

TRANSITIONS NATIONALES, GOUVERNANCE URBAINE ET GESTION DE L'EAU POTABLE – MAROC ET VIETNAM

Responsable scientifique: Claude de Miras, Institut de recherche pour le développement – Université de Provence.

Contact : *claude.de-miras@newsup.univ-mrs.fr*

Équipe de recherche : Partenaire marocain: Professeur Saloui Abdelmalik, Université Hassan II. Faculté des lettres et sciences humaines de Mohammedia.

Partenaires vietnamiens: Professeurs Tran Hieu Nhue, directeur adjoint du Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas (C.E.E.T.I.A), Nguyen Van Tin Faculté de Technologies de l'environnement, Université de génie civil de Hanoï. Avec la collaboration scientifique de Julien Le Tellier, doctorant, et Fanny N'Guyen Quertamp, docteur en géographie.

Auteur de la communication: Claude De Miras

L'étude des nouveaux dispositifs institutionnels de distribution de l'eau potable dans de grandes métropoles de pays organisés autour d'un État central comme le sont – sur des modes spécifiques – le Maroc et le Vietnam, conduit à formuler trois interrogations fortes sur les points suivants:

- ❑ Entre, d'une part, une empreinte forte et historique du pouvoir d'État dans les deux nations en question et, d'autre part, les mots d'ordre internationaux de décentralisation et de partenariat public-privé (PPP), que devient la notion de « transition »?
- ❑ Le marché des services urbains (dont celui de l'eau) est-il intégralement constitué? Empiriquement, est-il avéré que tous les besoins sociaux urbains peuvent entrer dès maintenant et complètement dans une logique de demande marchande?
- ❑ L'interrogation posée par le binôme « eau : bien marchand ou bien commun ? » ne doit-elle pas être reconsidérée à travers le prisme « services urbains, tendance monopolistique et régulation »?

En première approximation, les mots d'ordre internationaux inscrits dans les programmes d'ajustement structurel paraissent avoir infléchi tendanciellement la politique publique de ces États dans le domaine de l'Alimentation en Eau Potable (AEP): dans les deux cas, l'AEP fonctionnait en régie avec des niveaux élevés de perte en eau et de recettes, des taux de branchement et des niveaux de desserte notablement insuffisants face au rythme croissant d'urbanisation et de demande urbaine en eau.

Mais il faut noter que l'origine des transformations qui se sont opérées au Maroc comme au Vietnam (Doi Moi, 1986) est antérieure à celle de transition. Si cette notion a été appliquée au Vietnam de l'extérieur, c'est à propos de son système économique. Pour le Maroc, la transition se rapportait à l'évolution démocratique de son système politique. Mais les exemples marocain et vietnamien tendraient à soutenir l'idée que la transition comme mot d'ordre a plutôt accentué ou prolongé des processus de réajustements endogènes. Plutôt

qu'une transition vers une économie libérée, dans les deux cas, un compromis s'est forgé entre les prescriptions internationales et la résilience des cultures et des politiques.

Dans ce sens, la transition fut cette phase de sortie progressive d'une conception rivée à l'idée exclusive d'un État omniprésent et tout puissant. La transition est peut-être aussi le passage d'une posture keynésienne à une démarche post-keynésienne. En partant d'un interventionnisme étatique orthodoxe (au Maroc comme au Vietnam), la transition a conduit non pas à la dérégulation à laquelle pouvait songer l'ultra-libéralisme des années 80 mais plutôt à des formes possibles de nouvelles régulations (ou plus exactement à une exploration et à un apprentissage de cette voie).

La transition, c'est aussi cette décennie où se sont combinées de nouvelles conceptions en matière de développement sous le triple effet des échecs accumulés par des États providentiels souvent exsangues, de la vague libérale triomphante, et du principe de réalité face aux défis qu'impose la combinaison de la démographie et de l'urbanisation dans les sociétés en développement.

L'idéologie de la transition a également consisté à croire que le recul de l'État laissait le champ libre aux forces du marché et à une économie libérale naturellement efficiente. Les exemples ne manquent pas des déboires induits par des raccourcis qui ont considéré que le basculement vers le marché (et l'allocation optimale des ressources rares) était le résultat mécanique d'un retrait de l'État. Le problème est que certains (parmi les investisseurs ou opérateurs étrangers) ont cru en ce mythe alors que d'autres (les autorités vietnamiennes par exemple) ont laissé ces mêmes investisseurs étrangers se convaincre par eux-mêmes de leur propre illusion puis, pour certains, en payer le prix. Dix ans après, la transition comme représentation mentale extérieure au système vietnamien a engendré une certaine circonspection, voire la désillusion de la part de ceux qui ont succombé aux charmes des sirènes d'un libéralisme annoncé... de l'extérieur.

Vis-à-vis du contexte vietnamien, la notion de transition n'aura-t-elle pas été passablement contre-productive autant au plan théorique qu'au plan des stratégies des firmes étrangères? En se calant sur le schéma simpliste et erroné de la transition, le partenariat étranger n'a pas pu percevoir les logiques profondes et complexes qui font évoluer l'économie et les institutions vietnamiennes et qu'il s'agirait de mettre au jour pour les comprendre et les accompagner le moment venu. C'est à la compréhension de ce compromis que l'analyse de l'AEP dans les grandes villes vietnamiennes pourrait tenter de contribuer.

Identiquement, dans le contexte marocain, des inflexions fortes ont été prises en 1997 en recourant à la « délégation de service public à la française ». Mais y voir la marque du triomphe annoncé du libéralisme et de la décentralisation serait non seulement hâtif mais largement erroné.

Ainsi, c'est moins la transition entre « interventionnisme/collectivisme » et « libéralisme » que le compromis entre « besoins en services collectifs urbains » et « résilience nationale » qui a été mise en évidence à travers nos approches de l'AEP en milieu urbain.

Le marché des services urbains (dont celui de l'eau) est-il intégralement constitué? Empiriquement, est-il avéré que tous les besoins sociaux urbains peuvent entrer dès maintenant et complètement dans une logique de demande marchande?

Pour l'ensemble des services urbains des métropoles en développement, un postulat implicite est omniprésent: face à une offre de service marchand – en régie ou en gestion

délégée – il existerait une demande constituée, qu'elle soit déjà identifiée par un prix ou qu'elle puisse l'être par des méthodologies de substitution aux défaillances du marché (consentement à payer). Mais si la population urbaine marocaine bénéficiant de l'eau distribuée par les opérateurs délégataires est majoritairement satisfaite du service d'eau potable à Casablanca comme à Tanger et Tétouan, la réalité sociale reste rétive et la généralisation du rapport marchand semble buter sur un certain nombre d'obstacles structurels propres aux systèmes sociaux urbains des villes en développement.

Au Vietnam, la gestion urbaine de l'eau potable est prise dans l'équilibre délicat et instable qu'impose l'économie sociale de marché : un fonds idéologique collectiviste, une croissance urbaine active mais plutôt inclusive (prolétarisation salariale), un niveau d'urbanisation encore limité (20 % contre 50 % au Maroc), une certain encadrement des flux migratoires vers les villes, des prix de l'eau et de branchements moins élevés qu'au Maroc (0,20 euro contre 0,7 hors coût du branchement, assainissement et autres taxes). Cependant, la suppression des fontaines publiques, la disparition progressive de la facturation forfaitaire, les augmentations en cours – hors inflation – montrent que le coût d'équilibre de distribution l'eau est aussi orienté à la hausse au Vietnam et que la question du financement des réseaux de distribution et d'assainissement est loin d'y être résolue.

Au Maroc, au plan macro-économique, la proportion de population urbaine pauvre reste importante ; il en résulte une difficulté à faire reculer l'approvisionnement collectif en eau par borne-fontaine, et la nécessaire définition de dispositifs particuliers – non subventionnés – de raccordement au réseau urbain d'eau potable (« Opérations de branchements sociaux », (OBS) à Casablanca comme à Tanger et Tétouan). 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 domiciliaire au réseau d'eau : une telle régularisation urbi et orbi serait en effet une prime à la création de quartiers illégaux, le branchement au compteur devenant le sésame de la sécurisation foncière et immobilière. De plus, dans certains quartiers difficiles à plus d'un titre (topographie, investissements lourds pour un nombre limité d'abonnés, précarité des revenus), l'opérateur n'est peut-être pas toujours désireux d'étendre à ces quartiers l'accès individuel au réseau.

Ainsi les mécanismes macro-économiques générateurs de pauvreté urbaine vont déterminer des réalités sociales spécifiques auxquelles se heurte la constitution d'un marché. La problématique des bornes-fontaines et de leur évolution en branchement individuel pose sans doute la question d'une limite à la marchandisation non graduelle de l'eau compte tenu d'une solvabilité insuffisante des ménages pauvres. Mais elle se heurte aussi sans doute à des pratiques politiques populistes paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale qui fait des bornes-fontaines, comme des routes, du réseau électrique, etc. un enjeu de pouvoir vis-à-vis de la population concernée. Ici la marchandisation se heurte à des compromis clientélistes combinant protection et faveurs. Dans ces espaces sociaux, l'eau ou sa distribution ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés mais elle 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 ? Comment expliquer que

les parties contractantes n'aient jamais 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 négociation, d'essais et d'erreurs mais au bout du compte il ne semble pas qu'il en ressorte une stratégie linéaire; par exemple, à Casablanca, la question des « opérations de branchements sociaux » reste toujours en évolution et en redéfinition plus de six ans après la signature de la convention. Elle oscille entre la vigilance sociale des autorités et l'obligation contractuelle des opérateurs. Les premières ne cautionneraient évidemment pas d'hypothétiques mesures de fermetures autoritaires et généralisées des bornes-fontaines. Si des expériences 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, et de ses prolongements.

En matière d'accès à l'eau des quartiers précaires, les opérations annoncées de branchements sociaux constituent-elles un *modus vivendi* ou un *modus operandi*? La méthode de mise en œuvre n'est pas stabilisée: les quotas de branchements sociaux annuels à établir sont toujours en discussion. Le profil des ménages et les quartiers à cibler restent en chantier. La mise en conformité des objectifs contractuels et des réalisations peut aboutir très classiquement à sélectionner non plus l'ensemble d'un quartier mais plutôt des ménages (ceux disposant d'une moins mauvaise capacité de paiement) selon leur localisation (à proximité des réseaux secondaires existants pour réduire les coûts de branchements), à installer des matériels et des équipements moins coûteux (débit inférieur, diamètre réduit). Si ces dispositifs sélectifs élargissent effectivement l'accès à l'eau des ménages populaires en améliorant la présentation des rapports d'activité, ils systématisent une dualité inclusion/exclusion sans offrir des montages technico-commerciaux généralisables à l'échelle d'un quartier donné.

On ne peut que constater l'impossibilité d'un accès généralisé à l'eau aux conditions du marché. Mais au lieu d'y voir une limite indépassable de la marchandisation et, en conséquence, le nécessaire financement élargi (meilleure péréquation, subventionnement, aide publique au développement) de l'accès à l'eau des quartiers précaires, l'opérateur semble se condamner à recourir à l'ingénierie socio-économique, sorte de pierre philosophale qui transformerait magiquement les besoins en demande solvable. À cet égard, la problématique des dysfonctionnements du marché pourrait être redoutable car après les avoir identifiés, cette thèse entend faire reculer ces limites du marché en postulant que tout besoin et tout échange peut entrer dans une logique de marchandisation, moyennant certains agencements méthodologiques.

L'interrogation posée par le binôme

« eau : bien marchand ou bien commun ? » ne doit-elle pas être reconsidérée à travers le prisme « services urbains, tendance monopolistique et régulation » ?

Le débat posé en termes « privé/public » n'est-il pas en train d'être dépassé dans les PED? Après la dérive généralisée des régies, 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. Mais considérer que le seul énoncé de ce dispositif est nécessaire et suffisant pour régler la question de l'AEP serait hâtif. En effet, quelle que soit la combinaison partenariale,

la situation d'exclusivité de l'opérateur le met (de facto par sa puissance technique et commerciale et de jure par le contrat de délégation) en situation de monopole sur un territoire urbain. La question n'est plus celle du dispositif en PPP mais celle de sa régulation destinée à éviter des situations de monopolisation, quel que soit le statut juridique de l'opérateur. Quelles procédures institutionnelles et juridiques mettre en place de façon concertée pour éviter les situations de rente et faire bénéficier les clients en tout ou partie des possibles gains de productivité? Que la firme opératrice soit publique ou privée, elle saura tirer profit ou rente de sa situation de monopole. S'il est sûr que seuls les montages privés/public sont susceptibles d'infléchir cette distorsion du marché, tous les montages n'y répondent pas de la même façon, avec les mêmes outils et selon une efficacité identique. Le paradoxe est que le Maroc, libéral mais centraliste, y a répondu avec un recours à un délégataire privé, mode qui se révèle plutôt monopolistique et qui dans la pratique est peut-être allé, malgré la volonté des parties contractantes, au-delà de la délégation de service public (DSP). Par la multiplication des secteurs délégués (eau, assainissement, électricité, transport, ordures ménagères, etc.), quelles prérogatives restent aux mains du pouvoir communal? D'une formule, ne peut-on pas imaginer que la généralisation des délégations de service public puisse aboutir à une sorte de délégation territoriale de pouvoir public?

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 public 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'État centraliste s'est effacé progressivement au profit d'une nouvelle conception girondine. Sans doute la décentralisation et une fragmentation territoriale des communes, doublées d'une faible intercommunalité, ont favorisé la substitution d'une intervention active des opérateurs privés à la tutelle jacobine des pouvoirs publics et de son administration. En France, la délégation des services publics est fille de la décentralisation. Mais ipso facto, la compétence technique et financière s'est concentrée aux mains des opérateurs. Alors que les économies d'échelle économique fonctionnaient à plein pour les firmes opératrices, à l'inverse l'éclatement territorial allait provoquer des déséconomies d'échelle politique et donc de sa capacité de négociation. L'économie 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 les grandes métropoles urbaines ont la capacité de négocier avec les opérateurs privés? En premier lieu, ce raisonnement ne peut pas être généralisé car il suppose que le pouvoir des collectivités locales soit l'acteur central de cette négociation contractuelle. Ce n'est pas si sûr: les grandes villes étant le plus souvent les capitales nationales, elles sont sous le contrôle direct de l'État. À 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. Dans le cas du Maroc, un indicateur macro-économique montrera le déséquilibre objectif entre les parties contractantes: le PIB du Maroc est à peu près égal aux chiffres d'affaires de la Lyonnaise des eaux (environ 35 milliards de USD). Aucune des deux parties n'est évidemment responsable d'une telle situation. Même si la gestion publique reste largement majoritaire à l'échelle du

monde⁶⁵, le déséquilibre mis en évidence par cette égalité comptable oblige à être attentif à la problématique de la régulation. À cet égard une mise en perspective des différentes initiatives destinées au rééquilibrage des contrats serait instructive. On constaterait que pour une même firme, les dispositifs de régulation sont loin d'être mondialisés : ainsi le dispositif de régulation casablancais n'est pas comparable à celui – très avancé – de Buenos Aires.

On perçoit nettement que l'urgence de l'offre d'AEP au Vietnam 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 90, avec un tassement en 1997, et depuis 2000, selon un rythme considérable). Les enquêtes font ressortir que les populations urbaines seraient prêtes à payer davantage pour obtenir un service plus efficace. Au Vietnam, 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. L'état déficitaire du budget national vietnamien et une inflation maîtrisée limitent fortement la capacité de subventionnement de l'État. 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. C'est dans cette problématique qu'évolue l'AEP au Vietnam. Sur ce point, le Vietnam n'est pas très éloigné des débats engagés au Maroc, dans les années 90 autour de la subsidiarité, de la privatisation, d'une gouvernance moins directement dépendante du pouvoir. Le recours aux PPP, retenu progressivement au Maroc semble être aussi la voie dans laquelle va s'engager le Vietnam, mais en indiquant aussitôt que, dans le domaine stratégique de l'AEP, le Vietnam cherche à forger sa propre doctrine : en aucun cas le Vietnam ne paraît soumis aux mots d'ordre internationaux. Il élabore ses propres solutions sur la base des « essais et erreurs ». La formule des Build Operate Transfer (BOT – jamais utilisée au Maroc) a eu son heure de gloire dans le sillage du mythe de la transition qui laissait croire au cours de la décennie 90 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 (IDE).

Mais la crise asiatique de 1997, le diktat des actionnaires, très sensibles à la notation du risque-pays, la révision déchirante que les firmes multinationales ont opérée vis-à-vis des pays émergents, et le basculement de « BOT commercialement garantis par l'État » à des « BOT non commercialement garantis »⁶⁶ 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 PPP, mais sur un mode original, puisqu'il ne s'agit pas de s'en remettre intégralement aux opérateurs internationaux mais de mettre en concurrence les entités publiques nationales invitées à domestiquer les règles du marché et à s'approprier les technologies étrangères par des coopérations internationales limitées et concurrentielles.

Il y aura bien du PPP en Asie du sud-est mais sur un mode bien différent de celui qu'ont eu l'habitude de pratiquer jusqu'ici les opérateurs, même à l'international. Il y a là un gisement de partenariat international sans doute plus fécond que l'attentisme généré par une improbable transition.

65. « Moins de 10 % de la population mondiale desservie en eau potable l'est par des opérateurs privés. » D. Conaré et alii, 2003, *Ibid*, p. 31.

66. (Jacquet et Charmoz, AFD, 2003, p. 12). 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.



Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCiD

GOUVERNER LES VILLES DU SUD

DÉFIS POUR LA RECHERCHE
ET POUR L'ACTION

ACTES DU COLLOQUE
INTERNATIONAL DU PRUD
(UNESCO 5-7 MAI 2004)



**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE
ET DU DÉVELOPPEMENT**

GOUVERNER LES VILLES DU SUD

DÉFIS POUR LA RECHERCHE ET POUR L'ACTION

ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL DU PRUD

**Programme de recherche urbaine pour le développement
placé sous le haut patronage du ministre des Affaires étrangères
(Paris, Unesco, 5-7 mai 2004)**

Coordination :

Charles Goldblum, président du Comité scientifique du PRUD

Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD

Isabel Diaz, chargée de mission à l'Isted

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Ce RAPPORT est un document interne établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.*

*Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

*La diffusion de ce rapport a un caractère limité
et son usage est strictement limité au cadre officiel.*

**Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.**

Photo de couverture : Ravane MBAYE – Scène de rue commerçante à Saint-Louis, vieille ville du Sénégal

Impression : ADLIS Lille

© Ministère des Affaires étrangères, 2004.

ISBN : 2-11-095075-7