

# **LE MODELE MAROCAIN D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT. CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN.**

## **La gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation.**

**Claude de Miras et Julien Le Tellier**  
avec la collaboration de **Abdelmalik Saloui**

### **Introduction**

En matière d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) et d'assainissement en milieu urbain, l'expérience acquise par le Maroc en moins d'une décennie est remarquable à plus d'un titre. Trois registres de résultats peuvent être considérés même si tous n'ont pas fait, de notre part, l'objet d'investigations de même importance.

Le premier niveau à mettre en exergue se rapporte à l'équilibre dynamique qui a été recherché, au plus haut niveau de l'Etat marocain, entre deux modes de gestion de l'eau urbaine et de l'assainissement liquide. Au Maroc, la gestion en régie et la délégation de service public évoluent de concert ; cette orientation stratégique est mise en œuvre sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et de sa direction des Régies et services concédés.

Le second niveau d'observation à privilégier concerne les résultats déjà atteints par la gestion déléguée de l'AEP dans les métropoles marocaines. Dans ce domaine, les contextes de Casablanca et de Tanger-Tétouan seront particulièrement illustratifs et développés à partir des travaux que nous y avons menés dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement.

Le troisième niveau à retenir est celui que nous appellerons la refondation de la délégation de service public : les choix engagés par les autorités marocaines, les résultats atteints mais aussi les limites des dispositifs mis en place intéressent au plus haut point bon nombre de villes en développement. Ils posent en effet la question de la régulation du marché de l'eau en rejoignant les réflexions ouvertes en 2002 par Michel Camdessus et celles du Panel sur le financement de l'eau<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau mars 2003. Financer l'eau pour tous.*

Nous allons considérer chacune de ces entrées, en allant du local ou global. En revenant sur différentes facettes (régies/concessions) et avancées (résultats de la délégation de service public) de l'expérience marocaine, nous observerons comment celle-ci interroge la problématique mondiale de l'accès à l'eau et à l'assainissement des métropoles en développement. Dans ce sens, le modèle marocain d'AEP et d'assainissement et son étude fine peuvent aussi être considérés comme une contribution aux objectifs du Millénaire, sans doute pas de façon directement opérationnelle mais davantage en termes de capitalisation d'expériences et de valeur ajoutée pour un développement urbain durable.

La déclaration du Millénaire, établie par les Nations unies, a été adoptée en septembre 2000 : elle fixe huit objectifs dont le septième vise à assurer la durabilité des ressources environnementales. Entre autres préconisations, ce dernier objectif édicte une priorité : réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable. Lors du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg, en septembre 2002, l'accès à l'assainissement des pays en développement deviendra un objectif supplémentaire visant la diminution de moitié de la proportion de personnes sans accès à un système d'assainissement minimal en 2015.

Le tableau suivant établi par le Programme solidarité fournit la traduction de ces objectifs en termes de « populations à desservir » :

**Tab. 1 Population à desservir dans le monde pour atteindre les Objectifs du Millénaire**

(en millions de personnes)	Alimentation en Eau Potable			Assainissement		
	Rural	Urbain	Total	Rural	Urbain	Total
<b>Population à desservir</b>	580	1 020	1 600	1 100	1 100	2 200

Sources : in pS-Eau, *Guide pour les actions françaises de coopérations décentralisées et non gouvernementales*. Mars 2005 (d'après Joint Monitoring Programme).

Au-delà de ces objectifs quantitatifs, globaux et descendants des Nations unies, proposés hors de contextes nationaux ou urbains, il est indispensable de mettre à plat localement les stratégies des firmes et la gouvernance des institutions qui déterminent les conditions d'accès à l'eau des populations et donc la réalisation des objectifs onusiens. Dans le cas du Maroc, nous nous intéresserons plus particulièrement au contexte urbain de grands ensembles métropolitains : Casablanca d'une part, Tanger-Tétouan d'autre part.

[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/News/WWC\\_News/News\\_2003/CamdessusReport\\_fr.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/News/WWC_News/News_2003/CamdessusReport_fr.pdf)  
 Michel Camdessus *et al.*, 2004, *Eau*, Paris, éd. Robert Laffont.

## 1. La distribution d'eau potable urbaine au Maroc : entre gestion en régie et délégation de service public

Au Maroc, en matière de production et d'adduction d'eau, une stratégie continue de création d'infrastructures<sup>2</sup> et, en matière de distribution, l'appel à la Délégation de Service Public (DSP) complémentaire des régies des eaux, ont permis jusqu'à présent de maintenir l'équilibre entre production et distribution de l'eau potable dans les principales métropoles. A l'échelle nationale, à la fin de la décennie 90, l'accès à l'eau potable<sup>3</sup> concerne moins de 60 % de la population totale. La situation est sensiblement meilleure en milieu urbain, avec un taux de desserte qui évolue de la manière suivante depuis les années 60 :

**Tab.2 Evolution du taux de desserte en milieu urbain. 1960-1992**

	1960	1970	1983	1992
<b>Production d'eau potable (en millions de m3)</b>	120	220	571	780
<b>Dotation individuelle globale brute (litres / hab. / jour)</b>	95	117	173	-
<b>Taux de desserte en milieu urbain (*)</b>	35 %	50 %	65 %	79 %

Sources : ministère de l'Équipement. (\*) : Le taux de desserte en milieu urbain correspond au rapport entre la population urbaine desservie et la population totale.

### 1.1. Alimentation et accès à l'eau potable en milieu urbain

#### 1.1.1. Aspects institutionnels

Au Maroc, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement liquide sont confiés aux organismes publics suivants :

- l'administration de l'hydraulique, relevant du ministère des Travaux publics, est chargée de l'étude et de l'exploitation des ressources en eau (construction des barrages) ;
- l'Office national de l'eau potable (ONEP<sup>4</sup>) est placé sous tutelle du ministère des Travaux publics. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, cet

<sup>2</sup> Durant les trois dernières décennies (1967-1997), la capacité totale des barrages est passée de 2,2 milliards de m<sup>3</sup> à 14,5 milliards de m<sup>3</sup>, et les volumes régularisés de 2,1 milliards à 9,4 milliards de m<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La notion d'accès à l'eau potable est un indicateur, ce dernier « (...) représente la part de la population qui a un accès raisonnable à une quantité d'eau potable adéquate (20 litres par jour et par personne au minimum). (...) Par accès raisonnable on entend, soit l'existence d'un poste d'eau à domicile, soit une distance équivalente à moins de 15 minutes de marche » (Plan Bleu, novembre 2000, 130 indicateurs pour le développement durable en Méditerranée, Commission Méditerranéenne du Développement Durable, Fiche n°13).

<sup>4</sup> Créé en 1972, l'ONEP est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la responsabilité civile et de l'autonomie financière.

- établissement public construit et gère les installations de traitement et de transport en provenance des sources primaires de l'administration de l'hydraulique ;
- treize régies autonomes intercommunales de l'eau sont placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et supervisées par le directeur des régies et des services concédés de ce ministère. Elles sont chargées de la distribution de l'eau dans les principales villes qui n'ont pas délégué ce service.
  - le ministère de la Santé publique est chargé de contrôler avec l'ONEP la qualité de l'eau pour les réseaux des communes dont l'office assure l'alimentation.

En 1995, la Loi sur l'eau est promulguée (loi 10-95) : elle établit le cadre légal de la politique nationale de l'eau pour les prochaines décennies et comprend une série d'instruments juridiques visant à remédier à la raréfaction des réserves d'eau, à la demande croissante en eau, à la hausse de son prix et à la détérioration de sa qualité et de l'environnement. Les principes majeurs contenus dans cette loi peuvent se résumer comme suit : l'eau est la propriété de l'Etat, elle a une valeur économique et au-delà d'une concertation nationale, il y a lieu d'instaurer à tous les niveaux (national, régional et local) une solidarité en matière de gestion de l'eau.

### *1.1.2. La consommation et la tarification*

En 1999, pour une population urbaine de 16,5 millions habitants, la consommation journalière moyenne par tête - tous usages confondus - était d'environ 85 litres (et de 60 litres pour la seule consommation domestique). Le rendement moyen national « production/consommation » était de 63 %, soit 299 millions de m<sup>3</sup> d'eau potable perdus pour l'année 1999. La consommation nationale aux bornes-fontaines était de 16 millions de m<sup>3</sup>, c'est-à-dire un peu plus de 3 % de la consommation nationale.

En matière de tarification d'eau potable urbaine, le système marocain n'est ni simple, ni uniforme : la facturation comprend une partie fixe et une autre variable selon les volumes consommés. La partie variable est divisée en trois modes de tarification distincts : « domestique », « préférentiel » et « industriel ». (La première tarification recouvre 75 % des volumes consommés facturés. Les administrations, industriels et préférentiels représentent les 25 % restants). La tarification « domestique » est décomposée en quatre tranches : de 0 à 24 m<sup>3</sup> par trimestre, l'eau consommée est vendue à un prix inférieur à son prix de revient ; de 24 à 60 m<sup>3</sup> par trimestre, le prix est celui du coût de revient ; de 60 m<sup>3</sup> à 120 m<sup>3</sup> par trimestre, le prix est supérieur au prix de revient, cette tranche contribue au subventionnement du tarif dit social ; plus de 120 m<sup>3</sup> par trimestre, cette tranche est dite pénalisante. Les ménages représentent trois-quarts des volumes d'eau vendus (hors concessions déléguées) et près de 98 % du nombre des abonnés.

**1.2. La distribution d'eau potable : des régies publiques aux entreprises privées**

Le nombre de régies autonomes de distribution, couvrant les principales villes du pays, est passé progressivement de dix-sept à treize. En effet, quatre concessions sont apparues successivement en 1997 (Lydec/Casablanca), en 1998 (Redal/Rabat) et en 2002 (Amendis/Tanger et Tétouan).

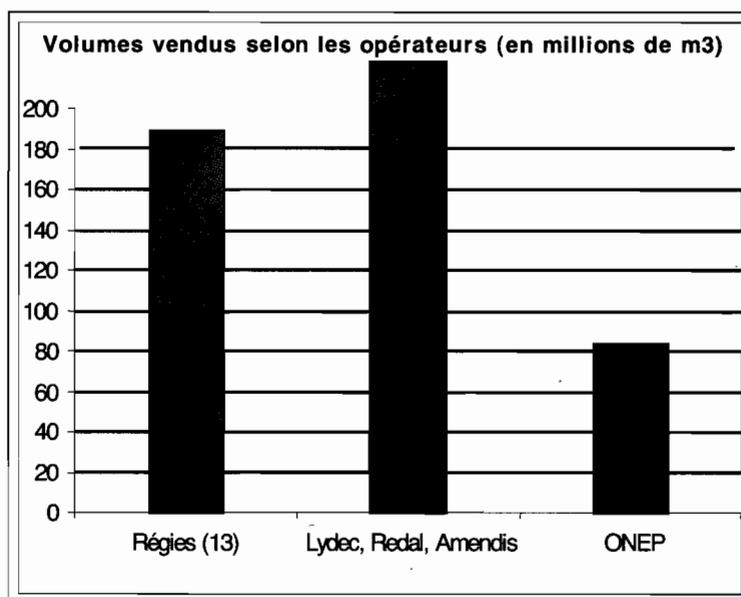
En volume, la distribution d'eau potable en milieu urbain au Maroc en 1999 se présente ainsi :

**Production et distribution d'eau potable urbaine au Maroc par les régies et les concessions en 1999**

Régies et concessions	Villes	(en milliers de m3)				Consommations	Ratio consommation / production (en %)	Nombre d'abonnés
		Achats d'eau à l'ONEP	Productions propres	Autres achats	Volume total disponible			
LYDEC	Casablanca	124 713	3 930	51 200	179 843	116 259	64,64	495 000
REDAL	Rabat-Salé	79 912	4 169		83 081	63 216	76,09	216 000
RAID	Tanger	35 606			35 606	21 450	60,24	92 000
RDE	Tétouan	27 114	1 550		28 664	14 640	51,07	70 000
RADEEF	Fès	55 013	20 576		75 589	34 150	45,18	153 000
RADEEMA	Marrakech	44 827			44 827	30 004	66,93	116 000
RAMSA	Agadir	25 274			25 274	19 514	77,21	78 000
RADEEJ	El-Jadida	15 411	1 780		17 191	11 680	67,94	45 000
RADEET	Béni Mellal	14 789	1 495		16 284	8 140	49,99	44 000
RADEM	Meknès	9 857	32 800		42 657	22 550	52,86	77 000
RADEEO	Oujda	9 850	12 677		22 527	12 520	55,58	69 000
RADEES	Safi	9 769	617		10 386	7 295	70,24	41 000
RADEEL	Larache	9 217	5 041		14 258	7 916	55,52	29 000
RAK	Kénitra	6 479	14 343		20 822	15 333	73,64	55 000
RADEEN	Nador	5 097	68		5 165	3 286	63,62	15 000
RADEEC	Settat	4 472	2 347	680	7 499	5 824	77,66	26 000
RADEETA	Taza		1 054		1 054	5 060		20 000
<b>TOTAL</b>		<b>476 400</b>	<b>102 447</b>	<b>51 880</b>	<b>630 727</b>	<b>398 837</b>	<b>63,23</b>	<b>1 641 000</b>

Entre 1997 et 2002, la distribution d'eau potable concédée s'est considérablement accrue puisque, pour l'ensemble du volume d'eau distribué par les régies, elle était nulle en 1996, passait à 28 % en 1997, puis à 42 % en 1998, pour atteindre plus de 50 % ensuite, desservant environ le quart de la population totale marocaine. Ce sont des ensembles démo-urbains significatifs (plus de 3 millions d'habitants à Casablanca pour Suez-Ondéo, 2 millions d'habitants à Rabat-Salé et 1,2 million d'habitants à Tanger et Tétouan pour Véolia), et tous situés sur le littoral atlantique ou méditerranéen, qui sont passés sous le régime de la gestion déléguée.

En 2000, sur l'ensemble du Maroc, 496 millions de m<sup>3</sup> ont été vendus à 2,3 millions d'abonnés. L'eau est vendue par l'ONEP aux régies et aux opérateurs délégataires (elle est aussi très marginalement produite par des régies ou des concessions).



La distribution d'eau potable est assurée par l'ONEP principalement en milieu rural, par treize régies et par trois concessionnaires délégués en ville. Selon le rapport Service public 2000<sup>5</sup>, les volumes distribués par les régies, comme ceux de l'ensemble des opérateurs, évoluent en proportion de la croissance démographique urbaine : 2,2 % par an sur la période 1996-2000. Si l'on considère les seuls abonnés « domestiques », la consommation unitaire moyenne par abonnement et par an est de 156 m<sup>3</sup> ; et sachant que chaque ménage compte environ cinq

<sup>5</sup> Service public 2000, février 2002, *Etude nationale de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement, Mission I, Diagnostic du système tarifaire actuel et dégageant des mesures d'urgence*, rapport définitif, Royaume du Maroc, ministère de l'Economie sociale.

personnes, la consommation moyenne nationale par personne et par jour est d'environ 85 litres (ou environ 31 m<sup>3</sup> par an).

Le passage de Tanger et Tétouan en DSP amène les opérateurs privés concessionnaires à couvrir plus de 50 % des volumes distribués à l'échelle du pays. La gestion déléguée devient ainsi le mode dominant d'AEP au Maroc et dépasse - en volume et en nombre d'abonnés - la gestion en régie. Les volumes d'eau vendus par chacune des treize régions sont très variables : ils évoluent dans des proportions de un à sept selon la région.

### ***1.3. Etat des lieux sur la mise en DSP de la distribution d'eau potable***

La DSP est envisagée selon deux points de vue très contrastés : dans le domaine des services urbains de base, du point de vue des « trois sœurs » (Véolia Water, Ondéo et la Saur), la gestion déléguée est considérée comme la réponse aux défis d'une urbanisation rapide, compte tenu de la flexibilité et de la puissance commerciale, technique et financière de ces partenariats public-privé. Pour ses détracteurs au contraire, la DSP incarne le recours illégitime à la marchandisation et à la privatisation alors que l'eau devrait rester un bien commun inaliénable et sa distribution, un droit naturel. Dans les deux cas, aucun doute n'est admissible, chaque partie campant sur des certitudes inébranlables.

Pourtant, une observation rapprochée des expériences de DSP au Maroc montre que les positions laudatrices autant que les réquisitoires définitifs paraissent figés dans un jeu de rôles convenus, alors qu'un renouvellement de la problématique de l'AEP est nécessaire (face aux besoins urbains croissants en eau et en capital) et possible à partir des expériences engagées. Entre l'approche apologétique ou la diabolisation, et malgré les enjeux considérables - financiers et idéologiques -, il y a sans aucun doute une place pour un nécessaire renouvellement des approches. Les propositions émises par le Panel Camdessus et ses nouvelles perspectives démontrent que, dans la logique de la construction du marché urbain de l'eau, une phase est en train de s'achever et qu'une autre s'ouvre. La première considérait que le retrait de l'Etat et de ses régions libérerait mécaniquement les forces du marché. L'autre phase dans laquelle se situent les objectifs du Millénaire, prolongée par Michel Camdessus, constate que le marché, pour fonctionner doit d'abord exister et être régulé. Il est évidemment tentant de revisiter les résultats de l'expérience marocaine à l'aune de ces nouvelles avancées.

A l'échelle du Maroc, il convient d'insister sur le rôle fondamental de l'Etat marocain dans la conception, la définition et la pondération des contrats de DSP. Les pouvoirs publics, et plus particulièrement la puissance étatique, conservent un rôle stratégique dans la maîtrise des contrats de gestion déléguée. L'exemple marocain montre que le degré d'équilibre et la capacité de l'autorité administrative à encadrer le contrat de DSP, tiennent d'abord à l'épaisseur historique de la

puissance publique. Quoi de surprenant dans le fait que l'opérateur privé recherche la rentabilité de ses investissements : il est exactement dans le rôle que lui assigne la logique capitaliste. Par contre, celle-ci s'exprimera avec plus ou moins d'excès ou de pondération, non pas en fonction d'une auto-modération que s'infligerait l'opérateur privé (au nom d'une morale qui tempérerait la logique du profit), ni d'un niveau de concurrence interfirmes (rarement active dans les activités urbaines en réseaux), mais en fonction de la capacité ou de la volonté des pouvoirs publics à réguler les contrats de gestion déléguée.

Le modèle marocain atteste que l'analyse de la DSP et de ses résultats effectifs ne peut pas se limiter à une critique convenue de la logique du capital, les conditions effectives de mise en œuvre des contrats de gestion déléguée tenant avant tout à la capacité régalienne à domestiquer - ou à subir - la logique capitaliste. Le Maroc a démontré que les excès observés en matière de hausse de prix de l'eau, par exemple en Bolivie, ne sont pas intrinsèquement inscrits dans l'instrument juridique qu'est la DSP et donc qu'ils ne se répliquent pas *urbi et orbi* dès lors que l'Etat impose contractuellement certaines règles du jeu.

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

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

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

Le Maroc illustre la tradition d'une gestion étatique des affaires collectives et de prise en charge des services de base par le politique. La référence à une eau considérée comme un don de Dieu est pertinente si l'on retient que la légitimité du

pouvoir marocain est aussi religieuse. Dans ce contexte culturel, donner l'accès à l'eau, c'est répondre à un besoin vital selon des préceptes religieux ; mais c'est aussi l'expression d'une reconnaissance sociale, donc du pouvoir. Une position dominante dans la hiérarchie sociale n'est-elle pas garantie à celui qui possède le puits (comme à celui qui ordonne l'ouverture d'une borne-fontaine) ? Le puissant doit assurer à ses sujets la mise à disposition de l'eau, enjeu social et politique important : c'est une des raisons fondamentales de l'intervention du ministère de l'Intérieur sur la tarification de l'eau.

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

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

On peut donc penser que la maximisation des recettes et la réduction des pertes physiques et commerciales constituent pour la firme le principal gisement de profit présent ou futur (pourvu qu'elles restent dans un éventail de hausse du prix de l'eau compatible avec les normes des pouvoirs publics et qu'elles n'interfèrent pas avec les acquis du personnel marocain). C'est dire que la dénonciation intempestive des hausses du prix de l'eau « déléguée » non seulement peut ne pas se vérifier mais passe à côté de la stratégie motrice de la firme qui construit son propre marché. Bien qu'en situation monopolistique, la maximisation du profit de l'opérateur privé ne pourra pas venir de l'augmentation des prix (fermement encadrés par l'Etat) face à une clientèle captive qui n'a pas d'autre fournisseur possible. D'autres gisements de profit seront donc recherchés et exploités : à la fois en interne, dans une gestion serrée de tous les compartiments techniques, en personnel, en réduction des pertes de toute nature, et aussi en externe, dans la maximisation relative du marché : essai de transformation de tous les besoins en demande, processus de recouvrement maximisé (compteurs, délais, modes de paiement, etc.), réduction maximale des coûts dans le respect des objectifs contractuels.

Si dans d'autres contextes, par exemple sud-américains, les hausses de prix relatif de l'eau potable ont été dans certains cas insupportables, on perçoit que le contexte marocain n'est pas la répétition de scénarios dénoncés ailleurs. Les expériences passées et peut-être surtout le cadre jacobin marocain, très sensible à l'impact social des mouvements de prix et à la préservation de l'emploi, paraissent avoir

laissé des marges de manœuvres très réduites aux opérateurs concessionnaires. L'histoire de la gestion déléguée ne se réplique pas à chaque fois dans les mêmes termes.

## **2. Les résultats de la gestion déléguée à Casablanca et à Tanger-Tétouan**

L'exemple de Casablanca, dont la concession remonte à 1997, permet d'avoir suffisamment de recul pour une analyse des résultats. Bien que la DSP à Tanger et Tétouan soit plus récente, et sans anticiper sur un bilan définitif, l'observateur attentif y retrouve cependant un certain nombre de régularités.

### ***2.1. La Lydec à Casablanca, sept ans après la signature du contrat de concession***

La stratégie de la firme est toute entière tournée vers des gains de productivité, une réduction drastique des fuites en volume et des pertes en recettes, et la réduction des charges d'exploitation inutile. Une écoute permanente de la clientèle permet d'évaluer à tout moment son niveau de satisfaction. Il y a là un exemple remarquable d'un redressement de gestion qui montre comment en quelques années, il est possible de passer progressivement d'une situation déficitaire à une gestion excédentaire.

#### *2.1.1. Sur le plan commercial : amélioration des rendements en eau et résultats comptables satisfaisants*

A Casablanca, la consommation moyenne par habitant est d'environ 95 litres par jour, ce qui n'est qu'un ordre de grandeur, compte tenu de l'hétérogénéité des catégories de consommateurs (domestique, préférentielle et industrielle).

La Lydec poursuit ses objectifs de minimisation des pertes et de maximisation des recouvrements (renouvellement de compteurs, investigation des consommations nulles, terminaux de saisie portable, formation des agents de recouvrement, projet « accueil-abonnement » en rapport avec les volumes consommés).

Ne pouvant modifier librement le prix de l'eau, l'opérateur cherche à maximiser son profit à travers la réduction des pertes et donc l'amélioration des rendements des réseaux d'eau. A propos de la tarification, rappelons que les prix sont précisément encadrés par la convention de gestion déléguée (article 16). On peut citer à cet égard le document de la Lydec de 1999 qui rappelle les règles contractuelles qui déterminent de façon très stricte les évolutions de prix de l'eau dans le périmètre du grand Casablanca en les maintenant dans une trajectoire nationale parfaitement maîtrisée par les autorités marocaines : « Le contrat de gestion déléguée définit les prix moyens applicables année par année. Il définit également les conditions dans lesquelles ces prix peuvent être ajustés, par exemple suite à des variations des prix à la hausse ou à la baisse des fournitures de l'ONE

ou de l'ONEP, ou en fonction des niveaux d'inflation ». A ce sujet, la Lydec joue la transparence en veillant scrupuleusement à faire état des évolutions de prix et de leurs motifs. Les données tarifaires et leurs évolutions, ainsi que la véritable communication que développe la Lydec, laissent supposer que l'opérateur est parfaitement en mesure d'expliquer et de justifier sur la base de la convention de délégation le moindre mouvement de ses prix. Cela confirme que les prix de l'eau ont augmenté avant la gestion déléguée et continueront très probablement leur mouvement à la hausse dans l'avenir pour les concessionnaires, comme pour les régies. Le caractère stratégique et symbolique de l'eau et de son prix est tel au Maroc que ce n'est sûrement pas sous la forme de hausses unilatérales, inconsidérées et exorbitantes du prix de l'eau consommée que la gestion déléguée peut prêter le flanc à la critique. C'est sans doute pourquoi des efforts significatifs et des réalisations importantes ont été menés du point de vue de la réduction des pertes en eau.

**Tab.3 Rendement du réseau de distribution d'eau. Lydec**

<b>Années</b>	<b>Rendement en eau (en %)</b>
1998	64
1999	65,5
2000	69,4

Le rendement du réseau de distribution d'eau potable indique l'évolution du rapport entre le volume d'eau acheté à l'ONEP et celui effectivement distribué et facturé aux clients casablancais. En deux ans, c'est une amélioration de près de 8 % qui a été réalisée entre l'achat d'eau et sa revente. Selon le directeur général de la Lydec, « (...) à la fin de l'année 2002, le programme de recherche de fuites nous aura permis de contribuer activement à la cause nationale de préservation de la ressource en économisant 25 millions de m<sup>3</sup>, soit l'équivalent d'une ville de 800 000 habitants.

(...) Le déploiement du programme « Sahara » de détection des fuites (...), technique innovante utilisée pour la première fois en Afrique, aura permis en 2001 d'inspecter plus de 100 kilomètres de conduites d'eau potable et de détecter 49 fuites sur feeders qui ont pu être réparées.

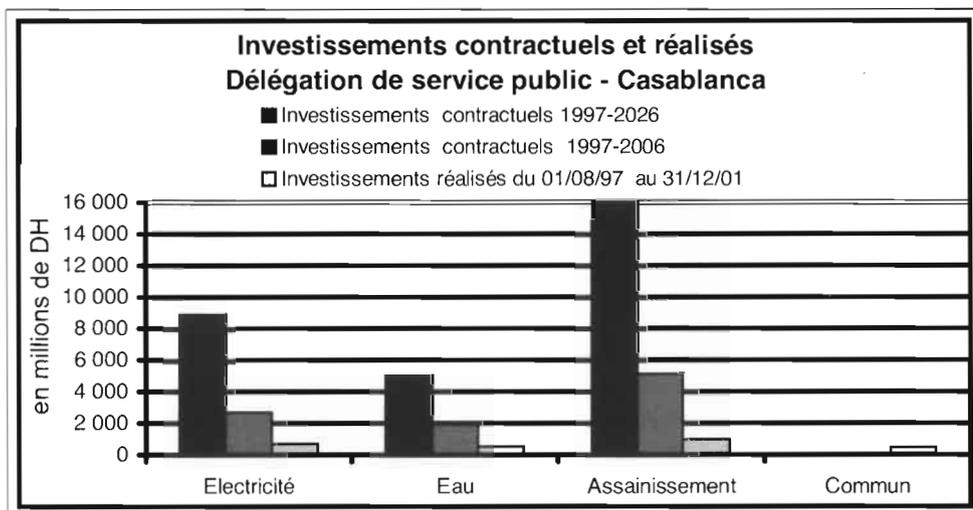
(...) Suite aux conclusions du programme de vieillissement des compteurs, Lydec a entamé une vaste campagne de renouvellement des compteurs de 15 et 20 mm anciens de 12 ans. Dans le même temps des actions marquantes ont été menées pour réduire les consommations non facturées (...); le rendement sur 12 mois glissants est passé de 68,7 % fin 2000 à 70,3 % à fin 2001. (...) Les achats d'eau (à l'ONEP) ont baissé de près de 17 millions de m<sup>3</sup> entre 1998 et fin 2001, soit une économie de la ressource équivalente à une ville de 600 000 habitants. » (Lydec, rapport annuel 2001).

Sur le plan financier, le résultat définitif de la Lydec en 2001 fait ressortir un résultat net de 158 millions de Dh à comparer à 107 millions de Dh au titre de l'exercice 2000. Cette amélioration du résultat est due principalement d'une part, à la politique volontariste de réduction des coûts d'exploitation et de la norme de qualité engagée par la Lydec, et d'autre part, à l'économie sur l'achat des fluides, particulièrement l'eau, grâce à une action énergique ayant permis de relever le rendement en eau. A la fin 2001, les déficits cumulés antérieurs sont totalement résorbés et le résultat cumulé fait apparaître un excédent de 42 millions de Dh.

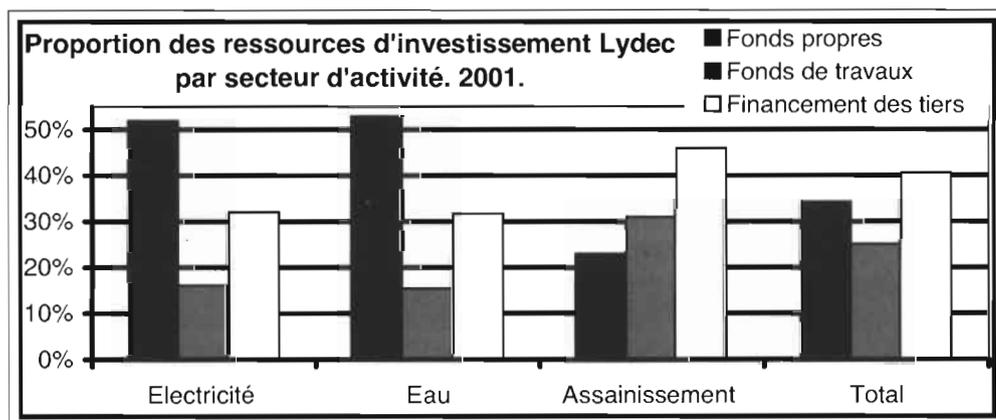
### *2.1.2. Sur le plan des investissements, retard du calendrier par rapport aux engagements contractuels*

Le principe affirmant que « l'eau paye l'eau » est parfaitement appliqué, au sens où aucune ressource publique nationale, aucune aide publique internationale au développement ou aucune subvention ne vient compléter le dispositif financier du contrat Lydec. Au total, en ce qui concerne l'eau potable, le délégataire est engagé à hauteur de 612 millions de Dh sur trente ans (dont les deux tiers seront à mobiliser au cours de la première décennie). La contribution propre de la Lydec au financement des investissements pour le service eau potable est donc de 12,22 %. Pour l'ensemble du contrat de délégation, l'apport total du délégataire est de 6 326 millions de Dh, soit 21 % des 30 000 millions de Dh d'investissements inscrits au contrat de délégation. Et pour les trois services délégués, 57 % de la contribution du délégataire devront être contractuellement mobilisés durant la première décennie.

A la fin 2006, théoriquement ce sont 9 765 millions de Dh qui devront avoir été investis pour l'ensemble de la convention de gestion déléguée, dont 1.907 millions de Dh devraient correspondre au secteur de l'eau potable. A la fin de 2001, soit à mi-parcours de la première décennie de gestion déléguée, et selon le calendrier d'investissements, c'est environ la moitié des 9 765 millions de Dh qui aurait dû être contractuellement investie pour les trois « métiers » (eau, assainissement liquide et électricité), soit 4 882,5 millions de Dh et 953,5 millions de Dh pour l'eau potable. Or, le montant indiqué dans le rapport annuel 2001 fait état de 2 703 millions de Dh effectivement investis entre le 1<sup>er</sup> août 1997 et le 31 décembre 2001 pour les trois « métiers » dont 544,3 millions de Dh pour l'eau potable. Sous réserve d'informations connexes qui expliqueraient la différence entre ces données effectives et les engagements financiers contractuels 2001 approximés, le ratio entre « investissements effectifs » et « investissements contractuels » serait de 55,36 % pour l'ensemble du contrat et de 57,08 % pour l'eau potable.



Rappelons qu'une partie seulement des investissements est financée sur fonds propres. Pour la période 1997-2006, ce sont 394 millions de Dh que le délégataire aura dû investir contractuellement en fonds propres ou équivalent pour le service eau potable. Or, sur la période 1997-2001, ce sont 197 millions de Dh qui auraient été injectés par le délégataire au titre des investissements contractuels. Tout porte à croire que ce montant est compris dans les 544,3 millions de Dh qui ont été effectivement consacrés aux investissements en eau entre 1997 et 2001.



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

Pour l'année 2001, l'eau est le secteur pour lequel la part des fonds propres est la plus importante (53 %).

### 2.1.3. Sur le plan satisfaction clientèle

« Lydec a fait de la satisfaction de ses clients, aussi bien particuliers qu'industriels, sa principale priorité. Aucun effort n'a été ménagé pour leur fournir un service en phase avec leur attente » (Lydec, sept-1998, *Lydec, un an après. Bilan et perspectives*, pp. 10-11). C'est un objectif permanent et affiché : « Le client est au centre de nos priorités. D'une culture d'abonnés à une culture du client... Chantiers en cours : élargissement des horaires d'ouverture des agences ; mise en place de nouveaux modes de paiement, notamment le prélèvement bancaire ; extension du réseau d'agences et réagencement ; mise en place d'un service téléphonique pour prendre en charge les appels clients ; facture unique pour l'eau et l'électricité ; création d'une unité de contrôle permanent des compteurs » (Lydec, sept-1998).

Pour suivre les réactions des clients, un observatoire a été mis en place par Lydec : « la satisfaction de la clientèle est mesurée en permanence auprès de 700 personnes de différentes catégories socio-professionnelle, interrogées dans différents quartiers de la ville afin d'avoir un échantillon représentatif de toutes les délégations de Casablanca et Mohammedia. Réactualisée tous les trois mois, cette étude, confiée à un cabinet extérieur, permet d'évaluer la satisfaction des clients quant à la qualité des infrastructures et des services de Lydec » (Lydec, sept-1998). Dès le début de l'activité, la satisfaction de la clientèle est un indicateur mis en place et suivi régulièrement : cet indice de satisfaction de la qualité des services atteint 86 % en décembre 2001.

### 2.1.4. Sur le plan des ressources humaines et de la formation du personnel

La dynamique de la gestion des ressources humaines paraît évidente au sein de Lydec ; elle correspond sans doute à une dynamique de productivité du capital humain, mais aussi à la construction d'une culture interne d'entreprise autour d'une perception extérieure identitaire liée aux « services urbains ».

De même la démarche « qualité » et l'implication « citoyenne » de la Lydec (ONG, scolaire, sponsor, espaces verts) attestent d'une stratégie interne et externe de communication très dynamique et active, correspondant sans doute au caractère très exposé (dans tous les sens du mot : nécessairement visible et sujette à critique) de cette activité de « service au public ».

Les charges de personnel et la masse salariale représentent un domaine qui laisse une marge de manœuvre limitée pour la firme délégataire en termes de gains de productivité et de réduction des coûts. En matière de gestion des ressources humaines, la principale et sans doute unique marge de manœuvre se rapporte à la compétence et à la productivité du capital humain, mais pas à son périmètre et à sa masse qui semblent être une donnée intangible ou à forte inertie, et sans doute très sensible.

## ***2.2. Amendis à Tanger-Tétouan, le passage à la gestion déléguée***

Face à l'incapacité de la RAID et de la RDE<sup>6</sup> à mobiliser des capitaux, et devant l'ampleur des investissements à réaliser, les autorités retiennent la solution de la gestion déléguée. Il s'agit à la fois de rattraper le retard (technique, financier) des dispositifs précédents (régies) mais aussi de faire face à une demande en eau croissante en tenant compte de la problématique environnementale et de la durabilité des dispositifs mis en place.

Les principaux objectifs de la gestion déléguée à Tanger et Tétouan sont les suivants : renouveler et étendre les réseaux en garantissant la continuité des services avec amélioration de la qualité des prestations ; mettre en place les réseaux d'évacuation des eaux usées et promouvoir des solutions durables pour l'assainissement liquide (stations d'épuration) ; maintenir un niveau correct de rémunération des salariés des régies en pérennisant leurs emplois et leur statut tout en plafonnant l'effectif des cadres étrangers (quotas) ; élargir l'accès aux services de base pour l'étendre à l'ensemble de la population avec un taux de branchement domiciliaire de 100 % des ménages.

Pour les services qu'elle a en charge, la société délégataire s'engage à réaliser des constructions et des acquisitions immobilières (achats de terrains pour les réservoirs, les stations de pompage, les agences et le siège de la société) ; adopter une gestion technique informatisée performante pour une meilleure efficacité des infrastructures ; renforcer les réseaux de distribution existants ; augmenter le nombre d'abonnés.

### *2.2.1. L'assainissement liquide, une question épineuse*

Parmi les objectifs de la DSP à Tanger-Tétouan, l'assainissement liquide est annoncé comme prioritaire ; ce service représente la part la plus importante des programmes d'investissement.

Pour le projet de « dépollution de la baie de Tanger », Amendis consacrera une enveloppe budgétaire de 600 millions de dirhams (environ 16 % du total des investissements prévus dans le contrat de gestion déléguée de Tanger, ou 34 % des investissements réservés à l'assainissement liquide dans cette même convention). L'objectif de ce projet consiste à traiter les eaux usées collectées par les réseaux d'évacuation de la ville avant de les rejeter en mer. Il est prévu dans un premier temps d'installer plusieurs kilomètres de canalisations pour collecter l'essentiel des eaux usées de l'agglomération. Après leur interception, les effluents seront drainés

---

<sup>6</sup> La régie autonome intercommunale de distribution de Tanger (RAID) et la régie de distribution des exploitations de Tétouan (RDE) étaient des régies intercommunales de distribution d'eau potable et d'électricité.

via des stations de pompage vers une station d'épuration avant d'être évacués au large par un émissaire marin. « L'ouvrage dont les travaux ont démarré en mai [2004], sera, affirment les ingénieurs d'Amendis, «un modèle de mise en pratique de la nouvelle technologie : désodorisé, insonorisé, compact et intégré dans le paysage environnemental» » (Une station de traitement des eaux pour Tanger, *Libération*, Casablanca, 11 mars 2005).

A Tanger, les terrains devant accueillir les stations d'épuration sont retenus et les procédés de traitement des effluents arrêtés depuis le printemps 2004. Les travaux de construction ont démarré ; mais les infrastructures auront-elle une capacité de traitement suffisante pour satisfaire la demande urbaine d'assainissement liquide ? Précisons que la station d'épuration sera étroitement enserrée entre le rivage et les remparts de la médina, à proximité du port de Tanger. De plus, les réseaux d'assainissement liquide restent incomplets et n'évacuent pas l'ensemble des eaux usées de la ville.

A Tétouan plus particulièrement, l'assainissement liquide est une question difficile depuis plusieurs décennies. La ville ne disposant pas d'infrastructures de traitement, les eaux usées sont rejetées dans l'oued Martil (qualifié d'égout à ciel ouvert) ou directement en mer, non loin d'une zone littorale touristique. Le projet le plus ambitieux d'Amendis pour Tétouan est de réaliser d'ici à 2006 un collecteur commun aux onze déversoirs du réseau d'assainissement pour acheminer les effluents vers une station d'épuration située en dehors de la ville ; il est aussi prévu une station autonome pour la zone littorale touristique.

En 2004, l'opérateur a fait plusieurs propositions techniques et financières à l'autorité délégante pour qu'elle choisisse, parmi diverses options, un type de station d'épuration. Le débat porte d'une part, sur l'emplacement et la valeur des terrains et d'autre part, sur les procédés d'épuration des eaux usées. Ces négociations mettent en évidence les difficultés du délégataire à satisfaire ses objectifs contractuels, à définir des solutions durables pour l'assainissement liquide et enfin à respecter ses propres équilibres comptables et la rentabilité générale des dispositifs envisagés. La société privée est à la croisée de deux objectifs contradictoires : la réalisation de profits (elle est là dans son rôle d'entreprise) et l'exécution des clauses contractuelles (elle est là dans son devoir de délégataire de service public). Elle est à la recherche d'un compromis entre logique marchande et mission de service public.

### *2.2.2. Investissements contractuels et programmes d'amélioration des rendements des réseaux d'eau potable*

Alors que la mobilisation des capitaux est affichée comme un des motifs du passage des régies au privé, la plus grande part des investissements proviendra en réalité des résultats d'exploitation et de la participation des abonnés, les ressources propres du délégataire représentant seulement le quart du programme des investissements à Tanger et Tétouan.

Pour les deux contrats urbains confondus, les secteurs de la distribution d'eau potable et d'électricité représentent respectivement 24 % et 33 % des investissements contractuels. La priorité porte sur le service de l'assainissement liquide avec 43 % des investissements contractuels. Hormis dans le domaine de l'assainissement, les montants des investissements sont supérieurs pour Tétouan.

**Tab.4 Programme contractuel prévisionnel d'investissements.**  
(En Dh, hors TVA)

	<b>Assainissement</b>	<b>Eau</b>	<b>Electricité</b>	<b>Total</b>
Tanger	1 766 921 259	829 678 183	1 115 598 284	3 712 197 726
Tétouan	1 497 063 116	1 031 521 813	1 372 661 255	3 901 246 184
<b>Total</b>	<b>3 263 984 375</b>	<b>1 861 199 996</b>	<b>2 488 259 539</b>	<b>7 613 443 910</b>
<b>% du Total</b>	<b>43</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Sources : conventions de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan

Plus de la moitié des investissements contractuels doivent être réalisés au cours des dix premières années.

Le délégataire s'engage à prendre les mesures nécessaires pour l'amélioration des rendements des réseaux de distribution d'eau et d'électricité en vue d'atteindre les objectifs suivants :

**Tab.5 Programme d'amélioration des rendements. Tanger et Tétouan**

<b>Contrat</b>	<b>Service</b>	<b>2002</b>	<b>2007</b>	<b>2012</b>	<b>2017</b>	<b>2022</b>	<b>2027</b>
Tanger	Eau	69	75	80	82	85	85
	Electricité	91,5	93	93,5	94	94,5	95
Tétouan	Eau	63	74	80	85	85	85
	Electricité	93	93,8	94,4	94,9	95	95

Sources : conventions de gestion déléguée de Tanger et Tétouan

La gestion déléguée est envisagée comme une solution aux déficiences techniques et financières des régies. Avant la DSP, les villes de Tanger et Tétouan disposaient d'une faible capacité de stockage d'eau potable or, pour assurer un bon fonctionnement des réseaux et faire face aux consommations de pointe, l'optimum de capacité de stockage des réservoirs équivaut à la moitié de la distribution journalière. De plus, la vétusté des réseaux se conjuguait à cette insuffisante capacité de stockage. Il en résultait des débits réduits et des coupures d'eau particulièrement aux heures de pointes. A l'inverse, lorsque la pression était excessive, les canalisations se rompaient en provoquant des fuites. Les réseaux enregistraient donc des faibles rendements, avec environ 40 % de pertes entre les volumes achetés à l'ONEP et ceux vendus aux abonnés. L'amélioration du rendement de la distribution en eau étant une clause contractuelle, le délégataire doit donc procéder prioritairement à la réhabilitation des réseaux et à la réduction

des fuites. Si la société privée ne réduit pas les pertes d'eau potable dans le réseau d'adduction, son niveau de profit peut en être affecté. Le lancement d'un important programme de détection et de réparation des fuites ainsi que de renouvellement des réseaux résultent de cette contrainte pour le délégataire.

**Tab.6 Tableau récapitulatif. Tanger et Tétouan. 2001-2002**

	<b>Tanger</b>	<b>Tétouan</b>
Nombre d'habitants	700 000	500 000
Nombre de bornes-fontaines	268	169
Nombre théorique d'habitant par borne-fontaine	2 612	2 959
Volumes distribués aux bornes-fontaines (en m3)	1 215 954	499 471
A : Recette annuelle théorique des vol. distribués aux BF, en millions de Dh	8,5	3,5
B : Fonds de travaux Eau / an (*), en millions de Dh	7,2	15,3
Ratio A / B, en %	117 %	23 %
Investissements contractuels, en millions de Dh	3 700	3 900
C : Investissements contractuels annuels moyens, en millions de Dh	148	156
Ratio A / C, en %	5,7 %	2,2 %
D : Chiffre d'affaires 2002, en millions de Dh	702	424
Ratio A / D, en %	1,2	0,8
Effectifs employés	850	1 450
Effectifs agences avant DSP	9	7
Nouveaux abonnés après 9 mois de gestion déléguée	6 000	5 000
Nouvelles agences après 9 mois de gestion déléguée	7	2
Investissements réalisés après neuf mois de gestion déléguée	70 % du total prévu par le contrat pour la 1 <sup>ère</sup> année	

Sources : Amendis, 2001, 2002 et 2003.

(\*) : calculés à partir des investissements prévus pour les 10 premières années.

Les contrats de gestion déléguée de Tanger et Tétouan définissent clairement les engagements de l'entreprise (augmentations tarifaires, reprise du personnel des régies, quotas de personnel étranger, extensions des réseaux de distribution, branchements sociaux). Un des points fort de cette DSP réside dans le fait que les augmentations tarifaires et les marges bénéficiaires du délégataire sont conditionnées par la réalisation des objectifs contractuels. Les profits de l'entreprise dépendent des investissements, du lancement des grands chantiers, de l'amélioration des rendements des réseaux d'eau en limitant les pertes au cours de l'adduction, etc. Le contrat est donc rédigé de telle sorte que le délégataire ait théoriquement une obligation de résultats. L'opérateur doit répondre aux objectifs contractuels de la gestion déléguée et tenir le programme d'amélioration des rendements des réseaux. Il s'agit de conditions nécessaires pour dégager du *cash-flow*. Il faut aussi qu'il obtienne des résultats économiques satisfaisants à travers

l'exploitation des services pour assurer des profits et l'amortissement des investissements. Le pari est d'autant plus risqué pour l'entreprise que cette condition est nécessaire mais pas suffisante. Certains objectifs contractuels apparaissent difficilement réalisables. S'ils ne remettent pas en cause la viabilité économique de l'entreprise à court terme, les clauses du contrat semblent être gravées dans le marbre pour rappeler au délégataire ses obligations le moment opportun. Les pouvoirs publics tiennent le délégataire par des objectifs précis et contractuellement définis. Si le contrat peut faire l'objet d'avenants, c'est l'autorité publique qui en conserve la maîtrise.

### *2.2.3. Suivi et contrôle de la gestion déléguée*

A propos du suivi et du contrôle de la gestion déléguée par les autorités délégantes et de tutelle, les contrats de Tanger et Tétouan se distinguent des conventions signées à Casablanca et à Rabat. Les autorités ont veillé ici à mettre en place les outils d'un contrôle étroit sur le délégataire à travers un dispositif qui représente un outil de régulation de la gestion déléguée par les pouvoirs publics.

Pour chacun des contrats (Tanger et Tétouan), il est institué un comité de suivi présidé par le Maire et composé de six représentants de l'autorité délégante, six représentants du délégataire et deux représentants de l'autorité de tutelle : cette composition témoigne du rôle d'arbitre de la direction des Régies et services concédés en cas de différends entre les collectivités locales et l'opérateur privé.

Les conventions de gestion déléguée mettent en évidence le maintien de la tutelle du pouvoir central sur l'autorité délégante. Les contrats rendent compte à la fois des responsabilités de la société privée concernant ses engagements et ses rapports avec les clients mais aussi de la vigilance du ministère de l'Intérieur sur les agissements des parties contractantes.

### *2.2.4. La gestion des ressources humaines, rupture ou continuité ?*

Les régies étaient affectées par une gestion discutable des ressources humaines. L'emploi pléthorique et parfois improductif de la RDE a aussi permis classiquement de distribuer des salaires à de jeunes diplômés de Tétouan, la régie et son déficit fonctionnant comme un filet social de l'emploi urbain.

La négociation de la reprise du personnel des régies fut une affaire délicate pour Amendis. Le délégataire maintient des rémunérations élevées (à poste égal par rapport à d'autres sociétés marocaines, y compris du secteur public) mais elle doit assurer une amélioration des performances de ses exploitations pour répondre aux objectifs contractuels. Les contrats rendent compte de l'intérêt que portent les autorités délégantes et de tutelle au maintien des avantages sociaux acquis par le personnel des régies ; par exemple, les employés d'Amendis conserve le même

syndicat que ceux des régies. Les annexes des contrats sur le personnel indiquent qu'une partie des employés des régies est mise à la retraite au moment de la DSP ; leurs départs sont négociés avec des avantages et des compensations.

Les objectifs visant à augmenter et à améliorer les réseaux et la qualité des services représentent des coûts et des investissements importants. De plus, la « gestion harmonieuse des ressources humaines » implique un bon niveau de rémunération des agents. Dans ces conditions, pour réaliser l'objectif d'équilibre économique et financier, les augmentations tarifaires sont indispensables. Le maintien de tarifs à un niveau socialement acceptable peut apparaître comme difficilement compatible avec certains autres objectifs de la gestion déléguée.

Ainsi, autant à Casablanca qu'à Tanger et Tétouan, la gestion déléguée est orientée vers une amélioration du service de distribution de l'eau potable, selon une tarification encadrée par les pouvoirs publics, portée par des firmes à l'évidence soucieuses de la productivité de leur capital humain et de leur capital financier. Il devient intéressant de mettre cette efficacité d'entreprise dans la perspective du développement soutenable et de la ville durable.

### **3. Pour une refondation de la gestion déléguée**

Le modèle marocain d'AEP et d'assainissement peut être caractérisé par un équilibre dynamique - non dogmatique, flexible et soucieux de capitalisation d'expériences - entre deux modes de gestion : les régies et la gestion déléguée. Les choix marocains peuvent être considérés comme un modèle innovant et pragmatique dans la mesure où - autant en matière de gestion des régies que de mise en œuvre des contrats de DSP - ils offrent une approche constructive des avancées et des limites de chacun de ces modes de gestion. Pour notre part, nous avons plus particulièrement travaillé sur la composante DSP de la gouvernance de l'eau au Maroc<sup>7</sup> dans les contextes urbains de Casablanca et de Tanger-Tétouan. En amont, nous en avons montré les résultats positifs et les avancées que ce choix gestionnaire a pu amener dans les contextes urbains considérés. Cependant, les évolutions possibles ou souhaitables de ce mode de gestion ne peuvent pas être ignorées puisqu'il représente une forme efficiente mais perfectible de la gouvernance de l'eau potable. En dépassant les contingences des sites urbains étudiés au Maroc et en considérant la DSP comme un objet de recherche, il est possible d'en faire une lecture théorique pour soumettre ce concept de DSP à la critique des faits dans un souci de compréhension et d'amendement des dispositifs,

---

<sup>7</sup> En ce qui concerne les régies d'eau marocaines et leur fonctionnement, on peut renvoyer le lecteur à deux documents récents et éclairants :

- Service public 2000, février 2002, *op. cit.*

- Ophèle C., mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, Rapport de stage ENGREF, AFD, Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts.

et de rétroaction entre recherche et aide à la décision. En dépassant une approche figée et normative de la DSP, nous ouvrons une perspective de refondation de la gestion déléguée.

Nous engagerons cette analyse à partir de trois observations et limites empiriques que nous avons pu observer dans la mise en œuvre des contrats de délégation. Il s'agit du volet assainissement et de l'accès à l'eau des quartiers précaires.

L'amélioration significative des services collectifs urbains en matière d'eau potable et d'assainissement est un enjeu majeur du Millénaire ; c'est un des huit objectifs fixés par les Etats membres des Nations unies<sup>8</sup>. D'ici 2015, « réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à une eau potable saine » vise à desservir 1,6 milliard de personnes dont plus de la moitié vit en milieu urbain. « Réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à un assainissement de base » pose prioritairement la question des investissements en infrastructures d'adduction, de distribution, de collecte et de traitement des eaux. Mais cette question du financement du secteur de l'AEP et de l'assainissement ne renvoie-t-elle pas directement à celle de la nature du marché de l'eau potable urbaine ?

Il existe un lien biunivoque entre type de financement et type de marché. A une gouvernance privée (ou en gestion déléguée) de l'eau urbaine, correspondront les financements dégagés du chiffre d'affaires réalisé par les opérateurs privés à travers la distribution de l'eau et le service d'assainissement ; théoriquement, selon le principe du recouvrement des coûts, l'eau devrait être en mesure de payer l'eau. Il s'opèrera une transformation de l'eau en un bien économique, doté théoriquement d'une valeur marchande d'équilibre. Dans ces conditions, la marchandisation de l'eau devrait assurer en principe une simultanéité entre les besoins d'investissement du secteur de l'AEP et ses capacités d'autofinancement. Cette conception a inspiré le modèle marocain de l'eau urbaine avec la mise en concession des principales métropoles littorales (Casablanca 1997, Rabat 1999 et Tanger-Tétouan 2002), les autres villes marocaines restant en régime de régie publique, avec au total un peu moins de 50 % du volume d'eau potable urbaine distribuée.

Cependant, dix ans après l'affirmation de ces choix, cette approche paraît aujourd'hui être confrontée à deux contraintes majeures :

- les besoins de financement considérables imposés par les objectifs d'investissement en particulier en milieu urbain dans les contrats de gestion déléguée ;

---

<sup>8</sup> *Financing Water for All*. Report of the Water Panel on Financing Water infrastructure. Chaired by Michel Camdessus. Report written by James Winpenny. World Water Council Third World Water Forum. Global Water Partnership. March 2003

- la limite de constitution du marché urbain de l'eau qui se heurte au mur de l'insolvabilité et aux pratiques sociales de faveur.

Il y a là une sorte de paradoxe entre une offre en eau de plus en plus exigeante en flux de capitaux et une demande en eau, rétive à entrer complètement dans une logique marchande. Nous observerons plus précisément ce décalage dans le cas de Casablanca, capitale économique du Maroc comptant plus de 4 millions d'habitants. Des perspectives de mobilisation de financement importante liées à un objectif de mise aux normes en matière d'assainissement et l'incomplétude du marché urbain de l'eau réduisent d'autant le niveau des recettes dégagées de la distribution de l'eau. Il se crée une situation contradictoire qui interroge le principe de « l'eau paie l'eau ».

### ***3.1. Assainissement et besoins de financement infrastructurel à Casablanca.***

Dans le contexte casablançais, la « Convention de gestion déléguée du service de distribution d'électricité, du service de distribution d'eau potable et du service d'assainissement liquide à Casablanca » a été signée le 28 avril 1997 à Rabat entre la société Lyonnaise des eaux, représentée par son président-directeur général, Monsieur Jérôme Monod<sup>9</sup>, et le président du Conseil de la communauté urbaine de Casablanca.

Cet accord de la délégation de service public multisectoriel comme celui de Rabat et de Tanger-Tétouan, concerne une zone urbanisée littorale. En matière d'assainissement - plus exactement de collecte et d'évacuation des eaux usées -, les rejets vers le milieu naturel, notamment en mer, restent le mode presque exclusif d'évacuation des eaux usées. Ces procédés frustes d'évacuation - par définition spécifique aux agglomérations littorales - tendent à créer une possible confusion entre la réalité (l'évacuation sans traitement) et les projets (l'assainissement avec traitement).

L'assainissement représente la part la plus importante des programmes d'investissement. Les rejets en mer apparaissent cependant comme une étape intermédiaire en attendant la phase suivante que représenteront les stations d'épuration. Mais la construction des stations de traitement des effluents impose des investissements importants et nécessite en amont des réseaux d'assainissement liquide performants. Or, généralement les réseaux d'évacuation des eaux usées sont vétustes, souvent obstrués et donc peu efficaces. Leur renouvellement et leur extension devraient précéder la réalisation des stations d'épuration. Pour en finir avec les rejets dans le milieu naturel et atteindre l'objectif d'épuration des eaux usées, il faut préalablement procéder au raccordement des foyers aux réseaux

---

<sup>9</sup> agissant à la fois comme actionnaire fondateur et comme mandataire des autres actionnaires fondateurs de Lydec filiale, de droit marocain, de Ondéo/La Lyonnaise des Eaux France.

collectifs d'assainissement liquide. Ceci implique la mise aux normes des conduites posées localement par les habitants.

L'assainissement donne lieu à une tarification spécifique à travers la taxe d'assainissement : cette taxation appliquée par les régies est pour l'instant limitée à quelques villes marocaines<sup>10</sup>. Elle est bâtie sur le même modèle que la tarification de l'eau. Elle représente environ 10 % du montant de la facture d'eau. En matière d'assainissement, le contrat de délégation casablançais stipule :

« S'agissant des engagements tarifaires des deux parties, ils sont fixés par le contrat comme suit (en Dh constants) :

- pour l'assainissement, le tarif moyen variera de 1,56 Dh/m<sup>3</sup> la première année à 2,22 Dh/m<sup>3</sup> la cinquième année et restera constant jusqu'à la dernière année ;
- pour l'eau potable, le tarif moyen variera de 6,21 Dh/m<sup>3</sup> la première année à 7,07 Dh/m<sup>3</sup> la troisième année et restera constant jusqu'à la fin du contrat ;

(...) Les tarifs instaurés la première année par le délégataire sont sensiblement les mêmes que ceux pratiqués par la RAD à la date du transfert. »<sup>11</sup>

En attendant la construction des stations d'épuration, des travaux sont réalisés pour prolonger les émissaires vers le milieu marin. Mais ils représentent un coût élevé sans garantir une solution satisfaisante, puisque la pollution du milieu est seulement déplacée et rendue moins visible.

L'article 23 du contrat de gestion déléguée à Casablanca précise la consistance du programme prévisionnel d'investissement : 30 milliards de dirhams marocains d'investissement sont prévus (soit environ 3 milliards de USD). Ils se décomposent ainsi par secteur :

---

<sup>10</sup> Agadir, Beni Mellal, Fès, Marrakech, Meknès, Nador, Settat (et les concessions privées : Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan).

<sup>11</sup> Brahimi M., 2001, « La gestion déléguée des services publics urbains », *L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?*, Acte du Colloque international, Trentenaire de l'Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp. 23-57, p. 37.

**Tab.7 Programme prévisionnel d'investissement. Lydec**

En millions de Dh	Investissements prévus contractuellement
Electricité	8 920,00
Eau	5 010,00
Assainissement	16 070,00
Commun	-
<b>Total</b>	<b>30 000,00</b>

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

Le secteur de l'eau ne concerne que 17 % des investissements annoncés, alors que le secteur de l'assainissement en représente plus de la moitié. Cependant, on doit observer que près de 40 % des investissements prévus pour l'assainissement (6 125 millions de Dh) sont dits optionnels et correspondent aux stations d'épuration. A l'évidence, l'opérateur a fait preuve d'une certaine prudence contractuelle en limitant son engagement en matière d'assainissement. La difficulté pour libérer des espaces urbains ou périurbains destinés à l'implantation de stations d'épuration, leur coût élevé et leur faible rentabilité, le réseau amont de collecteurs d'eaux usées, sont autant de motifs qui expliquent cette clause restrictive (qui, si elle est appliquée, amputera le contrat de plus de 20 % du total des investissements annoncés initialement, et cet abattement concernera exclusivement le secteur de l'assainissement).

La programmation chronologique des investissements par « métier » est la suivante :

**Tab.8 Les investissements contractuels de la Lydec (en millions de Dh)**

	Inv. contractuels 1997-2026	Inv. contractuels 1997-2006	Inv. théoriques 1997-2001
Electricité	8 920	2 697	1 348,5
Eau	5 010	1 907	953,5
Assainissement	16 070	5 161	2 580,5
Commun	-	-	-
<b>Total</b>	<b>30 000</b>	<b>9 765</b>	<b>4 882,5</b>

Les données précédentes ont été affichées à la signature de la convention de délégation. Elles ont donc un caractère théorique. Après plusieurs années d'exécution du contrat, il devient possible d'en préciser le degré d'effectivité.

**Tab.9 Les investissements réalisés par secteur.  
Lydec Casablanca. En millions de Dh.**

	<b>Inv. théoriques 1997-2001</b>	<b>Inv. réalisés du 01/08/97 au 31/12/01</b>	<b>Ratio rÉalisÉ au 31/12/01 ( %)</b>
Electricité	1 348,5	691,8	51,30 %
Eau	953,5	544,3	57,08 %
Assainissement	2 580,5	970,8	37,62 %
Commun	-	496,1	-
<b>Total</b>	<b>4 882,5</b>	<b>2 703</b>	<b>55,36 %</b>

Les investissements pour la période 1997-2001 auraient dû atteindre en théorie 4 882,5 millions de Dh (dont 2 580,5 pour l'assainissement). Au terme de cette période, ils s'élevaient en réalité à 2 703 millions de Dh (dont 970,8 pour l'assainissement). Le ratio d'investissement réalisé était en moyenne pour l'ensemble des métiers de 55,4 % soit à peine supérieur à la moitié de l'objectif contractuel. En matière d'assainissement, ce même ratio est particulièrement bas puisqu'il tombe à un peu plus du tiers de l'objectif contractuel sectoriel (37,6 %). Cependant, si l'on ampute le montant théorique des investissements 1997-2001 de l'abattement optionnel de 20 %, on retrouve un niveau de réalisation des investissements proche du ratio moyen (47 %).

Pour l'ensemble du contrat de délégation qui s'élève à 30 000 millions de Dh, l'apport total du délégataire est de 6 326 millions de Dh, soit 21 % du total des investissements inscrits au contrat de délégation. Et pour les trois services délégués, 57 % de la contribution du délégataire devront être contractuellement mobilisés durant la première décennie (pour une durée totale du contrat de 30 ans) .

Près des 4/5 des investissements seront financés par le produit de l'exploitation. Contrairement à une idée reçue, l'opérateur privé n'agit pas en tant que bailleur puisqu'il n'investit pas majoritairement des ressources<sup>12</sup> financières préexistantes (fonds propres) ou mobilisées *via* le secteur bancaire (emprunts). La véritable capacité de financement de l'opérateur vient de sa compétence commerciale à échanger la distribution d'eau potable contre des recettes d'exploitation. Il financera ainsi les grosses réparations, les travaux de renforcement et d'extension des réseaux. Le délégataire ne finance donc pas principalement la convention de gestion déléguée à partir de fonds disponibles avant la gestion déléguée ou en puisant dans ses fonds propres. Mais il met en œuvre un savoir-faire technique et commercial qui permettra de mobiliser *ex post* auprès de sa clientèle une part importante<sup>13</sup> des ressources nécessaires à couvrir les charges d'investissement.

<sup>12</sup> Bien entendu remboursables par le produit de l'exploitation.

<sup>13</sup> 87,78 % dans le cas de l'eau potable à Casablanca.

Cette précision n'est peut-être pas superflue : d'abord, elle pondère la prise de risque directe encourue par le délégataire : les investissements sur fonds propres ne portent pas sur les 30 000 millions de Dh mais seulement sur un cinquième (soit 6 326 millions Dh). En corollaire, les financements seront effectués uniquement si l'exploitation commerciale fonctionne : ils ne sont pas indépendants des résultats commerciaux. Plus fondamentalement, ce type de dispositif de mobilisation de ressources par la voie commerciale, et non pas par la voie de l'épargne ou du crédit, ne peut opérer que si le marché est déjà constitué et si tous les utilisateurs ayant accès aux services délégués acceptent le rapport marchand et peuvent y entrer, compte tenu de leur revenu. La structure du financement, faisant très peu appel à des avances de fonds propres ou d'emprunts, est donc largement adossée à l'efficacité commerciale de l'opérateur. Cette efficacité passe par une hausse de productivité<sup>14</sup> dans l'exploitation à volume constant, ou/et elle peut s'obtenir en multipliant les abonnés, ou/et par une hausse des volumes consommés mais surtout recouverts, la hausse de prix de vente étant une voie strictement encadrée par le contrat de délégation.

Au nom de la dimension environnementale du développement durable, les réseaux d'assainissement liquide et les stations d'épuration représentent aujourd'hui un enjeu crucial, mais leur réalisation reste incertaine en raison du poids financier de telles infrastructures et de leur très faible rentabilité (si tant est qu'elle soit positive). Ainsi, l'assainissement et ses objectifs ambitieux constituent peut-être le seuil de l'efficacité de la délégation de service public. On doit se demander si le secteur de l'assainissement ne met pas en question la vision totalisante du développement durable. La notion de soutenabilité laisse croire que les trois composantes (économique, sociale et environnementale) peuvent être atteintes simultanément. Or, le développement durable en acte laisse voir que l'équilibre économique est systématiquement l'objectif primordial, que la soutenabilité sociale peut s'accommoder longtemps de la flexibilité de l'informel et de coûts sociaux implicites, et qu'enfin les objectifs environnementaux - par leur poids financier et leur rentabilité négative - ont un caractère ardent mais, somme toute, optionnel ou, au mieux, différé.

Le fait que l'assainissement liquide passe de la responsabilité des collectivités locales au délégataire marque une évolution notable. Antérieurement confiées aux communes et aux organismes sous tutelle<sup>15</sup>, les opérations de restructuration de l'habitat non réglementaire engagent désormais la firme responsable de la distribution de l'eau et de l'électricité. La restructuration consiste notamment à

---

<sup>14</sup> Par réduction des pertes en eau, par renforcement des compétences techniques, etc.

<sup>15</sup> Les organismes sous tutelle (OST) du ministère de l'Habitat et de l'urbanisme sont : 1- l'ANHI : Agence nationale de (lutte contre) l'habitat insalubre, 2- la SNEC : Société nationale d'équipement et de construction, 3- l'ERAC : Etablissement régional d'aménagement et de construction, 4- Attacharouk. Ces quatre établissements publics sont en cours de regroupement (et de privatisation) sous l'égide de la holding Al Omrane Société Anonyme.

implanter les réseaux d'évacuation des eaux usées et la voirie dans les quartiers sous-équipés. L'entreprise privée se trouve désormais impliquée dans les actions de restructuration et dans l'aménagement des lotissements. Ceci implique son intervention directe dans l'aménagement urbain et vis-à-vis de la société civile dont elle va solliciter la participation (à travers la mobilisation sociale et le tissu associatif local) en vue du recouvrement des coûts. Par cette extension des responsabilités territoriales, l'opérateur privé assume aujourd'hui une partie des prérogatives des organismes sous tutelle et des communes, en sus de celles sectorielles des régies. En raison de la multiplication de ses prérogatives à travers des contrats longs de délégation (eau, électricité, assainissement, déchets ménagers, transports, téléphonie mobile, aménagement des quartiers, etc.), le délégataire et son groupe d'appartenance pourraient devenir une sorte d'assemblé de la gestion et du développement urbain en se trouvant impliqué dans un vaste processus de « délégation de pouvoir public local » (de Miras, 2004). Cette extension multisectorielle de la mise en concession questionne évidemment la consistance politique des entités communales en charge en principe du pouvoir décentralisé.

### **3.2. Les besoins et la demande en eau potable urbaine ou l'incomplétude du marché urbain de l'eau**

La croissance géométrique de l'offre en eau et l'évolution conséquente des besoins de financement des infrastructures de production (barrages) et des réseaux d'adduction toujours plus étendus, ont conduit à prendre en compte la dynamique de la « demande en eau », sa maîtrise devant permettre d'infléchir une mobilisation exponentielle de la ressource en eau. Une demande raisonnée et son implication dans une gouvernance élargie de la gestion de l'eau ont ouvert un nouveau champ d'actions et méthodologique : consentement à payer, recouvrement des coûts, campagne de sensibilisation, éducation, éradication annoncée des bornes-fontaines, etc. ; sont autant d'entrées destinées à introduire parmi les urbains l'idée que l'eau potable a dorénavant un coût. Le forum de Fiuggi (Italie) sur les « Avancées de la gestion de la demande en eau en Méditerranée » organisée par le plan Bleu en octobre 2002 a confirmé la pertinence et la nécessité d'une approche de la gestion de la ressource intégrant la variable « demande en eau ».

Mais cette variable « demande en eau » est généralement envisagée sur un mode déductif. Cette approche est symétrique à celle de l'offre en eau, elle signifie que cette demande en eau est considérée comme une donnée identifiable ; l'existence de cette demande est déduite à partir de l'offre en eau : si l'offre existe, c'est bien qu'une demande lui fait face et qu'il existe donc un marché urbain de l'eau. Si le schéma logique est exact, la réalité est plus subtile. En effet, la structuration complète de l'offre détermine-t-elle *ipso facto* une demande en eau parfaitement achevée et constituée ?

Dans le cas du Maroc, la politique publique mise en oeuvre par le Roi Hassan II, destinée à organiser et contrôler l'offre en eau en général - dont celle de l'eau potable urbaine -, n'implique pas nécessairement une maîtrise intégrale de la demande en eau des grandes métropoles. Sans développer ici l'ensemble de la politique de l'eau du Maroc, on peut néanmoins rappeler ses principales caractéristiques infrastructurelles et institutionnelles.

La production d'eau potable remonte à 1929 avec l'édification de grands barrages (d'abord principalement destinés à l'irrigation).

**Tab.10 Constructions des grands barrages<sup>16</sup> de 1929 à 2001**

Décennies	Nbre	Capacités millions de m3	Effectifs cumulés	Millions de m3 cumulés
1929 à 1939	6	376	6	376
1940 à 1949	1	27	7	403
1950 à 1959	6	1 413	13	1 816
1960 à 1969	5	596	18	2 412
1970 à 1979	8	6 423	26	8 835
1980 à 1989	39	567	65	9 402
1990 à 2001	33	6 188	98	15 590
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>15 590</b>	<b>98</b>	<b>15 590</b>

Sources : ministère de l'Équipement. *Nota bene* : 33 des 98 barrages contribuent à l'AEPI.

En 1981, est créé le Conseil supérieur de l'eau et du climat (CSEC) sur l'initiative du Roi. Cela atteste de l'intérêt du Souverain pour la question de l'eau<sup>17</sup>. Le principal objectif de ce Conseil est d'améliorer la valorisation et la protection des ressources en eau à travers la formulation des orientations générales de la politique nationale de l'eau<sup>18</sup>. Avec la Décennie internationale de l'eau (DIEPA, 1980), la priorité marocaine va à l'accès à l'eau et à l'assainissement des personnes et, face à la menace de « stress hydrique », le Maroc se tourne vers une législation visant à assurer la pérennité des ressources en eau.

Au total, en 2000 la production d'eau potable pour les villes était la suivante :

<sup>16</sup> Définition d'un « grand barrage » : pour la Commission internationale des grands barrages (CIGB), un grand barrage a une hauteur de 15 mètres ou plus (à partir de la fondation). Ceux d'une hauteur de 5 à 15 mètres et ayant un réservoir d'un volume supérieur à 3 millions de m3 sont également rangés parmi les grands barrages (Dugot P., 2001, *L'eau autour de la Méditerranée*, L'Harmattan, 190 p., p. 80).

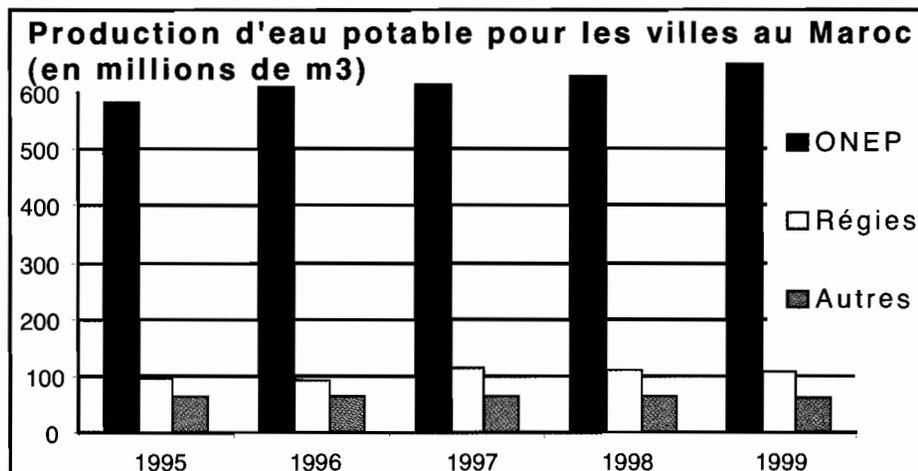
<sup>17</sup> « Lors de sa première session (Rabat, 16 juillet 1981), Hassan II avait donné ses hautes directives pour que le conseil se penche sur la refonte de la législation de l'eau et pour que sa deuxième session soit consacrée à l'examen des questions d'alimentation en eau des populations. » ([http://www.mtpnet.gov.ma/dgh/loi\\_instit/conseil.htm](http://www.mtpnet.gov.ma/dgh/loi_instit/conseil.htm)).

<sup>18</sup> Plan national de l'eau et plan d'aménagement intégré des ressources en eau, transfert et répartition de l'eau entre les secteurs usagers et entre les régions.

**Tab.11 Production d'eau potable pour les villes**

<b>Production (en millions de m3)</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
ONEP	583	611	615	630	649
Régies	96	91	114	111	105
Autres	63	64	63	64	60
<b>Total</b>	<b>742</b>	<b>766</b>	<b>792</b>	<b>805</b>	<b>814</b>

Sources : Annuaire Statistique du Maroc. Année 2000.



De ce panorama institutionnel, se dégage l'hypothèse que la « demande en eau » est, en réalité, la conception et la mesure qu'en ont les institutions productrices et distributrices d'eau. C'est donc le point de vue des producteurs et distributeurs d'eau sur l'utilisation de la ressource. C'est dire que la « demande en eau » est largement une reconstruction exogène qui est établie à partir des - ou qui se limite aux - consommations en volume :

**Tab.12 Estimation des demandes en eau par secteur**

		<b>Collectivités AEP</b>	<b>Industries non desservies</b>	<b>Agriculture irriguée</b>	<b>Total</b>
<b>1998</b>	en km3/an	1,1	0,2	10,18	11,48
	%	9,58	1,74	88,68	100,00
<b>2010</b>	en km3/an	1,59	1,36	15,26	18,21
	%	8,73	7,47	83,80	100,00
<b>2020</b>	en km3/an	1,98	2,22	17	21,2
	%	9,34	10,47	80,19	100,00
<b>Indice 1988-2020</b>		<b>180,0</b>	<b>1 110,0</b>	<b>167,0</b>	<b>184,7</b>

Sources : à partir de : *Vision méditerranéenne sur l'eau, la population et l'environnement au XXI<sup>ème</sup> siècle*. Plan Bleu, 01-2000.

En postulant que la demande en eau pré-existe, les décideurs et opérateurs sont souvent conduits à aborder la question de l'organisation du marché de l'eau sans s'être intéressé préalablement à la construction du marché de l'eau.

### *3.2.1. Organisation du marché de l'eau*

Cette question se rapporte au prix de l'eau, aux partenariats privés/publics, aux financements des réseaux, aux clients, etc. Globalement, elle est adossée à la problématique suivante :

Comment sont organisés les rapports entre offre et demande ? Schématiquement, est-ce le marché et la « main invisible » qui détermineront le point d'équilibre entre les deux variables en ajustant prix et quantité ? Ou bien sont-ce plutôt la régulation et l'économie sociale de marché qui y présideront ? La nature sociale de cette ressource naturelle fait que sa distribution oscille entre deux polarités : « droit à l'eau » ou « bien économique » ? Elles correspondent à deux conceptions institutionnelles à l'échelle mondiale. L'une fait référence à un droit humain élémentaire (« toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels »<sup>19</sup>) ; elle est plutôt portée par le PNUD. L'autre conception est inspirée par la marchandisation de l'eau suite aux conférences de Dublin (1992) et de Paris (1998), de La Haye (2000) et de Bonn (2001) et enfin le IIIème forum Mondial de l'Eau de Kyoto (2003).

De façon sous-jacente, il y a là deux conceptions distinctes du développement durable : la première privilégiant la soutenabilité sociale et la seconde plutôt la soutenabilité économique. On peut supposer que la superposition de ces deux conceptions n'est pas acquise et qu'elles sont même exclusives l'une de l'autre. Mais la question est peut-être moins de définir déductivement ce qui est souhaitable de ce qui est inductivement possible. Il faut donc repartir de la nature du marché pour en comprendre ses « dysfonctionnements » et limites ou plus exactement l'état de sa construction. Pour comprendre comment le marché se construit, nous commencerons par déconstruire la demande en eau.

### *3.2.2. Construction du marché de l'eau*

Au Maroc, en 1997, s'est produit un premier basculement d'un mode de gestion en régie à une gestion déléguée : le principe de « l'eau paie l'eau » est devenue la référence et sa mise en œuvre engagée. Au bout du compte, cette doctrine a trouvé ses limites et se heurte aujourd'hui au mur d'un « marché incomplet » qui fait que la marchandisation intégrale de l'eau potable n'est pas possible dans les conditions actuelles de pauvreté. Alors que la situation macroéconomique marocaine manque de compétitivité, que la pauvreté ne recule pas, que la massification urbaine s'accélère, c'est paradoxalement dans cette phase que surgit l'appel généralisé à la

---

<sup>19</sup> Cité par Jean-Luc Redaud, Association 4D, *Eau et Développement Durable : être ou paraître*, 10 décembre 2003.

...solvabilité réelle ou supposée de tous les ménages urbains pour bâtir un marché urbain de l'eau fondé sur l'improbable postulat du consommateur-payeur. De plus, peu d'outils méthodologiques semblent avoir été mis en place pour disposer d'un état des lieux préalable qui aurait permis d'évaluer la capacité (et dans certains cas, l'incapacité) de paiement effective des différentes CSP urbaines.

Au Maroc, dans les grandes métropoles, la question de l'offre en eau semble réglée pour les couches aisées et moyennes. Mais l'accès à l'eau des quartiers précaires et la question de l'assainissement restent en question puisque, dans les deux cas, le retour sur investissement y est incertain ou faible.

Avec l'exemple marocain, il apparaît que le dispositif en PPP combine une part mineure de financements propres des firmes et une part principale de ressources prélevées sur le marché urbain de l'eau *via* la solvabilité de la demande (la part non solvable posant un problème non résolu). Ce dispositif commercial conduit à des péréquations limitées (entre tranche et entre « métiers » - électricité en particulier). Mais aucune subvention ni aide publique au développement n'entre dans un dispositif économique totalement autonome, seulement bordé par le contrat de gestion déléguée. Le seul accès à l'eau se fait théoriquement par sa marchandisation en vertu de prix surveillés de très près par les autorités marocaines.

La mise en œuvre du contrat de gestion déléguée s'est aussi et peut-être surtout le service fourni à la clientèle. A cet égard, il faut mentionner (en particulier sur Casablanca où la gestion déléguée a déjà plus de six ans d'âge), l'amélioration du service et le niveau de satisfaction plutôt générale des abonnés. Sur tous les aspects de la consommation marchande de l'eau, le service a été notoirement amélioré : pression en eau, régularité de l'approvisionnement, qualité du liquide, maintenance, information, facturation, accueil clientèle. Dans ce registre aussi, un effort considérable est fait par le délégataire en termes de « faire-savoir » pour forger une image positive, efficace et commerciale, associée à son logo. Que l'on s'en réjouisse ou qu'on finisse par l'admettre, sur Casablanca en particulier, le délégataire parvient à associer dans l'imaginaire collectif des valeurs positives à son activité commerciale (efficacité, professionnalisme, rigueur, puissance d'action). Et même si, persistent ici ou là, certaines critiques, elles sont objectivement devancées par une réelle satisfaction de la majorité des populations urbaines concernées. En outre, la réputation internationale d'une ville dotée d'une distribution en eau potable de qualité rejaille sur ses ressortissants au travers d'un sentiment diffus, mais très positif.

Par contre, la mise en œuvre des contrats paraît plutôt en retrait sur la question de l'accès à l'eau des milieux défavorisés. Là, un décalage patent surgit entre l'effet d'annonce du recours à la gestion déléguée et son niveau de réalisation.

En matière d'accès à l'eau des plus pauvres ou des quartiers précaires (ce qui n'est pas exactement équivalent), l'activité s'oriente davantage vers la recherche lancinante d'une méthodologie appropriée pour aborder la quadrature du cercle que constitue la problématique fondée sur un certain nombre de postulats discutables : volonté de payer, aucun subventionnement, cadre tarifaire prédéfini. On observe que six ans après la signature du contrat sur Casablanca (et identiquement sur Tanger et Tétouan plus récemment), la méthodologie à mettre en œuvre pour une marchandisation intégrale du secteur de l'eau potable urbaine reste à inventer. L'ingénierie socio-économique règne en maître pour tenter de faire coïncider les intentions annoncées dans le contrat, les attentes des populations, des élus et de l'Etat, et l'équilibre financier des opérateurs. Mais l'expérimentation renouvelée des « opérations de branchements sociaux » paraît l'emporter sur des réalisations. La contrainte que fait peser la situation macroéconomique du Maroc et des grandes agglomérations paraît être largement évacuée de cette construction volontariste du marché de l'eau.

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* ? En effet, 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 et des réalisations tend à sélectionner non plus l'ensemble d'un quartier, mais plutôt des ménages (disposant d'une certaine capacité de paiement) selon leur localisation (à proximité des réseaux secondaires pour réduire les coûts de branchement), à installer des matériels et des équipements moins coûteux (débit inférieur, diamètre réduit) et d'une durée de vie moindre. Si ces dispositifs sélectifs élargissent effectivement l'accès à l'eau des ménages populaires, ils systématisent une dualité inclusion/exclusion sans offrir des montages technico-commerciaux généralisables à l'échelle d'un quartier donné.

Après bientôt une décennie de gestion déléguée, on est enclin à constater l'impossibilité d'un accès généralisé à l'eau par sa marchandisation, et du point de vue de la firme, et du point de vue des ménages pauvres. Y a-t-il là une limite indépassable de la marchandisation de l'eau et, en conséquence, ne faut-il pas aller, comme le propose le rapport Camdessus, vers un financement élargi et subventionné de l'accès à l'eau des quartiers précaires ? Ou bien enfermé dans le postulat de « l'eau paie l'eau », l'opérateur est-il condamné à imaginer d'impossibles dispositifs d'ingénierie socio-économique, sorte de pierre philosophale, qui transformeraient magiquement les besoins en demande solvable. A cet égard, la problématique du dysfonctionnement du marché est redoutable car, paradoxalement, après les avoir identifiées, cette thèse entend faire reculer les limites du marché en postulant que tout besoin et tout échange social peuvent entrer dans une logique de marchandisation, moyennant quelques agencements méthodologiques.

Au Maroc, la proportion de population urbaine pauvre reste importante : un ménage sur cinq vit dans de l'habitat insalubre ; il en résulte une difficulté à faire reculer l'approvisionnement collectif en eau par bornes-fontaines et la nécessaire définition de dispositifs particuliers – non subventionnés – de raccordement au réseau urbain d'eau potable (« Opérations de branchements sociaux », à Casablanca comme à Tanger et Tétouan). Le branchement au réseau d'eau par compteur individuel étant la reconnaissance d'un droit de cité, 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 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'y étendre l'accès individuel au réseau.

Les mécanismes macroéconomiques générateurs de pauvreté urbaine vont déterminer des réalités sociales spécifiques auxquelles se heurte la constitution d'un marché généralisé des services urbains. La problématique des bornes-fontaines et de leur évolution en branchement individuel pose ainsi la question d'une limite à la marchandisation de l'eau, compte tenu d'une solvabilité insuffisante des ménages pauvres. Cependant, elle se heurte aussi sans doute à des pratiques politiques populistes paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale ; les bornes-fontaines (comme, le réseau électrique, les dispensaires, les écoles, etc.) deviennent un enjeu de pouvoir vis-à-vis de la population concernée. Ici, la marchandisation se heurte à des compromis clientélistes combinant protection et faveur. Dans ces espaces sociaux, la distribution de l'eau 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 pour l'opérateur face à son engagement contractuel d'un raccordement généralisé à terme dans le périmètre urbain délégué ? 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 négociations, 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 nationales 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.

Après une décennie pendant laquelle la gestion déléguée est apparue comme une pratique *win-win* pour toutes parties concernées, un premier bilan laisse voir que, dans le contexte des pays émergents, ni les objectifs d'accès à l'eau des plus pauvres, ni celui d'une stratégie soutenable du point de vue environnemental ne seront atteints. Les effets d'annonce qui prétendaient substituer une gestion administrée à une gestion marchande pour répondre aux injonctions du développement durable n'ont pas tenu leurs promesses : la marchandisation est possible là où il y a du pouvoir d'achat disponible, et la soutenabilité environnementale n'est pas compatible avec des retours sur investissement incertains et très longs. Autrement dit, l'expérience marocaine confirme que l'accès à l'eau des plus pauvres n'est pas soluble dans le marché et que le consentement à payer et plus généralement, l'ingénierie économique ne crée pas du pouvoir d'achat.

Il faut comprendre que ce n'est pas une opposition idéologique au marché qui conduit à revisiter la gestion déléguée pour la mettre en question. Mais c'est la construction d'un marché de l'eau, condition de la viabilité financière des opérateurs privés, qui contraint à exclure du dispositif les couches urbaines pauvres non solvables sans pouvoir répondre à leurs besoins en eau. C'est cette même raison qui oblige à rendre optionnelle sur Casablanca les stations d'épuration et, plus globalement, à reporter à des jours meilleurs l'internalisation des externalités négatives. Ce n'est pas la diabolisation du marché qui contraint à questionner les limites de la gestion déléguée, mais ce sont au contraire les règles du marché et la rentabilité qui se rappellent aux bons souvenirs des opérateurs : « Suez et Véolia ont vendu des perspectives de développement et de croissance au marché qu'ils ne peuvent pas tenir, explique l'analyste Frédéric Genévrier »<sup>20</sup>. Une délégation de service public multiservices (eau, électricité, assainissement), à laquelle s'est ajoutée l'inclusion volontariste (en termes de services collectifs) des quartiers précaires, et de surcroît des objectifs annoncés de soutenabilité environnementale (traitement et épuration des eaux usées) s'est muée en une sorte de « délégation de pouvoir public local » très lourdement chargée. Endettement, faible rentabilité, recul de la valeur de l'action, sortie de marchés pourtant abordés tambour battant il

---

<sup>20</sup> *Le Monde*, « Les champions français de l'eau sont en crise », 29 janvier 2004, p. 19.

y a quelques années, autant d'éléments qui concourraient aujourd'hui plutôt à imaginer un effacement partiel des opérateurs privés plutôt que leur pénétration offensive.

## **Bibliographie**

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

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

Brahimi M., « La gestion déléguée des services publics urbains », In : *L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?*, Acte du Colloque international, Trentenaire de l'Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp. 23-57, p. 37.

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

Camdessus Michel *et al.*, mars 2003, *Financer l'eau pour tous*, rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil mondial de l'eau, 3<sup>ème</sup> forum de l'Eau, Partenariat mondial pour l'eau.

[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/News/WWC\\_News/News\\_2003/CamdessusReport\\_fr.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/News/WWC_News/News_2003/CamdessusReport_fr.pdf)

Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD), novembre 2000, plan Bleu, *130 indicateurs pour le développement durable en Méditerranée*.

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

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

de Miras Claude *et al.*, 2004, *Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable. Maroc et Vietnam*, Programme de recherche urbaine pour le développement, Rapport final de convention, ministère français des Affaires étrangères, ISTED-GEMDEV, Février 2004, 341 p.

Dugot P., 2001, *L'eau autour de la Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 190 p.

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

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

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

Lyonnaise des eaux de Casablanca (Lydec), *Rapports d'activités*.

Ophèle Cécile, mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, rapport de stage, ENGREF, école nationale du génie rural des eaux et forêts, AFD.

Plan Bleu, janv. 2000, *Vision méditerranéenne sur l'eau, la population et l'environnement au XXI<sup>ème</sup> siècle*.

Programme solidarité eau, mars 2005, *Guide pour les actions françaises de coopérations décentralisées et non gouvernementales*, Version provisoire, 46 p.

Royaume du Maroc, ministère de l'Economie sociale, Service public 2000, février 2002, *Etude nationale de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement, Mission 1, Diagnostic du système tarifaire actuel et dégagement des mesures d'urgence*, rapport définitif.

Miras Claude de, Le Tellier J., Saloui A. (collab.). (2005)

Le modèle marocain d'accès à l'eau potable et à l'assainissement : Casablanca et Tanger-Tetouan : la gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation

In : Miras Claude de (coord.), Chanson-Jabeur C. (collab.), Godard X. (collab.), Rachik A. (collab.), Saloui A. (collab.), Toutain O. (collab.), Baouendi A. (collab.), El Herech M. (collab.). *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*

Paris (FRA) ; Rabat : IRD ; INAU, p. 219-254

ISBN 9954-401-98-9.