

1

Gouvernance perfectible et efficience territoriale

*L'adaptabilité de l'offre de services en eau potable,
assainissement et électricité à Casablanca¹*

Gabriel MIGUEZ
Claude de MIRAS

Le contrat et sa double obligation de résultat

Le contrat de gestion déléguée de Casablanca apparaît lors de sa signature de gré à gré en 1997 comme un modèle précurseur de gestion des services essentiels. Premier du genre au Maroc, il a été motivé par l'apport nécessaire de ressources d'investissement et de compétences pour faire face aux enjeux d'une métropole en pleine mutation. Ce contrat inaugure alors une nouvelle dynamique de gestion des services urbains, reprise par la suite dans d'autres villes du Royaume. Son mode de gestion

1. Ce texte constitue l'aboutissement d'une réflexion initiée au sein de la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC) dans le cadre du projet d'entreprise « Ville de demain ». Cette initiative s'est donnée pour objectif de lancer des passerelles entre les différents acteurs des métiers de l'eau et les experts scientifiques de l'aménagement urbain. Il s'est agi aussi de sensibiliser toutes les parties prenantes à la perspective d'une indispensable gestion optimisée des services essentiels sur le territoire, par la promotion de pratiques collectives efficaces et d'un dialogue multi-acteurs renforcé.

en délégation de service public, de type « concession » a constitué un modèle novateur en Afrique.

Adopté pour une durée de 30 ans par le délégataire et l'Autorité Délégante – les villes de Casablanca, Mohammedia, Ain Harrouda dans un premier temps, rejointes par douze communes – ce contrat définit la mission de gestion de la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC) sur le territoire de la région du Grand Casablanca, et ce, pour les trois métiers de l'eau potable, de l'assainissement des eaux pluviales et usées ainsi que de l'électricité².

Le contrat, clé de voûte du modèle de gestion, définit les droits et devoirs de chacune des parties - autorité délégante et délégataire - encadrée par un cahier des charges exigeant, dont l'application est régulée par des instances de suivi et de contrôle. L'autorité délégante reste responsable du service devant les cinq millions d'habitants du Grand Casablanca puisque soumis régulièrement à l'épreuve du suffrage démocratique dans les élections locales. Le délégataire, lui, réalise une mission de service public pour le compte des autorités. Cette mission consiste à fournir une offre de services destinée à répondre à la demande urbaine générée par près d'un million de foyers « clients ».

Le délégataire répond à la demande en eau potable et en électricité par l'achat et la distribution de fluides tout en garantissant des objectifs de continuité et de qualité de service, mesurés à travers un ensemble de critères spécifiques. Il doit également assurer l'assainissement des eaux pluviales et usées en respectant des critères de traitement et de résilience aux précipitations.

Pour ce faire, LYDEC exploite les réseaux en assurant leur fonctionnement et leur maintenance. Mais le délégataire est aussi responsable de la planification et de la réalisation des infrastructures sur le territoire desservi – renforcement et renouvellement des réseaux - ainsi que dans les nouveaux territoires en cas d'élargissement du périmètre de gestion déléguée, on parle alors d'extension des réseaux. Les modalités d'exploitation et de développement des infrastructures sont planifiées à travers l'élaboration des documents techniques que sont les Schémas Directeurs, réalisés pour chaque métier.

Le financement de ces services essentiels repose sur un mécanisme de tarification et de para-tarification³ alimentant deux fonds distincts que sont

2. L'éclairage public ne sera intégré dans le contrat qu'en 2009.

3. Participations et quoteparts prélevées par l'opérateur auprès des nouveaux grands clients (promoteurs) en vertu des règles de financement définies contractuellement avec l'autorité délégante et validées par les autorités de tutelle.

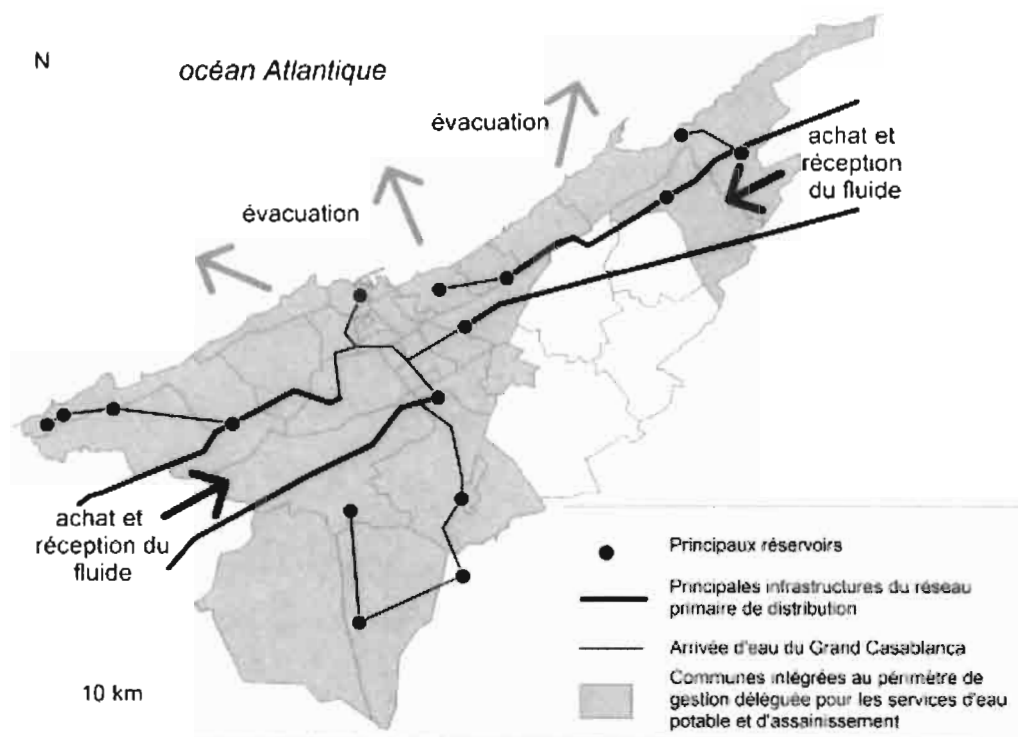


Fig. 1. – Principes de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement du Grand Casablanca

le fonds interne du délégataire – fonds dit « délégataire » – ainsi qu'un fonds géré par LYDEC pour le compte de la ville – fonds dit « de travaux ». Ces deux sources de financement devaient en théorie être abondées par le recouvrement des coûts d'exploitation et d'investissement.

La vente de fluides est encadrée par un système tarifaire qui fixe le prix d'achat et de vente du délégataire. Les recettes tirées de la tarification alimentent le fonds délégataire dont l'objectif est de financer l'exploitation des réseaux ainsi que leur renouvellement. Le fonds de travaux, dédié à l'extension des réseaux, est alimenté par un système de « participation » des promoteurs et des aménageurs concernés. Les opérations d'extension font néanmoins, dans la plupart des cas, l'objet de montages financiers mixtes alliant fonds de travaux et fonds délégataire, ce dernier devenant une source de financement de plus en plus significative. Ainsi, depuis 1997, près de 70% des 15 milliards de dirhams⁴ investis pour accompagner le développement du Grand Casablanca ont été financés directement par la composante « exploitation » de l'offre de services du délégataire.

4. Environ 1,3 milliard d'Euros.

Dans ce modèle, le délégataire cumule donc les missions d'exploitant et d'investisseur. A cet égard, il est soumis à une obligation de résultats, sa responsabilité étant engagée par les objectifs contractuels chiffrés selon les échéances stipulées et les ressources allouées.

Les missions réalisées par LYDEC sont en effet encadrées par un double engagement : volume d'investissements et objectifs d'exploitation.

Une première obligation de résultats se pose en termes de volume : d'investissement à réaliser. Cette clause contractuelle d'investissements correspond au déploiement et au maintien en état des infrastructures sur le territoire d'intervention ; elle est définie par un taux de renouvellement et de projets urbains équipés. LYDEC est tenue ainsi de répondre à l'impératif d'accompagnement du développement urbain et donc d'extension du réseau sur le territoire.

La seconde obligation de résultat est mesurée en termes de performance d'exploitation, à travers le respect de ses engagements contractuels de qualité et de continuité de service.

Ainsi, ce double engagement permet de mesurer la performance du délégataire de manière quantitative en termes de volumes investis, mais évalue aussi de manière qualitative l'efficacité de ses investissements à travers les résultats effectifs du service et de sa couverture. La responsabilité du délégataire peut être engagée et des pénalités financières exigées sur simple constatation d'un résultat non conforme.

Cette double obligation de résultat s'avère ainsi fortement tributaire du contexte territorial et institutionnel dans lequel elle est encadrée. Elle ne s'inscrit pas dans un processus autonome de production de type industriel dans lequel la combinaison productive des inputs aboutit aux outputs attendus.

En revanche, le « détour de production » de l'offre de services en eau potable et en assainissement est spécifique en ce qu'il est soumis aux conditions opérationnelles dont la partie externe échappe à l'entreprise opératrice. Les modalités spécifiques de cette offre de services, à la fois interne à l'opérateur et enchâssée dans le contexte territorial et institutionnel, affecteront la réalisation de l'objectif quantitatif (la possibilité de réaliser et de financer l'investissement) ainsi que l'objectif qualitatif (les résultats en termes de qualité de service de ces nouveaux investissements). La dualité de ce mode de production conduit à considérer que le coût économique complet de long terme de cette offre de services spécifique devra prendre en compte les coûts de transaction considérables qu'impose cet encastrement.

*Analyse démo-spatiale du développement urbain et impact
sur le modèle de gestion et de financement des services*

Casablanca, un développement récent et fulgurant,
une augmentation considérable des besoins en infrastructure

Les dispositifs d'ingénierie technique et financière en place vont progressivement être confrontés aux contraintes du contexte socio-territorial qui vont influencer sur les activités du délégataire, sur sa capacité à mobiliser les financements et à opérer techniquement sur le territoire. L'urbanisation rapide de la région du Grand Casablanca et ses conséquences politiques et sociales constituent en effet un contexte contraignant pour l'opérateur. Alors que les besoins en service croissent fortement sur le territoire, les ressources financières disponibles restent limitées et, dans le même temps, les contraintes structurelles techniques et économiques, vont en se multipliant sur le terrain.

Casablanca s'est hissée en moins d'un siècle au rang de capitale économique du Maroc et de métropole de premier plan. Elle est sous l'emprise des mêmes dynamiques que celles des autres métropoles en développement : une croissance démographique et économique récente et puissante, en fonction de rythmes d'étalement périphérique considérables des zones ouvertes ou soumises à l'urbanisation.

La croissance urbaine de Casablanca ne débute réellement qu'en 1912, lorsque les premières constructions importantes apparaissent au-delà de l'enceinte de l'ancienne médina et définissent la nouvelle ville circonscrite par les grands boulevards circulaires. Dans les années 1980, les plus fortes sécheresses de l'histoire du Royaume poussent des milliers de familles vers la capitale économique, marquant ainsi un tournant majeur. La ville se retrouve soudainement submergée par de nouveaux arrivants, sans disposer d'infrastructures conséquentes. Alors que la croissance démographique naturelle de Casablanca continue à s'accélérer, la stagnation économique des années 1980, liée aux plans d'ajustement structurel, rend les investissements incertains et les grands projets d'infrastructures vite dépassés. Alors que Casablanca maîtrisait son développement, son équilibre urbain se voit dès lors fragilisé.

Ce phénomène de métropolisation rapide a induit une augmentation encore plus active des besoins de base en logement, en eau, en mobilité et en énergie. Cette urbanisation rapide s'explique par la hausse moyenne du niveau de vie urbain et par l'accès progressif des quartiers périphériques à ces services. Les grands projets d'équipement se réalisent dans une

optique de rattrapage destiné à combler les retards accumulés plutôt que d'anticiper la dynamique du développement urbain et de son étalement.

Casablanca est entrée dans le nouveau millénaire avec l'ambition de se doter d'une approche renouvelée de la gestion urbaine. Le défi est de taille : si le taux d'accroissement moyen de la population se situe autour de 1%, les périphéries sont en croissance extrêmement rapide. De plus, Casablanca n'échappe pas à l'étalement urbain, induit par la diminution de la taille des ménages urbains et, plus encore, à la hausse de la rente foncière des centres urbains. Aujourd'hui, plus de la moitié de la population vit dans les quartiers périphériques du sud-est casablancais. La superficie de Casablanca n'a ainsi pas cessé de s'étendre jusqu'à former une aire urbanisée qui croît d'environ 300 hectares par an.

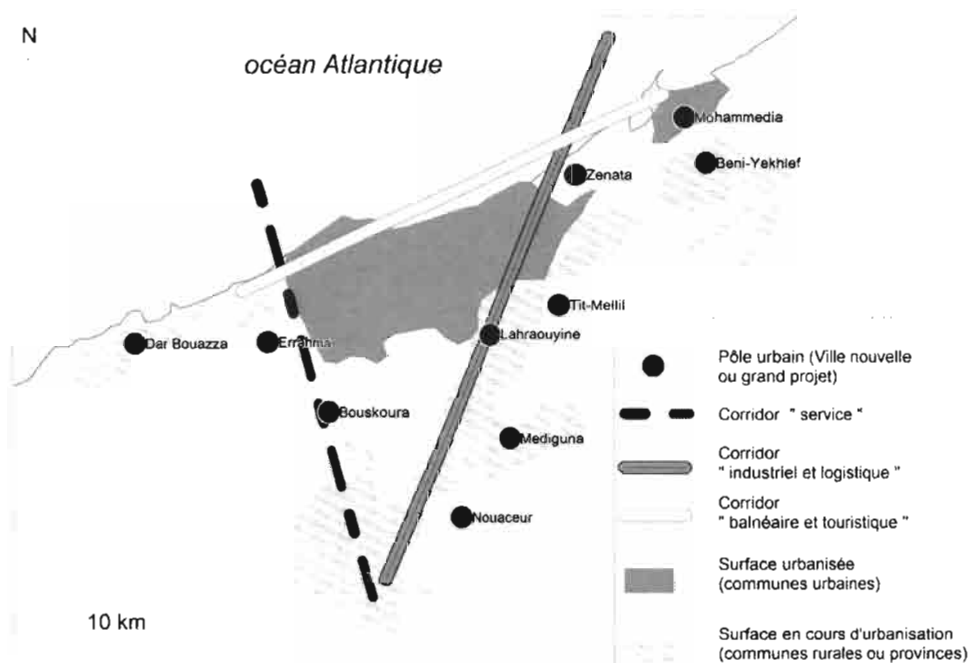


Fig. 2. – Stratégie de développement périphérique et polycentrique de Casablanca d'après le SDAU 2008

Après plusieurs années de maturation, l'Agence Urbaine de Casablanca (AUC) publie en 2008 le nouveau schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU). Ce document-cadre, premier du genre depuis le plan Pinseau de 1984, a pour ambition de répondre aux enjeux de Casablanca désormais "ville globale" en fixant deux objectifs principaux : le premier vise à améliorer l'offre industrielle, tertiaire et touristique afin d'attirer entreprises et investissements dans un contexte de compétition entre pôles urbains méditerranéens. Le deuxième objectif suggère une mise à niveau en termes d'infrastructure pour répondre à cette augmentation toujours plus forte des besoins en services essentiels.

La déconcentration des activités économiques et de l'habitat vers des zones semi-rurales vierges de toute infrastructure en réseaux, implique un effort d'équipement sans précédent des zones périphériques. En effet, en 2030, avec une hausse de la population de 40%, le Grand Casablanca comptera 5,1 millions d'habitants, ce qui nécessitera la construction de près de 35 000 unités logements par an. L'étude de la demande projetée d'ici une quinzaine d'années prévoit par conséquent une augmentation de 50% des besoins en eau potable sur l'ensemble du périmètre de gestion déléguée et une augmentation équivalente des rejets en eaux usées.

Au regard de cette nouvelle stratégie conduite par l'Agence Urbaine, l'opérateur de service a dû réévaluer les efforts de capacité pour répondre aux contraintes du développement urbain. En moins de deux ans, LYDEC a proposé des schémas directeurs élaborés pour chacun des métiers pour lesquels elle a reçu délégation. La ligne directrice de chacun de ces documents techniques de référence a été de définir, à l'horizon 2030, les infrastructures nécessaires à une alimentation continue et au bon fonctionnement des réseaux, dans un souci de satisfaire les demandes futures et d'optimisation des coûts d'exploitation.

Le schéma directeur d'alimentation en eau potable préconise ainsi de sécuriser et de renforcer le réseau existant, susceptible de défaillances dans certaines zones déjà urbanisées. Il vise aussi à étendre le réseau dans les nouvelles zones urbaines en l'adaptant aux orientations du développement urbain. Les chiffres sont éloquentes : 2000 kms linéaires de réseau devront être ajoutés aux 4800 kms déjà existants. Les capacités de stockage devront passer de 600.000 m³ à plus d'un million de m³, nécessitant 29 réservoirs supplémentaires. En outre, 18 ha seront acquis pour recevoir les ouvrages nécessaires.

Pour l'assainissement des eaux usées, le schéma directeur a fixé comme objectif principal la lutte contre la pollution des côtes et des milieux récepteurs, par la suppression des rejets directs sur près de 50 kms de

trait côtier. Pour cela, il préconise la mise en place d'un grand système dit « antipollution » constitué de deux intercepteurs de 25 kms. Les eaux usées collectées seront alors prétraitées puis refoulées à deux kms des côtes via un émissaire marin. En outre, dans les zones d'extension, l'augmentation nécessaire des capacités de collecte et d'épuration nécessitera des infrastructures supplémentaires : 1077 kms de réseau additionnel, 47 postes de pompage, et surtout la réalisation de quatre stations d'épuration pour une capacité totale de 590 000 équivalent-habitant⁵.

Mais l'assainissement des eaux pluviales apparaît comme le principal défi : dans les zones d'extension urbaine, l'augmentation nécessaire des capacités d'évacuation imposera des infrastructures supplémentaires en limitant les apports de flux vers le réseau existant par la réalisation de bassins de rétention sectoriels. Pour ce réseau déjà en place, couvrant un territoire de 18.000 ha, cela implique un renforcement des collecteurs installés par la réalisation de grandes galeries afin de supprimer les 23 zones identifiées comme sensibles au risque de débordement.

Les orientations urbanistiques dessinées par le SDAU semblent donc amplifier de manière structurelle ces besoins en investissement déjà considérables : avec l'ouverture à l'urbanisation de 22 000 ha, la dynamique spatiale projetée par l'Agence Urbaine de Casablanca dessine un territoire peu dense et étalé, dans lequel les besoins projetés se trouvent principalement localisés dans des zones topographiquement élevées, éloignées des réseaux existants et des exutoires naturels. En effet, les populations des provinces périphériques de Mediouna, Mohammedia et Nouaceur seront multipliées par trois à l'horizon 2030. Alors que la commune-centre de Casablanca connaît un phénomène de dé-densification, 50% des besoins projetés seront alors localisés à des cotes topographiques comprises entre 110 et 240 mètres. Outre un linéaire de conduite plus important, l'alimentation en eau potable de cet ensemble urbain nécessitera donc des équipements et génèrera des coûts croissants de distribution pour relier les arrivées d'eau par réseau primaire et distribution jusqu'aux compteurs individuels. Par ailleurs, l'imperméabilisation croissante du territoire induite par le doublement de la surface urbanisée, augmentera les volumes d'eaux pluviales devant être acheminés vers les seuls exutoires naturels que sont les oueds et l'océan.

5. L'équivalent-habitant est une unité de mesure définie en France par l'article R2224-6 du Code général des collectivités territoriales comme la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. Elle permet de déterminer facilement le dimensionnement des stations d'épuration en fonction de la charge polluante.

Si les objectifs imposés à l'opérateur sont constamment actualisés à travers la production et l'actualisation des documents techniques-cadres que sont les schémas directeurs, validés conjointement par les deux parties contractantes, la programmation financière n'a pas suivi compte tenu des masses d'investissements en jeu. Ce décalage a pénalisé non seulement les capacités de financement du dispositif contractuel, mais aussi les conditions opérationnelles sur le territoire d'intervention pour atteindre les objectifs sectoriels fixés par l'autorité déléguée.

L'enjeu de financement : Des besoins en investissement supérieurs aux capacités de financement

Outre une planification technique, les schémas directeurs offrent une visibilité financière en ce qu'ils déterminent aussi les montants d'investissement que nécessitera la mise à niveau. Ils permettent ainsi de mettre au jour le véritable coût du SDAU jusque-là non évalué. Ainsi les besoins déterminés par les projections théoriques de 2011, date de la mise en œuvre de ces schémas directeurs, se sont avérés bien supérieurs aux ressources globales fixées contractuellement en matière d'investissement : les besoins de financements sont jusqu'à quatre fois supérieurs pour l'eau potable, cinq fois supérieurs pour l'assainissement et d'environ dix pour cent supérieurs pour l'électricité.

Cet écart peut bien sûr s'expliquer par l'intensité et la rapidité des changements qui ont poussé à la hausse les besoins en équipements, mais aussi par la nécessité de rattraper les retards en infrastructures. En effet, l'importance des besoins projetés, ainsi que le maintien en état des réseaux vieillissant dans un territoire peu dense et étalé, constituent une première explication de cet écart entre besoins et ressources. Mais c'est aussi l'absence de rééquilibrage entre le financement disponible et le territoire à couvrir qui explique l'origine de cet écart. En effet, le modèle de financement souffre d'un décalage patent entre les projections définies dans le contrat révisé de 2007 qui tablait sur une extension de 4 400 ha, et la demande effective à laquelle l'opérateur doit faire face. Le modèle économique est-il en capacité de faire face à la fois aux 22 000 ha ouverts à l'urbanisation par le SDAU en 2009, et aux lotissements ouverts par dérogation hors des zones d'aménagement délimitées par ce document d'urbanisme ? Au total, l'écart entre les prévisions d'investissement et les besoins réels de financement est dans un rapport de un à près de cinq, si l'on considère les surfaces urbanisées. Et cet écart ne semble pas cesser de croître. En effet, alors que les programmes actuels d'investissement

de la gestion déléguée ont été établis sur l'hypothèse d'un rythme de croissance du Grand Casablanca de 200 ha/an, la dynamique constatée semble plutôt se rapprocher de 300 ha/an. Dans cette hypothèse, le rythme d'urbanisation devrait tripler pour s'élever à 1 000 ha par an dans les vingt prochaines années.

Dans ce contexte de besoins croissants d'investissement, les deux sources contractuelles de financement que sont le fonds de travaux et le fonds délégataire, continuent de rester insuffisantes. En ce qui concerne l'alimentation du fonds délégataire de l'opérateur, les prix de ventes de fluide sont plafonnés car socialement sensibles. Le prix de vente de l'eau potable à Casablanca est parmi les plus élevés au Maroc et les tarifs dits « sociaux » des deux premières tranches de tarification restent inférieurs au prix d'achat de l'eau à l'ONEE⁶. Ce plafonnement des recettes limite considérablement la trésorerie du délégataire.

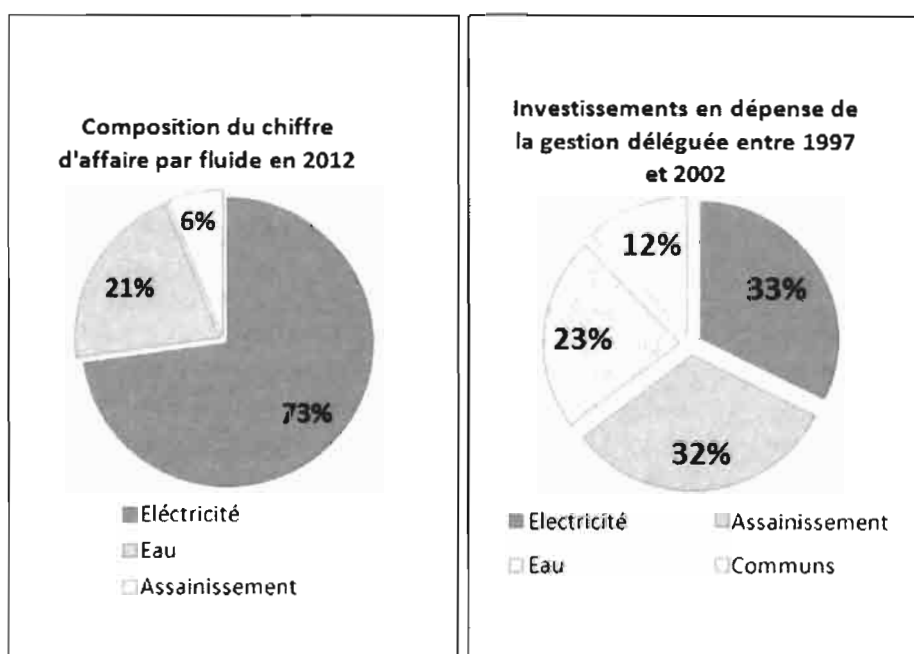
L'actif du fonds de travaux tient aux contributions des « grands clients » privés (promoteurs et lotisseurs) au financement des infrastructures mais elles apparaissent insuffisantes pour couvrir cet écart. La mobilisation de ces financements externes reste pénalisée par un système de taxation foncière défaillant dans la fiscalité directe locale : la plus-value générée par la hausse de la rente foncière liée entre autres à l'extension des réseaux, échappe largement à l'État et aux collectivités locales. De plus, il n'existe pas aujourd'hui de mécanismes d'intermédiation financière à la hauteur des enjeux. A cet égard, le fait que le fonds de travaux ne soit pas doté d'une personnalité morale rend impossible toute possibilité d'emprunt sur le marché obligataire ou bancaire.

Enfin, le décalage progressif du périmètre de la gestion déléguée en eau et assainissement avec celui de l'électricité vient déséquilibrer encore davantage ce rapport entre besoins de financements et ressources. Comme dans la plupart des grandes villes du Maroc, le financement des besoins en nouvelles infrastructures est assuré en particulier grâce à un mécanisme de péréquation entre les besoins d'investissement en eau et assainissement et le cash flow dégagé de l'électricité. Les résultats nets d'exploitation de l'électricité contribuent au financement des investissements dans l'eau et l'assainissement. Or, si pour l'eau et l'assainissement, les communes périphériques entrent peu à peu dans le périmètre d'intervention de LYDEC sous l'effet de l'étalement urbain et de l'obligation contractuelle

6. En vertu du projet de loi no 40-09, l'Office national d'électricité (ONE) et l'Office national d'eau potable (ONEP) ont fusionné le 21/09/2011. Les deux offices sont désormais placés sous la bannière d'une nouvelle entité publique dénommée « Office national de l'eau et de l'électricité » (ONEE).

de services, elles relèvent toujours de l'ONEE, comme anciennes communes rurales, pour la distribution et la facturation de l'électricité. LYDEC doit donc assurer sur ces territoires la charge des investissements en eau potable et assainissement, sans disposer des excédents de recettes dégagés du secteur de l'électricité.

Le modèle économique initial qui reposait sur une péréquation dans laquelle l'électricité – 70% des recettes de LYDEC – payait l'eau – 70% des dépenses – n'est donc plus applicable pour les zones nouvellement ouvertes à l'urbanisation.



*Fig. 3. – Le principe de la péréquation
« l'électricité contribue à payer l'eau »*

Un enjeu majeur :

la concordance entre territoire et gouvernance

Ces déséquilibres liés aux évolutions urbaines questionnent le modèle de financement des services. Ils interrogent également son cadre de gestion et donc les capacités de l'opérateur à intervenir techniquement sur le territoire délimité contractuellement pour atteindre les objectifs sectoriels.

Depuis la publication de la charte communale de 2002, la gouvernance territoriale de Casablanca s'inscrit dans un double processus de décentralisation et de déconcentration.

D'une part, les prérogatives des organes locaux de gouvernance sont institutionnalisées selon le principe d'unicité de la ville. Le processus de décentralisation par lequel l'État transfère aux communes certaines compétences et ressources correspondantes, illustre ainsi une vision cohérente sur le plan politique, administratif et territorial, et une volonté d'aller vers une démocratie locale.

D'autre part, les autorités nationales sont engagées dans un processus de déconcentration, par délégation de moyens et de pouvoirs aux agents d'autorité déconcentrés et aux services extérieurs de l'État. Ce dispositif institutionnel d'une action publique locale à deux étages supposerait une parfaite articulation des rôles, des compétences et des moyens, ce qui ne se vérifie pas systématiquement compte tenu de la fonction tutélaire du pouvoir central.

Dans la gestion courante de ces services, les communes ont un rôle central pour les procédures d'accès aux services urbains, plus particulièrement dans les communes périphériques où l'extension des réseaux suit l'urbanisation. Théoriquement, la mise en place de réseaux devrait se réaliser de façon concertée, en anticipant la création des lotissements projetés. Les missions qui incombent au délégataire devraient être réalisées par conséquent en étroite collaboration avec les communes puisqu'elles disposent en principe des prérogatives de régulation et des outils juridiques et normatifs nécessaires à la mise en place de ces infrastructures. Or, en réalité, dans ces zones ouvertes à l'urbanisation par dérogation aux documents d'urbanisme, les infrastructures sont inexistantes et les plans d'aménagement ne font qu'entériner la poussée de l'urbanisation,

Malgré la réorganisation territoriale du pays visant à développer une administration unifiée des villes, l'aire de planification urbaine de Casablanca ne correspond pas nécessairement au périmètre administratif des nouvelles communes. En effet, l'aire métropolitaine induite par le SDAU s'étend au-delà des limites administratives de la ville, et les enjeux de développement sont concentrés dans les zones périphériques, précisément exclues des nouvelles instances de gouvernance locale. Ainsi, près de quinze communes périphériques se retrouvent parties intégrantes du périmètre de gestion déléguée et parties prenantes du contrat alors qu'elles ne sont pas incluses dans les instances de gouvernance le régissant⁷, ce qui

7. C'est le cas du comité de suivi de gestion déléguée.

limite considérablement les possibilités d'anticipation et de coordination entre acteurs concernés. Souffrant d'un déficit de maîtrise d'ouvrage, manquant de ressources financières et humaines, ces territoires encore semi-ruraux ne semblent d'ailleurs pas toujours être en mesure d'assumer pleinement leurs missions d'accompagnement de l'urbanisation, de maîtrise foncière et d'équipement.

Ce déficit d'intégration et d'autonomisation découle d'un processus de déconcentration complexe au niveau national. Il pénalise la gestion optimisée et dynamique des services dans laquelle toutes les parties concernées sont censés s'engager. L'impact sur les conditions d'extension spatiale et diachronique de l'offre de services est considérable. L'insuffisante maîtrise de l'urbanisation ne permet pas à l'opérateur de disposer en particulier de la visibilité et de l'anticipation qui seraient nécessaire pour satisfaire les besoins en équipement dans des conditions optimales. Les activités de planification du délégataire sont de fait particulièrement sensibles à ce déficit de coordination dans le périmètre d'aménagement urbain.

La première conséquence est l'accélération du phénomène de mitage urbain. A l'intérieur des zones encore semi-rurales, les projets sont implantés non pas de façon progressive et homogène mais de façon dispersée, laissant de nombreuses discontinuités et des terrains non aménagés entre les projets immobiliers et des zones déjà urbanisées. A ce manque de visibilité dans l'espace, s'ajoute un déficit de planification dans le temps concernant la montée en charge non coordonnée des projets de lotissement. La mise au point de solutions techniques optimales nécessiterait une visibilité à deux ans de la réalisation progressive des projets. Or cette visibilité reste quasi-nulle, y compris parfois pour les promoteurs eux-mêmes, soumis à leurs propres contraintes d'activité. Ce manque de maîtrise spatiale et temporelle en amont du processus d'aménagement peut générer des blocages lorsqu'il s'agit de réunir les pré-requis nécessaires à l'implantation des infrastructures des services. Il s'agit notamment de la mise en place de mécanismes de préfinancement para-tarifaires ainsi que la mobilisation et l'exploitation de la ressource foncière nécessaire aux infrastructures.

Le manque de coordination des zones ouvertes à l'urbanisation ainsi que le mitage urbain qui en résulte, pèsent tout d'abord sur la mise en œuvre des mécanismes de financement reposant sur les participations mutualisées de différents promoteurs pour des infrastructures communes. En effet, ce type de montages financiers, appelés financement par « tiers », implique la participation de tous les promoteurs qui bénéficieront à terme de l'infrastructure. Sans cette perspective collective, il s'avère complexe

de connaître les bénéficiaires des infrastructures en question, leurs agendas et les niveaux de demandes futures de raccordement. En outre, certains de ces « grands clients » ne sont pas en capacité de préfinancer leur part d'investissement avant la commercialisation de leur produit immobilier.

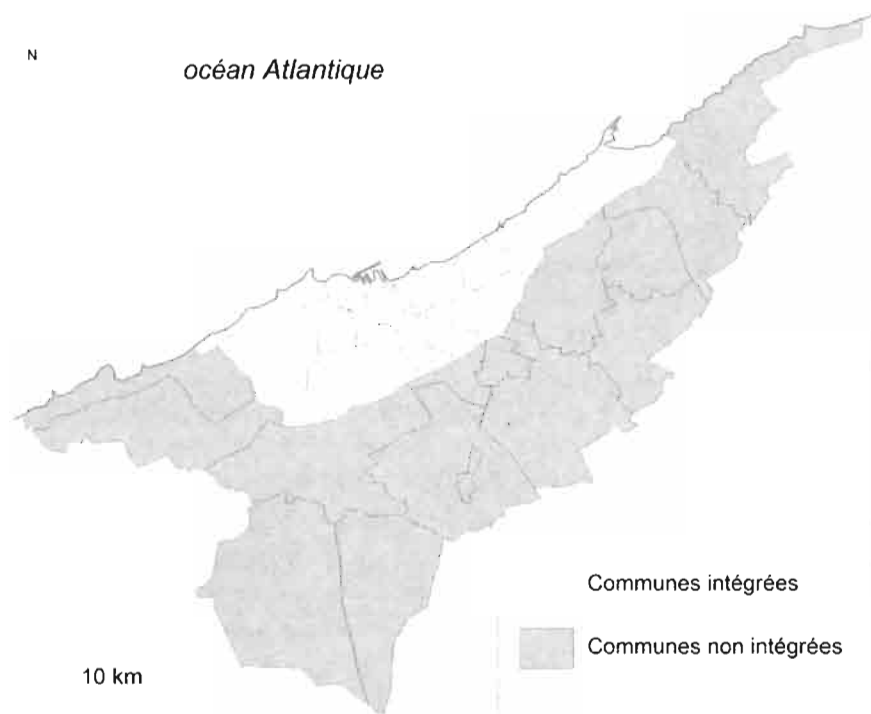


Fig. 4. – L'intégration des communes desservies dans les instances de gouvernance du contrat

Le second type de blocage est lié à la ressource foncière. L'extension des réseaux et des ouvrages correspondants détermine une empreinte foncière considérable. La localisation incertaine ou inconnue des futurs projets immobiliers rend problématique la procédure d'acquisition foncière. Deux cas sont à distinguer : soit le terrain n'est pas idoine car les voies d'aménagement n'ont pas été ouvertes, soit il n'est pas mobilisable car non préalablement acquis puisqu'il n'existe pas de réserves foncières *ad hoc*.

Dans le premier cas, la mise en place des réseaux d'assainissement et d'eau potable, partie intégrante du patrimoine public, nécessite en effet de réserver une zone d'emprise pour les travaux immédiats et futurs. Afin d'éviter la multiplication des servitudes de passage sur les terrains privés, plus difficiles d'accès, les réseaux d'eau et d'assainissement sont déployés prioritairement le long des voies publiques. Ils suivent ainsi le tracé des réseaux de voirie et leur mise en place dépend de l'existence préalable de ces voies. Or, dans les zones périphériques, le réseau de voirie n'est pas encore suffisamment développé. De plus, dans certaines zones, alors que des lotissements résidentiels ont été déjà livrés, ces voies n'ont pas été ouvertes par les autorités communales qui en ont pourtant la charge. Le défaut de ce maillage viaire oblitère donc tous travaux de raccordement.

Dans le second cas, l'emprise foncière nécessaire n'a été préalablement ni réservée ni acquise et l'absence de terrains dédiés aux équipements empêche le raccordement aux réseaux. Les mesures d'expropriation, parfois indispensables pour certaines infrastructures, sont une prérogative des communes. Elles peuvent en effet lancer une procédure d'expropriation en déclarant d'utilité publique un ouvrage ou une opération qui affectera nécessairement les propriétaires fonciers concernés.

Le cas le plus sensible apparaît lorsque le terrain visé se situe sur un domaine privé. Il doit alors préalablement être réservé lors de l'élaboration du Plan d'aménagement pour faire l'objet dans un délai de dix ans d'une procédure d'achat à l'amiable ou d'une procédure d'expulsion. Mais les demandes de réservation de l'opérateur ne sont parfois même pas intégrées dans ce Plan d'aménagement, dans le cas plutôt rare où le plan d'aménagement aurait été préalablement publié. La complexité des procédures administratives nécessaires à l'expropriation et à l'acquisition de terrain peut aussi retarder, voire entraver, le lancement des travaux de raccordement.

Dans ces conditions, garantir l'accès continu aux services dans ces « villes nouvelles » est devenu problématique dès 2009. D'une part, l'écart entre les ressources financières disponibles et le montant des investissements à réaliser, et d'autre part, l'apparition de blocages sur le terrain résultant d'une gouvernance imparfaite, font de la mission de service public délégué de l'opérateur un défi complexe par sa densité politique, sociale et environnementale.

Si l'autorité délégante a une conception étendue de la notion de délégation de service public, en partant des objectifs sectoriels, elle invitera l'opérateur à réunir toutes les capacités d'initiatives techniques et financières. Mais en contrepoint, les autorités locales peuvent aussi par voie

déroatoire, contourner les contraintes réglementaires et administratives, en rendant plus complexes pour l'opérateur l'accomplissement des schémas directeurs en eau et assainissement. En d'autres termes, le délégataire se doit d'augmenter ses performances afin de répondre à son engagement contractuel sans disposer nécessairement des moyens financiers dimensionnés, ni de la gouvernance optimale requise pour y parvenir.

L'ensemble de ces facteurs constitue une modalité de l'action publique qui consiste à externaliser la responsabilité d'une fabrication urbaine sous-optimale vers un acteur spécifique en vue de mener à bien le processus d'exécution quelles que soient les conditions de faisabilité.

On peut supposer l'impact financier considérable, mais non mesuré car non immédiatement visible, de ce mode de faire. L'acteur délégué doit alors supporter en interne, ou partager avec d'autres parties prenantes, ces coûts invisibles générés par des dispositifs alternatifs, externalisés ou de substitution, qu'il est amené à mettre en œuvre.

La nécessaire réactivité de l'offre de services destinée à compenser les déséquilibres identifiés

Bien qu'elles aient été définies comme les plus optimales d'un point de vue technique et financier, les impératifs contractuels de raccordement conduisent l'opérateur à reconsidérer en permanence les préconisations des schémas directeurs en fonction de l'urgence des besoins et des contraintes constatées sur le terrain.

Ces réajustements permanents sont destinés à proposer des alternatives viables – sur le plan technique et financier – et permettant de résoudre les blocages rencontrés.

Il s'agit de concevoir des compromis qui permettent la réalisation des équipements et infrastructures définies contractuellement, malgré des nouvelles contraintes techniques et budgétaires, qui sont moins des impondérables aléatoires impossibles à anticiper que déroatoires au cadre réglementaire de référence.

Ces compromis, proposés par les Directions techniques et financières de l'opérateur et validés par sa Direction générale une fois soumise à l'autorité délégante, prennent différentes formes. Elles peuvent être sérieées selon trois grands types de solutions alternatives :

- Les solutions dites « définitives » se substituant à celles initialement déterminées par les schémas directeurs et permettant le raccordement définitif du projet urbain.
- Les solutions dites « intermédiaires » se substituant à celles initialement déterminées par les schémas directeurs, permettant le raccordement temporaire du projet mais dont la mise en place s'inscrit dans le cadre d'une solution définitive.
- Les solutions de substitution dites « provisoires » permettent un raccordement temporaire qui nécessitera à terme de rechercher un nouvel ajustement pour répondre définitivement aux besoins futurs de la zone.

Le management de l'opérateur ?

Dans ces conditions, l'opérateur est contraint de déployer systématiquement une stratégie d'optimisation des choix techniques et financiers sur l'ensemble de ses opérations afin d'assumer la contrainte des ressources disponibles limitées, tout en faisant preuve de réactivité et de flexibilité pour s'adapter à une urbanisation évoluant de façon imprévisible, spontanée ou dérogatoire.

La réalité de la production physique et spatiale de l'agglomération du Grand Casablanca, la dynamique opportuniste du marché foncier et les intérêts immobiliers des promoteurs ne coïncident pas *ex post* avec les hypothèses démo-géographiques qui ont présidé à la conception des documents d'urbanisme. Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre technique et financière de certains projets n'ont pas pu être intégrées aux programmes contractuels.

La faisabilité en l'état du schéma directeur doit alors être révisée. Pour définir les modalités d'investissement les plus convenables, les aménagements prévus sont ajustés en fonction du principe de réalité. L'objectif consiste alors à concevoir au plus juste la réalisation des infrastructures, calquée sur le cadencement effectif de l'urbanisation, de ses mouvements et de la construction progressive des nouveaux lotissements.

Pour ce faire, l'opérateur a développé une vision unique du profil urbanistique et démographique de la métropole, reposant sur des outils de suivi en temps réel de l'urbanisation. Il s'en est suivi une réorganisation de son activité jusque dans ses procédures et son organigramme. Cette actualisation permanente des schémas directeurs lui permet de projeter les besoins en infrastructures en fonction de l'évolution effective du contexte territorial.

Cette phase d'ajustement se réalise à partir d'une étude de la montée en charge effective ou probable des lotissements, en prenant en compte les évolutions non prévues par les documents d'urbanisme. Ces projets sont ensuite localisés sur une base de données SIG, développée par l'opérateur ; elle suit la croissance des projets par un phasage des travaux et des plannings prévisionnels des occupations, communiqués par les aménageurs. Les études prioritaires sont identifiées à partir de l'outil SIG en superposant les projets infrastructures envisagés avec les probables localisations des lotissements prévus. Une étude sectorielle est alors effectuée afin de définir des alternatives permettant le raccordement des projets de façon optimale d'un point de vue technique, c'est à dire compatibles avec les critères de continuité et de qualité de service, et financier, autrement dit, permettant de raccorder tous les nouveaux projets bâtis pour une année donnée en fonction de l'enveloppe financière disponible pour cette même année.

La mise au point de ces dispositifs provisoires destinés à pallier l'impossible programmation financière et technique globale, impose une coopération renforcée des acteurs concernés. En effet, les solutions de substitution prennent la forme d'arrangements circonstanciels et temporaires, fondés sur des coopérations volontaristes, seules capables, dans ces circonstances de rendre possible la continuité de l'action publique. L'opérateur est alors tenu de favoriser et d'accompagner un dialogue structuré et une coopération renforcée entre les parties prenantes pour assurer la mise en œuvre du dispositif dérogatoire. La planification de solutions de substitutions peut impliquer, dans certains cas, un regroupement des promoteurs pour le financement d'un ouvrage commun. La constitution de ces groupements d'intérêt économique permet de mutualiser les investissements pour des infrastructures bénéficiant à plusieurs promoteurs. Ces derniers participent au financement de ces infrastructures en fonction du débit des fluides ou de la superficie habitable de leurs projets. L'opérateur doit alors jouer un rôle d'intermédiation en suggérant aux promoteurs concernés un regroupement pour des solutions mutualisées. Pour la collectivité, le coût de cette mutualisation est toujours inférieur à celui de la somme des solutions individualisées.

Des modes d'optimisation rendus possibles par l'architecture contractuelle du régime de concession

Face aux contraintes que représentent les facteurs bloquants et aux réponses au coup par coup que donne l'opérateur, ce dernier a pu s'appuyer sur certains dispositifs-clés institués par le contrat : d'une

part, le multiservice⁸, et d'autre part, le régime « concessif » du contrat qui met l'opérateur en responsabilité à la fois de l'investissement et de l'exploitation.

La synchronisation des activités d'investissement et d'exploitation permet en effet de garantir les meilleurs choix sur le long terme. Dans le but de mieux articuler les moyens disponibles et les solutions techniques optimales, l'opérateur de service s'est vu attribuer à la fois la gestion du fonds délégataire dédié à l'exploitation, et celle du fonds de travaux consacré aux investissements. LYDEC investit donc pour le compte de la ville dans un patrimoine public dont il assure aussi l'exploitation. Cette double focale lui donne une vision globale sur tous le processus opérationnel de court et long terme, et lui permet d'en dégager une stratégie intégrée.

En effet, seul le retour d'expérience lié à l'exploitation des réseaux, à leur maintenance, au renforcement et l'extension permet au délégataire d'acquérir une connaissance approfondie de leurs défaillances et donc des besoins en investissement qu'ils nécessitent pour satisfaire les critères de continuité et de qualité de service. Grâce à ces données, le délégataire est en capacité de mieux cibler ses choix d'investissement en fonction de leur criticité⁹, c'est à dire du risque qu'impliquerait la non réalisation de l'infrastructure en question. Ces choix d'investissement assurent en retour une exploitation sur le long terme. La maîtrise conjointe et synchronisée par un acteur unique des activités d'investissement et d'exploitation est donc une garantie certaine pour établir des choix d'investissement ciblés. Il est clair que pour tenir, sur un territoire donné, des objectifs de volume et de qualité de services sous contraintes financières fortes, l'opérateur doit concevoir une stratégie d'efficience destinée à maîtriser au mieux les conséquences économiques et financières générées par un contexte d'intervention instable et imprévisible. Et c'est bien le caractère intégré de l'exploitation et de l'investissement qui le rend possible.

L'existence d'un acteur unique disposant d'une vision globale sur tout le territoire et intégrée sur tous les métiers, constitue par ailleurs un réel appui pour toutes les parties impliquées dans le processus de fabrication urbaine. En effet, cette position stratégique dans le processus d'aménagement lui confère les moyens de coordonner des interventions effectuées sur les réseaux existants et futurs.

La souplesse et la réactivité des dispositifs contractuels en concession ont donc permis à LYDEC de s'appuyer sur son expertise « métier » pour

8. Eau potable, assainissement, électricité, éclairage public.

9. Définie selon des standards techniques internationaux d'obsolescence.

rééquilibrer autant que faire se pouvait, un modèle économique territorial soumis de façon croissante aux distorsions provoquées par des évolutions spatiales et démographiques peu régulées en termes urbanistiques¹⁰. Pour assurer sa mission de service public délégué, l'opérateur a pu ainsi générer des gains de productivité non pas par réduction des coûts directs d'exploitation mais sur le volet de transaction et de négociation induits pas cette dynamique territoriale périphérique. Ainsi, tous les projets immobiliers ont pu être raccordés aux réseaux et les critères de continuité et de qualité de service ont pu être garantis sur l'ensemble du territoire d'intervention. Une planification opérationnelle renforcée a permis de mieux cibler géographiquement les investissements, de mieux séquencer les solutions techniques dans le temps, et de définir les montages financiers les plus adaptés aux contraintes de financement.

Dans ces conditions, depuis 2009, les 300 ha de projets immobiliers réceptionnés en moyenne chaque année, ont pu être raccordés, alors que les financements disponibles n'auraient permis de ne connecter que l'équivalent de 200 ha sans cette stratégie d'optimisation. Des solutions techniques et financières ont pu être élaborées pour des projets urbains de grandes ampleurs telles que les villes nouvelles de Lahraouiyine et celle de Bouskoura, qui n'étaient pas inscrites dans les documents contractuels.

LYDEC a par ailleurs collaboré à de grands projets de relogement, tel que le projet pilote d'inclusion sociale de Lamkensa Nord, situé dans la commune de Lahraouiyine. Afin de toucher les populations relogées dans le cadre du Programme « Initiative Nationale pour le Développement Humain » (INDH), le délégataire a mis en place en 2005 une structure dédiée à l'accompagnement des habitants dans ces opérations : la Direction INMAE. Cette unité gère le recensement et le raccordement des foyers éligibles et mène un travail de sensibilisation. L'entreprise a contribué au montage financier du Projet en prenant en charge les coûts de gestion. Les fonds nécessaires ont été mobilisés principalement à travers le fonds de travaux.

De même, lorsqu'en octobre 2013 le Roi souligne les retards d'infrastructure que connaît la capitale économique du Royaume, un plan d'action d'urgence est notifié au délégataire. Celui-ci est mobilisé pour achever, dans un délai d'un an, 125 projets les plus essentiels pour la population. L'injonction royale a nécessité une mobilisation sans précédent de l'ensemble des Directions de l'opérateur, ainsi qu'un effort financier supplémentaire de 560 millions de Dirhams sur fonds propre.

10. En revanche, le foncier urbain et plus encore périurbain est l'enjeu d'une subtile régulation politique.

Il apparaît ainsi une double contrainte contractuelle assumée par l'opérateur.

La première contrainte, *de jure*, est celle du contrat de gestion déléguée renouvelé en 2009. La seconde contrainte, *de facto*, est celle imposée par le *contrat social territorial* qui surplombe le premier contrat juridique en imposant les conditions effectives d'expansion urbaine, les modalités sociopolitiques d'urbanisation, les relations interinstitutionnelles territoriales et jusqu'au partage implicite de la rente foncière.

La première contrainte a été assumée puisque depuis le lancement du contrat de gestion déléguée, en 1997, une amélioration continue et significative du service a pu être constatée sur l'ensemble du périmètre. Le rendement physique du réseau d'eau est passé de 64% en 1997 à 76% en 2013, soit une économie d'eau potable d'environ 3,4 millions de m³ par rapport à 2012. De même, le nombre d'interruptions du service d'électricité a diminué de 7% entre 2012 et 2013.

La seconde contrainte, moins visible mais pourtant très prégnante, a imposé la nécessité de générer des gains de productivité par des performances technico-financières accrues. Cette stratégie d'optimisation est devenue implicitement partie intégrante des contraintes externes qui s'imposent à l'opérateur. Ce dernier a même tendance à présenter cette contribution à la construction d'une gouvernance territoriale comme la réelle valeur ajoutée de sa présence sur le territoire, puisqu'il supporte effectivement les coûts de transaction engendrés par l'ensemble des mécanismes d'échanges d'information, de concertation, de négociation et de prise de décision. De même, il doit assumer la responsabilité d'un éventuel échec de cette chaîne opérationnelle comprenant la décision, la consultation, la délivrance d'avis et d'autorisation, l'attribution voire le refus. Or, cette chaîne s'est allongée sous l'effet de la multiplication et de l'empilement des acteurs impliqués dans la fabrique urbaine.

Des résultats probants mais à quel coût ?

Augmentation des délais et surcoûts de production

Si des réponses circonstanciées à des problèmes rencontrés sur le terrain ont pu jusque-là être apportées, l'urgence permanente et les contraintes du contexte casablancais rendent ce processus de synchronisation et de médiation long, complexe et donc coûteux. En effet, les solutions qui en résultent ne sont souvent que des dispositifs isolés et provisoires, parfois

très éloignés de l'optimum technico-économique défini par les schémas directeurs et nécessitant à terme la mise en place de solutions renouvelées de raccordement. Par ailleurs, les délais supplémentaires qu'imposent ces ajustements sont à l'origine de distorsions entre d'une part les plannings de livraison des promoteurs de un à deux ans et d'autre part, les possibilités effectives de raccordement qui sont elles de cinq ans en moyenne.

La multiplication des blocages exogènes et des solutions de substitution qu'ils engendrent, contribuent donc à augmenter de manière significative les coûts d'équipement liés à la mise en œuvre de ces solutions. Aux surcoûts de gestion liés à ce détour de production non optimisé, s'ajoutent inévitablement des surcoûts d'investissement et d'exploitation liées aux dépenses additionnelles que nécessite la mise en place de solutions provisoires, par rapport à la solution initialement définie dans le schéma directeur.

Les déterminants exogènes qui interagissent sur l'offre de services en réseaux, et les spécificités locales de tous ordres qui s'enchevêtrent en amont et autour de sa dynamique, laissent entrevoir qu'une vision d'une offre de services qui se limiterait à l'équilibre prévisionnel du « business model », rend de moins en moins compte du coût complet d'implantation des infrastructures et de distribution des fluides dans les contextes d'agglomération en expansion rapide.

Une partie de ces surcoûts des opérations est en partie assumée par la prise en compte réglementaire d'un coût de gestion des projets à travers une rubrique comptable dénommée « Peines et soins » fixée à 10% du coût total de l'investissement.

Mais le volume des investissements qu'impose la croissance urbaine et par l'implication institutionnelle que supposent ces réseaux, les services publics de l'eau et de l'assainissement sont particulièrement sensibles aux surcoûts de gouvernance.

L'absence d'une comptabilité analytique par projet d'extension et de renforcement des réseaux ne permet pas d'évaluer le coût complet des opérations en y intégrant les surcoûts d'une gouvernance imparfaite. Cependant une étude a été menée par LYDEC en collaboration avec l'IRD sur trois opérations jugées représentatives des difficultés rencontrées de façon récurrente au cours du *process* de pré-études, d'études et de travaux.

Cette étude a permis d'avancer une mesure du coût complet en évaluant la charge que représente le dépassement des contraintes imprévues.

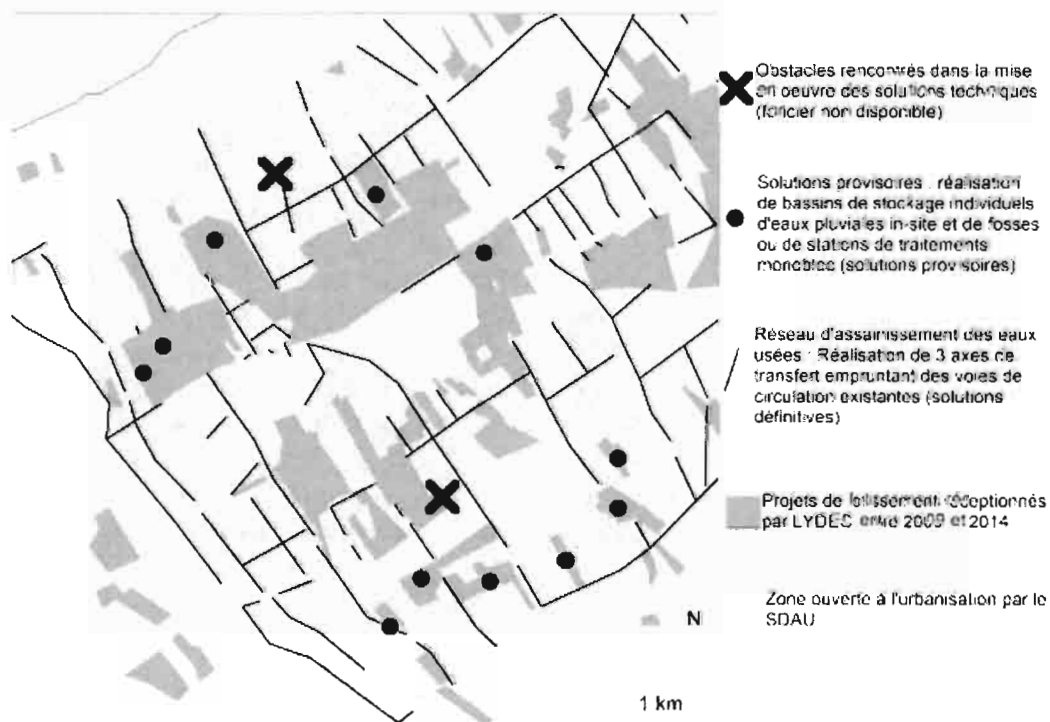
Les blocages sont principalement liés à la résolution de la contrainte foncière, à l'ouverture des voies et à l'application des mécanismes de

financement. A l'échelle d'un projet, ils illustrent le système de pressions et de coûts agissant sur les conditions de l'offre de services. Si les surcoûts de transaction correspondant à l'ensemble des mécanismes d'échange d'information, de concertation et de prise de décision apparaissent négligeables, (moins de 1 % des totaux calculés), l'étude a permis d'entrer de plain-pied dans la « boîte noire » de cette gouvernance territoriale et d'analyser plus attentivement le coût réel des ajustements inattendus auxquels il a fallu procéder pour atteindre les objectifs initiaux.

L'exemple le plus frappant concerne l'équipement de la ville nouvelle d'Errahma. Située sur la commune de Dar Bouazza, cette zone ouverte à l'urbanisation par le SDAU est disposée à accueillir 2 700 ha d'habitat mixte à dominante économique. Le schéma directeur d'assainissement y prévoyait la réalisation de trois grands collecteurs vers la mer pour les eaux pluviales, ainsi que trois autres collecteurs parallèles aux premiers rejoignant le réseau unitaire de Casablanca pour les eaux usées. Concernant l'eau potable, il était prévu de mettre en place deux réservoirs d'alimentation pour la partie « basse » et pour la partie « haute » de la ville.

Mais plusieurs blocages locaux ont rendu caduques ces dispositions. La construction non-coordonnée des lotissements et le mitage urbain n'ont pas permis d'appliquer un financement mutualisé par les promoteurs concernés. Par ailleurs, les voies nécessaires à la réalisation des trois collecteurs n'ont pas pu être ouvertes et l'absence de réseau viaire a rendu impossible la réalisation des réseaux de collecte des eaux usées et d'évacuation des eaux pluviales. De même, l'emprise foncière nécessaire aux réservoirs d'eau potable n'a pas été réservée dans le Plan d'aménagement et son acquisition est restée tributaire d'un long processus d'expropriation.

L'opérateur s'est donc vu contraint de suggérer des solutions de substitution permettant d'assurer la collecte des eaux et la distribution de l'eau potable de la zone. La mise en place de bassins de rétention des eaux pluviales pour chaque lotissement a permis de limiter les fuites sur le réseau existant. Concernant les eaux usées, l'unique axe de transfert initialement prévu a été divisé en plusieurs sous-axes, correspondant au tracé des voies existantes. Enfin, l'alimentation en eau potable a nécessité la mise en place d'un supprimeur commun pour les projets de lotissement en cours.



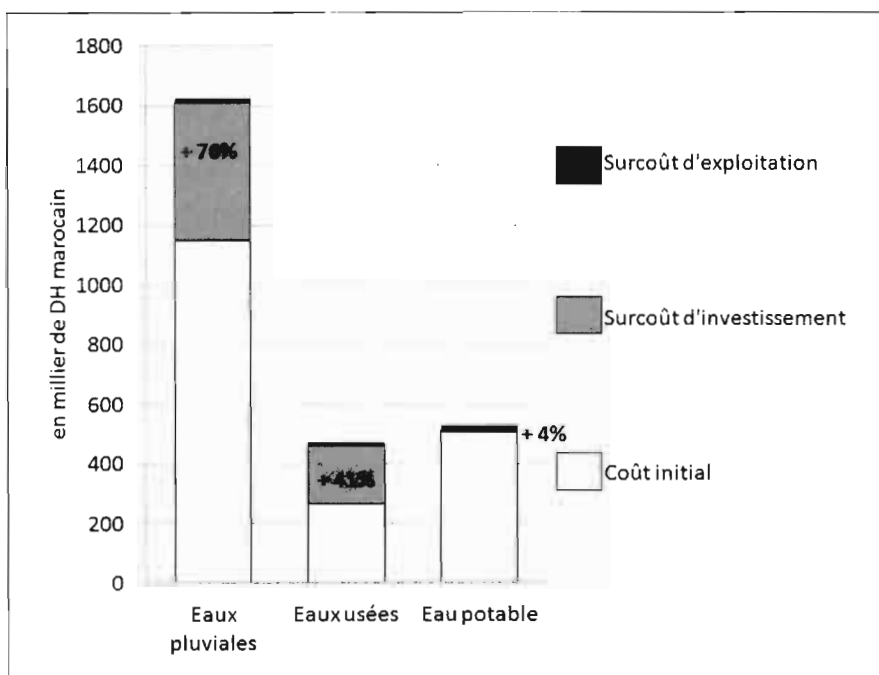


Fig. 5. – Solution préconisée par les schémas directeurs et obstacles rencontrés

Fig. 6. – Solution de substitution mise en œuvre par l'opérateur et obstacles rencontrés.

Fig. 7. – Surcoûts générés par les solutions de substitution (hors coût de manque à gagner)

Ces dispositifs alternatifs ont permis d'équiper la zone et d'y assurer la continuité de service. Toutefois, les infrastructures finalement préconisées ont généré des dépenses additionnelles d'investissement et d'exploitation. Pour l'assainissement des eaux pluviales, ces surcoûts sont liés à la réalisation et à l'exploitation des bassins de stockage nécessaires sur le site dans l'attente de la réalisation des collecteurs d'eaux pluviales projetés. Le pompage des eaux pluviales - provenant des bassins de stockage - par l'intermédiaire des systèmes de transfert d'eaux usées vers Casablanca conduira aussi à des dépenses d'énergie supplémentaires. Ces bassins nécessitent en outre une importante emprise foncière, ce qui engendre inévitablement une perte économique conséquente pour les promoteurs, car le terrain est soustrait à la valorisation immobilière. Pour l'évacuation des eaux usées, il sera nécessaire de réaliser un système de transfert

provisoire par station de pompage empruntant les voiries internes de chaque lotissement prévu, ce qui générera des surcoûts d'investissement et d'exploitation. Concernant l'eau potable, les surcoûts sont liés à la réalisation et l'exploitation d'un supprimeur commun pour la zone.

Au total, l'analyse du coût complet d'équipement de la zone montre que les montants d'investissement ont augmenté de près des deux tiers des montants initiaux.

Ce même constat d'un équipement à coût croissant a été réalisé sur plusieurs zones d'extension du Grand Casablanca. Dans celle de Lamkensa Nord, les surcoûts identifiés représentent plus de 40 % du coût total d'investissement et d'exploitation de la zone à terme. Si ces zones sont particulièrement emblématiques d'un processus d'équipement non optimisé, le schéma semble se reproduire sur la totalité des zones d'extension, soit à terme plus de 22 000 ha. Nul doute que cette charge, partiellement invisible car non révélée *ex post* en tant que telle, pourrait avoir des répercussions sur l'attractivité et la compétitivité de la capitale économique du Royaume.

Une substitution à la maîtrise d'ouvrage territoriale,
à l'origine d'un processus d'équipement sous-optimal

Si la réactivité du délégataire a permis de dégager des gains de productivité suffisants pour permettre la continuité du service, le fonctionnement global de ce processus de substitution apparaît bien en dessous de l'optimum technico-économique. Au regard des cas étudiés, la raison de cette « sous-optimalité » semble résider dans le fait que l'opérateur de services a été conduit à internaliser les conséquences des contraintes exogènes générées par une gouvernance imparfaite de l'agglomération. En d'autres termes, et au-delà du contrat de délégation de service public, le gestionnaire a joué *de facto* un rôle d'amortisseur aux effets d'un contrat territorial dont certaines composantes sont peu soucieuses d'une efficience collective.

Le premier paradoxe réside sans doute dans l'ambivalence entre le statut d'exécutant dont LYDEC jouit dans ce contrat de gestion déléguée, d'une part, et sa capacité à internaliser ces contraintes économiques de gouvernance, d'autre part. Les contraintes exogènes (externalités négatives) sont en tout ou partie contrebalancées par une stratégie interne réactive fondée sur une recherche d'optimisation permanente. Ce processus d'adéquation est rendu possible par le fait que contractuellement l'opérateur est en capacité d'articuler exploitation et investissement.

Une autre distinction reste à établir entre obligation de résultats et obligation de moyens. En premier lieu, l'opérateur est soumis contractuellement à une obligation de résultats. Cependant, pour atteindre les objectifs définis par le contrat de délégation de service public, l'opérateur est invité à assumer un processus permanent et stratégique, implicite et non inscrit au contrat, de négociation, d'ajustements, et plus largement de compréhension de la prégnance du contrat social qui pèse parfois plus que le contrat de délégation de service public territorial. Ce passage obligé que doit suivre l'opérateur, situé à l'amont de la décision finale, est étroitement accompagné, voire encadré, par l'ensemble de la hiérarchie que sont les agents d'autorités du *mokaden* de quartier au wali de Région. Cette obligation de moyens constitue une mécanique délicate et complexe d'intermédiation multiforme ; elle est le cœur de la gouvernance multi-acteur dont l'efficacité dépendra de la qualité du capital social que l'opérateur aura tissé avec la nébuleuse institutionnelle dans laquelle il est encastré et dont dépend la décision finale.

Cette double obligation de résultats (contrat de délégation de service public) et de moyens (contrat social territorial) peut générer de la confusion et devenir une source de malentendus, voire de tensions et de judiciarisation, entre la collectivité (qui est à la fois maître d'ouvrage et autorité délégante), et l'opérateur qui apparaît, de fait, comme maître d'ouvrage délégué à spectre très large, plus souvent que comme expert « métier » exécutant des décisions administratives. Pourtant, la volonté de l'opérateur n'est sûrement pas de dépasser la lettre du contrat. Il souhaiterait même plutôt s'en tenir à une maîtrise d'œuvre dans le périmètre du contrat et des schémas directeur, accompagnée d'un dialogue avec des autorités territoriales pour rechercher une cohérence opérationnelle de long terme pour le développement des réseaux et des services.

La sous-optimalité des conditions de raccordement et, plus globalement, de l'équipement des zones récemment ouvertes à l'urbanisation, s'impose à l'opérateur qui se trouve donc conduit à atteindre les objectifs définis contractuellement tout en assumant l'ensemble des contraintes externes qui sont d'ordre institutionnel, sociétal, politique. Cette fonction bien nommée d'ensembliser revient donc pour l'opérateur à créer, au-delà du contrat, les conditions systémiques de réalisation des objectifs de ce même contrat.

Si l'on considère que la question foncière est au centre des enjeux urbains, et plus particulièrement du maillage physique des réseaux de fluide, alors il s'avère difficile d'envisager une maîtrise d'ouvrage territoriale, sans qu'elle se double d'une maîtrise foncière adéquate. L'opérateur de

service est contraint par obligation de résultat, mais sans pouvoir disposer des outils juridiques et administratifs qui déterminent la mobilisation ou l'utilisation des réserves foncières nécessaires. A cet égard, les Plans d'aménagement encombrés par de multiples intérêts contradictoires (autorités centrales, communes, arrondissements, propriétaires individuels, promoteurs, associations, etc.) ne prennent pas nécessairement en compte les recommandations techniques de l'opérateur. Et lorsqu'elles le sont, la réalisation des projets se trouve prise dans les méandres administratifs et juridiques des procédures d'expropriation.

Ainsi, de l'aveu même de l'opérateur, les coûts d'équipement ne restent réellement optimisés que pour les projets pour lesquels l'État et les bailleurs se sont dotés d'unités de gestion spécifiques, disposant en quelque sorte des « pleins pouvoirs » concernant la maîtrise foncière fonciers et financiers. La création de sociétés d'aménagement, telle que la Société d'aménagement de Zenata (SAZ) ou l'Agence d'urbanisation et de développement d'Anfa (AUDA) permet de maîtriser les surcoûts d'équipement.

Conclusion

L'analyse du coût complet d'équipement semble dessiner deux modèles économiques de référence, distincts mais articulés, l'un apparent, l'autre « implicite ».

Le premier, fonctionne selon une conception totalement décontextualisée dans lequel la qualité du management interne permettrait d'atténuer le « détour de production » en intégrant les multiples coûts de transaction liés au déploiement purement « techniques » des infrastructures de distribution des fluides, avec comme objectif primordial le raccordement du projet de lotissement. L'idée de performance du système urbain se limite alors à celle du délégataire dans sa mission d'optimisation des ressources disponibles et de contournement des blocages. Cette approche renvoie à l'échelle micro-économique, et à l'équilibre au niveau de la firme opératrice, qui doit générer, par l'accroissement de sa performance, des niveaux de recettes permettant d'assurer à long terme le financement des investissements et de l'exploitation.

L'autre modèle implicite prend en compte le coût complet des solutions de substitution adoptées pour les coûts d'investissements et les

coûts d'exploitation (CAPEX¹¹ et d'OPEX¹²). Ces surcoûts sont rarement mesurés mais absorbés progressivement et inégalement par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de la fabrique urbaine. Le modèle économique qui régit les infrastructures en réseaux ne tient ici pas seulement aux variables opérationnelles internes que maîtrise l'offre de services. Il dépend aussi des gains de productivité que l'opérateur est conduit à imaginer pour tenter de compenser les surcoûts induits par des contraintes exogènes, circonstancielles et provisoires. Les évaluations menées sur un échantillon de quelques projets représentatifs montrent que la comparaison des gains de productivité internes et des surcoûts exogènes n'est pas une opération équilibrée.

Cette distinction entre coût complet et coût apparent incite à passer d'une approche fragmentée par projet, par secteur et par acteur à une approche systémique. En invitant à prendre acte de l'encastrement de l'offre de services dans des contextes spécifiques d'urbanisation, une telle approche permettrait de renouveler l'analyse des conditions effectives d'accès aux services de base. En effet, l'approche dominante est restée longtemps confinée à une description en silo des modes d'approvisionnement conventionnel en réseaux des grandes métropoles avec comme seule cible un benchmarking attaché aux niveaux et à l'évolution des taux de raccordements des ménages au réseau d'eau et d'assainissement. Les Objectifs du Millénaire ont jusqu'en 2015 promu cette conception de rattrapage certes nécessaire pour les pays les moins avancés. Et pour les pays en émergence, une volonté politique et un portage institutionnel conséquent ont fondé des politiques publiques efficaces d'inclusion sociale et spatiale en renforçant l'accès aux services de base des quartiers périphériques. Cependant, l'enjeu aujourd'hui est sans doute de passer de l'efficacité des politiques publiques nationales à une efficacité de l'action publique territoriale. À cet égard, l'offre de services en eau et assainissement, par sa forte empreinte foncière financière, sociale, environnementale est un marqueur pertinent pour comprendre les conditions de fabrication des agglomérations et leurs conséquences.

11. *Capital Expenditure* (Coûts d'investissement).

12. *Operational Expenditure* (Coûts d'exploitation).

Miguez G., Miras Claude de (2017)

Gouvernance perfectible et efficience territoriale :
l'adaptabilité de l'offre de services en eau potable,
assainissement et électricité à Casablanca

In : Iraki A. (ed.), Miras Claude de (ed.). *Interroger les
gouvernances urbaines : entre fragmentation et contrat
territorial*

Paris : Karthala, p. 31-59. (Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-1809-9

ISSN 0993-4294