

Partenariat Public-Privé et accès à l'eau potable dans les villes des pays en voie de développement

Claude de Miras et Julien le Tellier*

Les partenariats public-privé (PPP) sont des dispositifs mis en oeuvre de longue date en France, avec la distribution urbaine d'eau potable dès la seconde moitié du XIX^e siècle, et dans son aire d'influence, par exemple sous le protectorat marocain dans la première moitié du XX^e siècle. Depuis les années 1990, portés par les institutions internationales, ces dispositifs sont devenus une référence pour les métropoles des pays en voie de développement (PED) en matière de développement et de gestion urbaine. Après deux décennies d'expérimentation, ces PPP font l'objet de bilans. La question de la régulation des contrats et, moins classiquement, celle de la construction du marché de l'eau constituent, entre autres, deux axes de réflexion de l'étude conduite au Maroc en 2003 par Claude de Miras en collaboration avec Julien le Tellier, dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), à propos de la gestion déléguée de l'eau potable à Casablanca et Tanger-Tétouan. Un ouvrage¹ vient de paraître, à partir de cette étude, dont les auteurs nous présentent ici les principales conclusions dans le cadre d'une réflexion générale sur les PPP.

Le développement des services collectifs urbains dans les PED s'inscrit au cœur d'une problématique dont les éléments principaux sont les suivants. La mondialisation impulse la généralisation de normes en substituant la logique du marché à celle de l'économie publique et en préférant la régulation à l'administration publique directe. Une urbanisation rapide, caractérisée par d'importants retards infrastructurels, et des taux d'urbanisation dépassant actuellement à peine 50 % augurent des croissances urbaines à venir. Une extension spatiale centrifuge des villes sous la forme de périphéries sous-équipées et largement informelles dont une proportion importante de la population est considérée comme pauvre. Des municipalités disposant d'un cadre juridique décentralisé – potentiel ou réel – mais dont les capacités techniques et financières sont encore faibles. Dans bon nombre de pays en voie de développement, la résilience centraliste des Etats trouve dans les PPP une voie pour aller de façon graduelle à la décentralisation. La gestion des métropoles, capitales nationales et régionales, impose des solutions urgentes, massives et fiables d'accès aux services urbains de base. Les besoins de financement et de gestion des infrastructures urbaines en réseaux (eau, assainissement, électricité, déchets, téléphonie, transports, etc.) sont immenses et dépassent les capacités publiques, locales et nationales.

Entre privatisation et réforme des services publics, les PPP offrent une alternative dont les

enjeux idéologique, financier et de développement sont considérables. Ces partenariats recouvrent des formes diverses : gestion déléguée « à la française », concession, affermage, contrat de gestion limité dans le temps, Build Operate Transfer (BOT), etc.

La Banque mondiale vient d'établir un bilan des concessions de service public en Amérique latine (Water Security : Policies and Investments. Water Week 2005) ; elle observe une hostilité persistante des opinions publiques locales à l'égard de la délégation de services public (DSP) alors que la qualité des prestations fournies et que l'extension du réseau et du taux de couverture sont avérées. Pourtant, si l'on se place du côté de la demande en eau et de la clientèle, il existe une zone d'ombre qui concerne, d'une part, la régulation des contrats et, d'autre part, l'incomplétude du marché urbain de l'eau.

Les contrats de délégation de service public souffrent en effet d'une asymétrie entre les parties contractantes : comment, dans le cadre de la décentralisation, assurer l'équilibre d'un contrat établi entre une autorité délégante municipale et une firme délégataire multinationale ? Le Maroc y répond par exemple en renforçant le pouvoir du ministère de l'Intérieur et de sa Direction des régies et des services concédés, et en songeant à se doter d'un cadre législatif basé sur certains principes contractuels : transparence, généralisation du recours aux appels d'offres, égalité de traitement

des soumissionnaires, obligation de publicité. En matière de conception du contrat de DSP et de son suivi par une commission *ad hoc*, des hypothèses d'appui pourraient constituer un axe de coopération auprès des autorités déléguées. L'objectif serait, entre autres, l'apport d'un soutien international à l'autorité déléguée et aux capacités institutionnelles de l'entité de régulation.

Un autre aspect des PPP, plus rarement abordé, est celui relatif à l'incomplétude du marché urbain de l'eau dans les PED. Le recours au PPP invoque l'important besoin de ressources financières pour la mise à niveau et l'extension des réseaux que les Etats et encore moins les collectivités locales ne sont en mesure de satisfaire. Dans cette perspective, le secteur privé apparaîtrait comme le bailleur des infrastructures urbaines de base : il mettrait à disposition de l'entité déléguée les montants d'investissements annoncés pour la durée du contrat (par exemple, 30 milliards de dirhams marocains, soit un peu moins de 3 milliards d'euros, dans le cas de Casablanca pour l'eau, l'assainissement et l'électricité sur 30 ans). En réalité, une partie seulement du financement est apportée directement par l'entreprise délégataire (12 % à Casablanca et 25 % à Tanger-Tétouan pour l'eau potable), mais le mécanisme financier dominant est celui du financement à partir du chiffre d'affaires généré par la vente d'eau potable.

La réduction considérable des taux de pertes en volume (seulement 25 % à Casablanca alors que ce taux atteint encore couramment 50 % dans bon nombre de métropoles des PED) et en valeur, une amélioration de la facturation, un suivi de l'indice de satisfaction de la clientèle, des interventions techniques rapides et efficaces attestent de l'amélioration générale de la productivité apportée par les firmes délégataires dans la distribution d'eau au Maroc. Ainsi, du côté de l'offre de service, la maximisation du recouvrement et l'optimisation des charges de fonctionnement vont déterminer la principale source de financement du contrat de DSP. Il s'agit donc moins d'apport d'argent frais *ex ante* que d'un autofinancement généré au cours du contrat selon les principes du « consommateur-payeur » et de « l'eau paye l'eau ». En conséquence, la mise en place d'un contrat de DSP substitue la notion de client à celle d'usager, inscrivant la distribution de l'eau potable dans une logique de constitution du marché urbain de l'eau potable.

Cependant, la transformation d'un besoin de base en marchandise peut légitimement faire débat en particulier vis-à-vis des couches urbaines pauvres qui ne disposent pas des revenus nécessaires pour entrer sur ce marché, leurs besoins essentiels ne pouvant être convertis en demande solvable. De la même façon il peut paraître paradoxal de revendiquer l'accès au service public au profit des couches urbaines aisées ou solvables, peu enclines à contribuer fiscalement à la solidarité nationale par la voie de l'impôt direct et indirect. Les opérateurs ont certes tenté, par des méthodes d'ingénierie sociale inspirées de l'évaluation contingente, de supputer le consentement à payer. Il était sensé établir, de façon expérimentale, un prix théorique susceptible de déclencher l'abonnement des ménages non encore raccordés au réseau. Il semblait ainsi possible d'étendre le marché de l'eau pour y faire entrer les couches urbaines pauvres. Cette généralisation de la logique marchande à l'ensemble des urbains pouvait laisser croire à l'éradication rapide des bornes-fontaines publiques qui desservent les quartiers sous-équipés et les bidonvilles.

De plus, le branchement domiciliaire des ménages démunis devait être facilité par des opérations de branchements sociaux (OBS), déjà soutenues par la Banque mondiale dans le cadre de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (Diepa), 1981-1990. En effet, le prix de l'eau renvoie à la fois au coût de la consommation mensuelle en eau et à celui du raccordement au réseau. Et si le premier donne lieu à une péréquation tarifaire, le second se limite à un étalement négocié (jusqu'à 60 mois) du coût effectif du raccordement, pouvant correspondre à dix fois le SMIG mensuel pour les zones excentrées à Tanger et Tétouan, mais sans aucun subventionnement. Dans ces conditions, et malgré l'abaissement des coûts de raccordement par allègement des normes techniques d'installation, les OBS restent très en deçà des résultats escomptés.

Des relations sociales viennent aussi limiter la généralisation rapide de la logique de marché qui est au cœur de la mise en œuvre des PPP : la marchandisation de l'eau potable urbaine au Maghreb se heurte à des rapports sociaux et culturels combinant protection, fidélité et faveurs (l'eau, don de Dieu). Dans ces socio-systèmes urbains, la distribution de l'eau ne s'opère pas spontanément selon les règles d'échanges des biens marchands ; elle contient aussi un lien social inaliénable. La marchandisation de l'eau en ville

remet profondément en question des rapports sociaux où se mêlent, au Maroc par exemple, solidarité musulmane, service public, clientélisme électoral et résilience de l'Etat-providence.

Si dans le contexte marocain, la construction du marché de l'eau s'est rapidement opérée du côté de l'offre de service, par contre, du côté de la demande, la transformation des besoins en demande solvable reste imparfaite et le recours au consentement à payer a trouvé ses limites.

Aujourd'hui, l'ingénierie sociale évolue vers davantage de pragmatisme en s'orientant vers la maîtrise d'ouvrage sociale ; les opérateurs travaillent à l'amont en accompagnant la mobilisation d'une capacité d'épargne latente de certains ménages. Par des appuis aux dispositifs de micro-finance, une frange de ménages pourra dégager un modeste surplus et supporter le coût d'accès à l'eau potable. Mais ce pragmatisme des opérateurs ne résout pas la question de l'insolvabilité des urbains les plus pauvres.

Sur le plan international, les objectifs de développement du Millénaire (ODM) introduisent une nouvelle approche de cette marchandisation : la décennie 1990 avait laissé croire que le recul de l'État libérerait *ipso facto* les forces du marché. Cette vision idéologiquement datée a supposé que le marché était une forme naturelle de l'échange et non pas une construction sociale. Le Panel sur le financement de l'eau a tiré les enseignements des échecs de ces deux dernières décennies : le marché n'est pas une donnée mais une construction sociale. C'est ce processus que Michel Camdessus a décrit implicitement :

« "L'eau doit payer l'eau" est une bonne mesure économique quand tout le monde peut payer. L'application de cette recommandation aux quantités d'eau mise à disposition s'appelle le principe usager payeur : tout volume d'eau prélevé fait l'objet d'une facturation, quel que soit son usage. [...]. Pour ce qui concerne les rejets d'eaux usées, un principe analogue est mis en œuvre, le principe pollueur payeur [...]. Dans la pratique, d'importantes exceptions limitent considérablement la portée de ces principes : [...] les pauvres, qui ne pouvant accéder à ce luxe économique qu'est l'eau courante et payante sont plus habitués à payer (sans facture) de petites quantités d'eau [...]. C'est pourquoi, à chaque fois que les conditions socioéconomiques et culturelles ne s'y prêtent pas – c'est-à-dire en milieu rural et surtout dans les zones de pauvreté –, ces principes doivent provisoirement faire place à des mécanismes de

solidarité et de soutien plus adaptés. L'eau de pauvres est alors payée au moins partiellement par l'eau de riches » (Michel Camdessus *et al.*, 2004, Eau, Ed. Robert Laffont, p. 128).

Ainsi la logique de marché et donc les PPP ne peuvent fonctionner que là (quartiers, couches urbaines, villes petites et moyennes) où le consommateur dispose des ressources pour entrer sur ce marché puisque ce sont les perspectives de recettes et de profits qui vont déclencher l'adhésion du partenaire privé. C'est dire que l'ensemble des villes où le marché ne serait pas rentable – en particulier celles où l'assainissement est encore inexistant – ne pourront probablement pas recourir aux PPP. La grande prudence des firmes multinationales en Afrique atteste de cette réalité. La réforme des régies ou des sociétés d'État de distribution d'eau et d'assainissement s'impose donc hors de tout débat idéologique. En termes de PPP, il y a là une extension considérable des soutiens possibles (diagnostic, étude, ingénierie, formation, sous-traitance) du secteur privé vis-à-vis du secteur public, ce dernier restant *de facto* un opérateur majeur du service de l'eau et de l'assainissement pour la plupart des villes en développement.



¹ Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc, Partenariat public-Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan, Claude de Miras et Julien Le Tellier en collaboration avec Abdelmalik Saloui, Paris, L'Harmattan, 276 p. Cet ouvrage a été publié avec l'appui de l'ISTED.

* Claude de Miras, économiste, directeur de recherche à l'IRD (cldemiras@yahoo.fr), et Julien Le Tellier, doctorant géographe à l'Université de Provence (jitgeo@yahoo.fr), sont membres du LPED.