

# Évolution de la gestion publique de l'eau. Transition, compromis et innovation<sup>1</sup>

*Claude DE MIRAS  
Fanny QUERTAMP NGUYÊN*

Le triangle « décentralisation, privatisation et libéralisation », tracé par les politiques d'ajustement, est devenu depuis près de deux décennies le nouveau paradigme en matière de développement à l'échelle mondiale. Pourtant, la mise en œuvre effective de la décentralisation institutionnelle doublée d'un appel au secteur privé dans la perspective d'une croissance compétitive et ouverte, n'affecte pas uniformément l'ensemble des nations. Le Viêt-nam et son économie de marché à orientation socialiste en sont un exemple. Mais s'agit-il d'une transition progressive vers une économie libérale, ou bien d'un compromis entre des contraintes internes et des exigences externes ou encore d'une innovation sous la forme d'un modèle spécifique encore impensé ?

---

<sup>1</sup> La distribution de l'eau potable a été plus particulièrement étudiée à partir du contexte régional du nord du Viêt-nam. Cette étude a reçu le soutien institutionnel et scientifique du Professeur Trần Hiêu Nhuê, directeur du *Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas* (CEETIA), Université de Génie Civil de Hanoi et du Dr Nguyễn Văn Tin, sous-directeur de la Faculté de Technologies de l'Environnement de l'Université de Génie Civil de Hanoi. Nous adressons nos remerciements à l'Institut des Métiers de la Ville (IMV), l'Ambassade de France à Hanoi (SCAC), la Mission économique de Hanoi, l'AFD, l'ADETEF, la SAFEGE, le CNEE ainsi que l'ONG EAST qui nous ont communiqué différents documents et informations (revue de presse, notes de synthèses, contacts...) nous permettant de mener à bien notre analyse. Nous remercions par ailleurs la Banque mondiale et le Forum urbain, ainsi que l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement du Viêt-nam.

Au Viêt-nam, la distribution de l'eau<sup>2</sup> en milieu urbain constitue un possible analyseur de cette complexité et de l'incertitude qui caractérise la problématique « transition/compromis/innovation ».

À l'origine, la prénotion de transition a accompagné les stratégies néolibérales appliquées au début des années 1990 dans des contextes encore récemment collectivistes. Une double transition devait s'opérer : du collectivisme au capitalisme et du sous-développement au développement. Mais il faut noter que les transformations qui se sont opérées au Viêt-nam (*Doi Moi*, 1986) sont antérieures au surgissement de la notion de transition : chronologiquement, la transition n'a pas provoqué les recompositions enclenchées à la fin de la décennie 1980. Cette prénotion s'est plutôt appuyée sur ces nouvelles orientations des politiques publiques nationales pour leur donner un sens qu'elles n'avaient pas (la marche au libéralisme). La transition a en quelque sorte volé au secours d'une histoire dont elle n'avait pas prévu et espéré des bouleversements aussi radicaux. Mais peut-être soucieuse de ne pas rater dorénavant de nouveaux rendez-vous historiques, et convaincue de pouvoir tirer des enseignements définitifs à partir des recompositions récentes, la transition a crû devoir être prédictive et généralisable en matière de mouvements sociaux.

Que ce soit sur le plan économique ou politique, l'idée de transition renvoyait à un modèle devenu incontournable, à la fois libéral et démocratique, et vers lequel les pays économiquement collectivistes étaient invités à s'orienter. Elle a été une prénotion commode qui pensait pouvoir annoncer la fin prochaine de l'histoire<sup>3</sup>, mais il est apparu à l'usage que la construction d'une économie de marché efficiente était autrement plus subtile que l'injonction du « moins d'État ! ». Cette transition-là, affirmant que la fin du collectivisme et *ipso facto* l'avancée vers une économie de marché triomphale, a fait long feu. Ni l'exemple de l'évolution de la Russie, ni la dynamique de la Chine (les plus significatives) ne correspondent au modèle annoncé.

Plutôt que de penser en termes de basculement comme peut le laisser croire la transition, c'est plutôt le compromis qui paraît l'emporter (ce qui renvoie à des inerties partielles ou sectorielles, des superpositions, des arrangements entre des dispositifs anciens et des agencements nouveaux). Mais, en regardant l'avenir, il n'est pas sûr que les valeurs du passé soient complètement évacuées (au Viêt-nam où les arrangements « Partenariat Public/Privé » (PPP) sont, nous le verrons, d'une nature originale). Les évolutions observables ne signifient sûrement pas la fin du système antérieur. Certes la puissance d'intervention des acteurs extérieurs et leurs mots d'ordre ne sont pas pour rien dans les transformations observées, mais il ne faut pas perdre de vue que ces transformations étaient devenues nécessaires. Les systèmes en place n'auraient peut-être pas pu assurer leur reproduction et leur

<sup>2</sup> Peut-on qualifier cette eau de « potable » au sens de buvable ? Au Viêt-nam, on parle plus volontiers d'eau propre compte tenu de son aspect transparent sans préjuger de son niveau de potabilité.

<sup>3</sup> Fukuyama, 1994 (la référence est développée en fin de chapitre).

survie politique si des initiatives refondatrices n'avaient pas pris à temps. C'est dire qu'il y a eu sans doute une conjonction entre des mots d'ordres extérieurs et une nécessité intérieure (qui acculait l'État au changement face au défi urbain et au nécessaire ajustement structurel d'un système moribond).

À moins que les évolutions en cours annoncent des dispositifs encore impensés, faits de combinaison entre les adaptations des politiques, les réactions des acteurs, l'attachement ici aux substrats politiques idéologiques, là aux pratiques sociales ou culturelles. Plutôt qu'une transition rêvée linéaire, on observera en première approximation des parcours sinueux, incertains. Souvent, au-delà des intentions initiales, le principe de réalité paraît l'emporter : si ce sont bien des mots d'ordre internationaux qui ont accompagné des évolutions endogènes, il serait erroné de lire les transformations institutionnelles et sociales comme des projections mécaniques d'injonctions extérieures et comme l'expression patente d'une transition en marche.

Ainsi, c'est moins la transition du « collectivisme » vers le « libéralisme » que le compromis entre « besoins en services collectifs urbains » et « résilience nationale » qui tiendra lieu de fil d'Ariane dans notre approche de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) en milieu urbain dans la région métropolisée du Fleuve Rouge dans le nord du Viêt-nam.

Si depuis le *Doi Moi* en 1986, un vaste mouvement de recomposition institutionnelle a été engagé, et s'il est sûr que l'économie collectiviste a été fortement questionnée de l'intérieur et a fait l'objet d'un vaste mouvement d'ajustement structurel, il est clair que le basculement annoncé dans le système de la libre entreprise, avec généralisation de la main invisible et effacement de l'État-Providence, ne s'est pas produit. En lieu et place, s'est développée une économie de marché à orientation socialiste, fluide au point de s'apparenter plutôt à un processus qu'à un état. Depuis dix ans, les transformations observables dans le secteur de l'AEP en milieu urbain attestent de la souplesse et de l'inventivité développées pour une gestion innovante de l'eau urbaine au Viêt-nam. Elles témoignent aussi de la difficulté à définir la nature exacte de ce modèle vietnamien, intangible par certains aspects politiques (primauté du Parti communiste) mais totalement dérégulé et libéralisé par d'autres (secteur informel, faible couverture sociale, croissance des inégalités). Mais est-ce la propriété collective de moyens de production qui définirait aujourd'hui un régime socialiste ou bien plus prosaïquement sa capacité à limiter voire contrer la pauvreté en impulsant des politiques économiques socialement inclusives ?

## Les données structurelles : urbanisation, besoins et ressources en eau

Avec une population de près de 80 millions d'habitants, le Viêt-nam avait en 1999 un taux d'urbanisation de 23,5 %, en rappelant que ce niveau encore limité d'urbanisation est le résultat de la récente augmentation des mouvements migratoires intérieurs, suite notamment à l'assouplissement du contrôle migratoire. Une croissance urbaine active, un taux d'urbanisation encore faible mais croissant et un taux de croissance démographique de 2,1 % par an se combinent pour induire des besoins futurs en eau potable considérables.

### *Une urbanisation croissante modifiant les besoins en eau*

Si l'eau est un élément naturel et mythique, elle est aussi structurante de l'urbanisation au Viêt-nam. La croissance urbaine, couplée à une croissance économique engagée depuis le *Doi Moi*, est en train de modifier la problématique de l'eau. La ressource – l'eau souterraine – est directement polluée par les effluents urbains domestiques et industriels, mais aussi par les nitrates de l'agriculture intensive périurbaine. L'imperméabilisation du sol urbain et la vétusté des égouts multiplient les risques d'inondations et de lessivage des sols urbains par les eaux de surface. Cette pollution croisée entre zones rurales périurbaines et aires urbanisées est renforcée par une extension de la tache urbaine en phagocytant les villages périphériques. Une des conséquences théoriques de ces nuisances croisées est leur effet inflationniste sur le coût du traitement de l'eau destinée à la ville.

**Tableau 1. Projection des besoins en eau au Viêt-nam entre 1995 et 2025 (milliards de m<sup>3</sup>/an)**

Type de besoins	1995	2000	2010	2020	2025
Urbains	1,2	1,8	3,3	4,8	6
Industriels	2,8	3,6	5,9	9,6	12,3
Ruraux	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2
Total	4,6	6,1	10,1	15,5	19,5

*Source : Banque mondiale, 1996.*

La croissance démographique et économique des dix dernières années a multiplié les besoins domestiques et industriels à Hanoi. En 1997, selon le JICA (*Japan International Cooperation Agency*), la demande en eau potable des ménages était de 180 litres par jour et par personne (l/j/p), alors que les compagnies des eaux de la ville ne peuvent fournir qu'environ 100 l/j/p (JICA, 1997). À cette demande domestique qui représente 68 % du total, s'ajoutent les besoins industriels (17 %) et les utilisateurs divers (15 %).

Pour l'ensemble du pays, les besoins en eau en milieu urbain devraient être multipliés par cinq entre 1995 et 2025.

La croissance démographique, la diversification des activités urbaines, l'amélioration du niveau de vie, l'évolution des modes de vie poussent à la hausse les besoins en eau des principaux centres urbains. Ainsi, pour la ville de Hanoi, les besoins moyens devraient passer entre 1995 et 2010, de 344 800 m<sup>3</sup>/j à 528 600 m<sup>3</sup>/j<sup>4</sup> soit une augmentation de 53 % en quinze ans.

### *L'héritage d'une économie administrée*

Le Viêt-nam reste marqué par l'époque collectiviste malgré les diverses étapes du changement engagé depuis le *Doi Moi*. En économie socialiste, les biens de consommation courante (huile, essence, sucre, riz, viande...) et la grande majorité des produits commercialisés (dont le logement, l'électricité, l'eau, etc.) étaient subventionnés et rationnés. Aujourd'hui, l'échange marchand domine dans tous les secteurs économiques de façon directe ou indirecte (marché foncier et immobilier). La réforme des entreprises publiques et la politique de privatisation partielle des services publics (y compris l'éducation et la santé) attestent de la fin d'une époque régie par l'économie administrée et subventionnée. Cependant quelques biens stratégiques et symboliques – comme l'eau potable – paraissent encore échapper à cette marchandisation. L'eau demeure bon marché, car encore subventionnée.

**Tableau 2. Évolution du prix de l'eau à Hanoi entre 1994 et 2004 (dôngs par m<sup>3</sup>)**

Usagers	Avant 1994	1994	1997	2001	2004
Usagers domestiques	600	1 000	1 500	2 000	2 000
Administrations	1 600	2 000	3 000	3 500	3 500
Commerces, services		5 000		6 500	6 500
Étrangers		5 000		6 500	3 500
Prix moyen en dôngs		3 250			3 875
Prix moyen en US\$		0,3			0,2

L'eau est très certainement l'un des domaines emblématiques à travers lequel la logique collectiviste perdure ou résiste. En effet, contrairement à l'électricité, le téléphone, les transports individuels ou le logement, l'eau potable conserve un prix relatif faible et presque inchangé. À cet égard, on peut observer l'évolution récente du prix de l'électricité (qui n'a cessé d'augmenter tout au long de la décennie 1990). En quatre ans, le prix moyen du Kw/h (prix hors taxes) a été multiplié par 1,6 soit

<sup>4</sup> De 403 000 à 674 000 m<sup>3</sup>/j pour les jours de plus forte consommation.

une augmentation linéaire annuelle de près de 13 % (dans un contexte à faible inflation).

Le prix de l'eau a été stable depuis la dernière augmentation de 2001. Ce prix a augmenté de 4,2 % par an en moyenne entre 1997 et 2001. Sur dix ans, de 1994 à 2004, le prix nominal de l'eau a évolué en moyenne selon un taux annuel inférieur à 3 %. Considérant un taux d'inflation réduit (et parfois négatif comme en 1999 et 2000) sur la même période, il est possible d'inférer que le prix réel (déflaté de l'inflation) de l'eau a été stable ou en très faible augmentation durant la décennie 1994-2004. Exprimé en dollars américains (US\$), le prix de l'eau a même diminué<sup>5</sup>.

Les données de la Compagnie des eaux montrent que 23 % de la population connectée disposait d'un compteur, 49 % du montant total des factures d'eau étaient évalués forfaitairement et seulement 30 % correspondaient à un volume effectivement distribué et facturé (compteur). Au total, on comptait 70 % de pertes dont les causes étaient diverses : état des conduites (2,3 %), vétusté du réseau de distribution et des points de raccordement (31,8 %), absence de facturation (35 %). En 1994, la ville comptait 900 bornes-fontaines et robinets publics. Ils seront progressivement éliminés.

Cette présentation préalable atteste du fonctionnement des compagnies des eaux ; elles sont restées jusqu'il y a peu soumises à une logique quantitative de production selon des objectifs de volume à livrer. On retrouve là l'expression d'une conception socialiste de la production matérielle : quantité à livrer en fonction d'objectifs fixés administrativement en dehors de toute préoccupation gestionnaire de qualité, de productivité et de rentabilité. C'est ainsi qu'en 1994, le déficit officiel de la Compagnie des eaux de Hanoi était estimé à 10,112 milliards de dongs.

Ce fait nous apparaît essentiel pour comprendre les pratiques institutionnelles et les présupposés idéologiques intrinsèquement liés à la distribution sociale de l'eau (diversité des utilisations, gaspillage...). Symétriquement, cet héritage institutionnel et idéologique – particulièrement sensible dans le secteur de la distribution d'eau potable urbaine – va peser sur les modalités et le rythme de la réforme du secteur de l'AEP. L'eau demeure un enjeu social spécifique ; dernière production lourdement subventionnée mais aussi dernier symbole économique de la période collectiviste autant pour certaines sphères politiques du Parti communiste vietnamien que pour la frange de la population qui a grandi et vécu dans cette logique de l'État nourricier.

La culture du subventionnement structurel perdure tant au sein de l'appareil d'État que pour l'économie domestique des ménages hanoïens. D'un côté, les compagnies des eaux sont rivées à des logiques de subvention quels que soient leurs

<sup>5</sup> À titre comparatif, le prix du m<sup>3</sup> d'eau potable était en 2001 et en US\$ de : 1,6 à Chennai, 1,38 à Bangalore, 1,17 à Hyderabad et 0,61 à Colombo (Inde) et de 0,53 à Katmandou (Népal) (source : Banque mondiale, *Water and Sanitation Program*).

Le prix de l'eau était à Shangaï en 1999 de 1,15 (source : le Quotidien du Peuple, 04/12/2002).

résultats économiques. On peut d'ailleurs penser que cette perspective gestionnaire n'est pas encore celle de la plupart des directeurs des compagnies des eaux qui ont d'abord des objectifs volumiques de production d'eau à assurer. En termes économiques, cette logique est structurellement inefficace, puisque plus les pertes en eau sont importantes, plus les subventions sont élevées : la pérennité de la firme est encore totalement découplée de ses résultats comptables n'incitant pas à l'amélioration des performances économiques. De plus, ce système de subventionnement structurel et ses circuits sont souvent opaques. Enfin, la population, de plus en plus sensible au faible coût relatif de l'eau use de cette ressource comme si elle était inépuisable, menant à des gaspillages croissants. Le maintien de cette logique peut bloquer toute avancée de la restructuration du secteur de l'eau et plus largement des services publics.

La logique de subvention associée au fait que les ressources en eau au Viêt-nam sont particulièrement abondantes influence considérablement les pratiques liées à l'eau. En général, les modes d'accès à l'eau se décomposent schématiquement en trois catégories principales : l'eau potable pour les grandes villes : le raccordement domiciliaire tend à se généraliser ; l'eau des puits ou des forages ou encore l'eau « naturelle » tirée des points d'eau et l'eau de pluie (impluvium). Selon le mode d'accès et la qualité de l'eau, diverses utilisations en seront faites (cuisine, boisson, toilette, lessive...). En ce qui concerne l'eau potable, deux principaux systèmes de facturation coexistent : le compteur et le forfait (la pérennité de ce système de facturation fixe indépendant de la consommation réelle ne favorise évidemment pas une perception réaliste du coût de distribution de l'eau potable).

La réforme du secteur de l'eau, amorcée à la fin des années 1980, est une composante du basculement d'une économie planifiée à une économie de marché à orientation socialiste. Pendant la décennie 1980, l'approvisionnement en volume est resté la priorité absolue, compte tenu de la situation désastreuse du Viêt-nam à cette époque. Depuis 1991, l'approvisionnement en eau tant en milieu urbain qu'en milieu rural est devenu l'une des priorités du gouvernement. Les aides internationales, bilatérales puis multilatérales ont alors largement contribué à rénover, renforcer et étendre l'adduction et la distribution. Puis, progressivement la réforme institutionnelle du secteur de l'eau est devenue une condition indispensable de son développement, mais sans se conformer nécessairement aux injonctions internationales de privatisation ou de concession. De même en matière de recouvrement des coûts et de marchandisation de l'eau, la position vietnamienne reste spécifique par rapport à la vague mondiale de libéralisation. Il n'en reste pas moins que la stratégie vietnamienne en matière d'AEP évolue progressivement selon un schéma non nécessairement immédiatement lisible puisque le sens et la portée des évolutions repérables restent souvent d'une conceptualisation délicate par leur caractère composite, labile et innovant.

Pour aborder la réforme de la politique de l'accès à l'eau en milieu urbain, nous avons considéré l'offre dans sa globalité au niveau national en nous appuyant sur les textes de lois et les programmes nationaux en milieu urbain. Dans le cadre de

l'étude PRUD, nous avons développé trois études de cas – Hanoi, Hai Phong et Ha Đông – que nous rappellerons brièvement ici pour mémoire.

À Hanoi, la dégradation du réseau, la facturation au forfait (66 %) et le taux élevé de pertes (57 %) ainsi que le montage institutionnel rendent la réforme du secteur de l'eau particulièrement difficile. À Hai Phong, il s'agit d'un exemple particulier de gestion financière, appréciée par les bailleurs (Banque mondiale), et d'une situation originale tant du point de vue des conditions physiques (eaux salines) qu'en ce qui concerne les types d'usagers (part importante des besoins industriels). Nous avons complété ce tableau par l'étude d'une ville de moindre importance, Ha Đông, située à proximité de Hanoi ; elle permet d'intégrer la question de la ramification des réseaux sur des territoires administratifs différents.

### **Évolution de la stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain**

À partir de textes de lois et d'entretiens avec des responsables de l'AEP urbaine, nous livrerons une synthèse de la stratégie nationale d'approvisionnement en eau en milieu urbain et de son évolution en trois temps, depuis les années 1990.

#### ***De la fin des années 1980 à 1994 : l'abandon de l'économie planifiée et la lutte contre la réduction des pertes en eau<sup>6</sup>***

Pour les compagnies des eaux du Viêt-nam, les années 1990 sont marquées par des efforts en vue de réduire leurs pertes en eau et d'augmenter leurs recettes. Ces deux objectifs résultent d'une décision gouvernementale prise à la fin des années 1980 pour éliminer le système de subvention du secteur public ou au moins en infléchir le caractère récurrent et exclusif. Avec cette nouvelle orientation, les compagnies des eaux ne sont plus considérées comme des unités de production régies par un système central planifié. Elles ont même été invitées à développer leur capacité d'autofinancement. Les compagnies publiques ont dû commencer à modifier leur mode opérationnel en optimisant la production d'eau ; l'installation de compteurs individuels a été généralisée ainsi que la fermeture des bornes fontaines publiques. Des dispositifs de facturation individualisée et d'encaissement des recettes ont été développés ainsi que l'application de nouvelles pratiques comptables et l'adoption de programmes de maintenance et de réparation des

---

<sup>6</sup> Réduire les pertes à moins de 10 % de la production – même pour un réseau neuf – est un objectif technique et économique difficile et réalisable avec un coût marginal croissant. On estime que 15 % de pertes sont acceptables dans un réseau en bon état. Au-delà de 20 % de pertes en eau, des mesures de réduction des fuites ou de réhabilitation du réseau s'imposent.

réseaux. Ces compagnies des eaux ont également envisagé la création d'un service à la clientèle comme partie intégrante de leur image et de leur fonctionnement.

Si l'approvisionnement en eau devient une priorité du gouvernement à partir de 1991, l'une des premières mesures de la réforme du secteur de l'eau date de 1994 et concerne la réduction des pertes en eau tant physiques que financières (voir décision n° 06/BXD/DT du 18/04/1994). Le taux de perte en eau à l'échelle nationale était en moyenne de 40 à 50 % et pouvait atteindre 70 % dans des villes comme Hai Phong. D'une part, ces pertes résultaient de la vétusté et du mauvais état des réseaux (pertes physiques), d'autre part, elles étaient dues aux factures impayées (pertes financières). Cette situation posait donc à la fois le problème de la qualité du réseau et de son entretien, et interrogeait la gestion commerciale des compagnies des eaux. Ainsi, un premier programme de lutte contre les pertes en eau fut défini en 1994. Il visait d'abord à établir un diagnostic des situations locales afin d'évaluer les taux de pertes et leur nature. La généralisation de la pose des compteurs et l'élimination du forfait visant à réduire les impayés, composaient l'essentiel du programme. Par ailleurs, l'amélioration du service (détection des fuites, réduction des coupures...) et la lutte contre le gaspillage accompagnaient ce programme. Il s'agissait de la première étape – capitale – de la réforme du secteur de l'approvisionnement en eau au niveau national.

Cette première phase est également marquée par la multiplication des projets financés par l'aide bilatérale (le projet finlandais se rapportant à Hanoi est sans doute l'exemple le plus caractéristique). Dès la fin des années 1980, les entreprises étrangères, à travers les aides bilatérales, commencent à se positionner dans ce secteur, anticipant sur des perspectives possibles de rentabilité. La politique française à cet égard est représentative : elle a permis aux entreprises privées de s'implanter au Viêt-nam à travers le programme dit de « protocole de financement ». À partir du milieu des années 1990, les financements multilatéraux vont se substituer à cette première forme de financement. Ainsi, la Banque Asiatique de Développement, la Banque mondiale et l'AFD (Agence Française de Développement) prennent progressivement le relais afin de concentrer des financements de plus en plus lourds pour mieux répartir les projets sur le territoire national.

### ***1998-1999 : une loi-cadre et la circulaire sur la tarification, une avancée considérable de la réforme***

La stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain date véritablement de 1998<sup>7</sup>. Les principaux objectifs sont d'ordre quantitatif; ils visaient essentiellement à l'amélioration des capacités de production et de distribution en eau sur l'ensemble du territoire tout en visant un accès à l'eau potable pour 80 % de

---

<sup>7</sup> Décision n° 63/TTg et directive n° 40/TTg du premier ministre.

la population urbaine en 2000 (soit 80 à 100 litres/jour/personne) ; les principales villes du pays (Hanoi, Hô Chi Minh Ville et Hai Phong) seront privilégiées. Pour celles-ci, l'objectif devait répondre aux critères de 100 % de population raccordée suivant la norme de 120 à 150 litres/jour/personne<sup>8</sup>.

En milieu urbain en 1998, la situation était décrite comme étant la suivante :

- Il existe alors 190 stations de pompage des eaux disposant d'une capacité de production totale de 2,6 millions de m<sup>3</sup> par jour.
- Le réseau est fortement dégradé : sur les 5 400 km de réseau, 60 % ont été installés depuis au moins 35 ans ; par ailleurs, ce réseau en l'état, ne peut satisfaire que 40 % des besoins. Le taux de perte est très élevé (>30 %).
- Le taux de raccordement est faible : 60 % de la population est raccordée au réseau dans les grandes villes, 50 % dans les villes moyennes et moins de 30 % dans les autres centres urbains (bourgades). Au total, moins de la moitié de la population urbaine a accès au réseau d'eau potable.
- Les normes d'approvisionnement sont de l'ordre de 50 à 60 litres par jour et par personne. L'accès à l'eau des logements et des points d'eau situés dans les étages supérieurs des bâtiments nécessite l'utilisation de pompes. Les périodes de coupures et de pénuries sont fréquentes.
- La qualité de l'eau ne répond pas aux normes sanitaires.
- La coordination des différentes instances intervenant dans la production et la distribution d'eau est insuffisante. De multiples ministères sont concernés : en premier lieu le MOC (Ministère de la Construction) puis le MARD (Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural), MPI (Ministère du Plan et de l'Investissement), etc..
- Le système souffre de lacunes en termes de formation à la gestion et à la commercialisation, ce qui conduit à d'importantes pertes financières (le total des pertes physiques et financières est estimé entre 50 et 60 % de la production).

Géographiquement, les priorités concernaient d'abord les trois zones économiques de Hanoi-Hai Phong-Quang Ninh, de Hô Chi Minh Ville-Biên Hoa-Vung Tau et de Da Nang-Huê-Dung Quat. Les normes fixées pour les villes de rang I étaient de 80 % de population raccordée en 2000 (150 l/j/h), 100 % en 2010 (160 l/j/h) et 100 % en 2020 (180 l/j/h) afin d'atteindre les rangs des grandes métropoles asiatiques telles que Bangkok, Kuala Lumpur ou Jakarta.

---

<sup>8</sup> La consommation domestique moyenne annuelle est généralement estimée à 140 litres par jour et par habitant dans le contexte des pays européens.

**Tableau 3. Estimation des besoins en eau en 1998**

Période	Pop. urbaine (millions)	Taux de raccordement (en %)	Normes (litres/hab./jour)	Eau domestique (millions m <sup>3</sup> /jour)	Eau industrielle (millions m <sup>3</sup> /jour)	Total (millions m <sup>3</sup> /jour)	Investissements nécessaires (millions de US\$)
1998	14,7	47	-	-	-	2,5	-
D'ici 2000	23,4	75	120	2,1	2,2	4,3	900
D'ici 2010	30,4	95	150	4,5	4,5	8,8	2 165
D'ici 2020	46,0	100	160	7,6	8,3	15,9	3 570

Source : Ministère de la Construction, 1998, p. 14.

Pour satisfaire ces besoins, fin 1998, une directive du premier ministre cible les principaux points suivants :

- aménagement du territoire en fonction des projets prioritaires ;
- réforme des compagnies des eaux visant à renforcer leur capacité d'autofinancement et à réduire le recours aux subventions publiques (ce qui implique autofinancement, révision de la tarification et du système comptable, informatisation de la facturation, etc.) ;
- lutte contre les pertes financières ;
- modernisation des technologies et production des équipements et matériaux nécessaires ;
- protection et utilisation rationnelle des ressources en eau ;
- amélioration du niveau de compétences des bureaux d'études nationaux.

En 1999, le ministère de la Construction (décision n° 2834/BXD/KTQH) vient compléter la décision 63 en proposant un programme-cadre relatif aux « orientations du développement de la distribution en eau urbaine du Viêt-nam jusqu'en 2020 ». L'accent est mis sur la protection des ressources en eau, l'aménagement du territoire, l'accélération des projets en cours financés par les Aides Publiques au Développement (APD), la lutte contre les pertes en eau. Par ailleurs, en 1999, le ministère de la Construction et le Comité gouvernemental des prix vont promulguer conjointement une circulaire sur la tarification de l'eau (n° 03/1999 TTLT/BXD-BVGCP du 16/06/1999). Cette instruction définit les principes de fixation du prix de vente de l'eau potable, incluant les coûts d'exploitation relevant des phases de production, de distribution et de commercialisation de l'eau ; elle prend en compte le point de vue du client, de sa capacité de paiement et de remboursement des prêts tout en considérant le propre niveau d'équilibre comptable (exploitation) et financier (investissement) des compagnies des eaux. Cette dernière décision montre la nature de la réforme des

compagnies des eaux dont le prix reste un prix administré<sup>9</sup>, oscillant entre l'équilibre commercial des firmes et la capacité de paiement des usagers/clients.

### ***Les années 2000 : bilan, blocages et tendances***

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

- 50 à 60 % de la population urbaine était connectée au réseau ;
- les besoins sont croissants : alors que la consommation actuelle est estimée à 70 l/hab/j, elle devrait atteindre 120 à 150 l/hab/j dans les prochaines années ;
- les pertes en eau estimées (physiques et financières) se situent en moyenne entre 30 et 40 % ;
- la dégradation de la qualité de l'eau liée à la pollution des nappes souterraines devient patente ;
- le prix de l'eau demeure faible (3 000 dôngs par m<sup>3</sup> en moyenne, soit environ 0,2 euro), alors que les charges d'exploitation et d'investissement imposeraient – sur le strict plan de l'équilibre comptable – des hausses conséquentes.

La multitude de projets financés par l'aide multilatérale et bilatérale a permis d'améliorer considérablement la situation de l'approvisionnement en eau dans la majeure partie des centres urbains au Viêt-nam. Les 61 villes de rang provincial sont équipées de systèmes d'approvisionnement en eau. On recense 241 stations de pompage avec une capacité totale prévue de 2,96 millions m<sup>3</sup>/j. Parmi les 547 bourgs et petits centres urbains du pays, 140 ont des systèmes d'approvisionnement en eau d'une capacité de 163 680 m<sup>3</sup>/j, 66 % des stations exploitent des eaux de surface et 34 % des eaux souterraines. Les villes principales disposent d'importants systèmes d'approvisionnement en eau, de plus en plus modernes : Hô Chi Minh Ville (850 000 m<sup>3</sup>/j), Hanoi (400 000 m<sup>3</sup>/j) et Hai Phong (136 000 m<sup>3</sup>/j).

Le montant total des investissements dédiés aux projets d'AEP dans les villes vietnamiennes sur la période 1996-2000 s'élève à plus d'un milliard de US\$ (dont 200 millions de prêts non remboursables, environ 400 millions d'US\$ d'aide publique au développement et 350 millions de prêts auprès des organisations internationales) ; à cela s'ajoutent près de 2 000 milliards de dôngs d'investissement du gouvernement et des localités du Viêt-nam. Grâce à ces investissements, la capacité de production de l'eau a été augmentée au total de 600 000 m<sup>3</sup> par jour.

<sup>9</sup> Mais il serait erroné de voir là l'expression en droite ligne de l'héritage collectiviste. En effet, dans des contextes d'économie de marché, l'État est tout autant attentif à l'évolution des prix des biens essentiels (dont le prix du m<sup>3</sup> d'eau). Voir l'exemple de l'encadrement du prix de l'eau dans le cas marocain de Casablanca avec sa délégation de service public confiée à Ondéo (Suez-Lyonnaise des Eaux).

En 2001, la IV<sup>e</sup> Conférence nationale sur l'approvisionnement en eau urbaine permet de tirer un premier bilan. La couverture territoriale s'étend avec l'équipement systématique des provinces. Cependant, on observe encore de nombreuses difficultés de nature variée telles que la qualité des eaux, le taux élevé de pertes en eau, le maintien des anciens modèles de gestion des compagnies des eaux, une tarification inadaptée, etc. Les facteurs explicatifs sont nombreux : un rythme élevé d'urbanisation ; des procédures administratives et financières lourdes ; le manque de coordination entre les stations de traitement et d'autre part le réseau de distribution et la gestion financière des compagnies des eaux. En conséquence, les taux de pertes en eau dans les centres urbains restent élevés : entre 30 et 40 %. Les taux les plus bas se situent à Da Lat (19,2 %) et à Vung Tau (21,5 %) ; les niveaux de pertes les plus élevés sont, entre autres, ceux de Hanoi avec 57 %. Dans certaines villes, bien que les stations soient récentes, les taux de perte restent importants (> 50 %) à cause de la vétusté des canalisations ; c'est le cas à Tra Vinh, Nam Dinh, Can Tho et Ha Tinh.

Fin 2001, le dernier bilan établit à 170 le nombre de projets mis en œuvre au Viêt-nam dans le secteur de l'approvisionnement en eau en milieu urbain (11 500 milliards de dongs dont 8 562 milliards accordés par les bailleurs de fonds étrangers). La capacité de production d'eau atteignait 3,27 millions de m<sup>3</sup> soit 1,75 fois plus qu'en 1991. Depuis 2001, la durée des emprunts est de 10 ans avec un taux d'intérêt annuel ramené à 5,4 % (alors que les projets mis en œuvre antérieurement conservent un taux d'intérêt annuel de 7,2 %).

Les années 1998-2000 voient l'introduction de deux nouvelles prescriptions : le « développement durable » et la « socialisation » de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Les infrastructures sont coûteuses et nécessitent de lourds investissements que le Viêt-nam seul ne peut plus assumer. Le pays cherche ainsi de nouvelles formes de financements qui viennent s'ajouter à l'APD dont la conditionnalité se renforce. Si tous les acteurs économiques et sociaux sont alors mobilisés, ils le sont différemment selon qu'il s'agisse du milieu rural ou du milieu urbain. En milieu rural, la politique de « socialisation » prend forme et est officiellement promue en 2000. Cette politique «  *vise à mobiliser l'ensemble de la population pour participer aux activités, diversifier les modèles d'investissement, créer des conditions favorables pour les groupes tels que les foyers, les groupes commerciaux, les coopératives, les entreprises, pour participer au capital ; et participer à la mise en œuvre, à la maintenance, à la gestion et à la commercialisation des projets et services d'approvisionnement en eau potable* ». En milieu urbain, en principe, le prix de l'eau est répercuté sur les catégories sociales ou économiques les plus aisées, permettant un accès généralisé à l'eau pour les plus pauvres.

Ce bilan doit enfin prendre en compte les paradoxes de la tarification. En effet, le prix actuel de l'eau n'est pas compatible avec l'esprit de l'instruction 40/1998/CT-TTg ; cette dernière vise à la fois au renforcement d'une gestion équilibrée et au développement de l'approvisionnement en eau en milieu urbain.

Pour cela, « *il faut établir un prix de l'eau selon les principes de calcul compatibles avec les capacités de paiement des clients et de remboursement de la dette* ».

Le constat traduit un double blocage : d'une part, la non-rentabilité des compagnies des eaux et un fonctionnement du secteur encore largement subventionné et, d'autre part, de nouveaux modes de financement conditionnels face à des besoins croissants. Le gouvernement est à la recherche de nouvelles formes d'investissement et de nouveaux modes de gestion qui ne se réduisent pas à un modèle unique. Les formes de partenariat privé-public semblent ainsi appelés à se développer à l'ensemble des infrastructures et des services publics.

### **Les stratégies partenariales et les formes de partenariat public-privé**

Globalement, en milieu urbain comme en milieu rural, la décennie 1990 a correspondu à l'émergence d'une stratégie nationale d'approvisionnement en eau, permettant de fixer les objectifs de long terme et d'améliorer l'efficacité des dispositifs. Si de nombreux progrès ont été réalisés, la situation demeure insatisfaisante à plus d'un titre et le début des années 2000 est marqué par plusieurs constats : de nombreuses zones, urbaines et périurbaines, sont encore dépourvues de véritables systèmes d'approvisionnement en eau potable. En effet, le programme national prend peu en compte l'extension urbaine, tant au plan démographique que spatial, et l'augmentation conséquente des besoins en eau, une disponibilité limitée des ressources hydriques locales et l'augmentation des volumes d'eaux usées, posant ainsi la question du développement durable. Par ailleurs, le projet de réforme institutionnelle de l'AEP se généralise mais demeure encore largement exploratoire, laissant de nombreuses questions en suspens en particulier celle des dispositifs de financement et de formes de gestion à adopter. Cette problématique émergente à la fin des années 1990 au Viêt-nam est stratégique pour le développement du secteur de l'AEP et alimente les débats idéologiques, sociaux et économiques actuels en façonnant les relations du Viêt-nam avec les institutions internationales et les agences de développement.

#### ***Bilan institutionnel : les différentes formes de partenariat public-privé***

La réforme du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain a pris forme au début des années 1990 en associant progressivement évolutions institutionnelles et modalités d'investissements dans les infrastructures correspondantes.

La première phase du développement de l'approvisionnement en eau se caractérise par l'augmentation des capacités de production en eau (stations de traitement et réhabilitation des réseaux).

La seconde phase, à la fin des années 1990 a permis d'étendre les réseaux de distribution et de développer des projets d'AEP sur l'ensemble du territoire tout en posant les bases de la réforme institutionnelle. Depuis le début des années 2000, cette réforme devient l'enjeu central de l'AEP comme condition même du développement durable de ce secteur, posant *ipso facto* la question de la « soutenabilité » économique et financière de la réforme en cours. En effet, l'heure du remboursement des premiers prêts concédés dans les années 1985-1990 est venue (cas de Hanoi) et devant l'insolvabilité des compagnies des eaux, les bailleurs de fonds fixent de nouvelles conditions d'emprunt en mettant en concurrence les compagnies des eaux publiques, tout en proposant de nouvelles formes de partenariat public-privé.

Depuis 2001, les bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, BAD, AFD), les compagnies des eaux provinciales – à travers l'Association vietnamienne de l'eau et de l'assainissement (VWSA) et les administrations concernées (MOC-Ministère de la Construction et MOF-Ministère des Finances) – s'accordent sur les limites atteintes en révisant leur stratégie commune. Les volumes d'investissement nécessaires en matière d'AEP et d'assainissement impliquent que l'État soit de moins en moins l'acteur unique. Cependant, pour les autorités vietnamiennes, la privatisation de l'AEP urbaine n'apparaît pas pour autant comme l'autre versant obligé de l'alternative.

### ***La stratégie de la Banque mondiale***

La Banque mondiale est l'un des principaux bailleurs de fonds finançant l'approvisionnement en eau dans les centres urbains vietnamiens et, à ce titre, représente un des acteurs majeurs et influents de la réforme du secteur de l'AEP au Viêt-nam. Entre 1998 et 2003, la Banque mondiale a investi 98,6 millions d'US\$ dans le secteur de l'approvisionnement en eau auxquels s'ajoutent plus de 80 millions d'US\$ pour le programme d'assainissement des trois principales villes du pays. La stratégie de la Banque mondiale dans le domaine de l'AEP peut être qualifiée de graduelle. Au début de la décennie 1990, son discours était calé sur les mots d'ordre « privatisation, rentabilité ». Progressivement, en vertu du principe de réalité<sup>10</sup>, l'institution internationale a adopté une démarche plus flexible et évolutive.

Actuellement, la Banque mondiale cherche à développer un partenariat souple entre le « privé » et le « public », en visant l'efficacité des dispositifs promus, quels

<sup>10</sup> Face à l'exigence nationale – réelle ou annoncée – de bâtir une économie de marché à orientation socialiste.

que soient les types d'acteurs, d'investisseurs ou d'entreprises. Les remboursements par les compagnies des eaux des prêts octroyés à la fin des années 1980 se sont avérés problématiques en transitant toujours au travers du subventionnement public. En revanche, depuis les années 2000, les crédits consentis sont conditionnels et incitent à la mise en concurrence des compagnies des eaux pour l'amélioration de leur efficacité. À travers son nouveau projet « *Performance benchmarking urban supply* » (2002), la Banque mondiale met en concurrence les compagnies des eaux publiques en même temps qu'elle consent des emprunts supplémentaires. La référence au secteur privé se fait plus discrète de la part de la Banque qui, sur ce registre, s'en tient aux orientations définies par le gouvernement (et le MOC).

Dans cette problématique de la réforme de l'AEP, la dimension sociale – constante préoccupation des autorités nationales – est davantage prise en compte par les politiques de financement internationales. Les pouvoirs publics vietnamiens ne veulent pas privatiser l'ensemble de l'AEP, notamment dans les grandes villes en risquant la marginalisation des plus pauvres, et au-delà une crise sociale et politique.

Pour la Banque mondiale, des opérateurs privés sont déjà présents dans le secteur de l'eau. Elle encourage la création de *joint-ventures* entre une entreprise de travaux public et de construction et la compagnie des eaux provinciale. Elle souhaite que cette structure soit indépendante des comités populaires et qu'elle fonctionne à travers un contrat passé entre deux entreprises. La Banque mondiale considère que le gouvernement est ouvert à ces nouvelles approches mais il faut d'abord tester ce montage à partir d'un projet-pilote. Le rôle de l'Association des compagnies des eaux doit être renforcé et formalisé et il est souhaitable de créer un forum réunissant quelques-unes d'entre elles. À cet égard, Hai Phong est présentée comme exemplaire.

Selon la Banque mondiale, si les compagnies des eaux doivent être rentables, la tarification doit être du ressort de ces compagnies ; au contraire, si l'objectif est politique, il s'agit plutôt d'un système d'assistance sociale.

### ***La stratégie de la Banque asiatique de développement***

La BAD est impliquée dans les activités de développement du secteur de l'approvisionnement en eau et des infrastructures d'assainissement depuis 1993. Le programme d'aide inclut l'assistance technique octroyée à la municipalité de Hô Chi Minh Ville pour préparer le schéma directeur de l'approvisionnement en eau, ainsi que trois projets couvrant 18 provinces pour un montant total de prêts de 195 millions de US\$. Reconnaisant l'importance du rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures d'approvisionnement en eau, la BAD a concédé en 2000 un prêt de 35 millions de US\$ au projet BOT (*Build Operate Transfert* ou Bâtir, Œuvrer, Transférer) de la station de traitement de Tu Duc située à Hô Chi Minh Ville. Il s'agit du projet BOT à contribution privée le plus important (140

millions de US\$ au total) qui illustre la volonté de la BAD de promouvoir les nouvelles formes de partenariat public-privé. La présence de la BAD dans ce type de projet permet aux entreprises privées d'obtenir des prêts à long terme, de proposer des formes de gestion et des technologies de construction performantes et enfin d'accélérer les moyens d'exécution du projet<sup>11</sup>.

Si la volonté de la BAD est explicite et promeut largement le développement du secteur privé, en revanche, les derniers projets BOT ont débouché sur des échecs. Ils traduisent de la part des autorités vietnamiennes des résistances importantes face à ces nouveaux modes de financement et de gestion des infrastructures de l'AEP.

### ***La stratégie française : la mission économique et l'Agence française de développement***

La France s'est donnée dix ans depuis 1989 pour aider les entreprises françaises à s'implanter au Viêt-nam par le biais des « accords sur protocole ». Cela devait leur permettre de pénétrer ce marché émergent et de s'y déployer durablement. Or, aujourd'hui le bilan est mitigé puisque ces entreprises se retirent après avoir subi quelques revers. Au final, le secteur de l'AEP est jugé non rentable. En effet, si les BOT ont été promus à partir du milieu des années 1997 et semblent se développer dans plusieurs types d'infrastructures tels que les routes, le chemin de fer, etc. ; leur transposition dans le secteur de l'eau a plutôt abouti à des échecs qui laissent en suspens cette formule. Et si certains bailleurs de fonds y voient encore un possible mode de financement, le gouvernement vietnamien semble très réticent à soutenir sa généralisation.

À l'issue des dix premières années de financement des projets dans le secteur de l'eau et de l'implantation des entreprises françaises au Viêt-nam, le bilan est plutôt mitigé. Sur la dizaine d'entreprises implantées à la fin des années 1990, une

---

<sup>11</sup> « We hope that models of partnership such as the Thu Duc Project and those that have been successful elsewhere in the region can be examined closely in Viet Nam and that such partnerships can be pursued more proactively to help relieve the burden on the Government in financing such infrastructure. The ADB stands ready to assist the Vietnamese Government in building the enabling institutional framework, regulatory capability and in providing access to the necessary technical expertise to support such partnerships ». Financing and Developing Environmental Infrastructure in Vietnam: The Case of Water Supply and Wastewater Treatment Practitioners' Workshop by Mr. John Samy, Resident Representative, Vietnam Resident Mission, Asian Development Bank. Hanoi, 22 March 2001.

minorité de ces firmes continue à fonctionner pour diverses raisons<sup>12</sup>. Ainsi, le secteur de l'eau qui apparaissait comme un créneau prometteur pour les entreprises françaises internationalement réputées, se révèle être une voie très étroite – voire une impasse.

Depuis la fin des années 1990, l'AFD a pris le relais du Poste d'Expansion Économique en matière d'AEP (le PEE ciblant désormais les projets concernant l'assainissement et le traitement des déchets jugés plus rentables). Cette évolution atteste du nouveau positionnement de la France dans le domaine de l'AEP. Désormais l'AFD – comme les principaux bailleurs de fonds – préconise le développement des partenariats public-privé au Viêt-nam.

### *Synthèse de l'inventaire des stratégies institutionnelles*

À l'issue de cette première décennie de la réforme de l'AEP, on peut distinguer les secteurs dans lesquels des transformations notoires ont été réalisées et ceux pour lesquels des évolutions importantes restent à venir.

Schématiquement, dix ans de réforme ont porté essentiellement sur des volumes supplémentaires de production en eau ainsi que sur des améliorations techniques par rénovation des anciens systèmes ou par réalisation de nouveaux investissements pour faire face à une demande croissante. Les objectifs principaux visaient la réduction des pertes physiques et financières, l'augmentation des capacités de production, l'extension des réseaux et la pose généralisée de compteurs auprès des abonnés. Les efforts ont cependant davantage porté sur l'augmentation des capacités de production, allant parfois jusqu'à surdimensionner les projets (Viêt Tri, Hai Duong, Yen Bai, Lao Cai ou Gia Lam), négligeant le plus souvent les réseaux de distribution (réhabilitation et extension).

Actuellement, du point de vue de la demande, la croissance des principaux centres urbains laisse présager une importante augmentation des besoins et la diversification des usages (domestiques, industriels, agricoles, touristiques, etc.). Compte tenu de la situation environnementale préoccupante de certaines villes en matière d'assainissement, de nouveaux procédés techniques coûteux de traitements des eaux vont devenir nécessaires. La couverture des besoins sur l'ensemble du territoire et la préservation de la qualité de l'eau impliquent donc pour l'avenir de lourds investissements. La question de leur financement est non résolue ; si dans un passé récent les aides multilatérales et bilatérales ont permis de satisfaire les besoins

---

<sup>12</sup> La SAUR s'est retirée en septembre 2003 suite à l'échec du projet de Ha Long. OTV-Vivendi continue de fonctionner (projets financés par la BAD dans les villes moyennes). La SAFEGE remet en question sa présence au Viêt-nam, malgré une solide réputation sur le terrain. La SADE présente à Da Nang se retire également car la Banque mondiale ne finance plus la suite du projet (le réseau primaire est installé alors que le réseau secondaire et l'installation d'une nouvelle station restent inachevés). La Lyonnaise des Eaux se retire également suite à l'échec du BOT.

en comblant une partie du retard, les crédits extérieurs ne sauraient suffire à financer les besoins futurs. De plus, la mobilisation de nouveaux financements multilatéraux passe conditionnellement par la réforme des compagnies des eaux et par l'instillation d'une dose significative d'initiative privée. Quelle que soit la solution de financement préconisée, la question de la tarification se pose et constitue la clé de voûte de la réforme et de sa viabilité.

Mais au-delà de ces aspects financiers et économiques, il apparaît que l'accès à l'eau et sa tarification sont des enjeux politiques stratégiques. Les comités populaires vont-ils accepter l'augmentation du prix de l'eau et céder devant les arguments financiers et comptables des compagnies des eaux ? Pour appuyer la réforme de l'AEP, les bailleurs de fonds internationaux vont-ils devoir imposer – à travers des conditions de financement plus pressantes – leur modèle au Viêt-nam, en faisant appel de façon croissante au secteur privé ? La demande va-t-elle se substituer aux besoins et représenter la nouvelle pierre angulaire de la « soutenabilité » de l'AEP ? La marchandisation de l'eau portée par les prescriptions internationales va-t-elle l'emporter sur une approche régulée et sociale de l'eau ? À moins que les autorités vietnamiennes étendent la logique marchande au secteur de l'AEP comme cela fut fait pour la santé et l'éducation qui ont été « socialisées » –comprenez en partie privatisées – ? Le Viêt-nam est clairement à la croisée des chemins pour l'avenir de sa politique de l'eau. Mais il faut aussi comprendre que ce ne sont pas deux modèles techniques de gestion de l'eau potable qui pré-existeraient et qui s'affronteraient depuis une décennie sans que, pour l'instant, l'un ou l'autre l'emporte. La situation est toute différente : si du côté des instances internationales, le panorama est limpide, les mots d'ordre bien établis et les outils bien rôdés, du côté vietnamien ; la problématique est toute autre : les autorités paraissent savoir exactement ce qu'elles ne souhaitent pas et même ce qu'elles honnissent. En revanche, le sentier de réforme de l'AEP n'est pas tracé. Si les fondements idéologiques de l'économie de marché à orientation socialiste sont immuables, les formes de gestion à promouvoir, le rythme de ces réformes, les abandons à consentir et les innovations à accepter sont en débat. Un vaste – et double – chantier est ouvert, non seulement sur la question de l'AEP mais aussi sur la réforme institutionnelle et politique – au sens premier – qui doit la border et la stimuler.

Depuis 1997, des expériences ont été menées à propos des modèles de gestion, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. En la matière, le Sud semble être un laboratoire de choix puisque la presque totalité des nouvelles options envisageables s'y retrouvent, que ce soit sous forme de BOT à Hô Chi Minh Ville ou de privatisation d'un secteur (construction). Même si ces expériences sont limitées et peu diversifiées, elles représentent un ensemble de projets-pilotes que les autorités (MOC et gouvernement) observent de près, en particulier dans leur composante « recouvrement des coûts » et « capacité de paiement » ou « consentement à payer » des usagers-consommateurs.

## Les principales facettes du modèle vietnamien de gestion de l'eau potable

Si le débat international peut se subdiviser en deux principaux courants de pensées (d'une part, le courant libéral que représente la Banque mondiale et les grands groupes privés et d'autre part, le courant altermondialiste<sup>13</sup>), au Viêt-nam le débat s'articule autour de plusieurs questions sans pour autant adhérer totalement à l'un ou l'autre de ces courants. Y aurait-il un modèle spécifiquement vietnamien ? Même si le Viêt-nam est dans l'obligation de réformer ses compagnies des eaux et si les différentes formes de partenariat public-privé sont en cours d'exploration, il n'est pas sûr que le Viêt-nam en retiendra finalement le principe. Les essais de privatisation et les attentes que les BOT ont pu susciter semblent aujourd'hui implicitement désavoués.

Avancées et reculs ponctuent cette période de réforme. Quelle que soit l'option choisie par le gouvernement, de nombreuses questions restent ouvertes, montrant qu'au-delà des enjeux économiques, la question de l'eau demeure politiquement et socialement sensible. Les blocages actuels s'articulent autour de plusieurs éléments interdépendants : le statut et le niveau de décentralisation des compagnies des eaux, la tarification de l'eau et les modèles de gestion des compagnies des eaux.

### *Le statut des compagnies des eaux*

Depuis 1995, la loi sur les entreprises vise aussi à réformer les firmes du secteur public. En 1998, les compagnies des eaux sont classées comme des unités économiques d'utilité publique qui doivent renoncer au subventionnement, en demeurant sous le contrôle des comités populaires. L'objectif à long terme est d'« *approvisionner la population en eau pour la production et la vie quotidienne tout en étant financièrement autonomes et en répondant à l'objectif d'utilité publique* ». La résolution du troisième Plenum du IX<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste (2001) relatif à la « *poursuite de la politique suivie en vue de rénover, développer et améliorer l'efficacité des entreprises étatiques* » stipule que les compagnies des eaux ne sont plus à caractère d'utilité publique mais sont des compagnies commerciales.

Le changement de statut des entreprises d'utilité publique en entreprises commerciales tend à se généraliser et devient de plus en plus précis dans les textes de lois (voir la loi sur les entreprises publiques). Le monopole des compagnies des eaux est perçu comme un obstacle à la réforme du secteur. Or, l'ouverture à d'autres entreprises est encore délicate surtout dans les grandes villes. Les compagnies des

---

<sup>13</sup> Qui en s'opposant aux privatisations ne dit rien de la nécessaire régulation d'un secteur public qu'il appelle de ses vœux.

eaux sont dans une situation de monopole dont elles ne doivent pas abuser. Pour cela, le gouvernement doit mettre en place un cadre législatif nécessaire pour préserver les intérêts des usagers. La réforme des compagnies des eaux ne peut cependant être effective qu'en augmentant leur degré d'autonomie vis-à-vis des comités populaires.

En 1990, la résolution 217 précise que la tarification de l'eau est décentralisée, du Comité gouvernemental des prix vers les comités populaires des provinces. Au même moment, les subventions étatiques ont diminué. Depuis lors, chaque comité populaire approuve, par délibération du Conseil du peuple, les tarifs fixés par la compagnie des eaux provinciale. Les rapports entre les autorités locales et les compagnies des eaux sont tendus et peuvent même être conflictuels. Le degré de dépendance des compagnies des eaux vis-à-vis des autorités locales est cependant tel que l'application des prix réels ne peut être effective. Une séparation nette des deux entités est indispensable. Actuellement, le pouvoir de décision dans le domaine des prix demeure du ressort du Conseil du peuple, organe législatif au niveau provincial. La circulaire 03 du MOC constitue actuellement une grille de tarification conseillée ; mais pour être appliquée par les compagnies des eaux, ces dernières doivent soumettre leur prix au Comité populaire qui doit la faire approuver par le Conseil populaire. Le niveau de décentralisation est ici un sérieux frein au développement du secteur. Alors que les prix de l'électricité, du pétrole et de la main-d'œuvre augmentent, celui de l'eau reste inchangé. Cette décentralisation a pour conséquence une inégalité des prix pratiqués dans des provinces limitrophes aux conditions naturelles équivalentes, créant des inégalités sociales. En effet, les études réalisées dans plusieurs villes traduisent de fortes inégalités entre prix de l'eau et revenu moyen de la population, les grandes villes telles que Hanoi et Hô Chi Minh Ville bénéficiant largement d'une eau subventionnée alors que les provinces du Nord par exemple paient le prix fort. Ces inégalités sont de plus en plus critiquées par les provinces défavorisées et créent de nouvelles sources de conflits.

### *La tarification de l'eau*

Dans la plupart des pays développés, l'eau est considérée comme un bien économique incorporant les coûts de production, de distribution, de collecte et de traitement. En matière de distribution et d'accès à l'eau, un des principes de référence actuel affirme que « l'eau paie l'eau »<sup>14</sup>, c'est-à-dire que les usagers supportent à travers leur facture d'eau, l'essentiel des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement des équipements en eau. Au Viêt-nam, la question de la tarification devient donc centrale et fait l'objet de débats stratégiques.

---

<sup>14</sup> Nous n'engagerons pas ici la réflexion sur le caractère extrêmement réducteur de ce mot d'ordre qui escamote totalement la péréquation qui préside à la définition des tranches de tarification, ou aux stratégies qui président aux investissements inter-sectoriels réalisés dans l'électricité, l'eau, l'assainissement ou la téléphonie mobile.

Un séminaire sur la question des prix de l'eau a été organisé en 2002 par l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement (VWSA). La problématique portait sur la question de l'autofinancement des compagnies des eaux et la fixation des prix. À travers des études de cas, il a été montré que la Compagnie des eaux de Hanoi doit désormais rembourser les emprunts contractés auprès de la Finlande, alors qu'elle ne parvient pas couvrir la totalité de ses charges (électricité, salaires...) sur ses ressources propres. La compagnie des eaux est donc toujours subventionnée par le Comité populaire de Hanoi. La proposition faite par la l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement consiste à promouvoir l'autofinancement des compagnies des eaux et donc à doubler le prix de l'eau, pour assurer la rentabilité des entreprises. Or le Comité populaire de Hanoi et surtout le Conseil du peuple sont opposés à l'idée d'augmenter le prix de l'eau. Non seulement, la situation de Hanoi n'est pas unique mais il s'agit d'un problème général et maintenant récurrent au Viêt-nam.

Le problème de l'eau est différent de celui de l'électricité pour une raison institutionnelle. Dans ce dernier secteur, le ministère de l'Industrie décide des prix (en accord avec le gouvernement) alors que pour l'eau (approvisionnement et assainissement), ce sont les comités populaires des villes, sous couvert du Conseil du peuple, qui sont les décideurs. Le problème est donc de nature politique, lié à la politique sociale de l'eau. Il existe déjà une politique destinée aux invalides de guerre et aux héros de la nation. Pour des raisons électorales, les membres du Conseil du peuple ne veulent pas autoriser l'augmentation des prix de l'eau. La réforme de l'eau paraît donc bloquée à Hanoi car liée à des conflits d'intérêts idéologiques sur fond d'héritage collectiviste du mécanisme de subventions<sup>15</sup> (tant au niveau de la population la plus défavorisée que des compagnie des eaux qui sont subventionnées).

Lorsqu'on évoque un tarif acceptable pour la population, il n'est pas précisé ce que cette notion recouvre. Et très souvent lors des débats sur la question de la tarification, la population n'est pas consultée. Or, les enquêtes effectuées dans les villes de Hanoi et Hai Phong montrent que la population est globalement prête à payer davantage pour obtenir un service d'approvisionnement en eau régulier et de bonne qualité. Le prix de l'eau n'apparaît pas comme une charge importante pour les foyers urbains même si la question se pose différemment en milieu rural. Globalement, la population est consciente que l'eau est subventionnée et sait qu'à terme, comme pour les autres services, le tarif de l'eau devra augmenter. Cependant, du côté de la demande, les exigences de la population conditionneront

---

<sup>15</sup> Malgré les efforts réalisés pour améliorer la qualité du réseau, les pertes ne décroissent pas ; elles ont au contraire tendance à augmenter. Il semble donc que le problème des fuites soit véritablement lié au problème de gestion de la Compagnie des eaux de Hanoi. Deux hypothèses sont avancées : 1) soit le niveau de pertes financières augmente, lié à un captage croissant de la part des salariés de l'entreprise, 2) soit les arrangements entre foyers et employés augmentent (forfait) alors que la consommation est croissante. Ainsi, le taux de pertes ne constitue pas un élément sur lequel la Compagnie des eaux va être vigilante sachant que le Comité populaire va « combler le trou » sous forme de subventions.

cette hausse annoncée des prix, c'est-à-dire qu'à un tarif plus élevé, la Compagnie des eaux – ou tout autre opérateur – devra faire correspondre un service de qualité.

La Banque asiatique de développement préconise un tarif qui serait inférieur à 3 % du revenu mensuel d'un foyer, or d'après les statistiques de 2002, le revenu mensuel urbain moyen serait de 1,3 million de dôngs alors que le prix de l'eau est de 2 100 dôngs par m<sup>3</sup>, soit 0,65 % du revenu mensuel moyen, ce qui atteste de la capacité (toute théorique) des foyers à payer le prix de l'eau. De plus, la part des dépenses en eau dans le revenu mensuel moyen par habitant est très disparate géographiquement : 0,8 % à Hanoi, 0,6 % à Hô Chi Minh Ville, 0,8 % à Da Nang, 0,5 % à Vung Tau contre 3,5 % à Ha Giang, 3,2 % à Cao Bang 1,5 % à Hung Yen et 2,1 % à Tiên Giang. La décentralisation de la politique de l'eau et en particulier de la tarification conduit à des inégalités socio-spatiales majeures favorisant les grandes villes où les niveaux de vie sont les plus élevés.

Par ailleurs, une autre critique est émise par les compagnies des eaux concernant la subvention du prix de l'eau : en effet, la politique sociale de l'eau vise les catégories défavorisées en considérant un volume minimum consommé de 16 m<sup>3</sup> par mois (135 litres par jour). Or, selon les rapports de la Banque mondiale, la consommation minimum peut être fixée à 8 m<sup>3</sup> (50 à 60 litres par jour), ce qui signifie qu'une très large partie de la population est considérée comme pauvre alors qu'elle aurait les moyens de payer l'eau. Le critère de 16 m<sup>3</sup> est donc abusif et contribue à subventionner le prix de l'eau.

Afin de compenser les pertes dues au faible prix de l'eau domestique, certaines provinces ont augmenté le prix de l'eau pour les autres catégories de tarification (industries et services notamment) de façon excessive (5 000 à 7 000 dôngs par m<sup>3</sup>), la conséquence immédiate a été la multiplication de nombreux forages privés. Le coût élevé du tarif industriel conduit donc les entreprises à forer elles-mêmes pour se donner accès à une eau bon marché, compliquant du même coup la gestion des ressources et le suivi de qualité des eaux souterraines.

À cette question de la tarification, s'ajoute le fait qu'une partie de la recette en eau n'est pas perçue à cause des fuites et d'un système de gestion inefficace. En effet, la permanence du forfait – observée parfois après la pose du compteur – et le manque de cohérence entre usagers et tarifs, conduit à des pertes financières importantes malgré les améliorations notoires des dix dernières années. À Hanoi, par exemple, très peu de services et commerces payent véritablement le tarif en vigueur. À l'inverse, malgré une nouvelle législation apparue en 2001 abaissant le prix réglé par les étrangers, certains d'entre eux sont toujours soumis à l'ancien tarif (6 500 dôngs par m<sup>3</sup>).

La question de la tarification est doublement cruciale à Hô Chi Minh Ville, d'une part parce que les besoins sont énormes et d'autre part parce que les échecs

des différents projets BOT sont directement liés à la question du prix de l'eau<sup>16</sup>. La capitale économique semble être le reflet des tensions croisées entre un État qui maintient son choix de monopole du secteur de l'eau et le secteur privé qui aspire à une entrée dans le marché. Quels que soient les choix en matière de gestion, la question du tarif de l'eau reste donc entière.

### *Les modèles de gestion des compagnies des eaux*

La tarification de l'eau dépend en partie du statut des compagnies des eaux. Si celles-ci deviennent à but commercial sans que les comités populaires acceptent les augmentations de tarif, la situation paraît sans issue. Si le tarif augmente et si les compagnies des eaux perdurent dans une logique de subventions sans viser la rentabilité et l'amélioration du service, à long terme le système ne sera pas viable. La question porte donc sur le choix du modèle de gestion à adopter. C'est la question essentielle que posent différents acteurs de l'eau, sans qu'il y ait une réponse unique et simple. Et à l'évidence la question est autant technique que politique.

Le premier modèle fortement promu est celui de Hai Phong, c'est-à-dire la réforme interne de la compagnie des eaux avec l'appui d'investissements étrangers. La gestion décentralisée est possible du fait de l'existence de plusieurs réseaux sur le territoire urbain desservi. Cette piste montre l'efficacité du service et encourage l'amélioration du service public et, par voie de conséquence, la refonte des compagnies publiques. Cependant, ce modèle n'est pas applicable uniformément sur le territoire, notamment dans les grandes villes.

Actuellement, la croissance urbaine des deux grandes métropoles vietnamiennes nécessite de lourds investissements que l'État n'est pas en mesure de couvrir. Il s'agit pourtant de répondre à une demande croissante souvent localisée. Ainsi, les mini-réseaux se développent selon des modes de gestion variés (BOT, investisseur privé, projets urbains vietnamiens...) et constituent autant de voies à explorer.

Malgré les tentatives de privatisation de l'approvisionnement en eau à l'échelle des grandes villes sous forme de BOT, cette nouvelle tendance n'est pas la voie privilégiée, ou semble encore en discussion. Les formes de « partenariats public-public » (VINACONEX) paraissent avoir davantage l'assentiment du gouvernement. La question est de savoir si financièrement et surtout techniquement, le secteur public est en mesure de répondre aux besoins prévisibles. Paradoxalement, on observe que le secteur privé, à travers la « socialisation » de l'eau, est fortement encouragé en milieu rural, mais là encore sous la haute main des

---

<sup>16</sup> Selon la proposition du Comité populaire de Hô Chi Minh Ville, le prix moyen de l'eau sur la période 2004-2013 sera de 4 200 dôngs/m<sup>3</sup> au lieu de 2 500 actuellement. Le prix domestique augmentera de 1 700 à 2 800 dôngs/m<sup>3</sup> ([www.vnexpress.net](http://www.vnexpress.net)).

administrations (ONG étrangères, ou entreprises privées vietnamiennes). À terme, ces mini-réseaux, après avoir passé des contrats avec les compagnies des eaux provinciales, y seront rattachés, ayant permis ponctuellement et rapidement de pallier les besoins domestiques ou autres.

La « socialisation » de l'eau en milieu urbain est aujourd'hui d'actualité et si le gouvernement tire les leçons des expériences passées, il développe par ailleurs de nouvelles formules. Il laisse la porte ouverte à des dispositifs originaux, tentant de les adapter aux réalités plurielles du pays et à ses choix stratégiques et idéologiques.

### Réflexions conclusives

Pour les grandes métropoles vietnamiennes, rappelons que les objectifs annoncés en matière de raccordement et consommation sont les suivants : 80 % en 2000 (150 l/j/h), 100 % en 2010 (160 l/j/h) et 100 % en 2020 (180 l/j/h) et que le nombre de projets d'AEP urbain correspond à un montant de 11 500 milliards de dôngs dont les trois quarts provenant de fonds extérieurs.

Pour aller vers ces objectifs, la problématique vietnamienne de l'AEP reste centrée sur l'offre. Avec l'appui de la Banque mondiale et du gouvernement finlandais, une stratégie en deux phases a été promue. Une première étape (1990-2000) a consisté à renforcer la capacité institutionnelle et gestionnaire des compagnies des eaux, et à assurer la remise en état et la rénovation des réseaux urbains de distribution (en particulier dans les grandes villes : Hanoi, Hô Chi Minh Ville, Hai Phong<sup>17</sup>). La seconde étape vise à démultiplier l'offre en eau et son accroissement pour répondre à une demande en hausse.

De plus, la problématique de l'accès à l'eau pour les milieux populaires pauvres se pose bien entendu aussi à Hanoi comme dans la plupart des villes des Pays en Voie de Développement (PVD). Mais il importe de considérer les dynamiques macroéconomiques qui indiquent au Viêt-nam un recul de la pauvreté<sup>18</sup> : objectif de 10 % de la population en dessous du seuil de pauvreté en 2005 avec un tassement important depuis une vingtaine d'années (40 % de pauvres en 1985). Dans une première phase (1993-1998), « *le principal facteur de réduction de la pauvreté a été la croissance économique liée à l'attribution de terres aux petits paysans, à la libéralisation et à la diversification agricoles* » (Centre National des Sciences Sociales et Humaines, 2002). Parallèlement, un tissu industriel en

<sup>17</sup> 53 capitales provinciales sont concernées par l'objectif d'un taux de raccordement urbain de 70 à 80 %. Le coût estimé est de 750 millions de US\$.

<sup>18</sup> « L'analyse des données régionales des années 1993-1998, révèle par exemple que l'accroissement des revenus du cinquième le plus pauvre de la population a été nettement plus fort que celui des deux cinquièmes les plus riches (Basilacan, Pernia & Estrada, 2003) », cité par Jacquet & Charnoz (2003).

émergence, tiré par une croissance polarisée du Sud-Est asiatique et entraîné par la Chine, contribue à une croissance à nouveau élevée (pas loin d'être à deux chiffres). C'est une vaste dynamique d'inclusion urbaine qui est recherchée ; elle passe par une prolétarianisation et une segmentation hiérarchisée de la société urbaine. Mais du coup, le phénomène de marginalité socio-économique et d'exclusion urbaine n'a pas le caractère lancinant que l'on observe dans des pays en développement. Il est clair que le degré d'inclusion dans la division internationale du travail va laisser une empreinte forte y compris dans la physionomie des politiques sectorielles urbaines. On perçoit nettement que l'urgence de l'offre d'AEP au Viêt-nam tient à son basculement en quelques années dans la croissance économique et urbaine (institutionnellement depuis 1986 avec le *Doi Moi*, puis en pratique depuis le début des années 1990, ensuite avec un tassement en 1997, et depuis 2000, selon un rythme soutenu). Au Viêt-nam, ce serait plutôt l'offre qui tarderait à s'aligner sur la dynamique des besoins urbains en eau pour des raisons d'investissements et de financements. Le déficit du budget national vietnamien (solde négatif de 3 %) et une inflation maîtrisée limitent fortement la capacité de subventionnement de l'État. De plus, l'épargne nationale bien que croissante reste insuffisante pour couvrir les besoins d'infrastructures des services collectifs. Les finances publiques nationales n'étant plus disponibles, d'autres ressources devront être mobilisées. Le Viêt-nam n'est donc pas très éloigné des débats qui ont été engagés partout dans les années 1990 autour de la subsidiarité, de la privatisation, d'une gouvernance moins directement dépendante du pouvoir politique. Le recours aux partenariats publics-privés qui a été retenu dans bon nombre de contextes urbains (Casablanca, Rabat, Buenos Aires, etc.) semble être aussi la voie dans laquelle va s'engager le Viêt-nam, mais en indiquant aussitôt que, dans le domaine stratégique de l'AEP, le Viêt-nam cherche à forger sa propre doctrine : si le Viêt-nam n'a pas échappé depuis le *Doi Moi* à la vague libérale et aux mots d'ordre internationaux, c'est sur un mode très spécifique : l'État central recourt effectivement au marché et à l'ouverture internationale mais en les domestiquant étroitement. Il élabore ses propres solutions sur la base des « essais et erreurs ». La formule des *Build Operate Transfer* a eu son heure de gloire dans le sillage du mythe de la transition qui laissait croire au cours de la décennie 1990 que les opérateurs privés viendraient à bout de la question du financement du développement des pays en développement. L'aide publique au développement allait laisser place aux flux d'investissements directs étrangers.

Mais la crise asiatique de 1997, des actionnaires très sensibles à la notation du « risque-pays », la révision déchirante que les firmes multinationales ont opérée vis-à-vis des pays en développement<sup>19</sup>, et le basculement de « BOT commercialement garantis par l'État » à des « BOT non commercialement garantis » (Jacquet & Charnoz, 2003, p. 12)<sup>20</sup> ont notablement atténué le succès de ces dispositifs en tant que panacée du financement des infrastructures urbaines. Cette situation remet maintenant au jour la voie des partenariats publics-privés mais sur un mode original

<sup>19</sup> En préférant les pays nettement émergents ou, mieux encore, les pays est-européens.

<sup>20</sup> Il s'agit d'un nouveau partage du risque à établir entre l'État et les opérateurs, par exemple à propos du prix des *inputs*.

puisqu'il ne s'agit pas de s'en remettre aux opérateurs internationaux. À cet égard, un détour par le grand voisin chinois peut être édifiant ; on peut lire avec profit la coupure de presse suivante qui restitue de façon crue les orientations suivies par la Chine à propos de la téléphonie mobile : « *Pas question pour l'État, toujours soucieux de préférence nationale, de laisser les grands acteurs mondiaux s'accaparer le gâteau. Cette option nationaliste joue clairement pour les opérateurs ; les étrangers sont indésirables si ce n'est pour prendre des parts (très minoritaires) dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Pékin encourage la concurrence mais exclusivement entre entités publiques. Deux opérateurs détiennent des licences de téléphonie mobile, China Mobil et China Unicom. [...] Chez les équipementiers, le paysage est moins figé mais l'État reste un acteur volontariste de politique industrielle, que les groupes soient publics ou privés. Le gouvernement a encouragé les conglomérats d'électronique locaux à nouer des coopérations tous azimuts avec des étrangers afin d'acquérir rapidement un savoir-faire technologique* »<sup>21</sup>.

La messe est dite : il y aura bien du PPP en Asie du Sud-Est mais sur un mode notoirement différent de celui qu'ont eu l'habitude de pratiquer jusqu'ici les opérateurs même au niveau international.

Les compagnies des eaux auraient dans leur périmètre d'intervention actuel à leur charge la réhabilitation des réseaux anciens, la réduction des fuites, la suppression des bornes-fontaines (début 1990) et le passage de la facturation forfaitaire au compteur individuel.

Les extensions de réseaux peuvent prendre différentes formes : prises en charge par le promoteur et répercutées aux nouveaux propriétaires individuels par le coût du raccordement, intervention de privés vietnamiens et intervention de grands groupes vietnamiens.

En conséquence, les hypothèses suivantes peuvent être formulées à propos de l'évolution institutionnelle vietnamienne en matière d'AEP :

- Les compagnies des eaux publiques et leur personnel sont maintenus pour des raisons historiques mais ne seront pas les opérateurs des extensions urbaines. Ce symbole de l'économie collectiviste est ménagé. Compte tenu aussi des enjeux électoraux locaux (comités populaires provinciaux) qui se nouent autour de l'eau, il semble difficile de précipiter le rythme de cette réforme.
- Les nouveaux investissements en matière de distribution et d'épuration sont directement ou indirectement répercutés sur le client et, en particulier, vers les classes moyennes.
- Le choix de l'opérateur pourrait se porter vers des investisseurs vietnamiens, c'est du moins ce qui semble ressortir des expériences d'implication du privé. Cependant l'hypothèse la plus probable est celle

<sup>21</sup> Le gouvernement chinois veut favoriser l'émergence de champions nationaux, Frédéric Bobin, Le Monde, mardi 30 décembre 2003, p. 14.

de l'entrée en lice de grands groupes technico-financiers vietnamiens de droit public relevant du capitalisme d'État et déjà actifs par exemple dans le domaine de la construction (VINACONEX). On est là sur un modèle de type coréen (Chaebol).

Mais la question est moins celle de leur assise financière et de leur compétence gestionnaire que de leur capacité à maîtriser les techniques spécifiques du secteur de l'eau. Si cette stratégie d'une exclusivité d'abord vietnamienne puis très probablement à travers un capitalisme d'État se vérifiait dans le domaine des nouvelles capacités de production et distribution de l'eau, il supposerait une véritable appropriation du savoir-faire technique. Or, le secteur des opérateurs privés étrangers (Ondeo, Veolia, SAUR) n'est peut-être plus disposé à attendre davantage une improbable dérégulation du secteur, il pourra préférer se tourner vers des pays plus sûrs (pays de l'Europe centrale et orientale) ou aux règles du jeu plus lisibles. Il se lassera peut-être de ce jeu de dupe qu'a produit le mythe de la transition, permettant au Viêt-nam de mobiliser de façon expérimentale pendant dix ans ressources et savoir-faire.

De plus, les compagnies des eaux et les compagnies d'assainissement ne seront plus en mesure, sous peu, de faire face aux besoins considérables qu'imposent la croissance urbaine et les évidentes contraintes environnementales en termes de traitement des eaux usées. Mais si cette volonté de construire dans le secteur de l'AEP un véritable secteur vietnamien et public (quoique concurrentiel) s'appliquait de façon prématurée, il se pourrait que le niveau de compétence et d'expérience de ces firmes d'État soit encore insuffisant. Les services que rendraient ces nouveaux dispositifs institutionnels et techniques, seraient alors notoirement insuffisants par rapport à des besoins urbains croissants considérables en eau et en assainissement.

Si l'on perçoit qu'un fort sentiment, à la fois d'indépendance et de fierté nationale, inspire cette stratégie, elle est aussi une véritable course contre la montre entre d'une part, des besoins urbains en eau et assainissement, calés aujourd'hui sur des standards internationaux (en volume sinon en qualité) et d'autre part, la constitution correspondante de capacités nationales institutionnelles, financières et technologiques en matière d'AEP.

La question lancinante qui resterait à élucider serait la spécificité éventuelle de ce secteur de l'eau. Cette logique d'indépendance nationale et de développement se vérifie-t-elle dans tous les services urbains collectifs ? Ne correspond-elle pas à un héritage idéologique encore prégnant mais porté par une génération qui quittera les affaires dans une dizaine d'années ? Et si cette course entre croissance des besoins et construction de dispositifs strictement nationaux se révélait inégale, quelle alternative deviendrait souhaitable ou nécessaire ?

Au final, il apparaît que le débat posé en termes de privé ou de public est en train d'être dépassé dans les pays en développement. Après la dérive généralisée<sup>22</sup> des régies municipales, après le triomphe annoncé du marché, on est entré depuis quelques années déjà dans une nouvelle étape puisque l'orientation n'est plus seulement celle du choix entre privé ou public mais elle s'est élargie au binôme privé et public. Cependant considérer ces dispositifs comme la panacée serait hâtif. En effet, quelle que soit la combinaison partenariale, la situation d'exclusivité de l'opérateur le met en situation de monopole sur un territoire urbain. La question est moins celle du dispositif et de son statut privé ou public, que celle de sa régulation destinée à éviter ou à empêcher des situations de monopolisation.

Le Viêt-nam entend jouer largement de la concurrence entre acteurs avec une régulation qui reste solidement aux mains de l'État, ce qui n'exclut pas la recherche d'un compromis entre les multiples variables qui se nouent autour de l'AEP. Le Viêt-nam offre un exemple saisissant de créativité autour des perspectives ouvertes par les PPP.

## Références

- ADETEF, 2003, La réforme des entreprises publiques au Vietnam. 10 p. (note).
- Association des Eaux et d'Assainissement du Vietnam, 2000, Water supply and sanitation in provincial towns in Vietnam. Hanoi, 30-11 au 3-12 2000, 591 p. (Technical Papers).
- BASILACAN Arsenio M., PERNIA Ernesto M., ESTRADA Gemma Esther B., 2003, Economic Growth and Poverty Reduction in Vietnam, ERD Working paper n° 42 (june), Asian Development Bank.
- Centre National des Sciences Sociales et Humaines, 2002, Rapport sur le développement humain du Vietnam 2001, Le Doi Moi et le développement humain au Vietnam. Hanoi : Éditions Politiques Nationales, 149 p.
- FUKUYAMA Francis, 1994, La fin de l'histoire et le dernier homme. Paris : Flammarion (Champs).
- JACQUET Pierre, CHARNOZ Olivier, 2003, Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté. AFD, Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003), 20 p.
- JICA, 1997, The study on Hanoi water supply systems in 1997. Final Report. 29 p.

<sup>22</sup> Faible productivité, subventionnement opaque, emploi en sur-effectifs, pertes en eau et en recettes structurellement élevées, services médiocres et inadaptés face à l'urbanisation.

- Maison du Droit Vietnamo-Française, 1997, Colloque franco-vietnamien sur les grands projets d'infrastructures. Actes juridiques et économiques et financiers, Hanoi 19/20/21 mai 1997. Paris : Hachette, Lagardère SCA, 262 p.
- Ministère de la Construction, 1998, Orientations de développement du système d'approvisionnement en eau en milieu urbain jusqu'en 2020. Hanoi, 81 p.
- Ministère de la Construction, 1999, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020 (selon la décision gouvernementale n° 10/1998/QĐ-TTg du 23/01/1998). Hanoi, 84 p.
- Ministère de la Construction, 1999, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020. Hanoi, 110 p.
- Ministère de la Construction, 2001, Hoi nghi cap nuoc do thi toan quoc lan thu IV (IV<sup>e</sup> Séminaire sur l'approvisionnement en eau en ville). Hanoi, 136 p.
- Ministère de la Construction, 2003, Projet d'approvisionnement en eau en milieu urbain au Viêt Nam (P073763). Étude de pré faisabilité. Hanoi : Black & Veatch International et VIWASE, 122 p. + annexes.
- Ministry of Agriculture and Rural Development, 1999, National workshop on capacity building for water resources management in Vietnam, Water Resources Consulting Services. Asian Development Bank.
- Ministry of Construction, Ministry of Agriculture and rural Development, 2000, National Rural Clean Water Supply and Sanitation Strategy up to Year 2020. Hanoi, 83 p.
- NGUYÊN An Lich, DUONG Duc Tin, 1994, Public health and gender impacts of Hanoi water supply system. Hanoi: Hanoi University environmental and sociological study, 106 p.
- POLLARD Richard, HOANG Thi Hoa, 2001, Global small towns water and sanitation initiative. Comparative study of water supply and sanitation services management models in small towns of developing countries, Vietnam Case study. Preliminary findings. ADCOM Consulting Company with Hydroconseil, 18 p.
- SAGEP-SOGREA, WMI, 2000, Projet d'amélioration de la gestion technique et commerciale du service des eaux de la ville de Hadông, province de Ha Tay. Analyse technique, économique et financière du projet. Étude de faisabilité. Protocole franco-vietnamien. 88 p.
- VAN DEN BERG Caroline, 2002, Viet Nam evolving management models for small towns water supply in a transitional economy. Water and Sanitation Program. ADCOM, 28 p.

- VIÊN Qui Hoạch Đô Thị-Nông Thôn (Chủ biên), Đặng Xuân Đường, dưới sự hướng dẫn của Tô Thị Minh Thông, hợp tác với Gubry Patrick, Huguet Jerrold W., 1996, Dân số và môi trường ở đô thị Thành phố Hà Nội. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Chính Trị Quốc Gia, 110 tr. (Dự án VIE/93/P02).
- Nouv. réf. : National Institute for Urban and Rural Planning (NIURP) (ed.), Dang Xuan Duong, under the dir. of To Thi Minh Thong, in coll. with GUBRY Patrick, HUGUET Jerrold W., 1996, Population and urban living environment in Hanoi city. Hanoi: The National Political Publishing House, 77 p. (VIE/93/P02 project).
- The World Bank, BAD, FAO, UNDP, 1996, Viet Nam water resources sector review. May 1996, 150 p.
- The World Bank, 2002, Benchmarking, urban water supply, socialist Republic of Vietnam. East Asia Urban Development Sector Unit, Vietnam, April 2002, 19 p.
- The World Bank, Institute for Urban Studies, 2002, Role of community in management and operation for water supply and sanitation projects of districts, small towns and rural residential areas in Vietnam. Hanoi.
- UNDP, 1999, Human Development Report 1999. New York: UNDP and Oxford University Press, 172 p.
- UNDP, 2003, Human Development Report 2003. New York: UNDP and Oxford University Press, 292 p.



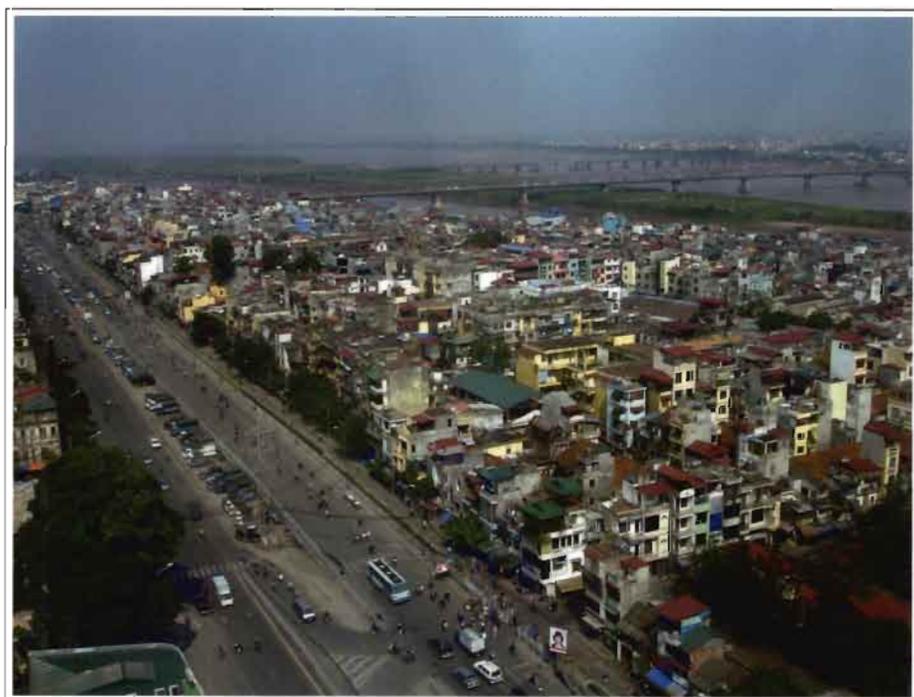
*Patrick Gubry, avril 2005*

Hô Chi Minh Ville : ville nouvelle de Phu My Hung, 7<sup>e</sup> arrondissement,  
blocs d'immeubles modernes

---

SOUS LA DIRECTION DE  
**Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset, Patrick Gubry**  
**Nguyễn Thi Thiêng, Phạm Thụy Hương**

# **La ville vietnamienne en transition**



**IMV**  
**Institut des métiers**  
**de la ville**  
**Hanoi**

**KARTHALA**

**PADDI**  
**Centre de prospective**  
**et d'études urbaines**  
**Hô Chi Minh Ville**

---

### Éléments de catalogage :

Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset, Patrick Gubry, Nguyễn Thi Thiêng, Phạm Thuy Huong (dir.). – *La ville vietnamienne en transition*. – Paris : Karthala, IMV, PADDI, 2006, 314 p. ; 24 cm.

Internet Karthala : [www.karthala.com](http://www.karthala.com)

Internet IMV : [www.imv-hanoi.com](http://www.imv-hanoi.com)

Courriel PADDI : [paddi@hcm.fpt.vn](mailto:paddi@hcm.fpt.vn)

Cet ouvrage a été publié avec le concours de la Région Île-de-France, de la Région Rhône-Alpes et de l'ambassade de France au Viêt-nam.

### Couverture :

Le quartier Est de l'arrondissement de Hoan Kiêm à Hanoi, sur la rive droite du Fleuve Rouge. Ce quartier, construit au-delà de la digue (surmontée ici par la large rue Trần Quang Khai), est largement inondable en période de crue. On y remarque des rangées de maisons en compartiments mélangées à des immeubles d'habitat collectif. On identifie également les deux ponts centraux de Hanoi : le pont Chuong Duong, utilisé par les véhicules à moteur et, à l'arrière plan, le pont historique de Long Biên (ex-pont Doumer). Construit sur les plans de Gustave Eiffel entre 1898 et 1902 par la société Daydé & Pillé de Creil et par les ouvriers vietnamiens, d'une longueur de 1682 m, doté d'une armature métallique à 19 travées, ce pont était considéré comme une prouesse technique et architecturale à l'époque ; il a souffert des bombardements américains à plusieurs reprises entre 1967 et 1971. Actuellement, le pont porte toujours la voie ferrée et est utilisé par les cyclistes et les piétons ; sa restauration est programmée. De l'autre côté du fleuve, sur la rive gauche, l'arrondissement de Long Biên (ex-Gia Lâm) (Photo : Patrick Gubry, novembre 2005).

© Éditions Karthala, IMV, PADDI, 2006

ISBN : 2-84586-751-4

Sous la direction de  
**Franck CASTIGLIONI, Jean-Michel CUSSET, Patrick GUBRY,**  
**NGUYÊN Thi Thiêng et PHAM Thuy Huong**

# **La ville vietnamienne en transition**

**IMV**  
**243A De La Thanh**  
**Arrondissement de Câu Giây**  
**Hanoi, Viêt-nam**

**KARTHALA**  
**22-24, boulevard Arago**  
**75013 Paris**  
**France**

**PADDI**  
**216 Nguyễn Đình Chiêu**  
**3<sup>e</sup> arrondissement**  
**Hô Chi Minh Ville, Viêt-nam**