

GOVERNANCE DE L'EAU POTABLE AU MAROC ET PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Claude de Miras

*Directeur de recherche, Université de Provence,
Marseille*

Si, parmi les multiples définitions descriptives de la gouvernance, nous retenons celle de la multiplication et de la concertation d'acteurs, alors les nouvelles conditions de la gestion de l'eau potable urbaine au Maroc sont loin de répondre à cette prescription inspirée du consensus de Washington⁽¹⁾. En effet, le dispositif prôné par la Banque mondiale a abouti au Maroc (à Casablanca en 1997, à Rabat en 1998 puis en 2004 et à Tanger et Tétouan en 2002) à des binômes d'acteurs qui mettent contractuellement en vis-à-vis d'une part, un opérateur privé (le délégataire, en l'occurrence des filiales locales de droit marocain de Ondéo-Suez ou de Véolia Environnement) et d'autre part, le ministère de l'intérieur, véritable autorité délégante derrière la signature des collectivités locales concernées.

* Cette communication a été réalisée avec la collaboration de J.Le Tellier, Doctorant ATER - Marseille

1. A moins qu'il faille par cet exemple préférer donner à gouvernance, un sens équivalent à celui de gouvernement.

Pourtant cette notion de gouvernance, apparemment molle et aux limites floues, s'est révélée être, au second degré, une référence puissante dotée d'une épaisseur paradigmatique et d'une considérable portée opérationnelle. Dans cette phase de la proto-histoire des services urbains des villes en développement, et en une décennie au Maroc, la gouvernance aura introduit et généralisé des principes nouveaux.

- De façon positive, la question de la gestion urbaine - comme vecteur de l'efficacité urbaine - aura été explicitée par la Banque mondiale qui a ainsi pris acte d'un processus généralisé et croissant d'urbanisation à l'échelle mondiale.

- Parallèlement l'approche en termes de gestion s'est substituée à celle de politique urbaine : il ne s'agit plus de poser des stratégies alternatives de développement et donc de sociétés, mais de maximiser l'efficacité de ressources économiques rares. On serait donc parvenu à la fin de l'histoire⁽²⁾, et le seul vrai choix est devenu gestionnaire.

- La gouvernance a gravé dans le marbre du développement urbain et de façon généralisée l'entrée en lice du secteur privé (même si historiquement la participation du privé n'est nouvelle ni en France ni au Maroc) sous la forme de partenariats public-privé (PPP) et de délégation de service public (DSP) : les PPP sont devenus les dispositifs contractuels portés préférentiellement par la Banque mondiale en matière de services collectifs urbains.

- Avec ces PPP, la gouvernance a imposé de nouvelles références obligées au marché (recouvrements de coûts, consentement à payer, consommateur-payeur) en acceptant au mieux des péréquations tarifaires et en proscrivant toutes subventions.

- La gouvernance a considéré que les insuffisances avérées de l'économie publique urbaine administrée (déficit chronique, sureffectif, incapacité d'investissements, exclusion des ménages et des quartiers

2. Francis Fukuyama, 1992, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion.

pauvres au raccordement) seraient dépassées par le recours au secteur privé.

Cependant, après une décennie de mise en oeuvre de ces nouveaux paradigmes à l'échelle mondiale, l'épreuve des faits montre leurs avancées mais aussi leurs limites. L'exemple marocain permettra d'en attester.

Mais comme la nature et les institutions internationales ont horreur du vide, les objectifs du Millénaire (ODM) - en particulier le 7ème -, ouvrent de nouvelles perspectives en faisant référence à une gouvernance élargie (collectivités territoriales, coopération décentralisée, aide publique au développement, banques commerciales) en vue de résoudre théoriquement la lancinante question du financement des infrastructures en eau d'ici 2015.

A travers l'exemple de l'eau potable urbaine au Maroc, il est possible d'identifier des régularités autour de cette nouvelle gouvernance des services urbains de base dans les contextes urbains des pays en développement.

Quelques éléments de contextualisation préalable

Actuellement, la moitié du volume total d'eau potable distribué au Maroc l'est par le biais de contrat de DSP en matière d'eau, d'assainissement et d'électricité. Casablanca est passé en régime de concession en 1997 avec la Lyonnaise des eaux de Casablanca (Lydec, entreprise de droit privé marocaine dont le capital est en partie détenu par des partenaires marocains ; ce contrat a une durée de 30 ans). Ensuite, Rabat passe en régime de DSP d'abord en 1998, puis l'échec du délégataire luso-espagnol fait qu'en 2004 le contrat de la Redal revient à Véolia-Environnement). Enfin, depuis 2002, les villes de Tanger et de Tétouan entrent à leur tour dans ce régime de PPP avec la société des eaux et d'électricité du Nord (SEEN - Amendis) dont Véolia Environnement est l'actionnaire majoritaire. Pour Rabat, Tanger et Tétouan, la durée des contrats est de 25 ans.

Dans le contexte marocain, la tendance générale à moyen terme est à l'amélioration de la qualité du service : réduction des pertes physiques et financières, accueil amélioré de la clientèle, efficacité croissante des

services techniques, extension des services d'électricité y compris dans les bidonvilles, collecte des eaux pluviales et lutte contre les inondations. On pourrait s'en tenir à ce diagnostic général qui conduit à constater que vis-à-vis des couches urbaines solvables et sous le contrôle d'un Etat sourcilieux - en l'occurrence le ministère de l'Intérieur - la DSP représente en général une amélioration du service urbain en matière de distribution d'eau et d'électricité au Maroc.

Il est indispensable de passer derrière le miroir pour mettre en évidence à la fois les facteurs qui vont expliquer ce résultat mais aussi les domaines qui restent en friche ou très en dessous des effets d'annonce ou même des engagements contractuels.

Une gouvernance fermement encadrée par la puissance publique

A l'échelle du Maroc, il convient d'insister sur le rôle fondamental de l'Etat marocain dans la conception, la définition et la pondération des contrats de DSP. Les pouvoirs publics, et plus particulièrement la puissance étatique, conservent un rôle stratégique dans la maîtrise des contrats de gestion déléguée. L'exemple marocain montre que le degré d'équilibre et la capacité de l'autorité administrative à encadrer les contrats de DSP, tiennent d'abord à l'épaisseur historique de la puissance publique. Quoi de surprenant dans le fait que l'opérateur privé recherche la profitabilité de ses investissements ? Il est exactement dans le rôle que lui assigne la logique capitaliste. Par contre, celle-ci s'exprimera avec plus ou moins d'excès ou de pondération, non pas en fonction d'une auto-modération que s'infligerait l'opérateur privé ni d'un niveau de concurrence inter-firmes (rarement active dans les activités urbaines en réseaux), mais en fonction de la capacité ou de la volonté des pouvoirs publics à réguler les contrats de gestion déléguée.

Le modèle marocain atteste que l'analyse de la DSP et de ses résultats effectifs ne peut pas se limiter à une critique convenue de la logique du capital, les conditions effectives de mise en oeuvre des contrats de gestion déléguée tenant avant tout à la capacité régaliennne à domestiquer - ou à subir - la logique du profit. Le Maroc a démontré que les excès observés en matière de hausse de prix de l'eau, qui ont eu lieu par exemple en Bolivie, ne sont pas intrinsèquement inscrits dans l'instru-

ment juridique qu'est la DSP et donc qu'ils ne se répliquent pas *urbi et orbi* dès lors que l'Etat impose contractuellement certaines règles du jeu.

Si l'Etat marocain a fermement encadré les contrats de DSP, les formes de son intervention ont-elles évolué depuis huit ans ? Il faut observer que le contrat de délégation de Casablanca a été établi en 1997 de gré à gré alors que celui d'Amendis a fait l'objet en 2001 d'un appel d'offres ouvert. Dans le même ordre d'idée, on observe que le délégataire casablançais n'incorpore pas - en 1997 - dans son capital social de parts marocaines alors qu'Amendis, à travers l'ONA et la SOMED, est constituée à hauteur de 31 % d'actifs nationaux. Sur la durée, il semble se dessiner au Maroc un apprentissage en matière de dispositif de gestion déléguée, en privilégiant désormais l'appel d'offres à la négociation de gré à gré et la prise en compte d'une participation marocaine au capital social du délégataire.

A propos du contenu des contrats, on peut mettre en exergue au moins deux axes identiques dans les contrats de Casablanca et de Tanger-Tétouan :

a) la question de la tarification et de l'évolution du prix de l'eau est une dimension stratégique des deux conventions. L'exemple marocain conduit à ne pas valider la vision réductrice d'un délégataire qui ferait son profit en pratiquant des hausses de prix exorbitantes par rapport aux évolutions nationales des prix de l'eau. Au Maroc, la problématique des prix de l'eau est bien trop sensible pour être laissée à la seule appréciation des firmes délégataires et de leur assemblée générale d'actionnaires. L'empreinte permanente de l'autorité centrale publique marocaine est là extrêmement visible.

Le Maroc illustre la tradition d'une gestion étatique des affaires collectives et de prise en charge des services de base par le politique. La référence à une eau considérée comme un don de Dieu, est pertinente si l'on retient que la légitimité du pouvoir marocain est aussi religieuse. Dans ce contexte culturel, donner l'accès à l'eau, c'est répondre à un besoin vital selon des préceptes religieux, mais c'est aussi l'expression d'une reconnaissance sociale donc du pouvoir. Une position domi-

nante dans la hiérarchie sociale n'est-elle pas garantie à celui qui possède le puits (comme à celui qui ordonne l'ouverture d'une borne-fontaine) ? Le puissant doit assurer à ses sujets la mise à disposition de l'eau, enjeu social et politique important : c'est une des raisons fondamentales de l'intervention du ministère de l'Intérieur sur la tarification de l'eau.

Il n'en reste pas moins que la perception par la population de l'évolution tarifaire de l'eau potable est une réalité forte, mais elle ne tient peut-être pas tant au niveau absolu des prix de l'eau ni aux hausses relatives de la tarification mais plus probablement à la question de la facturation réelle et du recouvrement effectif : c'est peut-être moins le tarif en soi qui pèse sur les budgets que le paiement dorénavant exigé de toute l'eau consommée par les ménages raccordés. La perception du consommateur superpose sans doute niveau de prix, facturation et recouvrement.

b) de même, la reprise des personnels des régies par la firme délégataire, la défense de leurs intérêts et des droits acquis, et jusqu'aux conditions de leurs retraites, sont parfaitement circonscrites dans les conventions. Il y a là un autre sujet délicat que l'Etat marocain n'a pas laissé sans encadrement strict et explicite.

Il apparaît que le rapport entre les firmes délégataires et l'Etat (puisque les municipalités ne sont pas des interfaces transparentes) d'une part, n'est pas en apesanteur et hors de l'histoire et de tout rapport de force et d'autre part, ce rapport entre autorités délégataires et concessionnaires n'est pas définitivement figé : il a évolué au Maroc puisque la question du suivi des contrats de délégation et leur encadrement juridique évoluent vers la recherche d'un meilleur équilibre des parties. Le Maroc cherche à évaluer les contrats de délégation et à se doter d'un indispensable corpus juridique.

Les aspects problématiques des dispositifs en partenariat public-privé: assainissement, accès à l'eau des quartiers pauvres et régulation des contrats

Ces aspects problématiques sont-ils des limites qui seraient inhérentes aux PPP et plus généralement à la gouvernance de l'eau, ou bien

sont-ce les formes prises par le gouvernement de l'eau qui induisent ces difficultés ? Ces limites contingentes ou structurelles peuvent-elles être dépassées ?

Nous considèrerons en particulier trois aspects problématiques :

1. La question lancinante de l'assainissement et le rapport au développement durable

La tâche en matière d'investissement, de raccordement et de traitement des eaux usées est considérable compte tenu des retards accumulés dans le passé, de la croissance des villes et de l'objectif de long terme de soutenabilité environnementale urbaine. A cela, s'ajoute le drainage des eaux pluies en ville devenu indispensable à cause à l'étanchéité croissante du sol urbain, dans un régime de pluies méditerranéennes souvent violentes. Les inondations qui en résultent ont provoqué des noyades : l'opérateur Lydec est donc intervenu prioritairement dans ce domaine et a implanté en 2000 un nouveau grand collecteur à cet effet à Casablanca avec évacuation en mer.

Depuis l'indépendance, la question de l'assainissement a été laissée aux collectivités locales caractérisées par leurs insuffisances financières et techniques. Malgré cette contrainte, il existe au Maroc un important réseau urbain de collecte - certes vétuste et insuffisant - puisque, exceptés pour les quartiers non réglementaires, la plupart des quartiers anciens en sont pourvus et les zones urbaines récentes sont en cours de raccordement. Selon les données officielles, à l'échelle nationale urbaine, le taux moyen de collecte est relativement important (70 % en moyenne avec des écarts importants selon les villes : de 90 % pour les grandes métropoles à 40 % pour les petites villes) et sans comparaison avec la situation chaotique dans ce domaine de bon nombre de capitale ouest-africaines.

Par contre le traitement de ces eaux usées collectées est lui confiné à un niveau extrêmement faible (environ 5%) et l'essentiel des eaux usées est directement envoyé vers le milieu naturel avec au mieux une phase de pré-traitement limité comme à Casablanca.

Au total au Maroc, sur près de 600 millions de m³ d'eau usées urbaines domestiques, 100 millions de m³ ne seraient pas collectés.

L'Océan Atlantique reçoit plus de la moitié des eaux usées domestiques alors que 42% sont déversés sans traitement dans la nature à l'intérieur du pays. Les perspectives d'investissements sont évaluées environ à 6 milliards d'Euros dans les vingt prochaines années pour redresser cette situation, avec la question des ressources financières à mobiliser.

À l'évidence les opérateurs concessionnaires se trouvent face à un défi considérable en matière d'assainissement. Les retards accumulés en matière de collecte et de traitement des eaux usées, les importants volumes d'investissements de réseaux à réaliser, les problèmes juridiques, fonciers et techniques d'implantation d'un réseau de collecte, les besoins en surface foncière nécessaire pour implanter de stations d'épuration en périphérie des villes sont autant d'obstacles à la réalisation des objectifs contractuels de DSP. D'une part, les régies et les autorités publiques ont transféré vers les opérateurs privés la responsabilité de l'assainissement. D'autre part, les opérateurs privés portés au cours de la décennie 80 par la vague d'un marché triomphant et le retour en grâce et en force de l'entreprise, ne pouvaient pas ne pas accepter de prendre à leur compte ces enjeux stratégiques du développement urbain. Au marché rien alors ne semblait impossible, même si dans le contrat de Casablanca, près de 40 % des investissements annoncés en matière d'assainissement sont dits optionnels et ne verront très probablement pas un début d'exécution.

Investissements contractuels. Lydec. Casablanca

En millions de DH	Investissements prévus contractuellement
Electricité	8 920
Eau	5 010
Assainissement	16 070
Commun	
Total	30 000

Nota bene : en matière d'assainissement, 6 125 millions de DH sont optionnels et correspondent aux stations d'épuration.

En matière d'environnement, la stratégie est plutôt orientée vers l'urgence et la diminution des risques urbains (inondations à Casablanca en particulier) et vers la collecte généralisée des eaux usées qui sont évacuées par plusieurs émissaires vers la mer. Le très faible taux d'épuration des eaux usées laisse voir le volume considérable d'investissements qui serait à réaliser pour mettre à niveau une agglomération de quatre millions d'habitants. La situation sur Tanger et Tétouan n'est guère différente : les rivières servent de collecteurs avant d'atteindre la mer. Il ne s'agit pas de dénoncer l'incapacité des délégataires à se métamorphoser en thaumaturges de l'aménagement urbain, en comblant en quelques années tous les retards infrastructurels en matière d'assainissement et d'opérer miraculeusement une remise à niveau complète des réseaux de collecte et des dispositifs de traitement des eaux usées. Le travail et les financements considérables que ces objectifs supposent interrogent à la pfois les autorités qui ont lourdement chargé la barque des opérateurs, et ces derniers qui ont allègrement contractualisé sur ces mêmes objectifs d'assainissement et pas seulement de collecte et d'évacuation des eaux usées. Est-ce un marché de dupes qui décharge les politiques d'une responsabilité environnementale dorénavant confiée à des firmes étrangères mais qui laisse à l'opérateur des marges de manoeuvres substantielles puisque, par exemple, à Casablanca 20 % du contrat (de trente milliards de Dirhams) relatifs à l'environnement portent sur l'assainissement et sont seulement optionnels ? Est-il raisonnable d'imaginer qu'une approche strictement marchande était compatible avec la faible rentabilité de l'assainissement, et adaptée aux volumes considérables d'investissement à réaliser pour une mise à niveau ? Un peu de péréquation intersectorielle, la mise en place et la collecte d'une taxe d'assainissement, une fonction de pompier volant face aux urgences induites par les risques urbains sont les éléments d'un tableau plutôt mitigé du volet environnemental. Sur l'eau potable stricto sensu, il semble que le paradoxe dans lequel sont pris les opérateurs soit insoluble : d'une part, étendre le marché et maximiser les ventes d'eau et d'autre part, hypothétiquement promouvoir une dynamique de consommation responsable. Peut-on être juge et partie ?

2. L'accès à l'eau des quartiers pauvres

Pour schématiser, en matière d'accès à l'eau urbaine pour les populations jusqu'ici non branchées, on peut retenir deux mouvements opposés :

- l'un qui consiste pour certains ménages à demander le raccordement et même à le souhaiter activement. Schématiquement, il existe deux procédures pour accéder aux branchements lorsque les conditions réglementaires et économiques sont réunies : les demandes spontanées et les opérations de branchements sociaux⁽³⁾ (les deux pouvant être combinées si les conditions sont réunies). On le voit nettement dans certains contextes urbains et dans certaines périodes économiques ascendantes, des ménages de quartiers précaires deviennent demandeurs d'un branchement au réseau. Mais, au-delà de la commodité et de l'élément de confort, le branchement peut être recherché comme le sésame d'une d'intégration dans le maillage des réseaux, et donc comme un droit de cité. Dans ce sens, l'extension est totalement déterminée par la stratégie publique de l'aménagement urbain qui régularisera ou pas tel ou tel quartier. Si la tendance est la régularisation des zones d'auto-construction, il n'en reste pas moins que des périmètres intra-urbains insalubres ou à risques naturels ne seront pas branchés en vertu du choix des autorités publiques. Il ne s'agit donc pas de développer dans le contexte marocain un fantasme d'une sorte de lutte de classes qui opposerait tous les ressortissants de quartiers précaires aux opérateurs privés. Par contre, nous allons observer que des mécanismes s'opposent à la généralisation du branchement.

- les mécanismes de refus du branchement : pour des raisons économiques mais aussi de sociologie politique, une partie sans doute considérable des utilisateurs de bornes-fontaines ne pourront pas ou ne

3. Echelonnement non subventionné du coût du raccordement jusqu'à 60 mensualités.

voudront pas entrer dans le marché urbain de l'eau en transformant leurs besoins en demande solvable⁽⁴⁾.

Du point de vue de l'utilisateur de la borne-fontaine, se pose l'épineuse question du niveau de vie et des ressources des habitants des quartiers précaires. Pour certains, des signes extérieurs (tel que le nombre d'antennes paraboliques⁽⁵⁾ installées sur certains toits, la possession d'un réfrigérateur ou l'usage d'une cuisinière à gaz) attesteraient de revenus non négligeables et donc d'une possible capacité de paiement de l'eau distribuée. Le logement gratuit, la sous-location, l'attribution de parcelles de recasement revendues, louées ou construites, le travail à domicile, l'élevage de quelques animaux, etc. seraient autant de menus avantages qui infléchiraient vers le haut le niveau de revenu réel des habitants de ces quartiers précaires. Mais, parallèlement et avec la mise en oeuvre des PAS, il est clair que le recul du subventionnement public et le rétrécissement des politiques publiques en matière des services collectifs urbains ont fortement pesé sur les ressources et augmenté le nombre des ménages pauvres et vulnérables. Là encore, il survient un problème de mesure de cette stratification socio-économique dans ces quartiers précaires. Qui est vraiment pauvre et ne pourra pas payer l'accès aux services collectifs de base et qui, au contraire, dissimule une possible, voire une réelle capacité à contribuer au coût de ces mêmes services collectifs ? Qui est passager clandestin et qui est pauvre ?

Une autre interrogation ouvre sur la question non plus de la capacité mais de la volonté de payer des utilisateurs des bornes-fontaines dans les différents types de quartiers précaires : pour les habitants qui occupent ces quartiers et qui ont toujours eu un accès libre et gratuit au réseau d'eau au moyen des bornes-fontaines, il sera difficile d'accepter

4. Rappelons que dans les grandes villes marocaines, l'accès à l'eau eau potable se fait majoritairement par la distribution domiciliaire et secondairement, mais de façon pérenne, par des bornes-fontaines que les usagers utilisent gratuitement. Les communes sont censées acquitter les factures correspondantes.

5. Une installation complète de réception coûtait environ 300 euros en 2002 à Casablanca.

une modification des règles du jeu en cours de partie : il faudrait sans doute revenir sur les conditions qui ont prévalu lors de la création de ces quartiers et/ou de l'arrivée de ces habitants. A travers des propos électoraux ou de harangues publiques, quelle convention explicite ou tacite a été passée entre les caciques et les habitants, au moment de leur installation dans le quartier ? Même si bien entendu aucun contrat ni écrit ni oral n'a été établi, il faudrait revenir sur les engagements qui ont pu être annoncés, évoqués ou sous-entendus par les notables qui ont appuyé la création de ces agglomérations. Dans ce sens, l'hypothèse d'un paiement de l'eau livrée par les bornes-fontaines peut être aujourd'hui perçue par les populations riveraines comme une rupture de contrat social. Il ne s'agit plus de savoir économiquement si les utilisateurs peuvent payer, mais si le principe du paiement ne vient pas remettre en cause les bases d'un accord entre les notables et une population dépendante.

Autrement dit, l'accès gratuit à l'eau n'est-il pas aussi un possible enjeu électoral et clientéliste ? Si tel était le cas, l'hypothèse de l'éradication des bornes-fontaines existantes serait incompatible avec certaines pratiques politiques, souvent marquées par la capacité des leaders à obtenir pour le quartier l'accès aux infrastructures publiques (eau, électricité, viabilisation, centre de santé, etc.). L'accès aux services publics serait-il ainsi instrumentalisé sur un mode populiste ? Ou bien effectivement la faiblesse des moyens budgétaires de l'Etat ne limite-t-elle pas fortement la probabilité d'accéder à ces services si l'intervention d'un élu en forme de « coupe-file » n'est pas mobilisée à travers un marchandage électoral ? Dans ce cas de figure, nous ne sommes évidemment pas dans une logique d'économie publique où l'accès à un service marchand est un droit mais dans une relation de clientèle qui transforme l'accès à des services collectifs, telle que la borne-fontaine, comme une faveur obtenue ou comme une allégeance reconnue.

Pour l'opérateur, on pourrait être tenté de comparer l'« utilité marginale » de l'éradication de la borne-fontaine en considérant la « récupération de recettes » par rapport au « coût marginal » d'un tel objectif qui recouvrirait ici de possibles réactions sociales visant à s'opposer à

toute refacturation aux utilisateurs de l'eau distribuée par bornes-fontaines.

Mais en réalité, nous l'avons dit supra, le nombre de bornes-fontaines existantes est la différence entre les ouvertures et les fermetures de ces points d'eau. S'il est donc possible d'en supprimer certains en passant au raccordement individuel⁽⁶⁾, il est aussi indispensable d'en ouvrir d'autres : ce solde stable ne rend pas compte de la dynamique urbaine et de sa projection spatiale. Schématiquement, se combinent la citidanisation des quartiers intra-urbains (et donc disparition en leur sein des bornes-fontaines) et parallèlement la précarisation de certains quartiers périurbains correspondant à des fronts d'urbanisation (avec création de nouvelles bornes-fontaines) en termes d'accès à l'eau et à l'assainissement.

Toutefois, la réalité est moins simple puisque intra-muros, toutes les bornes-fontaines ne sont pas supprimées : celles des anciennes médinas ont souvent disparu, ont été transformées en fontaines d'ornement, mais parfois assurent toujours l'AEP. Il existe par contre des bidonvilles ou des douars maintenant enclavés en ville ou situés sur des sites à risques, impropres à la construction réglementaire : ils n'ont pas fait l'objet de recasement ou de réhabilitation ou ces initiatives n'ont pas abouti. Dans ces enclaves, les usagers restent rivés à l'accès libre et gratuit à la borne-fontaine.

Le branchement au réseau d'eau par compteur individuel étant la reconnaissance d'un droit de cité et d'une sécurisation foncière, le maintien d'une alimentation collective de l'eau peut être aussi le produit d'une politique publique sélective en matière de régularisation des quartiers précaires et des bidonvilles. Il n'y a donc pas que des usagers qui peuvent refuser le passage au compteur. Les autorités elles-mêmes veillent à ne pas initier un mouvement de régularisation de tous les bidonvilles par l'accès individuel par raccordement au réseau d'eau. Les intérêts de l'opérateur et de l'autorité publique (délégante) ne sont pas

6. Soit directement soit par branchements sociaux.

ici nécessairement en phase : une régularisation serait en effet une prime à la création de quartiers illégaux, le branchement au compteur devenant le sésame de la sécurisation foncière et immobilière. A l'inverse, dans certains quartiers difficiles à plus d'un titre (topographie, investissements relativement lourds pour un nombre limité d'abonnés, informalité, etc.), l'opérateur n'est peut-être pas toujours désireux d'étendre prioritairement à ces quartiers l'accès individuel au réseau.

La problématique des bornes-fontaines et de leur évolution en raccordements individuels pose sans doute la question d'une limite de la constitution d'un marché eu égard à une solvabilité insuffisante des ménages pauvres. Mais elle se heurte aussi sans doute à des pratiques populistes ou clientélistes, paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale qui fait des bornes-fontaines, comme des routes, du réseau électrique, d'un dispensaire ou d'une école, un enjeu de pouvoir vis-à-vis de la population concernée. Ici la marchandisation se heurte très clairement à des compromis que l'on pourrait dire de type seigneuriale combinant protection, fidélité, faveurs. Dans ces espaces sociaux, l'eau ou sa distribution ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés mais cette eau contient aussi un lien social inaliénable.

Constatant la limite de cette constitution du marché, que peut-il se passer ? Ou plus exactement que s'est-il passé au moment de la rédaction du contrat de gestion déléguée ? Comment expliquer que les parties contractantes n'ont pas mentionné le mot « borne-fontaine » mais seulement un agenda relatif au taux de raccordement ? Et comment s'opère la régulation autour de cette difficile question. Visiblement, elle fait l'objet de tractation, de négociation, d'essais et d'erreurs, mais au bout du compte il ne semble pas qu'il en ressorte une stratégie explicite et ferme. Dans le contexte casablancais, la question des opérations de branchements sociaux reste toujours en évolution et redéfinition plus de six ans après la signature de la convention.

L'avenir des bornes-fontaines oscille entre la vigilance sociale des autorités et la persévérance commerciale des opérateurs. Les premières ne cautionneraient évidemment pas d'hypothétiques mesures de fermetures autoritaires et généralisées des bornes-fontaines. Si des expé-

riences de bornes payantes ont été lancées sur le périmètre du Grand Casablanca, elles n'ont pu l'être que dans des contextes de création de nouveaux points d'eau collectifs. Il resterait à en apprécier l'efficacité sociale et économique. Les opérateurs, de leur côté, font preuve d'une grande créativité en matière d'ingénierie socio-économique en partant du postulat du consentement à payer, de ses avatars et prolongements.

Sans ouvrir ici un débat théorique sur les limites du concept de consentement à payer, nous observerons que cette notion est toute entière l'expression d'une défaillance du marché : il s'agit de fixer un niveau de prix théorique auquel des ménages seraient prêts à accepter d'acquitter une éventuelle facturation d'eau. Hormis le caractère contingent de ces évaluations largement conditionnées par une méthodologie expérimentale, le problème est moins de parvenir à expliciter un niveau monétaire auquel la transaction pourrait se produire que de définir les conditions qui vont permettre le passage à l'acte marchand... ou s'opposer à la transformation du consentement à payer en demande effective.

3. La régulation des contrats de délégation

La question de la régulation est aujourd'hui récurrente dans la problématique de la gestion déléguée. Elle apparaît comme une zone grise dans les dispositifs de « délégation de service publique à la française ». Elle l'est d'autant plus que l'épaisseur institutionnelle des parties contractantes est différente. Y compris dans le cas français qui a vu la gestion déléguée prospérer dans le sillage de la décentralisation. Avec la fin des trente glorieuses, le modèle gaullien d'un capitalisme d'Etat centraliste s'est effacé progressivement au profit d'une nouvelle conception girondine. Sans doute la décentralisation et une fragmentation territoriale des Communes élevée (fin du modèle fordiste ?), doublée d'une faible intercommunalité, ont favorisé la substitution d'un protectorat bienveillant et attentif des opérateurs privés à la tutelle jacobine des pouvoirs publics et de son administration. La délégation des services publics est fille de la décentralisation. Mais ipso facto, la compétence technique et financière s'est concentrée aux mains des trois soeurs (Ondéo, Véolia et Saur), le pouvoir politique (et la capacité de négociation) se fragmentant à l'échelle d'une myriade de communes.

Alors que les économies d'échelle économique fonctionnaient à plein pour les firmes opératrices, l'éclatement territorial du politique allait être touché par des déséconomies d'échelle politique (au sens étymologique). L'économique était engagé dans une dynamique de concentration et de monopolisation. Le politique était pris dans un mouvement centrifuge de décentralisation et de fragmentation.

Peut-on en déduire que seules les communes puissantes et grandes métropoles urbaines ont la capacité de négocier avec les opérateurs privés comme l'affirment D. Conaré et alii ⁽⁷⁾ ? En premier lieu, ce raisonnement ne peut pas être généralisé car il suppose que le pouvoir des collectivités locales est l'acteur central de cette négociation contractuelle. Il n'en est rien : les grandes villes étant le plus souvent les capitales nationales, elles sont sous le contrôle direct de l'Etat. A cet égard, même s'il est certain que les entités urbaines dotées de compétences techniques internes ou de la capacité à mobiliser de l'expertise extérieure seront moins démunies face à la puissance des grandes firmes internationales, il n'en reste pas moins que ce sont peut-être davantage les rapports bilatéraux centraux qui vont constituer le socle de la négociation ⁽⁸⁾. Dans le cas du Maroc, un indicateur macro-économique montrera le déséquilibre objectif entre les parties contractantes (Communauté Urbaine de Casablanca et Ondéo) sachant que le PIB du Maroc est à peu près égal au chiffre d'affaires de la Lyonnaise des eaux (environ 35 milliards de USD en 2003) Aucune des deux parties n'est évidemment responsable d'une telle situation, et même si la gestion publique reste largement majoritaire à l'échelle du monde ⁽⁹⁾, le désé-

7. Conaré D., avec la collaboration de Cohen E., Smets H., 2003, « Vers une autorité mondiale de l'eau », In : Eau : encadrer les partenariats public-privé, Les notes de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, pp. 29-39.

8. Dans le cas du Maroc, la longue histoire intime avec la France ne peut évidemment pas être ignorée.

9. « Moins de 10% de la population mondiale desservie en eau potable l'est par des opérateurs privés. (...) l'ouverture des marchés à ces derniers, même si elle permettait de desservir 500 millions d'habitants d'ici 2010 (hypothèse jugée maximaliste), ferait passer la part des populations desservies par les privés aux alentours de 15% » (Conaré D. et alii, 2003, p.31).

quilibre mis en évidence par cette égalité comptable oblige à revenir à la problématique de la régulation.

A cet égard, une mise en perspective des différentes initiatives destinées au rééquilibrage des contrats est instructive. Théoriquement, il est possible de distinguer quatre niveaux d'analyse ou de construction ex ante de cette capacité de régulation ⁽¹⁰⁾ :

- le niveau contractuel local avec un comité de suivi ad hoc,
- l'autorité délégante,
- l'entité délégataire,
- le niveau multilatéral.

Le niveau contractuel local avec un comité de suivi ad hoc

Si l'on compare certains éléments du contexte institutionnel développé par la Lyonnaise des eaux en Argentine en visitant par exemple le site web de ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) ⁽¹¹⁾, on ne peut être que surpris par le niveau de contrôle, l'abondance et la complétude de l'information, l'effort de transparence et de communication y sont remarquables et démontrent une capacité réelle de négociation. On notera par exemple que ETOSS est dotée d'un budget propre financé par un prélèvement de 2,67 % du montant de chaque facture. En outre, il faut observer que cette instance a la capacité, dans certaines circonstances, d'imposer des pénalités au délégataire mais que les recettes conséquentes n'entrent en aucun cas dans son budget mais donnent lieu à des ristournes en faveur des clients.

Du côté de l'autorité délégante

Les échanges que nous avons pu avoir à différents niveaux de la Communauté Urbaine de Casablanca et de l'ONEP sur la question sensible du suivi du contrat de DSP sont corroborés par des textes

10. Il existe aussi une capacité ex post de régulation qui s'acquiert à l'échelle nationale à travers la constitution d'un corpus juridique jurisprudentiel et que les parties peuvent mettre en oeuvre pour border des contrats peu ou prou léonin ou inique.

11. Entité Tripartite des Travaux et Services d'Hygiène.

publics comme la communication proposé par Mehdi Berradi, expert auprès de la Communauté Urbaine de Casablanca :

«On pensait pouvoir régler tous les problèmes de suivi de ces contrats par la mise en place d'un comité de suivi ayant des prérogatives très limitées. On s'est vite rendu compte que cette conception, dictée à l'origine par le délégataire, ne permettait pas la prise de certaines décisions et ne facilitait pas la tâche du délégataire. En effet, celui-ci se trouve parfois obligé de déroger au contrat, ce qui le pousse à chercher à valider ses actions en demandant au comité de suivi de prendre certaine décisions qui ne sont pas juridiquement du ressort de ce dernier et qui ne peuvent être prises qu'après l'adoption d'avenants aux contrats.

En dehors de leurs participations aux comités de suivi, les communautés urbaines ont le pouvoir de procéder au contrôle des gestion déléguées de services publics. Cependant, elles se trouvent dans l'incapacité d'exercer directement ce contrôle notamment par manque d'expertise.

Devant cette situation, il a été décidé de créer au sein de la LYDEC à Casablanca (...) (une commission locale) de contrôle chargée d'assister la communauté urbaine dans le contrôle de la gestion déléguée. Il a été créé également une commission centrale de contrôle au sein de la direction des régies et services concédés au ministère de l'Intérieur.

(...)

La commission locale de contrôle installée dans les locaux exploités par le délégataire à Casablanca, est composée actuellement de cinq cadres qui couvrent l'ensemble des domaines d'activités assurés par le délégataire. Certes cet effectif est insuffisant eu égard à l'ampleur de la tâche (...). Notons cependant à titre d'exemple que l'ETOSS, organe de contrôle et de régulation de la gestion déléguée de l'eau et de l'assainissement de Buenos Aires, comprend plus de 120 personnes». ⁽¹²⁾

12. Mehdi Berradi, « Contrôle et régulation des délégations de service public d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide au Maroc : le cas de Casablanca ». In : L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?, actes du colloque international Trentenaire de l'Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp. 74-75.

Il nous a été dit (sans que nous puissions le vérifier) que la CUC avait récemment mobilisé les compétences d'un bureau d'études pour analyser les résultats comptables de cette gestion déléguée. Mais cette consultation externe programmée sur six mois n'aboutissant pas, la CUC a demandé des éclaircissements au bureau d'étude mandaté. Celui-ci, sans plus d'explication ni notification écrite, a formulé la demande d'être déchargé de cette mission. Difficile interprétation d'une information non vérifiable : s'agit-il d'une information totalement infondée qui aurait pu être lancée par des nostalgiques d'un secteur public tout puissant et destinée à dégrader l'image d'un partenariat public-privé ? Ou bien s'agit-il d'une illustration des effets léonins que peut induire une asymétrie institutionnelle, l'influence (imaginée?) d'une partie contractante allant jusqu'à paralyser le recours et l'intervention d'un tiers dans la marche du contrat ? La réponse à ces questions ne manquerait pas intérêt mais elles sont improbables.

Sans entrer dans un débat sur les modes de régulation des contrats de service public, il peut être éclairant de comparer certaines situations comparables à l'échelle internationale.

Du côté de l'entité délégataire

Nous ne nous engagerons pas ici à comparer sur les mérites des entités de régulation mais on ne peut qu'être surpris par les différences observables entre des contextes qui intéressent pourtant le même opérateur. Sans y attacher un sens définitif, on est interpellé par la densité du site de ETOSS (entité régulatrice du contrat de délégation de Aguas Argentinas/Lyonnaise des Eaux) et celui de contrat de délégation de Casablanca dont le comité de suivi très modeste ne dispose d'aucun site. Notons enfin que le site web de Lydec est assez sobre et ne fait apparaître aucun lien hypertexte vers une entité de régulation. Cet aspect serait-il secondaire pour l'opérateur ? Il fait l'objet d'un rappel mais sans grand développement dans les rapports d'activité de Lydec. Concomitamment on peut observer que cette question de la régulation des contrats semble peu retenir l'intérêt, sur le plan théorique et méthodologique, des équipes d'experts au service des opérateurs. Il est

curieux de constater comment les expériences et les bonnes pratiques semblent ne pas être transposables d'un site « délégué » à un autre ⁽¹³⁾. La mondialisation trouverait-elle ici ses limites ?

Du côté international

Tout en proposant aux firmes privées un cadre financier propice et sécurisé sur le long terme (deux voire trois décennies) afin d'anticiper sur des risques économiques et politiques (variation de change, nationalisations, ruptures de contrats, etc.), il serait concevable de travailler au rééquilibrage des contrats à une échelle supra nationale:

« D'une façon générale, les autorités de régulation multilatérale présentent plusieurs caractéristiques (Cohen, 2010) : elles bénéficient d'un transfert de compétence de la part d'acteurs politiques qui acceptent par avance de se soumettre à leurs décisions ; elles prennent des décisions politiques, même si elles paraissent limitées à un champ technique ; par leurs décisions, elles développent une forme de droit spécifique. De type d'institution multilatérale est fondé sur un traité international. Celui-ci constitue la loi qui régit le comportement de l'institution. De surcroît, cette institution comporte un conseil d'administration, qui représente les actionnaires (Etats, réseaux de collectivités locales, etc.) et un exécutif qui procède de ce conseil, pour mettre en oeuvre la loi.

Disposant d'un pouvoir de sanction et non pas seulement de délibération, cette institution, fonctionne selon une logique procédurale et arbitrale qui s'apparente au comportement de l'institution judiciaire. Dans le cas de (la gestion déléguée), il s'agirait de construire une autorité d'un modèle original associant une fonction de garantie financière à des fonctions de recours et d'expertise encadrant les contrats de partenariat». ⁽¹⁴⁾

13. Précisons que la structure de régulation argentine ETOSS a été créée en février 1992 (entre le pouvoir exécutif national, la Province de Buenos Aires et la Municipalité de Buenos Aires) et que le contrat Lydec sera paraphé en août 1997.

14. Conaré et alii, 2003, Ibid, p.35.

Plus la régulation (ou ce qui l'en reste) est pilotée par l'opérateur délégataire, et plus la délégation de service devient une délégation de pouvoir avec un risque de re-création des conditions d'une rente ou d'une niche protégée ⁽¹⁵⁾. La question est donc bien de veiller aux risques d'une dérive monopolistique. Dans le passé, ni le privé, ni le public n'ont su éviter cet écueil. Les PPP sont une condition nécessaire pour y remédier mais sûrement pas suffisante. En France, la jurisprudence a été un élément important de la régulation de ces partenariats. Dans les PED, leurs conditions d'équilibre dynamique sont en pleine exploration et des réponses sont trouvées sur des modes extrêmement innovants dont il resterait à faire l'inventaire et l'observation.

CONCLUSION

Ainsi, une observation rapprochée des expériences marocaines montre que les positions laudatrices à l'égard des PPP et des nouvelles gouvernances (réputées capables de venir à bout de tous les obstacles que l'État et ses services se sont montrés incapables de maîtriser), autant que les réquisitoires définitifs à propos de la voracité d'un secteur privé qui serait prêt à faire main basse sur toutes les villes du monde, paraissent figés dans un jeu de rôles convenus. Un renouvellement de la problématique est nécessaire face aux besoins urbains croissants en eau et en capital, et il semble possible à partir des expériences engagées. Les quelques observations suivantes peuvent ouvrir des pistes de réflexion :

- les opérateurs privés ne sont pas intéressés par les zones ou les sites économiques à risques (insolvabilité dominante, instabilité économique ou politique). Les régies sont donc indispensables pour assurer l'accès à l'eau dans ces zones spatiales ou sociales non rentables⁽¹⁶⁾. Il reste donc à trouver des réponses pour réformer et soutenir toutes les régies qui auront à assurer la distribution de l'eau potable pour tous.

15. C'est l'infléchissement qui a caractérisé une partie des BOT au Vietnam.

16. Ce qui ne signifie pas que les régies soient exclues des sites rentables, mais seulement que les opérateurs tendent à se détourner des sites non rentables.

Faire reculer le secteur privé ou refuser la marchandisation de l'eau n'assure en rien l'efficacité des régies municipales pour lesquelles il faut élargir la notion de partenariat public-privé et amener les firmes privées internationales à accompagner la réforme des régies ;

- les monopoles privés autant que publics sont à la source de distorsions en matière de prix et de qualité du service. La notion de régulation et de gouvernance élargie est ici essentielle : le rôle d'arbitrage de l'Etat, des collectivités locales, des consommateurs fédérés, est important pour qu'un jeu de contrôle interactif se développe selon une logique gagnant-gagnant pour toutes les parties ;

- les notions de service public et de solidarité doivent être réhabilitées vis-à-vis des couches urbaines pauvres en considérant que jusqu'à présent ni les régies - souvent laxistes et inefficaces - pas plus que les opérateurs privés - centrés sur la profitabilité - n'ont apporté de réponses satisfaisantes quant à l'accès de ce segment social à l'eau et à l'assainissement urbain, les aspects environnementaux restant le plus souvent le parent pauvre de ces différentes formes de gouvernance. On note cependant des évolutions. Ainsi à Rabat ⁽¹⁷⁾, Veolia, opérateur concessionnaire depuis 2004, applique une conception nouvelle et progressive d'accompagnement des besoins et de construction de la demande en eau. Il faut y voir sans doute les effets de la nouvelle approche prônée par les objectifs du Millénaire qui instillent à nouveau de la subvention - mais de façon temporaire, limitée et contrôlée - face aux défaillances du marché urbain de l'eau. Cette idée de subvention est maintenant officielle puisqu'il a été publiquement fait état d'un recours nécessaire à une contribution du Trésor public et à une défiscalisation ⁽¹⁸⁾ du secteur de l'assainissement par le ministère de l'Intérieur (A. Kawni 2003) ;

17. Allain-El Mansouri, B., 2005, in : de Miras C. (coord.), Intégration à la ville et services urbains au Maroc, Rabat, INAU - IRD.

18. Hypothèse de suppression de la TVA et des impôts directs sur les sociétés concédées.

- les objectifs du Millénaire offrent-ils un nouveau cadre approprié pour aborder autrement de façon moins idéologique - comme dirait contre toute attente Michel Camdessus - ou sont-ils au contraire une nouvelle étape dans un processus de marchandisation des services urbains ?

De ce parcours au sein de la question de l'eau potable au Maroc, il ressort que la gouvernance est à l'évidence moins un concept qu'un paradigme ; c'est davantage un cadre normatif au contenu implicite fort. Sur la durée, la gouvernance se laisse des marges d'évolution : elle n'est pas figée. Elle peut même receler un potentiel positif à côté de l'Etat et du marché, celui de la concertation citoyenne même si le secteur de l'eau n'est pas le domaine de prédilection de ce pouvoir consultatif ou, en tout cas, réputé participatif.

Béatrice Allain-El Mansouri, 2001, *L'eau et la ville au Maroc. Rabat-Salé et sa périphérie*, Paris, L'Harmattan, Villes et entreprises, 254 pages.

Catherine Baron et Anne Isla, « Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles sub-sahariennes », In : Favereau O., Eymard-Duvernay F. (dir.), 2005, *Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Paris, Economica.

Mehdi Berradi, « Contrôle et régulation des délégations de service public d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide au Maroc : le cas de Casablanca », In : *L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?*, actes du colloque international Trentenaire de l'Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp. 74-75.

Michel Camdessus et al., 2004, *Eau*, Paris, Robert Laffont, 289 pages.

Michel Camdessus et al., mars 2003, Financer l'eau pour tous, Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil Mondial de l'Eau, 3ème Forum de l'eau, Partenariat mondial pour l'eau.

Conaré D., avec la collaboration de Cohen E., Smets H., 2003, « Vers une autorité mondiale de l'eau », In : Eau : encadrer les partenariats public-privé, Les notes de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, pp. 29-39.

Janique Etienne, « Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles », In : Afrique contemporaine, n°205, printemps 2003, pp. 103-117.

Sinda Haouès-Jouve, 1999, 20 ans de politique d'assainissement à Casablanca. Enjeux, acteurs et limites. 1976-1997, Thèse de doctorat, Institut Français d'Urbanisme.

Julien Le Tellier, « Recompositions territoriales et gestion déléguée des services publics au Maroc. L'accès à l'eau potable à Tanger et Tétouan. Bornes-fontaines et branchements sociaux en milieu urbain précaire », Revue de l'économie méridionale (REM - Montpellier), Vol. 53, n° 209-210 Dynamiques économiques et spatiales en Méditerranée, 1-2/2005, pp. 131-146.

Claude de Miras et Julien Le Tellier avec la collaboration de Abdelmalik Saloui, 2005, Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc. Partenariat Public Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan, Paris, L'Harmattan, Villes et entreprises, 276 pages.

Claude de Miras et Julien Le Tellier avec la collaboration de Abdelmalik Saloui, 2005, « Le modèle marocain d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Casablanca et Tanger-Tétouan. La gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation », in : Claude de Miras (coord.), Intégration à la ville et services urbains au Maroc, Rabat, INAU - IRD, pp. 219-254.

Claude de Miras (coord.), 2005, Intégration à la ville et services urbains au Maroc. Apport du Programme de recherche urbaine pour le développement à l'analyse de l'urbanisation au Maroc : gouvernance,

services collectifs et compétences urbaines, Rabat, INAU - IRD, 478 pages.

Claude de Miras, 2005, « Building the market of drinking water in cities in developing countries. The example of Casablanca (Morocco)», in *Life in the urban landscape*, International conference for integrating urban knowledge & practice, Gothenburg (Sweden), May 30 - June 4, 2005.

Claude de Miras, 2004, « La décentralisation dans tous ses états : municipalisation, services en réseau et gouvernances urbaines ouest et nord-africaines », *Economies et Sociétés*, Série « Développement, croissance et progrès », n°42, pp. 1233-1259.
