

Atelier PADDI *Inclusion urbaine, fabrication de la ville et réseaux*

Gouvernance et financement des services en eau et assainissement"

Hô Chi Minh Ville 6-10 décembre 2010

**La Gouvernance multi-acteurs
de l'Eau Potable et de l'Assainissement
dans les Grandes Villes
des Pays Émergents.**

Les conditions de sa mise en oeuvre

Claude de Miras
Economiste, Directeur de recherche
Institut de Recherche pour le Développement
(Marseille) France

Dans les contextes d'urbanisation rapide des pays émergents, le raccordement aux réseaux en EP&A pose partout les mêmes grandes questions :

- disponibilité de la ressource en eau,
- partage international des eaux de surface et souterraines,
- concurrence nationale (agriculture, industrie, urbanisation, tourisme) des usages de la ressource,
- tarification de l'eau potable et de l'assainissement,
- - péréquation sociale, territoriale et générationnelle,
- investissements massifs en réseaux,
- mise à niveau de l'assainissement,
- accès aux réseaux des extensions urbaines spontanées,
- financements croisés entre secteurs (électricité, eau, etc.),
- financements innovants à mobiliser,
- formation des compétences,
- etc.



Mais la problématique émergente est
aujourd'hui celle de la

gouvernance multi-acteurs

car elle détermine largement toutes les autres.

Cette approche dépasse les seuls aspects
techniques et financiers pour aborder la
problématique du management, de la
performance institutionnelle et de la
coordination entre Projets/ Acteurs/ Secteurs.

Cette Gouvernance multi-acteurs doit être définie :

Mode de décision qui met en synergie la multiplicité des acteurs concernés par l'action publique, à l'échelle des secteurs (eau, assainissement, électricité, déchets, habitat, voirie, transport, etc.) et des « projets » réalisés sur des territoires infra-urbains.

Les secteurs de l'eau et d'assainissement qui ont un fort impact foncier obligent à une coordination efficace entre toutes les parties prenantes, depuis la conception, l'équipement et la maintenance des réseaux.

Si la compagnie des eaux est au centre de cet ensemble complexe, la question des réseaux ne se limite pas à la gestion de l'eau et des tuyaux mais concerne la fabrication de la ville et avec ses rouages administratifs.

La Gouvernance de l'eau et de l'assainissement peut être abordée selon les perspectives suivantes

- La scène de la gouvernance et les acteurs intervenant dans la gestion et l'extension des réseaux et l'utilisation de l'eau potable et l'assainissement
- Le fonctionnement de la gouvernance multi-acteurs
- Les Coûts de gouvernance et Surcoûts des dysfonctionnements en matière de gestion et création des réseaux
- La régulation de la coordination multi-acteurs.

● La scène de la gouvernance : Qui sont les acteurs concernés ?

- Avec le Doi Moi au Vietnam et avec l'ère de la dérégulation internationale, le nombre des parties prenantes concernées a augmenté considérablement :
 - les Etats nationaux,
 - Les Administrations
 - les institutions internationales,
 - les bailleurs,
 - les collectivités locales ou les circonscriptions territoriales,
 - les opérateurs privés et publics,
 - les ONG internationales et nationales,
 - les associations locales,
 - les coopérations décentralisées internationales.
- De plus, dans les Administrations publiques, les différents services impliqués dans les procédures d'implantation des réseaux (d'ordre technique, réglementaire, financier, de planification urbaine, etc.) doivent aussi être coordonnés pour contribuer ensemble à prendre les bonnes décisions de façon synchronisée.

Le fonctionnement de la gouvernance multi-acteurs :

Comment s'organisent les relations entre les parties prenantes ?

- De nombreux facteurs (internes aux parties prenantes décisionnaires et entre celles-ci) rendent complexes et lents les circuits de décision en matière de conception, de validation et de mise en œuvre des projets de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement :
- - La croissance urbaine rapide qui oblige l'offre de services en eau et assainissement à rattraper les retards accumulés et à satisfaire les demandes nouvelles.
- La multiplication des projets de développement non coordonnés entre eux, sur des échelles territoriales différentes, surchargent les services par la multiplication des dossiers, des partenaires, des bailleurs, des intervenants administratifs de tous ordres.
- L'empreinte territoriale et foncière des réseaux d'eaux et d'assainissement suppose l'intervention de nombreux acteurs compte tenu de l'impact foncier de ces réseaux (différent du cas de la téléphonie mobile !).
- Les risques de chevauchement de compétences ou de concurrence entre services .
- La plus ou moins grande capacité des entités de régulation à limiter l'autonomie des institutions concernées et à harmoniser et synchroniser leur fonctionnement.

Les coûts et les surcoûts de coordination : l'impact financier de la gouvernance multi-acteurs.

Une gouvernance multi-acteurs performante a une incidence positive sur les coûts des projets de raccordement donc sur leur besoins de financement :

En identifiant et réduisant les « facteurs bloquants » (ainsi désignés par LYDEC/INMAE), ce monitoring et cette coordination limitent les coûts sociaux, les coûts environnementaux et les charges économiques imposées par les retards d'avancement et de réalisation des projets de raccordement. De plus, l'ensemble de ces surcoûts non visibles pèsent sur les besoins de financement des opérateurs. Enfin, une gouvernance multi-acteurs efficiente est un argument essentiel pour mobiliser des ressources nécessaires au bouclage financier des projets.

- Dans un Projet d'extension de réseaux, généralement les coûts d'investissement sont fixés au début du Projet.

Mais ni les coûts d'investissement réels mesurés à la fin du Projet, ni les coûts de maintenance et de fonctionnement ne sont pris en considération.

De plus, les coûts et les surcoûts liés aux retards des décisions et de la maîtrise d'œuvre, aux modifications contingentes ou contradictoires, aux oppositions institutionnelles, ne sont pas ni évalué ni localisés. qui En situant l'origine de ces 'pannes' institutionnelles et en faisant intervenir les autorités de tutelle capables d'arbitrer les conflits locaux, il peut être possible de trouver hiérarchiquement les compromis nécessaires pour assurer l'avancement des projets.

L'impact de ces coûts cachés liés à la lenteur des Projets et à la difficulté de leur coordination n'est pas évalué alors que ces coûts cachés doivent nécessairement être pris en charge.




- Ces coûts cachés peuvent être externalisés vers :

- les populations (risques sanitaires, achats d'eau, installation privées, forages, etc.)

- l'environnement (prélèvements non contrôlés de ressources hydriques, rejets d'effluents bruts, etc.),

- le territoire urbain concerné dont l'attractivité est affectée par les retards des projets de raccordement.

- le Projet d'extension lui-même qui voit diminuer ses chances de mobiliser de nouvelles ressources de financement. La qualité de la gouvernance multi-acteurs est sans doute un élément à considérer dans la capacité des Projets à attirer les financements privés.



L'accent est souvent mis au niveau international sur la « bonne gouvernance ».

Elle recouvre la lutte contre la corruption comme si c'était la cause ou la solution à toutes les difficultés.

(Certes, ces versements indûs, établis en contradiction avec les législations, ont des effets très ambigus, certains de ces effets tendraient à démontrer paradoxalement qu'il peut exister des gisements de productivité institutionnelle qu'ils vont exploiter en accélérant l'avancement des dossiers).

La gouvernance multi-acteurs et son efficacité sont sans doute une des dimensions à considérer dans une stratégie de recherche de financement. Que ce soit pour leur montage, leur maintenance ou leur fonctionnement, la rentabilité financière des projets est largement déterminée par la qualité de cette gouvernance multi-acteurs.

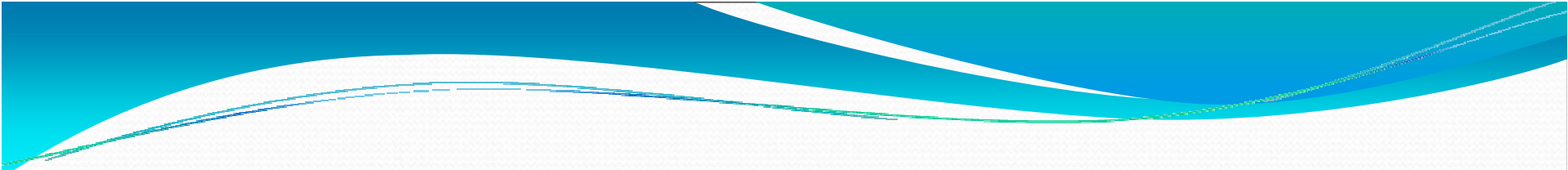
La régulation de la gouvernance multi-acteurs

En matière d'eau et d'assainissement urbain, quelles autorités nationales et locales ont la vocation et la capacité de régulation apte à renforcer la gouvernance multi-acteurs ?

Comment accroître les performances de cette gouvernance multi-acteurs ?

Identification du pb : quelle est la qualité actuelle de la coordination multi-acteurs ? Exemple de projets en retards et causes, exemple aussi de projets qui marchent !

Les instruments de la coordination : la concertation et sa traçabilité, le contrat, le suivi, le reporting et l'évaluation.



La gouvernance multi-acteurs est la pierre angulaire d'une stratégie efficace de raccordement généralisée en eau et assainissement. Elle est sans doute plus essentielle que la mobilisation de ressources financières, plus immédiatement accessible. Même si les besoins de financement sectoriels sont en concurrence les uns avec les autres, les fonds sont d'autant plus mobilisables qu'ils vont évoluer dans un contexte institutionnel coordonné et performant.

Mais la gouvernance ne résout pas tout. Elle est elle-même déterminée :

- socialement, par le contrat social en vigueur au niveau national qui définit la stratégie d'offres de services ;
- techniquement, par le modèle, centralisé ou non, des réseaux.