

Second rendez-vous scientifique de la Chaire ParisTech

« SUEZ ENVIRONNEMENT - Eau pour Tous »

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 2 |
| Jacques BERTRAND, Président du Comité d'Orientation Stratégique de la Chaire | |
| « Management et gouvernance des grands services urbains » | 3 |
| I) Introduction | |
| Thierry RIEU, Directeur adjoint de l'UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages (G-Eau), France | |
| II) Enseignements tirés de la comparaison de deux services au Cambodge (PPWSA) et en Ouganda (NWSC) | 3 |
| Marine COLON, Doctorante AgroParisTech, UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages (G-Eau), France | 3 |
| III) Gouvernance : efficacité économique et service des populations pauvres – Water for all – Le cas de Bogota | 4 |
| Alan GILBERT, Professeur au Département de Géographie, University College of London, Royaume-Uni | |
| IV) Table ronde | 5 |
| « Assainissement, urbanisme, santé » | 8 |
| I) Introduction | 8 |
| Dominique LORRAIN Directeur de recherche, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), France | |
| II) Enseignements du projet Syracuse | 8 |
| Catherine CHEVAUCHE Adjointe au Directeur de la Recherche, de l'Innovation et du Développement durable - Safege, France | |
| III) Barriers to universalize access to sanitation services : an analysis of the Indian urban scenario and its relevance for global collective action | 9 |
| Marie-Hélène ZERAH, Chargée de recherche, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), France | |
| IV) Cluster in urban services | 10 |
| Mark PASCOE, Directeur de l'International Water Center, Brisbane, Australie | |
| V) Table ronde | 10 |
| Synthèse et Conclusion | 13 |
| Claude MENARD, Professeur à la Sorbonne, Paris, France | |

Introduction

Jacques BERTRAND,

Président du Comité d'Orientation Stratégique de la Chaire

Il me revient d'introduire aujourd'hui ce rendez-vous scientifique qui doit permettre une confrontation des points de vue entre des chercheurs et des dirigeants ou responsables opérationnels, deux mondes se croisent relativement peu aujourd'hui. Nous souhaitons renouveler chaque année ces rendez-vous autour du thème général de la performance et de la transformation durable des services urbains de l'eau et de l'assainissement. Il importerait que nous partions systématiquement d'un acquis, celui des réflexions que nous avons nouées les années précédentes, et que nous tentions d'aller plus loin. C'est la raison pour laquelle j'essaierai de rappeler en quelques mots les points sur lesquels nous avons convergé l'an dernier.

Quels sont ces points de convergence dans les deux domaines ?

Il existe tout d'abord un paradoxe de la demande. Il paraît évident pour tous que l'eau constitue un bien vital mais elle ne suscite pas de manifestation spontanée de la population, qui n'utilise pas ce service autant qu'on pourrait le penser. Quels sont dès lors les facteurs de succès du service de l'eau ? Ils tiennent principalement à la volonté politique et à l'organisation institutionnelle de ce service. Il s'agit donc de trouver les éléments qui peuvent créer l'envie de mettre en place un environnement institutionnel apte à favoriser la transformation et la performance durable de ce service.

Dans le domaine des services publics de l'eau et de l'assainissement, la gouvernance ne constitue certainement pas une succession verticale de rapports hiérarchiques puisqu'elle se révèle autant individuelle que collective. L'efficacité de cette gouvernance nous renvoie à des thèmes de recherche sur les biens communs, l'attraction naturelle et le danger des indicateurs de performance et le pilotage à travers ces indicateurs. Dans un secteur comme celui de l'eau, l'inertie est telle que l'on peut définir de bons indicateurs de performance et rechercher les causes dans le présent alors qu'elles se trouvent dans le passé. Ces indicateurs finalement figent la réflexion davantage qu'ils ne nous tournent vers l'innovation.

Il s'agit d'aller plus loin au cours de cette journée et d'aboutir à des conclusions dont nous en tirerons notre point de départ pour l'an prochain.

« Management et gouvernance des grands services urbains »

I) Introduction

Thierry RIEU,

Directeur adjoint de l'UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages (G-Eau), France

J'ai choisi pour ouvrir la première séquence dédiée aux questions de gouvernance de revenir sur les mémoires soutenus par les 34 auditeurs de cette Chaire au cours des dernières années.

Les auditeurs ont identifié des axes stratégiques ayant vocation à porter les plans d'action. Aucun axe ne ressort de manière universelle, mais l'équilibre du budget et l'orientation client constituent les deux axes les plus fréquemment cités. Plus classiquement, les auditeurs ont évoqué la qualité de service (continuité, couverture territoriale optimale), le développement du service et son adaptation à la demande, les ressources humaines, avec des agents toujours formés et motivés et enfin une gouvernance institutionnelle qui doit créer un environnement propice, où les interférences politiques sont limitées. L'optimisation du service et la performance restent très peu citées, de même que l'environnement et surtout l'accès à l'eau pour tous. Une analyse plus approfondie des mémoires serait à mener sur ce point.

En ce qui concerne la gouvernance les mémoires opèrent une distinction très nette entre d'une part la gouvernance interne, qui limite notamment les coûts de transaction et les asymétries d'information, et l'implication des parties prenantes d'autre part

II) Enseignements tirés de la comparaison de deux services au Cambodge (PPWSA) et en Ouganda (NWSC)

Marine COLON,

Doctorante AgroParisTech, UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages (G-Eau), France

Cette présentation est basée sur les travaux de recherche conduits dans le cadre de ma thèse au sein de l'UMR "Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages", en collaboration étroite avec le Centre de Gestion Scientifique de MinesParisTech et avec le soutien de la chaire ParisTech - SUEZ - Environnement « Eau pour Tous ».

Je souhaitais, par cette étude, analyser le modèle de prestation de service public dans le contexte de la doctrine selon laquelle une organisation publique, pour parvenir à une situation de performance, doit agir comme une entreprise privée où la gestion par objectif permet de s'assurer de l'efficacité d'un dispositif. Ce modèle a été notamment utilisé par la PPWSA (Phnom Penh Water Supply Authority) et la NWSC (National Water and Sewerage Corporation). J'ai recherché les dynamiques de changement déployées par ces deux services de l'eau.

Dans mon analyse, j'ai commencé par constater qu'il existe des limites à l'évaluation des résultats. Ces évaluations sont le plus souvent réalisées par l'analyse des indicateurs de performance et l'impact de ces réformes ne fait pas consensus. De nombreux articles

mettent en avant les effets pervers de la production isolée d'indicateurs mesurables. Cette démarche ne nous paraissait pas satisfaisante. Nous souhaitons donc en proposer une nouvelle en nous nous intéressant à ce qui avait été créé du point de vue social et à la gestion des équipements, en vue de dégager une vision de long terme. Or ces valeurs se révèlent difficilement mesurables.

Nous avons utilisé le concept de « valeur publique », introduite par Mark H. Moore. Pour qu'une organisation crée de la valeur, elle doit selon lui respecter trois processus, c'est-à-dire la création d'un environnement « habilitant », d'un cadre juridique approprié et d'une capacité opérationnelle.

Nous pouvons identifier deux étapes essentielles. La première réside dans l'établissement de la capacité opérationnelle. Cette étape s'est déroulée entre 1993 et 2000 au Cambodge et entre 1987 et 1998 en Ouganda. A cette période, l'efficacité constituait le maître mot. Ces pays se trouvaient dans des situations difficiles et l'on considérait que les services publics ne pouvaient pas créer de la valeur. On s'est donc concentré sur l'efficacité, créant notamment des ratios de collecte. Il s'est agi de réformer l'organisation, former les personnels, créer un système d'information, installer des compteurs d'eau. A la fin de cette période, les services publics avaient évolué au gré de la réforme et ont obtenu l'autonomie.

La deuxième phase recouvre le renforcement et le développement des capacités opérationnelles. Dans les deux cas, des contrats triennaux ont été mis en place. Ce dispositif a contribué à clarifier les rôles des parties prenantes. Un grand changement s'est alors produit dans la culture d'entreprise, avec l'établissement en 2003 de contrats de performance pour les équipes chargées de détecter les fuites.

Des valeurs publiques sont apparues à cette occasion avec l'amélioration des conditions de travail pour les salariés, avec des salaires plus élevés, des programmes ont été mis en œuvre pour les pauvres et l'accès à l'eau a été amélioré. A partir de 2009, le ministre de l'Eau a négocié avec l'entreprise publique pour introduire de nouveaux indicateurs de performance intégrant des valeurs sociales et éthiques. Désormais, ces deux pays disposent d'une entreprise de l'eau qui recueille la confiance de la société. Cette confiance s'avère essentielle pour le développement à venir, ces sociétés pouvant même apporter leur expertise à d'autres entreprises.

Ces cas suggèrent que la recherche d'efficacité n'interdit pas de créer des valeurs publiques. Cela suppose toutefois un soutien financier externe et une clarification de la gouvernance. Tel a été le cas dans ces deux expériences. S'agissant de l'évaluation de la performance, ces cas démontrent aussi que l'on ne peut traiter les deux sujets en même temps et qu'il convient de les examiner les uns après les autres

III) Gouvernance : efficacité économique et service des populations pauvres – Water for all – Le cas de Bogota

Alan GILBERT,

Professeur au Département de Géographie, University College of London, Royaume-Uni

Bogota, la capitale de la Colombie, qui en particulier fournit l'eau aux populations les plus défavorisées en la facturant plus cher aux populations les plus riches, montre, à mon sens, la voie à suivre pour de nombreux pays d'Asie ou d'Afrique. Le taux de satisfaction du service atteint à présent 70%.

Dans les années 1970, le service de l'eau a obtenu des crédits extérieurs et bénéficié du conseil de la Banque mondiale, qui considérait que la croissance n'allait pas sans un approvisionnement en eau, mais, avec la crise, de plus en plus d'élus entrèrent dans les conseils d'administration des sociétés, et des problèmes sont réapparus, qui ont incité le

Gouvernement à fixer des règles nationales. A partir de 1991, toute société de gestion d'eau, sans être privatisée comme d'autres services publics, devait respecter des règles d'autofinancement. La facturation du service, la distribution et l'entretien du réseau ont été sous-traités, mais sont restés sous le contrôle de l'Etat.

Alors que les ressources aquifères commençaient à se raréfier, la consommation d'eau a par ailleurs pu être considérablement réduite, et ce dans toutes les classes sociales, grâce notamment à l'installation de compteurs à l'extérieur de chaque habitation, mais aussi par une tarification adaptée, incitant les populations à économiser l'eau

Pour certains, l'eau constitue un don de Dieu qui devrait rester gratuit. Son exploitation présente néanmoins un coût. La tarification se révèle acceptable dès lors que la société de service fait preuve d'efficacité dans sa gestion et ne pratique pas une facturation exagérée. Une tarification progressive (allant de 1,2 dollars à 13 dollars pour les plus riches, plus 6 m³ gratuits pour les plus pauvres) couplée à une subvention transversale permet en outre d'approvisionner en eau les populations les plus pauvres et de continuer de réaliser les investissements nécessaires à la modernisation du réseau.

IV) Table ronde

La table ronde est animée par Richard FRANCEYS, Cranfield University, Royaume-Uni, en présence de :

Saad SEDDIK, Président directeur général de la SONEDE, Tunisie

Adel BOUGHANMI, Chef du Département Planification Budgets et Etudes générales, ONAS Tunisie

William MUHAIRWE, Ancien Directeur général de la NWSC, Ouganda

Nour-Eddine BOUTAYEB, Secrétaire général du ministère de l'Intérieur du Maroc

William MUHAIRWE estime que la réussite d'un service public de distribution de l'eau résulte de nombreux facteurs. Les premiers relèvent de facteurs humains qu'il s'agisse de la confiance, de la capacité opérationnelle ou du management assuré par le directeur du service. La pérennité de celui-ci revêt également de l'importance, car une succession trop rapide peut remettre en cause le déploiement d'actions pertinentes (certaines sociétés ont connu jusqu'à vingt directeurs généraux successifs).

L'efficacité constitue un autre facteur essentiel. Il importe d'élaborer des contrats intelligents, avec des objectifs précis, pour préciser les attendus de toutes les parties. Une entreprise publique doit fonctionner comme le ferait une entreprise privée. D'ailleurs mon salaire était comparable à celui pratiqué dans les banques. Enfin, la réussite d'un service tient aussi de la chance : je suis entré à la NWSC au bon moment.

De la salle

Dans votre intervention, j'ai cru comprendre que la stabilité du leadership constitue la clé de la réussite. Comment assurer cette stabilité dans des pays comme les nôtres, la Côte d'Ivoire ou l'Ouganda, si souvent secoués de coups d'Etat et de changements politiques ?

William MUHAIRWE

Le dernier des six éléments clés qui font la réussite des entreprises correspond à la chance. En Côte d'Ivoire, même dans les événements les plus graves, l'eau n'a jamais été touchée. En outre, la stabilité n'assure pas forcément la réussite d'une entreprise. Il reste possible d'assurer une bonne distribution de l'eau avec une succession de directeurs.

De la salle

Vous n'avez pas mentionné le développement des capacités que NWSC a réalisé ni le soutien financier des institutions financières qui a contribué très fortement à la réussite de l'expérience.

William MUHAIRWE

J'ai bénéficié d'un personnel bien formé, mais possédant des compétences plutôt génériques. Je les ai dotés des outils d'analyse et j'ai moi-même formé mes équipes, leur faisant suivre un programme de formation intense. Vous devez vous assurer que les cours soient adaptés à ce que vous recherchez. J'ai interrogé les personnels pour m'assurer qu'ils comprenaient parfaitement l'activité qu'ils devaient mener. J'ai engagé un avocat pour rédiger des contrats de performance qui me lieraient au ministre, mais aussi à mon personnel. Lorsque j'ai envoyé ces contrats, il m'a été répondu qu'une entreprise se gérait comme un mariage et que les avocats ne pouvaient pas intervenir dans cette relation. Je pense néanmoins qu'il convient d'établir un protocole de quelques pages pour préciser les attendus de chaque partie.

De la salle

Une très belle amélioration s'est produite au cours des 7 premières années, mais elle ne s'est pas poursuivie les années suivantes. Au Cambodge, en revanche, la croissance est restée continue. La culture d'entreprise a changé, des logiciels ont été mis en place, des valeurs publiques ont été créées. Pourquoi l'amélioration n'a-t-elle pas perduré en Ouganda ?

William MUHAIRWE

J'ai critiqué mes prédécesseurs pour avoir créé des infrastructures. Je me suis moi-même concentré sur tout ce qui relevait de la distribution, oubliant totalement l'aspect matériel et l'installation. Or l'Ouganda constitue un pays très vaste et certaines zones ont pu connaître des pénuries. Je pense qu'il faut savoir jouer sur les deux éléments, l'aspect matériel et le service. Je suis sans doute parti au bon moment, considérant que mon successeur saurait y parvenir. Il faut savoir étendre le service autant que possible, sans pour autant se concentrer constamment sur les chiffres.

Nour-Eddine BOUTAYEB rappelle qu'au moment de son indépendance, le Maroc était doté de régies communales qui fonctionnaient parfaitement. La crise des années 1990 a favorisé l'étalement urbain et provoqué des difficultés au sein des régies. Le Maroc s'est alors orienté vers la gestion déléguée, le taux d'accès à l'eau potable passant de 14 % en 1995 à 90 % de la population aujourd'hui. La gouvernance institutionnelle de ce type de contrat soulève toutefois un certain nombre de difficultés, surtout lorsque le nombre d'intervenants s'avère particulièrement important (13 communes impliquées à Rabat) d'autant que tous les paramètres ne peuvent être définis dès le départ.

Le système de régies multiservices couvrant à la fois l'eau, l'électricité et l'assainissement a permis de réaliser des investissements pour combler le retard sur l'eau grâce aux profits générés sur l'électricité. Néanmoins, ces régies ont aujourd'hui réalisé tous les gains possibles et le Maroc s'engage dans la voie de la privatisation des sociétés de distribution. Les communes ne possédant pas toujours les moyens d'investir dans les réseaux.

A l'heure actuelle, l'autorité délégante reste encore trop floue. Passer à un niveau intercommunal avec une institution chargée à la fois de la planification urbaine, des transports, des décharges et de la gestion de certains équipements offrirait la possibilité aux acteurs de se spécialiser, comprendre les problématiques des opérateurs et dépasser des considérations strictement politiques.

Un participant demande si la performance de l'office ougandais n'est pas liée à son faible périmètre d'intervention (23 villes).

Marine COLON explique que la NWSC a été créée sur les 3 plus grandes villes d'Ouganda en 1972. Son périmètre s'est étendu au gré de l'accroissement de ses capacités opérationnelles. La réussite d'un projet dépend de la combinaison de plusieurs facteurs, dont fait sans doute partie l'extension progressive du périmètre d'intervention de la structure.

Saad SEDDIK rappelle qu'il ne faut pas perdre de vue l'indicateur des ressources en eau, car les pays se trouvent dans des situations différentes et ne sont pas confrontés aux mêmes défis selon qu'ils disposent de ressources abondantes ou souffrent d'une pénurie, comme la Tunisie, dont les ressources en eau s'élèvent à peine à 460 mètres cubes par an et par habitant.

La SONEDE cherche donc à mobiliser des ressources non conventionnelles en investissant dans des usines de dessalement de l'eau saumâtre et de l'eau de mer. Il s'agit avant tout de sécuriser les ressources en eau du pays et, maintenant que le raccordement s'est généralisé, d'améliorer la qualité de l'eau. Un système de tarification progressive a également été mis en place avec des incitations pour favoriser la réduction de la consommation.

La tarification en milieu rural diffère d'un opérateur à l'autre et dépend avant tout du coût de l'eau. En milieu urbain, en revanche, la tarification reste uniforme du nord au sud du pays et ne dépend pas du coût de l'eau, une situation qu'il faudra sans doute remettre en cause lorsque les stations de dessalement entreront en fonctionnement.

Marine COLON observe que ces cas ont mis en évidence l'importance du contexte politique et de la disponibilité de la ressource en eau. En Ouganda comme au Cambodge, ces deux facteurs se révélaient favorables. Des conditions plus adverses auraient sans doute entraîné l'adoption de solutions bien différentes.

Un participant souligne que toutes les parties prenantes doivent parler le même langage. Or trop souvent les responsables politiques ne maîtrisent pas les aspects techniques et il s'avère impossible de bâtir un cadre satisfaisant.

Nour-Eddine BOUTAYEB reconnaît que la réussite du système exige que tous les acteurs, élus et opérationnels, se trouvent sur la même longueur d'onde et puissent discuter des éléments essentiels du service, comme la tarification.

« Assainissement, urbanisme, santé »

I. Introduction

Dominique LORRAIN

Directeur de recherche, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), France

Les pays émergents, lorsqu'ils s'engagent dans la voie du développement, investissent d'abord dans les infrastructures immédiatement nécessaires (ports, routes, chemin de fer, électricité, télécommunications) avant d'aborder l'eau potable, l'assainissement et les déchets. Or les conséquences de ce retard se révèlent dramatiques, d'abord pour les populations les plus pauvres et les plus faibles. Et l'injustice qui en résulte ne suffit pas à mobiliser des fonds à la hauteur des besoins.

Dans les analyses économiques en coûts/bénéfices de l'assainissement, les coûts paraissent évidents, mesurables et élevés, tandis que les bénéfices se mesurent sur le long terme et englobent des externalités positives liées à la production, l'éducation ou la santé publique. Comment se mesure par exemple le temps perdu à la corvée d'eau et qui pourrait être consacré à d'autres activités (production, éducation..) ? L'imperfection des instruments de mesure entrave l'action dans ce domaine. Pourtant, des solutions existent à ces problèmes d'assainissement et permettent d'obtenir des résultats souvent spectaculaires sur des périodes relativement courtes, comme ce fut le cas à Alger.

Dans les pays émergents, le problème tient avant tout à un manque de volonté politique au sommet de l'Etat pour engager les réformes et allouer une partie de la richesse nationale à l'équipement du pays en infrastructures. Les budgets à mobiliser et la durée de ces opérations sont tels, qu'ils requièrent de la constance et une légitimité forte. Pour l'obtenir, il convient sans doute de construire un projet de modernisation plus global où les biens publics essentiels occupent une place centrale.

Outre la volonté politique, les institutions constituent un facteur clé. Or en la matière, les expériences menées de par le monde démontrent qu'il n'existe pas une solution unique. Il revient à chaque pays de trouver la bonne combinaison d'institutions formelles (règles générales), informelles (valeurs, croyances) et de second rang (assistant les acteurs). L'obtention d'analyses coûts-bénéfices plus complètes passe par la prise en compte des impacts environnementaux des infrastructures et l'introduction d'analyses du cycle de vie.

II) Enseignements du projet Syracuse

Catherine CHEVAUCHE

Adjointe au Directeur de la Recherche, de l'Innovation et du Développement durable - Safege, France

Le projet de recherche Syracuse a été lancé il y a trois ans avec des partenaires techniques (Safege, Explicit), des acteurs académiques (Latts, Sciences Po) et le territoire de Plaine de France, en région parisienne.

Historiquement, des solutions très centralisées ont été mises en place pour l'eau, l'énergie ou le traitement des déchets, mais des solutions plus décentralisées sont aujourd'hui expérimentées. Elles consistent à resituer l'eau dans le cycle urbain, réfléchir au comportement des usagers pour pouvoir modéliser leur consommation. Les projets de

ce type permettent aussi de réfléchir à la production énergétique dans son ensemble, en incluant les énergies renouvelables, et à la performance des installations dans le temps.

Le projet de recherche Syracuse part du postulat qu'il s'avère possible de penser les services urbains ensemble, à un niveau transversal, en recherchant à la fois les bénéfices environnementaux, sociaux et économiques. Les expérimentations conduites dans dix grandes villes (Singapour, Suzhou, Kawasaki, Hammarby-Stockholm, Delhi, Windhoek, Genève, Schiphol, Vancouver et Lima) ont été sélectionnées pour cette étude.

Par exemple, Windhoek, capitale de la Namibie se trouve trop éloignée des sources d'eau potable, mais aussi de la mer, ce qui ne permet pas de mettre en place un dispositif de dessalement. Depuis les années 1960-1970, la ville a engagé des réflexions pour réutiliser les eaux usées, en réfléchissant à la fois au niveau du territoire, du quartier ou du bâtiment et en veillant à ce que les services communiquent entre eux. Windhoek constitue ainsi l'une des seules villes du monde où les eaux retraitées sont redistribuées dans le réseau d'eau potable.

Par l'étude de ces expérimentations, il s'agit de caractériser les technologies et le milieu dans lequel elles sont implantées pour bâtir un outil d'aide à la décision permettant d'orienter le choix des décideurs publics vers la solution technique la plus adaptée à chaque environnement.

III) [Barriers to universalize access to sanitation services : an analysis of the Indian urban scenario and its relevance for global collective action](#)

Marie-Hélène ZERAH,

Chargée de recherche, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), France

En préambule il faut souligner que l'assainissement reste le parent pauvre des recherches dans le domaine de l'eau et bénéficie d'investissements bien moins importants.

Si l'Inde connaît un fort développement économique, elle enregistre, en matière d'assainissement, de très mauvais résultats : 48 % des personnes qui, dans le monde, ne disposent pas de toilettes se trouvent en Inde.

Depuis le début des années 2000, l'assainissement a néanmoins émergé dans le discours politique et des projets ont été lancés sur les soixante plus grandes villes du pays. Il reste toutefois un certain nombre de problèmes à régler qu'il s'agisse du financement des infrastructures ou de la capacité de paiement des populations.

Mises en place en Inde, les solutions classiques du réseau centralisé ont exclu certains quartiers. Dans les zones les plus pauvres, les pouvoirs publics ont essayé d'implanter des toilettes collectives, mais faute de répondre à la demande, celles-ci n'ont pas été entretenues. *In fine*, les classes moyennes ont bénéficié de subventions initialement destinées aux populations les plus pauvres.

Le problème se révèle avant tout politique. En Inde, l'absence de volonté politique provient du fait que les classes moyennes peuvent se priver de cet assainissement collectif. A ce problème politique s'ajoute une difficulté technique. En effet, l'assainissement est souvent construit après les routes, au-dessus du réseau d'eau, ce qui peut poser des problèmes et faire naître une compétition entre les institutions appelées à intervenir. Il ne faut pas forcément asseoir l'autorité de la régie avant d'aborder les autres aspects, mais plutôt trouver un système plus flexible, « post-networked », qui permette d'articuler les différentes dimensions du sujet, ce que ne permettent pas les solutions classiques.

Pour mettre en place de nouvelles solutions, il conviendrait d'abord de penser à une autre échelle. Il faut également développer une analyse beaucoup plus sociologique des institutions et appréhender les pratiques culturelles. Réfléchir sur l'architecture

institutionnelle paraît important, mais il faut également repenser la planification urbaine et intégrer tous les services dans une réflexion globale sur l'assainissement.

IV) Cluster in urban services

Mark PASCOE,

Directeur de l'International Water Center, Brisbane, Australie

L'exposé est basé sur des travaux de recherche menés dans une université australienne d'abord sur l'eau puis sur l'assainissement.

Ces travaux de recherche ont mis en évidence les facteurs qu'il convient de réunir avant de réaliser de grands sauts dans le continuum du cycle d'évolution. A la volonté politique doit être associée une véritable planification urbaine résultant de décisions prises de manière collective par les pouvoirs publics, en coordination avec les responsables de l'aménagement et de l'eau. Cette décision collective accroît en effet les chances de voir une décision effectivement appliquée sur le terrain. Il convient également de disposer d'une technologie fiable, qui inspire confiance et qui puisse faire l'objet d'une communication au niveau politique. Un cas d'étude doit appuyer la démarche et des organisations doivent venir faire le lien entre les différentes institutions intéressées. Enfin, il faut bâtir un projet qui puisse servir à démontrer la pertinence du système.

L'assainissement constitue un secteur en changement. Des expériences intéressantes commencent à s'y développer. Un rapport de la Banque mondiale liste les différentes étapes qu'il convient de suivre successivement et explique le degré de centralisation souhaitable du système. De nombreuses réflexions ont été engagées pour appréhender la pertinence d'une organisation décentralisée, composée de clusters. Des programmes de recherche ont également été lancés en Australie pour tenter d'imaginer ce que pourrait être une ville qui tiendrait compte de tous les aspects liés à l'eau.

V) Table ronde

La table ronde est animée par Faraj EL AWAR, Programme Manager, Global Water Operators' Partnerships Alliance (GWOPA), en présence de :

André N'GUESSAN, Sous-Directeur de la Planification et du Développement à l'ONAD, Côte d'Ivoire

Harouna OUIBIGA, Directeur général de l'ONEA, Burkina Faso

Smaïn AMIROUCHE, Directeur des Ressources en Eau de la Wilaya d'Alger

Neil MACLEOD, Ancien Chef du service d'approvisionnement en eau et d'assainissement de Thekwini, Municipalité de Durban, Afrique du Sud

Neil MACLEOD souligne qu'il importe, pour doter l'ensemble de la population d'une solution d'assainissement, de s'intéresser aux structures sur le long terme.

Différentes solutions ont été proposées (machine à laver utilisant de l'eau usée qui ressort purifiée, conteneurs douches-sanitaires dans certains quartiers, avec une personne responsable...). Mais il n'existe pas une solution unique, qui se révélerait adaptée à toutes les situations, d'autant que le traitement des eaux usées présente un coût très élevé.

Harouna OUIBIGA considère qu'il convient d'étudier le contexte et de comprendre l'attente des populations avant de mettre en place un système d'assainissement. Au Burkina Faso, petit pays à très faible densité de population, c'est une approche décentralisée adaptée à chaque ville qui a été adoptée. Pour autant, les habitants ne voient pas toujours l'intérêt de bénéficier d'un système d'assainissement. La réussite d'un

projet tient d'abord à la conduite du changement et la sensibilisation des populations. La volonté politique doit être forte pour accompagner les ménages dans cette évolution culturelle. Il importe donc de montrer aux pouvoirs publics que l'accès à l'eau potable ne permet pas d'atteindre les objectifs de santé publique si on ne l'associe pas à l'assainissement.

Smaïn AMIROUCHE estime qu'il s'avère impossible de séparer l'assainissement de la gestion de l'eau. Mais la priorité a toujours été donnée à l'eau potable, en particulier dans les pays arides ou semi-arides, où cette problématique présente une importance stratégique. Si le coût de l'eau est aujourd'hui connu, celui de l'absence d'eau reste difficilement mesurable, même s'il est très probable qu'il se révélerait très élevé, car l'insalubrité fait ressurgir des maladies que l'on croyait disparues.

Aujourd'hui, si les 4 millions d'Algérois disposent d'un approvisionnement en eau constant, la ville accuse toujours un retard important dans le traitement des eaux usées. Certes, des progrès ont été accomplis. 60 % des eaux usées sont aujourd'hui épurées alors qu'elles étaient entièrement rejetées dans la Méditerranée voilà dix ans. Des réseaux provisoires ont été mis en place dans les quartiers les plus précaires et un système d'UV permet d'obtenir une eau retraitée de très bonne qualité réutilisable. Néanmoins, l'assainissement n'offre pas de retour sur investissement immédiat. Les bailleurs ne s'engagent donc pas spontanément dans son développement. Pourtant, l'assainissement présente un impact très fort sur la santé.

André N'GUESSAN explique que l'ONAD a été créé en 2011, mais n'est entré en activité qu'en 2013. Il a choisi, en coordination avec les pouvoirs publics, d'adopter la solution de l'assainissement intégré et aujourd'hui 95 % de la population peut accéder à un assainissement autonome. Des stations d'épuration ont été installées dans tout le pays afin de traiter l'ensemble des eaux usées et des excréta produits par l'assainissement non collectif. Seule la ville d'Abidjan est équipée d'un réseau collectif.

Il conviendrait de mesurer le coût que paierait la population si elle ne disposait pas d'un service d'assainissement. Comme pour l'accès à l'eau potable, cette donnée permettrait de sensibiliser les populations à l'importance de l'assainissement. Une étude montre que ceux qui n'accèdent pas aux services conventionnels paient un coût plus élevé. Je pense que toutes les populations se révèlent capables de payer l'assainissement, mais les autorités pensent le contraire et s'orientent vers la gratuité.

Catherine CHEVAUCHE rappelle que la réutilisation des eaux usées et les externalités positives que crée ce système ne sont pas encore quantifiées.

Un participant remarque que la volonté politique apparaît souvent à la suite d'une crise. Il se demande cependant si elle ne pourrait pas résulter aussi d'autres facteurs.

André N'GUESSAN reconnaît que la volonté politique se manifeste souvent après une catastrophe. L'assainissement, en Côte d'Ivoire, a ainsi été développé après une épidémie de choléra.

Un participant souhaiterait connaître le coût de ces solutions décentralisées et s'enquiert de leur pertinence à l'échelle d'un quartier.

Neil MACLEOD S'agissant du coût, l'agence de recherche nationale suggérait voilà dix ans que le système décentralisé se révélait avantageux sur un périmètre de 10 000 personnes.

La volonté politique est considérée de manière différente suivant le contexte. Il faut trouver une manière de susciter l'intérêt des pouvoirs publics, au travers par exemple de réunions régulières entre les représentants de la société civile et les pouvoirs publics. Le coût, quant à lui, dépend du contexte. Une même solution peut s'avérer très onéreuse ou très intéressante suivant le lieu où elle est mise en place.

Harouna OUIBIGA indique que toutes les parties prenantes sont rassemblées autour d'un dénominateur commun, le service. C'est par cette action collective que se manifeste selon lui la volonté politique.

Smaïn AMIROUCHE précise qu'à Alger toute décision exige désormais l'avis des parties prenantes. L'assainissement est examiné avant même le réseau d'eau potable et la collecte des eaux pluviales est devenue un élément essentiel de l'aménagement, de même que la collecte et le tri à la source des déchets solides et des ordures ménagères.

Un participant estime qu'il ne faut pas opposer eau potable et assainissement. Le coût d'accès à l'eau potable est estimé à 300 dollars, celui de l'assainissement s'établit plutôt autour de 600 dollars. Or prendre un repas par jour constitue déjà une gageure pour les populations africaines. Le coût des nouvelles technologies a très fortement baissé quand celui de l'assainissement n'a fait que croître, faute de recherche. Des travaux permettraient sans doute de trouver des solutions compatibles avec les moyens financiers des populations africaines.

Dominique LORRAIN doute que les pays qui n'ont pas résolu leurs problèmes de développement puissent mettre en place une coordination aussi poussée que l'exigent les solutions unitaires, dont le coût se révèle en outre bien plus élevé que celui des grandes stations.

André N'GUESSAN souligne que les déplacements de populations pèsent aussi sur le coût de l'assainissement. Pour remédier aux problèmes d'assainissement, il faut faire respecter la trame urbaine et les réserves foncières. L'acquisition d'un terrain pour l'installation d'une station d'épuration représente en effet la moitié du budget de l'opération.

Synthèse et Conclusion

Claude MENARD,

Professeur à la Sorbonne, Paris, France

Au cours de la journée, nous avons étudié des sujets relativement précis avant d'aborder des considérations générales, qui devraient sans doute être approfondies au cours de séminaires ultérieurs.

Nous pouvons distinguer quatre niveaux d'analyse, les infrastructures urbaines, les arrangements institutionnels, les règles du jeu et un niveau intermédiaire, très souvent ignoré, que nous avons appelé celui des « méso-institutions ».

Au niveau des agents ou de « l'infrastructure », deux points méritent d'être soulevés :

-Le rôle du leadership est étudié par les managers, mais il reste encore sous-estimé dans de nombreux cas de figure alors qu'il pose de nombreux problèmes. Il convient d'appréhender les conditions dans lesquelles peuvent émerger des leaders, les règles et l'environnement institutionnel qui leur permet d'émerger et la capacité de donner des marges de manœuvre à ces leaders potentiels. Ce point soulève la question sous-jacente de la durée de vie optimale du leader, de la stabilité du leadership et du renouvellement de la capacité à initier de nouvelles actions. En effet, le cycle de la gestion des infrastructures ne présente pas la même durée que le cycle politique. Le leadership doit traverser ces changements politiques et se renouveler sans subir l'arbitraire des décisions politiques.

- Nos discussions ont également fait ressortir l'importance des changements dans le comportement des agents, en particulier dans le domaine de l'assainissement. La perception des utilisateurs est étroitement liée à des valeurs sociales. Ceux-ci peuvent remettre en cause l'obligation de payer et la nécessité de maîtriser la consommation d'une eau considérée comme un don de la Nature. Il s'agit de faire changer cette perception pour que les utilisateurs acceptent de payer.

Au niveau des structures organisationnelles il s'agit de s'interroger sur le statut des fournisseurs (entité publique, société de droit privé, etc.), le type de contrat qui les régit ou les conditions dans lesquelles ce contrat peut être renégocié. Ainsi, en Amérique latine, un contrat dans le secteur de l'eau est renégocié presque tous les ans. A Manille, par exemple, 32 tutelles différentes interviennent dans le fonctionnement du système d'approvisionnement en eau, engendrant problèmes de coordination et conflits d'intérêts considérables.

Au niveau des règles générales nous avons laissé un peu de côté les règles spécifiques qui ont pu, par exemple, expliquer la réussite de la réforme engagée en Ouganda ou au Cambodge. Au-delà du leadership, ces succès sont également liés aux règles formelles, mais aussi informelles, notamment le degré de liberté laissé au management de l'entreprise.

Il convient aussi de s'intéresser non seulement aux règles du jeu ex ante, mais également à leur mise en œuvre effective, point très souvent négligé dans les analyses. Ainsi, jamais l'intervention de pouvoir judiciaire n'a été évoquée alors que la capacité à faire appel à des instances pour faire appliquer les règles du jeu constitue un élément très important. De la même manière, les problèmes de corruption, pourtant présents y compris dans nos sociétés développées, n'ont été mentionnés à aucun moment de la journée.

Au niveau des « méso-institutions, autorités municipales, groupements de communes déclinent et mettent en œuvre les règles générales. La multiplicité des

communes impliquées dans la gestion du système, comme à Rabat, soulève un problème complexe de coordination. Il en est de même avec des niveaux de décision multiples.

Enfin, il convient de prendre en compte le cas échéant l'existence d'un régulateur, son fonctionnement, son autonomie à l'égard du pouvoir politique, son pouvoir de décision et sa capacité à faire respecter les règles par ses partenaires.

Les aspects technologiques ont été très peu abordés alors qu'ils revêtent une importance cruciale, qu'il s'agisse des différences de coût selon les modes d'approvisionnement ou des problèmes d'abondance et de rareté qui influent sur l'organisation retenue.

Une interaction s'opère par ailleurs entre les caractéristiques technologiques et les choix institutionnels, qui peut créer de nombreuses tensions dans le système point, qui mériterait sans doute des approfondissements. Sur cette interaction nous venons de publier avec deux collègues de la Banque mondiale, *Public Procurement Reforms in Africa – Challenge in institutions and governance*.

Le problème de la démographie n'a été mentionné que deux fois. Or le taux de croissance de la population urbaine peut rendre la coordination difficile. De la même manière, la distribution de la population (dispersion/concentration) peut exiger la mise en œuvre de technologies différentes plus ou moins coûteuses et de d'innovations avec des réseaux intelligents qui pourraient se développer comme dans le domaine de l'électricité.