassade de France, l'AFD, le JICA sont les principaux centres-ressources qui permettent un accès aux rapports des différents projets (ex : Hanoi Water Supply, Hai Phong Water Master Plan). Les bailleurs de fonds et projets de coopération des diverses ambassades viennent appuyer nos recherches. (Ambassades de Finlande et du Danemark). Une première collecte nous a ainsi permis d'accéder à la base de données réalisée par la Banque Mondiale sur les 67 compagnies des eaux du Vietnam en 2001 et d'identifier les projets et opérateurs implantés au Vietnam. Du côté vietnamien, grâce à nos partenaires, les premiers contacts avec la compagnie des eaux de Hanoi ont été pris et la bibliographie existante sur les stratégies de développement du secteur de l'eau réunie et traduite. Par ailleurs, une revue de presse régulière (journal Thoi Bao Kinh The) permet d'avoir un suivi des informations et « représentations » de la question de l'eau dans les médias.

A Hanoi, il existe 2 compagnies des eaux et 5 unités de gestion dépendantes de la première compagnie.

- Ha Noi Clean Water Business Company (HNCWBCo)
 - 9 stations principales et 7 stations secondaires,
 - distribution de la ville de Hanoi.
- Ha Noi No2. Clean Water Business Company (HNI No2 CWBCo)

- trois stations,
- centre urbain de Hanoi et une partie des populations des districts de Dong Anh, Soc Son et Gia Lam.

Au total, 50 % de la population de la province de Hanoi est connectée, et 80 % de la population urbaine.

2- La demande :

Les dix huit zones d'enquêtes étudiées ont été choisies en fonction des critères suivants :

- 1- Répartition du réseau de distribution de chaque station des eaux. Il existe huit stations des eaux couvrant huit zones.
- 2- L'état du réseau : on peut définir quatre situations ('ancien non rénové', 'ancien rénové', 'récent', 'en projet' ou 'en construction')
- 3- L'ancienneté de l'urbanisation (distance par rapport au centre ville, date de création des arrondissements). Trois types de quartiers sont identifiables : quartiers anciens antérieurs à 1954, quartiers des années 60-80, quartiers nouvellement construits et villages périurbains en cours d'urbanisation rapide.
- 4- Le type d'habitat. On détermine globalement quatre types (individuel ancien, individuel moderne et collectif ancien et collectif nouveau) associé ou non à des fonctions commerciales ou de services.

Selon les enquêtes effectuées, 78,7% des foyers urbains sont connectés au réseau, dont 23,4% utilisent une forme secondaire d'accès à l'eau (principalement forage). Au total, près de 50 % de la population enquêtée utilise un forage, le taux augmentant très largement au fur à mesure que l'on s'éloigne des quartiers centraux.

Résultats d'enquêtes du volet « demande » à Hanoi :

	Arrondissement	Nbre d'enquêtes	%
1	Dong Da	30	16,9
2	Hai Ba Trung	43	24,2
3	Ba Dinh	36	20,2
4	Thanh Xuan	20	11,2
5	Hoan Kiem	8	4,5
6	Cau Giay	26	14,6
7	Tay Ho	15	8,4
Total		178	100

Différenciation socio-économique et spatiale

Types d'accès à l'eau et pratiques individuelles :

	Accès à l'eau	Nbre d'enquêtes	%
1	compteur	100	56,2
2	forfait	40	22,5
3	forage	31	17,4
4	autres	3	7,7
5	pas de réponse	4	2,2
Total		178	100

Satisfaction des foyers urbains :

<u>Foyers prêts à payer davantage pour :</u>	Nombre de réponses positives	%
avoir plus de pression	123	69,1
un approvisionnement continu	143	80,3
une eau de meilleure qualité	139	78,1
un assainissement	131	73,6

Tarification :

- 1- Compteur (centre/périphéries/nouvelles zones urbaines)
 - domestique : de 2.000 dong/m³ à 7-8000 dong/m³
 - administratif : 3.500 dong/m³
 - services : 6.500 dong/m³
- 2- Forfait : 2-4m³/pers/mois = de 4 à 8.000 dong

Afin de réduire les pertes financières, la ville de Hanoi procède graduellement à la généralisation des compteurs qui permettent de facturer l'eau réellement consommée.

Quantité :

- 57 % des foyers consomment entre 1 et 20 m³/mois.
- problème de pénurie selon les saisons et les quartiers (alternatives : achat, partage, captage illégal...).
 - problèmes de pression selon les quartiers, l'étage et la distance par rapport au réseau (solutions : forage, pompes, citernes sur les toits... entraînant un surcoût pour le foyer).

Qualité :

80 % des personnes enquêtées estiment que l'eau est de bonne qualité, mais 50 % des foyers ajoutent du sel pour laver les légumes. On observe une prise

de conscience très nette chez les foyers les plus urbains concernant l'évolution de qualité de l'eau. Globalement, hormis les foyers des nouvelles zones urbaines qui refusent une augmentation du prix de l'eau, la grande majorité de la population urbaine consent à payer l'eau à un prix plus élevé pour améliorer la qualité du service au public.

Conclusion :

La question de l'eau au Vietnam paraît être à la croisée de différentes politiques publiques : aménagement du territoire et rythme d'urbanisation, évolution du secteur public (ouverture du capital, équilibre comptable, emplois et productivité des Compagnies des Eaux, etc.) dans le cadre d'une économie sociale de marché, déconcentration de décisions (prix de l'eau) vers les Comités populaires, politique environnementale, équité sociale et niveau de vie. Mais le défi n'est-il pas à la hauteur des considérables besoins de financement que va nécessiter une offre en eau urbaine « durable » dans les quinze prochaines années ? Compte tenu des ressources importantes que l'Etat doit mobiliser sur l'ensemble des services collectifs à l'échelle nationale, sa seule capacité de financement et d'endettement sera-t-elle en mesure de relever ce défi ?



Regards croisés sur Hanoi

Transition, spécificité urbaine
et choix de développement

Hà Nội

Thành phố đặc thù
và những lựa chọn cho phát triển

Actes du séminaire / Kỷ yếu hội thảo
12-14 novembre 2002, Hanoi, Vietnam

Institut des Métiers de la Ville (IMV)
Dự án đào tạo chuyên ngành đô thị



Réalisation : Laurent Pandolfi
Ha Van Que
Traduction : Truong Quoc Toan
Mac Thu Huong
Pham Lan Dung