

Le Maroc et inclusions sociales urbaines : l'Etat providentiel monarchique face au marché

Claude de Miras < cldemiras@yahoo.fr >, **Julien Le Tellier** < jltgeo@yahoo.fr >
UMR 151. IRD - Université de Provence.
Laboratoire Population Environnement Développement. LPED Marseille < www.lped.org >

Introduction

N'assistons-nous pas aujourd'hui au Maroc à un vaste basculement des processus d'inclusion ? La ville n'a-t-elle pas fonctionné jusqu'à présent sur les résidus d'une inclusion traditionnelle, faite de solidarité familiale enracinée dans le milieu rural et dictée par les préceptes musulmans, fondée sur la charité et la protection des plus pauvres, selon un régime de faveurs octroyées par la minorité fortunée ? A cela, se sont ajoutées les largesses de l'Etat-providence, prolongées par des pratiques de patrimonialisation ; elles ont pu permettre directement ou indirectement des formes secondaires de redistribution.

La société marocaine était ainsi dotée d'une puissante capacité sociale et culturelle à réincorporer les individus les moins bien lotis dans un corps social certes hiérarchisé et inégalitaire mais apte à maintenir du lien et de la cohésion. Si les conditions historiques d'évolution de l'économie et de la société marocaines ont généré structurellement de la pauvreté, il existait en contre point -et au delà du secteur informel- des mécanismes de régulation et d'inclusion. Il en a résulté un équilibre social qui n'excluait pas ponctuellement des phases autoritaristes dures.

Au tournant des années 90, comme dans la plupart des pays en développement, l'équilibre du système socio-économique du Maroc a été questionné et sa capacité historique -d'abord culturelle puis institutionnelle- d'inclusion s'est trouvée altérée. Les dispositifs formels ou informels, institutionnels ou culturels, publics ou privés, à leur tour, ont été dépassés, et au tournant de cette décennie, ces mécanismes d'inclusion sociale ont été enrayés par l'effet des PAS mais aussi sans doute par la montée de l'individualisme, par les difficultés des classes moyennes, et probablement par les propres contradictions internes de ce système, débordé par la montée continue de besoins en infrastructure de base en particulier urbains.

Depuis une quinzaine d'années, de nouvelles conceptions et représentations, portées par la vague néo-libérale, ont surgi en fournissant des réponses alternatives en matière d'inclusion des couches urbaines pauvres. Elles ont inspiré de nouvelles stratégies de développement urbain fondé sur la mobilisation de ressources locales, le consentement à payer et la marchandisation. L'exemple de la nouvelle gouvernance des services urbains de base atteste particulièrement de cette évolution.

La distribution de l'eau potable en ville, l'assainissement, l'électricité, les transports ont fait l'objet depuis deux décennies d'initiatives à la croisée des prescriptions internationales et des enjeux nationaux -et dans une moindre mesure municipaux.

Le contexte marocain est révélateur des compromis qui sont à l'œuvre, car cette nation maghrébine combine à la fois la résilience d'un Etat centraliste et puissant, les contraintes d'une active démographie en voie rapide d'urbanisation, une pauvreté rurale et urbaine structurelle, une perméabilité à la globalisation et l'affirmation d'une démarche

institutionnelle qui oscille entre déconcentration et projet de décentralisation. Le Maroc est à la fois le pays dans lequel le plus important contrat de délégation de service public en Afrique a été paraphé en août 1997 et la nation qui reste dominée par un système politique, social et religieux de type monarchique.

Comment ces deux logiques d'inclusion -l'une sociale et traditionnelle et l'autre économique et marchande- se sont-elles articulées ? Effacement de la première face à l'injonction libérale ? Echec de la seconde face à des rapports sociaux résistants ? Compromis ou métissage des logiques ? Une rétrospective et une analyse du secteur de l'eau et de l'assainissement attesteront de ces combinaisons de logiques et de représentations, de leurs résultantes et des perspectives et dépassements qui s'ouvrent aujourd'hui entre les nouveaux catéchismes que sont, de façon contrastée, les *Objectifs du Millénaire* -ODM- repris par Michel Camdessus d'une part, et les mouvements religieux radicaux d'autre part.

La distribution d'eau potable en milieu urbain au Maroc a fait l'objet de deux phases successives :

- Une première phase débute avec la fin du protectorat en 1956 et s'achèvera au début de 1997 ; les régies municipales ont alors le monopole de la distribution de l'eau potable à l'échelle des communes urbaines.
- Une seconde phase commence à partir du mois d'août 1997¹ : dès lors, des opérateurs privés étrangers vont prendre pied dans le secteur de la distribution d'eau² (mais aussi de l'assainissement liquide et de l'énergie électrique) dans les grandes agglomérations littorales marocaines : Casablanca (en 1997 avec la Lydec³), Rabat (en 1998 avec la Redal⁴) et Tanger-Tétouan (en 2002 avec Amendis⁵) à travers des contrats de délégation de service public de long terme (25 et 30 ans).

Aujourd'hui, certains signes internes au Maroc mais aussi externes portent à croire qu'une nouvelle phase est en train de se dessiner au sein de l'empire chérifien en matière de distribution d'eau en ville. Que ce soit dans les stratégies des firmes délégataires, dans la politique nationale d'équilibre entre régies et concessions ou que ce soit dans les nouveaux mots d'ordre internationaux, des rythmes, des inflexions ou des évolutions transparaissent.

Dans la problématique générale de l'AEP, la question de l'accès à l'eau des quartiers précaires pourrait faire l'objet de réajustements notables : après le règne de l'Etat-providence décliné sur le mode du Magzhen, après une décennie nettement libérale, on pourrait aujourd'hui entrer dans une nouvelle étape. Ne sera-t-elle qu'une accentuation de la marchandisation de l'eau, comme le laisse penser les thèses du Panel mondial de l'eau. Ou bien signifiera-t-elle un retour du pouvoir de régulation de l'Etat, contournant la décentralisation ? Verra-t-elle dans le contexte marocain un certain désengagement des opérateurs privés qui tendent à se tourner vers des formes d'intervention financièrement moins lourdes (affermage) ou plus attractives (Pays émergents européens ou Chine) ? A cet égard, la situation marocaine préfigure la question de la nécessaire refondation d'un secteur public, et au-delà, des formes totalement repensées de Partenariat Public Privé -PPP- pour

¹ Le contrat de concession passée entre la Communauté Urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des Eaux de Casablanca a été paraphé le 28 avril 1997.

² Et pour certains faire un retour remarqué : Voir Haoues-Jouve, 1999.

³ LYDEC, Lyonnaise des Eaux de Casablanca, filiale de la Lyonnaise des Eaux.

⁴ Ce contrat de concession attribué de 1998 à 2003 à un consortium luso-espagnol sera cédé à Véolia en 2003.

⁵ Filiale de Véolia Environnement.

assurer un accès à l'eau dans des conditions durables à l'ensemble des populations urbaines, quels que soient les avatars des stratégies et des idéologies.

1. Gestion publique de l'eau potable urbaine et inclusion sociale à l'aune des régies municipales

Au Maroc, bien qu'il existe encore 13 des 17 régies municipales d'eau et d'électricité, cette forme de gestion des services urbains représente un modèle daté. Antérieur aux PAS, ce dernier s'est construit dans le contexte de la décolonisation et se nourrit d'une part, des politiques interventionnistes avec des nationalisations⁶ et d'autre part, des principes de municipalisation des services urbains édictés par la suite dans la Charte communale de 1976.

Les régies municipales ont une fonction de distribution d'eau qui se veut plutôt sociale en relevant de la doctrine du service public, inspirée directement des rapports sociaux qui prévalent dans la société traditionnelle -au sens d'antérieure au PAS. Cette conception s'illustre particulièrement par un accès à l'eau des couches urbaines pauvres à travers un réseau de bornes-fontaines publiques. Cette situation n'a pas disparu puisque dans les quartiers sous-équipés en réseau d'adduction d'eau et d'assainissement, les ménages ne disposant pas de raccordement domiciliaire au réseau, s'approvisionnent aux bornes-fontaines en accès libre et gratuit. Sur leur territoire communal, les municipalités sont toujours responsables des contrats passés avec les opérateurs -publics et privés- à raison d'un abonnement par borne-fontaine. Les volumes d'eau distribués à ces points d'eau populaires restent souvent impayés par les communes et ces arriérés de paiement constituent un déficit chronique pour les régies municipales.

A la fin des années 70, les organismes internationaux s'inquiètent des faibles taux de raccordement des populations urbaines aux réseaux d'eau potable et d'assainissement, et de leurs répercussions sur la santé publique. En 1980, 40% seulement de la population des PED ont accès à une eau de boisson saine et 20% à des moyens hygiéniques d'évacuation des excréta. Sous l'impulsion de l'Organisation Mondiale de la Santé, est lancée la *Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement* (DIEPA, 1981-1990), réponse internationale de grande ampleur face à l'insuffisance notoire de services de base à l'échelle mondiale. L'objectif ambitieux que se donnent alors les institutions internationales est d'atteindre en 1990 un taux de 100% de raccordement aux réseaux d'eau potable. D'un point de vue qualitatif, elles choisissent d'appuyer le principe du branchement domiciliaire, aux dépens des approvisionnements collectifs et gratuits de type borne-fontaine.

Les bailleurs de fonds mettent alors en place un outil réputé adapté au niveau de revenu des populations pauvres. A travers les Opérations de Branchements Sociaux (OBS), les ménages n'ayant pas la capacité de financer les travaux nécessaires à une connexion individuelle

⁶ En 1963, l'ensemble des infrastructures, biens, droits et obligations des concessions de chemins de fer de la Compagnie des Chemins de Fer du Maroc et de la Compagnie des Chemins de Fer du Maroc Oriental est remis à l'Office National des Chemins de Fer : ONCF, établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, et placé sous la tutelle du ministère des Transports.

En 1969, aussi dans le secteur des transports, l'entreprise CTM (Compagnie de Transport Marocain) créée en 1919 fusionne avec la LN (Lignes Nationales, ex-*La Valenciana S.A*) : la CTM-LN passe sous le contrôle de l'ONCF qui dispose de la majorité des actifs de la société (56%). La participation de l'Etat se renforce à partir de 1975 quand il intervient directement -sans l'ONCF- dans le capital de la CTM-LN ; cette participation passe à 66% en 1975 puis à 80% en 1986. En 1993, la CTM-LN sera la première entreprise marocaine cédée au secteur privé dans le cadre d'un vaste programme national de privatisation négocié avec la Banque mondiale.

La création des régies municipales d'eau et d'électricité, des régies de transports urbains et de la Régie des tabacs participe, entre autres, au mouvement des nationalisations post-colonial.

devraient bénéficier de facilités de paiement leur permettant un règlement échelonné du coût du branchement. Pour mettre en place ces OBS, les régies marocaines se sont vues allouer par les bailleurs des lignes de crédit destiné au préfinancement des branchements.

Ainsi, les régies -comme les opérateurs privés concessionnaires- proposent encore aujourd'hui trois types de paiement pour le raccordement des logements aux réseaux d'eau potable (mais aussi d'électricité) : un paiement au comptant, un paiement comprenant la moitié au comptant, l'autre moitié étant remboursée sur onze mensualités, avec en sus les intérêts correspondants, et un paiement en OBS⁷.

Dès les années 80, les bailleurs de fonds internationaux incitent les opérateurs municipaux à éradiquer les bornes-fontaines en milieu urbain, leur accès libre et gratuit étant présenté comme une source de gaspillage et une cause de risques sanitaires et environnementaux. Cependant, ce mode d'accès à l'eau reste toujours pérenne dans les quartiers sous-équipés des villes marocaines et dans les douars périurbains.

A partir de la DIEPA, l'accent est mis sur la desserte des quartiers précaires et le difficile passage de l'accès à l'eau potable par la mise en place de branchements dits sociaux. Cette démarche d'élargissement de l'offre de desserte en eau potable se heurte à un double obstacle : la faible solvabilité d'une proportion importante⁸ des populations urbaines mais aussi une résistance -culturelle et psychologique- car l'eau n'est pas perçue en général dans les milieux populaires au Maroc comme un bien marchand mais comme un lien social.

La question centrale n'est donc pas celle du *consentement à payer*, tel que le laisse croire l'ingénierie sociale urbaine, mais davantage celle de la volonté de payer des utilisateurs des bornes-fontaines dans les quartiers pauvres. Pour la population des espaces marginalisés qui a un accès libre et gratuit au réseau d'eau au moyen des bornes-fontaines, il est impossible d'accepter une modification des règles du jeu en cours de partie, qui reviendrait à fermer les bornes-fontaines. A cet égard, il faudrait sans doute revenir sur les conditions qui accompagnent la création de ces quartiers et l'arrivée de leurs habitants ainsi que celles qui précèdent l'ouverture des bornes. A travers des promesses électoralistes et les rapports développés avec les notables et élus locaux, des conventions sociales, explicites ou tacites, sont passées avec les néo-urbains en matière d'accès au foncier et à certains services urbains. La perspective d'un paiement de l'eau délivrée par les bornes-fontaines pourrait être perçue par les populations riveraines comme une rupture de ce contrat social. Il ne s'agit plus de savoir économiquement si les utilisateurs peuvent payer mais si le principe du paiement ne vient pas remettre en cause les bases d'un accord ou d'un rapport entre les notables et une population dépendante.

L'accès gratuit à l'eau est un possible enjeu électoral et clientéliste rendant l'hypothèse d'éradication des bornes-fontaines incompatible avec certaines pratiques politiques souvent marquées par la capacité des leaders à obtenir pour le quartier l'accès aux infrastructures

⁷ Les critères d'éligibilité au branchement social sont les suivants : photocopie de la carte nationale d'identité, autorisation de la commune quant à l'équipement du logement concerné, revenus inférieurs à 3.500 Dirhams (environ 340 euros, déclaration sur l'honneur), logement à usage exclusif d'habitation (pas d'activité commerciale), titre de propriété ou actes adoulaïres (les adoules sont des notaires dont l'activité est régie par le droit coutumier).

⁸ La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté au Maroc est estimée selon les sources entre 13% et 20% de la population totale, 3 à 6 millions de personnes. La société marocaine est fortement inégalitaire puisque, selon la Direction de la Statistique en 2004, les 10% les plus riches dépensent 12 fois plus que les 10% les plus pauvres.

publiques. Symétriquement, les ouvertures des bornes-fontaines sont rythmées par l'extension des zones d'habitat non réglementaire et par les campagnes électorales et leurs promesses populistes qui engagent ceux qui les professent ainsi que le pouvoir municipal qu'ils incarnent. Il ne s'agit évidemment pas ici d'une logique d'économie publique où l'accès à un service public est un droit mais d'une relation de clientèle qui transforme l'accès aux services collectifs tels que la borne-fontaine en une faveur obtenue ou comme une allégeance reconnue.

Dans ces conditions, « (...) ceux qui ont eu accès à l'eau gratuite des bornes-fontaines échappent largement au dogme économétrique du « consentement à payer », en refusant plus ou moins passivement le passage d'une vision en termes de satisfaction d'un besoin vital à celle de « demande solvable ». Là encore, les autorités freinent, de leur côté, la suppression pourtant programmée des bornes-fontaines, ce qui retarde d'autant les opérations de branchements sociaux »⁹.

La marchandisation de l'eau potable urbaine se heurte très clairement à des compromis et à des rapports sociaux que l'on pourrait dire de type féodal -au sens historique- combinant protection, fidélité et faveurs. Dans les espaces sociaux marginalisés, la distribution de l'eau ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés ; elle contient aussi un lien social inaliénable. La marchandisation de l'eau en ville, prônée dans le cadre d'une logique inspirée par l'individualisme méthodologique, remet totalement en question des rapports sociaux complexes où se mêlent solidarité musulmane, populisme électoraliste, service public et Etat-providence.

Une gestion peu rigoureuse des ressources techniques, financières et humaines des régies explique en grande partie le niveau élevé de leur endettement et leur faible efficacité opérationnelle. En vertu des principes pressants du consensus de Washington et de la Banque mondiale, le Maroc adopte en 1997 le modèle de gestion déléguée à la française de la distribution de l'eau : quatre concessions sont apparues successivement en 1997 (Lydec du groupe Suez-Ondéo à Casablanca), en 1998 (Redal avec un consortium luso-espagnol, reprise par Véolia en 2003 à Rabat) et en 2002 (Amendis du groupe Véolia à Tanger et Tétouan). La distribution d'eau potable par des opérateurs étrangers délégués s'est considérablement accrue : elle représente aujourd'hui autant que le volume d'eau distribuée par les régies au niveau national et dessert environ le quart de la population totale marocaine. Ce sont les ensembles démo-urbains les plus importants (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 des littoraux atlantiques ou méditerranéens, qui sont passés sous le régime de la gestion déléguée.

2. La gestion déléguée ou l'entrée dans la marchandisation

Dans le contexte de la gestion déléguée, les entreprises concessionnaires se trouvent impliquées dans les actions de restructuration de l'habitat non réglementaire, d'équipement infrastructurel des quartiers précaires et d'aménagement des lotissements. Ces interventions dans l'aménagement urbain conduisent les firmes à solliciter la société civile pour sa participation -à travers la mobilisation sociale et le tissu associatif local- en vue du recouvrement des coûts. Par cette extension des responsabilités territoriales, les opérateurs privés assument aujourd'hui une partie des prérogatives de l'Etat et des collectivités locales,

⁹ Préface d'Annik Osmont, In : Claude de Miras et Julien Le Tellier, 2005.

en plus de celles sectorielles des régies. En raison de cet élargissement des contrats longs de délégation de service public, les opérateurs tendent à devenir une sorte d'assemblier de la gestion et du développement urbain en se trouvant impliqué dans un vaste processus de « *délégation de pouvoir public local* » (de Miras, 2004).

Avec le passage à la gestion déléguée et en raison de leurs responsabilités dans le domaine de l'extension des réseaux, les opérateurs sont souvent qualifiés d'aménageur foncier voire de grand lotisseur. Cependant, à la différence des pouvoirs publics, les délégataires ne disposent pas pour ce faire de subventions spécifiques et doivent recouvrer l'ensemble des frais engagés en les répercutant sur les abonnés.

En partenariat avec les communes et les régies, les établissements publics relevant du ministère de l'Habitat bénéficient du soutien de l'Etat pour réaliser les réseaux primaires d'adduction d'eau potable tandis que les régies disposent de financements de bailleurs internationaux pour l'équipement des quartiers. Mais les entreprises délégataires doivent assumer l'ensemble des travaux dont ils répercutent la charge vers les clients à travers la facturation des services. Si dans les zones déjà équipées, le prix d'un branchement domiciliaire à l'eau potable et à l'assainissement liquide reste accessible, il en est autrement dans les quartiers sous-équipés et éloignés des réseaux : le montant à déboursier pour un raccordement individuel peut atteindre 1.700 Euros, un coût difficilement supportable par les ménages pauvres puisqu'il représente plus de dix mois de salaire de base (SMIC).

A Tanger et Tétouan¹⁰, le prix moyen d'un branchement domiciliaire à l'eau potable et à l'assainissement double entre 2001 (*avant la gestion déléguée*) et 2002 (*après la gestion déléguée*) ; une augmentation qui s'explique en grande partie par la facturation de l'assainissement liquide et par la politique de vérité des prix. Bien que promue à travers l'institution d'un fonds de travaux, la péréquation (entre territoires et entre couches sociales) est en réalité fort limitée.

Les branchements sociaux présentent plusieurs difficultés pour les délégataires : les prix des factures et des branchements restent trop élevés pour les ménages pauvres malgré les facilités de paiement, la péréquation (entre abonnés ou zones) paraît incompatible avec le principe des *travaux remboursables* : le ménage *branché* est le ménage *payeur*. Les OBS constituent pourtant un engagement important du délégataire particulièrement à Tanger-Tétouan où les contrats stipulent que la moitié des raccordements à réaliser doivent l'être en *branchement social*. Pour tenter de se mettre en conformité avec les objectifs contractuels, l'opérateur dispose de plusieurs méthodes :

- procéder à la *densification* plutôt qu'à l'*extension* : il s'agit de raccorder au réseau les ménages qui ne disposent pas de branchement individuel mais qui habitent dans un quartier déjà équipé ;
- procéder au raccordement des quartiers dans lesquels les pouvoirs publics poursuivent ponctuellement leurs missions de restructuration de l'habitat non réglementaire ;
- équiper les espaces les moins éloignés des réseaux existants et en limite de quartiers ;
- équiper uniquement les habitations situées sur les limites ou sur les principales artères des quartiers car l'équipement y est techniquement plus aisé et l'investissement moins coûteux ;

¹⁰ Alors que le contrat de Lydec en 1997 ne représentait pas en matière de branchements sociaux à réaliser une forte contrainte pour la firme, les engagements contractuels d'Amendis à Tanger et Tétouan en 2002 sont davantage explicites et draconiens pour le délégataire. On observe aussi que la reprise de Redal par Véolia en 2003 s'accompagne d'une précision des objectifs sur les branchements sociaux.

- de plus, les ménages résidant sur ces axes sont en général plus solvables que les familles installées en retrait ;
- faire pression sur les bailleurs de fonds internationaux pour que la société privée puisse bénéficier des financements prévus pour des institutions publiques comme les régies.

Malgré des interprétations différentes de la notion de *branchement social*, il semble que chaque formule présente des inconvénients qui entravent les objectifs. S'il est adapté à un certain nombre de demandes, cet outil n'est cependant pas en mesure de répondre à l'ensemble des besoins ; il ne peut être, d'un point de vue légal et financier, utilisé sur l'ensemble des périmètres urbains et, à l'intérieur des zones éligibles, certains ménages sont exclus en raison de leur précarité. Les OBS touchent principalement les quartiers légaux et régularisés : l'intégration des bidonvilles et des *lotissements clandestins* se fait difficilement notamment en raison de l'absence de statut foncier clair. Enfin, le raccordement des quartiers périphériques éloignés suppose des travaux importants dont le coût ne peut pas être entièrement supporté par les usagers, comme le prévoit pourtant la formule des branchements sociaux.

Si les OBS connaissent un certain succès pendant les décennies 80 et 90, c'est en raison des faibles taux de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement, mais aussi des crédits des bailleurs internationaux qui permettent indirectement le maintien des montants des factures et des branchements à un niveau économiquement acceptable par les populations pauvres. Aujourd'hui les données sont différentes : les opérateurs en charge des services d'eau et d'assainissement liquide de Casablanca et de Tanger-Tétouan rencontrent des difficultés à réaliser leurs objectifs sociaux contractuels parce qu'ils ne disposent pas de subventions.

Schématiquement, les objectifs sociaux du contrat de gestion déléguée se doublent d'une logique commerciale puisque l'entreprise n'interviendra pas de manière philanthropique dans les quartiers pauvres. Surviennent alors des priorités d'équilibre comptable qui ne sont pas en phase avec la soutenabilité sociale traditionnellement portée par les régies et les municipalités, et plus généralement par la puissance publique.

Pris entre des objectifs commerciaux et une approche sociale, les opérateurs délégataires restent déterminés mais prudents car inexpérimentés en matière d'éradication des bornes-fontaines et de généralisation des branchements individuels. Les contraintes liées aux aspects techniques et financiers, aux statuts fonciers, aux enjeux électoraux font que l'équipement des quartiers pauvres reste envisagé et négocié au cas par cas avec les autorités locales.

Les OBS ont d'autant plus montré leurs limites en matière de généralisation de l'accès aux services de base que l'éradication des bornes-fontaines n'a pas eu lieu et que au moins 20% de la population urbaine ne disposent toujours pas de branchement domiciliaire à l'eau potable à l'heure actuelle.

3. Une nouvelle orientation, une nouvelle phase de marchandisation : la construction du marché urbain de l'eau

Alors que les contrats de délégation de l'eau au Maroc ont été envisagés pour des durées de 25 et 30 ans, dans le droit fil du principe du consommateur-payeur et de son incontournable consentement à payer, on voit poindre aujourd'hui une série d'inflexions qui vont poser autrement la problématique de l'accès à l'eau des quartiers précaires puisqu'il est clair que l'approche de stricte obédience néo-libérale n'atteindra pas les objectifs assignés

contractuellement de raccordement de 100% des urbains à échéance proche (2016 à Tétouan, 2025 à Tanger et dans les communes périphériques, 2022 à Casablanca¹¹).

- Sur le plan interne des firmes, l'ingénierie sociale évolue vers davantage de pragmatisme et d'empirisme : il ne s'agit plus de postuler l'existence d'un consentement à payer de clients virtuels mais, en s'orientant vers la maîtrise d'ouvrage sociale, les opérateurs travaillent à l'amont de la capacité de paiement en accompagnant la mobilisation d'une épargne latente de certains ménages. La mobilisation de ressources locales devient l'objectif préalable à la capacité de paiement : par des appuis aux dispositifs de tontines, de micro-finance, de système d'épargne bonifiée, une frange de ménages pourrait dégager un modeste surplus et supporter cette marchandisation de l'eau et de l'assainissement. Mais ce pragmatisme des opérateurs ne résout pas la question de l'insolvabilité des plus pauvres. Que va-t-il advenir des ménages qui ne disposent pas d'une épargne latente ? Seront-ils définitivement exclus de tout accès aux services de base ? Ce nouvel empirisme des opérateurs ne nous dit rien sur les arbitrages budgétaires auxquels vont devoir se livrer, de leur côté, les pauvres qui, grâce ou à cause de cette nouvelle phase de l'ingénierie sociale, entreront néanmoins dans une marchandisation généralisée des services urbains : comment vont-ils faire face simultanément aux factures d'eau, d'électricité, d'assainissement, de transport, de santé publique, etc. qui résultent de cette vérité des prix et du passage du service public aux *utilities* ? La structure des revenus informels, imprévisibles et aléatoires, est-elle compatible avec le pas de temps régulier et la tendance haussière de la facturation des services en réseaux ?

- Sur le plan de la stratégie internationale des firmes, les spécialistes observent une conjoncture défavorable pour les opérateurs. Ce volet est une dimension souvent oubliée par les pourfendeurs du recours au PPP pour qui les firmes privées sembleraient décidées à pratiquer une mise en coupe réglée de tous les services collectifs urbains à l'échelle du monde. Or, les villes moyennes échappent à cette nouvelle oligarchie mondiale de l'eau puisque les perspectives de profit y sont moindres ; la réforme et l'organisation marchande des services collectifs des villes secondaires paraissent manquer d'attraits pour les opérateurs internationaux. Et pour les grandes métropoles des nations dites en développement, il n'est pas sûr que l'appétit capitaliste des firmes internationales dénoncé *urbi et orbi* soit le risque exclusif ; leur désengagement en est un autre : « *Pendant la période d'euphorie boursière des années 1990, les grandes entreprises ont contracté des dettes énormes sur la base des projets de développement, mais les niveaux de capitalisation boursière, alors capables de soutenir ces dettes, ont fondu depuis... De même, si les multinationales de l'eau pouvaient considérer les pays émergents comme une zone d'extension, ces pays sont jugés aujourd'hui par les investisseurs comme étant à risque maximal* »¹². Ces conditions limitent sans doute l'appétence des opérateurs qui s'orientent davantage vers l'affermage que vers la concession¹³.

¹¹ « Le Délégué doit atteindre les objectifs minima suivants : (...) 45.000 branchements sociaux seront réalisés tous les 5 ans ; Tous les quartiers urbanisés, desservis par des bornes-fontaines, devront être raccordés aux réseaux. D'autre part, le taux de desserte atteindra 85% la cinquième année, 95% la dixième année et tendra vers 100% à compter de la vingt-cinquième année » (Convention de Gestion Déléguée du Service de Distribution d'Electricité, du Service de Distribution d'Eau Potable et du Service d'Assainissement Liquide à Casablanca, signée le 28 avril 1997 à Rabat entre la Société Lyonnaise des Eaux et le Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Casablanca sous les auspices du ministre d'Etat à l'Intérieur avec le visa du ministre des Finances et des Investissements Extérieurs. Dans les conventions de Tanger et de Tétouan, des tableaux prévisionnels illustrent les objectifs de généralisation de l'accès à l'eau par raccordement individuel.

¹² Conaré D., avec la collaboration de Cohen E., Smets H., 2003, « Vers une autorité mondiale de l'eau », In : *Eau : encadrer les partenariats public-privé. Les notes de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales*, pp. 29-39.

¹³ Rappelons que le contrat de concession conduit l'opérateur à réaliser les investissements souvent importants sur la longue durée (c'est d'ailleurs un des principaux motifs invoqués par les pouvoirs publics pour justifier le

- Sur le plan de l'Etat marocain, il semble que le Maroc est fait *de facto* le choix d'une pause dans son expérience de délégation de service public. Si l'on excepte le rachat par Véolia de la concession établie à Rabat en 1998, aucune concession nouvelle n'est intervenue depuis 2002 et aucun projet ne paraît à l'ordre du jour dans ce domaine. Par contre, à partir de l'expérience acquise en matière de concession, il est question d'évaluation et de construction d'un corpus juridique adapté au contexte marocain pour d'éventuels contrats de concession. Le Maroc appuie aussi l'amélioration du fonctionnement des régies en développant des PPP entre les régies municipales et des opérateurs privés non plus à travers des contrats de concessions mais des marchés publics plus restreints, des prestations de services sur des actions plus ciblées de court terme. C'est le cas entre la Société des Eaux de Marseille (SEM, Générale des Eaux et Lyonnaise des Eaux) et différentes régies marocaines qui ont élaboré ensemble les schémas directeurs de l'eau potable urbaine ; il y a là des formes de PPP originaux dont il serait intéressant de mettre à plat les contenus et la portée.

Sur le plan international, les ODM introduisent une nouvelle approche de la marchandisation : la décennie 90 avait laissé croire que le recul de l'Etat libérerait *ipso facto* les forces du marché et laisserait libre cours à la main invisible en créant une économie marchande équilibrée et efficiente. Cette vision idéologiquement datée a supposé que le marché est une forme naturelle de l'échange et non pas une construction institutionnelle, informationnelle et donc sociale. Le Panel sur le Financement de l'Eau de Michel Camdessus (2003) a tiré les enseignements des échecs de ces deux dernières décennies : le marché n'est pas une donnée mais un produit social et dans ce sens il doit être construit. Il faut donc accompagner la formation du marché tant du côté de la demande que de l'offre.

Ce bref détour théorique est destiné à identifier la difficulté sur laquelle butent les opérateurs pour généraliser les services urbains d'eau et d'assainissement. On peut certes penser que des agencements organisationnels déplaceront marginalement la frontière entre *pauvres solvables* et *pauvres insolvables*. Mais l'obstacle déterminant restera l'incompatibilité de l'objectif d'une marchandisation généralisée d'un besoin dans un contexte de marché incomplet, ou non intégralement constitué. C'est peut-être ce que les opérateurs délégataires n'ont pas ni perçu ni analysé ; c'est sans doute ce que Michel Camdessus a parfaitement décrit sans le nommer : « *« L'eau doit payer l'eau » est une bonne mesure économique quand tout le monde peut payer. L'application de cette recommandation aux quantités d'eau mise à disposition s'appelle le principe usager payeur : tout volume d'eau prélevé fait l'objet d'une facturation, quel que soit son usage. (...) Pour ce qui concerne les rejets d'eaux usées, un principe analogue est mis en œuvre, le principe pollueur payeur (...). Dans la pratique, d'importantes exceptions limitent considérablement la portée de ces principes : (...) les pauvres, qui ne pouvant accéder à ce luxe économique qu'est l'eau courante et payante sont plus habitués à payer (sans facture) de petites quantités d'eau (...). C'est pourquoi, à chaque fois que les conditions socioéconomiques et culturelles ne s'y prêtent pas - c'est-à-dire en milieu rural et surtout dans les zones de pauvreté -, ces principes doivent provisoirement faire place à des mécanismes de solidarité et de soutien plus adaptés. L'eau de pauvres est alors payée au moins partiellement par l'eau de riches »* (Camdessus, 2004, p. 128).

« (Le) principe - de rigoureuse orthodoxie financière, dit de 'full cost recovery'- est (...) inapplicable, prévoyant le remboursement intégral de l'ensemble des charges financières, au

recours à la gestion concédée) ; il en assure l'amortissement et la rentabilité par la facturation des services aux usagers devenus clients. Dans les contrats d'affermage, la collectivité finance les équipements tandis que la gestion est confiée à un opérateur privé.

prix du marché, sans aucun mécanisme public d'atténuation, de lissage temporel ou de redistribution des charges en fonction de la situation financière des familles. » (ibid. p. 193).

S'écartant de ce qu'il désigne comme une *approche lourdement chargée d'idéologie* (à l'égal que celle prônant l'eau gratuite, p.193), Michel Camdessus propose de retenir le principe de *couverture durable des coûts* (CDC). Une définition en trois points de cette CDC est proposée ; le premier rappelle le principe de recouvrement des coûts, le second et le troisième méritent d'être repris intégralement :

« • *Les recettes issues de ces tarifs doivent être acquittées, collectivement par les utilisateurs. Mais dans le cadre de la CDC, les utilisateurs n'ont pas à acquitter les mêmes prix. L'accessibilité de l'eau, au sens économique, doit être garantie grâce à des mécanismes tarifaires adaptés (...) en définissant des politiques spécifiques et transparentes en faveur des pauvres.*

• *La part des revenus récurrents provenant des budgets publics doit être garantie à long terme grâce à des accords préalables entre les Etats et les villes sur le montant des transferts fiscaux* » (ibid. p.195).

Dès lors, il apparaît très nettement que les mesures d'exception des contrats de DSP (opérations de branchements sociaux) deviennent ici la règle en faisant explicitement référence non seulement à des politiques spécifiques à l'égard des pauvres mais aussi à l'octroi « *d'aides publiques pour les projets qui ne peuvent se passer de subventions* » (ibid. p.195).

L'Objectif n°7 du Millénaire passe par cette nouvelle stratégie : *réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population qui n'a accès ni à l'eau potable ni à l'assainissement* oblige à reconsidérer à la fois la préexistence de la demande et plus exactement, pour les populations pauvres, la transformation graduelle de leur besoin en eau et assainissement en demande solvable. La conception qui a régi les contrats de délégation, s'appuyait sur deux postulats non vérifiés : d'une part, l'offre en eau était déjà constituée et d'autre part, une métamorphose rapide des besoins en eau en demande pouvait être obtenue *via* l'ingénierie sociale.

Les évolutions observées à Rabat laisse voir chez Véolia une conception nouvelle et progressive d'accompagnement des besoins et de construction de la demande en eau ; il serait intéressant de comprendre s'il y a une convergence entre les ODM et la nouvelle doctrine des opérateurs.

De la part de Michel Camdessus, trois fois confirmé au poste de directeur général du FMI de janvier 1987 jusqu'en février 2000, il ne s'agit probablement pas de revenir à une économie administrée de l'eau potable ; il entend plus vraisemblablement prendre acte de la réalité pour aller vers une marchandisation graduelle de l'eau potable en construisant le marché de l'eau à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande.

Conclusion

La question de fond qui est posée est bien celle de l'économie publique urbaine dont le PPP a été et représente encore une réponse mais dont les limites dans sa forme actuelle semblent atteintes. Si les PPP sont à l'évidence perfectibles et peuvent et doivent faire l'objet d'amendements et de recherches de nouveaux équilibres partenariaux dans l'intérêt des parties contractantes, il est clair que la problématique de l'eau urbaine n'est pas tout entière soluble dans la controverse « *eau bien public* versus *eau bien marchand* ». Et s'il est indispensable de renforcer les conditions de régulation des PPP, il est parallèlement nécessaire de mettre au jour les conditions de soutenabilité de la gestion publique directe ou en régie de l'eau urbaine. Non seulement, elle reste majoritaire à l'échelle mondiale mais elle constituera le seul mode de gestion possible des services urbains de base en cas de retrait durable du secteur privé.

Que l'on raisonne en termes d'opposition farouche aux privatisations, de perspectives de nouvelles régulations *privé-public* ou de réformes des systèmes en régie, la question de l'eau paraît transcender celle du statut des opérateurs (privés comme publics) pour se focaliser sur les effets de la monopolisation, l'élimination des positions de rente et une nécessaire régulation. Parallèlement, la question du financement reste lancinante. N'est-il pas temps de relancer cette vaste thématique qui interroge à la fois l'évolution récessive de l'aide publique au développement et la grande absence de tous les débats sur le développement qu'est la *contribution nationale* à ce même développement : la fiscalité directe qui, avant d'être équitable et durable, devrait commencer à être reconnue ? Mais il est vrai que la tendance *main stream* est plutôt à la baisse ou à la suppression de l'impôt qu'à sa reconnaissance comme un instrument parmi d'autres de l'action publique et de la gouvernance urbaine.

Après deux décennies de prescriptions internationales néo-libérales de stricte obédience, les principes du *tout économique*, du *moins d'Etat* et de *l'eau paie l'eau* butent sur des limites relatives à la construction du marché : les urbains les plus pauvres sont exclus du marché de l'eau parce qu'insolvables. Cette tautologie nous rappelle qu'une large part des habitants des PED, parmi les très pauvres, n'entrera pas dans le marché de l'eau sans subventions publiques et mesures d'accompagnement et de soutien. Mais la question est moins de rentrer dans le marché urbain de l'eau par des dispositifs circonstanciels que d'y rester durablement...

Bibliographie

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

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

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

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

Claude de Miras et Julien Le Tellier, 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, 268 pages, à paraître.

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

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

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