

P. R. U. D.

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DEVELOPPEMENT
Ministère français des Affaires Etrangères

ISTED/GEMDEV

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



RAPPORT FINAL

Janvier 2004



Direction scientifique :

Claude de Miras, directeur de recherche. Economiste IRD.

Coordination institutionnelle et scientifique :

MAROC

Abdelmalik Saloui, professeur, Géographe, Université Hassan II Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Mohammédia

VIETNAM

Tran Hieu Nhue, professeur, directeur adjoint du Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas (C.E.E.T.I.A), Université de Génie Civil de Hanoi

Nguyen Van Tin, docteur, sous-directeur de la Faculté de Technologies de l'Environnement de l'Université de génie Civil de Hanoi

Collaboration de recherche :

Julien Le Tellier, géographe, doctorant Université de Provence

Fanny Quertamp N'Guyen, docteur en géographie, associée à l'UMR ADES Bordeaux



UMR 151
"Population Environnement Développement"
Institut de Recherche pour le Développement – Université de Provence
Centre Saint Charles – Case 10. Marseille 13331 cedex 3
Tél 00 33 (0) 4 91 10 85 18 Fax 00 33 (0) 4 91 08 30 36



REMERCIEMENTS

Avant d'aborder la partie empirique et théorique de cette recherche, nous tenons à exprimer nos sincères remerciements à nos partenaires marocains et vietnamiens pour la confiance, la disponibilité et le soutien permanent qu'ils ont apportés, chacun à leur façon, à ce programme d'étude. Au delà des échanges techniques et des contributions scientifiques qu'impose une véritable co-opération scientifique, des relations humaines étroites se sont nouées, ouvrant un dialogue entre des personnes et des cultures ; elles dépasseront la temporalité d'une étude.

En tant que responsable scientifique du programme, Claude de Miras adresse toute sa gratitude en particulier au Professeur Abdelmalik Saloui de l'Université Hassan II, Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Mohammedia et au Professeur Tran Hieu Nhue, professeur, directeur adjoint du Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas (C.E.E.T.I.A) de l'Université de Génie Civil de Hanoi et à Monsieur Nguyen Van Tin, docteur, sous-directeur de la Faculté de Technologies de l'Environnement de l'Université de génie Civil de Hanoi¹. Ensemble, ils ont appuyé cette démarche scientifique collective (la participation de leurs étudiants à nos travaux empiriques aura été aussi fort utile pour tous). L'appui de nos éminents collègues a permis de dépasser les différents problèmes d'organisation qui ont pu surgir au cours de ces vingt quatre mois de compagnonnage scientifique. En plus de leur apport disciplinaire spécifique –géographe et climatologue pour l'un, et ingénierie civile et urbanisme pour l'autre), leur imprégnation autant que leur capacité de distanciation ont constitué une considérable valeur ajoutée pour l'équipe internationale ; et si certaines conclusions relatives au Maroc et au Vietnam présentent une éventuelle pertinence, elles sont avant tout le produit fusionnel des multiples échanges et réflexions partagées avec nos collègues et amis scientifiques.

Du côté de l'équipe française, le remarquable travail scientifique d'observation, de mise en perspective fine, et de contextualisation auquel ont procédé Julien Le Tellier au Maroc et Fanny Quertamp N'guyen au Vietnam, sont une composante forte de cette démarche collective. La fonction d'intermédiation qu'ils ont jouée localement a été importante pour mettre en œuvre notre démarche comparative.

Enfin, on associera aussi à cette entreprise, pour l'appui qu'ils nous ont apporté dans la phase de montage et de lancement de ce programme, Elisabeth Dorier Apprill² et Laurent Pandolfi³ dans la problématisation préalable, ainsi que Vanessa Rousseaux⁴ dans le dispositif partenarial marocain. Même si nos collègues ont eu à assumer ensuite de nouvelles obligations professionnelles qui ont limité leur disponibilité, ils sont toujours restés attentifs à la dynamique du projet et à ses résultats. En tout état de cause, ce programme d'étude n'aurait pas vu le jour si chacun d'eux à sa façon n'avait pas apporté sa pierre à cette construction collective. Qu'ils en soient tous remerciés.

¹ A travers eux, c'est aussi le Ministère de la Construction que nous souhaitons remercier pour son écoute et l'accueil qu'il a bien voulu réserver à cette étude.

² Maître de conférence, Géographe Université de Provence. UMR 151 Population Environnement Développement. IRD/Université de Provence.

³ Urbaniste. Directeur de l'Institut des Métiers de la Ville. Hanoi.

⁴ Docteur en Géographie, associée à l'IREMAM.

Notre projet de recherche PRUD intitulé « **Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable. Maroc et Viêt-nam** », est à la croisée de deux axes structurants :

- le premier renvoie aux objectifs généraux assignés à ce FSP et aux objectifs particuliers que nous avons définis dans notre réponse contractuelle établie en octobre 2001.
- le second axe se rapporte à la problématique générale de l'accès à l'eau en milieu urbain qui pose un double problème de ressources : disponibilité de la ressource hydrique et mobilisation de ressources financières.

Avant de présenter nos résultats empiriques, nous développerons dans cette introduction ces deux volets : l'un particulier orienté selon les attendus du programme PRUD et de notre démarche relative à la gouvernance urbaine de l'eau au Maroc et au Vietnam en traitant de la notion de *transition* et de la *démarche comparative*, et l'autre contextuel relative à la problématique mondiale de l'eau urbaine telle qu'elle est envisagée par la stratégie des Nations Unies.

Nous entrerons ensuite dans le vif du sujet en abordant les sites marocains et vietnamiens. Le volet marocain a fait l'objet d'une double entrée spatiale avec les cas de la gestion déléguée de Casablanca d'une part, et de Tanger-Tétouan d'autre part. Après avoir rappelé les conditions de l'approvisionnement de chaque ville, nous détaillerons les modalités de la distribution de l'eau potable par LYDEC à Casablanca et Amendis à Tanger-Tétouan.

Le volet vietnamien restituera ensuite les évolutions générales nationales et les étapes de la réformes du secteur de l'AEP en milieu urbain, avec ses diverses expérimentations et ses orientations. Il s'agit schématiquement du basculement progressif d'une logique de subvention à une logique -non pas de recouvrement des coûts- mais de recul graduel des déficits.

Nous achèverons cette restitution par une conclusion en forme de synthèse générale.

Première Partie : Introduction générale

I. Objectifs spécifiques de recherche

I.1. Rappel des objectifs de recherche

I.2. A propos des économies et sociétés en *transition*

I.3. A propos de la démarche comparative

II. L'eau : état de la question

Deuxième Partie : Maroc

Troisième Partie : Vietnam

Quatrième Partie : Synthèse

PREMIERE PARTIE : INTRODUCTION GENERALE

I. OBJECTIFS SPECIFIQUES DE RECHERCHE

I.1. Rappel des objectifs de recherche

Le triangle « décentralisation, privatisation et libéralisation », tracé par les politiques d'ajustement, est devenu, depuis près de deux décennies, le nouveau paradigme en matière de développement à l'échelle mondiale. Pourtant, la mise en œuvre effective de la décentralisation institutionnelle doublée d'un appel au secteur privé dans la perspective d'une croissance compétitive et ouverte, ne s'impose pas à l'ensemble des nations de façon uniforme. Des pays restent délibérément hors de cette évolution politique et économique (Corée du Nord, Cuba, Libye, Birmanie, par exemple) ; d'autres (très nombreux) affichent leur adhésion ou/et se trouvent sous l'influence des nouveaux mots d'ordres internationaux néo-libéraux.

Mais il existe aussi des nations réputées en transition dont la position face aux nouvelles injonctions du développement mérite une analyse spécifique.

I.1.1. Nations en transition

En faisant référence à la notion polysémique de transition et en considérant avec précaution la perspective segmentée qui prétendrait distinguer aisément pays « libéraux », nations « en transition » et enfin celles « centralisées », nous nous interrogeons sur le devenir des prescriptions internationales et néolibérales dans des contextes nationaux qui ont en commun d'une part, une organisation politique centralisée⁵ et d'autre part, des orientations économiques qui marquent une distance croissante à l'égard d'un dirigisme de stricte obédience ou d'un capitalisme d'Etat parfois patrimonialiste.

En première analyse, la situation du Maroc et du Vietnam peuvent correspondre à cette perspective⁶ spécifique même si bien entendu cette transition s'inscrit dans des contextes et des trajectoires historiques pour le moins contrastées, que les évolutions observables s'opèrent à des degrés et selon des processus propres à chacun des pays⁷ et qu'il serait présomptueux d'anticiper sur l'aboutissement des dynamiques actuelles. Mais en tout état de cause, la question du recul historique ou de la recomposition de l'Etat est en principe posée

⁵ Même si dans certains contextes nationaux (Maroc par exemple et la loi du 30/09/1976), la référence à la décentralisation peut avoir une histoire déjà longue.

⁶ Bien entendu le contexte de la Chine continentale serait le plus massivement significatif de cette ambivalence mais cette nation ne relève pas de la zone ZSP définie par le Ministère français des Affaires Etrangères.

⁷ Dans l'état actuel du projet cette liste n'est pas limitative. Par exemple, la situation de l'Algérie se prêterait à ce type d'analyse entre transition et gouvernance urbaine. La Tunisie pourrait aussi y trouver sa place comme le Laos, le Cambodge ou la Grande Ile de Madagascar. En ce qui concerne le Maghreb en particulier, et compte tenu de la situation marseillaise du Laboratoire Population Environnement de l'Université de Provence, l'approche engagée au Maroc, une fois validée, sera ultérieurement (2003-2004) élargie au reste de l'Afrique du Nord.

face à ses insuffisances avérées, aux besoins croissants en services de proximité imposés par l'urbanisation, à la compétitivité des villes impliquant des services plus efficaces et moins coûteux, par la marchandisation montante des biens communs dont l'eau potable est sans doute le plus stratégique. Sur le plan d'une théorie du développement, le développement local urbain et ses doubles, que sont d'une part la décentralisation et d'autre part, la mondialisation, sont-ils des voies de passage exclusives et uniques vers le développement? Ou bien les Etats centraux entendent-ils instillés, à leur rythme et selon leurs propres conceptions sociétales, un pas de temps et plus encore des chemins de développement⁸. Dans cette perspective, c'est moins une transition qu'un métissage qui serait à l'œuvre sur le long terme.

Mais à court terme, quel nouvel équilibre dynamique et sans doute instable s'établit entre l'ardente obligation de libéralisation et de subsidiarité, et un contexte national caractérisé par une solide organisation politique pyramidale? Des processus d'émergence de pouvoirs locaux (distincts d'un pouvoir central déconcentré) sont-ils identifiables? Certains territoires urbains (plus denses, plus actifs) et certains services publics (dont la distribution et la vente d'eau potable) ne seront-ils pas le creuset et le miroir de ces évolutions d'ordre institutionnel? La gouvernance (au sens de concertation active au sein d'un large éventail d'acteurs) est-elle une notion et une pratique complètement étrangère à des nations encore encadrées par un pouvoir central? La transition selon un modèle unique de référence est-elle une dynamique inéluctable ou bien de nouvelles formes de régulation de l'économie et de la gestion des villes sous l'égide d'un pouvoir étatique évolutif sont-elles à inventer? A moins que les changements observés à travers différents contextes urbains restent encore surdéterminés par un Etat immuable.

En résumant maintenant les perspectives ouvertes par cette problématique, notre intention vise à identifier les évolutions que les Plans d'Ajustement Structurel (PAS) ou les mots d'ordre internationaux ont, selon notre postulat, probablement instillés dans les stratégies de développement y compris des pays centralisés c'est-à-dire à pouvoir politique fort que ce soit au Maroc autour de la monarchie alaouite et du *maghzen*, ou au Vietnam organisé par le Parti Communiste Vietnamien.

Cependant on comprendra que notre objectif (dans le cadre de ce programme PRUD) n'est pas d'entrer dans un débat préalable de politistes à propos de la définition et la nature de l'Etat centraliste, pour situer ensuite l'exemple marocain et vietnamien avec leur degré respectif d'autoritarisme ou de jacobinisme. Ni une approche macro-politique nationale, ni un état des lieux du centralisme et de l'interventionnisme. A partir du postulat recevable d'Etats forts, c'est plutôt la question de la projection des mots d'ordre internationaux en matière de gestion urbaine qui va structurer l'approche des deux terrains.

En effet, il s'agira en dynamique de repérer comment les mots d'ordre internationaux inscrits dans les PAS ont infléchi tendanciellement la politique publique de ces Etats dans le domaine de l'Alimentation en Eau Potable (AEP) qui dans les deux cas fonctionnaient en régie. C'est donc à l'échelle du secteur de l'eau potable urbaine que nous apprécierons les évolutions institutionnelles. Nous verrons que dans les années 80, il se passe effectivement « quelque chose » dans les deux pays (premier PAS au Maroc en 1982 et *Doi Moi* (renouveau) au Vietnam en 1986. A la fois dans les dispositifs de développement et dans la sémantique qui l'accompagne, des transformations institutionnelles descendantes s'organisent autour de nouveaux paradigmes, ici de dérégulation et de libéralisation (Maroc), et là de réformes et de

⁸ Telle l'économie sociale de marché au Viêt-nam.

transition (Vietnam). Si nous avons émis une réserve, c'est sur la pertinence de la notion de transition en lui préférant déjà l'idée de compromis et de métissage. Mais nous ne soupçonnions pas qu'en réalité deux logiques allaient se superposer sans se confondre :

Le premier registre est plutôt formel et à usage externe, inspiré par l'injonction internationale qui souhaitait recevoir les gages d'une dérégulation ou du « mieux d'Etat » ; ce niveau supposait une **nouvelle pondération entre libéralisme et centralisme** (dans le cadre d'un capitalisme patrimonialiste au Maroc et d'une économie collectiviste devenue « sociale de marché » au Vietnam).

Le second registre est fondièrement interne aux Etats et devait combiner d'une part, identité et valeurs nationales (que l'on pourrait appeler la **résilience nationale**) et d'autre part, la prise en compte montante des **contraintes d'investissement et de gestion urbaine**, générées par la dynamique démo-économique des villes, l'extension de la tâche urbaine et péri-urbaine, la *productivité urbaine*⁹ dans un contexte d'économie ouverte soumise à la compétition internationale.

Le premier niveau pourrait être celui de la « **transition** ». Nous y reviendrons pour clore une piste sans issue analytique ni opérationnelle quoique la puissance idéologique de cette prénotion et ses conséquences n'aient pas été minces.

Le second niveau est celui du « **compromis** » que nous avons d'emblée identifié mais sans mesurer la portée de cette hypothèse.

La difficulté de l'exercice dans lequel nous nous sommes engagés, ne tient pas dans la co-existence de deux terrains, marocain et vietnamien. On serait même tenté de dire « au contraire » : c'est en effet le choix de deux « terrains » pressentis comme semblables par leur architecture politique et économique centralisée autour d'un Etat fort qui a permis de mettre au jour le distinguo entre *transition* et *compromis*. Et le travail d'analyse n'a pas consisté en un aller-retour horizontal et comparatif entre la situation du Maroc et celle du Vietnam ; mais c'est davantage le dénouement de l'intrication entre les deux logiques superposées qui constituera la trame de notre analyse : d'une part, la *transition* comme référence annoncée dans notre problématique initiale, et d'autre part, le *compromis*, notion qui émergera progressivement avec l'avancée de notre analyse.

Deux séries de réflexions préalables donc à propos de la notion de transition et de la méthode comparative.

I.2. A propos des économies et sociétés en *transition*

On le sait depuis trente ans¹⁰, le succès des « notions-valises » n'a d'égal que la difficulté à en définir un substrat conceptuel satisfaisant. Ce registre sémantique est d'abord conçu pour accompagner et promouvoir institutionnellement des stratégies globales de développement de moyen terme, dotées de ressources institutionnelles et financières considérables. Un

⁹ Terme générique commode pour restituer l'idée d'efficacité et de fonctionnalité de l'aménagement urbain, c'est-à-dire des facteurs infrastructurels et des réseaux générateurs d'externalités positives pour les firmes. Mais sa portée méthodologique reste en débat. Cf. Marie Paule Rousseau LOEIL.

¹⁰ La première du genre est probablement celle du *secteur informel*, inventée par un universitaire anglais au début des années 70 mais capté et approprié ensuite par le Bureau International du Travail en 1974 (Rapport Kenya) dans une toute autre optique.

vocabulaire spécifique suit ces stratégies. Son usage répété, même approximatif, lui donnera une totale légitimité qui à son tour en fera une référence circulaire désormais incontournable. En réalité, il s'agit moins d'un concept théorique que d'un code convenu. Un code d'accès ou de reconnaissance. Il faut donc aborder cette prénotion sûrement pas sous l'angle théorique mais d'un point de vue de stratégie de communication mobilisatrice qui met sur le marché de l'information médiatique des mots-clés supposés être autant de concentrés analytiques pertinents. Mais à l'épreuve des faits et par un renouvellement régulier des « priorités mondiales » et/ou du vocabulaire qui les accompagne, ces notions s'inscrivent dans un cycle de vie, passant en quelques années de l'état de référence incontournable, martelée à l'envi, à celle de réminiscence sporadique d'une phase passée ou dépassée des stratégies internationales. Une approche bibliométrique de la *transition* révélerait probablement que, sur la courbe des occurrences, la dérivée, en fléchissant, a changé de sens.

A l'origine, la prénotion de transition a accompagné les stratégies néo-libérales appliquées au début des années 90 dans des contextes encore récemment collectivistes, une double transition devait s'opérer : du collectivisme au capitalisme et du sous-développement au développement. Mais il faut noter que l'origine des métamorphoses qui se sont opérées au Maroc comme au Vietnam (Doi Moi, 1986) sont antérieures au surgissement de la notion de transition qui est donc apparue après des transformations historiques radicales. La *transition* a en quelque sorte volé au secours d'une Histoire dont elle n'avait pas prévu et espéré des bouleversements aussi radicaux. Mais peut-être soucieuse de ne pas rater dorénavant de nouveaux rendez-vous historiques, et convaincue de pouvoir tirer des enseignements définitifs à partir des recompositions récentes, la *transition* a cru devoir être prédictive et généralisable en matière de mouvements sociaux.

Cette notion de *transition*, par sa flexibilité, est vite devenue polysémique et son sens s'est élargi entre autres vers la *transition démocratique*, concernant du même coup les régimes centralisés (pas seulement collectivistes) dont on encourageait l'ouverture démocratique. Mais il faut noter que pour le Maroc, les premières mesures décentralisatrices sont déjà anciennes puisque les communes ont été créées en 1959 et que la première charte communale a été promulgué par le dahir du 23 juin 1960. Cependant, il faudra attendre la seconde charte communale de 1976¹¹ pour que la décentralisation s'affirme. Le pouvoir municipal par les décisions de son Conseil, décide « des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son plein développement économique, social et culturel »¹². En outre, la nouvelle charte municipale précise que le conseil « décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion, soit par voie de régie directe ou de régie autonome soit par concession »¹³. On notera cependant à l'Article 31 de cette même charte que les questions de *concessions, gérances et autres formes de services publics* communaux supposent l'approbation préalable du ministère de l'Intérieur. Au delà des textes, la pratique du pouvoir municipal reste largement soumis à la logique du pouvoir du Makhzen, peu enclin à partager l'exercice du pouvoir avec des élus locaux. Plus encore, dans le cas de Casablanca (capitale économique du Maroc) le rôle et le pouvoir du Wali (préfet) sont essentiels : « il est l'ordonnateur du budget, le responsable de l'organisation et de la gestion des services communautaires et le chef hiérarchique de l'ensemble des personnels de la communauté urbaine » (Haoues-Jouve, 1999). Au delà du cadre formel et juridique, l'effectivité de la

¹¹ Dahir portant loi n°1-76-583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale.

¹² Article n°30 de la charte communale de 1976, cité par Sinda Haoues-Jouve, 1999, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca. Enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat, IFU.

¹³ Article 30, alinéa 4 de la charte communale de 1976, cité par Haoues-Jouve, 1999, *Ibid.*

décentralisation reste donc en question. Une consultation du site de Autorités Locales du Monde¹⁴ confirme ce tableau :

La mise en place de la décentralisation a connu plusieurs étapes à travers différents édits royaux (dahirs) :

- *de 1960 à 1963 : définition de l'organisation des communes, préfectures et provinces, ainsi que des modalités d'élection.*
- *en 1976 : obtention pour la commune du statut d'acteur privilégié du développement local, et définition de la structure des finances des collectivités locales instituant le principe d'unité budgétaire.*
- *en 1992 : révision de la constitution élevant la région au statut de collectivité locale ; l'organisation et les compétences de la région sont ensuite précisées en 1997.*

Le pouvoir réel des élus locaux reste cependant très limité.

Théoriquement, les compétences dévolues aux collectivités territoriales sont rappelées dans le dahir de 1976 mais la répartition des compétences entre les différentes autorités locales, décentralisées ou déconcentrées n'est pas encore totalement claire.

Secteurs/Décideurs	Communes	Communautés urbaines	Provinces/préfectures	Régions
Etat civil	X			
Maintien de l'ordre public				
Foncier, urbanisme	X	X	X	X
Eau, assainissement	X	X		X
Déchets ménagers	X	X		X
Distribution énergie	X			
Transports urbains	X	X		
Voirie	X	X	X	
Espaces verts	X	X		
Logement	X			X
Santé				X
Services sociaux	X			X
Education				X
Culture	X			X
Sports et loisirs	X			X
Développement économique	X		X	X
Activités marchandes	X	X		
Autres				

L'appréhension des compétences communales réelles est rendue délicate car :

« La charte communale de 1975 donne pleine latitude et responsabilités aux communes pour la gestion de leurs services publics, notamment ceux relatifs à l'eau potable. (...) les

¹⁴ <http://www.almwla.org/francais/default.htm>

communes peuvent soit les gérer par elles-mêmes, soit créer à cet effet une Régie Autonome, soit encore confier les services à l'Office National de l'Eau Potable ».¹⁵

S'il existe bien dans l'organigramme administratif au Ministère de l'intérieur une direction des régies et des services concédés, nous nous interrogeons sur le cadre législatif qui autorisera les communes à contracter avec des opérateurs privés étrangers.

Si la notion de transition a été appliquée au Vietnam de l'extérieur, c'est à propos de son système économique. Pour le Maroc, la *transition* se rapportait à l'évolution démocratique de son système politique. Mais il faut observer d'une part que, là encore, la lente évolution démocratique a été engagée par Hassan II au Maroc avant le déferlement général de la vague néo-libérale des années 80 : c'est en effet la constitution de 1972 qui va poser les bases de la première inflexion démocratique au Maroc. D'autre part, que le vocable de *transition démocratique*, apparue dans la seconde moitié des années 90, va venir se surajouter à cette inflexion, elle même relayée par l'influence des plans d'ajustement lancés dès 1982. Ainsi, les exemples marocain et vietnamien tendraient à soutenir l'idée que la transition comme mot d'ordre a plutôt accentué ou confirmé un processus qui l'a précédé.

Que ce soit sur le plan économique ou politique, l'idée de transition renvoyait à un modèle de référence devenu incontournable, à la fois libéral et démocratique, et vers lequel les pays économiquement collectivistes et/ou les pays politiquement autoritaires étaient invités à s'orienter.

Si l'on s'arrête plus particulièrement sur le versant économique de la transition, elle a été une prénotion commode qui pensait pouvoir annoncer la fin prochaine de l'histoire¹⁶, mais il est apparu à l'usage que la construction d'une économie de marché efficiente était autrement plus subtile que l'injonction du « moins d'Etat ! ». Cette transition-là affirmant que la fin du collectivisme annonçait *ipso facto* l'avancée vers une économie de marché triomphale, a fait long feu. Ni l'exemple de l'évolution de la Russie, ni la dynamique de la Chine (les plus significatives) ne correspondent au modèle annoncé. Nous verrons que la situation vietnamienne ne lui correspond pas davantage.

A cet égard et de façon méthodique, il conviendrait de disposer d'indicateurs pour mesurer quantitativement ce processus économique de transition. Sur ce point, on peut s'en remettre à Milton Friedman, prix Nobel d'économie 1976 qui fournit une définition macro-économique de la société libérale qui pourrait servir de point de mire aux trajectoires de la transition.

« est libérale une société où les dépenses publiques, toutes collectivités confondues, ne dépassent pas 10 à 15 % du produit national. (...) Il existe évidemment d'autres critères tels que le degré de protection de la propriété privée, la présence de marchés libres, le respect des contrats, etc. Mais tout cela se mesure finalement à l'aune du poids global de l'Etat. 10% c'était le chiffre de l'Angleterre à l'apogée du règne de la reine Victoria, à la fin du XIX^{ème} siècle. A l'époque de l'âge d'or de la colonie, Hong Kong, atteignait moins de 15%. Toutes les données empiriques et historiques montrent que 10% à 15 % est la taille optimale »¹⁷.

¹⁵ Benazzou C., 1994, *L'eau, le défi permanent*, Publication Panorama, Coll. Etudes et Recherches, 158 pages, p.57.

¹⁶ Francis Fukuyama, 1994, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Champs Flammarion.

¹⁷ Milton Friedman, 2003, *Le triomphe du libéralisme*, Politique Internationale n°100.

Mais si l'emploi public et la valeur ajoutée des administrations ont globalement dans les deux contextes nationaux, on doit observer que ce mouvement annoncé n'a sans doute plus un caractère irrémédiable. N'y aurait-il pas une certaine désaffection vis à vis de la *transition* ? Cette référence est sans doute aujourd'hui une notion datée, un peu surannée. Mais une approche quantitative, rivée au poids du secteur administré ou à la part de la richesse nationale qui transite par l'Etat, cache sans doute l'essentiel car elle ne dit rien des transformations qui s'opèrent. Correspondent-elles effectivement à une mise en place progressive d'une économie de marché ? En tout premier lieu, quelle est la nature de ces transformations ? L'appel au secteur privé suffit-il à définir une économie libérale ?

Dans les deux cas (schématiquement sur le plan économique d'une part, et sur le plan institutionnel et politique d'autre part), la réalité paraît avoir été celle d'un métissage de ces mots d'ordre, de leur contournement, de leur réappropriation. Si hormis quelques rares exemples (Cuba, Corée du Nord, etc.), il y a eu aucun refus frontal d'entrer dans cette logique de transition *via* les PAS, par contre (pour l'instant et sans préjuger de l'avenir) les situations créées ne préfigurent pas de la mise en place progressive de sociétés libérales dotées d'une économie de marché de stricte obédience.

Bien entendu selon l'échéance du raisonnement, on pourra toujours rétorquer que le processus de la transition est lancé malgré certains avatars qui peuvent tout au plus retarder une marche néanmoins inéluctable dont la justesse se vérifiera à terme (mais comme disait Keynes « à terme, nous serons tous morts ! »).

A moins que les évolutions en cours préfigurent des dispositifs encore impensés, faits d'un métissage entre les adaptations des politiques, les réactions des acteurs, l'attachement ici aux substrats politiques idéologiques, là aux pratiques sociales ou culturelles. Plutôt qu'une transition rêvée linéaire, on observera en première approximation des parcours sinueux, incertains. Souvent, au delà des intentions initiales, le principe de réalité paraît l'emporter : si ce sont bien des mots d'ordre internationaux qui ont accompagné des évolutions endogènes, il serait erroné de lire les transformations institutionnelles et sociales comme des projections mécaniques des injonctions initiales et comme l'expression patente d'une transition en marche.

Sans jouer sur les mots, nous observerons cependant que des transitions se sont effectivement opérées suite à la révolution copernicienne qui a affecté les conceptions du développement au tournant des années 80.

Mais il s'agit alors davantage du passage de sociétés à dominante rurale qui basculent en quelques années dans des processus d'urbanisation très actifs et en voie d'être majoritaires (si ce n'est déjà fait).

Une autre transition possible est celle d'une conception idéologique dominante à une conception plus pragmatique d'obligation de résultat face au défi urbain et à ses besoins considérables en infrastructures. Et cette nouvelle pondération idéologique a joué autant du point de vue libéral que collectiviste. La question n'est plus « moins d'Etat » ou « plus d'Etat », mais la contrainte est que les enjeux, les rythmes financiers et techniques sont tels que le seul recours au secteur public national ou territorial, à la propriété publique, au subventionnement généralisé, à l'Etat-Providence sont devenus insuffisants, inopérants ou inadaptés. Il devenait aussi patent au cours de la décennie 80, au Maroc comme au Vietnam,

que les deux systèmes en place traversait respectivement une crise notoire dans un contexte mondial de triomphe du libéralisme.

1.2.1. L'entrée dans les plans d'ajustement au Maroc

Au Maroc, le boom phosphatier du début des années 1973 et 1974 a tourné à la faillite à partir de 1975. Alors que l'Etat s'était lancé dans un vaste et coûteux projet d'investissement en vue de l'exportation et de la première transformation du phosphate (Jorf El Asfar), le retournement de conjoncture va être d'autant plus lourd de conséquences que deux autres facteurs vont aggraver le tableau : une période de sécheresse va pousser à la hausse des importations céréalières marocaines mais en plombant le PIB marocain. De plus, la hausse du dollar et des taux d'intérêt ainsi que le prix du pétrole vont se conjuguer pour ébranler la macro-économie marocaine : accroissement de la dette publique jusqu'en 1981-1983 et hausse des prix des produits alimentaires. Un programme de stabilisation est négocié avec le FMI et la Banque mondiale avec les conséquences classiques que l'on sait : privatisation, libéralisation des échanges, reconstitution des équilibres macro-économiques, et désengagement de l'Etat (sauf en principe dans les secteurs jugés stratégiques : électricité, eau [production et distribution], postes et télécommunications). En réalité, une dizaine d'années plus tard, le recours aux opérateurs privés sera une réalité à travers une opération de privatisation (téléphonie mobile) ou de délégation de service public (Lydec et Amendis).

1.2.2. Ajustement et équité au Maroc

« Victime comme beaucoup d'autres pays en développement du syndrome néerlandais provoqué par un boom du prix des matières premières, en l'occurrence un triplement du prix des phosphates en 1974, le Maroc a connu à partir de 1976 des déficits du budget et du compte courant de plus en plus en graves. Il a poursuivi néanmoins une politique de croissance et d'investissement au prix d'un endettement extérieur considérable puisqu'il figure parmi les quinze pays en développement les plus endettés. Après deux tentatives interrompues, un programme de stabilisation a été engagé en septembre 1983 en collaboration avec le FMI tandis que la Banque mondiale accordait plusieurs prêts pour soutenir un programme d'ajustement structurel, mené en coordination avec les mesures de stabilisation »¹⁸

Cette politique d'ajustement n'a pas été entreprise dans un contexte facile du point de vue social. Pays « à revenu moyen inférieur » avec un PIB par habitant de 705 USD en 1988, le Maroc connaît une forte inégalité des revenus et comprend un nombre élevé de pauvres, puisque les familles vivant au dessous du seuil de pauvreté représentaient 30% de la population totale lors de l'ajustement. De plus, si on le compare aux autres pays à même revenu par tête, il enregistre pour plusieurs indicateurs sociaux des performances inférieures à la moyenne.

(...) Le programme de stabilisation de septembre 1983 contenait les mesures habituelles pour réduire la demande globale : réduction des subventions, des investissements publics, freinage de l'embauche de fonctionnaires, enfin dévaluation. Un ensemble de réformes structurelles importantes destinées à stimuler l'offre et soutenues par des prêts de la Banque mondiale

¹⁸ Christian Morisson, Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, Décembre 1991.

complétait ce programme de stabilisation. La réforme essentielle pour l'industrie était la libéralisation des échanges extérieurs.

(...) Cet ensemble de mesures a accru significativement le rôle des mécanismes de marché dans tous les domaines : le dirham, grâce à une suite de dévaluations, s'est rapproché de sa valeur d'équilibre en l'absence de contrôle des changes, la baisse des subventions aux produits alimentaires et aux engrais a rétabli partiellement la vérité des prix, une relative concurrence a été introduite dans tous les secteurs industriels, le taux d'intérêt est devenu proche du taux d'équilibre.

Le premier objectif d'un programme de stabilisation, l'équilibre extérieur, a été atteint. (...) Ce succès est imputable à une forte croissance des exportations, notamment de biens manufacturés et d'acide phosphorique, et des recettes du tourisme, qui est lié à la nouvelle politique tarifaire et du taux de change.

(...) Le coût en termes de croissance de cette politique de stabilisation a été relativement faible : certes le taux de croissance du PIB a été limité à 1,9 % en 1984, mais il dépasse 6% en moyenne pour 1985 et 1986. Un facteur exogène a joué un rôle déterminant : une pluviométrie exceptionnelle a permis une augmentation de la production agricole de 17% par an en 1985 et 1986.

Emplois et revenus primaires

En ville, l'emploi a continué à augmenter assez rapidement malgré la conjoncture, au rythme de 3,8% par an entre 1982 et 1986. Mais comme la population urbaine augmentait (un point de plus par an), le nombre de chômeurs a progressé de plus de moitié et le taux de chômage est passé de 12% à près de 16%.

Niveau de vie et pauvreté

(...) En revanche, la situation des ménages pauvres en zone urbaine a évolué d'une manière moins satisfaisante. De nombreuses familles sont devenues pauvres, ou plus pauvres, à la suite du chômage et de la baisse de revenus dans le secteur informel. Ce processus a été compensé pour certains par la croissance des envois de fonds des travailleurs émigrés. D'autre part une minorité d'actifs dans le secteur informel, qui travaille pour l'extérieur a gagné plus, de telle sorte que les familles pauvres en 1985 ne sont pas toujours les mêmes qu'en 1982. Mais les gains des uns n'ont pas compensé les pertes des autres et il y a même eu une tendance à l'aggravation de la pauvreté en ville pendant les années 1983 et 1985 suivie d'une amélioration en 1986 grâce à la vive reprise de l'activité économique.

(...) Une telle réforme fiscale aux dépens des groupes à hauts revenus paraît donc indispensable pour faire accepter aux salariés du secteur moderne le coût d'une politique de rigueur en matière de salaires. (...) Le taux de croissance trop élevé de la population marocaine contribue à gonfler à un rythme accéléré les populations urbaines sans qu'on puisse créer des emplois au même rythme. Ainsi s'accumule dans les bidonvilles une masse de jeunes sans emplois ni diplôme qui à toute occasion peuvent provoquer des émeutes comme ce fut le cas en 1990 à Fès, ville qui connaît l'un des plus forts taux de croissance urbaine au Maroc. Ces événements montrent que le problème démographique est au moins aussi important pour l'équilibre politique du Maroc (...).

Il serait évidemment faux d'inférer que la question centrale est dorénavant celle de la gestion et que les stratégies politiques et donc idéologiques se sont totalement effacées devant

les besoins urbains. Ce qui paraît se jouer serait plutôt l'arbitrage ou l'équilibrage entre d'une part *obligation de moyens* (idéologiques) qui fonde et structure l'identité nationale et d'autre part, *obligation de résultats* (en termes de besoins de services collectifs urbains). Plutôt que de penser en termes de *basculement* comme peut le laisser croire la transition, c'est plutôt le *compromis* qui paraît l'emporter (ce qui renvoie à des inerties partielles ou sectorielles, des superpositions, des métissages, des arrangements entre des dispositifs anciens et des agencements nouveaux). Mais d'une part, en remontant dans le passé du protectorat, il apparaît que ces agencements existaient (cas du Maroc en matière de Délégation de Service Public [DSP] ou de partenariat avec les opérateurs actuels) ou en regardant l'avenir, il n'est pas sûr que les valeurs du passé soient complètement évacuées (cas du Vietnam où les arrangements « Partenariat Public/Privé » (PPP) sont d'une nature très originale). C'est dire d'une part, que les orientations prises ne datent pas d'aujourd'hui (Maroc) ou d'autre part que les évolutions observables ne signifient sûrement pas la fin totale des systèmes antérieurs (Vietnam). Certes la puissance d'intervention des acteurs extérieurs et leur mots d'ordre ne sont pas pour rien dans les transformations observées, mais il ne faut pas perdre de vue que ces transformations étaient devenues nécessaires. C'est dire que les systèmes en place n'auraient peut-être pas pu assurer leur reproduction et leur suivie politique dans des conditions acceptables si les pouvoirs en place n'avaient pas pris à temps les initiatives dont on voit les effets aujourd'hui. C'est dire qu'il y a eu sans doute une conjonction entre des injonctions extérieures et une nécessité intérieure des Etats qui étaient acculés aux changements, aux risques de leur éclatement ou de tensions que ce soit pour faire face au défi urbain et assurer la transformation d'un système moribond. Certes, le dosage entre l'exogène et l'endogène doit être très variable selon les contextes nationaux. Mais le défi urbain, avec ses risques de conflagrations, a sans doute pesé dans cette entrée dans cette phase de recomposition, car elle offrait aussi des nouvelles réponses à des impératifs de services collectifs auxquels les dispositifs anciens n'étaient plus en mesure de répondre. A cet égard, on peut sans peine imaginer ce qui serait advenu des dispositifs antérieurs et de la qualité du service rendu si ces inflexions fortes n'avaient été données. La question du niveau de maîtrise, de rattrapage ou d'accompagnement de l'urbanisation par des politiques publiques plus efficaces s'est posée partout de façon de plus en plus notoire à deux niveaux. Le premier relatif à l'évolution des systèmes institutionnels à mettre en place et l'autre, se rapportant aux financements des nouvelles capacités techniques et institutionnelles à créer.

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

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

Enfin la transition est aussi le résultat d'une projection mentale de la part des concepteurs ou des utilisateurs convaincus de cette notion. Celle qui a consisté à croire que le recul de l'Etat laissait le champ libre aux forces du marché et à une économie libérale naturellement

efficace. Les exemples ne manquent pas des déboires induits par des raccourcis simplistes (y compris dans les sphères des décideurs et développeurs) qui ont considéré que le basculement vers le marché (donc efficace pour déterminer l'allocation optimale des ressources rares) était le résultat mécanique d'un retrait de l'Etat. Le problème est que certains (parmi les investisseurs ou opérateurs étrangers) ont cru en ce mythe alors que d'autres (les autorités vietnamiennes par exemple) ont laissé ces mêmes investisseurs étrangers se convaincre par eux-mêmes de leur propre illusion puis, pour certains, en payer le prix. Dix ans après, la *transition* comme représentation mentale extérieure au système vietnamien a engendré une certaine circonspection, voire de désillusion de la part de ceux qui ont succombé aux charmes des sirènes d'un libéralisme annoncé... de l'extérieur.

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

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

Ainsi, c'est moins la *transition* entre « interventionnisme / collectivisme » et « libéralisme » que le *compromis* entre « besoins en services collectifs urbains » et « résilience nationale » qui tiendra lieu de fil d'Ariane dans nos approches de l'AEP en milieu urbain.

I.3. A propos de la démarche comparative

Il ne s'agit pas d'une comparaison en forme de bilan, termes à termes, variables par variables ; elle serait une démarche totalement contingente qui aurait pu concerner tout autre binôme national. Il faut donc rappeler qu'une problématique fondatrice a guidé le choix des pays étudiés, celle de la *transition* mais nous avons vu qu'assez rapidement ce point d'entrée a été reconsidéré car la prénotion que représente la *transition* s'est révélée peu robuste à l'épreuve des faits et nous lui avons préféré celle de *compromis*. Parallèlement, ce n'est plus l'AEP en tant que système technique de distribution qui est devenu un analyseur mais la question de l'accès social à l'eau et les conditions institutionnelles de sa production et de sa reproduction sont devenues centrales. La formation de son coût et son prix, la question du Partenariat Privé/Public, des interrogations sur les articulations entre acteurs privés et publics, nationaux et internationaux, centraux et locaux, les mêmes opérateurs privés français, des bailleurs de fonds français (AFD) ou internationaux (Banque mondiale) identiques, la situation pareillement insoutenable de l'assainissement, une urbanisation extrêmement rapide, des besoins en AEP considérables, la situation non clarifiée des populations urbaines les plus démunies face au coût de l'eau, sont autant de fils que nous avons tirés en parallèle dans les deux contextes.

Mais bien entendu, la situation devait révéler plus que des nuances pour justifier une approche itérative et interactive entre les deux terrains. Et cette distinction devait être autre chose que

des considérations d'ordre naturel (météorologiques, pluviométriques ou hydrologiques) ou relative à des taux d'urbanisation ou des relations culturelles à l'eau différentes pour fonder un travail de mise en perspective. Entendons nous : il ne s'agissait ni de faire deux dossiers-pays et de les comparer termes à termes, ni de décrire la forme des deux dispositifs techniques d'AEP pour noter ce qui les différencie ou ce qui les rapproche. Cela aurait été de la comparaison au sens premier. La question initiale était : il existe « sur le marché » plusieurs modèles de gestion de l'AEP, de la privatisation intégrale jusqu'à la gestion en régie en passant par la concession. Comment se situent nos terrains sur cette échelle et (de façon un peu schématique) quels sont les avantages et les faiblesses *comparées* de chacun des dispositifs ?

Mais cette entrée a peu à peu évolué car la perspective d'un diagnostic comparatif et ordinal a été rapidement invalidée. En effet, si une comparaison est *le fait d'envisager ensemble deux (ou plusieurs) objets de pensée pour en chercher les différences ou les ressemblances*, elle reviedrait en l'occurrence à établir un bilan comparatif entre un système de DSP (au Maroc) et un dispositif en régie (au Vietnam) en pointant les mérites comparés de deux logiques : l'une étant schématiquement marchande, et l'autre plutôt publique. Or plusieurs motifs nous ont conduit à ne pas retenir cette approche classificatoire, les uns sont d'ordre méthodologique et les autres plutôt structurels.

1.3.1. Au plan de la méthodologie

- La définition, la qualité et la disponibilité de l'information sont évidemment centrales pour envisager une comparaison significative. Or l'accès à l'information en matière d'AEP est un véritable défi : le caractère stratégique et sensible de la ressource en eau et plus encore en ville à propos de l'eau potable rend la collecte directe de données, leur vérification et leur exégèse souvent problématique. Les opérateurs délégataires développent une stratégie de communication très cadrée et maîtrisée en filtrant soigneusement les informations à destination de l'extérieur de la firme. Rétention et opacité des données et de leur élaboration ne facilitent pas leurs mises en perspective. De plus, du point de vue de la méthode, par exemple à propos du prix de l'eau, il est indispensable de comparer ce qui est comparable : prix hors taxes ? prix par tranche ? prix hors assainissement ? Ou encore en ce qui concerne les données relatives à la population desservie établie à partir du nombre de branchements, il faudrait pouvoir tenir compte des branchements collectifs qui approvisionnent davantage de personnes qu'un branchement privatif.
- Les nouveaux dispositifs locaux ou nationaux, sous leur forme actuelle de DSP au Maroc et de régies « concurrentielles » au Vietnam sont trop récents pour en tirer, pour l'instant, des appréciations significatives et définitives ;
- Les échecs et les réussites simultanées¹⁹ ne permettaient à l'heure actuelle aucun bilan définitif sur les performances nationales comparées des systèmes à l'œuvre ;
- Il serait sans doute erroné de croire que, dans les contextes étudiés, des choix intangibles auraient été d'emblée arrêtés et qu'après quelques années de mise en œuvre, il deviendrait possible de songer à mettre en résonance les deux systèmes nationaux pour en évaluer l'efficacité comparée.

¹⁹ Par exemple, la DSP mise en place à Rabat en 1998 avec un groupe luso-espagnol a été un échec qui a abouti à la cession du contrat de délégation à Vivendi en 2002. Au Vietnam, nous verrons que la décennie passée a vu se multiplier des actions et des coopérations dont on peut tirer des enseignements mais sûrement pas une appréciation définitive sur la stratégie institutionnelle vietnamienne.

- La particularité commune de l'AEP au Maroc et au Vietnam est son caractère déconcentré à l'échelle infra-nationale (Willaya et Communes au Maroc et Comité Populaire de Province au Vietnam). Il y a certes des règles nationales qui bordent les dispositifs locaux mais les applications relèvent de contextes et de contingences souvent spécifiques. Il est donc indispensable de disposer à la fois d'une échelle de temps et d'un nombre d'observations suffisamment étendus pour en dégager des régularités significatives.

1.3.2. Au plan structurel

- En tout premier lieu, et comme nous le verrons ultérieurement aux chapitres marocain et vietnamien, les résultats obtenus pour l'instant par chacun des deux dispositifs, dans les sites urbains les plus significatifs, ne sont pas suffisamment différents pour pouvoir les classer par ordre de mérite social, économique, ou environnemental. Plus précisément, si au Maroc le prix de l'eau délivré par les sites en DSP est en général plus élevé que ceux des régies, il est impossible d'en tirer une conclusion généralisable puisque par exemple le prix de l'eau est plus élevé à Oujda (RADEEO) qu'à Casablanca (LYDEC). Ou encore, pour affirmer que le prix de l'eau en Régie est plus bas que dans les dispositifs en DSP, il faudrait dire si les régies sont subventionnées et selon quel degré de transparence et de contrôle²⁰ de leur gestion. Autre exemple : la situation de l'assainissement urbain est aussi chaotique dans les deux contextes nationaux marocain et vietnamien.
- Ensuite, l'idée de primer tel dispositif par rapport à tel autre paraissait totalement illusoire si elle revenait à imaginer que le modèle privé (ou symétriquement le modèle public) annoncé comme efficient ici mériterait d'être généralisé là. Si la démarche comparative vise implicitement à mettre en compétition deux ou plusieurs modèles pour préférer le plus performant (du point de vue par exemple du développement durable), elle aurait un caractère virtuel et a-historique. Elle postulerait deux principes irrecevables : la performance d'un système étant démontrée, sa greffe pourrait être universelle. En corollaire, cela signifierait que la réalité sociale préexistante serait totalement poreuse et diaphane et susceptible de recevoir, sans aucun risque de rejet, toute greffe technico-institutionnelle.

Plus fondamentalement, il faut sans doute distinguer d'une part, l'« élaboration des dispositifs d'AEP » et d'autre part, les « performances des systèmes d'AEP ». En effet, si les systèmes institutionnels de distribution d'eau étaient définitivement stabilisés par ville et par pays, il serait possible, une fois qu'ils auraient atteint leur fonctionnement en routine, d'en comparer l'efficacité (niveau de perte, taux de branchement, prix et qualité de l'eau, étendue et efficacité de l'assainissement, etc.). Mais, autant dans le cas du Maroc que dans celui du Vietnam, le caractère décentralisé des expériences (au sens où chaque contexte urbain est spécifique) fait qu'il serait peut-être hâtif après seulement quelques années (six ans pour Casablanca, trois ans pour Tanger-Tétouan et un peu plus d'un an pour Rabat avec Veolia) d'en dégager un bilan définitif. De plus, on perçoit nettement que les dynamiques lancées ont gagné localement en pragmatisme face à l'ampleur et à l'urgence des besoins. A propos du Maroc, la référence aux vertus triomphales du marché se fait plus discrète, les certitudes méthodologiques sont moins affirmées, la recherche de compromis face à la ténacité des faits sociaux revient à la surface de démarches prudentes et graduelles. Au Vietnam, que ce soit du

²⁰ Ce qui ne signifie aucunement que l'information comptable relative à la DSP est parfaitement lisible et maîtrisée par toutes les parties contractuelles.

côté de la Banque mondiale comme de celui des autorités nationales, l'empirisme permet des convergences originales, même s'il est patent que la démarche vietnamienne calée sur le rythme léniniste²¹ « trois pas en avant, deux pas en arrière » est subtile et d'une lecture délicate, interdisant l'idée qu'un modèle de référence préexisterait dans l'esprit des autorités vietnamiennes en matière d'AEP. La doctrine s'y construit en marchant, certes dans le cadre de l'économie sociale de marché et avec en corollaire une attention particulière portée aux stratégies développées par le grand voisin chinois.

Dans les deux cas, c'est un compromis dynamique qui s'instaure entre des choix de base imposés par l'Etat et l'histoire nationale ainsi qu'en fonction des obligations de résultat en matière de fourniture d'eau aux villes en croissance rapide. Ensuite, sur ce maillage, c'est une série « d'essais et d'erreurs » qui se déroule avec des recherches à la fois de compromis et de capitalisation (au Maroc par exemple, la Direction des Régies du Ministère de l'Intérieur travaille à une évaluation des expériences de DSP, s'interroge sur la transposition éventuelle de ces dispositifs vers des villes moyennes marocaines et songe à se doter d'un corpus juridique plus substantiel en matière de concession). On n'est donc pas dans l'application d'un modèle stabilisé mais dans l'élaboration de stratégies dynamiques, rendant *ipso facto* peu opératoire l'idée d'une comparaison terme à terme de modèles, qui aurait théoriquement possible à partir d'une batterie d'indicateurs en comparant la performance des systèmes respectifs d'AEP. Dans le cas vietnamien comme marocain, il est frappant de constater que les effets d'annonce idéologique (autant néo-libérale que l'économie administrée) marquent le pas. Cependant, il serait erroné de considérer que le pragmatisme domine en effaçant des références nationales fondamentales. Nous le verrons, au Maroc comme au Vietnam, des principes essentiels différents surplombent les choix stratégiques sectoriels ; ceux-ci renvoient à des principes différents d'équité ou de solidarité sociale, à des degrés variables de nationalisme économique, de résistance ou de coopération avec des firmes étrangères. Ainsi dans ces conditions, il sera difficile d'établir des corrélations significatives entre des indicateurs d'AEP et des formes institutionnelles de gestion de l'eau (ou en tout cas les écarts en sont pas suffisamment significatifs pour en tirer des enseignements définitifs : il n'y pas qu'un côté, un système donné qui serait inopérant ou économiquement ou socialement, et de l'autre, un système alternatif, fondé sur d'autres présupposés idéologiques et qui serait au contraire totalement efficace). Si l'on considère les principales variables en matière d'AEP des dispositifs vietnamiens et marocains, la proximité des résultats et la similitude de tendances (évolutions des taux de perte, recul des bornes-fontaines publiques, évolution des prix, extension spatiale des réseaux, retard dans l'assainissement, etc.) sont telles qu'une comparaison d'indicateurs techniques reviendrait à masquer les différences de stratégies et donc les moyens, les principes et les objectifs institutionnels qui sous-tendent chacun de ces dispositifs distincts.

Cependant, dans chaque contexte, des régularités ont été identifiées. A cet égard, quatre perspectives sont apparues communes aux deux terrains. Elles constitueront le périmètre de notre problématique générale :

- Une première entrée considère l'AEP urbaine comme un possible analyseur de la transition économique et institutionnelle. Dans le cas du Maroc, un recul du secteur public, une entrée de firmes internationales privées, un transfert formel de compétences vers les collectivités territoriales ou, du côté vietnamien, un appel aux financements internationaux puis l'expérimentation encore timide de formes de partenariat avec les privés nationaux ou

²¹ En 1904, au congrès de la sociale démocratie, Lénine parlait en réalité de « un pas en avant deux pas en arrière ».

étrangers, l'intervention technique dans la conception de projet d'opérateurs internationaux, attestent d'une évolution déconcentrée, décentralisée voire dérégulée des systèmes étudiés.

- Une seconde entrée traite de l'accès à l'eau potable en ville comme une des composantes principales (avec l'assainissement, les déchets et les transports) de l'infrastructure et de la gestion des villes des pays en développement. Mais au delà, il s'agit non seulement d'effectuer des remises à niveau pour combler les retards que les systèmes précédents n'avaient pas assumés, pour faire face aux changements d'échelles qui s'opèrent et pour anticiper sur une croissance annoncée. Les formes institutionnelles et les financements considérables à mobiliser pour mettre en place les dispositifs de production et de distribution sont au centre de ce second niveau.

- Une troisième entrée stratégique porte sur l'annonce d'un accès généralisé à l'eau en réseau en milieu urbain. C'est un objectif qui est partout affiché soit explicitement en incluant les milieux populaires pauvres dans les objectifs contractuels de raccordements des ménages urbains (Maroc), soit en lissant la notion de « population urbaine » sans relever la segmentation grandissante d'une société urbaine (Vietnam) mais de moins en moins pauvre. Des questions corollaires surgissent autour de l'accès généralisé au réseau : on note en premier lieu que cet objectif vise à accroître les volumes d'eau consommés par les milieux urbains défavorisés ; en second lieu, commence à apparaître en filigrane, une idée de nécessaire sensibilisation des ménages, de l'industrie et du tourisme à des usages rationnels de l'eau urbaine. Enfin, parallèlement au raccordement au réseau, l'accès libre ou non contrôlé à des sources alternatives d'approvisionnement (en particulier les forages) produit des conséquences économiques et écologiques non négligeables.

- Une quatrième entrée se rapporte à la ressource en eau et aux évolutions et interactions globales qui définissent la quantité et la qualité disponibles : la pression démographique, l'urbanisation, les changements climatiques, la compétition annoncée de l'eau urbaine et l'irrigation agricole, les prélèvements incontrôlés sur les nappes, la salinisation des réserves littorales, les percolations des lixiviats (issus du rinçage naturel des déchets urbains) vers les nappes, les déversements directs, continus et systématiques des eaux usées dans le réseau hydrographique, montrent l'immensité du chemin qui reste à parcourir pour boucler un cycle de l'eau dans des conditions de durée et de salubrité convenables. Pour sortir d'une conception de l'eau qui considère séparément mode de production de l'eau (eau potable) et mode de reproduction (eau naturelle), il faudrait commencer par en terminer avec la terminologie de « ressource renouvelable » totalement dépassée et relevant d'une robinsonnade qu'il devient illégitime de colporter.

Sans revenir sur la notion de *transition* et en considérant les trois autres entrées, nous retrouvons la triple composante du développement durable : sociale, économique et environnementale.

Dans le cadre de ce rapport final, nous organiserons ces différentes entrées autour de deux axes principaux :

- d'une part, les dispositifs institutionnels, leurs limites et leur évolution pour faire face aux besoins considérables en adduction et distribution d'eau induit par une urbanisation dynamique ;

- d'autre part, la question générale de l'origine du financement de l'AEP au sens de mobilisation des ressources locales, en considérant l'accès à l'eau en particulier dans les nouvelles extensions urbaines et les quartiers pauvres.

Notons qu'il est possible de retrouver ces deux principaux axes, si l'on retient une entrée différente par les notions de valeur, coût et prix.

- 1) Passage de la valeur d'usage à la valeur d'échange (prix de l'eau). La problématique du passage d'une eau urbaine en accès libre et gratuit à une eau payante est exactement celle des bornes-fontaines et de leur éradication annoncée (au Maroc) ou effective (au Vietnam) dans les quartiers urbains populaires.
- 2) Rapport entre le coût et le prix de l'eau : le prix est-il économiquement fondé du point de vue de l'offre, au sens où il comprend l'ensemble des charges de production et de reproduction (externalités environnementales négatives comprises) de l'offre, y compris la rémunération (profit) de l'opérateur s'il s'agit d'une entité privée ? Le rapport entre coût (de production et de reproduction) et prix (de vente) est-il économiquement rationnel ? Le prix est-il surévalué et donc en moyenne très supérieur au coût compte tenu de l'opacité des comptes et d'une dissymétrie d'informations ? Ou le prix de l'eau est-il sous-évalué en restant en moyenne très inférieur à son coût ?
- 3) Rapport entre prix et revenus disponibles : le prix est-il socialement fondé du point de la demande et de l'éventail des revenus disponibles ? Pour un prix donné (*a fortiori*, si le prix est surévalué) par tranche ou par catégorie de consommateurs, se pose la question de son adéquation avec la capacité de paiement des différentes catégories d'utilisateurs ou de consommateurs (en particulier pour les ménages les plus pauvres). Ce qui nous ramène en partie au point 1) relatif aux bornes-fontaines.

On observe que les points 1) et 3) renvoie bien à la question du rapport entre prix de l'eau et revenus familiaux et le point 2) au rapport entre prix et coûts se rapportant à la notion improbable de « juste prix ». Cette dernière est en réalité la résultante entre les dispositifs institutionnels de distribution d'eau, les coûts afférents et les prix commerciaux pratiqués, le tout combinant des facteurs objectifs (coûts des intrants, des investissements), une présentation plus ou moins lisible de ces informations et des considérations politiques et sociales propres à chaque contexte et extrêmement prégnantes.

Les deux « terrains » marocain et vietnamien, seront identiquement abordés selon ces deux axes, et nous verrons comment, au final, il sera possible de mettre en évidence des convergences qui non seulement interrogerons à nouveau la notion de transition, mais ouvrirons des perspectives originales autour de la pluralité des formes de concession. En clair, à partir des deux exemples, nous observerons que ce sont moins les notions opposées de privatisation et de régie publique qui vont faire débat que les formes de concessions et leur efficacité à dépasser deux thèmes récurrents et névralgiques :

- La régulation des contrats établis entre une maîtrise d'ouvrage (autorité délégante) et une maîtrise d'ouvrage déléguée (opérateur délégataire). A travers nos deux exemples, nous verrons qu'il existe des modes de régulation allant des délégations de service public à base concurrentielle à des formes monopolistiques de *délégation du pouvoir public local*.

- L'accès à l'eau de nouvelles catégories d'urbains, qu'il s'agisse des couches urbaines défavorisées (quartiers précaires au Maroc) ou des extensions urbaines destinées à une classe moyenne émergente (comme au Vietnam). La question centrale ici est celle du financement de la distribution de l'eau (raccordement et consommation), en distinguant d'une part, la trésorerie nécessaire pour couvrir les dépenses d'investissement et d'autre part le remboursement de cette avance. Au final, qui paiera l'eau ? Se pose alors la question du subventionnement extérieur ou national : le secteur de l'eau est-il structurellement déficitaire et doit-il faire appel à des ressources financières non remboursables soit nationales soit internationales ;
- Le fonctionnement à l'équilibre du secteur de l'eau²² fondé sur le principe du *consommateur-payeur* (« l'eau paie l'eau », même si cela n'exclue pas des péréquations internes entre tranches de consommation ou zones géographiques par exemple). Mais cette conception refuse d'introduire la notion de gratuité pour certaines catégories de consommateurs et fait payer le raccordement individuel au réseau au prix du marché.

Mais la question centrale n'est peut-être pas celle d'un choix *a priori* et déductif, de type idéologique, qui rejoint le débat convenu entre eau « bien marchand » ou eau « bien commun », mais de considérer *a posteriori* que la capacité effective de financement de certaines catégories d'utilisateurs ou de consommateurs d'eau potable devra nécessiter un dispositif de péréquation ou de subventionnement. Une adéquation inappropriée du prix et du coût peut aboutir à des situations iniques et inefficaces : si le prix est inférieur au coût, on peut être conduit à subventionner, au nom du service public, des catégories de consommateurs ou utilisateurs qui pourraient parfaitement assumer le coût de l'eau (c'est le cas par exemple avec l'eau d'irrigation). Dans le second cas, au contraire, on peut exiger un paiement de l'usage de l'eau hors des capacités de paiement de catégories sociales données (c'est sans doute en partie le cas pour les ménages des quartiers précaires).

Cette approche inductive suppose que l'on dispose d'une analyse robuste des budgets de consommation des ménages utilisateurs ou consommateurs d'eau afin de préciser non pas leur consentement à payer *ex ante* mais leur capacité effective de paiement *ex post*. Or nous verrons que, dans aucun cas, on dispose d'un tel tableau de bord. La décision de hausse du prix de l'eau n'est pas établie en fonction d'une connaissance statistique des ressources des différentes catégories de ménages et en particulier des plus pauvres. Pas plus que les politiques de l'eau disposent d'une étude d'impact des hausses sur les recompositions des budgets des ménages. C'est avant tout une décision aussi empirique que politique.

Au final, la question centrale qui ressortira de cette comparaison ne sera pas, contre toute attente, l'opposition de deux logiques privée *versus* publique mais celle des conditions respectives de la régulation de situations de monopoles autant privé que public.

²² Il existe aussi des formes de péréquation intersectorielle pour un même opérateur (entre l'électricité et l'eau par exemple et/ou l'assainissement).

II. L'ACCES A L'EAU URBAINE : UNE PROBLEMATIQUE INTERNATIONALE

La problématique de l'eau donne lieu à une stratégie mondiale conçue et diffusée par les instances internationales (World Water Council/Conseil Mondial de l'Eau, Forum Mondial de l'Eau, Global Water Partnership/Partenariat Mondial pour l'Eau, Banque Mondiale, PNUD, mais aussi moins directement FMI). Sans retracer ici l'éventail des points de vue institutionnels et leur évolution respective, il ressort que les conceptions institutionnelles internationales ne sont ni définitivement figées ni exactement identiques : la philosophie de la Banque mondiale des années 80 reaganiennes n'est pas celle de Joseph Stiglitz sous la mandature de Bill Clinton. Et, à une période donnée, les mots d'ordre du FMI ne sont pas identiques à ceux du PNUD ou à ceux des Nations Unies.

La problématique internationale de l'eau n'est pas nouvelle. On peut rappeler les principales étapes suivantes :

- 1977 : Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar Del Plata.
- 1981 : Organisation des Nations Unies qui lance en 1981 la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement²³ issue du Plan d'action de Mar del Plata adopté au cours de la Conférence des Nations Unies sur l'eau qui s'était tenue en 1977.
- 1992 : Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro.
- 1992 : Conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin.
- 1996 : Création du Parlement mondial pour l'eau et du Conseil Mondial de l'eau.
- 1997 : Premier Forum mondial de l'eau à Marrakech.
- 2000 : Deuxième Forum mondial de l'eau à La Haye.
- 2001 : Conférence internationale de l'eau douce à Bonn.
- 2002 : Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable à Johannesburg
- 2003 : Troisième Forum Mondial de l'eau à Kyoto.

Aujourd'hui, en matière d'AEP et d'assainissement, un des objectifs du millénaire proposé par les Nations Unies consiste à réduire d'ici 2015 de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à une eau potable saine. Dans le même sens, au Sommet de la Terre à Johannesburg, il a été arrêté le principe de réduire d'ici 2015 de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à un assainissement de base.

En termes démographiques relatifs, les populations concernées directement par ces objectifs se répartissent comme suit :

Proportion de la population n'accédant pas aux services d'AEP et d'assainissement

	Afrique	Asie	Amérique latine / Caraïbes
AEP	38%	19%	15%
Assainissement	40%	52%	22%

²³ International Drinking-Water Supply and Sanitation Decade.

A l'heure actuelle, la croissance démographique mondiale est telle que la proportion de la population raccordée au réseau d'eau potable a baissé en milieu urbain alors que « le nombre de personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement a été inchangé. D'après les prévisions pour les vingt-cinq années à venir, la population vivant en milieu urbain en Afrique et en Asie doit presque doubler, alors que celle de l'Amérique latine et des Caraïbes doit augmenter de 50% »²⁴.

Les objectifs assignés pour 2015 supposent des moyens financiers considérables puisqu'il s'agit non seulement d'assurer les besoins en investissements additionnels mais aussi de couvrir les charges d'exploitation, la maintenance des infrastructures existantes et leurs amortissements comptables. Ces charges récurrentes ajoutées aux investissements nets conduisent à des estimations de montants souvent variables tenant à la fois aux niveaux des services envisagés et aux technologies retenues. De même, les besoins futurs sont susceptibles d'évaluations différentes selon la « moitié de la population » que l'on entend prendre en compte (mais aussi dans quels pays ? dans quelles zones -rurale, urbaine ou périurbaine- ?).

« En visant un niveau de services et de technologie juste suffisant, on pourrait atteindre les objectifs de 2015 en augmentant les investissements annuels d'environ 10 milliards de dollars. En revanche, pour raccorder l'ensemble de la population urbaine au réseau d'eau et aux égouts, tout en assurant le traitement primaire des eaux usées, le coût de l'objectif de 2015 se monterait à 17 milliards de dollars par an pour l'eau et à 32 milliards de dollars par an pour l'assainissement et les égouts »²⁵.

En matière de financement, si l'on se réfère au bilan établi par Michel Camdessus²⁶, on observe les tendances suivantes :

- Le financement public de l'eau reste tributaire des capacités fiscales publiques mais on retiendra que leur mise en oeuvre possible comme ressource additionnelle est rarement ou jamais mentionnée, en tout cas dans les contextes nationaux sous l'influence des injonctions néo-libérales.
- L'aide internationale destinée à l'eau et à l'assainissement a eu tendance à reculer (3,5 milliards de dollars entre 1996 et 1998 mais 3 milliards de dollars entre 1999 et 2001) alors que les divers autres prêts ont évolué de façon plus contrastée.
- *« Les investissements internationaux privés et les prêts des banques commerciales destinés au secteur de l'eau ont souffert du déclin général des financements privés depuis (...)1996-97 »²⁷.*

Globalement, la question de la mobilisation de ressources destinées à l'AEP et à l'assainissement fait problème : le mythe d'un secteur privé venant surseoir à un financement public défaillant ou exsangue a fait long feu. Contrairement à une thèse radicale qui dénonce partout un secteur privé à l'affût de sur-profits à réaliser dans les contextes des métropoles des pays en développement, le risque est aujourd'hui bien plus celui d'une pénurie de financements (y compris privés) que d'un excès. Que ce soit à cause de l'instabilité des parités monétaires, de la pression des assemblées d'actionnaires des firmes délégataires, du

²⁴ Camdessus M., Winpenny J., 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.

²⁵ Camdessus, 2003, *Ibid.*

²⁶ Camdessus, 2003, *Ibid.*

²⁷ Camdessus, 2003, *Ibid.*

niveau de risques-pays, de la résistance des politiques ou des populations à des mesures telles que par exemple les fermetures des bornes-fontaines ou les hausses de prix de l'eau, les PPP (comme sources de nouvelles capacités de financement) ne sont plus perçus comme la solution face aux carences budgétaires publiques nationales ou municipales.

« Les banques commerciales hésitent bien plus à prêter à des marchés émergents qu'avant 1996. Parallèlement, on a assisté à une chute du nombre d'entreprises privées ayant à la fois les ressources et la volonté d'investir dans des projets liés à l'eau à l'étranger, en sachant que celles qui continuent à le faire sont plus prudentes face aux risques encourus »²⁸.

On ne retracera pas l'évolution de la problématique de l'eau qui a suivi elle-même les avatars des courants idéologiques ni les principes fondateurs émis depuis plus de dix ans dans ces instances internationales. Ils permettront d'observer que les conceptions et les perspectives ouvertes par certaines instances internationales sont moins monolithiques que le laisse supposer la vision manichéenne opposant une conception publique de l'eau à une autre strictement marchande. Cette dernière a effectivement été promue et diffusée dans les années 80 au temps de l'ère tchaterienne et Reaganienne. Le point de vue est ici plus balancé :

Article 18.8. de l'Agenda 21 : *La gestion intégrée des ressources en eau est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un bien social et économique dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation. A cette fin, les ressources en eau doivent faire l'objet de mesures de protection tenant compte du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de la pérennité de la ressource et visant à satisfaire ou à concilier les besoins en eau aux fins des activités humaines. Dans la mise en valeur et l'utilisation des ressources en eau, il faut donner la priorité à la satisfaction des besoins fondamentaux et à la protection des écosystèmes. Toutefois, au-delà de ces exigences, les utilisateurs devraient payer un juste prix. (souligné par nous).*

Certes, il s'agit de propos éminemment diplomatiques destinés à ne froisser personne mais on notera cependant que l'eau est un bien d'abord social puis économique et que la priorité est donnée à la satisfaction des besoins fondamentaux puis à la protection des écosystèmes, et qu'enfin, la tarification au juste prix est présentée au conditionnel.

A cet égard, il faut regarder de près l'article 18.16 de ce même agenda 21 qui stipule :

(...) L'eau étant une ressource limitée, il faut, si l'on veut l'exploiter durablement, prendre tous les coûts en compte au stade de la planification et de la mise en valeur. Il faut notamment considérer les avantages escomptés au regard des dépenses d'investissement et d'exploitation, des coûts afférents à la protection de l'environnement et des coûts marginaux de substitution correspondant à la meilleure utilisation possible de l'eau. Cela ne veut pas dire que la totalité du coût économique doit être imputée à tous les bénéficiaires, mais la tarification devra autant que possible traduire le coût réel de l'eau, utilisée en tant que bien économique, ainsi que la capacité de paiement des collectivités.

²⁸ Camdessus, 2003, *Ibid*, p.8.

On est pas exactement dans la stricte logique marchande pas plus que dans celle de l'individualisme méthodologique qui fonde le principe du consommateur-payeur. Certes, il n'est pas fait état explicitement de péréquation et encore moins de subventionnement mais la circonlocution « *Cela ne veut pas dire que la totalité du coût économique doit être imputée à tous les bénéficiaires* » ouvre à la voie à l'idée d'équité et donc de péréquation. De même, on observera qu'avec la dernière phrase « (...) *la tarification devra autant que possible traduire le coût réel de l'eau, utilisée en tant que bien économique, ainsi que la capacité de paiement des collectivités* », il est plutôt question de capacité de paiement que de consentement à payer.

L'article 18.12. exhorte à décentraliser la décision publique à la fois vers *le local et le privé* sous des formes déléguées :

D'une manière générale, délégation de la gestion des ressources en eau au profit des entités occupant le bas de la hiérarchie administrative, conformément à la législation nationale, y compris décentralisation des services administratifs au profit des pouvoirs locaux, des entreprises privées et des collectivités locales.

En 2003, le discours international est encore plus nettement hétérodoxe si l'on se réfère au document « Financer l'eau pour tous » de M. Camdessus²⁹ citant des principes énoncés à Bonn (Conférence internationale de l'eau douce en 2001).

Le principe de délégation y est rappelé comme étant destiné à renforcer le financement public de l'eau par des capitaux privés et à créer « *des partenariats entre les secteurs public et privé (PPP)* ». Mais, « *sans pour autant que les ressources en eau et les biens passent aux investisseurs privés. En tout état de cause, il ne faut pas que les donateurs imposent les PPP comme condition à l'octroi de leur fonds. Les PPP imposent de rendre l'eau plus attrayante aux yeux des investisseurs ; ils nécessitent un cadre réglementaire et juridique adapté, des modalités contractuelles transparentes, des mécanismes de récupération des coûts fiables et l'acceptation par le grand public* »³⁰.

Il est intéressant de noter aussi que l'aide au développement n'est pas exclue de ces montages et que la situation des plus pauvres méritent de concevoir des solutions spécifiques : « *Comme l'aide au développement reste assez rare, il convient de l'utiliser pour les besoins des plus pauvres* »³¹.

Bien entendu, cette dernière phrase a un caractère très général et peut ressortir autant de l'humanitaire que de politiques publiques. Cependant, on doit relever des conceptions nettement décalées par rapport à des conceptions marchandes de stricte obédience :

*« Les fournisseurs de services liés à l'eau doivent viser la pérennité financière, grâce à un meilleur rapport coût efficacité, même s'il faut rendre ces services accessibles à tous, par exemple en utilisant des subventions publiques de façon transparente pour garantir l'accès à l'eau à certaines catégories cibles, ou encore en utilisant les péréquations de tarifs entre divers usagers »*³².

Ces propositions sont grosses de signification si on les considère comme une réponse possible à la question du financement de l'accès à l'eau (raccordement et consommation en eau des

²⁹ Camdessus, 2003, *Ibid.*

³⁰ Camdessus, 2003, *Ibid.*, p.2.

³¹ Camdessus, 2003, *Ibid.*

³² Camdessus, 2003, *Ibid.*

couches urbaines les plus pauvres) avec ou sans subventionnement : nous verrons dans le cas du Maroc que les opérations de branchements dits sociaux (et donc juste situées à la limite entre exclusion ou inclusion en matière d'accès individualisé au réseau d'eau) cristallise cette question de fond.

Cela nous amène à nous interroger sur la portée de ces exhortations qui combinent théoriquement efficacité sociale, économique et environnementale. Le recours transparent à l'aide publique au développement et au subventionnement, la lisibilité contractuelle et comptable, le traitement spécifique des couches urbaines les plus pauvres, sont à nouveau des instruments possibles de l'action publique. Et c'est bien là où l'analyse va s'ouvrir : que deviennent dans les faits ces mots d'ordre intelligents mais en apesanteur internationale et hors de toute pratique sociale et urbaine ? De quels moyens d'incitation, de quels protocoles de suivi et d'observation et de quels indicateurs vont disposer ces instances internationales pour évaluer les mises en oeuvre, les inflexions voire les dérives des dispositifs effectifs ?

Il faut constater que les documents internationaux dressent l'état des besoins sans jamais désigner nommément ni de bonnes pratiques ni d'exemples d'échecs ou de choix discutables. On est frappé par le caractère ambivalent de ces analyses, deux caractéristiques sautent aux yeux : si des besoins considérables en AEP et assainissement sont clairement identifiés c'est à seulement à l'échelle de sous-régions, mais jamais les situations nationales ou locales ne semblent envisagées. De même, la réalité des dispositifs locaux publics ou privés, nationaux ou municipaux ne sont pas mentionnés. Le caractère abstrait de ces analyses est sans doute chevillé à l'absence de démontages ou de mises en question de politiques publiques ou privées effectives.

Autrement dit, la question est celle de la transcription des préceptes et des cadrages internationaux du développement durable en tant qu'*ardente obligation* dans les politiques nationales et locales. Ces dernières sont-elles des déclinaisons locales plus ou moins nuancées d'une problématique internationale prétendument monolithique ? Ou bien a) l'éventail et l'évolution des conceptions internationales (qui en deux décennies sont passées schématiquement de la dérégulation effective à la recherche de nouvelles formes de régulation), b) les recompositions politiques et les compromis locaux, et c) les poids des opérateurs délégataires privés³³, vont aboutir à des configurations et des métissages à chaque fois singuliers. En tout état de cause, il semble qu'après l'ère d'une privatisation triomphante - au moins comme idéologie- ouverte dans la décennie 80, il est possible et même nécessaire de contribuer à une mise en perspective des dispositifs d'AEP dans des métropoles du Sud.

Nous proposons d'engager cette approche empirique et localisée, par le cas marocain et l'étude du contexte de Casablanca puis de Tanger et de Tétouan.

³³ Le cas échéant, puisqu'au Vietnam contrairement au Maroc, leur présence reste insignifiante.

P R U D
PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DEVELOPPEMENT
Ministère français des Affaires Etrangères
ISTED/GEMDEV

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

MAROC



La gestion déléguée de l'eau à Casablanca et Tanger-Tétouan

Direction : Claude de Miras
Coordination : Abdelmalik Saloui
Avec la collaboration de Julien Le Tellier

et les contributions scientifiques de :
Ben Aouda, Hassan ; Hefnaoui, Ahmed ; Le Roux, Diane ; Moreau, Emilie ; Saloui,
Abdelmalik ; Yacoubi, Mohamed



UMR 151
"Population Environnement Développement"
Institut de Recherche pour le Développement – Université de Provence
Centre Saint Charles – Case 10. Marseille 13331 cedex 3
Tél 00 33 (0) 4 91 10 85 18 Fax 00 33 (0) 4 91 08 30 36



Avant d'entrer dans l'analyse de l'AEP dans le contexte marocain casablancais et nordiste (Tanger et Tétouan), il convient de rappeler, à l'échelle nationale marocaine, des éléments de contextualisation de l'offre (d'une part, la ressource en eau disponible et d'autre part le cadre institutionnel et législatif) et de la demande en AEP (urbanisation).

I. LA RESSOURCE EN EAU ET SA DISPONIBILITÉ AU MAROC

Le Maroc est autosuffisant du point de vue de ses ressources en eau. Il ne dépend pas de ses voisins et n'a pas à contribuer par accord ou par déterminisme géographique à l'approvisionnement de ceux-ci. Mais son climat semi-aride, une irrégularité (inter et intra annuelle) des précipitations¹ et des sécheresses récurrentes (par exemple celles du début des années 80 puis à nouveau celles des années 90²) combinées à une consommation nationale croissante en eau, le mettent en situation d'atteindre sous peu le point de dépassement de sa capacité mobilisable. Effectivement, 90% des ressources mobilisables sont aujourd'hui déjà mobilisées (barrages et forages).

Ressources potentielles : apports en eau mesurés au niveau des stations hydrométriques ou calculés par des formules hydrologiques.

Ressources mobilisables : part des ressources potentielles maîtrisables par des ouvrages hydrauliques (barrages, lacs collinaires ou station de pompage).

Ressources régularisables : part des ressources mobilisables dont la disponibilité est garantie à l'utilisation, quelles que soient les conditions hydrologiques, 9 années sur 10 pour l'alimentation en eau potable, 8 années sur 10 pour les autres usages.

Le Maroc a un rôle pionnier en matière de barrages en raison des ambitieux projets réalisés sous le règne d'Hassan II. « *Le développement des ressources en eau a débuté dès 1929 avec la mise en service du premier barrage (Sidi Saïd Maâchou) à but énergétique et d'approvisionnement en eau potable et industrielle* »³. Jusqu'en 1966, la politique de mobilisation de l'eau est restée assez timide, puisqu'en trente sept ans n'ont été construits que seize ouvrages d'une capacité de 2,2 milliards de m³. En 1967, une impulsion forte et décisive est donnée en faveur de la mobilisation des ressources en eau par une intervention massive de

¹ Saloui A., Hefnaoui A., *La gestion des ressources en eaux au Maroc aride et semi-aride*, In : *Eau et Environnement au Maroc aride et semi-aride*, El Jadida, Université Chouaïb Doukkali, Facultés des Lettres et Sciences Humaines, Série Colloques et séminaires, n°2, pp.17-25.

² Depuis le début des années 80, le Maroc a connu plusieurs périodes de sécheresses : de 1980 à 1985, puis de 1991 à 1995, enfin de 1998 à 2001. Il existe une corrélation significative entre les volumes de précipitations et le PIB annuels. Alors que le PIB chute de 6% en 1995, année sèche, il augmente de 12 % en 1996, année pluvieuse. Nous n'entrerons pas ici dans le débat complexe sur les hypothèses de changements climatiques (voir Abdelmalik Saloui, *Les fluctuations des ressources en eau au Maroc face à la sécurité alimentaire*).

³ Benaouda H., *Irrigation et compétition sur la ressource en eau au Maroc*, INRA, Settat (Maroc).

l'Etat⁴ : le slogan du million d'hectares irrigués pour la fin du siècle est lancé par Hassan II. « Depuis un vaste programme de réalisation d'infrastructures hydrauliques (barrages, ouvrages de transfert, forages) a été lancé. Ce programme s'est principalement articulé autour des objectifs suivants :

1- La satisfaction des besoins d'approvisionnement en eau potable et industrielle des populations,

2- Le développement de l'agriculture irriguée considérée comme la base du développement agricole et rural et le secteur privilégié pour le lancement de la croissance économique,

3- La promotion du développement des régions déshéritées et la réduction des disparités régionales avec pour objectif de lutter contre l'exode rural, en créant des pôles de développement socio-économique autour des périmètres de petite et moyenne hydraulique,

4- L'instauration d'une solidarité inter-régionale en matière d'accès à l'eau, en recourant à la pratique des transferts massifs d'eau entre bassins hydrologiques voisins. »⁵

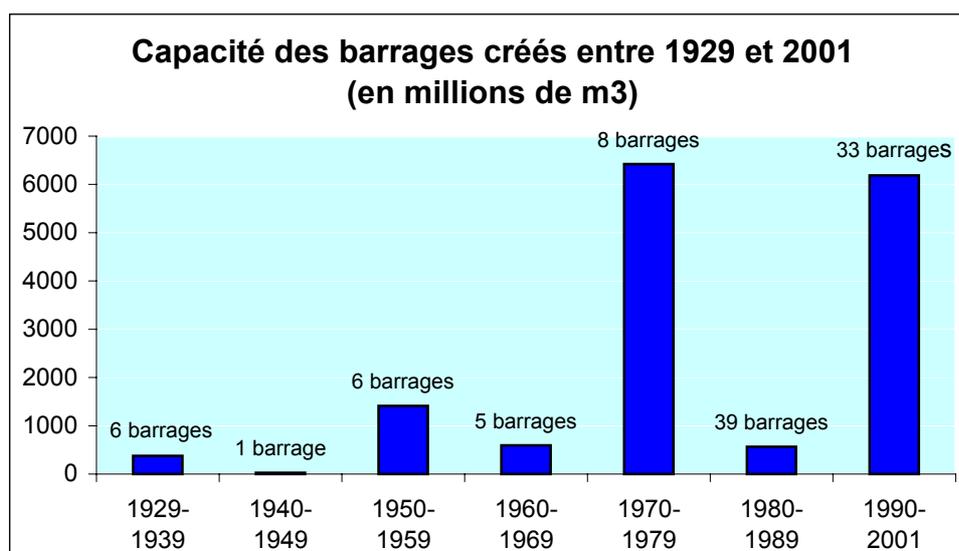
I.1. La mobilisation des eaux de surface

« Durant les trois dernières décennies (1967-1997) la capacité totale des barrages est passée de 2,2 milliards de m³ à 14,5 milliards de m³ et les volumes régularisés de 2,1 milliards à 9,4 milliards de m³, soit des taux d'accroissement annuels moyens respectifs de 6% et 5%. Les barrages réalisés jusqu'à 1967 étaient destinés à la production de l'électricité et à l'alimentation en eau potable et accessoirement à l'irrigation. Depuis 1967, la composante irrigation s'est vue réservée une place de choix dans la programmation et la réalisation des barrages dont les capacités se sont considérablement accrues. La capacité moyenne des barrages construits avant 1967 était par unité de 140 millions de m³ pour un volume régularisé moyen de 129 millions ; elle est passée à 162 millions de m³ pour les barrages construits après 1967 pour un volume moyen régularisé de 97 millions de m³ par barrage. Les ressources en eau de surface actuellement mobilisées sont estimés à 11 milliards de m³ par année »⁶.

⁴ La moitié des sommes allouées à l'agriculture est consacrée à l'irrigation, les investissements sont coûteux et leur rentabilité incertaine. La dépendance technologique et financière est renforcée et on assiste à une accentuation de la stratification sociale dans les campagnes irriguées ainsi qu'à la prolétarianisation des régions moins favorisées. (Mutin G., 2000, *L'eau dans le monde arabe. Enjeux et conflits*, Ellipses, 148 pages.)

⁵ H. Benaouda, *Ibid.*

⁶ H. Benaouda, *Ibid.*



Sources : Graphique réalisé à partir de la liste des barrages du ministère de l'Équipement.

Ce graphique montre la forte mobilisation des ressources en eau de surface dans les années 70, illustrant la politique menée par Hassan II. Bien que 39 des 98 barrages actuels aient été construits dans les années 80, cette décennie a été caractérisée par une faible augmentation de la capacité de ces infrastructures car ces ouvrages étaient de plus faibles dimensions que les précédents. Dans les années 90, la construction des grands barrages a été relancée et a permis de doubler quasiment le niveau atteint à la fin des années 70.

Constructions des grands barrages⁷ entre 1929 et 2001

	Effectif	Capacités Mm3	Effectifs cumulés	Cumul capacités Mm3
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
Total	98	15.590	98	15.590

Sources : Ministère de l'Équipement (Mm3 : millions de m3)

Nota bene : 33 des 98 barrages contribuent à l'Alimentation en Eau Potable et Industrielle (AEPI).

⁷ 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, 2001, 190 pages, p.80).

Quatre des 98 barrages représentent 58% de la capacité totale, trois d'entre eux sont construits pendant les décennies 70 et 90.

Les barrages de plus de 1.000 millions de m3

Barrage	Année	Capacité Mm3
Béni el Ouidane	1953	1.384
Al Massira	1979	2.760
Idriss Ier	1973	1.186
Al Wahda	1997	3.800
Total		9.130
% du total des barrages		58%

Sources :

Tableau réalisé à partir de la liste des barrages du ministère de l'Équipement.

« L'envasement annuel des barrages marocains équivaudrait à une baisse de 6.000 à 8.000 hectares irrigués par an. La moitié des capacités des réservoirs marocains construits avant 1988 aura disparu en 2050. »⁸

« Il convient de signaler que l'envasement des barrages faute de protection des sols sur les bassins versants fragilise sérieusement la pérennité des ressources superficielles régularisées. Si le taux d'envasement actuel est maintenu (de 50 à 65 millions de m3 par an suivant les estimations), la moitié des capacités des réservoirs construits avant 1988 sera annihilée en 2050, ce qui représente (par exemple) une perte de potentiel irrigable de 5.000 hectares par an (Observatoire National de l'Environnement, 1996). »⁹

Sous l'effet de l'accroissement de la demande consécutif d'une part, à l'extension des infrastructures d'irrigation pour l'activité agricole et d'autre part, à la croissance démographique, les réserves d'eau souterraines se sont progressivement tarées au point d'imposer la construction de barrages. Plusieurs grands barrages de capacités diverses ont été construits depuis le discours fondateur d'Hassan II mais la politique hydraulique se poursuit puisqu'un programme actuellement en cours prévoit de construire d'ici 2020 deux à trois nouveaux barrages par an.¹⁰

« Pour répondre à la demande en eau des différents secteurs de l'économie nationale, il est impératif d'asservir la ressource en eau irrégulière par des efforts accrus de mobilisation. Ces efforts portent aussi bien sur la construction de barrage de stockage et de régularisation et des ouvrages de transfert d'eau, que des infrastructures et ouvrages de captage des eaux souterraines et de recharge artificielle des nappes.

Dans le cadre d'une politique hydraulique harmonieuse matérialisée par le plan national de l'eau et les plans directeurs des différents bassins versants, le programme de mobilisation porte sur la réalisation d'ici l'an 2020 :

1- de plus de 60 grands barrages d'une capacité totale de stockage de 9,223 milliards de m3 et régularisant plus de 2,765 milliards de m3,

2- d'une centaine de petits et moyens barrages au rythme de 2 à 3 par an,

⁸ Dugot, 2001, *Ibid*, p.83.

⁹ N. Fornage et alii, Agence Française de Développement, mai 2003, *Royaume du Maroc. Secteur de l'Eau*, 65 pages et annexes, p.4.

¹⁰ *Le Matin*, 08 janvier 2003.

3- l'affinement des projets de transfert d'eau notamment suivant les axes nord-sud et nord-est,

4- la réalisation d'ouvrages de captage pour la généralisation de la desserte de la population rurale en eau potable et la couverture de la quasi-totalité de la population urbaine. »¹¹

I.2. La mobilisation des eaux souterraines

L'exploitation des nappes souterraines actuellement identifiées permet de mobiliser près de 2,65 milliards de m³, soit près de 70% du potentiel en eau souterraine qui est estimé à 4 milliards de m³. Ces ressources jouent un rôle stratégique dans l'approvisionnement en eau du pays particulièrement durant les années de sécheresse. Certaines nappes comme celles du bassin du Souss-Massa connaissent une surexploitation des ressources potentielles mobilisables. Les nappes du Sebou, de l'Oum Rbia, du Bou Regreg et du Tensift accusent des taux d'exploitation dépassant les 90%. Seules les nappes de la Moulouya et des bassins sud-atlantiques offrent encore de larges possibilités d'exploitation supplémentaire.

En 2000, (2001, 2002 et 2003) la production d'eau potable par l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) est de 668 millions de m³ répartis de la manière suivante :

- 414 millions de m³ proviennent de la mobilisation des eaux superficielles,
- 251 millions de m³ issus des ressources souterraines,
- 2.7 millions de m³ produits dans les usines de dessalement d'eau de mer.

Sources :

Annuaire Statistique du Maroc, 2001.

Royaume du Maroc, ministère des Finances et de la Privatisation, 2003, *Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics. Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2004*, 74 pages, p.28.

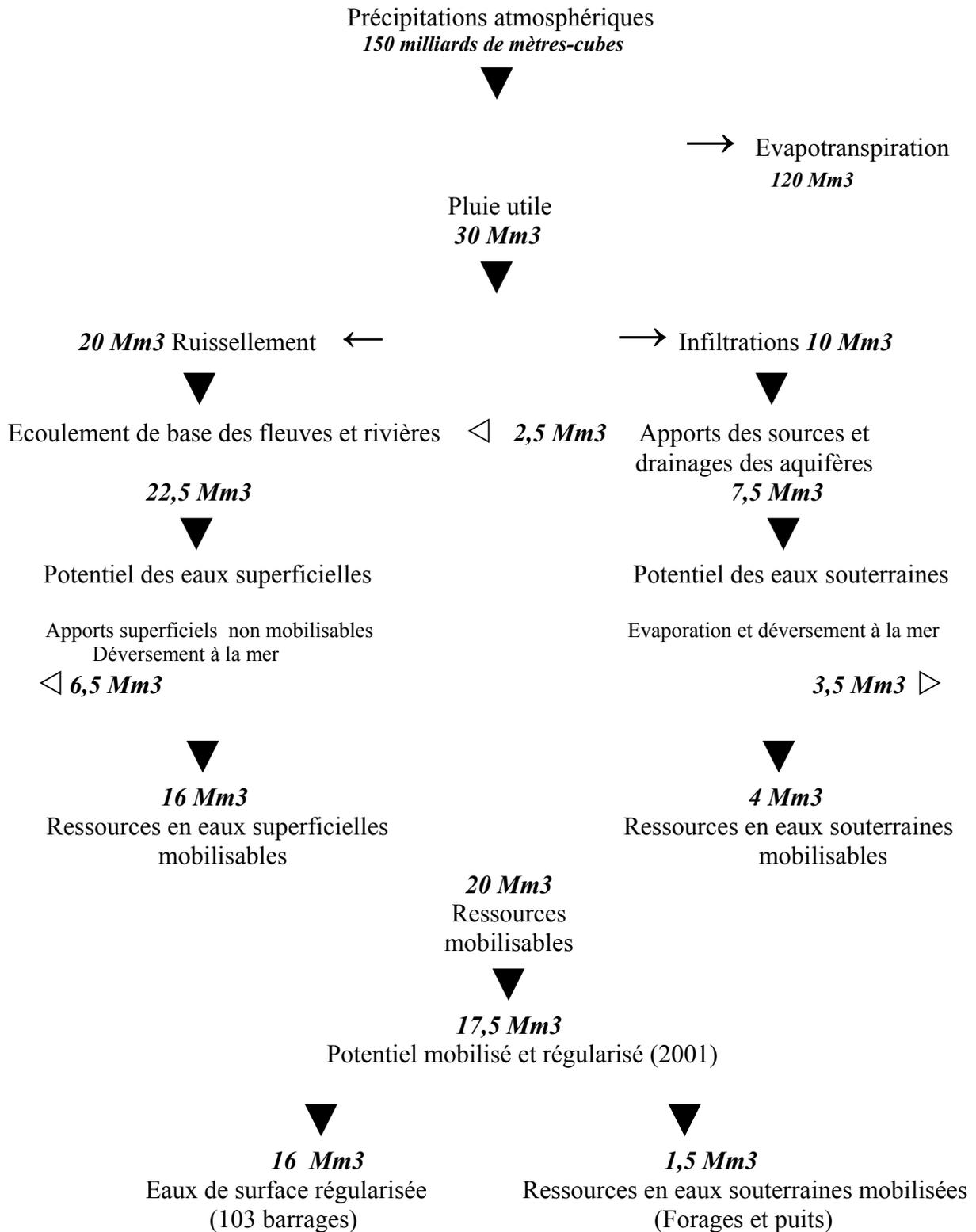
1.3. Bilan hydrique et utilisation par secteur des ressources en eau

Le diagramme *infra* donne des ordres de grandeur qui varie fortement d'une année à l'autre puisque les zones sahariennes reçoivent moins de 100 mm de pluie par an mais répartis sur quelques jours alors que les sommets du Rif sont arrosés annuellement par 1.500 mm de pluie tombés effectivement sur une centaine de jours. En tout état de cause le débit hydrographique est fort et irrégulier.

Les deux principaux bassins versants du Maroc sont le bassin de Sebou, avec un potentiel de 6.610 millions de m³, et celui de l'Oum Er Rbia, avec un potentiel de 4.500 millions de m³.

¹¹ H. Benaouda, *Ibid.*

DIAGRAMME DES RESSOURCES EN EAU AU MAROC



Sources :

Benazzou, 1994, *Ibid.*, p.5.

Rapport AFD : Forage, mai 2003, *Ibid.*

Les **ressources en eau renouvelables globales**¹² sont estimées à 30 milliards de m3 par an, soit environ 1.000 m3 par an et par habitant¹³. En 2020, avec une population estimée à 45 millions d'habitants, le volume des ressources en eau renouvelables globales tombera à quelque 550 m3 par an et par habitant.

Les **ressources en eau mobilisables** atteignent en moyenne 20 milliards de m3.

Les **ressources en eau mobilisées** atteignaient en 2001 17,5 milliards de m3, les 103 barrages représentant 16 milliards de m3 et les forages et puits contribuant à hauteur de 1,5 milliards.

Evolution des ressources et des emplois en eau au Maroc

en millions de m3	1 990 (*)	2 020(*)	Δ 1990-2020	2 075 (**)
Ressources				
Eaux de surface	8.520	13.940	63,62%	np
Eaux souterraines	2.270	3.240	42,73%	np
Importation	160	1.190	643,75%	np
Total	10.950	18.370	67,76%	np
Emploi				
AEPI	1.420	3.805	167,96%	6 500
Irrigation	8.802	13.585	54,34%	23.500
Débit sanitaire	150	150	-	np
Exportation ¹⁴	230	1.190	417,39%	np
Total	10.602	18.730	76,66%	30.000

Sources :

(*) Benazzou, 1994, *Ibid*.

(**) *Le Maroc à portée du million d'hectares irrigués*. Monde Arabe Maghreb Machreck. N°137 juil-sept.1992. pp.25-42.

Sans détailler ces données, nous observerons qu'entre la situation de 1990 et la projection de 2020, la croissance de la rubrique « Alimentation en Eau Potable et Industrielle » (AEPI) est plus élevée que celle de l'irrigation : le taux annuel moyen 1990-2020 estimé est de 3,4% pour l'AEPI contre moins de 1,5% pour l'irrigation. Ainsi entre 1990 à 2020, en termes relatifs, il est projeté qu'au Maroc la part de l'agriculture irriguée passera de 86 à 78% alors que l'APEI évoluera de 14 à 22%. (On observe que les prélèvements par habitant¹⁵ devront rester à peu de chose près constants : autour de 400 litres par habitant –tous usages confondus- et par an, en 1990 comme en 2020).

La relation entre ressources en eau et population peut être appréciée à travers l'indicateur « ressources en eau (naturelles et moyennes) par habitant »¹⁶. Sur la base de ce paramètre, des

¹² flux moyen annuel des rivières et des eaux souterraines généré à partir des précipitations endogènes.

¹³ Population marocaine estimée à 30 millions d'habitants en 2000.

¹⁴ Les « exportations » correspondent à des transferts hydriques entre bassins.

¹⁵ Population en 1990 : environ 25 millions d'habitants ; population estimée en 2020 : 45 millions d'habitants (L'Evénement, 01/95, *Le Maroc en 2020*, Rabat).

¹⁶ Collomb P., février 1995, *L'Homme et l'eau*, Population et Sociétés, n°298, INED.

Margat J., mars 2002, *Les pénuries d'eau sont-elles en perspective à long terme en Europe méditerranéenne ?* Plan Bleu, PNUE, p.2.

seuils de référence sont établis selon des niveaux de déséquilibre entre ressources et population et jugés significatifs, le *stress hydrique* se situant dans une fourchette comprise entre 1.000 et 500 m3 par an et par habitant. Une approche inverse comparera le nombre d'habitants par unité de ressource en eau (kilomètre-cube ou hectomètre-cube).

Disponibilité en eau au Maroc

Année	1955	1990	2025
m3 / an / habitant	2.763	1.117	590

Sources : Collomb, 1995, *Ibid.*

Une autre évaluation donne une évolution peu différente.

Maroc	Etat actuel	A l'horizon 2025
Ressources en eau renouvelables par tête (m3 par an)	1.460	545
Population par unité de ressources (hm3 par an)	685	1.840

Sources : Margat, *Ibid.*

Au Maroc, le prolongement des courbes des besoins et des ressources en eau montre que l'équilibre entre offre et demande est sur le point d'être dépassé : de nouvelles orientations de la politique de l'eau doivent être recherchées dans le sens d'une soutenabilité socio-économique et environnementale.

Evolution de l'offre et de la demande en eau au Maroc 1990-2020 (en millions de m3)

Année	Besoins	Ressources	Solde
1990	10.602	10.790	188
1995	11.657	11.791	134
2000	12.816	12.885	68
2005	14.092	14.080	-12
2010	15.494	15.386	-108
2015	17.035	16.813	-222
2020	18.730	18.373	-357

« Toutes les hypothèses d'évolution des demandes à l'horizon 2025 aboutissent ainsi à des conclusions préoccupantes. Elles mettent en évidence la croissance irrésistible des demandes et le facteur majeur que représente l'augmentation de la population. L'approvisionnement des villes devrait, à cet égard, devenir un problème crucial, qui imposera la réalisation, dans des délais accélérés, d'ouvrages de mobilisation et d'adduction de plus en plus importants et sur des distances toujours plus grandes »¹⁷

¹⁷ Rapport Jean Michel Boucheron, 26 octobre 2002, *Les ressources en eau en Méditerranée*, Assemblée Parlementaire de l'OTAN, Groupe spécial Méditerranée, p.7.

1.3.1. Utilisation par secteur

Sur les deux décennies passées, on peut établir une rétrospective de la consommation d'eau potable au Maroc : en 1984, la consommation d'eau potable au niveau national était de 369 millions de m³, elle passera à 511 millions de m³ en 1991. Il aurait été intéressant de préciser parallèlement l'évolution du rendement du réseau d'adduction mais les données disponibles paraissent superposer rendement d'adduction et rendement de distribution en annonçant que « le rendement adduction et de distribution a très légèrement évolué entre 1984 et 1991 passant de 65,3% à 65,8% »¹⁸.

Rendement d'adduction : ce ratio représente les pertes d'eau dans les systèmes adducteurs. Il est égal au ratio « Eau distribuée / Eau produite » et représente la proportion d'eau potable perdue entre le moment où elle est captée et le moment où elle entre dans les circuits de distribution urbains.

Rendement de distribution : ce ratio représente les pertes en eau des systèmes de distribution. Il est calculé en comparant la 'Consommation totale' au 'Volume d'eau distribué'. Ce ratio est variable selon les réseaux de distribution considérés. Dans les systèmes efficaces et contrôlés, les pertes moyennes tolérées en volume oscillent autour de 10 ou 15% des volumes distribués. Dans des systèmes de réseaux d'eau potable peu performants, ce taux peut dépasser 50%.

Estimation des demandes en eau par secteur d'activités au Maroc

		Collectivités, AEP	Industries non desservies	Agriculture irriguée	Total
1998	en km ³ / an	1,1	0,2	10,18	11,48
	%	9,58	1,74	88,68	100,00
2010	en km ³ / an	1,59	1,36	15,26	18,21
	%	8,73	7,47	83,80	100,00
2020	en km ³ / an	1,98	2,22	17	21,2
	%	9,34	10,47	80,19	100,00
Indice	1988-2020	180,0	1 110,0	167,0	184,7

Sources : Tableau réalisé à partir de : Plan Bleu, janvier 2000, *Vision méditerranéenne sur l'eau, la population et l'environnement au XXI^{ème} siècle*.

Il y a lieu de considérer ces données comme des ordres de grandeur car selon les sources et selon les hypothèses (hautes, moyennes ou basses) qui sont retenues, les statistiques peuvent sensiblement varier.

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

Du côté de l'offre en eau urbaine au Maroc, une stratégie continue de création d'infrastructures (98 barrages contenant plus de 15 milliards de m³) et l'appel à la délégation de service public (Casablanca, Rabat, Tanger-Tétouan¹⁹) complémentaire des régies des eaux

¹⁸ Benazzou, 1994, *Ibid*.

¹⁹ Sur la base des données 1999 (399 millions de m³ d'eau potable consommés en milieu urbain au Maroc), rapportées à la situation de 2002 prenant en compte les contrats de délégation de Tanger et Tétouan, plus de la moitié des volumes consommés est fournie par des opérateurs délégataires de service public. « Les sociétés **Lydec** à Casablanca, **Redal** à Rabat-Salé et **Amendis** à Tanger et Tétouan traitent environ **68% de l'activité de distribution du secteur**. En effet, ces sociétés ont réalisé un chiffre d'affaires global de 6.545 MDH

(villes moyennes), ont permis jusqu'à présent de maintenir l'équilibre entre production et distribution de l'eau potable dans les principaux centres urbains. Mais l'envasement des barrages, la raréfaction des sites naturels susceptibles d'établir de nouvelles retenues d'eau, une évolution climatique qui pourrait signifier une multiplication des périodes de sécheresse, le coût croissant de la production et de la distribution de l'eau et de son assainissement, interrogent fondamentalement le préjugé d'une disponibilité continue et le risque de sous-évaluation du coût collectif de la ressource en eau.

Dans des conditions de raréfaction relative de cette ressource, la demande en eau (comme son évolution quantitative) ne peut plus être considérée comme une variable indépendante : elle doit anticiper en prenant en compte les contraintes (climatiques, économiques) qui pèsent sur l'offre. A cet égard, l'eau potable urbaine ne peut plus être pensée comme un bien immédiatement accessible et gratuit.

La notion d'accès à l'eau potable est en réalité un indicateur²⁰ qui *représente la part de la population qui a un accès raisonnable²¹ à une quantité d'eau potable adéquate (20 litres par jour et par personne au minimum).*

Il faut rappeler ici la définition de l'eau potable selon l'OMS : *L'eau potable est une eau qui ne contient pas d'agents pathogènes ou d'agents chimiques à des concentrations pouvant nuire à la santé (eaux de surface traitées, eaux de surfaces non traitées mais non contaminées : sources, forages et puits).* Cette formulation, même si elle sert de référence, est susceptible de nombreuses adaptations subjectives que permettent les termes de « potable » et de « quantité adéquate ».

Cet indicateur est important car il est en relation avec la diminution du risque fécal et de la fréquence des maladies connexes.

Au Maroc, cet indicateur est inférieur à 60%.

En milieu urbain, la situation est sensiblement meilleure. A cet égard, on peut rappeler l'évolution du taux de desserte depuis les années 60 :

Evolution du taux de desserte en milieu urbain 1960-1992

	1960	1970	1983	1992
Production d'eau potable (en millions de m3)	120	220	571	780
Dotation individuelle globale brute (litres/hab./jour)	95	117	173	?
Taux de desserte ²² en milieu urbain	35%	50%	65%	79%

Sources : ministère de l'Equipement.

Nota bene : « *Le taux de branchement correspond au nombre d'abonnés raccordés à un branchement sur la population totale. Il représente le pourcentage de la population raccordée*

et ont investi un montant de 1.912 MDH en 2002 pour la réalisation des projets ressortant des contrats conclu avec les autorités déléguées» (Royaume du Maroc, 2003, Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics, Ibid, p.29.).

²⁰ Plan Bleu, Novembre 2000, 130 indicateurs pour le développement durable en Méditerranée, Commission Méditerranéenne du Développement Durable, Fiche n°13.

²¹ « *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, 2000, Ibid).

²² Le taux de desserte en milieu urbain correspond au rapport entre la population urbaine desservie et la population totale.

de façon individuelle : on ne prend pas en compte les gens desservis par les bornes-fontaines contrairement au taux de desserte »²³.

Le taux de branchement et le taux de raccordement sont identiques : ils expriment le rapport entre population raccordée au réseau et population totale.

Dans les contrats de gestion déléguée de l'eau potable de Tanger et Tétouan : le taux de desserte désigne le « Nombre d'abonnés multiplié par le Nombre moyen de personnes par foyer » ramené sur « la Population totale du périmètre de la gestion déléguée ». Cet indicateur comporte plusieurs biais :

- Difficile estimation de la population étant donné que le dernier recensement général de la population remonte à 1994.
- Le « Nombre moyen de personnes par foyer » camoufle des inégalités entre les ménages défavorisés dont le taux de fécondité reste élevé et les ménages riches. Or, les ménages aisés sont plus fréquemment raccordés aux réseaux ce qui revient à gonfler le taux de desserte.
- Les contrats ne donnent pas suffisamment de détails à propos du « Nombre d'abonnés » : s'agit-il uniquement des « Abonnés particuliers » (desquels il faudrait soustraire les commerces, certains hôtels et les administrations) ? S'agit-il aussi des « Abonnés à tarif industriel » mais aussi des « Abonnés à tarif préférentiel » ? Enfin, dans les tableaux prévisionnels des contrats, on relève une confusion entre taux de desserte et taux de branchement.

Si l'on observe symétriquement la consommation sur l'ensemble du milieu urbain au Maroc, l'évolution récente de l'accès au réseau était, sur la même période en volume distribué, la suivante :

Consommation d'eau potable du milieu urbain au Maroc par type d'abonnés 1995-1999 (en millions de m3)

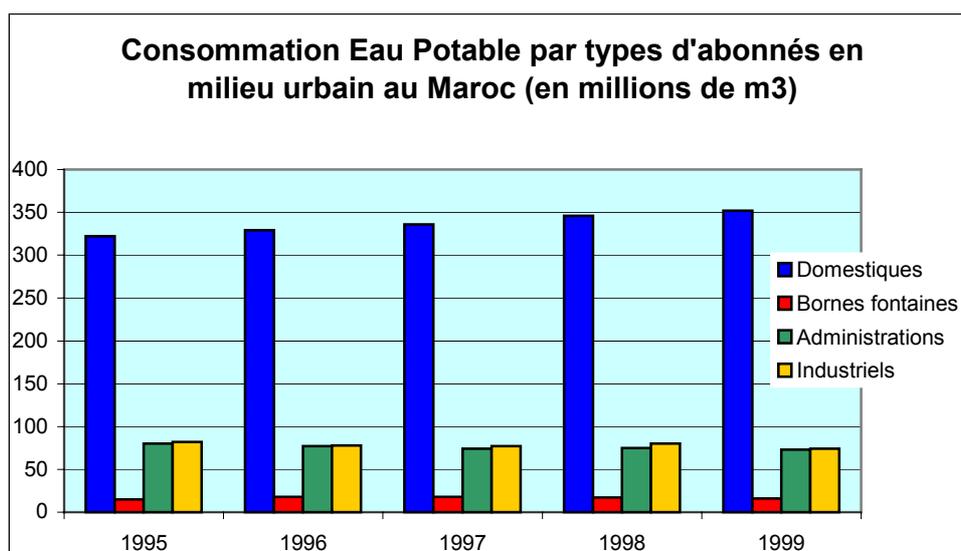
Consommation	1995	1996	1997	1998	1999
Domestiques	322	329	336	346	352
Bornes-fontaines	15	18	18	17	16
Administrations	80	77	74	75	73
Industriels	82	78	77	80	74
Total	499	502	505	518	515

Sources : Annuaire Statistique du Maroc, Année 2000.

Selon une étude nationale de tarification de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain, les particuliers consomment 75% des volumes distribués²⁴.

²³ Ophèle C., mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, Rapport de stage ENGEF, AFD, Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, p.15.

²⁴ Le rapport distingue les « particuliers » des « grands comptes » (administrations, industries, usages préférentiels). Pourtant les administrations paient l'eau au « tarif domestique » (dans lequel on retrouve aussi les hôtels) ; le « tarif industriel » est réservé aux industries et à certains hôtels et le « tarif préférentiel » pour les bornes-fontaines, les hammams et les bains maures (Cf. 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 dégagement des mesures d'urgence, Rapport définitif*, Royaume du Maroc, ministère de l'Economie Sociale).



Pour une population urbaine de 16,5 millions habitants, la consommation journalière moyenne par tête -tous usages confondus- était en 1999 d'environ 85 litres et de 60 litres pour la seule consommation domestique. Le rendement moyen national « production / consommation » était de 63%²⁵. C'est dire qu'à l'échelle du Maroc, 299 millions de m3 ont été perdus pour l'année 1999. On note aussi que la consommation nationale aux bornes-fontaines était en 1999 de 16 millions de m3, soit un peu plus de 3% de la consommation nationale (alors que la part des Administrations et des Industriels passait en cinq ans sous la barre des 15%).

Cette consommation par bornes-fontaines en accès libre démontre la nécessité de dépasser l'approche d'une demande définie par des volumes et des prix. En effet, le marché urbain de l'eau des pays en développement n'est pas complètement constitué puisque les bornes-fontaines restent un mode d'approvisionnement collectif et gratuit. La gestion de ce segment spécifique de la demande en eau est complexe et sensible, car il est traversé par des objectifs de lutte contre la pauvreté et de péréquation sociale, de soutenabilité environnementale et de recouvrement des coûts économiques mais aussi environnementaux. Il renvoie souvent à des populations à faible revenu et fortement attachées à leurs conditions de (sur)vie. La Banque mondiale a, dès les années 80, exhorté à l'éradication des bornes-fontaines comme sources de gaspillage d'une denrée précieuse mais aussi de risques de santé publique et environnementaux. On observe que dans la réalité des quartiers périphériques ce mode d'accès à l'eau reste pérenne face à une pauvreté urbaine qui ne recule pas.

Ainsi la référence à la soutenabilité de la gestion de l'eau ne fait pas de doute lorsqu'elle est une référence théorique logique pour rendre compatibles besoins et ressources. Mais l'exemple des bornes-fontaines atteste de la distance qui sépare une vision schématisée et volontariste conçue par le haut et les pratiques et les forces que soulève par le bas l'anthropologie urbaine réelle et plus prosaïquement des proportions croissantes de populations durablement installées sous le seuil de pauvreté.

²⁵ Rappelons que ce taux qui n'est jamais égal à 100%, devient acceptable quand il est supérieur à 80%.

I.4. La dynamique d'urbanisation au Maroc

La dynamique d'urbanisation du Maroc s'inscrit dans un système urbain méditerranéen méridional caractérisé par une forte dynamique quantitative. Malgré une transition démographique (opérée au Maroc dès 1970) par une baisse du taux de fécondité, la croissance des villes de la rive sud de la méditerranée sera importante. Selon le Plan Bleu²⁶, plus de 100 millions d'urbains viendront grossir les métropoles des pays riverains du sud de la Méditerranée²⁷. Parallèlement, pour le même périmètre, les taux d'urbanisation vont s'élever dans une fourchette comprise entre 62% en 2000 et 74% en 2025. Ce processus d'urbanisation se caractérise par, entre autres, trois dimensions : d'une part, la tendance à la littoralisation des métropoles (particulièrement avérée dans le cas du Maroc), d'autre part, l'étalement urbain qui signifie que la croissance de la tache urbaine est plus rapide que celle de la population, et enfin la densification et la verticalisation du bâti (« *au Maroc, 1.070 hab./ha dans la médina de Tanger, 900 hab./ha dans la médina de Fès mais 2000-25 hab./ha dans certains quartiers* »²⁸). Ce phénomène passe aussi par la création et la multiplication des quartiers spontanés ou irréguliers²⁹ dont l'importance peut être exprimée en % de la population urbaine, de l'espace urbain ou encore en fonction du nombre de constructions non réglementées³⁰. Ce phénomène de bidonville est aussi l'expression de la difficulté pour les pouvoirs publics à répondre aux besoins en logements sociaux. Au Maroc par exemple, le Plan Bleu rappelle que 35% des logements produits annuellement le sont hors de toute réglementation en matière de procédure de construction mais aussi dans l'occupation ou la division des terrains. Dans tous les cas, la carence en services collectifs urbains (eau, assainissement, collecte des déchets, transport) de ces quartiers est patente avec à l'horizon de deux décennies la perspective d'un déséquilibre entre besoins en eau et ressources hydriques disponibles, compte tenu d'une augmentation projetée de 40% des volumes d'eau consommés à l'échelle de l'ensemble urbain de la Méditerranée du Sud.

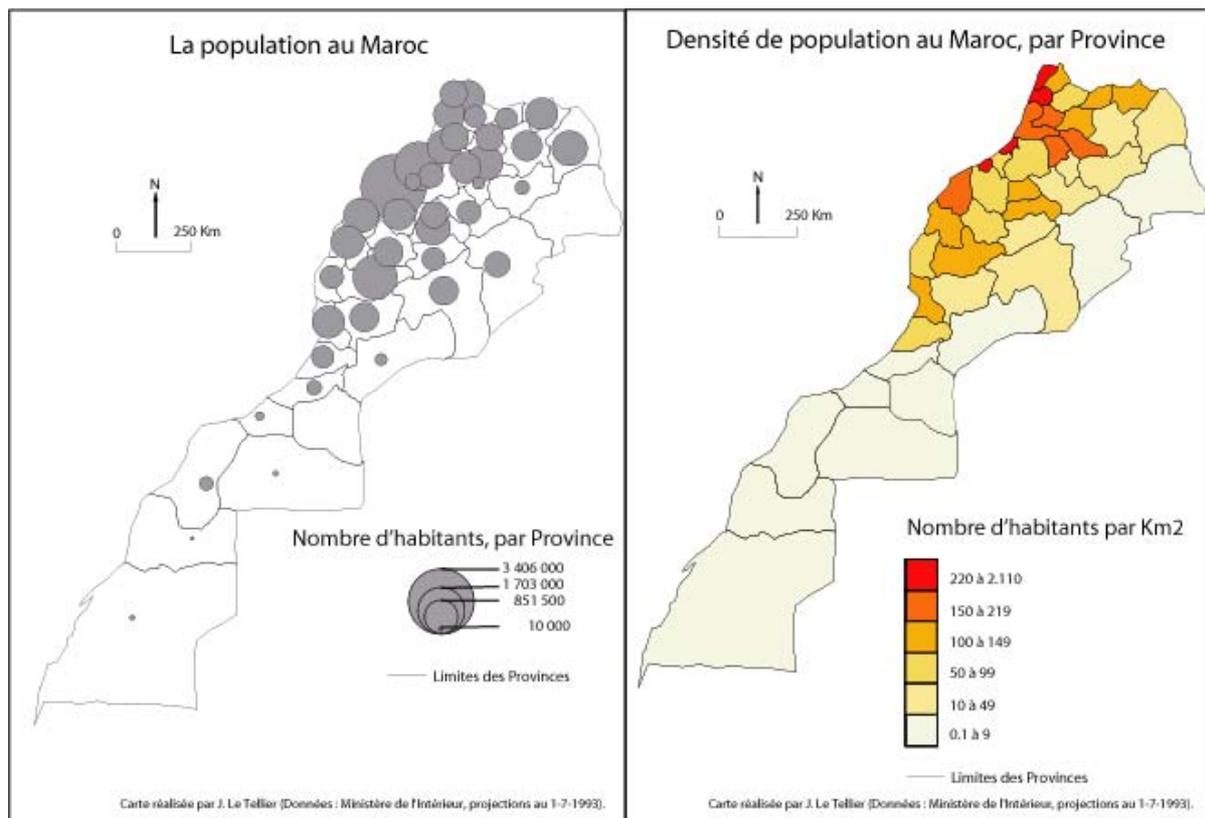
²⁶ Chaline C., mai 2001, *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens. Evaluation et Perspective d'un développement urbain durable*. Commission Méditerranéenne du Développement Durable, Plan Bleu.

²⁷ 22 pays du Nord et du Sud ont une façade maritime méditerranéenne.

²⁸ *Villes et développement durable en Méditerranée*, Document de travail réalisé par le Plan Bleu pour la CMDD, juillet 2000, p.2.

²⁹ Mais aussi sous-équipés, informels, précaires, non réglementaires, périphériques, bidonvilles, etc.

³⁰ Chaline, 2001, *Ibid*, p.8.



En ce qui concerne plus précisément l'évolution démographique totale et urbaine marocaine, on peut rappeler les données suivantes :

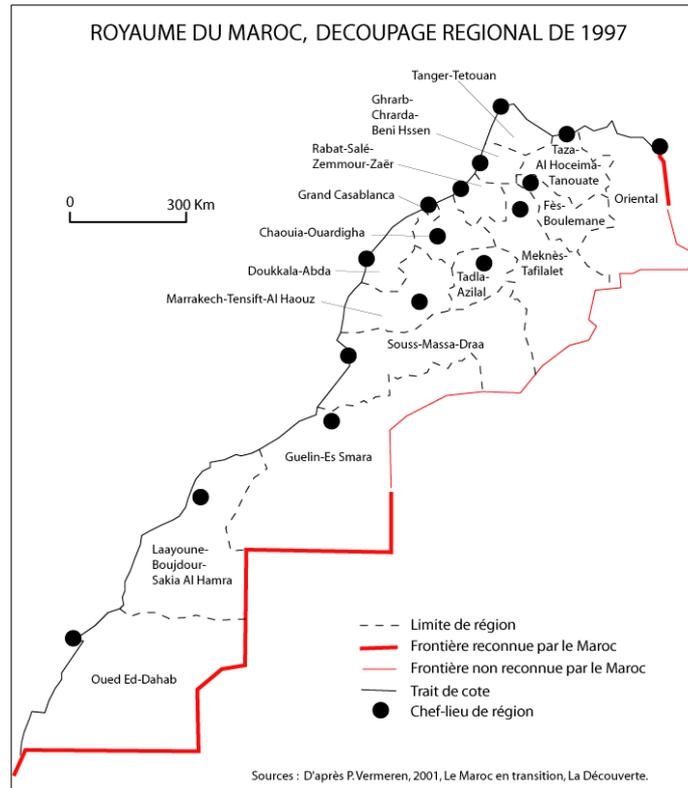
Evolution de la population totale et urbaine du Maroc (1950-1995)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Population Totale	8.975.000	11.672.000	15.081.000	19.390.000	24.016.000	26.588.000
<i>Evolution indiciaire</i>	100	130	168	216	268	296
Taux de croissance moyen sur la période		2,6	2,6	2,5	2,2	2,0
Population urbaine	2.185.000	3.163.000	4.948.000	7.593.000	10.854.000	13.118.000
<i>Evolution indiciaire</i>	100	145	226	348	497	600
Taux de croissance moyen sur la période		3,8	4,6	4,4	4,6	3,9
<i>Taux d'urbanisation</i>	24,35	27,10	32,81	39,16	45,19	49,34

Sources : Tableau élaboré à partir de *L'urbanisation en Méditerranée de 1950 à 1995*, Les Cahiers du Plan Bleu, 2001.

Nota bene : De faibles écarts pourraient être observés avec d'autres sources statistiques³¹, ils peuvent s'expliquer par la prise en compte de critères différents pour définir l'urbain (étendue du territoire pris en compte, seuil de 2.000 ou de 10.000 habitants, extension du bâti).

³¹ Données officielles du Royaume du Maroc, ou Mathews G., Tellier L.N., 1995, *Ibid.*



En 2000, le taux d'urbanisation atteint 55%, environ un habitant sur deux est un urbain. Ce processus d'urbanisation se traduit par une augmentation de la taille des agglomérations et par l'accroissement de leur nombre (essentiellement par changement de statuts) :

Nombre et taille moyenne des agglomérations au Maroc

	1950	1970	1995
Nombre d'agglomérations	31	56	135
Taille moyenne (en milliers d'habitants)	70.000	88.000	97.000

Sources : Plan Bleu, 2001, *Ibid.*

Une autre évaluation présente les données suivantes :

Taille des villes	Effectif en 2000
Plus de 100.000 habitants	24
50.000 à 100.000 habitants	19
20.000 à 50.000 habitants	38
5.000 à 20.000 habitants	139
Total	220

Sources : Tableau réalisé à partir de :

Troin J.F., 2002, *Maroc. Régions, pays, territoires*, Paris, Maisonneuve et Larose / Casablanca, Tarik, 502 p.

Le Maroc compte vingt-quatre villes de plus de 100.000 habitants contre quatorze en 1980 et six en 1952, la moitié est concentrée sur le littoral Atlantique. Actuellement au nombre de 220, l'effectif des villes a été multiplié par huit en un siècle : il était de vingt-sept en 1900 pour 400.000 urbains, de cent en 1960 pour 3 millions d'habitants. La population urbaine a été multipliée par quarante en un siècle, par cinq en quarante ans.

Il faut remarquer que, selon les projections de G. Mathews et L.N. Tellier³², la répartition spatiale relative de la population urbaine marocaine paraît peu évoluer : le poids relatif du système urbain littoral semble rester à la fois stable et majoritaire. C'est dire que l'architecture urbaine marocaine pourrait évoluer de façon proportionnelle.

Evolution de la répartition spatiale de la population urbaine par ville et par région (1960-2020)

	1960	1971	1982	1995	2005	2020
Casablanca	28,3	29,2	27,8	25,9	24,1	22,9
Rabat - Salé	9	9,9	9,9	9,9	9,5	9,7
Kénitra	3	3,2	3,3	3,5	3,7	3,8
Safi	2,5	2,8	3	3,2	3,5	3,7
Tanger	4,1	3,6	3,4	3,3	3	2,6
Ksar el Kébir	3,1	2,9	2,8	2,9	3	3,2
Nador	1,3	1,5	2	2,4	3	3,4
Tétouan	3,3	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7
El Jadida	1,6	1,5	1,7	1,5	1,7	1,7
Sous Total Villes côtières	56,2	57,5	56,8	55,5	54,3	53,7
Khourigba – Beni Mellal	5,6	6	6,6	7,2	7,9	8,2
Meknès	8	7,6	7,6	7,3	7,1	7
Oujda	5,8	5,4	5,5	5,9	6	5,9
Agadir	3,1	3,5	4,1	4,9	5,4	5,9
Marrakech	7,9	7,1	6,6	5,7	5,2	4,8
Fès	7,6	7,3	6,8	5,8	5,2	5
Layoune - Tan Tan	2,1	2	2,2	2,8	3	3
Taza	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5
Sous Total Villes continentales	41,4	40,2	40,7	41	41,3	41,3
Total Villes	97,6	97,7	97,5	96,5	95,6	95

Sources : Mathews, Tellier, 1995, *Ibid.*

Il n'en reste pas moins que cette croissance proportionnelle correspond à des accroissements importants en termes absolus³³ et donc à des besoins d'infrastructures de base considérables.

³² Mathews G., Tellier, L.N., 1995, *La transition démographique au Maghreb et l'évolution du système urbain marocain*, In Polèse M., Wolfe J.M., « L'urbanisation des pays en développement », Economica, pp.45-75.

³³ Mathews, Tellier, 1995, *Ibid.*, p.69.

I.5. Evolution institutionnelle et cadre juridique

I.5.1. Organisation de la politique de l'eau au Maroc

Hassan II marque son règne par sa politique des barrages, pour l'irrigation d'abord³⁴ (agriculture), pour l'AEP en milieu urbain ensuite (consommation domestique, industrie, tourisme). La création en 1981 du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC) à l'initiative du Roi est significative de cette évolution³⁵. Le principal objectif du CSEC est d'améliorer la valorisation et la protection des ressources en eau à travers la formulation des orientations générales sur la politique nationale de l'eau³⁶. Avec la Décennie internationale de l'eau (1980), la priorité 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 sur l'eau visant à assurer la pérennité des ressources.

En 1995 entre en vigueur la 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 du prix de l'eau et à la détérioration de la qualité de l'eau 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 en plus 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. Les orientations générales de la loi sur l'eau sont :

- La remise en cause des cultures fortement consommatrices d'eau dont la rentabilité dépend parfois des subventions et de protections tarifaires³⁷,
- Tenir compte de la limite des ressources en eau et du coût de l'eau dans la politique de développement du tourisme,
- Prendre en considération l'environnement et lutter contre la pollution,
- Développer les réseaux et les procédés d'assainissement, traiter les déchets solides et liquides, créer des stations de traitement,
- Pérenniser les infrastructures et les ressources.

³⁴ L'irrigation des périmètres agricoles devait assurer l'autosuffisance alimentaire du pays et permettre de développer les cultures destinées à l'exportation. Pourtant, *le Maroc exporte ce qu'il ne mange pas et importe ce qu'il mange !*

³⁵ « 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).

³⁶ 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.

³⁷ [...] « il nous incombe de revoir nos choix et nos options concernant les modes de production agricole, en tenant compte (pour cette question que Nous considérons hautement prioritaire) du facteur rareté de l'eau et du coût de production réel dans notre pays » (Allocution de S.M. le Roi Mohamed VI à l'occasion de l'ouverture de la « 9^e session du CSEC », Agadir, 21-06-2001).

Cette concertation a été institutionnalisée par la création de trois organismes, à savoir le Conseil supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC)³⁸, les Agences de Bassin et les Commissions préfectorales et provinciales de l'Eau.

Le CSEC est mandaté pour coordonner la politique de développement des ressources hydriques par l'examen des politiques de développement du secteur, l'approbation de plans directeurs régionaux liés au développement des ressources hydriques (préparés par la Direction de l'équipement rural), l'arbitrage de conflits en matière d'allocation des ressources en eau et l'élaboration de politiques pour la préservation de la qualité de l'eau. L'administration hydraulique assure le secrétariat de ce Conseil qui réunit les principales administrations concernées par le secteur, des représentants élus, des organisations socioprofessionnelles, les autorités locales et des représentants des différents types d'utilisateurs d'eau.

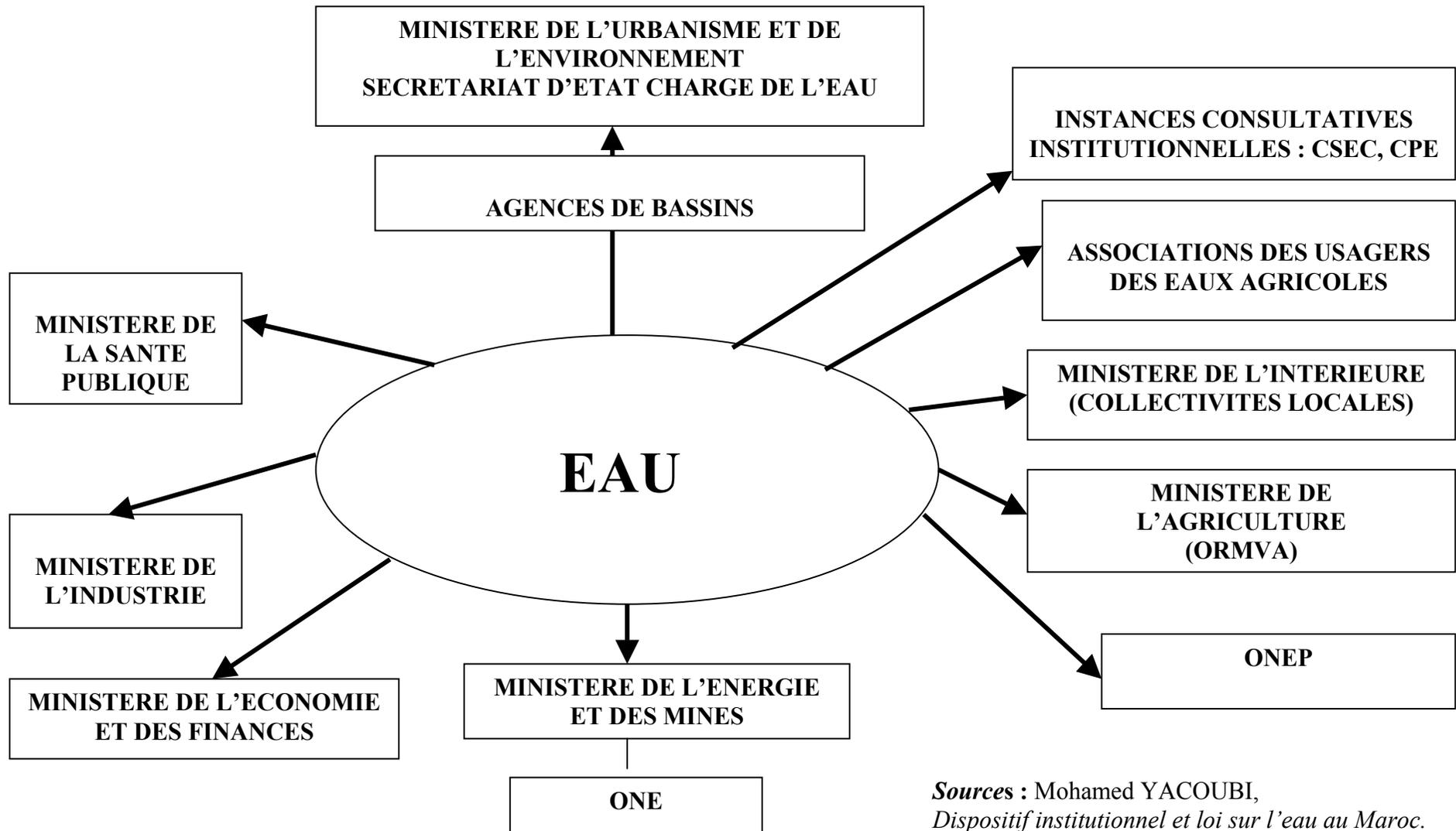
Les « Agences de Bassin » (qui sont probablement le volet le plus innovant de la loi sur l'eau) complètent l'organisation administrative du secteur de l'eau au Maroc. Organes de la décentralisation annoncée de la gestion de l'eau, elles associent tous les intervenants à la prise de décision dans ce domaine. Bien que l'entrée en vigueur de la loi date déjà de 1995, les agences de bassins ne sont pas opérationnelles sur l'ensemble du territoire. Jusqu'en 2002, seule fonctionnait l'Agence de Bassin de Beni Mellal (oued Oum Er Rbia), institution pilote fortement subventionnée³⁹. L'agence de bassin est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et dirigé par un conseil d'administration dans lequel sont représentés les administrations concernés, les usagers et les élus. La loi sur l'eau instaure des redevances versées par les usagers de l'eau et les organismes étatiques en contrepartie des prélèvements d'eau puisés dans les barrages. Ces redevances doivent permettre, entre autre, de financer la gestion de l'eau *via* les Agences de Bassin. La gratuité des prélèvements d'eau dont bénéficient les établissements publics (ONEP, ONE, ORMVA)⁴⁰ est en principe abrogée mais ce principe n'est pas appliqué (échancier repoussé), les agences de bassins restant encore subventionnées par l'Etat.

³⁸ Le rôle du CSEC est renforcé avec la loi sur l'eau 10-95 qui l'institue légalement (article 13). La présidence d'honneur assurée par le Monarque et la présidence du Conseil par son premier Ministre révèle l'intérêt que porte le pouvoir central (et royal) à la gestion des ressources en eau. La présidence de Mohamed VI à la « 9^e session du CSEC », la première dans le cadre de la loi sur l'eau, inscrit son action dans la continuité de celle de son père et positionne le nouveau Monarque comme le superviseur des politiques de l'eau.

³⁹ En 2003, 7 des 9 agences de bassin prévues par la loi 10-95 fonctionnent.

⁴⁰ ONEP : Office National de l'Eau Potable, ONE : Office National de l'Electricité, ORMVA : Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole.

PRINCIPAUX ACTEURS INTERVENANT DANS LE SECTEUR DE L'EAU



Sur le plan administratif, c'est la Direction générale de l'Hydraulique (DGH)¹, un département du ministère des Travaux publics, qui est chargée de la gestion effective des réserves en eau.

Sur le terrain, la politique élaborée par la DGH est mise en œuvre par les Directions Régionales de l'Hydraulique (DRH) remplacées progressivement par les Agences de Bassin. Ce nouvel organigramme a peu modifié le précédent, le siège des anciennes DRH étant par exemple souvent devenu celui des nouvelles Agences de Bassin. La Direction des Aménagements Hydrauliques (DAH) a la responsabilité de l'édification des barrages mais, n'ayant pas de représentation territoriale, elle crée une Direction Provisoire des Aménagements Hydrauliques (DPAH) pour chaque nouvel ouvrage. La DPAH construit le barrage et l'Agence de Bassin le gère. Après la réalisation des infrastructures, ce sont les Directions Provinciales de l'Équipement (DPE) et les Agences de Bassin qui assurent la gestion, l'entretien et l'exploitation des ouvrages d'art.

La production d'eau potable est, à concurrence de 80%, entre les mains de l'ONEP ; les 20 % restants sont produits par les Régies Autonomes de Distribution (RAD) qui assument aussi en partie la distribution de l'eau dans le pays.

La distribution de l'eau est également prise en charge par une série de communes et d'entreprises privées. C'est le cas notamment à Casablanca (Lydec), à Rabat (Redal/Veolia), à Tanger et à Tétouan (Amendis).

Tout ce qui concerne la politique de l'irrigation au Maroc est du ressort de la cellule de l'administration du Génie Rural au sein du ministère de l'Agriculture.

Sur le terrain, ce sont les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), les Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA) et les Services des Affaires rurales (SAR / communes) qui ont en charge l'exécution de la politique de l'eau dans le secteur agricole.

1.5.2. L'alimentation en eau potable et l'assainissement

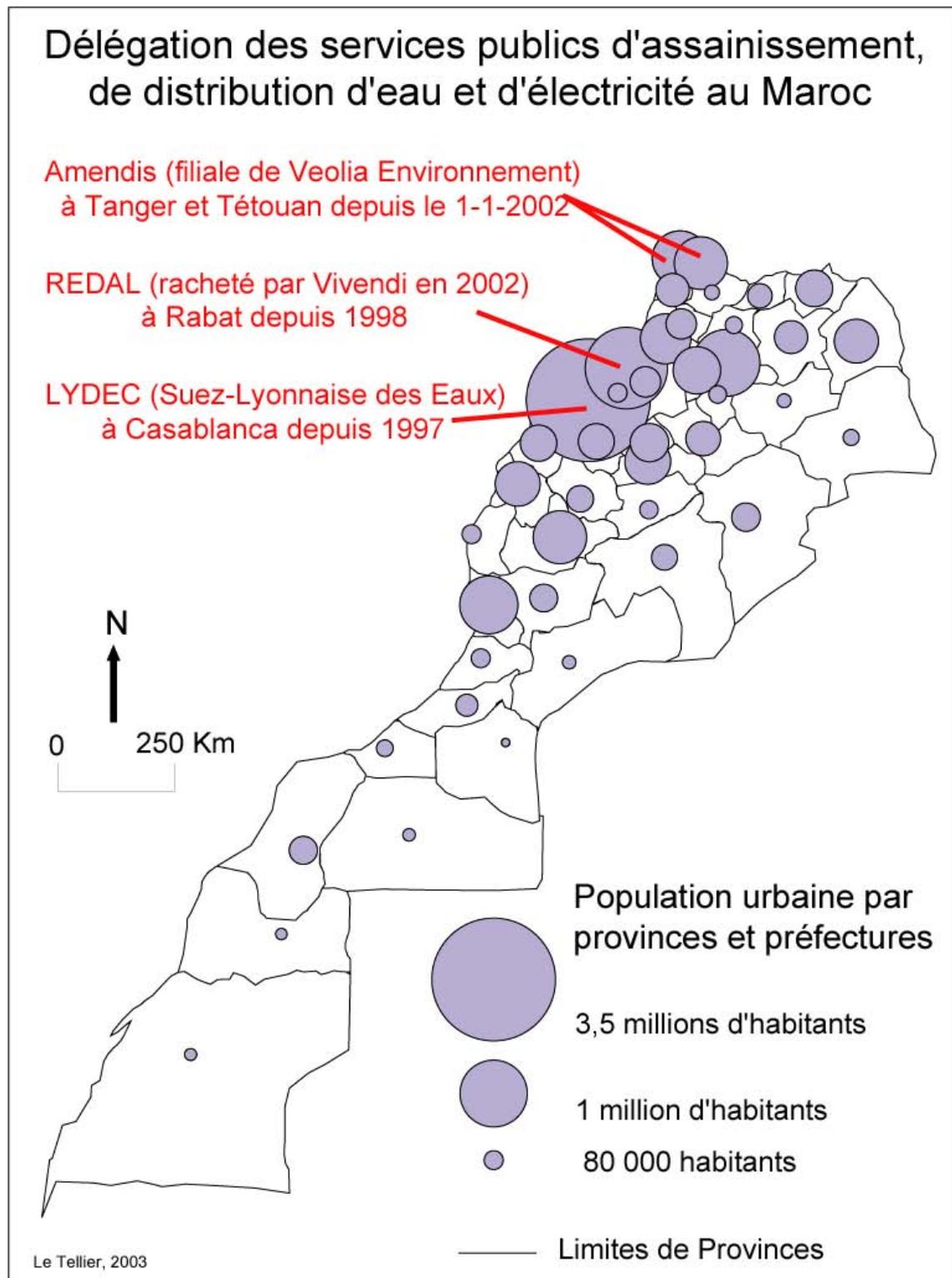
Dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, les principaux organismes concernés sont :

- L'administration de l'Hydraulique, placée sous la tutelle du ministère des Travaux Publics, assure la responsabilité de l'approvisionnement en eau au niveau des bassins versants. Elle est, à ce titre, chargée de l'étude et de l'exploitation des ressources en eau.
- L'Office National de l'Eau Potable (ONEP)², organisme sous la tutelle du ministère des Travaux Publics, est chargé de contrôler la distribution de l'eau en milieu urbain, en accord avec les régies, et dans quelques municipalités rurales. Il planifie, construit et gère les installations de traitement et de transport en provenance des sources primaires de l'administration hydraulique, c'est-à-dire les réservoirs et canaux primaires.

¹ La DGH est appuyée par la Direction de la recherche et de la planification économique (DRPE) et par la Direction des Aménagements Hydrauliques (DAH).

² Créé en 1972, l'ONEP est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la responsabilité civile et de l'autonomie financière.

- Seize régions autonomes intercommunales de l'eau, placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et supervisées par le Directeur des Régies et des Services Concédés de ce ministère, sont chargées de la distribution de l'eau dans les principales villes du pays.
- Le Ministère de la santé publique est chargé de contrôler avec l'ONEP la qualité des ressources hydriques pour les réseaux d'eau potable des villes et villages dont il assure l'alimentation³.



³ D'après : H. Benaouda, *Ibid*

La production d'eau potable

Depuis sa création, l'ONEP bénéficie d'une situation de quasi-monopole pour la production d'eau potable⁴, sa production correspondant au quatre-cinquième du total national. Ses prélèvements dans les barrages restent minoritaires par rapport à ceux de l'agriculture irriguée⁵.

Principales missions et activités de l'ONEP

- Planifier l'approvisionnement en eau potable et exécuter les travaux des unités de production et d'adduction d'eau potable depuis la ressource (barrages ou forages) jusqu'aux conduites des distributeurs (régies ou privés),
- Gérer la production d'eau potable et pérenniser les infrastructures existantes,
- Assurer la distribution d'eau potable pour le compte des communes qui le souhaitent et qui en font la demande⁶ et généraliser l'accès à l'eau potable notamment dans le monde rural sous-équipé,
- Développer les réseaux d'assainissement⁷,
- Contrôler la qualité des eaux produites et distribuées,
- Participer aux études et aux projets ayant un lien avec ses activités,
- Réduire les délais de recouvrement des créances des principaux clients (régies, concessionnaires privés, administrations).

Sources : ONEP, 2000.

En matière d'eau potable urbaine, la production évolue de la façon suivante :

Production d'eau potable à destination du milieu urbain au Maroc 1995-1999

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

Sources : Annuaire Statistique du Maroc. Année 2000.

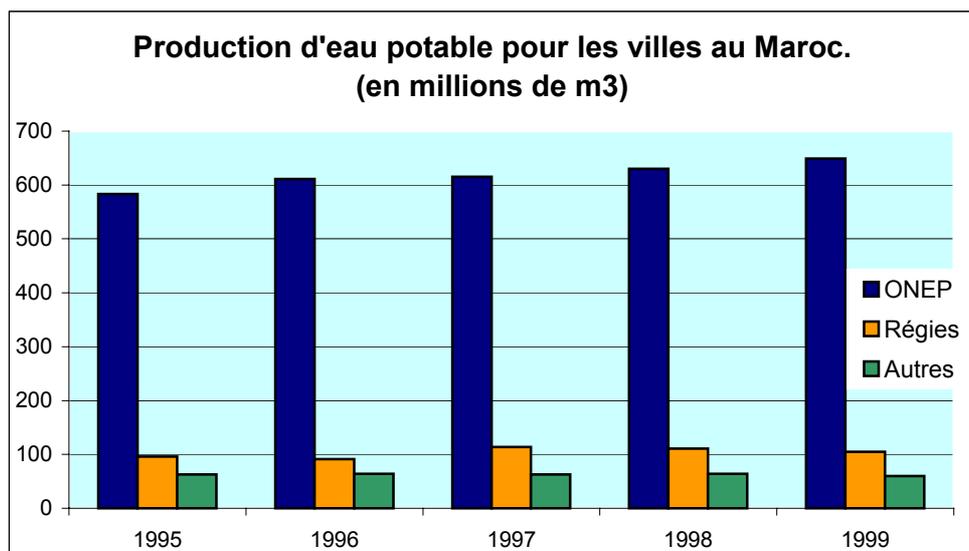
⁴ L'eau consommée par les habitants a plusieurs origines :

- soit elle provient des sources naturelles ou des forages privés et est rarement traitée,
- soit elle est produite par les distributeurs (les communes et les régies ou les sociétés privées qui les remplacent),
- soit elle est acheminée depuis les stations de traitement de l'ONEP.

⁵ L'ONEP prélève l'eau à partir des infrastructures qu'il pose au niveau des barrages (stations de pompages ou/et adduction) puis les conduites acheminent l'eau jusqu'aux stations de traitement où l'eau est rendue potable avant d'être livrée dans les réseaux de distribution. En tête des réseaux de distribution, les compteurs de facturation permettent à l'Office de faire payer l'eau aux clients : les distributeurs et ses abonnés.

⁶ L'ONEP réalise des piquages avec des compteurs de facturation sur son réseau et intervient alors comme distributeur.

⁷ L'ONEP a mis en place un programme en matière d'assainissement qui s'étalera jusqu'en 2017 avec un volet prioritaire d'intervention à réaliser d'ici 2007. Pour le financement de ce programme, l'ONEP bénéficie des subventions de l'Etat et il introduit une taxe d'assainissement sur les volumes d'eau potable produits (redevance uniforme d'environ 1.5 DH le m3) ainsi qu'une surtaxe d'assainissement dont doivent s'acquitter les communes dans lesquelles l'office intervient.



La tendance indique un doublement de la production en eau potable tous les trente ans selon un rythme annuel moyen de croissance de 2,34%.

Evolution de la production d'eau potable par l'ONEP (millions de m3)

Années	Production
1992	812
1993	771
1995	583
1996	617
1997	626
1998	649
1999	666
2000	668

Sources : ONEP.

Annuaire Statistique du Maroc, 2001.

L'ONEP, indicateurs en 2000

Production d'eau potable	668 millions de m3
Ventes d'eau potable	607 millions de m3
Principaux clients	Les 15 régies et les 2 concessionnaires privés (Lydec et Redal) représentent 79% des ventes. Les gros clients et les abonnés des petits centres représentent 3% et 18% des ventes.
Petits centres où l'ONEP assure la distribution	263
Abonnés	680.303
Stations de traitement	40, dont 8 à partir des eaux de mer et saumâtres
Stations de déminéralisation et de dessalement	8
Laboratoires de contrôle qualité	50 (dont 1 laboratoire central à Rabat)
Cadres employés	776
Agents de maîtrise employés	1.738
Autres employés	3.829

Sources : ONEP, 2000.

Annuaire Statistique du Maroc, 2001.

L'ONEP, comparaison d'indicateurs entre 1972 et 2000

Indicateurs	Unité	1972	2000
Débit équipé	m3 par seconde	3	42
Production d'eau potable	Millions de m3	80	668
Station de traitement	Effectif	9	40
Nombre de centres où l'ONEP est distributeur	Effectif	61	263
Taux de branchement en milieu urbain	%	50	81
Chiffre d'affaires	Millions de dirhams	25	1691
Investissements par an	Millions de dirhams	160	1244
Emplois	Effectif	1.537	6.343

Sources : ONEP, 2000.

Actuellement, l'ONEP fournit l'eau à seize distributeurs dans les principaux centres urbains (Lydec, Redal, Amendis et les treize régions intercommunales), et assure lui-même la fourniture en eau à plus de 263 communes, petites et moyennes⁸.

Des données déjà anciennes attestent que l'ONEP a amélioré sa position face à d'autres « producteurs » d'eau potable : en 1991, il produit trois m3 d'eau sur quatre, soit 72% du total (elle en produisait seulement 65% en 1984). Alors que les régions de distribution voyaient leur part en matière de production d'eau potable passer de 20 à 16% sur la même période 1984-1991. Les autres fournisseurs d'eau potable sont au nombre de quatre : l'Office chérifien des Phosphates, la mine de charbon de Jerrada, la Société Marocaine de Distribution d'Eau, de Gaz et d'Electricité (de droit privé). Leur contribution à la livraison d'eau potable est passée de 18% en 1984 à 11% en 1991⁹.

En 2000, l'ONEP produit plus de 80% de l'eau potable distribuée.

Production et ventes d'eau potable par l'ONEP en 2000 (en millions de m3)

Production		668	
Ventes	aux distributeurs	477	
	<i>En %</i>		79
	aux abonnés particuliers	128	
	<i>En %</i>		21
	TOTAL	605	
Pertes		63	
	<i>En %</i>		9.4

Sources : Annuaire Statistique du Maroc, 2001.

L'ONEP produit 668 millions de m3 d'eau potable et en vend 610 millions, le rendement arithmétique de son réseau d'eau potable est de 90,6%.

« Jusqu'à la fin des années 50, le service de l'eau potable était assuré par la Régies des Exploitations Industrielles (REI) et la SMD (Société de Distribution d'eau et d'électricité) et souvent effectué à partir de ressources locales. L'Alimentation en Eau Potable (AEP) ne couvrait alors que les villes nouvelles et exceptionnellement quelques résidences en médina. (...) Avec la création des Régies de Distribution en 1960 et la pénurie d'eau qu'a connue la

⁸ L'ONEP assure la distribution dans des petits centres urbains sollicitant l'office. L'ONEP compte plus de 600.000 abonnés.

⁹ Benazzou, 1994, *Ibid*, p.65.

côte atlantique entre Kénitra et Safi au début des années 1960, apparut la nécessité d'une planification à long terme (Plan Directeur) (...). La disparition de la REI et son remplacement par l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) a impulsé une dynamique à l'AEP en milieu urbain autorisant l'extension des réseaux dans les grandes villes et la couverture des petites villes et des petits centres. »¹⁰

Mais la sécheresse qui a affecté le pays durant les premières années de la décennie 80, tout en mettant en relief « l'efficacité des structures mises en place dans le secteur » a dévoilé les lacunes des réseaux de certaines grandes agglomérations, la faiblesse du service dans les petites villes et la quasi-absence d'un tel service en milieu rural.

« Au nombre de seize, les régies couvrent les principales villes du pays. Leurs ressources en eau, (...) proviennent essentiellement de leurs achats à l'ONEP qui ont représenté en 1991 69,4% de leur production à hauteur de 20,4% pour la même année, le reliquat est acquis auprès d'autres producteurs, dont la SMD, société qui cède l'intégralité de sa production à la Régie autonome de Distribution de Casablanca. »¹¹

« Le rendement de distribution varie fortement de régie à régie, c'est ainsi que la RED de Rabat s'adjuge la palme d'or avec un rendement de 79%, Oujda dernier du peloton, avec 56% et entre les deux extrêmes Casablanca avec 69%, Beni Mellal 67%, Meknès 61%, et Tanger 58%. »¹²

Observons le panorama de la distribution d'eau au Maroc en 1999, présenté dans le tableau suivant :

Le nombre de régies autonomes de distribution est passé de dix-sept à treize. En effet, quatre concessions sont apparues successivement en 1997 (LYDEC/Casablanca), en 1998 (REDAL/Rabat¹³) et en 2002 (Amendis/Tanger et Tétouan).

On observera qu'entre 1997 et 2002, la distribution d'eau potable concédée a considérablement accru sa part de marché puisqu'elle était nulle en 1996, passait à environ 28% en 1997, puis à 42% en 1998, pour atteindre plus de 50% ensuite. On note au passage que ce sont des ensembles démo-urbains significatifs (plus de trois millions d'habitants à Casablanca pour Suez, deux millions d'habitants à Rabat-Salé et 1.2 millions d'habitants à Tanger et Tétouan¹⁴ pour Veolia) et tous situés sur le littoral atlantique ou méditerranéen qui sont passés en délégation de service public.

Au passage, il est intéressant de rapprocher la colonne « Volume Total disponible » (somme des trois colonnes précédentes) et la colonne « Consommation ». Il peut en être dégagé un indice de rendement de distribution (quoique la nature des données ne permette pas de préciser si l'eau consommée est celle qui est distribuée au robinet ou facturée à un abonné ou encore effectivement recouvrée).

¹⁰ Benazzou, 1995, *Ibid*, p.56.

¹¹ Benazzou, 1995, *Ibid*, p.67.

¹² Benazzou, 1995, *Ibid*, p.68.

¹³ Concession cédée en 2002 à Vivendi Environnement devenu Veolia.

¹⁴ Bien que Tanger et Tétouan ont donné lieu à deux contrats de concession distincts, avec ce montage, Amendis bénéficie de certaines économies d'échelles liées à la proximité des deux villes (moins de 60 kilomètres).

**Rendement de la distribution de l'eau potable au Maroc
(sur la base d'information de 1999)**

Rendement de la distribution	Régies	Concessions	Nb. de villes
70% > x >= 60%	Settat, Agadir, Kénitra, Safi,	Rabat-Salé	5
60% > x >= 50%	El Jadida, Marrakech, Nador	Casablanca, Tanger	5
50% > x >= 40%	Oujda, Larache, Meknès, Béni Mellal, Fès	Tétouan	6

Nota Bene : les données de la Régie de Taza (RADEETA) ne sont pas disponibles.

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

		(en milliers de m3)	Production	Autres	Volumes total disponible	Consommations	% Cons/Prod	Nbre d'abonnés
Régies et concession	Ville	Achat d'eau à l'ONEP	propre	achats				
LYDEC	Casablanca	124 713	3 930	51 200	179 843	116 259	64,64	495 000
REDAL	Rabat-Salé	78 912	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 Jedida	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	9857	32800		42 657	22550	52,86	77000
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
TOTAL		476 400	102 447	51 880	630 727	398 837	63,23	1 641 000

I.5.3. Tarification, péréquation et récupération des coûts.

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).

Les volumes vendus par les opérateurs en régie :

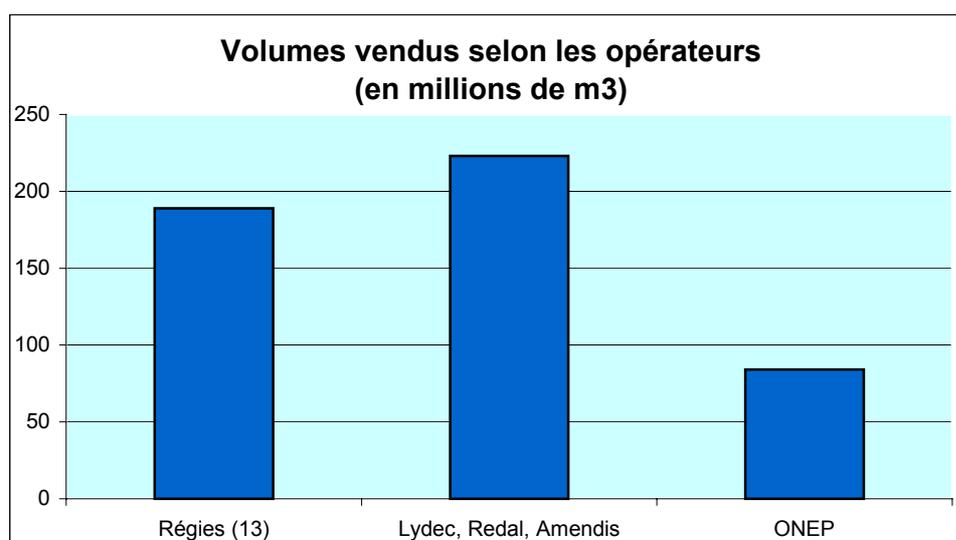
Selon le rapport Service Public 2000¹, les volumes distribués par les régies comme de l'ensemble des opérateurs évoluent en proportion de la croissance démographique urbaine : 2,2% par an sur la période 1996-2000. Si l'on considère les seuls abonnés « domestiques », la consommation unitaire moyenne par abonnement est de 156 m³ ; et si chaque ménage compte en moyenne cinq personnes, la consommation moyenne nationale par personne et par jour sera d'environ 85 litres (ou environ 31 m³ par an).

En 2000, sur l'ensemble du Maroc, 496 millions de m³ ont été vendus à 2,3 millions d'abonnés par les régies. Rappelons que la distribution est assurée par treize régies, par l'ONEP principalement en milieu rural, et par trois concessionnaires délégués (LYDEC à Casablanca depuis 1997, Amendis à Tanger et Tétouan depuis 2002, et Redal/Veolia à Rabat depuis 2002 en reprise d'une DSP engagée en 1998).

Organes de distribution d'eau au Maroc en 2000

En 2000	Volumes distribués (en millions de m ³)	%	Nombre d'abonnés (milliers)	%
Régies (13)	189	38	814	35
Lydec, Redal, Amendis	223	45	928	40
ONEP	84	17	594	25
Total	496	100	2.336	100

Sources : Service Public 2000, *Ibid.*



¹ Service Public 2000, *Ibid.*

Notons que le passage de Tanger et Tétouan en DSP a amené le privé à couvrir plus de 45% des volumes distribués. La gestion déléguée devient donc le mode dominant d'AEP au Maroc et dépasse -en volume et en abonnés- la gestion en régie.

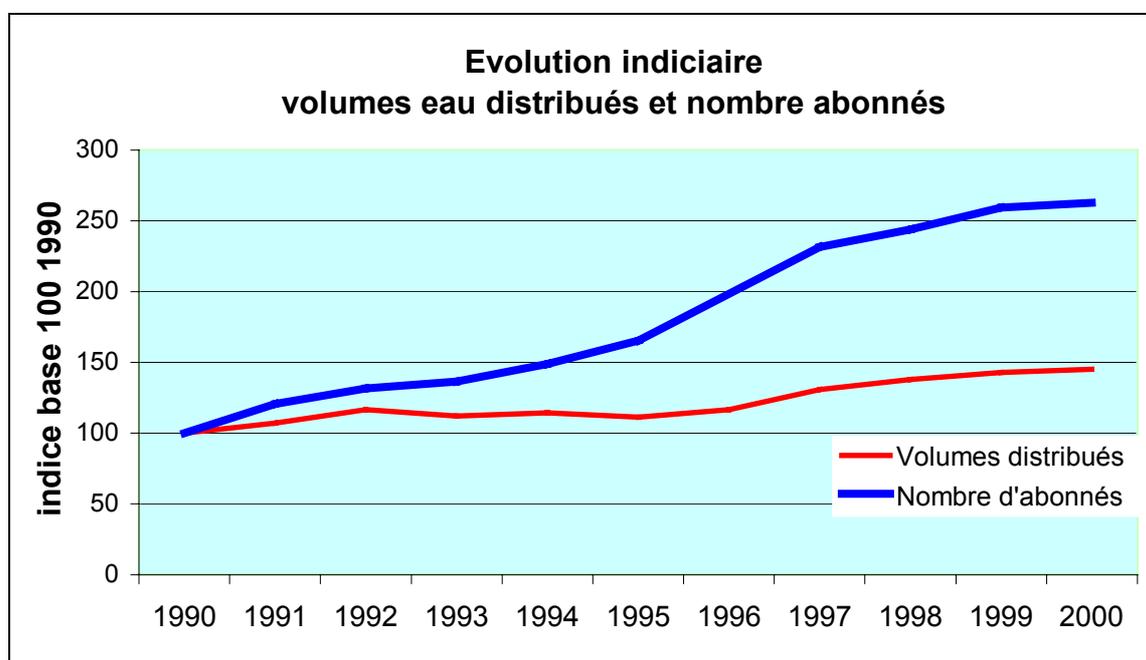
Les volumes vendus par les treize régions sont très variables : ils évoluent dans des proportions de un à sept selon la région, avec trois millions de mètre-cube pour la RADEEN de Nador à plus de 35 millions de m³ pour la RADEEF de Fès.

Ventilation de la consommation unitaire des particuliers selon les régions de distribution au Maroc (2000)

Consommation unitaire des particuliers	Distributeurs
Moins de 150m ³	Nador, Safi, Settat, Beni Mellal, ONEP
De 150 à 200 m ³	Oujda, El Jadida, Taza, Agadir, Tanger, Fès
Plus de 200 m ³	Marrakech, Kenitra, Larache, Meknès, Tétouan

« Cette corrélation s'explique classiquement par le fait que les grandes villes ont une consommation unitaire supérieure à celle des petites villes, du fait de la plus grande présence des services collectifs, petits commerces, etc. En France, on considère que la différence est de 40%. »²

En matière d'augmentation, il faut considérer que sur les cinq dernières années, les volumes d'eau distribués évoluent à peu de chose près au même rythme (1,7% par an) que la croissance démographique. Par contre sur la même période, le nombre d'abonnés évolue plus fortement : 7,6%. Le croisement arithmétique de ces deux taux pourrait laisser croire à une baisse de la consommation par abonnés. En réalité, plusieurs explications ou hypothèses sont envisageables :



² Service Public 2000, *Ibid*, p.7.

Les facteurs suivants peuvent expliquer d'une part, la faible évolution relative du volume total d'eau distribué par les treize régions et les trois concessionnaires mais d'autre part, une hausse relative plus importante des abonnements :

- possible baisse de pression aux bornes-fontaines, réduisant le débit sans remettre en question l'abonnement (rappelons que les communes ont autant de contrats d'abonnement qu'elles possèdent de bornes-fontaines dans leur périmètre communal) ;
- régularisation de situations et de consommation clandestines : cette régularisation augmente le nombre d'abonnés sans accroître le volume d'eau effectivement distribué³ ;
- abonnés à consommation nulle (on pense là en particulier aux branchements sociaux mal ciblés)
- les « compteurs bloqués »⁴: « *les courbes de demandes des régions présentent des physionomies similaires. Elles se caractérisent par une forte proportion d'abonnés ayant une consommation nulle ; ils représentent environ 7% des abonnés* ».
- nouveaux abonnés à consommation faible : poursuite du recours aux bornes-fontaines pour les plus pauvres, forages pour les ménages périurbains les plus riches ; ils utilisent l'eau de la ville pour les usages alimentaires et hygiéniques, les autres besoins étant satisfaits par l'eau de forage de qualité incertaine ;
- la division d'abonnements : là où il existait un seul compteur pour plusieurs ménages, des branchements individuels par ménages ont pu être établis (ce qui présente l'avantage de réduire le volume consommé par compteur et donc de ne plus passer systématiquement à la tranche supérieure).
- les branchements particuliers concernent aussi les commerces et les services : ils représentent entre 8 et 10% des abonnés mais seulement moins de 1% des volumes distribués. Mais l'hypothèse de l'accroissement relatif de cette catégorie d'abonnés est-elle recevable ?
- la taille moyenne des ménages tendrait-elle à se réduire y compris pour les « anciens abonnés » ? Auquel cas, ce ne serait pas seulement les nouveaux entrants qui feraient plafonner la consommation totale moyenne annuelle ;
- il conviendrait de s'assurer que les phénomènes de résidences secondaires, marocaines ou destinés aux touristes, ne constituent pas une hypothèse plausible de « raccordement à faible consommation annuelle » ;
- enfin, peut-être que l'élasticité de prix de l'eau ainsi qu'une certaine conscience de sa rareté et de sa valeur pourraient induire des comportements *soutenables* ?

En tout état de cause, on peut penser que les opérateurs regardent à la loupe ce type de questionnement qui affecte très directement leur chiffre d'affaires et leurs résultats d'exploitation. Il faut indiquer ici que nous n'avons pu disposer d'aucune donnée qui nous aurait permis de pondérer la validité de certaines des hypothèses précédentes.

Plus généralement, il serait intéressant d'établir une typologie des abonnés dont le raccordement est synonyme de faible consommation annuelle.

En matière de tarification d'eau potable urbaine, le système marocain n'est ni simple ni uniforme : la facturation se fait selon une partie fixe et une autre variable selon les volumes consommés. Ensuite, la partie variable est divisée en trois modes de tarification distincts :

³ Un raisonnement en volume d'eau distribué, facturé et recouvré aurait été différent puisque les variables relatives aux volumes recouvrés et à l'abonnement auraient évolué dans le même sens.

⁴ Service Public 2000, *Ibid*, p.16-17.

« domestique », « préférentiel » et « industriel ». (La première tarification recouvre 75% des volumes consommés facturés. Les administrations, industriels et préférentiels représentent les 25% restant). Enfin la tarification « domestique » est elle-même décomposée en quatre tranches.

1) Le tarif domestique (quatre tranches) concerne les abonnés particuliers mais aussi les administrations et certains hôtels, bénéficiant ainsi d'un prix de l'eau subventionné.

- de 0 à 24 m³ par trimestre : l'eau consommée est vendue à un prix inférieur à son prix de revient (hors coût de raccordement et taxes). Cette tranche correspond pour une famille moyenne de six personnes à une consommation maximale par personne et par jour d'environ quarante litres.
- de 24 à 60 m³ par trimestre : le prix est celui du coût de revient. La consommation maximale est d'environ 110 litres par personne et par jour.
- de 60 m³ à 120 m³ par trimestre : le prix est supérieur au prix de revient. Cette tranche contribue au subventionnement du tarif dit social. La consommation maximale est égale à environ 220 litres par jour et par personne.
- Plus de 120 m³ par trimestre : même caractéristique que précédemment avec une consommation d'eau supérieure à 220 par litres par jour et par personne.

Au final, avec l'exemple de la Régie de Fès et de Casablanca, la décomposition de la tarification en novembre 2000 était la suivante :

		Régie de Fès	Lydec
Usage domestique	<i>Partie fixe</i>	2,5	2,97
	Tranche 1	1,51	2,65
	Tranche 2	6,28	9,16
	Tranche 3	7,81	12,64
	Tranche 4	7,86	12,7
Usage industriel	<i>Partie fixe</i>	6,16	8,92
	Tranche unique	4,73	7,21
Usage préférentiel	<i>Partie fixe</i>	6,16	8,92
	Tranche unique	4,99	9,96

Pour illustrer la structuration interne de la tarification domestique, voici les quatre tranches de prix pratiqués à Mohammédia et à Casablanca en octobre 2002. Au passage, on observera qu'à l'intérieur même du Grand Casablanca (périmètre d'intervention de la Lydec), il existe une tarification distincte entre la ville de Casablanca et celle de Mohammédia.

HORS TAXES - HORS ASSAINISSEMENT- EN MONNAIE NATIONALE ET VALEUR EN USD AU TAUX COURANT			
MOHAMMEDIA		oct-2002	Montant HT
		en Dirham marocain courant	en USD
Tranche 1	1-24 m3/trimestre	2,2791	0,21
Tranche 2	24-60 m3/trimestre	7,6745	0,70
Tranche 3	60-120 m3/trimestre	11,18	1,02
Tranche 4	Plus de 120 m3/trimestre	11,23	1,02
CASABLANCA			Montant HT
		en Dirham marocain courant	en USD
Tranche 1	1-8 m3/mois	2,64	0,24
Tranche 2	9-20 m3/mois	9,16	0,83
Tranche 3	21-40 m3/mois	12,64	1,15
Tranche 4	41 et + m3/mois	12,69	1,15

Sources : Tableau réalisé à partir des informations obtenue dans une agence LYDEC.

2) Le tarif préférentiel s'applique aux bains publics (hammam) et aux bornes-fontaines. Il est égal au prix de revient de la distribution, soit environ 9 DH.

3) Le tarif industriel et celui de certains hôtels est encore supérieur.

Une répartition (hors concessions privées) des volumes vendus et du nombre d'abonnés par catégories tarifaires peut être établie de la façon suivante :

Catégories tarifaires	Volumes vendus	%	Nombre d'abonnés	%	Consommation unitaire m3/an
Ménages	240 373 938	76,4%	1 542 379	97,8%	156
Administrations	40 572 270	12,9%	23 289	1,5%	1 742
Industriels	15 375 390	4,9%	4 553	0,3%	3 377
Usages préférentiels	18 369 395	5,8%	6 912	0,4%	2 658
Total	314 690 993	100%	1 577 133	100%	200

Sources : Tableau réalisé à partir de Service Public 2000, *Ibid*, p.12.

On observe que les ménages représentent les trois-quart des volumes d'eau vendus (hors concessions déléguées) et près de 98% du nombre des abonnés.

En considérant les concessions privées dans la distribution générale de l'eau potable au Maroc, la ventilation des volumes distribués et des abonnés en 2000 (hors la DSP d'Amendis à Tanger et Tétouan) est la suivante :

Opérateurs	Volumes distribués (en mètre-cube)	%	Nbre d'abonnés	%
Lydec (Casablanca)	167.000.000	22,06	561.000	21,85
Autres concessions privées	155.000.000	20,48	413.000	16,08
Ensemble des régies	301.000.000	39,76	852.000	33,18
Centres ONEP	134.000.000	17,70	742.000	28,89
Total	757.000.000	100,00	2.568.000	100,00

Sources : Ophèle C., mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, Rapport de stage ENGEF, AFD, Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts.

Avec la DSP d'Amendis/Veolia à Tanger et Tétouan, environ la moitié de l'eau potable distribuée au Maroc est maintenant gérée par des concessionnaires privés.

La tarification

Avant de préciser l'éventail des prix, rappelons la procédure de détermination des prix pour les Régies⁵ : leur conseil d'administration (auquel siège le Président du conseil communal) vote une proposition de révision du prix de l'eau. Elle est ensuite soumise à l'avis et à l'approbation du ministère de l'Intérieur. Elle est présentée enfin à la Commission interministérielle des Prix présidée par le Premier Ministre).

En matière de prix, on observe que les tarifs sont très variables selon les régies et les concessionnaires privés.

Prix de l'eau maximum et minimum selon la tarification (année 2000)

	Maximum	Minimum	Ratio Maxi/mini
Tarif à la production (Prix de vente ONEP)	4,27 El Jadida	1,94 Taza	2,20
Tarif à la distribution (Prix de vente des régies)			
Tarif domestique			
1ère Tranche	2,9 Safi	1 Meknès	2,90
2ème tranche	6,87 El Jadida	2,61 Taza	2,63
3ème tranche	11,47 Safi	3,13 Taza	3,66
4ème tranche	11,52 Safi	3,18 Taza	3,62
Tarif préférentiel	6,87 Safi	1,6 Meknès	4,29
Tarif industriel	6,27 Safi	1,64 Meknès	3,82

Toujours en ce qui concerne les régies, et pour l'année 2002, les écarts de leur prix de vente de l'eau « minimum / maximum » sont sensibles et se situent en moyenne dans une proportion de un à trois pour l'ensemble des quatre tranches du tarif domestique. De plus, si l'on compare les prix des régies avec ceux de la tarification domestique casablancaise (concession), cette dernière est nettement inférieure pour la première tranche (-27%), supérieure pour la deuxième tranche (+10%) des prix pratiqués par les régies dont les prix sont les plus élevés, et quasiment identiques pour les deux dernières tranches domestiques.

La tarification du prix de vente de l'eau par l'ONEP aux régies et concessionnaires correspond à ses coûts d'exploitation auxquels s'ajoutent depuis 1985 la contribution de solidarité nationale (CDS) destinée à couvrir les déficits de fonctionnement et

⁵ La fixation des prix pour les concessions privées sera présentée dans les parties de l'étude consacrée à Casablanca et Tanger-Tétouan.

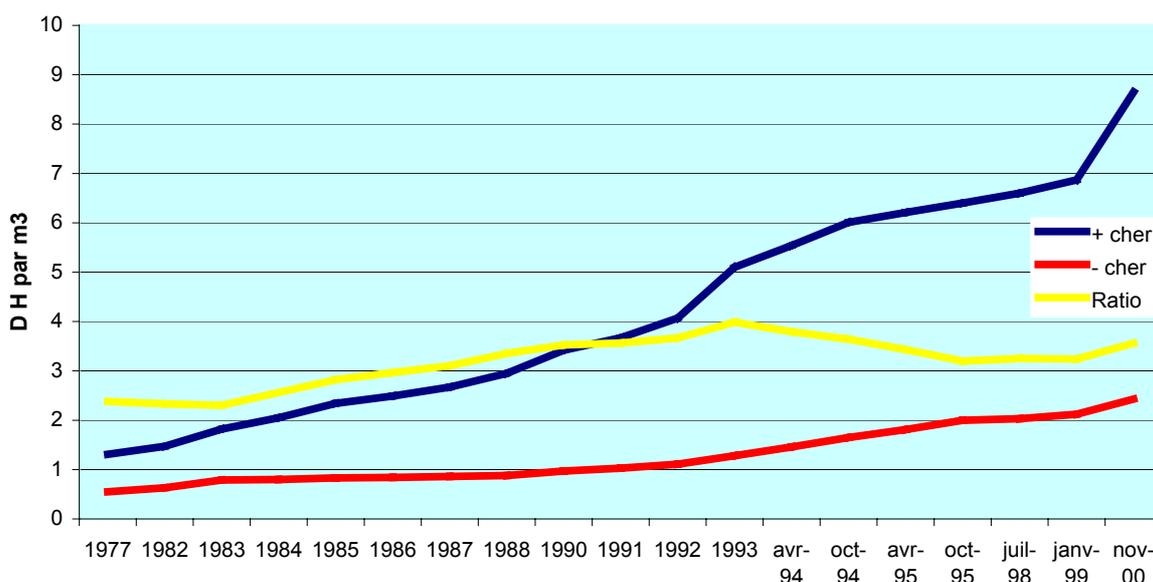
d'investissement des petits centres de distribution gérés directement par l'ONEP. A l'origine, cette CDS était de sept centimes de DH par m³ et était reversée à 33 centres (y compris les provinces sahariennes) au profit de 570.000 habitants. En valeur courante, cette contribution était de 69 centimes de DH et bénéficiait à 263 centres regroupant 4,4 millions d'habitants.

Il est intéressant de suivre l'évolution diachronique des prix de l'eau distribuée par les régies et les concessions. Le rapport de Service Public 2000 fournit la liste des prix TTC de la première tranche pour l'ensemble des opérateurs en eau depuis 1977. Si l'on hiérarchise ces prix, il arrive que Casablanca est la ville où le prix de l'eau est (sur la période observée de vingt-trois ans) le plus élevé quel que soit le mode de distribution (régie ou concession). A l'inverse, Meknès ou Taza sont les agglomérations où l'eau potable est, quelle que soit l'année considérée, la meilleure marché du Maroc. Mais on note cependant qu'avec le temps, tous les prix sont orientés à la hausse (entre 8 et 10% en moyenne sur la période). De plus, le rapport entre le prix maximum (ville où l'eau en première tranche est la plus chère) et le prix minimum (ville où l'eau en première tranche est la moins chère) sur la période évolue tendanciellement dans le sens d'un accroissement⁶ de l'écart entre la ville la plus chère et la ville la moins chère (s'agissant de l'eau en première tranche) :

**Prix (maximum et minimum) de l'eau première tranche selon les années.
(Régies, concessions et ONEP ; 1977-2000)**

Année	1977	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1990	1991
+ cher	1,31	1,47	1,82	2,05	2,34	2,49	2,67	2,95	3,42	3,67
- cher	0,55	0,63	0,79	0,8	0,83	0,84	0,86	0,88	0,97	1,03
ratio	2,38	2,33	2,30	2,56	2,82	2,96	3,10	3,35	3,53	3,56
Année	1992	1993	avr-94	oct-94	avr-95	oct-95	juil-98	janv-99	nov-00	
+ cher	4,07	5,10	5,54	6,01	6,21	6,40	6,60	6,87	8,65	
- cher	1,11	1,28	1,46	1,65	1,81	2,00	2,03	2,12	2,43	
ratio	3,67	3,98	3,79	3,64	3,43	3,20	3,25	3,24	3,56	

**Prix Maximum / Prix Minimum
Première Tranche. Villes du Maroc.**

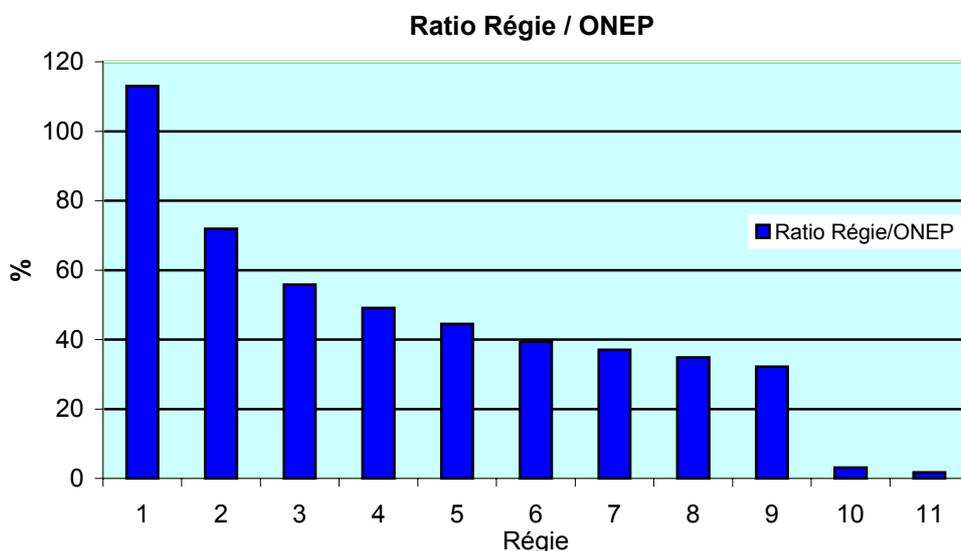


⁶ Ce phénomène est en tout cas très net de 1977 à 1993, ensuite ce ratio tend à se stabiliser.

Cette évolution signifie que non seulement le prix moyen nominal de l'eau potable (en première tranche) a augmenté dans l'ensemble des villes marocaines de 8 à 10% environ⁷. Mais il apparaît visiblement que l'écart s'est creusé entre le prix maximum et le prix minimum puisque le ratio « prix maximum / prix minimum » était de 2,38 en 1977, passe à 3,1 en 1987, atteint 3,98 en 1993 pour revenir finalement à 3,53 en 2000. Même si la productivité urbaine et la valeur ajoutée par habitant (donc le revenu urbain) sont en moyenne plus élevées dans les grandes agglomérations, on peut se demander si pour les milieux populaires les rapports de revenus perçus dans les grandes villes (où le prix de l'eau est cher) et ceux obtenus dans les villes où l'eau est la moins chère, sont du même ordre. Autrement dit, pour que la ponction en eau sur le budget du ménage soit proportionnelle quels que soient les ensembles urbains, il conviendrait que celui qui perçoit 1.500 DH dans les agglomérations où l'eau est bon marché (par exemple, Taza ou Meknès), reçoive un revenu égal à 1.500 DH x 3,56 = 5.430 DH à Casablanca.

On peut sérier un certain nombre de facteurs structurels de hausse du prix de l'eau au Maroc :

a- La part des achats d'eau à l'ONEP : Plus cette proportion est élevée, plus l'eau fournie par les régies est coûteuse. « *Les régies à forte auto-production ont un coût de revient de l'eau très inférieur à celui des régies fortement approvisionnées par l'ONEP* »⁸. Du point de vue environnemental, l'origine superficielle (eau de surface et barrages) de l'eau produite par l'ONEP fait que son utilisation croissante préservera les réserves aquifères des nappes phréatiques. En passant peu à peu de l'auto-production (quand elle était possible par pompage) à l'achat d'eau, les opérateurs, quels qu'ils soient, voient mécaniquement leur charges d'exploitation augmenter.



Sur la base des données disponibles⁹ pour onze régies, nous pouvons établir le graphique ci-dessus ; il nous indique que le prix de l'eau autoproduite est dans :

- un cas supérieur au prix TTC de l'ONEP,

⁷ à comparer avec le taux moyen d'inflation annuel sur les vingt dernières années pour en déduire la hausse réelle du prix de l'eau.

⁸ Service public 2000, *Ibid*, p.27.

⁹ Service Public 2000, *Ibid*, p.28.

- deux cas, compris entre 50 et 100% ;
- six cas, compris entre 20 et 49% ;
- deux cas, inférieur à 5%.

b- depuis 1985 le prix de l'eau vendu par l'ONEP inclut la taxe de solidarité nationale. En outre, le programme PAGER (Eau rurale) a entraîné la création d'une surtaxe destinée aux investissements de l'ONEP en milieu rural.

c- la mise en place progressive des Agences de bassin aboutira à la perception d'une redevance induite par la taxation des prélèvements en ressources hydriques, quelle qu'en soit la destination.

d- Taxe d'assainissement : cette taxation appliquée par les régies est pour l'instant limitée à quelques villes¹⁰. Elle est bâtie sur le même modèle que la tarification de l'eau. Elle représente environ 10% du montant de la facture d'eau.

e- Coût de raccordement individuel au réseau

Dans le cadre de l'activité des régies, les frais d'accès au réseau sont évalués de la façon suivante :

- « taxe riveraine » : calculée en mètre linéaire, selon la longueur du raccordement. En 2000, le coût moyen du mètre linéaire était de 435 DH. Il semble que cette taxe soit plafonnée à 2.000 DH afin d'encourager les raccordements individuels au réseau.

- frais de branchement : évalués à partir d'un devis, les travaux étant ou non exécutés par la régie (qui prélève néanmoins un pourcentage de 10 à 20% même lorsqu'elle n'est pas maître d'œuvre de ces travaux de branchement).

Selon l'estimation de Service Public 2000¹¹, le coût moyen total de raccordement serait d'environ 3.000 DH.

Deux types d'observation peuvent être faites à propos de ce mode de tarification :

Au plan empirique, quant à son équité sociale et au plan théorique quant à la recherche d'un optimum économique sur une base marginaliste.

Au plan empirique, quelques observations questionnent l'efficacité sociale de certains aspects de la tarification :

- la grande variabilité des prix (y compris pour la tranche sociale) selon les villes et les opérateurs comme si les conditions socio-économiques, en particulier celles relatives à la pauvreté, étaient différentes d'une ville à l'autre. De plus on doit se demander si la fonction d'un système de tarification (pour les ménages) ne devrait pas viser à lisser les différences locales et totalement contingentes des coûts de mobilisation de la ressource.
- il n'est pas sûr que la tranche sociale et les faibles consommations qu'elle suppose bénéficient seulement aux ménages à faible revenu. En effet, les compteurs défectueux, l'abonnement de commerces ou de services (dans lesquels chiffre d'affaires et consommation d'eau sont sans rapport), le recours à des forages individuels par des ménages moyens ou aisés situés en zones périurbaines résidentielles, la combinaison « borne-fontaines + robinets » peut être une aubaine

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

¹¹ Service Public, 2000, *Ibid*, p.30.

pour des ménages que l'on pourrait qualifier de populaires sans qu'ils soient pour autant pauvres.

- A l'inverse, la multiplication des consommations de plusieurs ménages sur un même abonnement ou plus couramment encore la taille moyenne des ménages pauvres ayant cinq enfants et plus, aboutit à des changements de tranche préjudiciables en termes tarifaires.

Au plan théorique, la tarification marocaine s'inspire de l'approche marginaliste autant dans l'évaluation de la partie fixe (correspondant au coût marginal d'un abonné supplémentaire) que variable (coût marginal de la consommation d'un mètre cube supplémentaire par un abonné déjà raccordé). Elle postule l'existence (dans certaines conditions) d'un prix d'équilibre (optimum de Pareto). Sans entrer dans une critique interne du modèle, la question est de savoir si les conditions effectives sont remplies pour appliquer un tel modèle. Une observation de fond est formulée par les auteurs du Rapport Service Public 2000 précisant que la théorie marginaliste « *s'applique à des services qui sont à l'optimum de leur gestion, dont la productivité est optimale, ce qui ne saurait être le cas, et qui ont également optimisé leur programme d'investissement. En bref, la théorie marginaliste est d'autant plus facile à appliquer qu'on s'intéresse à des services en vitesse de croisière, ce qui n'est pas le cas au Maroc* »¹². Pour notre part, nous adhérons à cette remarque d'ordre épistémologique : les conditions locales sont-elles remplies pour appliquer des concepts et méthodologies par ailleurs notoirement théoriques ?

C'est dire que les modèles n'ont plus une fonction explicative *ex post*, de mise en forme synthétique et schématique du fonctionnement socio-économique, mais ils deviennent une prescription *ex ante* : c'est la réalité qui doit se conformer au modèle. Ou pire encore, la réalité est censée remplir les conditions requises pour l'application du modèle : c'est dans le domaine de la demande en eau (en la distinguant des besoins) que nous rejoindrons cette posture distanciée vis à vis de référence théorique ou méthodologique inappropriée. Le « consentement à payer » sera un exemple probant que nous retrouverons dans le contexte de Casablanca et de Tanger-Tétouan. C'est donc la question de la constitution d'une économie publique urbaine dans les sociétés en développement qui est posée en filigrane à travers ces considérations. Un autre exemple de ce décalage entre concept et réalité nous est fourni, sans doute à leur corps défendant, par les auteurs du document Service Public 2000 à propos de la notion de *signal-prix* dans une optique de récupération des coûts : ce principe signifie que « l'eau doit payer l'eau » et que « *l'exploitation du service est exclusivement financée par la facture d'eau* »¹³. Cela implique que les péréquations entre services urbains sont sans doute limitées, que les financements se font au prix du marché (hormis les prêts bonifiés venant des bailleurs internationaux). A cet égard, selon les auteurs du Rapport Service Public 2000 « *la situation marocaine peut être qualifiée de moderne et d'orthodoxe puisque le prix de l'eau au Maroc constitue effectivement un véritable signal-prix à destination du consommateur* »¹⁴. Cette appréciation est largement fondée et recevable ; elle appelle néanmoins un certain nombre de commentaires.

- 1) La notion de *signal-prix* renvoie à l'idée de *main invisible*, chère à Adam Smith, qui détermine un prix d'équilibre résultant de l'ajustement permanent et rétroactif de l'offre et de la demande. Plus précisément, si la rencontre de l'offre et la demande détermine un prix, l'inverse est aussi vrai : le prix rétroagit sur l'offre comme sur la

¹² Service Public 2000, *Ibid*, p.47.

¹³ Service Public 2000, *Ibid*, p.18.

¹⁴ Service Public 2000, *Ibid.*, p.19.

demande en tant que signal envoyé aux agents intervenant soit comme producteurs soit comme consommateurs. Le *signal prix* est la réciproque de la formation du prix. Mais, dans le cas de l'eau potable au Maroc, peut-on véritablement parler de *signal-prix* lorsque la formation de ce prix n'est pas celle d'un prix de marché ? Il s'agit ici encore nettement d'un prix négocié et administré. C'est dire que si l'on parle ici de *signal-prix*, il ne peut s'agir en aucune façon d'une référence à un prix de marché.

- 2) Plus que *le marché*, ce sont ici plutôt les autorités marocaines ou les opérateurs qui font passer par le prix un signal : il annonce très probablement la fin d'une eau gratuite ou subventionnée et l'émergence d'un prix de l'eau fixé selon son coût de production et de reproduction. La soutenabilité est sans doute à ce prix, sauf que pour certaines catégories de ménages, on doit se demander si leur niveau de revenu est compatible avec un besoin en eau (valeur d'usage) qui doit dorénavant se métamorphoser en une demande solvable (valeur d'échange). Dans ce cas, le *signal-prix* fonctionne à l'inverse : il n'induit pas un prix d'équilibre mais est au contraire annonciateur d'un possible déséquilibre entre ressources domestiques et marchandisation des services (pour des catégories de ménages urbains pauvres, à vrai dire mal circonscrits).
- 3) Le *signal-prix* peut-il être homogène et identique vis à vis de toutes les clientèles : par exemple, les administrations sont-elles aussi sensibles que la clientèle privée à ce signal ? Les industriels ont-ils la même écoute que les ménages ? En un mot, ce qui est annoncé comme un signal, n'est-il pas en réalité une pressante invitée à payer, d'abord destinée aux consommateurs individuels ?
- 4) Le *signal-prix* ne devrait-il pas être symétrique du point de la demande mais aussi de l'offre ? On a bien compris que le prix est destiné à envoyer un signal aux consommateurs individuels ; mais réciproquement, ne doit-il pas être aussi un signal à l'intention des producteurs et des distributeurs : la réduction des pertes en eau, la qualité de l'eau, le service à la clientèle dans toutes ses facettes, l'équité, doivent être autant d'expectatives que la clientèle adresse aux prestataires de service de l'eau. Plus largement encore du point de vue du consommateur-citoyen, la bonne gouvernance, c'est-à-dire ici la transparence des comptes, le soutien aux associations de clients consommateurs pourrait être un *signal-prix* symétrique. Plus largement, l'idée même de gouvernance conduit à questionner une conception unilatéraliste du *signal-prix*.
- 5) Pour le consommateur le prix réel de l'eau doit aussi incorporer le coût du branchement qui est fonction de la distance entre le réseau secondaire et le boîtier du compteur installé chez le particulier. Nous verrons à propos des « opérations de branchement sociaux » que le raccordement ne fait l'objet d'aucun subventionnement ni d'aucune péréquation mais revient seulement à un crédit gratuit proposé par l'opérateur privé aux ménages ciblés. Il faut noter que cette disposition était déjà appliquée avant 1997 par la régie de Casablanca en vertu des directives de la Banque mondiale. Ici le *signal-prix* est totalement contingent puisque fonction d'une distance donnée sans rapport ni avec le revenu, ni avec la consommation. Le *signal-prix* est totalement absent¹⁵ de cette dépense souvent lourde (entre 500 et 1.600 Euros selon les sources), même si des facilités de paiement sont possibles.

¹⁵ On note que le Rapport Service Public 2000 ne consacre qu'un peu plus d'une demi page (p.22) à la question des « frais d'accès au réseau » sur les 74 que compte ce document par ailleurs parfaitement documenté.

- 6) L'existence d'un *signal-prix*, sans être synonyme de juste prix, signifie-t-il que l'on s'achemine vers un « juste prix » à la fois au plan social, économique et environnemental ? Et dans des contextes urbains d'économie publique non définitivement constituée, selon quelle forme institutionnelle de régulation, de contrôle ou de concurrence peut-on être assuré que le *signal-prix* est orienté vers le prix d'équilibre ?
- 7) En admettant que ce *signal-prix* fonctionne en ville, il faut rappeler que la part de l'eau potable dans la consommation en eau ne dépasse pas 5% des quantités d'eau utilisées au Maroc, près de 90% des prélèvements en eau étant mobilisée dans l'agriculture. Or en matière d'irrigation, les irrigants jouissent de conditions de prix exorbitantes en même temps que les pertes en volume y sont considérables : le *signal-prix* est à peine audible dans le secteur de l'agriculture irriguée¹⁶.

Aujourd'hui le Maroc paraît être en situation d'équilibre entre deux systèmes d'exploitation, l'un en régie dont les performances s'améliorent lentement et l'autre en concession privée. Depuis la décennie 80, le système en régie est progressivement entré dans la dynamique impulsée par la Banque mondiale (opérations de branchement sociaux, éradication des bornes-fontaines, réévaluation des prix, réduction des pertes, etc.).

Cependant dans le cadre de cette étude, notre objet n'est pas d'analyser le fonctionnement des régies même si certaines observations sont généralement formulées à propos des réformes en cours et de leurs objectifs : améliorer un rendement global qui reste proche de 50%, apurer une situation comptable handicapée par des créances administratives et communales irrécouvrables, réduire des charges d'exploitation souvent trop lourdes (achats en eau à l'ONEP ou charges de personnel), réajuster le prix moyen de l'eau.

On retrouve là les faiblesses adressées aux régies publiques avec les stratégies de réforme et d'évolution qu'elles supposent. Mais, à côté de ces ajustements structurels, souvent longs et parfois incertains, de nouvelles formes de PPP ont été mises en place au Maroc depuis 1997 pour améliorer l'ensemble du dispositif national d'AEP. Est-il possible de commencer à dégager des analyses destinées à capitaliser nos observations et les croisements d'observations que nous avons pu réaliser ?

Cette posture distanciée même si elle doit être modeste n'est sûrement pas incongrue puisqu' « en interne », tous les acteurs marocains concernés (Etat et ses services, opérateurs publics et privés, consommateurs, ONG, etc.) sont à l'évidence en quête d'évaluations comparées, de renouvellements méthodologiques mobilisant (dans certaines conditions) l'anthropologie urbaine, ou de questionnements relatifs à un équilibre contractuel perfectible. De nombreuses hypothèses ou questionnements¹⁷ sont soumis à l'épreuve des faits et doivent être retravaillés en profondeur.

¹⁶ « Le coût de mobilisation de la ressource (barrages) est assuré à 100% par l'Etat, y compris, les frais d'exploitation, maintenance et renouvellement qu'il ne répercute pour l'instant à aucun utilisateur. Par ailleurs depuis le Code des investissements agricoles de 1969, les aménagements réalisés par les Offices sont subventionnés par l'Etat à hauteur de 60% (les 40% restant en principe à la charge des exploitants mais très mal recouverts ». AFD, mai 2003, *Ibid.* p.23.

¹⁷ Celles relatives par exemple à la fixation du prix de l'eau et du coût du raccordement (eu égard au niveau de revenus réels mais imparfaitement connus des milieux populaires), ou encore celles se rapportant aux relations entre services urbains collectifs et démocratie locale à base électorale.

Par contre, « en externe », la DSP est présentée de façon extrêmement contrastée :

- a) pour certains, selon la thaumaturgie des « trois sœurs » et compte tenu de sa flexibilité et de sa puissance commerciale, technique et financière, la DSP est *la* réponse aux défis de l'urbanisation rapide et des services urbains conséquents ;
- b) pour ses détracteurs au contraire, la DSP incarne le recours illégitime à un marché diabolisé alors que l'eau est un bien commun inaltérable.

Dans les deux cas, aucun doute n'est possible, chaque partie campant sur des certitudes inébranlables.

Pourtant, une observation rapprochée de ces expériences de DSP au Maroc (mises en perspective avec une problématique vietnamienne) montre que les positions laudatrices autant que contemptrices paraissent aujourd'hui figées dans un jeu de rôles convenus. La problématique de l'AEP ne peut-elle pas être revisitée non pas en prétendant y apporter des réponses définitives mais reformuler certaines interrogations non pas doctrinales mais inductives ? En quoi la DSP a-t-elle répondu aux défis des services urbains des nations en développement ? Mais aussi dans quels registres paraît-elle éprouver de véritables difficultés ? Quel est le sens de ces difficultés et, le cas échéant, quelles réponses ou alternatives y apporter ? Il n'est pas certain que nous répondrons parfaitement à ces interrogations, mais les poser signifie qu'entre l'approche apologétique ou la diabolisation, et malgré les enjeux stratégiques et financiers considérables, il y a une place pour un nécessaire renouvellement des approches.

II. LA GESTION DE L'EAU A CASABLANCA EN DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Par Claude de Miras

En partenariat avec Abdelmalik Saloui, Professeur de Géographie, Université Hassan II, faculté des Lettres et Sciences Humaines de Mohammédia.

Avec les contributions scientifiques de :
Messieurs Yacoubi, Ben Haouda, Hefnaoui et de Diane Le Roux et Emilie Moreau.

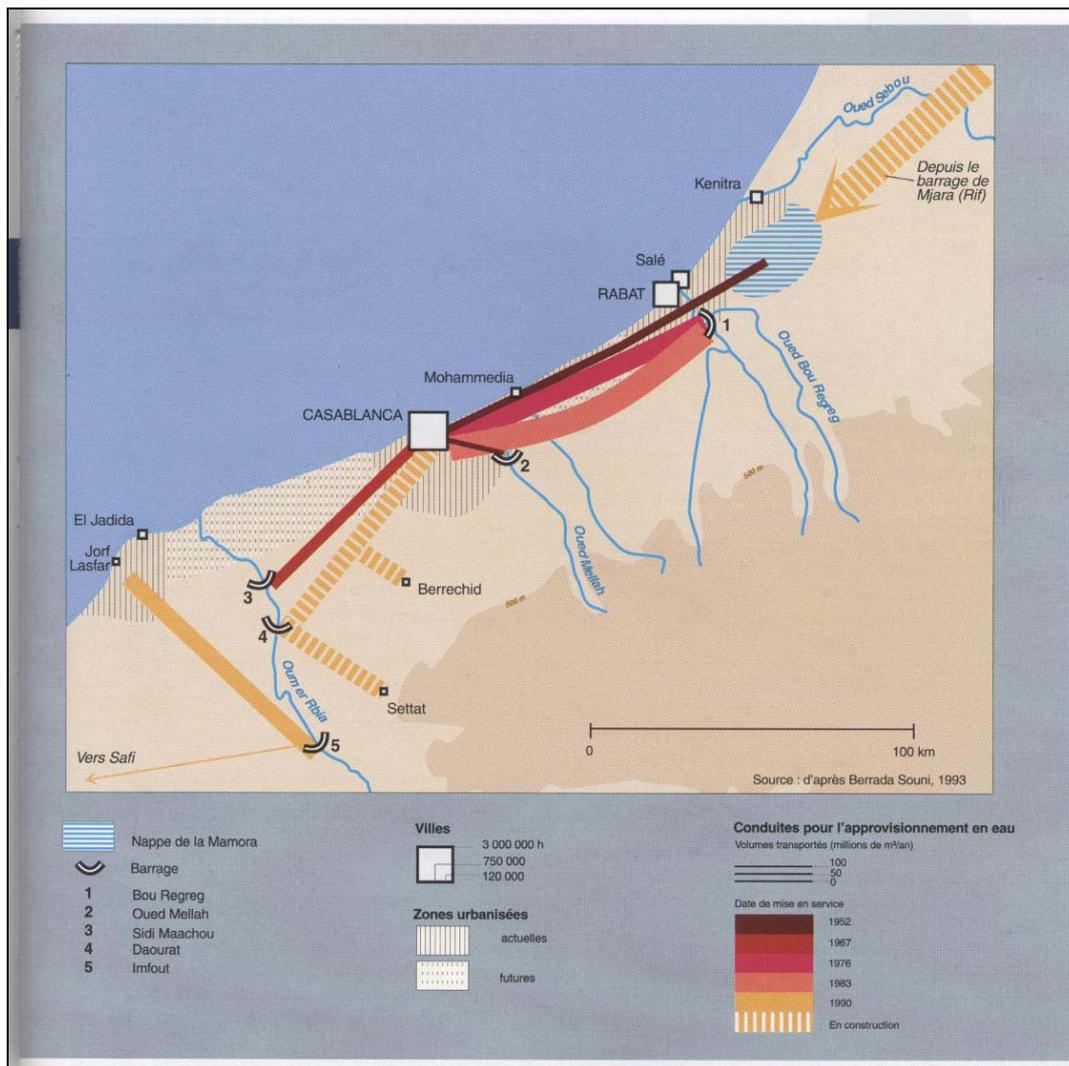
II.1. Urbanisation littorale et évolution des besoins en eau potable :

Georges Mutin dans « L'alimentation en de l'axe urbain littoral marocain »¹ éclaire nettement le contexte de la conurbation casablancaise et la croissance de ses besoins en eau potable qui sera estimée à un triplement en 30 ans, entre 1990 et 2020.

Autour du Grand Casablanca, s'étire depuis Kénitra au nord jusqu'au port phosphatier de Jorf Lasfar un axe urbain littoral passant par Rabat-Salé. Cette conurbation compte 6 millions d'habitants, 20% des Marocains, 40% des citadins, 70% des emplois industriels du pays. Satisfaire les besoins en eau d'une population urbaine qui ne cesse de croître exige une mobilisation constante, une course de vitesse pour quérir l'eau de plus en plus loin.

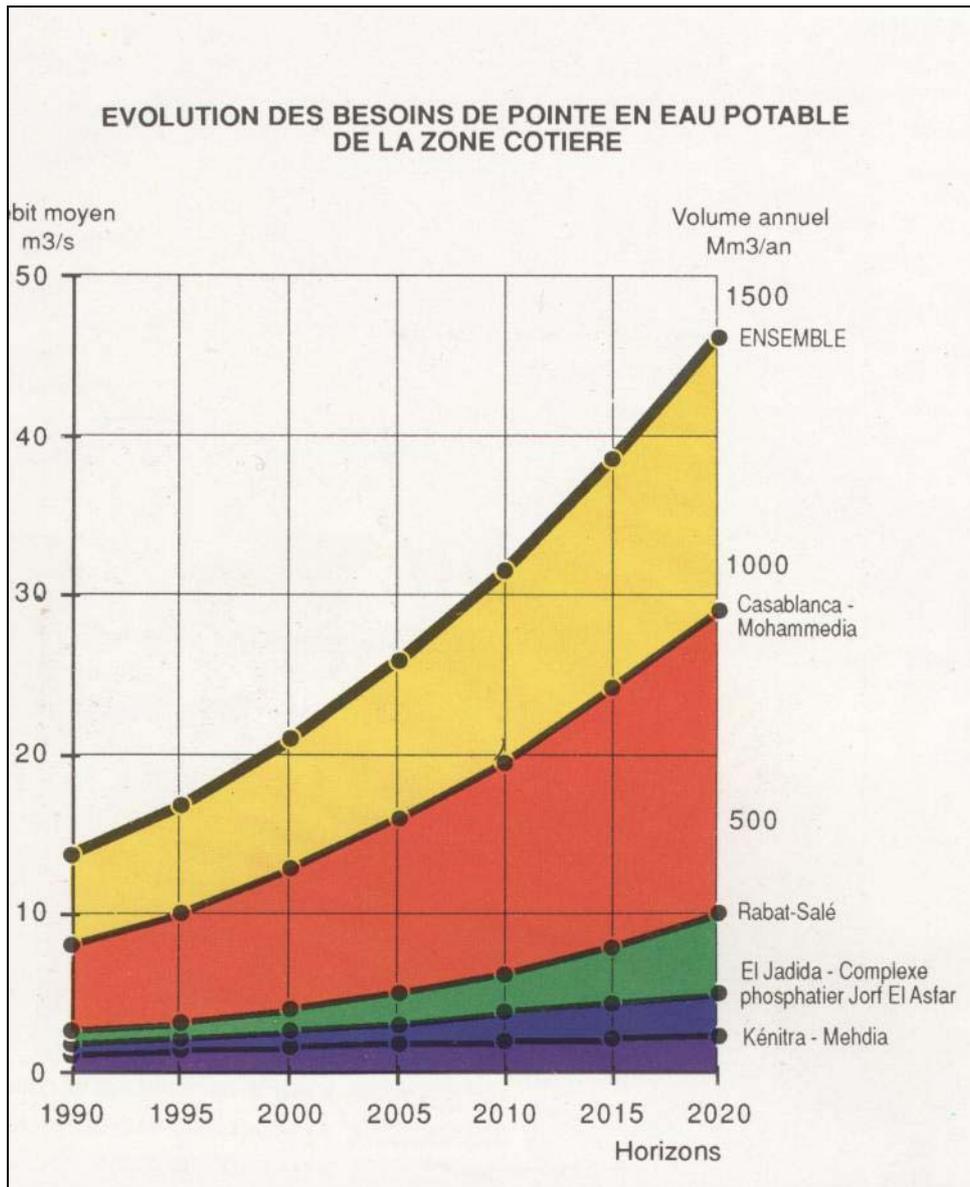
En 1952, l'agglomération casablancaise consomme 54 millions de m³ par an puisés dans la nappe de Maamora. Très vite la demande augmente et il faut mobiliser l'eau des fleuves côtiers. En 1967, la construction du barrage de Sidi Maachou sur l'Oum er Rbia permet de porter le volume à 120 millions de m³ par an. En 1976 et 1983, deux nouvelles adductions d'eau à partir du Bou Regreg portent le total à 410 millions de m³. Cela ne suffit pas : l'Oum er Rbia fournit des volumes complémentaires pour atteindre 490 millions de m³ en 1990.

¹ Mutin G., *De l'eau pour tous*, La documentation Française, n°8014, avril 2000, pp.40-41.



Au tournant des années 90, l'approvisionnement de la zone littorale métropolitaine (Kénitra-Jorf El Asfar) s'effectuait à partir des infrastructures suivantes :

- Le complexe de Fouarat, créé en 1934, comprenait un ensemble de puits et de forages pompant la nappe de la Maamora. En 1990, la production est passée de 90.000 à 120.000 m³/jour (soit près de 44 millions de m³ par an).
- L'adduction de l'Oued Mellah, mise en service en 1946, fournissait près de 12 millions de m³ par an.
- L'adduction de Sidi Saïd Maâchou, ouverte en 1952 et étendue en 1966 à partir de l'Oued Oum Er Rbia, produisait près de 66 m³ d'eau potable par an.
- L'adduction de Sidi Daoui a été réalisée en 1953 et fournissait près de 6 millions de m³ par an.
- Le complexe de Bou Regreg, ouvert en 1969 à partir du barrage Sidi Mohammed Ben Abdallah, a fourni depuis 1996 près de 263 millions de m³/an à Casablanca, Rabat et Salé.
- Le complexe de Daourat mobilise les ressources hydriques de l'oued Oum Er Rbia au moyen du barrage de Daourat ; il alimente Casablanca, El Jadida et Jorf El Asfar mais aussi Settat et Berrechid. Il génère plus de 160 millions de m³ par an.

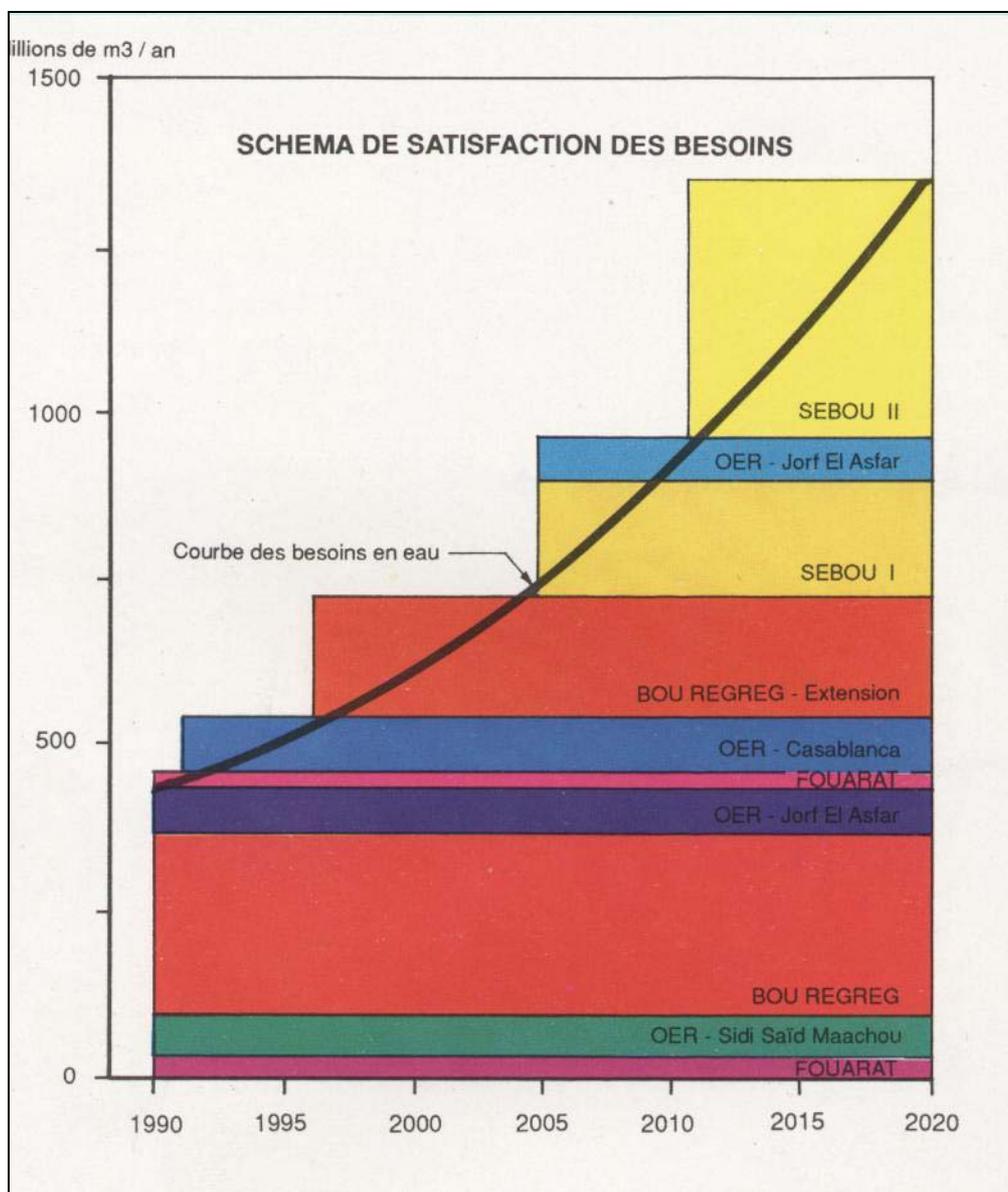


BESOINS EN EAU POTABLE	
1990	430 Millions de m ³
2000	670 Millions de m ³
2010	990 Millions de m ³
2020	1460 Millions de m ³

Sources : Royaume du Maroc, ONEP, mars 1991, *Alimentation en eau potable de la zone côtière entre Kénitra et Jorf El Asfar*.

« De nouveaux aménagements, commencés au cours de la décennie 1990, vont porter d'ici peu le volume disponible à 600 millions de m³. Ainsi en cinquante ans, l'eau mobilisée aura-t-elle été multipliée par onze.

Dans les prochaines années, les volumes nécessaires vont s'élever à quelques 700 ou 800 millions de m³ et il faut songer à de nouvelles ressources. Une partie de la retenue gigantesque du dernier barrage réalisé, celui de M'jara sur l'Oued Ouergha dans le pays rifain, permettra d'assurer les besoins à venir de l'immense conurbation marocaine qui mobilise déjà, à elle seule, 7% des prélèvements effectués dans le pays. »²

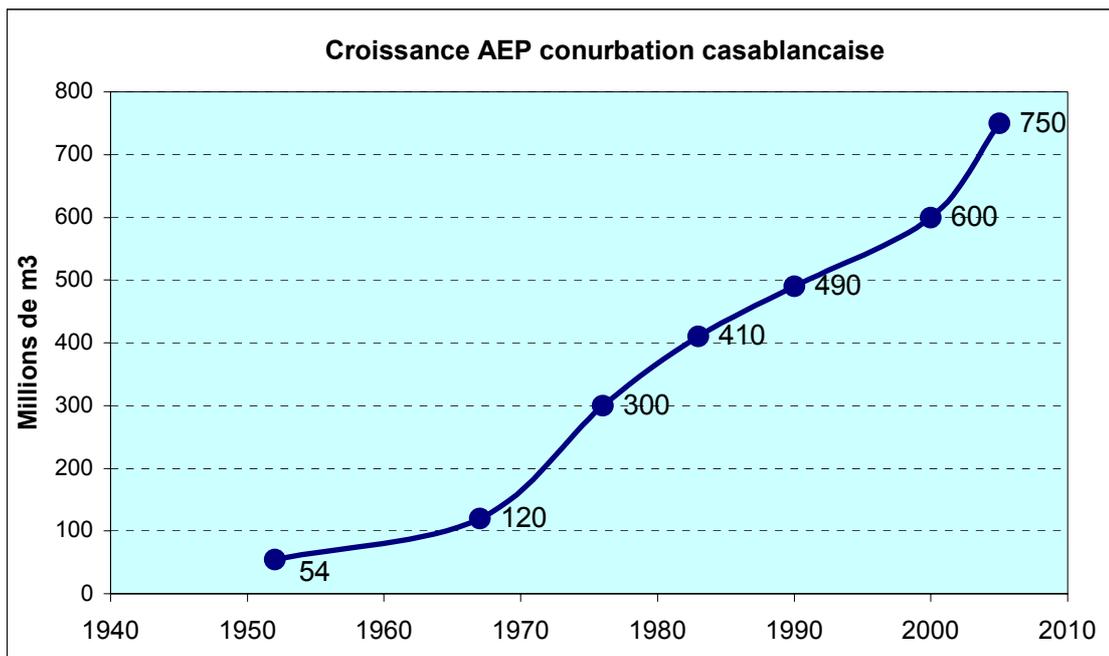


RESSOURCES A EQUIPER :

1991	70 Millions de m ³ / Oum Er Rbia
1996	180 Millions de m ³ / Bou Regreg
2005	180 Millions de m ³ / Sebou
2005	70 Millions de m ³ / Oum Er Rbia
2010	340 Millions de m ³ / Sebou

Sources : ONEP, 1991, *Ibid.*

² Mutin, 2000, *Ibid.*



Sources : Graphique établi à partir de Mutin, 2000, *Ibid.*

Cette croissance de l’approvisionnement en eau potable de la conurbation casablancaise correspond, sur la période et en moyenne à un doublement tous les quatorze ans. Mais, la forme exponentielle de la courbe laisse voir qu’en réalité le phénomène croît à taux croissant.

II.2. Gestion urbaine de Casablanca : décentralisation ou reconcentration ?

II.2.1. Les prérogatives et le pouvoir municipal à Casablanca.

Nous ferons ici largement référence à la thèse de Sinda Haoues-Jouve et plus particulièrement au paragraphe deux de son premier chapitre³ dans lequel elle analyse précisément les limites de la décentralisation dans le contexte de Casablanca et l’organisation du pouvoir urbain.

La notion de « Grand Casablanca » vise des objectifs d’aménagement et de gestion urbaine, en particulier, entre Casablanca (ville et Mohammedia). C’est en 1963 que cette entité spatiale acquerra son statut juridique actuel. Il s’en suivra une série de redécoupage territorial et administratif (avec intégration successive de nouvelles communes) qui aboutira à une superposition entre le périmètre de la Wilaya (créée en juin 1981) et celui du Grand Casablanca. Le territoire du Grand Casablanca comptait, en 1999, 35 communes, d’une surface totale de 100.000 hectares et comptant 3.297.000 habitants, 6 préfectures et 27 communes urbaines (dont 20 appartiennent à la Communauté Urbaine de Casablanca). Finalement l’entité du Grand Casablanca « se trouve entièrement en les mains du plus haut agent déconcentré de l’Etat »⁴. De plus en 1980, un décret renforce encore le pouvoir du gouverneur de Casablanca en lui transférant l’ensemble de l’exécutif du conseil de la CUC. En conséquence, la question de la nature et de l’épaisseur réelles du pouvoir édilitaire à

³ Haoues-Jouve, 1999, *Ibid*, pp.37-61.

⁴ Haoues-Jouve, 1999, *Ibid*, p.44.

Casablanca n'est pas incongrue⁵ d'autant plus que la Charte municipale de 1976 stipule le transfert de nombreuses compétences des communes urbaines vers la CUC. On observe donc un processus de reconcentration verticale du pouvoir de gestion et décision : des communes vers la CUC et de la CUC vers le Wali. Plus encore, avec la création de l'Agence Urbaine de Casablanca, les autorisations de découpage territorial et de lotissement et d'attribution de permis de construire ne sont plus du ressort des Présidents des communes mais passe aux mains de l'AUC. Au total, les communes casablancaises ne conserveront, après 1985, que les travaux de voirie, la collecte des ordures ménagères et l'éclairage public.

« (...) pendant toute la période du protectorat, la municipalité de Casablanca (a concédé) à une entreprise privée filiale de la Lyonnaise des Eaux -la Société Marocaine de Distribution d'Eau, de Gaz et d'Electricité (SMD)- la distribution de l'eau et de l'électricité à l'intérieur du périmètre urbain »⁶. Mais, le dahir n°2-64-394 met un point final à cette concession privée et la Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité est créée. Ce mode de gestion en régie sera ensuite étendu aux transports en commun urbains et aux entrepôts frigorifiques de Casablanca⁷. Il faut noter que du point de vue du statut, la RAD est une régie autonome et non pas une régie en gestion municipale directe. Cette différence statutaire explique sans doute le glissement sans rupture qui s'est opéré entre la SMD et la RAD, en maintenant en fonction les mêmes compétences européennes et en permettant une *marocanisation* progressive et efficiente.

La régie est placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur *via* la Direction des Régies et des Services Concédées. Le directeur de la régie est nommé par le Ministre de l'Intérieur, et le Wali préside son conseil d'administration. Théoriquement, un tiers du Conseil d'administration est composé de représentants de ministères techniques et deux-tiers d'élus. Mais en réalité le poids effectif de l'administration semble indéniable. Et plus encore, cette situation soumet les Régies aux injonctions de l'Etat, via le ministère de l'Intérieur, en les privant de pouvoir recourir au soutien des élus municipaux. C'est ce qui arrivera lorsque la Lyonnaise des eaux reviendra sur le devant de la scène avec la disparition de la RAD et la création de LYDEC en 1997.

Après le protectorat, en matière d'assainissement, le premier recours a une compétence étrangère prend la forme d'un appel à un bureau d'étude privé (SAFEGE/Suez Lyonnaise des eaux).

II.2.3. De la régie à la concession de service public. Le passage à la gestion déléguée de l'AEP de Casablanca

La première délégation de service public dans le domaine de l'AEP est intervenue en 1997 avec la concession accordée à la Lyonnaise des eaux de Casablanca. Mais cette pratique de la gestion déléguée avait déjà été engagée dès le début du siècle dans le cadre du protectorat français (Traité de Fès établi le 30 mars 1912). En 1914, est créée la SMD « Société

⁵ Sinda Houes-Jouve précise que le pouvoir municipal casablancais a été effectif entre 1960 et 1963 en partageant véritablement le pouvoir exécutif avec le gouverneur de Casablanca. C'est à cette période que « le conseil municipal a décidé de mettre un terme à la concession de la distribution d'eau et d'électricité dont bénéficiait depuis 1914 une société privé étrangère, la SMD, et de créer une régie municipale, la Régie Autonome de Distribution d'eau et d'électricité (RAD) » (p.45).

⁶ Houes-Jouve, 1999, *Ibid*, p.57.

⁷ A l'échelle du Maroc, en 1987, les régies municipales distribuait 82% de l'eau potable, 52% de l'électricité et 80% des transports en communs.

Marocaine de Distribution d'Eau, de Gaz et d'Electricité », société anonyme de droit marocain. La SMD est un consortium piloté par la Lyonnaise des Eaux et composé du groupe Schneider⁸ et de la Banque de Paris et des Pays-Bas⁹. Cette même SMD prendra en charge, sous forme de missions, la réalisation et la construction d'ouvrages publics électriques pour la Ville de Casablanca.

Entre 1914 et 1920, la SMD passe en régime de concession en élargissant le champ de ces activités à la distribution d'eau potable sur Casablanca et en intervenant aussi à Rabat, Salé, Tanger et Meknès.

Mais une forte croissance urbaine imposa aux autorités métropolitaines coloniales de réviser les schémas d'approvisionnement en sollicitant de la part de la SMD une véritable stratégie conséquente d'investissements et d'infrastructures d'adduction d'eau. La Régie d'Exploitation Industrielle du Protectorat (REIP), organisme public créé au début des années 1930, avait pour vocation de fournir au plan national la production d'eau potable et son adduction vers les centres urbains marocains.

En 1950, la SMD a assuré la conception et la réalisation du système de distribution d'eau potable de Casablanca à partir de l'Oued er-Rbiaa. Cette opération prend la forme d'un contrat de concession (dahir de 1949), établi pour une durée de cinquante ans et assorti de garantie de l'administration pour les emprunts et les tarifs. Ce contrat de concession a été prorogé quelques années après l'Indépendance en ce qui concerne la distribution de l'eau potable à Casablanca : en 1961, sera créée la régie de Casablanca. Par contre la SMD, devenue ELYO garde toujours la concession du complexe hydraulique de l'Oum Er-Rbia qui a été renouvelée en 2000 par le Ministère de l'Equipement.

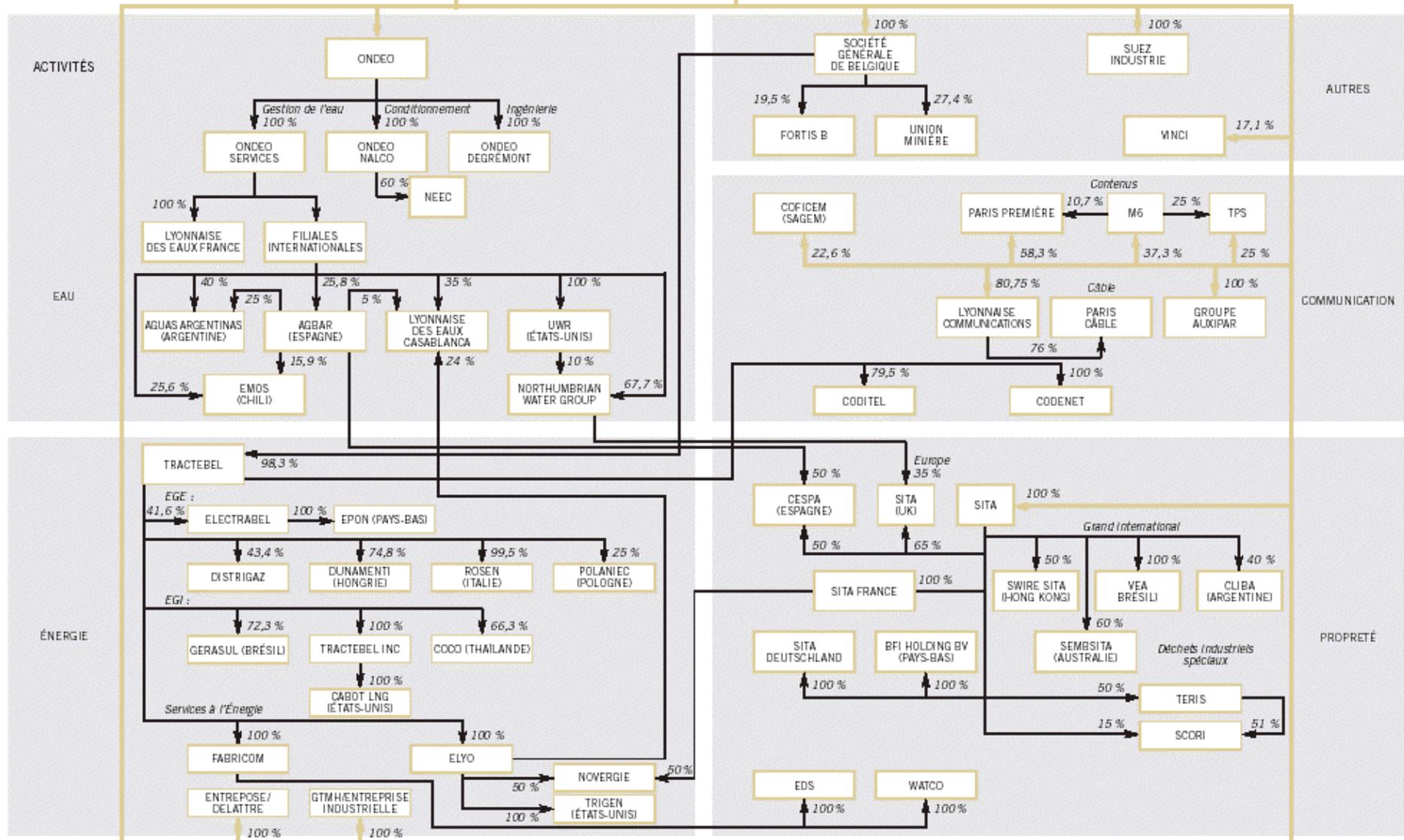
Ainsi la combinaison d'entreprises publiques et privées dans les dispositifs de production et de distribution d'eau potable est loin d'être nouvelle au Maroc. On serait même tenté de dire dans le cas de Casablanca, ville portuaire presque centenaire, que la règle dominante est le régime de la concession (de 1914 à 1961 puis de 1997 à nos jours), le régime municipal étant l'exception (de 1961 à 1997). Et encore nous avons vu que le pouvoir municipal ne s'est réellement exercé que durant trois ans de 1961 à 1963 puisqu'ensuite le pouvoir *de facto* est passé aux mains de l'entité juridique qu'est devenue le Grand Casablanca.

Plus exactement, le modèle marocain s'est historiquement développé sur une distinction entre distribution et adduction. Et dans le contexte de Casablanca, la distribution a presque toujours été confiée à des firmes privées à travers le régime de la concession alors que l'adduction (administrée à l'échelle nationale) est revenue à un office public : l'ONEP. On peut s'interroger sur la conséquence possible de cette césure en matière de gestion *intégrée* de l'eau potable puisque schématiquement le distributeur pourrait rechercher la maximisation des volumes vendus sans avoir à se préoccuper au plan financier d'une adduction réalisée à coûts croissants. Les Agences de bassin annoncées seront-elles le lieu de cette régulation entre une demande urbaine croissante et une offre en ressources renouvelables plafonnée ? A moins que l'on assiste dans l'avenir à un désengagement progressif de l'Etat du secteur de la production.

⁸ Qui est acteur dans la construction du port de Casablanca dès 1907.

⁹ Selon Mohamed Brahimi, il s'agit de la Banque de Paris et des Pays Bas (Brahimi M., 2001, *La gestion déléguée des services publics urbains*, In : « Economie déléguée », pp.23-57). Sinda Houes-Jouve écrit « Parisbas » (Houes-Jouve, 1999, *Ibid*, p.253).

Suez Lyonnaise des Eaux



Document basé d'informations

II.3. La Lyonnaise de Casablanca (Lydec)

Cette entreprise s'est constituée dans la perspective de la mise en concession de la distribution de l'eau, de l'électricité et la gestion de l'assainissement liquide de la ville de Casablanca en 1997.

Le capital social de l'entreprise de 800 millions de DH est composé des firmes suivantes :

- 35% : Suez Environnement (...) « assure la desserte en eau et assainissement à plus de 115 millions de clients et gère la collecte et le traitement des déchets à (sic) plus de 74 millions d'habitants dans le monde »¹.
- 24% : Elyo « s'est spécialisé dans la gestion-maintenance, la co-génération et les réseaux urbains de chaud et froid, la valorisation énergétique des déchets et la distribution d'électricité avec production associée. Elyo réalise 30% de son chiffre d'affaires à l'international »².
- 18% : Endesar Europa, « groupe espagnol, s'appuie pour son expansion internationale sur la production et la distribution d'électricité »³.
- 18% : EDF International. « Sa présence au Maroc s'inscrit dans une longue tradition de coopération : conseil, assistance technique, formation, ingénierie hydroélectrique, irrigation et, aujourd'hui, investissement dans la production et la distribution d'électricité »⁴.
- 5% : AGBAR : Aguas de Barcelona. Leader en Espagne et au Portugal dans le domaine du cycle de l'eau, ce groupe est aussi très bien implanté en Amérique latine.

LYDEC dispose d'un site web modeste de quelques pages. Par contre, il est très bien référencé et la LYDEC souvent citée puisque 1.110 occurrences apparaissent avec le moteur de recherche Google.

II.3.1 La convention de gestion déléguée

La « 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 » a été signée le 28 avril 1997 à Rabat entre la Société Lyonnaise des Eaux, représentée par son Président-Directeur Général, Monsieur Jérôme Monod⁵, et le Président du Conseil de la Communauté Urbaine de Casablanca, Monsieur, Abdelmoughit Slimani, sous les auspices du Ministre d'Etat à l'Intérieur, Monsieur Driss Basri, avec le visa du Ministre des Finances et des Investissements Extérieurs, Monsieur Mohammed Kabbas.

¹ site web : www.lydec.ma

² site web : www.lydec.ma

³ site web : www.lydec.ma

⁴ LYDEC, septembre 1998, *Un an après. Bilan et Perspectives*, p.7.

⁵ 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.

Le périmètre du contrat délégué correspond au territoire de la Communauté urbaine de Casablanca⁶ y compris la ville de Mohammedia. L'activité concédée a officiellement débuté le 1^{er} août 1997 pour une durée de 30 ans. Ce contrat de gestion déléguée est le plus important paraphé en Afrique. Il concerne une agglomération d'environ 4 millions d'habitants.

Cette convention de 49 pages compte sept titres, douze chapitres et cinquante-huit articles. Elle est complétée par un cahier des charges. Si l'on tente de mettre en exergue les principaux engagements contractuels, on retiendra les attendus suivants :

Article 13 : *Le Déléguataire doit assurer un fonctionnement permanent et continu des services délégués sauf en cas d'insuffisance de la quantité ou de la qualité d'eau (...) livrées au Déléguataire (...).*

Article 14 : *La réserve en eau potable (...) seront sur toute la période de gestion déléguée au minimum de 24 heures pour l'eau potable ;*

Article 15 : *Qualité du service. Le Déléguataire s'engage à mener les actions nécessaires visant à l'amélioration de la gestion des réseaux et de la clientèle, notamment : L'amélioration des rendements par une réduction des pertes qui ne doivent pas dépasser 20% pour l'eau à compter de la quinzième année (...).*

Chapitre 2. Contrôle de la gestion déléguée.

Article 16 : *Définition et consistance du contrôle : Outre le contrôle exercé par l'Etat ou par d'autres Autorités en vertu de la réglementation en vigueur, l'Autorité Délégante dispose, à l'égard du Déléguataire, d'un pouvoir de contrôle technique, financier et de gestion inhérent aux engagements respectifs découlant du présent contrat. A cet effet, l'Autorité Délégante dispose, d'une manière permanente, de tous les pouvoirs de contrôle pour s'assurer sur place de la bonne marche des services délégués et de la bonne exécution du présent contrat. Elle peut demander communication ou connaissance de tout document détenu par le Déléguataire, ayant trait aux opérations relatives à l'exécution du présent contrat. Elle peut faire procéder à des audits externes ou se faire assister par des experts ou agents de son choix qu'elle fait connaître au Déléguataire.*

Article 17 : *Suivi de la gestion déléguée : il est institué une commission technique, présidée par l'Autorité Délégante, chargée du suivi de l'exécution du présent contrat. Elle comprend des représentants de l'Autorité Délégante, du Ministère de l'Intérieur et du Déléguataire. Cette commission aura, en particulier, pour mission de donner son avis et d'émettre des recommandations et des orientations sur les aspects suivants :*

- *Définition des tranches annuelles du programme de travaux.*
- *Actualisation quinquennale du programme de travaux conformément aux principes et aux objectifs qui ont présidé à l'élaboration du programme prévisionnel d'investissement sur trente (30) ans.*
- *Affectation du fonds de travaux et détermination du programme de renouvellement.*

⁶ depuis lors, le périmètre a été élargi à des communes adjacentes qui dépendaient de la Régie autonome Intercommunale de Distribution d'Eau et d'Electricité de Casablanca : Dar Bouazza, El Mijatia, Lahraouyne Médiouna, Nouaceur, Ouled Saleh, Sidi Hajjaj, Tit Mellil.

- Examen des projets de marches, de contrats, de convention à passer, directement ou indirectement, avec le Groupe Lyonnaise des eaux ou l'une de ses filiales ou participations.
 - Toute question inhérente à la tarification.
 - Toute autre mission qui lui sera confiée par l'Autorité Déléguée.
- La commission peut demander l'assistance ou l'avis de personnes extérieures.

Article 18 : Comptes rendus annuels. Pour permettre la vérification et le contrôle des conditions financières et techniques du présent contrat, le Déléguataire remettra à l'Autorité Déléguée un compte-rendu technique et un compte-rendu financier, au plus tard, dans les trois (3) mois suivant le date de clôture de l'exercice considéré ou à la date d'arrêt des comptes par le Conseil d'Administration du Déléguataire.

Article 23 : Consistance du programme prévisionnel d'investissement : Trente milliards de DH d'investissement sont prévus. Ils se décomposent ainsi sectoriellement :

En millions de DH	Investissements prévus contractuellement
Electricité	8 920.00
Eau	5 010.00
Assainissement	16 070,00
Commun	-
Total	30 000,00

Nota bene : en matière d'assainissement, 6.125 millions de DH sont optionnels et correspondent aux stations d'épuration.

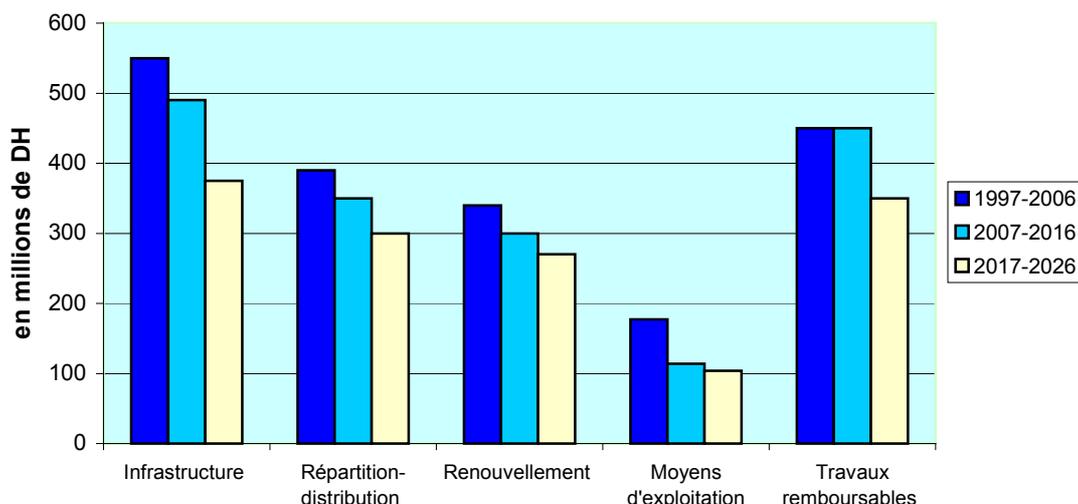
La programmation contractuelle des investissements relatifs à l'eau est la suivante :

en millions de DH	1997-2006	2007-2016	2017-2026	Total « Eau Potable »
Infrastructure	550	490	375	1.415
Répartition-distribution	390	350	300	1.040
Renouvellement	340	300	270	910
Moyens d'exploitation	177	114	104	395
Travaux remboursables	450	450	350	1.250
Total « Eau potable »	1.907	1.704	1.399	5.010
% période/ Total eau	38,06%	34,01%	27,92%	
Total Convention	9 765	10 493	9 742	30.000

Pour l'ensemble des services délégués (dernière ligne « Total Convention »), le rythme d'investissement par période est linéaire, à raison d'un milliard de DH par an environ.

En ce qui concerne le secteur de l'eau, les investissements (en valeur constante) sont annoncés comme décroissants, passant respectivement de 38,06 % (1997-2006), à 34,01% (2007-2016) et 27,92% (2017-2026) du total contractuel « Eau potable » (5.010 millions de DH).

**Ventilation contractuelle des investissements "Eau potable"
par période et par poste. Gestion déléguée Lydec.**



Pour l'Eau potable (...) les critères qualitatifs visés par ce programme sont :

- Assurer la régularité et la sécurité de l'alimentation ;
- Garantir la qualité bactériologique ;
- Faciliter le raccordement des foyers à revenus modestes.

Le Déléguataire doit atteindre les objectifs minima suivants :

- Le rendement atteindra 80% à compter de la quinzième année ;
- 45.000 branchements sociaux seront réalisés tous les cinq (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.

Article 24 : Politique de financement

Quatre modes de financement :

- 1- *Les financements du Déléguataire, constitués par les apports en capitaux propres, les emprunts et l'auto-financement dégagé par l'exploitation de la gestion déléguée (...).*
- 2- *Un montant prévisionnel de dépenses assis sur les produits d'exploitation de la gestion déléguée, est destiné à couvrir les dépenses nécessaires de renouvellement et des grosses réparations.*
- 3- *La participation des abonnés (...) réservée aux travaux de renforcement et d'extension des réseaux et des ouvrages qui sont nécessaires pour assurer l'exécution des services délégués.*
- 4- *Le financement par les abonnés du coût des travaux faits pour leur compte. Il s'agit des travaux appelés « travaux remboursables ».*

Le principe de « l'eau finançant l'eau » est parfaitement appliqué, puisqu'aucune ressource publique nationale, aucune aide publique internationale au développement ou aucune subvention ne viennent compléter cette structure des ressources.

Le plan de financement du programme d'investissement en « eau potable » est établi par tranche décennale sur 30 ans :

	1997-2006	2007-2016	2017-2026	Total Eau
Infrastructure	550	490	375	1.415
<i>Délégataire</i>	217	0	0	217
<i>Fonds de Travaux</i>	333	490	375	1.198
Répartition-distribution	390	350	300	1 040
<i>Délégataire</i>	0	0	0	0
<i>Fonds de Travaux</i>	390	350	300	1.040
Renouvellement	340	300	270	910
<i>Dotation de renouvellement</i>	340	300	270	910
Moyens d'exploitation	177	114	104	395
<i>Délégataire</i>	177	114	104	395
Travaux remboursables	450	450	350	1 250
<i>Lotisseurs + Abonnés</i>	450	450	350	1.250
Total Investissement Eau	1.907	1.704	1.399	5.010
Ressources en valeur absolue (en millions de DH)				
<i>Fonds de Travaux</i>	723	840	675	2.238
<i>Lotisseurs + Abonnés</i>	450	450	350	1.250
<i>Dotation de renouvellement</i>	340	300	270	910
<i>Délégataire</i>	394	114	104	612
Ressources en pourcentage				
<i>Fonds de Travaux</i>	14,43%	16,77%	13,47%	44,67%
<i>Lotisseurs + Abonnés</i>	8,98%	8,98%	6,99%	24,95%
<i>Dotation de renouvellement</i>	6,79%	5,99%	5,39%	18,16%
<i>Délégataire</i>	7,86%	2,28%	2,08%	12,22%

Ainsi au total, en ce qui concerne l'eau potable, le Délégué s'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). Dans le cadre de la gestion déléguée du secteur de l'eau, la contribution propre de LYDEC au financement des investissements en eau est donc de 12,22%.

Pour l'ensemble du contrat de délégation, l'apport total du Délégué 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 Délégué devront être contractuellement mobilisés durant la première décennie.

Ces données permettent de préciser le rôle du délégué : contrairement à une idée reçue, il n'agit pas en tant que bailleur privé qui investirait des ressources⁷ financières ou préexistantes (fonds propres) ou mobilisées via la sphère bancaire (emprunts). Sa véritable capacité de

⁷ Bien entendu remboursables, par le produit de l'exploitation.

financement vient de ses compétences commerciales à produire des services marchands dont la vente sur le marché urbain financera les *grosses réparations*, les *travaux de renforcement*, et *d'extension des réseaux*. C'est dire que le délégataire ne finance pas principalement la convention de gestion à partir de fonds disponibles *ex ante* auprès d'acteurs extérieurs à la gestion déléguée ou en puisant dans ses fonds propres ; mais le délégataire met en œuvre un savoir faire technique et commercial qui permettra de mobiliser *ex post* auprès de sa clientèle une part importante⁸ des ressources nécessaires à couvrir les charges d'investissement. Cette précision n'est peut-être pas superflue : d'abord, elle pondère la prise de risque directe encourue par le Délégataire : ce ne sont pas 30.000 millions de DH mais 6.326 millions de DH. En corollaire, les investissements ne seront financés que si l'exploitation commerciale fonctionne : les financements longs 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 une efficacité commerciale concomitante. Cette efficacité peut signifier une hausse de productivité⁹ dans l'exploitation à volume constant, ou/et être obtenue en accroissant les prix de vente, en multipliant les abonnés, ou/et par une hausse des volumes consommés et recouvrés.

Article 31 : Prix moyens et tarifs

- (1) *En contrepartie des charges qui lui incombent (...) le Délégataire est autorisé à percevoir directement auprès des usagers le produit de la vente pour le service de distribution de l'eau potable (...).*
- (2) *Le produit de la vente résulte (pour l'eau et l'assainissement) de l'application des tarifs définis ci-dessous comportant une partie fixe et un prix au mètre-cube applicable aux quantités d'eau distribuées mesurées au compteur.*
- (3) *Les tarifs, y compris les parties fixes éventuelles, sont déterminées à partir de la répartition des prix moyens donnés dans le Tableau B de l'annexe 9 (...) etc.*

Suivent deux pages plutôt techniques avec y compris une formule de fixation des prix. Pour l'eau potable, elle s'écrit ainsi :

$$PMV \times Qt = (Fo \times No) + (P1 \times Qt \times Tr1) + (P2 \times Qt \times Tr2) \dots \\ \dots + (P3 \times Qt \times Tr3) + (P4 \times Qt \times Tr4).$$

Avec :

- PMV : Prix moyen de vente,
- Qt : Volume prévisionnel total distribuée en m3 pour l'eau et l'assainissement,
- Fo : Valeur moyenne de la partie fixe « eau potable »,
- No : Nombre d'abonnés « eau potable »,
- P1, P2, P3, P4 : Tarifs appliqués aux différentes tranches de consommation ou aux types d'usages,
- Tr1, Tr2, Tr3, Tr4 : Pourcentages des volumes consommés pour la tranche ou l'usage concerné tels qu'ils résultent de la structure de consommation enregistrée dans l'exercice précédent.

⁸ 87,78% dans le cas de l'eau potable à Casablanca.

⁹ Par réduction des pertes en eau, par renforcement des compétences techniques, etc.

Si l'on se réfère aux accroissements de prix à l'échelle de l'ensemble des régies et des concessions du Maroc, ils portent à croire que les évolutions des prix moyens pratiqués par l'opérateur privé casablancais (Lydec) se situent dans une tendance nationale régulière et maîtrisée. L'opinion qui consiste à envisager, sur les cinq dernières années, une possible corrélation significative entre le statut privé de l'opérateur et les hausses de prix observés ne semble pas être recevable. Que les prix de l'eau potable soient orientés à la hausse est une certitude ; mais cette évolution affecte autant les régies que les concessions. Les causes de cette tendance haussière réelle sont connues : achats d'eau à l'ONEP, taxation amont, généralisation de l'assainissement, etc.

Par contre, une question inverse pourrait être envisagée : pourquoi une firme privée avec une productivité probablement supérieure à celle des régies (économie d'échelle, expériences internationales, capacité de financement, baisse très significatives des pertes en facturation, et des fuites en volume, etc.) pratique des niveaux de prix qui se situent dans un *trend* national et plus précisément dans la partie haute de la fourchette des prix nationaux de l'eau potable ? On aurait pu penser qu'un des avantages comparatifs annoncés des opérateurs privés aurait été (outre leur importante capacité de financement et leur savoir-faire hautement technique) leur productivité élevée dont les gains auraient pu être transformés en modération des mouvements tarifaires¹⁰.

Article 35 : Personnel du Délégué.

Le personnel statutaire ou détaché appartenant à la RAD, à la signature de la présente convention, sera intégralement repris par le Délégué. (...).

Il convient de préciser que nous n'avons pas eu accès à l'intégralité du cahier des charges. Plus globalement au plan de la collecte documentaire, signalons que la consultation des textes contractuels (pourtant non confidentiels) n'a pas été possible auprès des parties contractantes ; les seuls documents d'activités relatifs à l'eau mis à notre disposition l'étaient aussi pour le grand public.

Cette rétention d'information paraît doublement inappropriée :

- d'abord parce qu'elle développe une atmosphère paranoïaque (même si on peut comprendre que la diabolisation systématique à laquelle sont soumis les grands opérateurs internationaux les rendent très prudents) peu compatible avec l'image lisse et ouverte d'entreprise citoyenne qu'élaborent avec soin ces opérateurs à destination de la clientèle et des médias.
- Ensuite, on le sait bien, il est toujours possible d'accéder à une information lorsqu'elle n'est pas strictement confidentielle. Nos interlocuteurs ne l'ignorent pas. Dans ces conditions, de la part des firmes concernées, pousser délibérément à la hausse le « coût de transaction » des études qu'ils n'ont pas commanditées, d'une part n'empêche pas ces investigations d'aboutir (et renforcent même quelque part leur détermination), d'autre part, met ces entités, de façon infondée, en position de dissimulation. Que la transparence d'entreprise ou institutionnelle ait des limites légitimes ne surprendra pas. Constater que ces limites surgissent aussitôt que l'on

¹⁰ Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il serait judicieux de songer à baisser relativement le prix de l'eau à Casablanca mais cette observation interroge seulement l'existence et la destination de ces gains de productivité.

sort du cadre de la communication pensée par la firme et de l'offre d'information qu'elle distille avec soin, ne laisse pas de surprendre.

Cependant, il est peut-être injustifié de tomber à notre tour dans une paranoïa un peu réductrice puisqu'il nous a été donné de constater que la communication entre le délégataire et les autorités délégantes casablancaises ou leurs tutelles est extrêmement formalisée : la moindre demande d'informations chiffrées des seconds vers le premier paraît faire l'objet d'une procédure rigide peu propice à la fluidité et à l'échange. Tout cela témoigne peut-être de la nature des rapports parfois roides qui peuvent relier les parties contractantes après six ans de vie commune !

II.3.2. Résultats :

Les résultats officiels sont les suivants :

Au plan commercial :

Le chiffre d'affaires de LYDEC était au 31 décembre de l'année considérée :

Années	C.A. total (en milliards DH)	Electricité	Eau	Assainissement
1997(*)	1,347			
1998	3,343			
1999	3,638			
2000	3,686			
2001	3,757	2,614	0,896	0,247
		69,59%	23,85%	6,56%

(*) à partir du 1^o août 1997 soit cinq mois d'activité.

Le volume d'eau distribué par LYDEC en 2001 était de 117,3 millions de m³ distribués à 561.189 clients (abonnés) ; le volume d'eau de l'assainissement liquide était de 116,1 millions de m³. Le volume d'eau moyen consommé en 2001 par abonné est d'environ 210 m³, soit 35 m³ par habitant et par an à raison de six personnes par ménage ou par abonné. Soit une consommation moyenne par habitant 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).

En 2000, les mêmes registres de minimisation des pertes et de maximisation des recouvrements (changement de 92.172 compteurs, investigation des consommations nulles, terminaux de saisie portable, formation des agents de recouvrement, projet « Accueil-Abonnement » en rapport avec les volumes consommés) sont travaillés par LYDEC.

En croisant chiffres d'affaires¹¹ et volume total distribué, le prix moyen du m³ en 2001 était de 7,64 DH pour l'eau et de 2,12 DH pour l'assainissement dans le périmètre du Grand Casablanca. Avec certaines réserves méthodologiques¹², on peut rapprocher ce montant par m³ des engagements tarifaires contractuels :

¹¹ TTC ?

¹² En effet, nous ne sommes pas parvenus à préciser si les agrégats présentés dans les différents rapports d'activité de LYDEC étaient libellés HT ou TTC ; de plus, nous n'avons pas d'indication précise sur la nature

« 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/m³ la première année à 2,22 DH/m³ la cinquième année et restera constant jusqu'à la dernière année ;
- pour l'eau potable, le tarif moyen variera de 6,21 DH/m³ la première année à 7,07 DH/m³ 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. »¹³

Au sujet de la tarification, il convient de rappeler que les prix sont précisément encadrés par la convention de gestion déléguée (Article 16). On peut citer à cet égard le document 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, nous l'avons vu, 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 LYDEC joue la transparence en veillant scrupuleusement à faire état des évolutions de prix et de leur explication comme par exemple dans le premier rapport d'activité 1999¹⁴ :

Date	Variation	Explication
01/05/1998	1,4%	Rattrapage inflation
01/07/1998	3,2%	Hausse des prix ONEP
01/08/1998	7,0%	Ajustement tarifaire contractuel
01/01/1999	4,1%	Hausse des prix ONEP
01/10/1999	6,3%	Ajustement tarifaire contractuel

Les données tarifaires et leurs évolutions, ainsi que la véritable communication que développe 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 sous la forme de hausses unilatérales, inconsidérées et exorbitantes du prix de l'eau consommée que la gestion déléguée peut être prise en défaut.

comptable des volumes d'eau (distribués ? facturés ? recouverts ?), enfin le contrat fait état de DH constants alors que la moyenne arithmétique effectuée est évaluée en DH nominaux, procédé recevable si l'inflation sur la période est nulle ou faible.

¹³ Brahim, 2001, *Ibid*, p.37.

¹⁴ Lydec, Rapport Annuel 1999, p.18.

Evolution du rendement physique et commercial en eau :

Du point de vue de la réduction des pertes en eau des efforts et des réalisations importantes ont été menées ; les résultats du rendement en eau en attestent :

Années	Rendement en eau
1998	64
1999	65,5
2000	69,4

Ce pourcentage 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 (en volume et/ou en valeur ?) de près de 8% qui a été réalisée entre l'achat d'eau et sa revente.

Selon le Directeur général de LYDEC, « *A 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 M3, soit l'équivalent d'une ville de 800.000 habitants* »¹⁵.

« *En 2001, 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.* »¹⁶

Du point de vue commercial et du recouvrement, le renouvellement du parc de compteurs et la facturation systématique ont été amplifiés.

Sur le plan des résultats comptables :

« *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 glissant 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 m3 entre 1998 et fin 2001, soit une économie de la ressource équivalente à une ville de 600.000 habitants.*

Au plan financier, le résultat définitif de LYDEC 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 à :

- la politique volontariste de réduction des coûts d'exploitation et de la norme de qualité engagée par LYDEC ;
- l'économie sur l'achat des fluides, particulièrement l'eau, grâce à une action énergique ayant permis de relever le rendement en eau.

¹⁵ Lydec, Rapport annuel 2001, p.5.

¹⁶ Lydec, Rapport annuel 2001, p.15.

A la fin 2001, les déficits cumulés antérieurs sont totalement résorbés et le résultat cumulé fait apparaître un excédent de 42 millions de DH »¹⁷.

Les documents publiés ne précisent pas l'état et l'évolution des bénéfices comptables.

Sur le plan des investissements :

	Investissements contractuels 1997-2026	Investissements contractuels 1997-2006	Investissements théoriques 1997-2001	Investissements réalisés du 01/08/97 au 31/12/01	Ratio réalisé au 31/12/01
Electricité	8.920	2.697	1.348,5	691,8	51,30%
Eau	5.010	1.907	953,5	544,3	57,08%
Assainissement	16.070	5.161	2.580,5	970,8	37,62%
Commun	-	-	-	496,1	
Total	30.000	9.765	4.882,5	2.703	55,36%

Nota bene :

en matière d'assainissement, 6.125 millions de DH sont optionnels et correspondent aux stations d'épuration.

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. 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, ce sont environ la moitié des 9.765 millions de DH qui auraient du être investis 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.

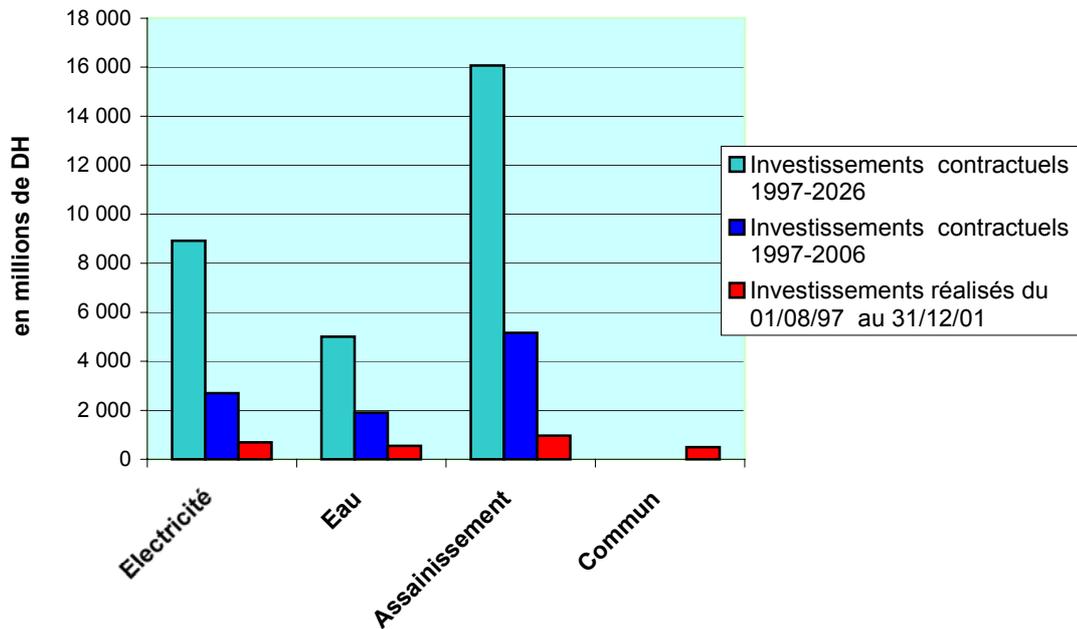
Le montant indiqué dans le Rapport Annuel 2001¹⁸ fait état de 2.703 millions de DH effectivement investis entre le 1^{er} Août 1997 et le 31 Décembre 2001 pour les trois « métiers » dont 544,3 millions de DH pour l'eau potable. Sous réserve d'informations connexes¹⁹ qui expliqueraient la cohérence entre ces données effectives et les engagements financiers contractuels 2001 approximatifs, 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.

¹⁷ Lydec, Rapport Annuel 2001, « Toutes nos énergies... ». [rajouté par nous].

¹⁸ Lydec, Rapport Annuel, *Ibid*, p.6.

¹⁹ Le Rapport Annuel 2001 précise « (...) dont 1.517 (millions de DH) ont été financés par LYDEC » ce qui ne nous éclaire pas sur la part d'auto-financement.

Investissements contractuels et réalisés Délégation de service public - Casablanca



Rappelons qu'une partie seulement des investissements est financée sur des fonds propres de l'entreprise délégataire. Pour la période 1997-2006, ce sont 394 millions de DH que le délégataire aura dû investir contractuellement en fonds propres ou équivalent. Et en proportion, 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 qui ont été effectivement consacrés aux investissements en eau entre 1997 et 2001.

Pour l'année 2001, nous disposons du montant annuel investi et de la structure du financement correspondant. Il apparaît que l'eau est le secteur dans lequel pour l'année considérée, la part des fonds propres est la plus importante (53%).

Structure du financement des investissements Lydec. Année 2001.

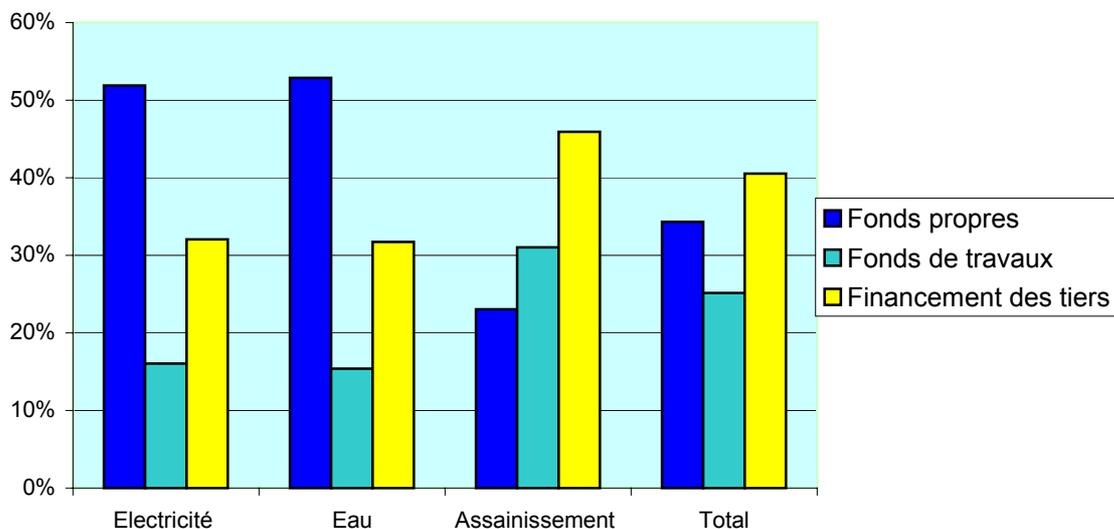
En millions de DH	Fonds propres	Fonds de travaux	Financement des tiers	Total
Electricité	109,2	33,8	67,5	210,5
Eau	86,5	25,2	51,9	163,6
Assainissement	62	83,5	123,5	269
Total	257,7	142,5	242,9	643,1 (*)
En %	Fonds propres	Fonds de travaux	Financement des tiers	
Electricité	52%	16%	32%	100%
Eau	53%	15%	32%	100%
Assainissement	23%	31%	46%	100%
Total	40%	22%	38%	100%

Sources : Lydec, Rapport Annuel 2001.

(*) Le Projet de loi de finances 2004 fait état de 735 millions de DH investis par LYDEC en 2001

(Royaume du Maroc, « Rapport sur le Secteur des Etablissements et des Entreprises Publics », *Ibid*, p.29).

**Proportion des ressources d'investissement Lydec
par secteur d'activité. 2001.**



Nota bene : Le total par activité est égal à 100%.

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 »²⁰.

C'est un objectif permanent et affiché : « Le client 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. »²¹

Pour suivre les réactions de clients, un observatoire a été mis en place :

« La nouvelle approche marketing de LYDEC s'appuie sur sa capacité à écouter et à anticiper les besoins réels de ses clients. Ainsi, avant de mettre en place la mensualisation des factures d'eau, LYDEC a interrogé ses clients quant à leur acceptabilité de nouveaux concepts tels que la facturation intermédiaire, l'estimation sur la base historique de consommation...

Un panel de 105 clients représentatifs de la population de la délégation d'El Fida, site test pour ce concept, a été consulté. La forme et le contenu de la nouvelle facture ont été conçus en intégrant les réponses des clients à ce sondage.

²⁰ Lydec, septembre 1998, *Lydec, un an après*. Bilan et Perspectives, p.10-11.

²¹ Lydec, septembre 1998, *Ibid*, p.10-11.

- *Ce panel sera prochainement élargi à environ 500 foyers, sur l'ensemble du territoire couvert par LYDEC ; Questionné régulièrement, ce panel permettra de mieux cerner les réactions et les attentes de la clientèle afin d'affiner les services (sic) offerts »²².*

Dans ce même document LYDEC de septembre 1998, deux pleines pages sont ensuite consacrées aux « Etudes et sondages » :

« 700 clients sont suivis régulièrement...

SUIVI DE LA SATISFACTION DE LA CLIENTELE

- *La satisfaction de la clientèle est mesurée en permanence auprès de 700 personnes de différentes catégories socio-professionnelles, 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. »²³*

Dès le début de l'activité, la satisfaction de la clientèle est un indicateur qui est mis en place et suivi régulièrement :

Satisfaction Générale

	Juin 97	Nov 97	Fév 98	Juin 98
% de personnes satisfaites	50,5%	71,5%	79 %	81,5%

Sources : Lydec, septembre 1998, *Lydec, un an après*. Bilan et Perspectives. p.13

En novembre 2001, l'indice de satisfaction de la qualité des services passe à 85% et atteindra 86% en décembre 2001.

Sur le plan des ressources humaines et de la formation du personnel :

« Toute une série de mesures sont destinées à « valoriser le capital humain et à communiquer.

De nouveaux outils de motivation collective et de mobilisation (...) : chaque mois, 30 agents parmi l'exécution, sont sélectionnés et récompensés pour leur degré d'implication dans leurs tâches, pour leurs performances exceptionnelles ou pour leur respect des valeurs de l'entreprise.

(...) le Forum des Métiers (a pour) objectif de rassembler toutes les personnes qui exercent le même métier ou des métiers connexes au sein de l'entreprise et de leur permettre de se rencontrer et surtout de discuter leurs points de vue avec la Direction générale.

(...) Le comité d'orientation constitue un autre lieu d'échanges d'information et de concertation entre la Direction générale et le staff managérial.

(...) Au premier trimestre 2000, un sondage d'opinion interne, le premier en son genre au Maroc, a été effectué avec l'appui d'un cabinet de conseil de la place. Le personnel de LYDEC, toutes catégories confondues, a été invité à exprimer librement ses appréciations sur les acquis et ses attentes par rapport à l'avenir. La population sondée s'est élevée à près de 750 personnes dont 200 agents d'exécution, 150 agents de maîtrise et 380 cadres. Les résultats de ce sondage révèle qu'une grande majorité du personnel adhère à la nouvelle

²² Lydec, septembre 1998, *Ibid.*

²³ Lydec, septembre 1998, *Ibid.*

vision et aux nouvelles valeurs de l'entreprise. Plus encore, le personnel est devenu de demandeur changement. »²⁴

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 social, mais aussi à la construction d'une culture interne d'entreprise autour d'une perception extérieure identitaire liée aux « services urbains », de plus, le caractère exemplaire de cette expérience fait que les différentes perceptions de la variable « personnel » sont stratégiques : « emploi », ressource humaine, concertation *capital / travail*.

De même sa démarche « qualité » et l'implication « citoyenne » de 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 mots : nécessairement visible et sujette à critique) de cette activité de « service au public ».

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 de confirmer 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, en douceur mais avec détermination, d'une situation déficitaire à une gestion excédentaire.

Cet exemple montre aussi comment ce constitue un marché.

Il est clair qu'il y a deux domaines sur lesquels la firme ne peut pas vraiment intervenir :

- l'évolution des prix qui paraît très encadrée et surdéterminée par le prix de l'eau et le niveau de l'inflation nationale.
- Les charges de personnel et la masse salariale qui n'apparaissent jamais comme une ligne d'action possible. En matière de gestion des ressources humaines, la principale et sans doute unique marge de manoeuvre se rapporte à la compétence et à la productivité du capital humain, mais pas à son périmètre et sa masse qui semblent être une donnée intangible ou à forte inertie, et sans doute très sensible.

Du coup, on peut faire l'hypothèse plausible que la maximisation des recettes et la réduction des pertes physiques et commerciales constituent pour la firme les principaux gisements de profit présent ou futur (pourvu qu'elle reste dans un éventail de hausse du prix de l'eau compatible avec les attendus des pouvoirs publics en matière de maîtrise de l'inflation, et qu'elle n'intervienne pas sur les aquis du personnel marocain de la firme). C'est dire que la dénonciation parfois intempestive des supposées hausses du prix de l'eau « déléguée » non seulement peu faire fausse route mais laisse dans l'ombre la stratégie motrice de la firme qui construit son propre marché. La situation de monopole qui lui est concédé par l'Article 2 de la Convention²⁵ d'une part, mais le cadre contractuel rigide en matière d'ajustements tarifaires d'autre part, semblent effectivement ne pas induire de glissements des prix (pas plus que les hausses tarifaires des Régies autonomes).

²⁴ Lydec, Rapport Annuel 2001, *Ibid*, pp.19-21.

²⁵ « (...) Pendant toute la durée de la gestion déléguée, le délégataire a le droit exclusif d'assurer dans son périmètre d'activité défini à l'article 5, les services publics précités ».

On assiste donc à la construction d'un véritable marché, d'une structuration interne efficiente de l'offre qui est très attentive aux évolutions et perception de la demande urbaine en eau.

Il faut ici sans doute distinguer « service marchand » et « marchandisation ».

Un service marchand est un service public qui fournit un produit ou une prestation ; il suppose un coût d'exploitation dont tout ou partie est répercutée sur l'utilisateur à travers une valeur d'échange qui doit être couverte par un prix. Mais le rapport entre le coût et le prix peut être modulé selon le type de service et le type d'utilisateur. Le prix peut être inférieur au coût et subventionné par des ressources extérieures au secteur d'activité, ou égal, ou plus rarement supérieur (en tout cas dans l'économie publique qui raisonne en coût moyen).

La marchandisation est autre chose : d'une part, si elle donne aussi lieu à la définition d'un prix, ce prix incorpore une composante de rentabilité du service, d'autre part ce processus vise à la généralisation des rapports marchands. Là où il y avait des relations non marchandes, basées sur le troc, la solidarité, les rapports de parenté ou de dépendance, les relations monétaires vont en se généralisant. Là où il y avait des transferts de valeurs d'usage, s'imposent partout des rapports de valeurs d'échange. Cela suppose d'une part que les besoins²⁶ se métamorphosent en demande et que les rapports sociaux qui sous-tendaient ces rapports non marchands laissent place à des rapports fondés exclusivement sur l'équivalent général que constitue la monnaie. La marchandisation de l'eau en ville remet donc en question une anthropologie urbaine localisée, en particulier dans les couches pauvres qui jusqu'ici ne sont pas entrées dans le marché urbain de l'eau, puisqu'elles s'approvisionnent en eau potable au moyen des bornes-fontaines en accès libre et gratuit²⁷.

Dans la perspective de constitution d'un marché urbain de l'eau correspondant exactement au périmètre territorial de la gestion déléguée, il faut préciser que si la corrélation entre bornes-fontaines et couches populaires pauvres est élevée, elle n'est pas égale à l'unité : tous les usagers des bornes-fontaines ne sont pas des urbains pauvres comme il serait faux de considérer que la plupart usagers de bornes-fontaines sont des *passagers clandestins* qui pourraient parfaitement acquitter leur facture d'eau.

Tout en rationalisant son organisation productive et commerciale interne et en maximisant son taux de rentabilité par mètre-cube vendu, la construction d'un marché urbain de l'eau conduit légitimement la firme à maximiser ses recettes et ses profits en livrant sur le marché le maximum d'eau au maximum de clients. Elle consiste sans doute aussi à privilégier les activités les plus rentables (plutôt la distribution de l'eau que l'assainissement).

Mais la firme est-elle réellement maîtresse d'une maximisation (absolue) des ventes ? Tout dépend ce que l'on entend par là . S'il s'agit de créer des besoins artificiels en eau et de pousser à la consommation, alors sûrement pas ou en tout cas difficilement. Il s'agit plutôt pour la firme, sur un périmètre urbain donné, de maximiser le marché : il s'agit donc d'une maximisation relative. Le marché n'est pas extensible selon la seule volonté de l'offre.

²⁶ Raisonner en termes de « besoin » n'est pas incompatible avec l'idée de droit, bien au contraire : revendiquer un droit positif fondé sur le caractère vital du besoin physiologique et social à l'eau doit conduire à la définition de politiques publiques conséquentes. Alors qu'en appeler à un droit naturel relatif à la ressource naturelle « eau » peut rester à l'état de vœu pieu ou de robinsonnade.

²⁷ Sur leur territoire communal, les municipalités sont responsables des abonnements contractés auprès de LYDEC à raison d'un abonnement par borne.

L'élasticité de la demande et la capacité d'absorption de la demande sont des facteurs déterminants. Si sur d'autres marchés (en général fortement concurrentiels : automobile, habillement, loisirs, téléphonie, etc.), il est possible de créer des besoins artificiels et d'induire de nouveaux segments de marché et donc de nouveaux gisements de recettes, sur le marché de l'eau, les stratégies commerciales paraissent différentes. La nature du produit, les limites du périmètre géographique et les contraintes de prix, les *habitus* culturels et de niveau de vie, conduiront la firme à maximiser sous contrainte son produit, ce qui est inhérent à sa vocation d'entreprise efficiente. Bien qu'en situation de monopole, une fois de plus la maximisation de son profit ne viendra pas d'une augmentation des prix (fermement encadrés par l'Etat) face à une clientèle captive qui n'a pas d'autres fournisseurs possibles.

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 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 évidentes et dans certains cas insupportables, on perçoit que le contexte marocain n'est pas la répétition de scénarii 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, paraît avoir laissé des marges de manœuvres très réduites aux opérateurs concessionnaires. L'histoire de la gestion déléguée ne se répliquerait-elle pas à chaque fois dans les mêmes termes ? Ou bien selon les contextes et les expériences accumulées, la problématique de la DSP serait-elle à la fois adaptative et évolutive ? Dans une lecture au second degré d'une citation de Dominique Lorrain²⁸, ne peut-on pas émettre effectivement l'hypothèse qu'« *il n'existe pas une seule manière de faire ce qui serait reproductible d'un secteur à l'autre, d'un pays à l'autre. Le PPP doit être vu comme une solution ajustée à un problème, ajustée au contexte national, à la nature du réseau, à la nature de la prestation* » ?

Cette adaptabilité pourrait supposer d'éviter ici les difficultés rencontrées ailleurs et d'adapter les formes de gestion déléguée aux contextes institutionnels locaux. Mais cela ne garantirait pas pour autant que cette adaptabilité de la gestion déléguée ne poserait pas de nouvelles questions. A cet égard, l'expérience casablancaise offre une nouvelle expérience de délégation de service public, enrichissant sa problématique et les enseignements qui peuvent en être dégagés.

Nous sommes conduit à nous interroger sur le processus de construction d'un marché urbain de l'eau et plus exactement de la marchandisation de l'eau urbaine puisque c'est dans ce processus de valorisation²⁹ de la demande urbaine et encore plus largement de métamorphose des besoins en eau en demande marchande que va se tenir un des gisements de recettes pour la firme. Et c'est sans doute là que se tient un des enjeux³⁰ des bornes-fontaines : les volumes

²⁸ ISCAE, ESSEC, *Les voies multiples de la coopération*, Actes du Colloque International « L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ? », 25 avril 2001, Edisca, pp. 21-22.

²⁹ Valeur d'usage transformée en valeur d'échange.

³⁰ Cela ne signifie donc pas que l'enjeu commercial soit le seul : des considérations environnementales, de santé publique ou de lutte contre la pauvreté sont aussi des références prises en compte par les opérateurs.

d'eau qu'elles distribuent sont souvent transformés par les communes en arriérés de paiement et constituent autant de manque à gagner pour l'opérateur.

II.3.3. La gestion déléguée et l'accès à l'eau des quartiers précaires

Nous aborderons cette dernière dimension de la gestion déléguée de deux manières. D'abord en décrivant précisément les opérations de branchements sociaux qui se sont succédées à Casablanca afin d'en détailler le contenu et les résultats. Puis en problématisant cet objectif de raccordement au réseau des milieux urbains défavorisés dans une perspective de construction d'un marché urbain de l'eau et donc de sa marchandisation.

Au Maroc et à Casablanca, les opérations de branchements sociaux ne sont pas l'apanage de la gestion déléguée.

La problématique des « branchements sociaux » au Maroc ne date pas de la gestion déléguée. Sa rétrospective et son analyse posent une série de questionnements. Nous reprendrons ici très largement des extraits de l'approche (ici se rapportant plutôt à Casablanca) que nous avons initiée et confiée à Diane Le Roux et Emilie Moreau³¹ :

- Existe-il une définition unique et communément admise du « branchement social » ? Le branchement social a-t-il évolué depuis les premières opérations du début des années 80 ?
- Les branchements sociaux suffisent-ils à régler le problème de la cherté du service pour les populations partiellement ou totalement insolvables ? Bénéficient-ils réellement aux ménages les plus nécessiteux ?
- Le prix de l'eau est-il le seul facteur qui pourrait expliquer la résistance (si elle existe) des milieux pauvres à passer au compteur ?
- Qu'en est-il des quartiers dits « informels », qui concentrent une partie importante des villes considérées ? Dans quelle mesure peuvent-ils bénéficier d'une telle opération ? S'ils s'en trouvent totalement exclus du fait de leur irrégularité, les opérateurs et les autorités envisagent-ils qu'il en soit autrement ?
- Les branchements sociaux sont-ils la seule voie pour passer des bornes-fontaines en accès libre et gratuit aux compteurs individuels ? Des alternatives technico-sociales sont-elles envisagées ou envisageables ?

II.3.3.1. Présentation de l'outil « Branchements sociaux »

La doctrine des bailleurs de fonds internationaux : généraliser la connexion individuelle

II.3.3.1.a. Un outil adapté au niveau de revenus des populations pauvres

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 des répercussions que cela peut avoir en termes de santé publique. En 1980, 40% seulement de la population des pays en développement a accès à une eau de boisson saine et 20%, à des moyens hygiéniques d'évacuation des excréta.

³¹ stage de DESS ISUR (Ingénierie des Services Urbains en Réseau dans les pays en voie de développement), Institut d'Etudes Politiques, Université de Rennes 1, dans le cadre du présent programme PRUD (5 mai - 31 août 2003) en partenariat avec l'Université Hassan II, Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Mohammédia.

Sous l'impulsion de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) est alors lancée la *Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement* (1981-1990), réponse internationale de grande ampleur à l'énorme insuffisance de services en une majorité d'endroits de la planète. L'objectif ambitieux que se donnent alors les institutions internationales, est d'atteindre un taux de raccordement aux réseaux d'eau potable de 100% en 1990. 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.

Dès lors, les bailleurs de fonds mettent en place un outil adapté au niveau de revenu des populations pauvres. A travers les « opérations de branchements sociaux » (OBS), les populations n'ayant pas les moyens de financer les investissements nécessaires à une connexion individuelle, disposent de facilités de paiement qui leur permettent de régler le coût de leur branchement par mensualités. Pour mettre en place les OBS, les différents organismes distributeurs se voient allouer des lignes de crédit des bailleurs de fonds, visant à pré-financer les branchements.

II.3.3.1.b. Les branchements sociaux : « Entre logique sociale et impératif économique »³²

Les opérations de branchements sociaux sont révélatrices de la doctrine développée par les bailleurs de fond à partir des années 80 en matière d'accès à l'eau et l'assainissement. En effet, ces opérations sont porteuses d'un triple objectif : elles doivent permettre d'accroître le taux de raccordement aux réseaux, d'assainir les finances des régies et de supprimer le principe de gratuité de l'eau.

L'objectif premier des opérations de branchements sociaux est d'augmenter les taux de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement. Ceux-ci sont effectivement très faibles dans les pays en développement, ce qui s'avère problématique pour la santé publique. Lorsqu'ils sont de mauvaise qualité, les services d'eau et d'assainissement figurent en effet parmi les premières causes de maladies telles que la diarrhée (4 milliards de cas chaque année, dont 2,2 millions sont mortels), les vers intestinaux (qui touchent 10 % de la population des pays en voie de développement), la cécité liée au trachome³³ (6 millions de cas); le choléra et la bilharziose³⁴ (200 millions de personnes infectées). L'obligation de transporter l'eau sur des distances importantes et l'attente aux points d'eau font par ailleurs perdre du temps et des forces, notamment aux femmes et aux enfants, aux dépens des activités en famille, de l'éducation et du travail productif.

Afin de permettre aux populations les plus pauvres d'avoir accès à un branchement domiciliaire, et donc d'améliorer leur situation sociale et sanitaire, les bailleurs de fonds préconisent la mise en place de crédits adaptés à leurs conditions de revenu. Les branchements sociaux correspondent en effet à de simples facilités de paiement et ne sont en principe pas (ou très peu) subventionnés. Les futurs usagers doivent ainsi financer l'intégralité des travaux de connexion. L'instrument « branchement social », supposé étendre l'accès à l'eau et à l'assainissement aux populations pauvres, rend parallèlement compte du coût de ces services et du fait que personne ne peut en bénéficier gratuitement.

³² Allain El Mansouri B., 2000, *L'eau et la ville au Maroc, un service local en mutation*, Tunis, Correspondances n°62, Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain, août-septembre-octobre 2000.

³³ Trachome : Maladie oculaire infectieuse.

³⁴ Bilharziose : Maladie parasitaire due à la pénétration à travers la peau d'un vers.

De la même façon, les opérations de branchements sociaux ont pour objectif indirect l'éradication des bornes-fontaines libres et gratuites. La gratuité du service induit, selon les bailleurs de fonds, un certain nombre de dérives parmi lesquelles le gaspillage de la ressource, ce qui est problématique dans de nombreux pays en développement en situation de stress hydrique.³⁵

Par ailleurs, les factures d'eau consommée aux bornes-fontaines sont très souvent à la charge des municipalités qui se révèlent parfois être de très mauvais payeurs. Le recouvrement des factures s'avère difficile et met en jeu l'équilibre financier des sociétés distributrices d'eau.

La suppression des bornes-fontaines gratuites devient donc essentielle pour résoudre les problèmes financiers des distributeurs d'eau.

En somme, derrière la mise en place de programmes de branchements sociaux se cache une véritable doctrine des bailleurs de fonds. Si l'augmentation du taux de raccordement aux réseaux est indispensable pour améliorer les conditions sanitaires et sociales des populations vivant dans les pays en développement, cette augmentation doit s'effectuer dans des conditions « soutenables ». En d'autres termes, pour garantir la pérennité du service et la disponibilité de la ressource, il est nécessaire que la population perçoive le coût des services d'eau et d'assainissement et cesse d'en bénéficier gratuitement.

L'influence des institutions internationales a conduit de nombreux pays en développement à mettre en place des opérations de branchements sociaux. Le Maroc en fait partie, et les principaux programmes de ce type y ont été développés au cours de la décennie 80, avec le concours de la Banque Mondiale.

II.3.3.2. Les opérations de branchements sociaux au Maroc dans les années 80

II.3.3.2.a. Contexte général

Cinq Projets d'Eau Potable ont été mis en œuvre au Maroc. Les objectifs principaux de ces projets étaient la réalisation d'ouvrages hydrauliques, la réhabilitation des réseaux, l'analyse qualitative des eaux pour prévenir les maladies hydriques, et la mise en place d'opérations de branchements sociaux.

Les Deuxième et Troisième Projets d'Eau Potable en particulier contiennent un volet « branchements sociaux ». Le Deuxième Projet concerne la côte Atlantique de Kénitra à Casablanca, ainsi que le Grand Agadir. Il débute en 1981 et s'achève en 1987. Le Troisième Projet poursuit le programme lancé au profit de ces villes en l'étendant à seize régions supplémentaires, dont Tanger. Il commence en 1984 et s'achève en 1992.

Le contexte dans lequel sont mis en œuvre ces différents projets est particulièrement caractéristique de la situation que connaissent certains pays en développement.

³⁵ Stress hydrique : Insuffisance d'eau de qualité satisfaisante pour pouvoir répondre aux besoins humains et environnementaux.

A la fin des années 70, le taux de couverture du service pour les populations urbaines du Maroc est largement insuffisant. Ainsi, selon des données de la Régie Autonome intercommunale de Distribution de l'eau et de l'électricité de Casablanca (RAD), en 1980, le taux de raccordement n'atteint que 52% à Casablanca.

Ce faible taux de raccordement induit de très fortes consommations aux bornes-fontaines. Celles-ci sont libres d'accès pour les populations, et les factures de consommation sont prises en charge par les municipalités.

La gratuité du service ainsi que l'entretien insuffisant des bornes-fontaines conduit très souvent à un gaspillage de la ressource en eau. De plus, les municipalités règlent rarement leurs factures et les régies n'ont quasiment aucun moyen de pression sur elles.

Cela a pour conséquence un problème récurrent de trésorerie pour les régies. Elles ne sont plus en mesure de financer les travaux essentiels au bon maintien des infrastructures ainsi qu'à l'extension des réseaux.

II.3.3.2.b. Les différents objectifs

Ces opérations de branchements sociaux s'insèrent dans un cadre national visant à améliorer les conditions de vie des populations. Le but est de mettre en place «un réseau [de distribution] plus dense en maîtrisant le plus possible le captage et l'utilisation de [...] l'eau pour en faire bénéficier une large couche de la population démunie. »³⁶

Eu égard au contexte dans lequel sont lancés les différents programmes de branchements sociaux, leurs objectifs sont multiples et rejoignent les recommandations faites par les bailleurs de fond dans leurs programmes.

La RAD doit améliorer le taux de raccordement aux réseaux d'eau potable et d'assainissement pour atteindre 80% à la fin de son programme de branchements sociaux. Le taux de raccordement de la RAID doit passer de 45% en moyenne à 65% en 1985 et 75% en 1990.

Il est également question pour les deux régies de réduire la consommation et le nombre de bornes-fontaines. L'objectif premier de cette décision est de limiter le gaspillage, ainsi que de permettre « l'allègement des budgets municipaux », selon les régies. Néanmoins, il s'agit essentiellement de cesser d'aggraver le déséquilibre financier des régies lié aux impayés des municipalités ».

Par ailleurs, les prêts accordés par la BIRD visent la constitution d'un fonds de roulement permanent et renouvelable au sein des régies, afin d'alléger leurs problèmes de trésorerie et d'octroyer les crédits nécessaires permettant de financer les branchements individuels des populations à faible revenu.

Ce fonds permet aux régies de pré-financer les branchements individuels des populations à faible revenu. Les régies peuvent accorder des facilités de paiement aux personnes souhaitant bénéficier d'une connexion individuelle aux réseaux de distribution.

³⁶ In « Rapport d'Achèvement du Deuxième Projet d'Eau Potable », RAD, 1989.

II.3.3.2.c. Mise en œuvre des projets

Critères d'éligibilité :

Afin de faciliter la mise en œuvre des PEP, les régies et la BIRD ont conjointement défini des critères d'éligibilité au branchement social. L'objectif de ces critères est de cibler au mieux les populations pauvres, qui doivent être les bénéficiaires des branchements sociaux.

Les premiers critères déterminent quel type d'habitation peut profiter de l'opération. Il s'agit « d'habitations traditionnelles en dur » (II^{ème} PEP) ou de « constructions économiques, traditionnelles ou collectives » (III^{ème} PEP).³⁷

Un critère social est également introduit puisque l'habitation bénéficiaire doit être installée dans les « zones économiques » (II^{ème} PEP) ou les « zones fortement peuplées ou d'habitation à faibles revenus » (III^{ème} PEP). De plus, il ne doit en aucun cas y avoir d'activité commerciale importante sur les lieux.

Enfin, un dernier critère d'éligibilité est défini en termes de revenu mensuel par ménage. Le II^{ème} PEP place tout d'abord le seuil maximum à 1.000 DH. Invoquant la faible portée du projet durant les premières années d'exécution, la RAD fixe le plafond à 2.000 DH en 1983. Il peut même s'élever à 3.000 DH si l'on justifie de l'acquisition d'un prêt pour l'accession à la propriété. Quant au III^{ème} PEP, le plafond est tout d'abord fixé à 2.000 DH par mois, puis la RAID décide de le relever à 3.000 DH à partir de 1984.

Procédure

Le principal problème pour les régies étant la trésorerie, ces dernières avaient besoin de constituer un fonds leur permettant d'effectuer des branchements sociaux. Les prêts accordés par la BIRD leur ont permis de constituer un fonds de roulement permanent à cet effet.

Le prêt accordé par la BIRD est un financement revolving : la BIRD fait une avance pour constituer un fonds au sein de chaque régie. Celui-ci est, en théorie, alimenté en permanence par les remboursements des bénéficiaires des OBS ce qui lui permet d'effectuer d'autres branchements ainsi que de rembourser la BIRD. Le taux d'intérêt BIRD est répercuté sur les clients.

Les prêts sont constitués de deux catégories : une pour les frais de branchements (catégorie 6) et l'autre pour l'achat de matériel et matériaux (catégorie 7). La RAD a essentiellement utilisé cette dernière catégorie pour financer ses OBS.

Dans le cadre des deux projets, les branchements sont réalisés à travers des devis individuels. Avec l'aide de ces devis, les régies déterminent les mensualités à payer. Ces dernières sont de 50 DH minimum et ne peuvent s'échelonner sur plus de 60 mois pour la RAD. Le remboursement des crédits à la RAID est échelonné sur 5 années et demi (66 mois) avec des mensualités d'égal montant.

De plus, pour la RAID, le remboursement de crédit et le paiement de la quittance de consommation d'eau sont étalés dans le temps pour que les mensualités ne soient pas trop

³⁷ Ce critère exclut les zones d'habitat non durcifié de type bidonville.

élevées. La facture de consommation d'eau est exigible un mois par trimestre, les mensualités sur le crédit de branchement sont exigibles sur les deux autres mois.

Le taux d'intérêt BIRD ayant été répercuté sur les clients, les calculs financiers se font sur la base d'intérêts équivalents à des taux annuels de 8% pour la RAD et de 9,6% pour la RAID.

Dans les deux cas, beaucoup de branchements sociaux incluent la taxe de premier établissement en tant que contribution des abonnés à l'extension du réseau. Les exonérations de taxes sont peu nombreuses, il n'y a pas de logique de subvention du branchement, à l'image de ce qui est recommandé par les bailleurs de fonds.

Au final, les différentes opérations de branchements sociaux ont obtenu des résultats très contrastés d'une régie à l'autre. Au regard de leurs objectifs respectifs, la RAD de Casablanca obtient des résultats beaucoup moins satisfaisants que la RAID de Tanger.

II.3.3.2.d. Bilan des opérations de branchements sociaux : des résultats inégaux

Réalisations de branchements sociaux en fonction des objectifs initiaux

Dans le cadre du II^{ème} PEP, de 1980 à 1984, le taux de réalisation des branchements sociaux de la RAD atteint 32,4% soit 9.075 branchements réalisés sur 28.000 prévus initialement. En raison du faible nombre de branchements réalisés, une révision générale du projet est entreprise en 1983.

Les révisions ont eu lieu tout d'abord au niveau du montant du prêt BIRD, avec une rétrocession de 1.300.000 US\$. C'est au moment de cette révision que la RAD a changé le critère de revenu. Avec ce changement de critère, le taux de réalisation s'améliore et atteint 52,34% en 1987, avec un total de 14.656 branchements réalisés.

Dans le cadre du III^{ème} PEP, seuls 7084 branchements ont été réalisés par la Régie de Casablanca, dont 6030 uniquement ont fait l'objet de financements par les emprunts BIRD.

Au final, les deux Projets d'Eau Potable ont permis à la RAD de réaliser un total de 21.857 branchements sociaux à Casablanca, avec des résultats contrastés selon les années. Les objectifs des deux Projets sont loin d'être atteints, puisqu'ils chiffreraient le nombre total de branchements sociaux à effectuer à 58.000. Le taux de réalisation sur l'ensemble des projets est donc de seulement 37,68%.

La suppression des bornes-fontaines

Dans le périmètre de la RAD, le nombre de bornes-fontaines augmente sur la période 1980-1989 et passe de 153 à 250. De la même façon, la consommation aux bornes-fontaines augmente de 29%. Toutefois, il faut prendre en compte l'accroissement démographique : de 1982 à 1994, la croissance démographique de Casablanca est de 23%.

La suppression des bornes-fontaines devait aider la RAD à assainir sa situation financière. En effet, le recouvrement des factures des bornes-fontaines est extrêmement difficile car les communes contestent souvent les factures et ne les acquittent pas.

Pour régler ce problème, la Banque Mondiale a lancé, au début des années 90, une opération « apurement dettes et créances », qui consistait en une compensation entre les dettes et

créances des régies et administrations publiques. La Banque Mondiale a proposé aux communes l'utilisation de vignettes, destinées à régler uniquement leurs factures d'eau.

Cependant, le problème n'a pas été résolu, et ne l'est toujours pas. Les propositions de budget des communes sont souvent insuffisantes par rapport à leurs besoins réels, ou sont réduites par leur Ministère de tutelle. Cela se répercute *ipso facto* sur la partie eau des budgets municipaux. De ce fait, les vignettes ne leur permettent pas de régler l'ensemble des besoins.

Le taux de raccordement

Les différentes opérations de branchements sociaux se sont globalement traduites par une amélioration significative du nombre d'abonnés aux services d'eau et d'assainissement, bien que les objectifs initiaux n'aient pas été atteints.

Ainsi le taux de raccordement à Casablanca passe de 52% en 1980 à 75% fin 1989, soit 23 points supplémentaires. Toutefois, l'objectif initial de 85% n'est pas atteint.

Les dérives du programme

Le programme a néanmoins fait l'objet de quelques dérives. Le caractère social de l'opération peut être remis en cause dès lors qu'à Casablanca, de nombreux logements ne rentrant pas dans les critères de logement économique ont pu bénéficier de branchements sociaux.

Comme nous l'avons vu, le prêt BIRD est constitué de deux catégories : une pour les travaux de branchements, l'autre pour les fournitures. La RAD utilisé essentiellement la catégorie fournitures, et s'est donc servi du prêt pour acheter des compteurs. Ceux-ci devaient être utilisés exclusivement pour les branchements sociaux, car ils avaient été acquis avec l'argent du prêt. Néanmoins, la RAD s'est procuré ces compteurs peu avant la clôture du prêt BIRD et la fin de l'opération de branchements sociaux. Les compteurs destinés aux branchements sociaux ont donc été utilisés pour effectuer des branchements non-sociaux.

Par ailleurs, certains logements rentrant dans les critères d'éligibilité aux branchements sociaux ont été équipés en branchements normaux. La RAD s'est adressé aux communes pour l'évaluation des besoins en branchements domiciliaires. Ces dernières se sont basées essentiellement sur les opérations de recasement pour effectuer cette évaluation. Or, il existe beaucoup de spéculation foncière concernant ces opérations : dès qu'une personne dispose d'un lot de terrain pour une somme modique, il en fait une opération commerciale et revend son terrain pour une somme supérieure. Une connexion individuelle donnant une certaine valeur au terrain, une personne recasée préfère dès lors régler le montant de son branchement en une seule fois, plutôt que de s'endetter sur plusieurs années. Au final, il y a eu moins de branchements sociaux que prévu dans les quartiers de recasement car certaines personnes ont préféré payer comptant leur connexion.

Enfin, la dernière dérive du programme concerne les impayés. Ceux-ci ont constitué un problème très important pour la RAD. Le suivi administratif des créances n'étant pas très rigoureux, l'encaissement n'a pas été suffisant. En effet, la régie possédait une culture de tolérance plutôt que de coupure.

Après un certain nombre d'échéances impayées, la gestion du dossier devient complexe et coûteuse car l'affaire doit passer en contentieux. La régie aurait eu plus de coûts que d'avantages à gérer des affaires de ce type, elle a donc préféré ne pas encaisser.

De la même manière, les devis étant individuels, certaines échéances étaient d'un montant particulièrement faible. Les coûts de relance d'impayés étaient parfois plus élevés que les échéances elles-mêmes, la RAD préférait donc fermer les yeux.

L'accompagnement des élus

La suppression des bornes-fontaines avait pour but de limiter le gaspillage de la ressource en supprimant la gratuité du service qui n'envoie aucun signal prix à la population.

L'objectif a été extrêmement difficile à atteindre à Casablanca notamment, étant donné l'absence de relais de la part des élus locaux. Leur souci premier n'est généralement pas de rationaliser l'utilisation de la ressource en eau. La plupart d'entre eux utilisent en effet les bornes-fontaines comme levier en période électorale, l'ouverture d'une nouvelle fontaine étant un moyen de s'assurer un certain nombre de voix. A contrario, les branchements individuels ne peuvent faire l'objet d'un tel traitement politique.

Le suivi du programme

Le Maroc a connu plusieurs prêts de la BIRD pour des opérations de branchements sociaux. La mise en place de ces opérations peut différer selon la lecture que font les régies du programme.

La RAD, par exemple, semble avoir suivi les recommandations de la Banque Mondiale à la lettre. Elle a mis en œuvre le programme avec les critères définis par le bailleur de fonds. Malgré de faibles taux de réalisation, les changements ont été peu nombreux et n'ont concerné que le critère de revenu. La logique économique selon laquelle les populations devaient payer l'ensemble des coûts du branchement a été respectée et il n'y a eu aucun type de subvention.

Dans d'autres régies, dont la RED (Rabat), les critères d'éligibilité ont été modifiés et simplifiés au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmes. Le critère de revenu par exemple est progressivement passé de 1000 DH à 3000 DH avant d'être abandonné par certaines régies en raison des difficultés administratives qu'il entraînait. La déclaration sur l'honneur dont il faisait l'objet ouvrait notamment la porte à toutes sortes de dérives corruptives.

Les procédures ont également été simplifiées avec le passage de critères individualisés à des critères concernant des quartiers. Le choix de quartiers éligibles par opposition à des individus, permettait de regrouper les travaux et de réduire ainsi les coûts³⁸.

Les opérations de branchements sociaux marocaines des années 80 ont mis au jour de nettes disparités entre les différentes régies. Malgré l'influence de la Banque Mondiale dans la définition et la mise en œuvre des projets, les régies publiques ont développé leur propre pratique du branchement social.

Ces pratiques ont-elles pu influencer d'une manière ou d'une autre les opérations actuelles menées par les opérateurs privés dans les métropoles marocaines, et en particulier ici sur Casablanca ?

³⁸ Informations de Monsieur Fouad Djerary, Directeur Général Adjoint de la Lydec, ancien Directeur de la RED

II.3.3.2.e. L'OBB de la Lydec à Casablanca : Le choix d'un produit unique

Objectifs initiaux

La Lydec, filiale de Suez-Environnement, est en charge des services d'eau et d'assainissement du Grand Casablanca depuis le 1^{er} Août 1997. Selon le contrat de délégation passé entre la Communauté Urbaine de Casablanca (CUC)³⁹ et la Lydec, cette dernière doit effectuer 45 000 branchements sociaux tous les 5 ans.⁴⁰

L'opérateur a choisi de dénommer son programme « Opération Branchements Bleus ». A l'instar des opérations de branchements sociaux précédentes, l'Opération Branchements Bleus (OBB) a pour but de faciliter l'accès des populations pauvres aux branchements individuels en leur accordant des facilités de paiement.

Néanmoins, cette nouvelle appellation symbolise en elle-même une certaine rupture par rapport aux anciennes opérations. En effet, lors de l'élaboration de son Opération Branchements Bleus, la Lydec a identifié les difficultés rencontrées par la RAD dans la mise en œuvre de son OBS. Celles-ci étaient principalement la lourdeur administrative induite par la réalisation de devis individuels et l'application de critères individualisés, ainsi que des taux de recouvrement très faibles.

Les critères et la procédure définis par la Lydec, en accord avec l'autorité délégante, ont tenté de remédier à ces difficultés.

Mise en œuvre du projet et critères d'éligibilité

Avec l'aide d'une commission spécialisée, la Communauté Urbaine de Casablanca, autorité délégante, a arrêté les critères d'éligibilité suivants :

- Zones à caractère social.
- Constructions en dur à usage exclusif d'habitation.
- Présence à proximité d'infrastructures d'eau et d'assainissement.

Le premier critère se justifie par le caractère social de l'opération, les branchements sociaux étant destinés aux populations pauvres. Le deuxième critère exclut les zones d'habitat non durcifié, à savoir les bidonvilles. Le troisième critère est un critère de faisabilité financière : Il exclut les zones trop éloignées des infrastructures existantes, et dont le coût de raccordement aux réseaux serait trop déficitaire pour le fond de travaux.

Par ailleurs, il est à noter que ces critères identifient des quartiers susceptibles de bénéficier de l'opération, plutôt que des individus, comme c'était le cas sous la RAD. Cette formule simplifie la procédure administrative de sélection des bénéficiaires. Elle permet également le regroupement des travaux et donc une réduction des coûts de réalisation des branchements.

³⁹ La CUC pilote 27 communes urbaines, et certaines communes rurales situées en dehors de Casablanca sont également concernées bien qu'elles ne fassent pas partie de la CUC car leur desserte en eau était assurée par la RAD.

⁴⁰ Il semble que le chiffre de 45.000 branchements sociaux n'ait pas été fondé sur une estimation *ex-ante* des besoins réels. Le chiffre aurait plutôt été avancé en fonction des expériences antérieures de branchements sociaux, menées par la RAD. Estimant qu'une gestion privée obtiendrait de meilleurs résultats, l'objectif a été doublé par rapport aux réalisations de la régie. Une commission s'est penchée sur l'inventaire des besoins réels au début du contrat. La commission a contacté les communes, et celles-ci ont évalué le nombre de bénéficiaires potentiels à 3.000, chiffre réduit à 2.500 par la commission après un tri en fonction de critères socio-économiques.

Procédure

Dans un premier temps, les communes dressent des listes de zones ou quartiers éligibles pour les OBB. Une fois la zone délimitée, la Lydec recense la population sans accès à l'eau et/ou à l'assainissement, et monte un dossier technique et administratif qui est envoyé à la CUC. Ce dossier rend compte du nombre prévisible de clients OBB dans le quartier concerné, ainsi que des investissements nécessaires à la réalisation des branchements. Enfin, la CUC vérifie le respect des critères d'éligibilité et donne l'autorisation de financement.

Contrairement aux anciens programmes de branchements sociaux pour lesquels il y avait une estimation du coût réel à travers des devis individuels, le paiement d'un branchement bleu est forfaitisé, et peut faire l'objet ou non de facilités de paiement.

Tarifs de l'Opération Branchements Bleus

	Eau	Assainissement	Eau et assainissement
Paiement immédiat	2.565 DH	3.933 DH	6.498 DH
60 mensualités de	52 DH	80 DH	132 DH

Sources : Projet Quartiers Défavorisés, Lydec.

Les OBB sont pré-financés sur le fond de travaux⁴¹, et sont exonérés de participation au premier établissement (PPE). De plus, les peines et soins⁴², sont de l'ordre de 5% au lieu de 10% normalement. Les frais d'abonnement sont également réduits et sont de 150DH.

La logique est celle de l'accès au service généralisé, donc un locataire peut prétendre à un branchement bleu de la même manière qu'un propriétaire. Un simple certificat de résidence est à fournir lors de la demande de branchement. Ce dernier s'obtient assez facilement auprès du moqadem ou du caïd.

Par ailleurs, la Lydec a repris le système d'encaissement développé par la RAD : les mensualités sont encaissées directement chez les bénéficiaires par des agents Lydec, ou bien l'opérateur installe une agence dans le quartier concerné.

Réalisations

Contrairement à Amendis, qui en est au début de son opération de branchements sociaux, la Lydec a un recul plus important en la matière puisque ses premiers « Branchements Bleus » datent de 1999.

Les réalisations de la Lydec en matière de branchements sociaux sont plutôt faibles au vu des objectifs contractuels. Néanmoins il convient de prendre en compte que ces objectifs n'ont pas été fondés sur une estimation précise des besoins réels.

L'opération a débuté en décembre 1999 ; les résultats fin 2002 portaient le nombre de branchements à l'eau à 4.067, et le nombre de compteurs à 6.350. Il s'agit donc en général de constructions basses, ne dépassant pas un niveau, puisqu'il y a moins de deux compteurs par branchement.

⁴¹ Ce fond est constitué des taxes suivants : participation au premier établissement (PPE) et participation aux grandes infrastructures (PGI). C'est un fonds public, appartenant à la CUC, mais géré par la Lydec.

⁴² Il s'agit des coûts administratifs estimés d'un branchement.

En ce qui concerne l'assainissement ; il n'y a eu que 169 branchements. Ce chiffre s'explique par les branchements préalables effectués par les communes. En effet, historiquement les services d'assainissement étaient à la charge des municipalités. Les quartiers où ont eu lieu la plupart des interventions étaient déjà intégrés aux trames sanitaires globales.

En matière de recouvrement et en réponse aux problèmes rencontrés par la RAD, la Lydec a imposé des procédures de suivi très strictes avec des relances immédiates après deux impayées. Les résultats sont très positifs ; le taux de recouvrement avoisine les 100% aujourd'hui (98,8%).

Forfait ou devis ? Avantages et limites des deux formules

Le branchement social, nous l'avons vu, est un concept largement élastique. Celui-ci ne connaît aucune définition communément admise, et ne renvoie qu'à des antécédents ou des pratiques. La Lydec et Amendis ont en ce sens interprété leurs objectifs contractuels de manière différente. Ces deux formules de branchements sociaux sont-elles équivalentes en termes d'efficacité ?

Le forfait (Casablanca) : Un système simplifié, mais figé et risqué :

L'OBB présente l'avantage d'être une formule simplifiée sur laquelle il est facile de communiquer. Le branchement bleu est un produit unique, permettant aux populations bénéficiaires d'obtenir un accès à l'eau ou à l'assainissement à un prix raisonnable.

De plus, le fait de travailler par quartier permet de simplifier la procédure de sélection des bénéficiaires, ainsi que de réduire les coûts de réalisation des travaux.

Enfin, le principe du forfait permet de réaliser des péréquations entre différents quartiers précaires : L'équipement des quartiers dans lesquels le coût réel de réalisation des branchements est inférieur au forfait payé par les clients OBB, dégage des profits pouvant être réinvestis dans d'autres quartiers plus isolés, et nécessitant des investissements plus importants.

Pourtant, la formule adoptée par la Lydec présente également un certain nombre d'inconvénients qui en limitent la portée. Tout d'abord, le montant du forfait peut être difficile à définir pour que l'opération ne soit pas déficitaire. En effet, celui-ci doit se rapprocher du montant des travaux à réaliser, rapporté au nombre présumé de clients pour l'ensemble des quartiers susceptibles de bénéficier de l'opération ; cette estimation étant bien entendu très difficile à faire. Ceci rend nécessaire une revalorisation périodique du montant du forfait ; ce qui peut poser des difficultés en termes d'image auprès des populations.

L'OBB est par exemple une opération aujourd'hui parfaitement équilibrée d'un point de vue financier. Néanmoins, le prix du forfait devra vraisemblablement être revu à la hausse pour qu'elle ne devienne pas déficitaire dans les prochains mois.

En réalité, comme le montant du forfait est relativement faible, il ne permet que des péréquations limitées entre les quartiers. Ils sont peu nombreux à pouvoir être équipés à un coût réel inférieur à 2.565 DH par ménage. En conséquence, cet outil forfaitaire ne permettrait pas (même si les critères étaient modifiés) de brancher les quartiers les plus éloignés des réseaux, et pour lesquels des travaux importants d'extension seraient nécessaires.

Des branchements sociaux à la suppression annoncée des bornes-fontaines

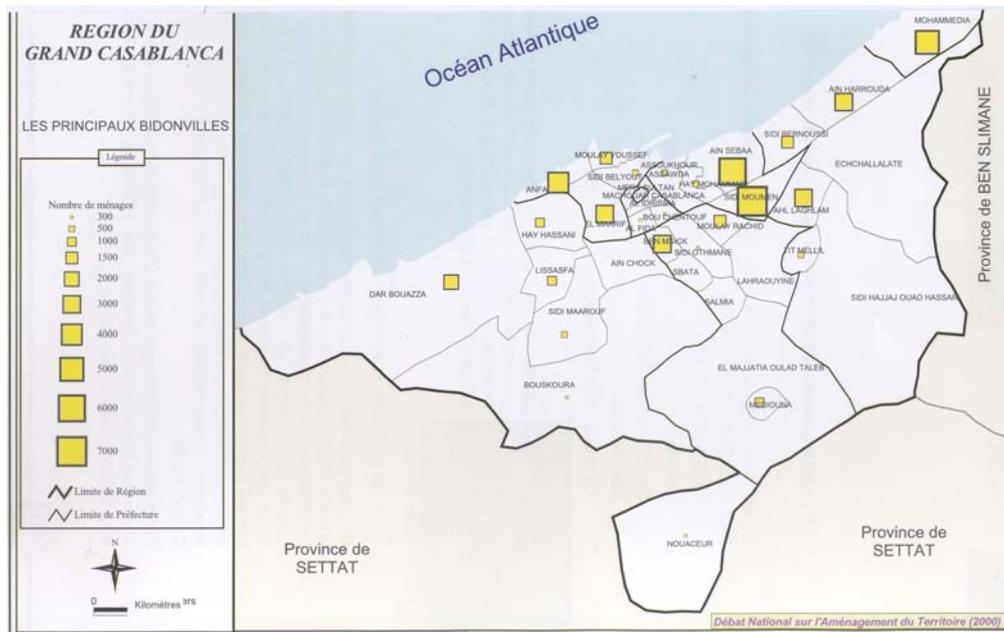
- Les besoins satisfaits par l'accès libre et gratuit aux bornes-fontaines peuvent-ils basculer dans la demande urbaine solvable en eau ?
- Pour l'opérateur et son offre en eau, selon quelles conditions ce basculement pourrait-il s'opérer ?
- Cette extension du marché de l'eau dans des zones de pauvreté urbaine suppose pour la firme un coût de transaction relativement élevé puisque une méthodologie spécifique de type anthropologique devra précéder, le cas échéant, la fermeture des bornes-fontaines afin d'évaluer très exactement le degré de résistance ou de consensus des populations concernées mais aussi le niveau précis de leur *consentement à payer*. Dans ces conditions de mise ne œuvre, la très délicate et incertaine métamorphose des besoins en demande reste-telle recevable du point de vue d'une analyse *coût/avantage* de la stratégie de l'opérateur à l'égard des quartiers précaires ?
- La clause contractuelle qui a superposé, dans le périmètre concédé, l'objectif de desserte et de raccordement intégral avant la fin de la convention de gestion déléguée, est-elle négociable, susceptible d'adaptation ou encore bien ne supposerait-elle en réalité qu'une obligation de moyens et non pas de résultats ?
- En premier lieu, comment les parties contractantes ont-elles posé la problématique des quartiers précaires dans la convention de gestion déléguée et que représente en volume et en valeur la consommation en eau aux bornes-fontaines ?

II.3.3.3 Les quartiers précaires

II.3.3.3.a. Les quartiers des bidonvilles et l'habitat non réglementaire et sous-équipé

En 1992, la Wilaya du Grand Casablanca abrite environ 400 bidonvilles regroupant plus de 53.000 ménages, dont 23% seulement ont bénéficié des opérations de recasement. Presque toutes les communes sont concernées par ce type d'habitat.

(...) Deux communes concentrent l'essentiel de ce type d'habitat : Anfa (34%) et Maârif (33%). Elles regroupent près de 90% des ménages bidonvillois de la préfecture. Les deux principaux bidonvilles de la préfecture sont Lahjajma et El Hank. Si l'on considère la répartition des ménages, c'est la préfecture d'Aïn Sebaâ qui vient nettement en tête avec le tiers des ménages résident dans les bidonvilles à Casablanca (près de 18.000 familles).



Sources : ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, *Région Grand Casablanca*, Rabat, *Débat National sur l'Aménagement du Territoire*, 2000, p.45.

II.3.3.3.b. La méthodologie de bascule vers le branchement individuel : le consentement à payer et les dysfonctionnements du marché

« Alors qu'il a été signé en 1997, le contrat de concession de Casablanca ne fait aucune référence explicite au problème des bidonvilles. »⁴³

Cependant, le contrat aborde implicitement la situation des quartiers précaires en précisant le calendrier de desserte de l'ensemble des ménages urbains.

Il est dit dans l'Article 23 que :

« Les critères qualitatifs visés par ce programme sont : (...) Faciliter le raccordement des foyers à revenus modestes ».

Le Délégué doit atteindre les objectifs minima suivants :

- Le rendement atteindra 80% à compter de la quinzième année ;
- 45.000 branchements sociaux seront réalisés tous les cinq (5) ans ;
- Tous les quartiers urbanisés, desservis par bornes-fontaines, devront être raccordés au réseau.

⁴³ LYDEC, *Quartiers défavorisés de Casablanca. Evolution des demandes et Plan d'actions*. Services to low-income neighborhoods, Annual Meeting, Manille, 23-25 septembre 2000.

D'autre part, le taux de desserte devra évoluer comme suit :

Année	2002	2007	2021
Taux de desserte	85%	95%	100%

Ce taux de desserte, indiquant l'accès au réseau urbain d'eau potable soit de façon individualisée (par compteur) ou de façon collective (borne-fontaine), sera calculé de la façon suivante :

$$\text{Taux de desserte} = \frac{(\text{Nombre d'abonnés}) \times (\text{Nombre moyen de personnes par foyer})}{(\text{Population totale du périmètre de la gestion déléguée})}$$

On notera que sur la forme cette rédaction est perfectible : seul le taux de desserte fait l'objet d'un agenda prévisionnel précis. En outre, le raccordement de « *Tous les quartiers urbanisés (...)* » est considéré à la fois comme un objectif qualitatif et, encore plus curieusement, comme un des *objectifs minima* à atteindre. On serait en droit de considérer que cet objectif exprimé sous la forme d'un taux est d'abord d'ordre quantitatif, et qu'il s'agit en tout état de cause d'un objectif indépassable.

L'évolution du taux desserte jusqu'à hauteur de 100% doit signifier que l'ensemble des agglomérations périphériques, hameaux, douars sera relié à terme au réseau d'eau potable sous une forme (borne-fontaine) ou sous une autre (robinet domestique). Mais comme il est dit aussi que « *Tous les quartiers urbanisés, desservis par bornes-fontaines, devront être raccordés au réseau* », cela devrait signifier que les ménages des quartiers urbanisés devront passer de la borne-fontaine collective au raccordement individuel par robinet.

Mais on constate que, hormis les éléments très lapidaires et succincts livrés précédemment, la convention est muette sur les conditions du raccordement individuel : calendrier, zonage spatial, financements n'apparaissent pas. On note aussi la conception qualitative qui préside à ce mince volet de la convention, et l'objectif de facilitation (« *Faciliter le raccordement des foyers à revenus modestes* ») qui est dévolue au délégataire. Cette perspective serait-elle plutôt celle d'une *obligation de moyens* et non pas celle d'une *obligation de résultats* ?

La question du raccordement des ménages des quartiers précaires se pose en théorie dans un mouvement de bascule :

- d'une part, le recul annoncé des bornes-fontaines,
- d'autre part, le raccordement individuel envisagé à travers les opérations de branchements de sociaux (dénommés « Branchements Bleus » par le délégataire LYDEC).

Les bornes-fontaines

A propos du recul annoncé des bornes-fontaines, LYDEC (septembre 2000) précise que « *le contrat prévoit la suppression progressive des bornes-fontaines alors que parallèlement, l'on enregistre une forte demande, notamment dans les zones périphériques* ».

La situation à Casablanca au début de l'année 2002 selon cette même source d'informations est la suivante :

- 550 fontaines publiques,

- volume d'eau : 4 millions de m³/an, soit **3,41%** des 117,3 millions de m³ d'eau distribués en 2001,
- équivalents à 25 millions de DH, soit **2,79%** des 896 millions de DH de chiffre d'affaires du secteur « Eau » de LYDEC la même année. Mais observons tout de même que ce manque à gagner apparemment modeste représente exactement 15% du montant de l'investissement prévu contractuellement en moyenne chaque année dans le secteur de l'eau⁴⁴ ou encore est exactement égal au montant du fonds de travaux injecté en 2001 au titre des investissements en eau par LYDEC.

Plusieurs remarques s'imposent ici à propos de cette stratégie d'éradication des bornes-fontaines.

En premier lieu, cette injonction de fermeture annoncée des bornes-fontaines tourne le dos à des choix antérieurs notoirement différents. Pour attester de ce revirement, revenons sur les différentes conceptions et politiques urbaines qui se sont succédées en matière d'accès à l'eau pour les populations urbaines pauvres.⁴⁵

- Au tournant des années 70, les villes deviennent des enjeux économiques, et les bidonvilles et autres quartiers précaires apparaissent comme une forme consubstantielle de l'urbanisation des villes *en développement*. La fin des déguerpissements, la régularisation et la fourniture bon marché de services de base sont alors à l'ordre du jour. Les régies des eaux établissent une première tranche de consommation subventionnée dite sociale. Des opérations préférentielles de raccordement au réseau prennent la forme de « branchements sociaux », elles sont fonction de la légalité d'occupation du foncier et du niveau de revenus déclarés. Leur mises en œuvre et leur efficacité ont été cependant discutées⁴⁶. A côté de ces dispositifs publics, se perpétuent les formes non institutionnelles d'accès à l'eau (puits, vendeurs informels) fondées sur des opportunités localisées de gains de subsistance et de solidarité locale.
- La décennie 90 voit le surgissement de la décentralisation, comme composante des nouveaux paradigmes du développement (ajustement macro-économique, privatisation, déréglementation, libéralisation des échanges). Le transfert de compétences et de charges (réhabilitation, maintenance, investissement) qui en résulte vers les communes, s'effectuant le plus généralement sans transfert de ressources *ad hoc*. Les finances des communes résistent mal à cette injonction financière et, dans ce contexte, on voit surgir un mot d'ordre international d'éradication des bornes-fontaines au prétexte (néanmoins souvent fondé) de risques environnementaux et sanitaires. Les « partenariats public-privé » deviennent la référence en permettant, en particulier en matière de services urbains, de combiner théoriquement efficacité du marché et intervention publique. Les PPP sont censés aussi ajouter un volet relatif à la participation de la société civile et à la lutte contre la pauvreté en permettant à tous d'exercer un droit d'accès généralisé à l'eau. Mais comme le rappelle C. Baron et A. Isla, « *pourtant progressivement, on a glissé d'un discours sur la pauvreté qui recommandait un accès généralisé des pauvres à l'eau potable à un discours plus orienté vers la nécessité, pour ces populations, de réduire*

⁴⁴ 5.010 millions de DH sur 30 ans, soit 166,67 millions de DH en moyenne par an.

⁴⁵ Baron C., Isla A., décembre 2003, *La marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles sub-sahariennes*, Colloque « Conventions et institutions », Paris, La Défense.

⁴⁶ Etienne J., printemps 2003, *Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles*, Afrique contemporaine, n°205, pp.103-117.

les gaspillages en assurant une gestion efficace, la pratique d'une tarification élevée étant incitative de ce point de vue »⁴⁷.

Selon les auteurs, « *l'intérêt égoïste des opérateurs privés va faire que dans les partenariats public-privé tous les grands choix publics finissent par être accaparés par les groupes mus par leur intérêts propres* »⁴⁸. Certes mais c'est le contraire qui aurait été surprenant. Au nom de quoi les opérateurs auraient fait autre chose que du profit capitaliste ? La question centrale est donc bien celle de l'équilibre entre équité sociale et efficacité économique ou plus exactement le point de bascule entre *marchandisation* et *défaillances du marché*.

A notre sens, la caractérisation de la DSP ne vient pas d'une inclination que les firmes auraient, malgré leurs bonnes intentions affichées ou supposées, à glisser peu à peu dans une logique égoïste de maximisation du profit (elles sont là dans leur rôle). Elles ne passent donc pas nécessairement de façon diachronique d'une logique « privé-public » optimisée à une logique égoïste.

Mais l'exemple marocain tend à montrer que se superposent simultanément deux niveaux de régulation :

- Le premier niveau paraît fermement encadré par l'Etat et porte sur une évolution maîtrisée des prix et une gestion précautionneuse des emplois internes.
- Le second semble faire l'objet d'une régulation moins épaisse, plus diaphane ou seulement ponctuelle. Elle se rapporte au processus de marchandisation et pose fondamentalement la question suivante : la firme privée trouvera-t-elle, dans la logique de constitution d'un marché urbain de l'eau, la pierre philosophale qui saura transformer les besoins des couches pauvres en demande solvable (sans évidemment déstructurer l'équilibre de leurs ressources et des dépenses domestiques) ? Cela signifie qu'il existerait (au delà d'un hypothétique *consentement à payer*) une capacité potentielle de règlement qu'il s'agirait de mobiliser pour faire entrer ces couches pauvres dans le marché urbain de l'eau, l'offre en eau (délégitaire) étant parvenue à bâtir en face d'elle une demande solvable, identifiée, fidélisée. Le compteur serait devenu le sésame de l'accès à l'eau-marchandise, car génératrice de profit.

Mais la question ici n'est pas de diaboliser le profit mais de s'interroger sur la capacité de la firme et sur l'aptitude de la trame sociale concernée à entrer dans cette logique de construction du marché de l'eau. S'il apparaissait que ce processus de marchandisation ne parvenait pas à sa complétude, on serait dans un nouveau cas de défaillance du marché qui *ipso facto* interrogerait moins l'opérateur que les pouvoirs publics et tous les autres acteurs convoqués à la gouvernance de l'eau urbaine.

Pour schématiser, en matière d'accès à l'eau urbaine pour les populations jusqu'ici non branchées, on peut retenir deux mouvements opposés :

- L'un qui consiste pour certains ménages à demander le branchement et même à la souhaiter activement. Il existe deux procédures pour accéder aux branchements lorsque les conditions réglementaires et économiques sont réunies : les demandes spontanées et les opérations de branchements sociaux. On le voit nettement dans certains contextes urbains et dans certaines périodes économiques ascendantes, des

⁴⁷ Baron C., Isla A., décembre 2003, *Ibid.*

⁴⁸ Baron C., Isla A., décembre 2003, *Ibid.*

ménages de quartiers précaires deviennent demandeurs d'un branchement au réseau. Mais au delà de la commodité et de l'élément de confort, le branchement peut être recherché comme le sésame d'une d'intégration dans le maillage des réseaux et donc comme un droit de cité. Dans ce sens, l'extension est totalement déterminée par la stratégie publique de l'aménagement urbain qui régularisera ou pas tel ou tel quartier. Si la tendance est la régularisation des zones d'auto-construction, il n'en reste pas moins que des périmètres intra-urbains insalubres ou à risques naturels ne seront pas branchés en vertu du choix des autorités publiques. Il ne s'agit donc pas de développer dans le contexte marocain un fantasme d'une sorte de lutte de classes qui opposerait tous les ressortissants de quartiers précaires aux opérateurs privés. Par contre, nous allons observer que des mécanismes s'opposent à la généralisation du branchement.

- Les mécanismes de refus du branchement : pour des raisons économiques mais aussi de sociologie politique, une partie sans doute considérable des utilisateurs de bornes-fontaines ne pourront pas ou ne voudront entrer dans le marché urbain en transformant leurs besoins en eau en demande solvable⁴⁹.

Du point de vue de l'utilisateur de la borne-fontaine, se pose l'épineuse question du niveau de vie et des ressources des habitants des quartiers précaires. Pour certains, des signes extérieurs (tel que le nombre d'antennes paraboliques⁵⁰ installées sur certains toits, la possession d'un réfrigérateur ou l'usage d'une cuisinière à gaz) attesteraient de revenus non négligeables et donc d'une possible capacité de paiement de l'eau distribuée. Le logement gratuit, la sous-location, l'attribution de parcelles de recasement revendues, louées ou construites, le travail à domicile, l'élevage de quelques animaux, etc. seraient autant de menus avantages qui infléchiraient vers le haut le niveau de revenu réel des habitants de ces quartiers précaires. Mais parallèlement et avec la mise en œuvre des PAS, il est clair que le recul du subventionnement public et le rétrécissement des politiques publiques en matière des services collectifs urbains ont fortement pesé sur les ressources et augmenté le nombre des ménages pauvres et vulnérables. Là encore, il survient un problème de mesure de cette stratification socio-économique dans ces quartiers précaires. Qui est vraiment pauvre et ne pourra pas payer l'accès aux services collectifs de base et qui au contraire dissimule une possible voire une réelle capacité à contribuer au coût de ces mêmes services collectifs ? Qui est *passager clandestin* et qui est pauvre ?

Une autre interrogation (totalement chevillée à la précédente) ouvre sur la question non plus de la capacité mais de la volonté de payer des utilisateurs des bornes-fontaines dans les différents types de quartiers précaires : pour les habitants qui occupent ces quartiers et qui ont toujours eu un accès libre et gratuit au réseau d'eau au moyen des bornes-fontaines, il sera difficile d'accepter une modification des règles du jeu en cours de partie : il faudrait sans doute revenir sur les conditions qui ont prévalu lors de la création de ces quartiers et/ou de l'arrivée de ces habitants. A travers des propos électoraux ou de harangues publiques, quelle convention explicite ou tacite a été passée entre les caciques et les habitants, au moment de leur installation dans le quartier ? Même si bien entendu aucun contrat ni écrit ni oral n'a été établi, il faudrait revenir sur les engagements qui ont pu être annoncés, évoqués ou sous-entendus par les notables qui ont appuyé la création de ces agglomérations. Dans ce sens,

⁴⁹ Nous ne sommes pas ici dans le cas de figure de création d'un nouveau marché contingent comme par exemple celui de la téléphonie mobile : la satisfaction du besoin de communication instantanée par voie hertzienne ne peut se faire que par l'achat d'un forfait. Si cet achat n'a pas lieu, ce besoin ne sera pas satisfait mais son caractère non vital affectera seulement la productivité ou le bien-être de l'agent, pas son équilibre physiologique et sanitaire.

⁵⁰ Une installation complète de réception coûte environ 300 Euros en 2002 à Casablanca.

l'hypothèse d'un paiement de l'eau livrée par les bornes-fontaines peut être aujourd'hui perçue par les populations riveraines comme une « rupture de contrat ». 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 entre les notables et une population dépendante.

Autrement dit, l'accès gratuit à l'eau n'est-il pas aussi un possible enjeu électoral et clientéliste ? Si tel était le cas, l'hypothèse de l'éradication des bornes-fontaines existantes serait incompatible avec certaines pratiques politiques, souvent marquées par la capacité des leaders à obtenir pour le quartier l'accès aux infrastructures publiques (eau, électricité, viabilisation, centre de santé, etc.). L'accès aux services publics serait-il ainsi instrumentalisé sur un mode populiste ? Ou bien effectivement la faiblesse des moyens budgétaires de l'Etat ne limite-t-elle pas fortement la probabilité d'accéder à ces services si l'intervention d'un élu en forme de « coupe-file » n'est pas mobilisée à travers un marchandage électoral ? Dans ce cas de figure, nous ne sommes évidemment pas dans une logique d'économie publique où l'accès à un service marchand est un droit mais dans une relation de clientèle qui transforme l'accès à des services collectifs telle que la borne-fontaine comme une faveur obtenue ou comme une allégeance reconnue.

Du point de vue de l'abonné (en l'occurrence la municipalité) et sur un plan strictement financier ou comptable et dans un contexte de décentralisation et de promotion de l'économie locale, la fiscalité locale pourrait progressivement être améliorée et la proportion que représente pour les budgets communaux⁵¹ ce subventionnement de services collectifs pourrait être réduit d'autant.

Pour l'opérateur, on pourrait être tenté de comparer l'« utilité marginale » de l'éradication de la borne-fontaine en considérant la « récupération de recettes » par rapport au « coût marginal » d'un tel objectif qui recouvrerait ici de possibles réactions sociales visant à s'opposer à toute refacturation aux utilisateurs de l'eau distribuée par bornes-fontaines.

Mais en réalité, nous l'avons dit *supra*, le nombre de bornes-fontaines existantes est la différence entre les ouvertures et les fermetures de ces points d'eau. S'il est donc possible d'en supprimer certains en passant au compteur individuel⁵², il est aussi indispensable d'en ouvrir d'autres : ce solde stable ne rend pas compte de la dynamique urbaine et de sa projection spatiale. Schématiquement, se combinent la *citidanisation* des quartiers intra-urbains (et donc disparition en leur sein des bornes-fontaines) et parallèlement la précarisation de certains quartiers périurbains correspondant à des fronts d'urbanisation (avec création de nouvelles bornes-fontaines) en termes d'accès à l'eau et à l'assainissement.

Toutefois, la réalité est moins simple puisque intra-muros, toutes les bornes-fontaines ne sont pas supprimées : (celles des *medinas* ont souvent disparu, ont été transformées en fontaines publiques mais parfois assurent toujours l'AEP) il existe par contre des bidonvilles ou des *douars* maintenant enclavés en ville ou situés sur des sites à risques impropres à la construction réglementaire ; ils n'ont pas fait l'objet de recasement ou de réhabilitation ou ces initiatives n'ont pas abouti. Dans ces enclaves, les usagers restent rivés à l'accès libre et gratuit à la borne-fontaine.

⁵¹ Des pourcentages de 20 ou 30% sont annoncés sans que l'on sache s'il s'agit seulement des factures d'eau et seulement de celles des bornes-fontaines car il existe aussi une consommation « administrative » de l'eau, celle des institutions et des notabilités.

⁵² Soit directement soit par « branchements sociaux ».

Le branchement au réseau d'eau par compteur individuel étant la reconnaissance d'un droit de cité et d'une sécurisation foncière, le maintien d'une alimentation collective de l'eau peut être aussi le produit d'une politique publique sélective en matière de régularisation des quartiers précaires et des bidonvilles. Il n'y a donc pas que des usagers qui peuvent refuser le passage au compteur. Les autorités elles-mêmes veillent à ne pas initier un mouvement de régularisation de tous les bidonvilles par l'accès individuel par compteur au réseau d'eau. Les intérêts de l'opérateur et de l'autorité publique (délégante) ne sont pas ici nécessairement en phase : une régularisation *urbi et orbi* serait en effet une prime à la création de quartiers illégaux, le branchement au compteur devenant le sésame de la sécurisation foncière et immobilière. A l'inverse, dans certains quartiers difficiles à plus d'un titre (topographie, investissements relativement lourds pour un nombre limité d'abonnés, informalité, etc.) l'opérateur n'est peut-être pas toujours désireux d'étendre prioritairement à ces quartiers l'accès individuel au réseau.

La problématique des bornes-fontaines et de leur évolution en branchement individuel pose sans doute la question d'une limite de la constitution d'un marché eu égard à une solvabilité insuffisante des ménages pauvres. Mais elle se heurte aussi sans doute à des pratiques populistes ou clientélistes, paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale qui fait des bornes-fontaines, comme des routes, du réseau électrique, d'un dispensaire ou d'une école, un enjeu de pouvoir vis à vis de la population concernée. Ici la marchandisation se heurte très clairement à des compromis que l'on pourrait dire de type seigneuriale combinant protection, fidélité, faveurs. Dans ces espaces sociaux, l'eau ou sa distribution ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés mais cette eau contient aussi un lien social inaliénable.

Constatant la limite de cette constitution du marché, que peut-il se passer ? ou plus exactement que s'est-il passé au moment de la rédaction du contrat ? Comment expliquer que les parties contractantes n'aient jamais mentionné le mot « borne-fontaine » mais seulement un agenda relatif au taux de raccordement ? Et comment s'opère la régulation autour de cette difficile question. Visiblement, elle fait l'objet de tractation, de négociation, d'essais et d'erreurs mais au bout du compte il ne semble pas qu'il en ressorte une stratégie explicite et ferme. La question des opérations de branchements sociaux restent toujours en évolution et redéfinition plus de six ans après la signature de la convention.

Elle oscille entre la vigilance sociale des autorités et la persévérance commerciale 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*, de ses avatars et prolongements.

Sans ouvrir ici un débat théorique sur les limites du concept de consentement à payer, nous observerons que cette notion est toute entière l'expression d'une défaillance du marché : il s'agit de fixer un niveau de prix théorique auquel des ménages seraient prêts à accepter d'acquitter une éventuelle facturation d'eau. Hormis le caractère contingent de ces évaluations largement conditionnées par une méthodologie expérimentale, le problème est moins de parvenir à expliciter un niveau monétaire auquel la transaction pourrait se produire que de

définir les conditions qui vont permettre le passage à l'acte marchand... ou s'opposer à la transformation du consentement à payer en demande effective.

II.3.3.3.c. Accès à l'eau potable des quartiers précaires de la ville de Mohammedia

Par Abdelmalik SALOUI, Professeur de climatologie, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Mohammédia.

Problématique :

Cette étude vise la mise au jour de certaines idées avancées par les différents intervenants dans le domaine de l'eau (publics et privés), nationaux et internationaux. Elle part d'un certain nombre d'hypothèses qu'elle cherche à vérifier sur le terrain par une étude socio-économique basée sur la technique des enquêtes directes auprès des habitants des quartiers précaires des métropoles marocaines.

Un des objectifs de cette étude est de voir jusqu'à quel point les habitants des quartiers précaires sont en mesure de disposer des compteurs d'eau et d'être branchés au réseau d'eau potable géré aujourd'hui par LYDEC.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il serait intéressant de signaler quelques remarques susceptibles de faciliter l'étude de la problématique.

- ✓ Effectivement, l'Habitat Précaire au Maroc est un sujet à caractère politique ; nombreux sont les responsables (ministres et secrétaires d'Etat) qui intègrent le sujet de l'amélioration des conditions des habitants des quartiers au sein de leur programmes politiques.
- ✓ Il est intéressant, aussi, de signaler que les quartiers précaires sont dynamiques dans le temps et dans l'espace, selon la situation de la pluviométrie (la sécheresse pousse les ruraux à l'exode vers les marges des villes) et les conjonctures des campagnes électorales : certains élus ferment les yeux devant l'éclatement des quartiers précaires pendant, et juste avant, les campagnes électorales.
- ✓ La délégation des services publics (eau, électricité et assainissement liquide) au profit des entreprises internationales n'est pas un sujet totalement neuf ; ces dernières existaient depuis l'ère coloniale. Ce qui est nouveau aujourd'hui, avec la délégation des services, est le fait de changer de position : avant, c'était indirect, aujourd'hui, c'est plutôt officialisé.

Méthodologie :

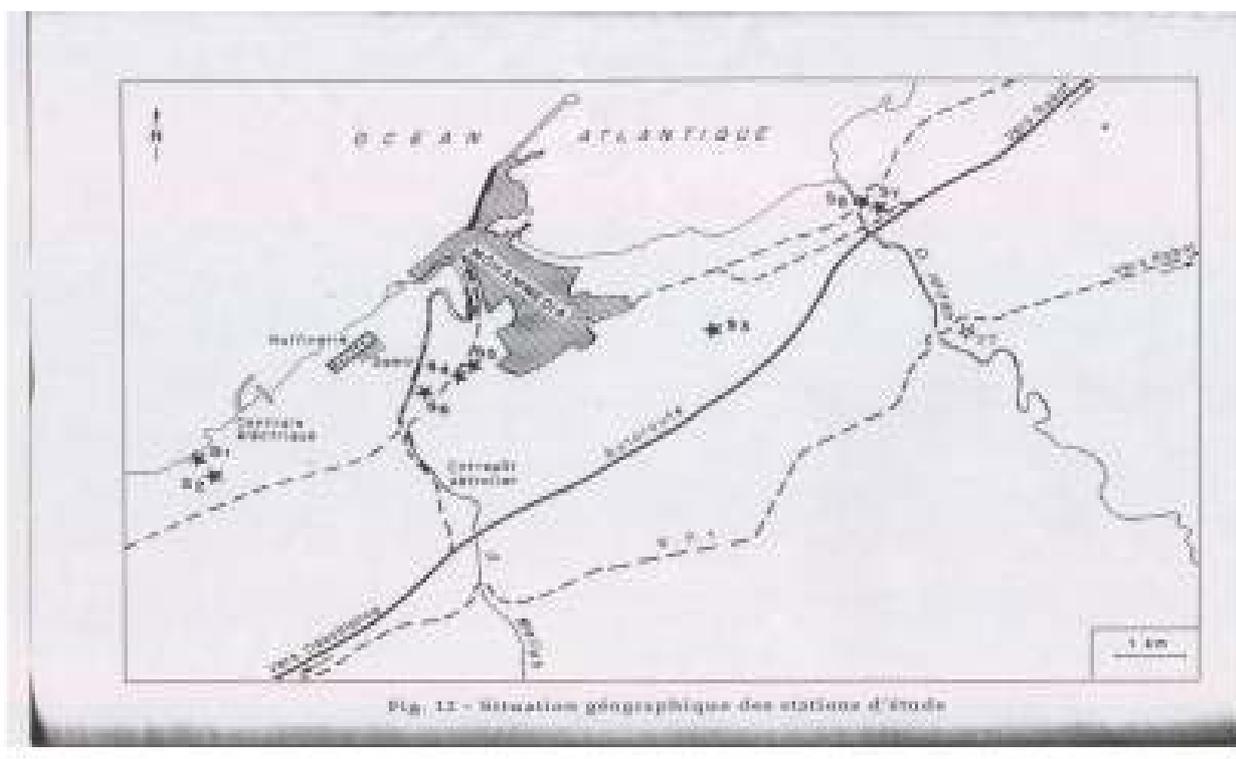
Notre étude porte sur Casablanca ; ville d'environ 4 millions d'habitants, dont environ 30 % habitent des quartiers précaires. Il est clair qu'il serait difficile, à partir de cette réalité, d'établir des enquêtes exhaustives.

Pour cette raison, nous avons opté pour le choix d'un échantillon qui serait le plus représentatif possible.

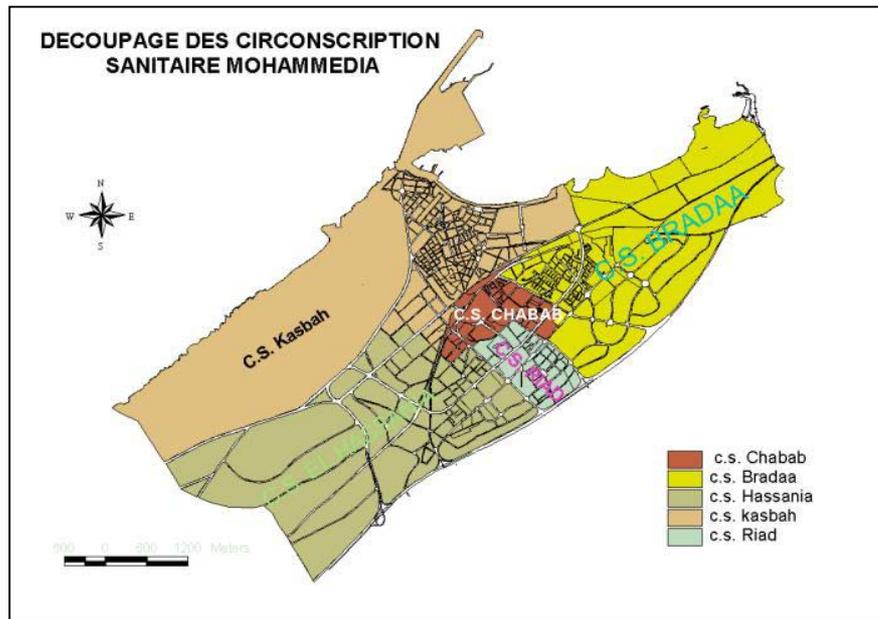
Pour le choix de l'échantillon, nous avons procédé de la façon suivante :

- Opter pour élaborer nos enquêtes dans la ville moyenne de Mohammedia, elle est une des préfectures de la Wilaya du Grand Casablanca. Donc, elle pourrait bien représenter la Grande Wilaya.
- Adopter une typologie de classement des bidonvilles au Maroc. Ainsi, et à partir des publications du Ministère de l'Aménagement du Territoire, et surtout à partir du Grand Débat National sur la Population et l'Habitat au Maroc qui a eu lieu sur l'Aménagement du Territoire (1989-1999), nous avons classé nos quartiers précaires selon les catégories suivantes : bidonvilles, quartiers informels (dur) et médinas en dégradation.

Carte: présentation de la ville de Mohammedia



- Au sein de la ville de Mohammedia, nous avons procédé au classement des 21 quartiers précaires existants dans le périmètre de la préfecture de Mohammedia. Suite à une méthode d'étude de répartition de ces quartiers au niveau social et géographique (A.C.P.), nous avons décidé de choisir les 5 quartiers suivants comme représentants de tous les autres quartiers précaires de la ville :
 - Kasba : médina en dégradation,
 - Biout Cara : médina en dégradation (dans la Kasba, du côté N.W. de la ville),
 - Bradâa : bidonville, à l'est de la Faculté des Lettres de Mohammedia,
 - Jaja : (abréviation de Jean Jean), près du Pont Blondin, aux limites Nord de la ville (à côté d'un petit quartier des villas)
 - Zâaima : sur la route de Beni Yakhlef, rue de Ceuta, du côté est de Mohammedia.



Pour chacun des quartiers précaires choisis, nous avons établi des séries de questions (enquêtes) qui nous permettraient de dégager des conclusions ; elles serviraient d'outil d'aide à la décision à l'intention des différents acteurs du domaine.

Ces enquêtes, établies par nos soins au courant de l'année universitaire 2002-2003, étaient remplies par nos doctorants pendant le mois de juillet 2003. Et à chacun des 5 quartiers retenus, nous avons réservé 10 enquêtes ; donc, nous avons à questionner 10 foyers par quartier.

L'ensemble des réponses contenues dans ces enquêtes (50 au total : 5 quartiers * 10 enquêtes / quartier) était saisie sur ordinateur (S.P.S.S.) par nos étudiants. Ainsi, nous disposons d'une base de données contenant 8150 informations (50 lignes * 163 questions).

De l'ensemble de cette base, recoupée avec des informations d'ordre numérique et cartographique, nous pouvons tirer les premières conclusions suivantes :

Statistiques descriptives de la population enquêtée

Taille de l'échantillon (familles)	50
Moyenne (habitant / famille)	5.9
Ecart type	2.6
Variance	6.8
Maximum	13
Minimum	1
Somme	296

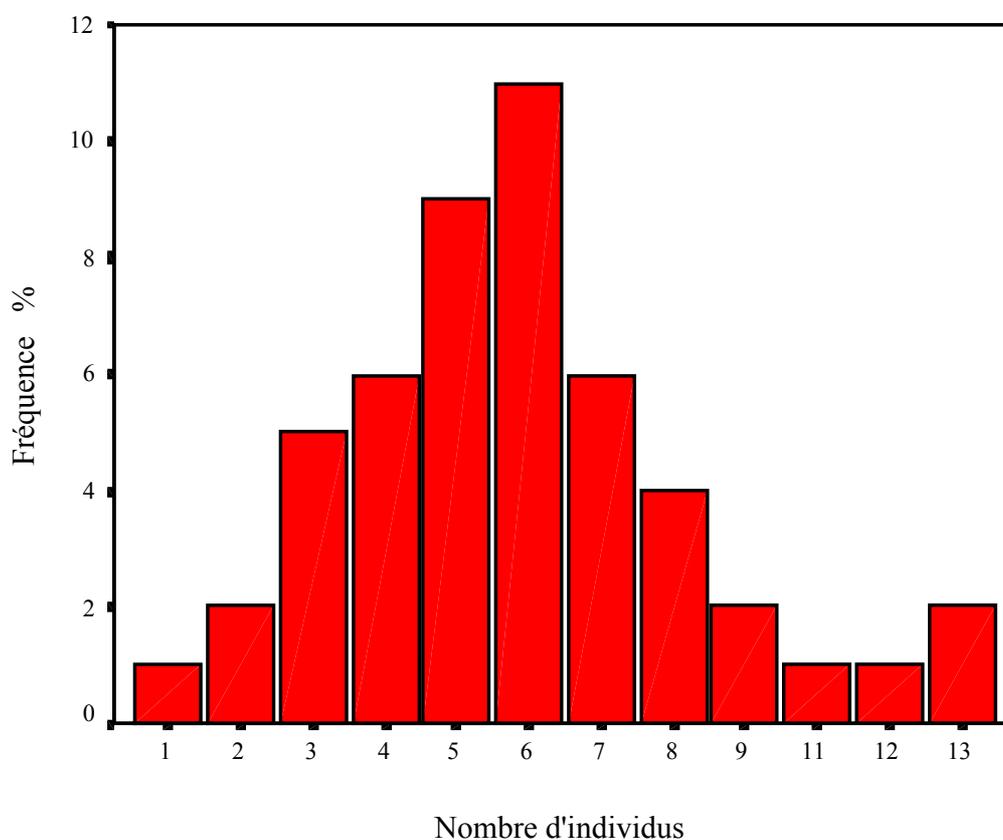
Nous remarquons que, pour l'ensemble des quartiers précaires, l'échantillon est composé de 50 familles comptant 296 personnes. La famille la plus nombreuse compte 13 personnes et la moins importante est unipersonnelle. La famille moyenne est composée d'environ 6 personnes. Donc, ce sont les familles nombreuses qui habitent souvent les quartiers précaires.

Répartition des familles selon les effectifs

nombre d'individus par ménage	Fréquence brute	Fréquence %	Fréquence cumulée
1	1	2	2
2	2	4	6
3	5	10	16
4	6	12	28
5	9	18	46
6	11	22	68
7	6	12	80
8	4	8	88
9	2	4	92
11	1	2	94
12	1	2	96
13	2	4	100
Total	50	100	100

Il est clair que les familles les plus nombreuses sont celles comptant entre 3 et 8 membres (82%), dont une seule famille avec une seule personne, et deux familles avec 13 personnes.

Répartition des familles selon le nombre des individus



La répartition des effectifs des membres de familles selon les quartiers

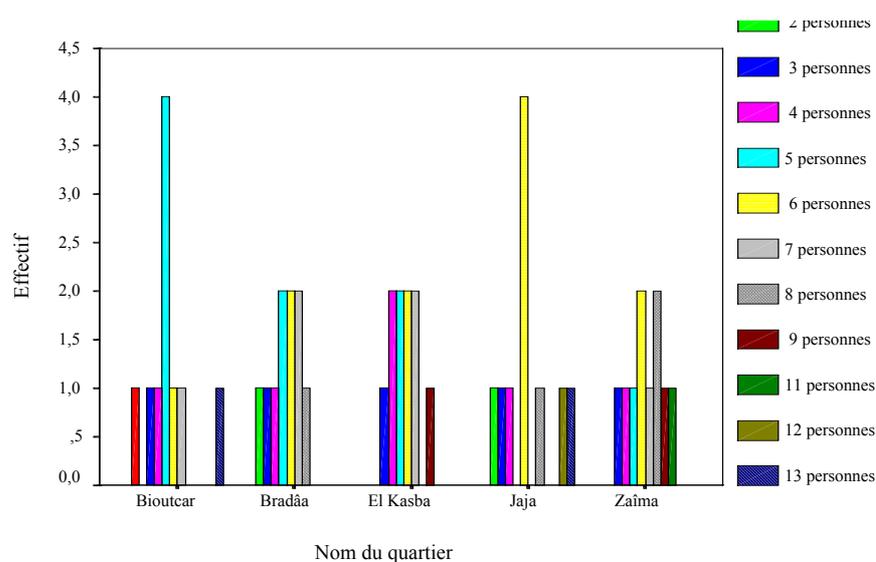
Nombre d'individus		1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	12	13	Total
Nom du quartier	Biout Cara	1		1	1	4	1	1					1	10
	Bradâa		1	1	1	2	2	2	1					10
	El Kasba			1	2	2	2	2		1				10
	Jaja		1	1	1		4		1			1	1	10
	Zaïma			1	1	1	2	1	2	1	1			10
total		1	2	5	6	9	11	6	4	2	1	1	2	50

La répartition de la population selon les quartiers ne diffère pas beaucoup par rapport à la répartition générale. L'important détail remarqué en comparant les quartiers entre eux est la présence des deux extrêmes dans le même quartier : Biout Cara.

Cette remarque demeure normale dans la mesure où ce quartier se trouve dans la médina (urbanisée au niveau culturel), ce quartier est l'un des plus anciens quartiers de la ville, et surtout parce que le niveau économique de ses habitants (avec celui de Kasba) est plus élevé par rapport à celui des autres quartiers étudiés. Les habitants des autres quartiers (bidonville et dur informel) sont, comme on verra plus loin, souvent des nouveaux venus en ville (exode rural), des « sans emploi », des « analphabètes », etc. Donc, ce sont des personnes qui vivent dans des conditions d'hygiène très insuffisantes. Et c'est cette dernière remarque qui y expliquerait la faible espérance moyenne de vie.

Il est bien établi que le niveau socio-économique des populations influence la démographie.

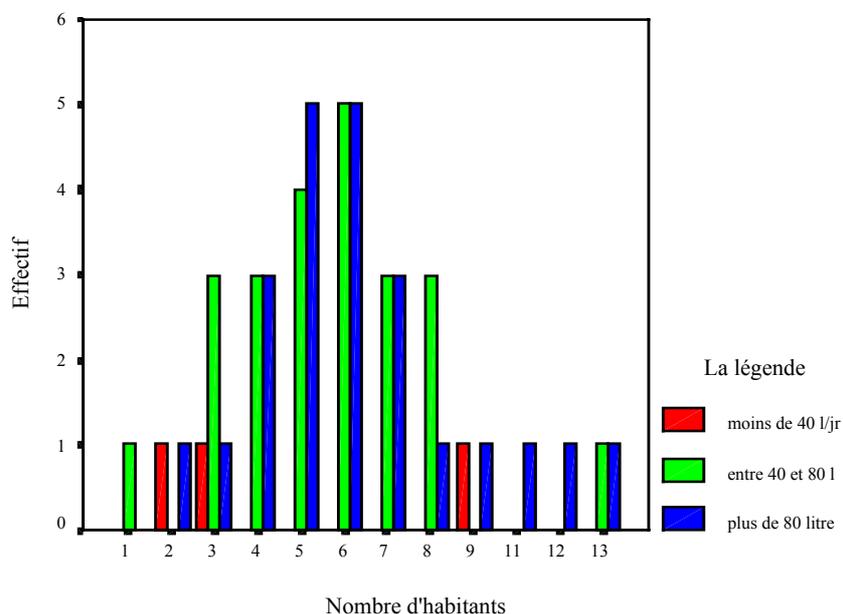
La répartition des familles



Estimation de la consommation journalière en eau par rapport à la taille de la famille (litres / jour)

	nombre	moins de 40	entre 40 et 80	plus de 80	Total
Nombre d'habitants par famille	1		1		1
	2	1		1	2
	3	1	3	1	5
	4		3	3	6
	5		4	5	9
	6		5	5	10
	7		3	3	6
	8		3	1	4
	9	1		1	2
	11			1	1
	12			1	1
	13			1	1
Total		3	23	23	49

Estimation de la consommation journalière en eau

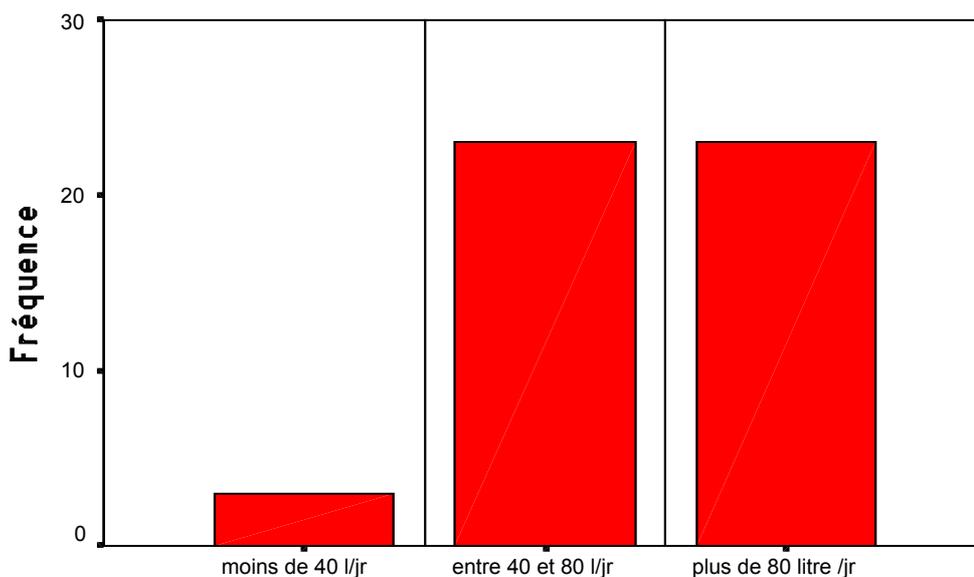


A partir de ce graphe, il est clair que la consommation quotidienne en eau n'est pas exactement liée à l'effectif des membres des familles ; nous trouvons les trois catégories de consommations aussi bien chez les familles nombreuses comme chez celles moins nombreuses.

Estimation de la consommation journalière en eau par famille

Consommation en litre / jour	Fréquence brute	Fréquence %	% cumulée
moins de 40	3	6,0	6,1
entre 40 et 80	23	46,0	46,9
plus de 80	23	46,0	46,9
Total	49	98,0	100,0

Tableau n° .4: L'estimation de la consommation journalière en eau



L'estimation de la consommation journalière en eau

Il est clair que la majeure partie de la population consomme plus de 40 litres par jour, et que 46 % consomment plus de 80 litres par jour.

Les caractéristiques statistiques de cette consommation sont :

La consommation quotidienne en eau (m³ / famille)

Indicateurs	Minimum	Maximum	Moyenne	Ecart type
Quantité	0.1	0.3	0.21	0.61

Il est intéressant de signaler que le rapport entre la taille de la famille et la consommation en eau n'est pas très élevé : le coefficient de corrélation (r) entre les deux variables est de l'ordre de 0.14.

Considérant qu'un m³ vaut 1000 litres, consommer 80 litres / jour revient à consommer une quantité mensuelle de $((80 \text{ l/j} * 30 \text{ j}) / 1000) = 2,4 \text{ m}^3$. En d'autres termes, 6% des habitants consomment moins de 1.2 m³/ mois, 46 % consomment entre 1.2 et 2.4 m³/ mois, et 46 % consomment entre 1.2 et 2.4 m³/ mois.

N'oublions pas qu'il y a, dans l'échantillon, une famille qui compte une seule personne, et deux familles qui comptent chacune deux personnes. A cette remarque, ajoutons aussi que les habitations ne sont pas toutes équipées de douches, que les douches quotidiennes ne sont pas une habitude très fréquente et que, pour se laver, les habitants vont souvent au hammam (bain maure).

La consommation en eau dans ce type de quartiers, malgré le coût de zéro dirham, reste toujours faible ou très faible. La faible consommation est justifiée, en premier lieu, par les pratiques culturelles, les conditions du transport, de stockage, le peu de bien dont dispose les habitants (vêtement, vaisselles, équipements domestique, etc). Bien entendu, cette faible consommation se répercute sur les valeurs de la santé, de l'hygiène, ...etc.

Détail du revenu mensuel moyen des ménages (en DH par mois)

	Fréquence brute	Pour cent	Pourcentage cumulé
< 600	17	34,0	34,0
entre 600 et 1200	7	14,0	48,0
entre 1201 et 1800	10	20,0	68,0
entre 1801 et 2400	14	28,0	96,0
> 2400	2	4,0	100,0
Total	50	100,0	

Nous constatons qu'un pourcentage notable des habitants touche moins de 600 DH par mois. En réalité, ce pourcentage concerne précisément les habitants en chômage et sans autres ressources économiques. Autrement dit, ce sont les personnes sans ressources (34 % de la population touche $\cong 0$ dh / mois).

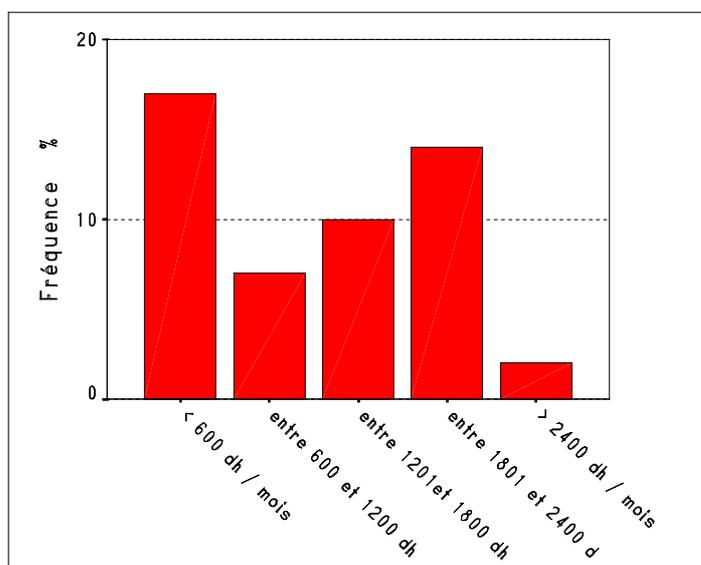
La presque totalité des habitants de ces quartiers déclare avoir un travail mais qui est souvent du chômage déguisé : travail ambulante, pratiquant le commerce de tous les produits, selon les saisons, et selon les circonstances.

Pour mettre en clair le rapport entre la consommation en eau et le revenu des familles, nous avons croisé ces deux variables pour tirer le tableau n°7 infra.

Ensuite, vient en fréquence des habitants touchant un total mensuel variant entre 1800 et 2400 dh. Après, vient celui variant entre 1200 et 1800 dh / mois. Le pourcentage de ceux touchant plus de 2400 dh / mois demeure le plus faible.

En conclusion, 96 % de la population touche moins de 2400 dh / mois.

La répartition des revenus mensuels par famille



Revenu mensuel moyen des ménage par rapport à l'estimation de la consommation journalière en eau

Estimation de la consommation journalière en eau		moins de 40 litre /jour	entre 40 et 80 litre /jour	plus de 80 litre /jour	Total
Détail du Revenu mensuel moyen du chef de ménage	< 600 dh / mois	1	9	7	17
	entre 600 et 1200 dh / mois	1	3	3	7
	entre 1201 et 1800 dh / mois		7	2	9
	entre 1801 et 2400 dh / mois	1	4	9	14
	> 2400 dh / mois			2	2
Total		3	23	23	49

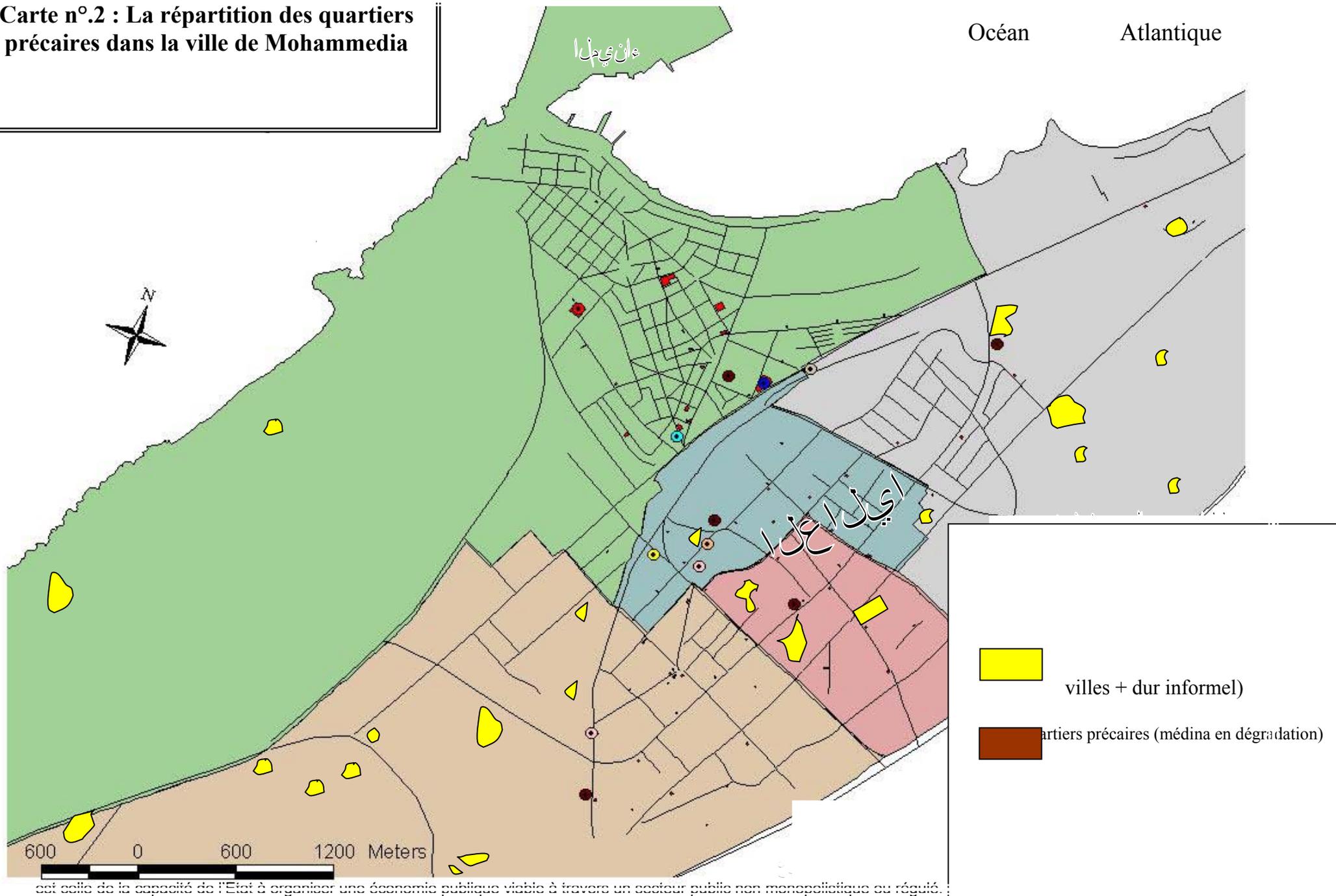
De ce dernier, nous pouvons tirer les remarques suivantes :

- Les personnes touchant moins de 600 DH consomment autant d'eau, sinon plus, que les personnes relativement plus aisées. Cette remarque est justifiée par le fait que l'eau est gratuite aux bornes-fontaines. La quantité de la consommation pourrait être justifiée par les pratiques culturelles, par la distance à la borne, voire par la disponibilité des fillettes qui, d'habitude, se chargent du transport d'eau.
- Abstraction faite des revenus, la majorité des habitants (46 %) consomme une quantité d'eau supérieure à 40 litres / jour. Donc, les revenus, malgré leur importance, ne sont pas les seuls à déterminer la consommation en eau. Cette remarque est évidente puisque l'eau est gratuite.
- Neuf personnes des quatorze touchant entre 1800 et 2400 dh / mois (64 %) consomment plus de 80 litres / jour.

- Les deux familles touchant plus de 2400 dh / mois consomment plus de 80 litres / jour.
- Malgré la faible quantité de consommation domestique en eau par rapport aux normes internationales (\cong 100 litres / jour)⁵³, il nous paraît que les revenus ont une influence limitée sur cette variable. Cette même remarque est confirmée par le coefficient de corrélation qui est égal à 0.14.

⁵³ Officiellement, un bidonvillois consomme en moyenne moins de 40 litres par jour.

Carte n°.2 : La répartition des quartiers précaires dans la ville de Mohammedia



est celle de la capacité de l'Etat à organiser une économie publique viable à travers un secteur public non monopolistique ou régulé.

II.3.4. De la régulation des contrats

L'architecture de la convention de gestion déléguée de LYDEC a montré qu'au moins deux volets avaient été fermement tenus par la partie contractante marocaine : les prix et les emplois.

Par contre, le volet « accès à l'eau des quartiers précaires » semble être resté plutôt elliptique et bref.

En outre, la question des gains de productivité, de leur mesure et de leurs destinations n'est pas mentionnée. De même, sont ignorés¹ les effets d'entraînements économiques d'un tel dispositif conventionnel, depuis la participation marocaine au capital du délégataire jusqu'aux transferts de compétences et la participation de l'ingénierie et des industriels et sous-traitants nationaux.

Il n'y a certes pas de contrat type de DSP. Au plan du droit, ils sont élaborés dans une négociation paritaire entre les parties. On doit donc considérer de façon tautologique que la convention paraphée est l'exacte expression du compromis arrêté par les parties contractantes.

Mais un contrat de longue durée (trente ans), paraphé par des instances de nature et de poids très différents, face à une conjoncture urbaine nécessairement évolutive va nécessiter des ajustements plus ou moins sensibles du contrat. Curieusement, aucune mise au point à échéance régulière ne semble avoir été prévue. Il a été question de l'élaboration d'un avenant en 2002 qui aurait correspondu à un premier quinquennat contractuel. Mais sous réserve de plus amples informations, il semble que l'échéance décennale (2007) sera la plus probable.

Or les interprétations parfois divergentes, les besoins d'informations plus systématiques et régulières, la nécessité de capitaliser les multiples enseignements de cette expérience innovante pour les deux parties, aurait pu conduire à un dialogue plus fluide entre les parties.

Il semble utile de concevoir un dispositif dynamique de régulation du contrat destiné à satisfaire plusieurs objectifs :

- éviter l'accumulation de divergences dans l'interprétation des termes du contrat sans attendre des échéances d'ajustement contractuel (avenant) quand elles existent ;
- mettre au jour et en négociation des aspects imprévus au contrat ;
- valoriser l'existence même de cette instance de régulation comme gage de la transparence optimale du dispositif de gestion déléguée et contrepois à la dissymétrie des parties contractantes.

La question de la régulation est aujourd'hui récurrente dans la problématique de la gestion déléguée. Elle apparaît comme une zone grise dans les dispositifs de « délégation de service publique à la française ». Elle l'est d'autant plus que l'épaisseur institutionnelle des parties contractantes est différente. Y compris dans le cas français qui a vu la gestion déléguée prospérer dans le sillage de la décentralisation. Avec la fin des *trente glorieuses*, le modèle

¹ Ce qui ne signifie pas que d'autres synergies ne se développent pas : ONG, scolaires, sports, espaces verts. Elles s'inscrivent dans une active et positive stratégie de communication.

gaullien d'un capitalisme d'Etat centraliste s'est effacé progressivement au profit d'une nouvelle conception girondine. Sans doute la décentralisation et une fragmentation territoriale des Communes élevée (fin du modèle fordiste ?), doublée d'une faible intercommunalité, ont favorisé la substitution d'un protectorat bienveillant et attentif des opérateurs privés à la tutelle jacobine des pouvoirs publics et de son administration. La délégation des services publics est fille de la décentralisation. Mais *ipso facto*, la compétence technique et financière s'est concentrée aux mains des *trois sœurs* (Ondéo, Veolia et Saur), le pouvoir politique (et la capacité de négociation) se fragmentant à l'échelle d'une myriade de communes. Alors que les économies d'échelle économique fonctionnaient à plein pour les firmes opératrices, l'éclatement territorial du politique allait être touché par des déséconomies d'échelle politique (au sens étymologique). L'économie était engagé dans une dynamique de concentration et de monopolisation. Le politique était pris dans un mouvement centrifuge de décentralisation et de fragmentation.

Peut-on en déduire que seules les communes puissantes et grandes métropoles urbaines ont la capacité de négocier avec les opérateurs privés comme l'affirment D. Conaré et alii² ? En premier lieu, ce raisonnement ne peut pas être généralisé car il suppose que le pouvoir des collectivités locales est l'acteur central de cette négociation contractuelle. Il n'en est rien : les grandes villes étant le plus souvent les capitales nationales, elles sont sous le contrôle direct de l'Etat. A cet égard, même s'il est certain que les entités urbaines dotées de compétences techniques internes ou de la capacité à mobiliser de l'expertise extérieure seront moins démunies face à la puissance des grandes firmes internationales, il n'en reste pas moins que ce sont peut-être davantage les rapports bilatéraux centraux qui vont constituer le socle de la négociation³. Dans le cas du Maroc, un indicateur macro-économique montrera le déséquilibre objectif entre les parties contractantes (Communauté Urbaine de Casablanca et Ondéo) : le PIB du Maroc est à peu près égal au chiffres d'affaires de la Lyonnaise des eaux. (environ 35 milliards de USD) Aucune des deux parties n'est évidemment responsable d'une telle situation, et même si la gestion publique reste largement majoritaire à l'échelle du monde⁴, le déséquilibre mis en évidence par cette égalité comptable oblige à revenir à la problématique de la régulation.

A cet égard, une mise en perspective des différentes initiatives destinées au rééquilibrage des contrats est instructive. Théoriquement, il est possible de distinguer quatre niveaux d'analyse ou de construction *ex ante* de cette capacité de régulation⁵.

- le niveau contractuel local avec un comité de suivi *ad hoc*,
- l'autorité délégante,
- l'entité délégataire,
- le niveau multilatéral ;

² Conaré D., avec la collaboration de Cohen E., Smets H., 2003, *Vers une autorité mondiale de l'eau*, pp.29-39, In : « Eau : encadrer les partenariats public-privé. Les notes de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales », p.32. D. Conaré et alii, 2003, *Ibid*, p.31.

³ Dans le cas du Maroc, la longue histoire intime avec la France ne peut évidemment pas être ignorée.

⁴ « *Moins de 10% de la population mondiale desservie en eau potable l'est par des opérateurs privés. (...) l'ouverture des marchés à ces derniers, même si elle permettait de desservir 500 millions d'habitants d'ici 2010 (hypothèse jugée maximaliste), ferait passer la part des populations desservies par les privés aux alentours de 15%* ». (D. Conaré et alii, 2003, *Ibid*, p.31).

⁵ Il existe aussi une capacité *ex post* de régulation qui s'acquiert à l'échelle nationale à travers la constitution d'un corpus juridique jurisprudentiel et que les parties peuvent mettre en oeuvre pour border des contrats peu ou prou léonin ou inique.

II.3.4.1. Le niveau contractuel local avec un comité de suivi ad hoc

Si l'on compare certains éléments du contexte institutionnel développé par la Lyonnaise des eaux en Argentine en visitant par exemple le site web de ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios)⁶, on ne peut être que surpris par le niveau de contrôle, l'abondance et la complétude de l'information, l'effort de transparence et de communication y sont remarquables et démontrent une capacité réelle de négociation. On notera par exemple que ETOSS est dotée d'un budget propre financé par un prélèvement de 2,67 % du montant de chaque facture. En outre, il faut observer que cette instance a la capacité, dans certaines circonstances, d'imposer des pénalités au délégataire mais que les recettes conséquentes n'entrent en aucun cas dans son budget mais donnent lieu à des ristournes en faveur des clients.

II.3.4.2. Du côté de l'autorité délégante :

Les échanges que nous avons pu avoir à différents niveaux de la Communauté Urbaine de Casablanca et de l'ONEP sur la question sensible du suivi du contrat de DSP sont corroborés par des textes publics comme la communication proposée par Mehdi Berradi, expert auprès de la Communauté Urbaine de Casablanca⁷.

« On pensait pouvoir régler tous les problèmes de suivi de ces contrats par la mise en place d'un comité de suivi ayant des prérogatives très limitées. On s'est vite rendu compte que cette conception, dictée à l'origine par le délégataire, ne permettait pas la prise de certaines décisions et ne facilitait pas la tâche du délégataire. En effet, celui-ci se trouve parfois obligé de déroger au contrat, ce qui le pousse à chercher à valider ses actions en demandant au comité de suivi de prendre certaines décisions qui ne sont pas juridiquement du ressort de ce dernier et qui ne peuvent être prises qu'après l'adoption d'avenants aux contrats.

En dehors de leurs participations aux comités de suivi, les communautés urbaines ont le pouvoir de procéder au contrôle des gestion déléguées de services publics. Cependant, elles se trouvent dans l'incapacité d'exercer directement ce contrôle notamment par manque d'expertise.

Devant cette situation, il a été décidé de créer au sein de la LYDEC à Casablanca (...) (une commission locale) de contrôle chargée d'assister la communauté urbaine dans le contrôle de la gestion déléguée. Il a été créé également une commission centrale de contrôle au sein de la direction des régies et services concédés au ministère de l'Intérieur. (...)

La commission locale de contrôle installée dans les locaux exploités par le délégataire à Casablanca, est composée actuellement de cinq cadres qui couvrent l'ensemble des domaines d'activités assurés par le délégataire. Certes cet effectif est insuffisant eu

⁶ Entité Tripartite des Travaux et Services d'Hygiène.

⁷ Mehdi Berradi, *Contrôle et régulation des délégations de service public d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide au Maroc : le cas de Casablanca*. 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.

égard à l'ampleur de la tâche (...). Notons cependant à titre d'exemple que l'ETOSS, organe de contrôle et de régulation de la gestion déléguée de l'eau et de l'assainissement de Buenos Aires, comprend plus de 120 personnes. »⁸

Il nous a été dit (sans que nous puissions le vérifier) que la CUC avait récemment mobilisé les compétences d'un bureau d'études pour analyser les résultats comptables de cette gestion déléguée. Mais cette consultation externe programmée sur six mois n'aboutissant pas, la CUC a demandé des éclaircissements au bureau d'étude mandaté. Celui-ci, sans plus d'explication ni notification écrite, a formulé la demande d'être déchargé de cette mission. Difficile interprétation d'une information non vérifiable : s'agit-il d'une information totalement infondée qui aurait pu être lancée par des nostalgiques d'un secteur public tout puissant et destinée à dégrader l'image d'un partenariat public-privé ? Ou bien s'agit-il d'une illustration des effets léonins que peut induire une asymétrie institutionnelle, l'influence (imaginée ?) d'une partie contractante allant jusqu'à paralyser le recours et l'intervention d'un tiers dans la marche du contrat ? La réponse à ces questions ne manquerait pas intérêt mais elles sont improbables.

Sans entrer dans un débat sur les modes de régulation des contrats de service public, il peut être éclairant de comparer certaines situations comparables à l'échelle internationale.

II.3.4.3. Du côté de l'entité délégataire

Nous ne nous engagerons pas ici à comparer sur les mérites des entités de régulation mais on ne peut qu'être surpris par les différences observables entre des contextes qui intéressent pourtant le même opérateur. Sans y attacher un sens définitif, on est interpellé par la densité du site de ETOSS (entité régulatrice du contrat de délégation de Aguas Argentinas/Lyonnaise des Eaux) et celui de contrat de délégation de Casablanca dont le comité de suivi très modeste ne dispose d'aucun site. Notons enfin que le site web de LYDEC est assez sobre et ne fait apparaître aucun lien *hypertexte* vers une entité de régulation. Cet aspect serait-il secondaire pour l'opérateur ? Il fait l'objet d'un rappel mais sans grand développement dans les rapports d'activité de LYDEC. Concomitamment on peut observer que cette question de la régulation des contrats semble peu retenir l'intérêt, sur le plan théorique et méthodologique, des équipes d'experts au service des opérateurs.

Il est curieux de constater comment les expériences et les bonnes pratiques semblent ne pas être transposables d'un site « délégué » à un autre⁹. La mondialisation trouverait-elle ici ses limites ?

Parallèlement l'approche australienne, et plus largement anglo-saxonne, mériterait d'être prise en compte dans une mise en perspective systématique des modes effectifs de régulation contractuelle. En effet, une première approche laisse voir qu'une conception libérale activiste peut militer pour une fonctionnalité des marchés assise sur leur transparence, la mise en circulation de l'information relative aux résultats et au prix. Il s'en suit que le marché de l'eau pour être authentique, doit être fluide (!) et transparent : Même s'il faudrait regarder de beaucoup plus près la portée de cette diffusion volontariste d'information sur la qualité

⁸ Berradi, 2001, *Ibid*, pp.74-75.

⁹ Précisons que la structure de régulation argentine ETOSS a été créée en février 1992 (entre le pouvoir exécutif national, la Province de Buenos Aires et la Municipalité de Buenos Aires) et que le contrat LYDEC sera paraphé en août 1997.

concurrentielle, on se trouve là (au moins dans les intentions affichées) dans une démarche plus conforme à la logique de marché.

II.3.4.4. Du côté international

Tout en proposant aux firmes privées un cadre financier propice et sécurisé sur le long terme (deux voire trois décennies) afin d'anticiper sur des risques économiques et politiques (variation de change, nationalisations, ruptures de contrats, etc.), il serait concevable de travailler au rééquilibrage des contrats à une échelle supra nationale:

« D'une façon générale, les autorités de régulation multilatérale présentent plusieurs caractéristiques (Cohen, 2010) : elles bénéficient d'un transfert de compétence de la part d'acteurs politiques qui acceptent par avance de se soumettre à leurs décisions ; elles prennent des décisions politiques, même si elles paraissent limitées à un champ technique ; par leurs décisions, elles développent une forme de droit spécifique. De type d'institution multilatérale est fondé sur un traité international. Celui-ci constitue la loi qui régit le comportement de l'institution. De surcroît, cette institution comporte un conseil d'administration, qui représente les actionnaires (Etats, réseaux de collectivités locales, etc.) et un exécutif qui procède de ce conseil, pour mettre en œuvre la loi.

Disposant d'un pouvoir de sanction et non pas seulement de délibération, cette institution, fonctionne selon une logique procédurale et arbitrale qui s'apparente au comportement de l'institution judiciaire. Dans le cas de (la gestion déléguée), il s'agirait de construire une autorité d'un modèle original associant une fonction de garantie financière à des fonctions de recours et d'expertise encadrant les contrats de partenariat. »¹⁰

Une conjoncture défavorable pour les opérateurs

Nous avons vu que la structure de régulation multilatérale chercherait à combiner équilibre du contrat délégué mais aussi sécurité financière pour l'opérateur privé. Ce dernier volet est une dimension souvent oubliée par les pourfendeurs du recours au partenariat public-privé. Dans cette perspective souvent réductrice, 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, mais du même coup, la réforme et organisation effective des services collectifs de ces villes secondaires paraissent manquer d'attrait y compris pour les tenants de l'économie publique orthodoxe.

Cependant même pour les grandes métropoles des nations dites en développement, il n'est pas sûr que l'appétit dénoncé *orbi*, se vérifie *urbi*.

« 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. D'où les reverses de stratégie, à l'image du groupe Suez, qui a abandonné ses concessions en Indonésie et aux Philippines et compte réduire très sérieusement ses engagements en Argentine »¹¹.

¹⁰ Conaré et alii, 2003, *Ibid*, p.35.

¹¹ Conaré et alii, 2003, *Ibid*.

Pour confirmer le refroidissement qui a atteint les firmes opératrices, on citera le Monde du 7 mars 2003 : « *Soumis aux mêmes contraintes financières, Suez et Vivendi Environnement ont des stratégies proches. (...) les deux groupes ont connu une année 2002 difficile. En un an, l'action Vivendi Environnement accuse un recul de 54% pour s'établir à 17,17 euros le 5 mars. Sur la même période, le titre de Suez a reculé de 65% pour tomber à 11,07 euros. Les deux groupes paient la remise en cause de leur modèle. Portés par la mondialisation et la déréglementation des services, ils ont poussé les feux plus que les autres pendant cinq ans pour se développer, (...). Désormais le temps n'est plus à la folle expansion. Les marchés de délégation, les projets de déréglementation sont devenus bien moins nombreux qu'auparavant. Souvent les offres qui subsistent sont proposées à des conditions de rentabilité bien inférieures à celle du passé. Les deux groupes sont donc condamnés à se monter beaucoup plus prudent, d'autant que leurs actionnaires les rappellent à l'ordre. Alors qu'ils avaient l'habitude d'annoncer des croissances à deux chiffres, ils ont tous les deux nettement réduit leur rythme de développement. En 2002, Vivendi Environnement, qui s'appuie sur ses métiers de l'eau, de la propreté, des services énergétiques et du transport, a affiché un chiffre d'affaires consolidé de 30,1 milliards d'euros, en hausse de 3,3% ; Suez qui tire plus de la moitié de ses revenus de l'énergie (le reste vient de l'eau et de la propreté), a enregistré un chiffre d'affaires de 40,2 milliards d'euros (+ 4,5%). (...) Suez a subi de plein fouet la crise argentine. Présent depuis 1992 à Buenos Aires, le groupe a enregistré une perte sèche sur ce contrat. Son résultat courant s'inscrit à 1,1 milliard d'euros, en baisse de 1,7%. Ce risque argentin se retrouve au niveau du résultat net (...) Suez accuse une perte de 863 millions d'euros (...)* ».

Pour compléter ce tableau sombre et précisant les réorientations stratégiques, on doit citer le Figaro économie du 20 février 2003 (p.11) : « (...) Suez (...) privilégiera les contrats d'affermage, dans lesquels la collectivité finance les équipements, et dont la gestion est confiée à un opérateur privé. En outre, pour limiter les risques, Suez multipliera les contrats d'assistance comme à Gaza ou à Johannesburg. Tous les contrats sont examinés de très près à l'aune de leur rentabilité, celui de la ville d'Atlanta n'y a pas résisté, et d'autre ont suivi à l'instar du contrat dans (sic) l'eau avec Manille. Les pays émergents, fer de lance de la politique d'expansion ces dernières années, passent donc désormais au second plan. (...) Répondant aux préoccupations du développement durable, la direction de Suez avait défendu, lors du sommet mondial de Johannesburg, une plus forte implication des opérateurs privés dans ces pays soutenus par les institutions publiques. Mais les fonds publics manquent toujours à l'appel et les acteurs privés ne peuvent plus faire seuls face aux engagements. D'où les nouveaux credo : « Oui à l'accès à l'eau des 1,2 milliards de personnes qui en sont privées, mais pas à n'importe quel prix. » La demande d'investissement annuelle se chiffre à 200 milliards de dollars selon la Banque mondiale, « or, les groupes de services ne sont pas les banquiers de la planète », résume un professionnel ».

Ainsi 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 limitée et évolutive et dont les limites 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 toute entière soluble dans la diatribe « eau bien public versus eau bien marchand ». Et s'il est indispensable de travailler les conditions de régulations des PPP, il est parallèlement urgent de mettre au jour les conditions de soutenabilité de la gestion publique directe ou en régie de l'eau urbaine car elle reste majoritaire.

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 pour s'arrêter aux effets de la monopolisation et éliminer les positions de rente, privée et publique.

Parallèlement, la question du financement reste lancinante. Au moment de conclure, il n'est plus temps de relancer cette vaste thématique même si elle interroge à la fois l'évolution récessive de l'aide publique au développement mais aussi 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 instrument de l'action publique.

III. LA GESTION DE L'EAU A TANGER ET TETOUAN EN DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Par Julien Le Tellier, doctorant, géographe.

Remerciements à Jean Claude Giacottino, Professeur émérite de Géographie, Université de Provence ; Abdelmalik Saloui, Professeur de Géographie, Université Hassan II, Faculté de Mohammédia ; Nadir Boumaza, Directeur du Centre Jacques Berque (Rabat).

III.1. Ressources en eau et production d'eau potable pour les villes de la péninsule tingitane

III.1.1. Les ressources en eau dans la péninsule tingitane

« La péninsule tingitane désigne ce grand promontoire du Maroc (...) en direction de l'Espagne et de l'Europe. La forme générale est celle d'un trapèze large de 50 km seulement au niveau du détroit de Gibraltar mais atteignant environ 120 km à sa base pour une hauteur ne dépassant pas la soixantaine de kilomètres »¹. Finistère, pointe avancée du continent africain, c'est une région ouverte sur deux mers : l'océan atlantique à l'ouest et la méditerranée au nord. « Excentrée par rapport au centre de gravité nationale mais exceptionnellement dynamique », elle a un rôle de tête de pont vers l'Europe et a fait l'objet d'enjeux historiques. « Cette complexité de l'histoire peut être invoquée pour expliquer l'étonnante armature urbaine qui ceinture la péninsule et qui donne à ces espaces des confins marocains une particulière animation, justifiant cette appellation et ce rôle d'angle « vif ». »²



¹ Troin J.F. (sous dir.), 2002, *Maroc. Régions, pays, territoires*. Paris, Maisonneuve et Larose / Casablanca, Tarik, 502 pages, p.255.

² Troin J.F., 2002, *Ibid*, p.255.

La région hydraulique du bassin du Loukkos et du Nord-Ouest (zone d'action de l'agence de bassin du Loukkos³) désigne l'ensemble des bassins côtiers limités au nord par la mer Méditerranée, à l'ouest par l'océan Atlantique, au sud par le bassin de l'oued Sebou (région de Fès) et à l'est par le bassin du Kert (Rif central). Elle s'étend sur 15.000 Km², 2% du territoire national mais représente 10% de la population marocaine. Avec plus de 20% des apports en eaux superficielles du pays⁴, elle participe à hauteur de 7% dans le total des eaux mobilisées à l'échelle du Royaume.

Montagneuse, la région hydraulique du Nord-Ouest est drainée par de nombreux oueds qui forment des vallées à leurs embouchures : plaine du Loukkos, de Martil et de Oued Laou. Bien qu'elle camoufle des irrégularités inter-annuelles, la pluviométrie est en moyenne de 900 mm par an et peut atteindre le double sur les hauteurs dans une région bien arrosée par rapport à d'autres contrées du pays (climat méditerranéen, influence océanique, orographie).

La région hydraulique du Nord-Ouest

Indicateurs	Zone d'action	Royaume du Maroc	Part dans l'ensemble national, %
Superficie en km ²	15.114	710.850	2
Population en millions d'habitants	2.7	28	10
Apport moyen de surface en millions de m ³ / an	4.370	20.280	21.5
Ressources mobilisées en millions de m ³ / an	930	13.200	7
Eaux souterraines mobilisées en millions m ³ / an	100	3.700	2.7
Eaux de surface mobilisées en millions de m ³ / an	830	9.500	8.7
Demande industrielle en millions de m ³ par an	105 150, en 2002	1.208 1.500, en 2002	9 10, en 2002
Surface Agricole Utile, en hectares	54.178	1.100.000	5

Sources : Direction Régionale de l'Hydraulique, Tétouan, septembre 2001.

III.1.1.1. Les ressources en eaux souterraines

A l'exception des chaînes calcaires, des vallées et des petits bassins alluviaux, les ressources en eaux souterraines sont rares dans la région car l'imperméabilité des sols ne permet pas l'existence de formations aquifères importantes. Les apports des nappes de Martil-Allila, Smir, Rmel, Charf el Akab, Oued Laou, Haouz, Fnideq, Negro et Amsa sont négligeables par rapport aux ressources superficielles (rapport de 1 à 8)⁵. Mais, les prélèvements dans les nappes (puits et forages) constituent le principal mode d'alimentation en eau potable du monde rural sous-équipé et non raccordé aux réseaux d'eau potable produite à partir des stations de traitement.

³ Instituée en application de la loi 10-95, par le décret 2-00-476 du 14 novembre 2000, elle est opérationnelle à partir de 2003.

⁴ Le total des apports moyens des bassins versants de la région est évalué à environ 4.400 millions de m³ en année normale, 7.700 millions de m³ en année humide, 2.000 millions de m³ en année sèche.

⁵ Les volumes d'eaux souterraines mobilisés représentent environ 100 millions de m³ tandis que les volumes d'eaux de surface mobilisés sont de 830 millions de m³.

**L'exploitation des principales nappes souterraines
(estimations en millions de m3)**

Nappes	Apports	Volumes régularisables	Prélèvements AEP	Prélèvements irrigation
Martil-Allila (Tétouan)	12	4,5	9	7,7
Charf el Akab (Tanger)	-	-	2,5	3,5
Oued Laou	-	10	0,2	0,8
Haouz (dorsale calcaire)	246	50	10	18
Rmel (Zone côtière de Tétouan)	70	34	9	17
Smir (Zone côtière de Tétouan)	-	2,3	-	-
Negro (Zone côtière de Tétouan)	-	2	-	-
Total		100,5	30,7	47
			77,7	

Sources : Direction Régionale de l'Hydraulique, Tétouan, septembre 2001.

III.1.1.2. Les ressources en eau de surface

La concordance entre importance des précipitations, imperméabilité des sols et caractère montagneux explique un ruissellement considérable. Les oueds ont un régime irrégulier et présentent un écoulement torrentiel en période de crues avec de fréquentes inondations pendant l'hiver. Les principaux cours d'eau de la région sont l'oued Loukkos (apport moyen de 1860 millions de m3 par an), l'oued Martil (apport moyen de 340 millions de m3 par an), l'oued Laou (apport moyen de 540 millions de m3 par an). La qualité des eaux de surface est bonne à l'amont des bassins versants et des rejets urbains et industriels qui polluent les oueds.

**Mobilisation et utilisation des eaux de surface
(estimations en millions de m3)**

Zone	Nom du barrage	Date création	Capacités	Volumes régularisab.	Usages
Tanger	Ibn Batouta	1977	35	26	AEPI, Irrigation
	Barrage El Khattabi	1981	33,6	19	AEPI, Irrigation
	Ayacha	1990	80	32,5	AEPI, Irrigation
	Boukhalef	1991	1,1	-	Irrigation
	Sghir	1991	2,3	-	Irrigation
	9 Avril 1947, El Hachef	1995	300	78	AEPI
Tétouan	Nakhla	1961	-	11	AEPI, Irrigation
	Ajras	1969	3	-	Irrigation
	Saboun	1991	1,1	-	Irrigation
	Smir	1992	43	17	AEPI
Larache	Oued el Makhazine	1979	773	539	AEPI, Irrigation, Electricité, protection contre inondations
	Barrage de garde du Loukkos	1981	4	-	Irrigation
Chaouen	Ali Thelat	1935	-	140	Electricité, Irrigation
	Barrage Bni Mansour	-	-	-	Electricité
Total			1.275	862,5	

Sources : Direction Régionale de l'Hydraulique, Tétouan, septembre 2001.

La capacité de l'ensemble des barrages de la région dépasse 1.2 milliard de m³ dont 70% sont régularisés sans tenir compte des prises au fil de l'eau. La direction de l'hydraulique prévoit une demande en eau de 1.1 milliard (9/10 de la capacité des barrages) à l'horizon 2030.

Pour l'AEPI, les villes de Tanger et Tétouan disposaient chacune d'un barrage créé pendant le règne d'Hassan II : Nakhla pour Tétouan (1961⁶) et Ibn Batouta pour Tanger (1977), avec des volumes régularisés nettement supérieurs pour Tanger. A partir des années 90, deux importants ouvrages sont créés pour renforcer l'AEP en milieu urbain : le barrage Smir pour Tétouan et le barrage « 9 Avril 1947 » pour Tanger, avec des volumes qui laissent l'avantage à Tanger.

Demande en eau (en millions de m³)

Secteur / Horizon	2010	2020	2030
AEPI	170 (*)	236	280
<i>En %</i>	25	22	25
Irrigation	515	826	832
<i>En %</i>	75	88	75
Total	685	1.062	1.112

Sources : Direction Régionale de l'Hydraulique, Tétouan, sept. 2001.

(*) : environ le double de la demande en 2000 évaluée à 95 millions de m³.

Les allocations actuelles des ressources en eau sont réparties comme suit :

- la production de 95 millions de m³ d'eau potable à destination des villes : environ 1/10 des ressources mobilisées au total contre 6/10 pour l'irrigation ; la totalité de l'eau potable produite par l'ONEP reste à destination du milieu urbain de Tanger et Tétouan,
- l'irrigation de plus de 30.000 hectares,
- la production électrique de 125 gigawatts par heure,
- la protection contre les inondations.

L'instabilité des régimes hydrologiques et le contexte géomorphologique font de la lutte contre les inondations un enjeu important de la problématique de l'eau dans la région du Nord, notamment en milieu urbain.

L'envasement des barrages nuit à la mobilisation des ressources en eau limitées alors que les besoins augmentent.

Les effluents solides et liquides rejetés sans traitement dans le milieu naturel ainsi que la pollution par les activités agricoles (lessivage des sols) sont à l'origine d'une situation environnementale problématique constituant une menace de raréfaction des ressources et de risques pour la santé publique.

⁶ Construction entamée depuis 1958.

Les projets de réalisations d'infrastructures dans les provinces du Nord

- Pour renforcer l'AEP de la ville de Tétouan, le lancement des travaux pour la réalisation du barrage Raouz a été inauguré par Mohamed VI le 21 janvier 2002. Cet ouvrage de type alluvionnaire s'étalera dans un bassin dépendant de la commune rurale de Khemis Anjra (province de Tétouan). Avec une longueur d'environ un kilomètre (918 m) et une digue de 36 m et pour un coût de 600 millions de DH, cet ouvrage d'art aura une capacité de 30 millions de m³ pour un volume régularisable de 13 millions de m³ et bénéficiera de l'importante pluviométrie de la zone (environ 1000 mm par an).
- En mai 2001, une convention a été signée entre le ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts et l'Agence pour le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord (ADPN) pour la réalisation d'ouvrages de petites et moyennes hydrauliques pour l'irrigation de « 2500 hectares dans les Provinces de Taza, Al Hoceima, Larache et Tétouan »⁷. Plusieurs projets visent à diversifier les cultures, à améliorer la productivité des surfaces exploitables réduites et morcelées, à faire progresser le revenu des ménages agricoles répartis sur une trentaine de communes. Ces projets s'inscrivent dans l'intérêt porté par le pouvoir central aux provinces du Nord.

**Programmes d'infrastructures hydrauliques dans la région du Nord-Ouest
(estimations en millions de m³)**

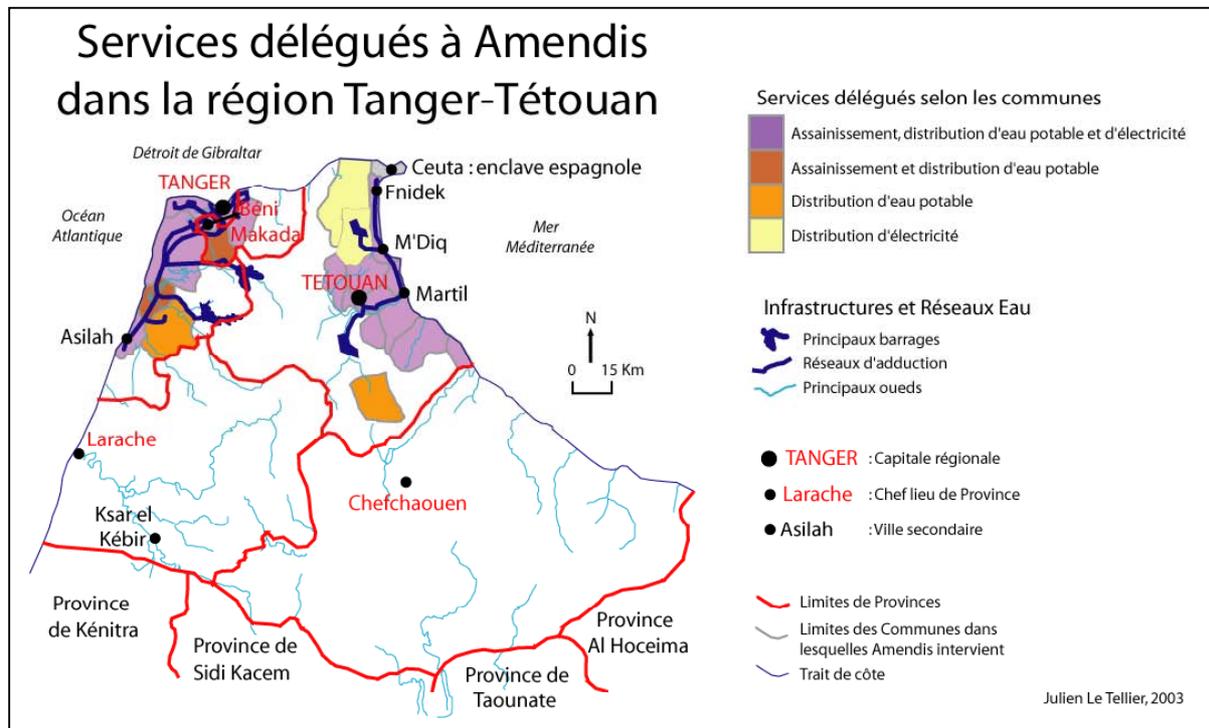
Zones	Réalisations	Capacités	Volumes régularisables	Usages
Tanger	Doublement des volumes régularisés du barrage 9 Avril 1947	300	70 + 70	AEPI
	Barrage El Liam	57	18	AEPI
	Barrage Kharroub	127	747	AEPI, Irrigation
Tétouan et zone côtière	Barrage Raouz sur oued Khemis	30	13	AEPI
	Barrage Amsa sur oued Amsa	82	27	AEPI
	B. Koudiat Gensoura sur O. Martil	100	64	AEPI
Larache, Ksar el Kébir	Adduction (barrage Oued el Makhazine)	-	-	AEPI
	Barrage Saf Khallaf	600	206	Extension Grande Hydraulique (passage de 30.000 à 40.000 ha), protection contre les inondations
	Barrage Tfer	1.191	137	
	Barrage de Dar Khrofa	600	190	
	Barrage Lalla Loumat	27	2.5	
	Barrage Miloudat	25	2.5	
	Forages	84	-	AEPI
Chaouen et environs	Surélever le barrage de Ali Thelat	200	140	AEPI, Electricité, Transferts
	Renforcement du barrage Béni Mansour	773	403	

Sources : Direction Régionale de l'Hydraulique, Tétouan, septembre 2001.

La croissance de la population et le processus d'urbanisation de la péninsule tingitane conduisent les autorités à augmenter la mobilisation des ressources en les destinant de plus en plus à l'alimentation en eau potable des villes. Toutefois, la grande hydraulique n'est pas remise en cause puisque, à l'horizon 2030, la part des eaux mobilisées à destination de l'AEPI devrait rester sensiblement la même par rapport à celle de l'irrigation .

⁷ L'Economiste, édition électronique du 31 mai 2001.

III.1.2.L'alimentation en eau potable de Tanger et Tétouan



III.1.2.1. L'alimentation en eau potable de Tétouan

A Tétouan, la Régie de Distribution des Exploitations (RDE) est créée par décret en 1969 pour reprendre le service de l'eau jusqu'alors géré par la municipalité. Les réseaux d'eau potable sont installés à Azla et Oued Laou (littoral méditerranéen) en 1980 et 1982. Le réseau de Larache est mis en place à partir de 1978 par la RED puis il est transféré à la Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Larache (RADEEL) à sa création en 1996. Avant d'être privatisée, la RED employait 1450 personnes ; elle a été la première régie marocaine à être informatisée.

Il est important de signaler que la RED distribuait uniquement l'eau qu'elle produisait jusqu'en 1992, date de la mise en service du barrage Smir, destiné à renforcer l'approvisionnement en eau de Tétouan. La RED a gardé le contrôle de la station de traitement de Torreta (qui produit l'eau potable à partir des ressources du barrage Nakhla) jusqu'en 1995, avant de remettre ses infrastructures de production d'eau potable à l'ONEP. A partir de 1995, la RED ne vend plus l'eau qu'elle produit mais celle qui est lui est fournie par l'ONEP (ce qui va induire une nouvelle charge d'exploitation). Les années 1995 et 1996 représentent un tournant important dans l'histoire de la RED car :

- la distribution de l'eau potable à Larache lui échappe parallèlement à la création de la RADEEL et,
- le service de distribution d'électricité de Chefchaouen, repris par la RED en 1988, est à nouveau cédé à l'ONE en échange de l'exploitation des services d'électricité à Cabo Negro (site touristique de la zone littorale)⁸.

⁸ La distribution d'électricité fournie par une usine hydraulique était assurée pendant le protectorat par la Compagnie Electras Marroquies (CEM), société anonyme espagnole. La CEM a conservé la distribution

L'approvisionnement en eau potable de la ville de Tétouan

Origine de l'eau	Localisation	Caractéristiques	Usages
Les 5 forages de Tamouda (*)	En face et en contre-pente par rapport à la décharge publique de Tétouan ; pollution par les lixiviats	Pollution de la nappe phréatique. En voie d'être abandonnés.	Equilibre des barrages en période de sécheresse
Le barrage Nakhla	Sur l'oued Mhajrat, un affluent de l'oued Martil, entre Tétouan et Chefchaouen, à 20 Km de Tétouan	Volumes régularisés : 11 millions de m3 par an Adduction gravitaire jusqu'à la station de traitement Torreta (Tétouan) (**) Problèmes Sédimentation - Envasement	AEP
Le barrage Smir	Sur l'oued Smir, à M'diq, commune littorale périurbaine de Tétouan à 15 Km de Tétouan.	Capacité : 45 millions de m3 par an ; Volumes régularisés : 17 millions de m3 par an Mis en service en juillet 1992 face aux besoins croissants en eau potable de la ville de Tétouan et de sa zone côtière. Adduction gravitaire jusqu'à la station de traitement Smir à quelques kilomètres en contrebas. 18 Km de canalisations créés entre les stations Torreta et Smir pour équilibrer la mobilisation des barrages.	AEP
Le barrage Raouz (****)	Commune rurale de Khemis Anjra, à 15 Km de Tétouan	Capacité : 30 millions de m3, Volumes régularisés : 13 millions de m3 par an. <u>En construction</u> (ministère de l'Equipement), chantier inauguré au début de l'année 2002 par le Roi.	AEP

(*) : Dans les années 70, avant que l'oued Martil subisse une importante pollution, le site historique de Tamouda représentait un espace de loisir, avec un petit port de pêche et de plaisance, aux abords duquel plusieurs jardins offraient le paysage d'une micro-agriculture périurbaine.

(**) : Capacité de traitement de 500 litres par seconde. Avant la reprise de cette station de traitement par l'ONEP en 1995 et avant la création de la station Smir (1992), la régie de Tétouan distribuait uniquement l'eau potable qu'elle produisait sur le site de Torreta à partir des forages Tamouda et de l'eau du barrage Nakhla.

(***) : Capacité de traitement de 700 litres par seconde. La station Smir traite aussi l'eau qui provient de trois forages de la commune de M'Diq.

(****) : L'eau du barrage permettra d'améliorer d'un volume de 450 litres par seconde la production d'eau potable pour Tétouan.

Bilan	
<i>Ressources</i>	<i>Débits moyens en litres par seconde</i>
<i>Ressources superficielles :</i>	
- station de traitement Torreta alimentée à partir du barrage Nakhla	500
- station de traitement Smir alimentée à partir du barrage Smir	700
<i>Ressources souterraines :</i>	
- 2 sources	30 à 150
- 5 forages à Tamouda	97
- 2 forages à M'Diq	50
Total	1377 à 1497

d'électricité dans l'ancienne médina jusqu'à ce qu'elle la cède à une société marocaine, la Cooperativa Hispana Marroqui (CHM), en 1969. La RED récupère la distribution de l'électricité dans la médina de Tétouan en 1973, son périmètre d'action s'étend alors sur la province de Tétouan (communes de Martil, M'Diq, Fnideq, Azla), sur la province de Chefchaouen (commune de Oued Laou), sur la province de Larache (communes de Larache et Dar Chaoui) et sur la province de Tanger (Asilah). En 1978, la RDE fusionne avec la CHM qui a été nationalisée. Dès 1974, Asilah est desservie par la RAID de Tanger.

Attentes de la gestion déléguée à Tétouan par l'autorité délégante

1- La faible capacité de stockage des réservoirs d'eau potable et leur nombre restreint nuisent à l'efficacité des réseaux⁹. Les spécialistes tétouannais considèrent que l'optimum de capacité de stockage équivaut à la moitié de la distribution journalière (12 heures). Une des attentes de la gestion déléguée par les autorités est d'augmenter et de renforcer la capacité de stockage pour qu'elle atteigne une journée de consommation. Les créations du barrage et de la station de production d'eau potable Smir en 1992 n'avait pas été accompagnées de constructions de réservoirs conséquents par la RED. C'est pourquoi, la société privée est sollicitée sur ce thème par l'autorité délégante.

2- Le projet le plus ambitieux d'Amendis pour la ville de Tétouan est de réaliser d'ici 2006 un collecteur commun aux onze déversoirs du réseau d'assainissement pour acheminer les eaux usées vers une station d'épuration en dehors de la ville. Il est prévu aussi une station autonome pour Fnideq et M'Diq dans la zone littorale touristique.

Lors de la signature du contrat de gestion déléguée avec Amendis/Vivendi, des stations de traitement par lagunage étaient annoncées mais, bien que plus écologique et plus économique, ce procédé est trop consommateur d'espace dans une ville qui en manque déjà pour la réalisation des bassins de rétention des eaux pluviales (protection des zones inondables). Le contrat de délégation de services publics prévoit la suppression des rejets dans le « milieu récepteur » dès la première année. Pour aller dans le sens de cet objectif en le traitant au pied de la lettre, une première mesure a été prise : à Tétouan, le milieu récepteur correspondant notamment à l'oued Martil, les points de réception et de déversement ont été déplacés de quelques mètres en retrait des berges du Martil. Sauf que les effluents s'écoulent ensuite par gravité vers l'oued.

L'assainissement liquide est une question épineuse depuis plusieurs décennies pour Tétouan. La ville ne disposant pas d'infrastructures de traitement, les effluents sont directement rejetés dans l'oued Martil (qualifié *d'égout à ciel ouvert*) ainsi que dans la mer en zone littorale touristique. Dans le contexte particulier d'un Projet de Développement Urbain (PDU) du quartier Dersa-Samsa, souvent cité comme modèle et comme expérience inédite de restructuration des quartiers informels au Maroc, un Schéma Directeur d'Assainissement Liquide (SDAL) avait été élaboré au début des années 90¹⁰. Malgré l'importance des fonds mobilisés pour cette étude et bien qu'elle ait fourni un grand nombre de rapports de synthèse et de recommandations, les solutions retenues parmi les multiples scénarios n'ont pas fait l'objet de réalisations et le problème de l'assainissement liquide est resté inchangé. Les responsabilités de la RDE (régie d'eau et d'électricité de Tétouan) n'ont jamais concerné l'assainissement liquide, ce service étant exploité d'abord par les communes, ensuite par la

⁹ Avant la gestion déléguée, le volume de stockage en tête de réseau était de 51.000 m³, c'est à dire douze heures de consommation moyenne journalière. Le réseau de distribution était composé de onze étages de pression mais, mal répartie dans la journée, la pression pouvait être excessive et à l'origine de casses des conduites induisant des pertes d'eau dans le réseau.

¹⁰ Sur « la genèse du projet d'assainissement », « les aspects techniques » et un « essai d'interprétation de l'exception tétouannaise », on peut se référer au Chapitre 2 sur « le pari audacieux de Tétouan » de la thèse de Sinda HAOUES-JOUVE, 1999, *Ibid.* « En fait ce projet de SDAL a emporté l'adhésion de la plupart des parties concernées par son élaboration et sa mise en œuvre. Par exemple, l'intérêt de l'USAID pour ce projet s'explique sans doute par le contexte de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA). De plus étant le partenaire privilégié de l'ANHI qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la restructuration proprement dite, il est logique qu'elle soutienne aussi le projet d'assainissement sans lequel les autres volets du PDU ne seraient plus viables. L'administration centrale est quant à elle favorable à toute initiative visant à promouvoir le secteur de l'assainissement urbain au Maroc. (...) Il ne peut donc que cautionner une telle initiative, émanant de surcroît d'une ville qui n'a pas été retenue pour bénéficier du prêt octroyé par la Banque mondiale pour l'assainissement de huit grandes villes du Royaume. » (Haoues-Jouve, 1999, *Ibid.*, p.195.

division Environnement de communauté urbaine de Tétouan depuis sa création en 1992. L'assainissement liquide est passé sous la responsabilité d'Amendis depuis la délégation de services publics et l'autorité délégante attend des résultats du secteur privé sur un problème auquel elle n'a pas apporté de solutions dans le passé¹¹.

III.1.2.1. L'alimentation en eau potable de Tanger

L'approvisionnement en eau potable de la ville de Tanger

Origine de l'eau	Localisation	Caractéristiques	Usages
Les 18 forages de Charf el Akab (*)	Au sud-est de Tanger	Apports : 2 millions de m ³ par an Capacité : 20 millions de m ³ Volumes régularisés : 0.5 à 11 millions m ³ par an (maximum à 30.000 m ³ par jour). Recharge naturelle (oueds M'harhar et Hachef) et artificielle. En voie d'être abandonnés.	Equilibre des barrages en période de sécheresse
Le barrage Ibn Batouta	Sur l'oued M'harhar, à 16 Km de Tanger	Capacité : 40 millions de m ³ Volumes régularisés : 11 millions de m ³ par an Adduction jusqu'à la station de traitement Bougdour (**)	AEP, Irrigation
Le barrage 9 Avril 1947	Sur l'oued El Hachef, à 15 Km au sud-est de la nappe de Charf	Capacité : 300 millions de m ³ par an ; Volumes régularisés : 78 millions de m ³ par an Début des travaux en 1992, achevé en 1995 Adduction jusqu'à la station de traitement El Hachef (***)	AEP

(*) : Capacité de 460 litres par seconde. Alors qu'elle représentait la seule source d'AEP pour la ville de Tanger jusqu'en 1978, la nappe de Charf el Akab est de plus en plus polluée avec une eau impropre à la consommation.

(**) : Capacité de traitement de 950 litres par seconde.

(***) : Capacité de traitement de 1.400 litres par seconde.

Bilan	
<i>Ressources</i>	<i>Débits moyens en litres par seconde</i>
<i>Ressources superficielles :</i>	
- station de traitement Bougdour	950
- station de traitement El Hachef	1400
<i>Ressources souterraines :</i>	
- 18 forages de Charf el Akab (****)	460
Total	2810

(****) : En fait la station de traitement de Charf el Akab est principalement alimentée par des prises au fil de l'eau sur les oueds et par les barrages. La nappe n'est sollicitée qu'en cas de crise (sécheresse).

La capacité des barrages et des stations de traitement pour l'AEP de Tanger représente environ le double de celle des infrastructures de Tétouan.

Les principaux oueds du Tangérois sont M'harhar, El Hachef et Ayacha. Ils sont aménagés par des barrages et ont un apport moyen de 640 millions de m³ par an. Rares sont les autres oueds mobilisés notamment à cause de leur important degré de pollution : oueds urbains de Lihoud, Moghgha et Souani, souvent qualifiés d'*égouts à ciel ouvert*.

¹¹ Si les autorités locales sont de moins en moins concernées par l'assainissement et la pollution de l'oued Martil, en témoigne le recentrage des préoccupations de la Division Environnement de la communauté urbaine sur les espaces verts, les transports et la pollution de l'air, il n'en reste pas moins que l'Agence Urbaine de Tétouan s'intéresse à la *réhabilitation de l'oued Martil*. On mentionnera à titre indicatif le diagnostic effectué par Frédéric Soulard, volontaire du progrès à Tétouan depuis janvier 2003.

Jusqu'en 1958, Tanger était alimentée en eau potable à partir des sources naturelles et des forages de Charf el Akab dont les premiers remontent à 1933. Créée en 1958, la station de Bougdour permettait, en saison humide, d'alimenter la nappe de Charf à partir des prises au fil de l'eau sur l'oued M'harhar jusqu'à la création du barrage Ibn Batouta en 1978¹². Grâce à la réalisation du barrage Ibn Batouta, la station Bougdour pouvait être alimentée toute l'année par les eaux de l'oued. Puis, la station de traitement El Hachef créée en 1989 a permis d'exploiter les eaux superficielles de l'oued El Hachef en période pluviale en attendant la création du barrage 9 Avril 1947. La construction de ce dernier a démarré en 1992 mais il ne sera pas terminé avant 1995.

Combiné aux sécheresses du début des années 90 (notamment celle de 1994-95), le retard de l'achèvement du barrage « 9 Avril 1947 » était à l'origine de la pénurie d'eau qui s'est manifestée pendant l'été 1995. En novembre 1994, les premières mesures restrictives dans la mobilisation des ressources apparaissaient, elles seront renforcées pendant le premier semestre de l'année suivante¹³. A la fin du mois de mai 1995, le barrage Ibn Batouta était à sec, alors que le barrage du « 9 Avril 1947 » n'était pas encore opérationnel¹⁴ ; c'est dans ce contexte de pénurie que va se mettre en place *l'opération bateaux-citernes*.

AEP par bateaux-citernes pour Tanger et Asilah en 1995

« (...) un constat de fait s'impose à savoir les conséquences néfastes que peut engendrer tout retard d'investissement dans la réalisation de certains projets. »¹⁵

- Fin mai 1995 : le barrage Ibn Batouta est complètement asséché, seules les ressources en eau de la nappe de Chark el Akab, limitées à 30.000 m³ par jour¹⁶, sont disponibles pour l'AEP de Tanger.
- Mise en œuvre de l'opération bateaux-citernes dans de courts délais. Les infrastructures de l'ONEP sont mises en service le 15 mai 1995. Le premier bateau arrive le 30 mai 1995 (alors qu'il était initialement annoncé pour le 1^o juillet). Les premières livraisons coïncident avec le début de la période estivale.
- Quatre bateaux livrent un volume de 30.000 m³ par jour (le 1/3 de ce qui est consommé en temps normal) depuis le port de Jorf Lasfar de juin à décembre 1995 pour une population estimée à 500.000 habitants. Un forage de Ksar Seghir exploité par l'ONEP (3.500 m³ par jour) est sollicité pour l'alimentation en eau des industries et des quartiers périphériques par camions-citernes.

¹² La station élévatrice de Charf el Akab était aussi alimentée par système gravitaire du surplus d'eau traitée dans la station Bougdour.

¹³ Fermeture du barrage Ibn Batouta pour constituer un stock ; coupures d'eau pendant la nuit ; volumes distribués réduits de 20 puis de 50%.

¹⁴ L'adduction permettant d'alimenter la station de traitement à partir du barrage sera achevée en 1997.

¹⁵ ONEP, janvier 1996, *Sécheresse 1995. Alimentation en eau potable de la ville de Tanger par bateaux-citernes*, 26 pages.

¹⁶ Renforcement de la capacité de pompage de la nappe de Charf qui passe de 20.000 m³ à 30.000 m³ par jour. Le passage de la gestion de la nappe Charf el Akab de la régie à l'ONEP est une conséquence de l'opération bateaux-citernes.

Livraison d'eau potable par les bateaux-citernes en 1995

Mois	Moyenne en m3 par jour	Volumes livrés en m3
Juin	15.000	461.684
Juillet	27.000	831.197
Août	32.000	1.000.580
Septembre	32.000	959.140
Octobre	29.000	895.300
Novembre	25.000	752.117
Décembre	24.000	750.297
Total		5.650.315

Source : ONEP, janvier 1996, *Sécheresse 1995. Alimentation en eau potable de la ville de Tanger par bateaux-citernes*, 26 pages.

- L'opération est financé à 95% par les pouvoirs publics et a un coût de 266 millions de DH¹⁷ (dont 195 millions pour l'affrètement des bateaux par la COMANAV¹⁸).
- L'opération permet des dotations comprises entre 44.000 m3 et 62.000 m3 par jour pour Tanger et Asilah (dont 2.000 m3 par jour pour Asilah).
- L'eau potable acheminée par bateaux représente 50% des volumes distribués pendant la crise. La dotation par habitant est de 60 litres par jour pendant l'été 1995 : la moitié de la dotation en temps normal, le double de celle fixée par l'OMS en cas de crise. Mais, certains quartiers ont vécu des coupures prolongées par manque de pression.
- A l'automne 1995, la nappe de Charf atteint un seuil critique et la dotation est ramenée à 34.000 m3 par jour dont 24.000 par bateaux mais les protestations des abonnés conduisent les autorités à relever cette dotation à 44.000 m3¹⁹.
- Les précipitations permettent la mise en service des stations de traitement à partir du 12 novembre 1995 grâce aux apports des cours d'eau situés entre les barrages et les stations.

Situation des réserves d'eau, en millions de m3

Ressources	1-9-1994	1-9-1995	31-01-1996
Nappe Charf el Akab	6	0.7	10
Barrage Ibn Batouta	15	0.6	35
Barrage El Hachef	0	0	113
TOTAL	21	1.3	158

Sources : ONEP, janvier 1996, *Sécheresse 1995. Alimentation en eau potable de la ville de Tanger par bateaux-citernes*, 26 pages.

L'opération bateaux-citernes prend fin en janvier 1996 après la reconstitution d'une réserve conséquente.

¹⁷ A titre comparatif, ce montant correspond à 3.5% du montant de la gestion déléguée de Tanger et Tétouan.

¹⁸ Compagnie Marocaine de Navigation.

¹⁹ En ce qui concerne l'AEP des quartiers périphériques de Tanger, les bornes-fontaines sont alimentées sur des durées limitées. « *Les files d'attente chez les usagers qui risquent de dégénérer et d'entraîner des perturbations de l'ordre public* » (ONEP, janvier 1996, *Ibid*) sont à l'origine des demandes des autorités locales pour que l'ONEP procède à l'installation de citernes fixes en polyéthylène de 5 m3 chacune. 48 citernes sont installées dans 35 quartiers à partir du 5 juillet 1995. Leur remplissage par des camions-citernes est assuré par les services techniques des communes, pratique qui perdure aujourd'hui dans les quartiers sous-équipés ne disposant pas de bornes-fontaines.

Répartition des missions de l'opération bateaux-citernes

Acteurs	Missions
ONEP	Réalisation des travaux de conduite de chargement et de déchargement à Jorf Lasfar et à Tanger (mise en service le 15-05-1995) ; exploitation des bateaux-citernes
RAID	Réalisation de conduites pour alimenter les réservoirs ; installation de surpresseurs
COMANAV	Affrètement sur le marché maritime international de 4 bateaux-citernes en location (convention passée avec l'ONEP)
ODEP ²⁰	Réserver des quais nécessaires au port de Jorf Lasfar et de Tanger
Ministère des Finances	Soutien financier de l'Etat à l'ONEP Soutien financier des collectivités locales à la RAID et à la Province

Sources : ONEP, janvier 1996, *Sécheresse 1995. Alimentation en eau potable de la ville de Tanger par bateaux-citernes*, 26 pages.

« Il vaut de noter le faible impact des contraintes et incidents précités, et ce grâce à l'excellente organisation de cette opération, et notamment la mobilisation et l'étroite collaboration de l'ensemble des parties, aussi bien au niveau local que central. »²¹

III.2. La gestion déléguée de l'eau potable à Tanger et Tétouan

La gestion déléguée des services d'assainissement et de distribution d'eau et d'électricité dans la région Tanger-Tétouan correspond à la troisième expérience de privatisation des régies des grandes villes marocaines. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, plus tardivement qu'à Casablanca (1997) ou à Rabat (1998), elle était préparée et négociée depuis plusieurs années. A travers le choix de la gestion déléguée, les autorités affichent leur volonté de mettre à la disposition de la population un service public de qualité permettant d'accompagner et d'optimiser le développement économique et social de la région du Nord.

III.2.1. Les causes de la gestion déléguée

Les régies de Tanger et Tétouan connaissaient de graves difficultés financières, elles accumulaient dettes et déficits. Les tarifs de l'eau et de l'électricité maintenus à des niveaux assez bas, conjugués à des problèmes de mauvaise gestion (des finances, des ressources humaines et des services) ne permettaient pas aux régies de dégager les ressources nécessaires aux investissements devenus indispensables pour assurer un niveau de service²² satisfaisant. *« La gestion déléguée est apparue comme un moyen incontournable. Elle permettra à la ville de bénéficier du professionnalisme du délégataire à travers le transfert de technologie et des programmes d'investissement. »²³*

²⁰ Office d'exploitation des ports.

²¹ ONEP, janvier 1996, *ibid*, p.20.

²² « L'héritage de la RAID, 300 millions de DH, tel est le chiffre des créances en souffrances chez la Régie de Tanger. Il relève de la compétence de la Communauté Urbaine de Tanger de mettre en place une structure pour le recouvrement. Dans tous les cas, cette somme ne profitera pas au nouveau concessionnaire. Les montants récupérés devront tomber directement dans les caisses de la Communauté Urbaine de Tanger. » (L'Economiste, édition électronique du 12 novembre 2001). Si on compare les 300 millions d'arriérés de paiement au 7.6 milliards de DH des investissements prévus dans le contrat de gestion déléguée (le rapport est de 1 à 25), on peut avoir une idée de l'écart économique qui existe entre la régie publique et la société privée ainsi qu'entre l'autorité délégante et le délégataire.

²³ Fakihi A., juillet 2001, *Gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide de la ville de Tétouan*, Etudes de cas « Amélioration de l'accès aux services publics urbains », Plan Bleu. (souligné par nous).

D'après les responsables de la délégation de services publics, ce choix de la gestion déléguée a été motivé par la volonté de mettre à la disposition de la population un service public de qualité permettant d'accompagner et d'optimiser le développement économique et social de la région du Nord. La gestion déléguée apparaît comme la solution pour mobiliser les capitaux nécessaires à la réalisation de cette ambition.

Les motifs annoncés de la gestion déléguée

- 1- Capacité d'investissement du délégataire.
- 2- Elargir les services d'accès à l'eau potable, à l'électricité et à l'assainissement en vue d'une généralisation de cet accès à l'ensemble de la population : renouvellement et extension des réseaux, améliorer la qualité de services.
- 3- Mettre en place les réseaux d'assainissement, promouvoir des solutions durables pour l'assainissement (stations d'épuration).
- 4- Maintenir un niveau correct de rémunération pour les salariés et pérenniser leurs emplois.

Pour les services publics qu'elle a en charge, la société délégataire s'engage à :

- réaliser des constructions et à 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 et de branchements individuels.

III.2.1.1. Une préférence pour les grandes villes

L'intervention de la gestion déléguée intéresse en priorité les villes les plus grandes et les plus dynamiques du pays : après Casablanca et Rabat, ce sont Tanger et Tétouan, les capitales du Nord, qui sont concernées. Dans un contexte d'expansion des économies urbaines et de paupérisation des campagnes, les grandes villes et leur dynamisme sont plus attractives pour les familles migrantes : la population immigrée s'installe à la périphérie des pôles urbains, ses besoins en eau et en électricité amplifiant la demande urbaine. Une part importante des habitants s'alimente à des points d'eau collectifs (bornes-fontaines) ou/et par des moyens alternatifs au réseau (puits, sources). La gestion déléguée répond à un double objectif : tout d'abord, satisfaire les acteurs économiques et les investisseurs étrangers avec des réseaux performants, ensuite, répondre aux besoins croissants des particuliers. Face à l'incapacité des régies à mobiliser des capitaux et devant l'ampleur des investissements à réaliser (réhabilitation et extension des réseaux, et assainissement), les autorités retiennent la solution de la gestion déléguée.

III.2.1.2. Une préférence pour les villes littorales

Au Maroc, la délégation des services publics d'assainissement et de distribution d'eau et d'électricité concerne uniquement des zones qui disposent d'une façade littorale. Bien que les rejets dans le milieu naturel et notamment en mer restent le mode exclusif d'évacuation des eaux usées, les positions urbaines littorales permet de confondre évacuation et assainissement, cette question étant prioritaire dans les contrats. Dans le communiqué de presse annonçant

que Vivendi Environnement « remporte l'eau, l'assainissement et l'électricité de Tanger et de Tétouan », l'assainissement est effectivement cité comme la priorité sur laquelle l'effort sera porté et comme un « sujet particulièrement sensible »²⁴. L'assainissement englobe d'ailleurs la plus grosse part des programmes d'investissements. L'accent est mis sur la propreté des littoraux et des plages²⁵ dans une région « à fort potentiel touristique » mais les rejets en mer apparaissent comme une étape intermédiaire avant la solution que constituent les stations d'épuration. La création des stations de traitement des effluents est rendue difficile à cause des lourds investissements qu'elle suppose mais aussi parce qu'elle nécessite des réseaux d'assainissement performants. A Tanger et Tétouan, les réseaux d'évacuation des eaux usées sont vétustes, souvent obstrués, peu efficaces : leur renouvellement et leur construction précéderont la réalisation des stations d'épuration. Pour atteindre l'objectif d'épuration des eaux usées et d'élimination des rejets dans le milieu naturel, il faut préalablement procéder au raccordement généralisé des foyers aux réseaux publics d'assainissement. Cela revient à remplacer les réseaux informels construits par les habitants dans les quartiers périphériques et à éliminer les rejets non contrôlés dans le milieu naturel. Plusieurs facteurs conditionnent donc des solutions efficaces pour l'assainissement. En attendant la construction des stations d'épuration, des travaux sont réalisés pour repousser les émissaires en mer vers le large mais, ils représentent un coût élevé sans garantir une solution durable car la pollution du milieu est seulement éloignée et rendue moins visible. Les réalisations transitoires sont destinées à disparaître, à être remplacées par les stations d'épuration, on peut donc se demander si les investissements qu'elles représentent s'inscrivent pas dans une logique de résultats sur le long terme.

III.2.1.3. Une préférence pour les villes dynamiques, moteurs du développement : Tanger et Tétouan, un choix anodin ?

Dans le contexte d'urbanisation que connaît le Maroc contemporain, la péninsule tingitane dispose d'une situation particulière. Sa position stratégique face au détroit de Gibraltar et à l'Europe lui confère un rôle géopolitique dans les relations euro-méditerranéennes. Depuis le début du règne de Mohamed VI, elle profite d'un regain d'attention ; le nouveau Roi lance de grands projets de développement dans une région historiquement hostile à un pouvoir central et royal qui l'a abandonnée dans les décennies passées. Situées à l'extrême Nord du continent africain et du Royaume Chérifien, Tanger et Tétouan se distinguent des autres villes du Royaume par leurs caractéristiques historiques et économiques. Le binôme qu'elles constituent tend à occuper la deuxième place dans l'armature urbaine nationale derrière la conurbation littorale constituée par Casablanca, Rabat et Kénitra. Tanger et Tétouan deviennent des agglomérations millionnaires, les concentrations urbaines autour des bassins d'emplois (industries, commerces, tourisme) continuant d'attirer à la fois capitaux et migrants.

L'inauguration de la gare ferroviaire de Tanger-Charf, les nouvelles gares routières, l'arrivée de l'autoroute, la modernisation du port de Tanger et le projet de création d'un port sur la Méditerranée sont autant de grands chantiers qui illustrent l'intérêt récent suscité par les décideurs et par le pouvoir royal pour la région. Ces transformations ouvrent une nouvelle ère dans la péninsule tingitane, une région pour laquelle le pouvoir royal souhaite l'épanouissement de ses relations avec le reste de la Méditerranée et qu'il érige en position dominante dans le système urbain marocain.

²⁴ Vivendi Environnement, Vivendi Water, Paris, communiqué de presse du 28 février 2001. (Souligné par nous).

²⁵ Opérations plages propres et grands chantiers engagés à Tanger, Martil et M'Diq.

Après Casablanca et Rabat, Tanger et Tétouan font partie des premières grandes villes marocaines concernées par l'expérience de délégation de service public de distribution d'eau potable²⁶.

« Situées aux portes de l'Europe, la région de Tanger et de Tétouan dispose de nombreux atouts qui offrent à cette région des perspectives de développement parmi les plus importantes du Maroc. Ce projet [de gestion déléguée] s'inscrit dans cette dynamique de développement des Provinces du Nord du Royaume »²⁷.

« Ce contrat historique [de gestion déléguée] s'inscrit dans le cadre de la vaste et ambitieuse stratégie de développement économique et social visant un développement intégré et durable des régions Nord du Royaume »²⁸.

III.2.2. La gestion déléguée : une procédure lente, des négociations répétées

III.2.2.1. Le lancement de l'appel d'offres internationales

La communauté urbaine de Tanger lance son appel d'offres internationale le 31 décembre 1998. Driss Basri, est alors le Ministre de l'Intérieur du gouvernement d'alternance dirigé par Abderhamane Youssoufi depuis 1997. Une commission technique composée de cadres marocains spécialisés élabore le dossier d'appels d'offres (règlement) qui est soumis à l'appréciation de deux experts internationaux eux-mêmes désignés après la consultation de cabinets recommandés par la Banque mondiale. L'avis de pré-qualification est ensuite diffusé dans la presse nationale et par courrier aux ambassades. Deux critères de sélection sont annoncés : l'expérience professionnelle (capacité technique) et la structure financière (programme d'investissements). Le règlement exige des soumissionnaires qu'ils aient exploité 100.000 branchements par services pendant cinq ans sur les dix dernières années et qu'ils disposent de fonds propres supérieurs à 300 millions de DH (capacité technique et financière).

En mai 1999, cinq mois après son lancement, onze groupes répondent à l'appel d'offres lancé par la communauté urbaine de Tanger. Le dixième jour de ce même mois, la communauté urbaine de Tétouan demande au ministère de tutelle (ministère de l'Intérieur) d'adjoindre son appel d'offres à celui de Tanger.

Le lancement de l'appel d'offres à Tétouan

La décision de déléguer les services publics d'eau, d'électricité et d'assainissement est prise par le conseil de la communauté urbaine de Tétouan le 15 décembre 1998. La volonté de développer l'assainissement liquide de la ville et de la zone côtière ainsi que de mettre fin aux difficultés financières de la régie sont les principales raisons qui motivent le choix de la gestion déléguée. Mais, d'autres causes peuvent l'expliquer : par exemple, les conditions

²⁶ Les autorités locales de Tanger ont délégué à des sociétés espagnoles les services de transport urbain par autobus et la collecte des ordures ménagères. En 2003, un groupement piloté par Bouygues a remporté un important contrat pour réaliser la première tranche de la construction du port de Tanger-Méditerranée, chantier inauguré par le Roi.

²⁷ Vivendi Environnement, Vivendi Water, Paris, communiqué de presse du 28 février 2001.

²⁸ Banque Commerciale du Maroc, *Banking, La lettre du correspondant*, Casablanca, n° 27, décembre 2001, p.23.

émises par la BEI et l'AFD pour accorder à la ville le financement des projets d'assainissement. Les bailleurs de fonds refusaient d'octroyer des crédits directement à la communauté urbaine²⁹, une collectivité locale, et préféraient « *un organisme structuré capable de bien gérer le projet et qui a la possibilité de recouvrer les créances auprès des usagers* »³⁰. En 1999, la communauté urbaine décide de faire passer la gestion de l'assainissement liquide à la régie, décision qui ne sera pas appliquée avant le passage en gestion déléguée car, étant donnée sa situation financière caractérisée par un important cumul de déficits, la régie ne pouvait pas prétendre non plus aux financements étrangers. La RED n'était pas disposée à recevoir des emprunts à moins que la communauté urbaine veille à son redressement par une augmentation des tarifs, une amélioration du rendement et une maîtrise des coûts. Devant ces exigences quasiment irréalisables, les autorités font le choix de la gestion déléguée.

Enfin, le fait d'intégrer le projet de Tétouan à celui de Tanger vise, d'une part, à assurer un contrôle efficace de la gestion déléguée en confiant deux régies au même opérateur³¹ et, d'autre part, à constituer un marché important capable d'intéresser les spécialistes internationaux de la gestion des services publics. Joindre les deux contrats permettait de les lier pour éviter les déséquilibres dans le traitement entre les deux ensembles urbains. Pour Tétouan, c'est un moyen de ne pas être délaissée au profit de Tanger. Pour le délégataire, c'est la possibilité d'assurer des opérations de péréquation entre les deux contrats. L'adjonction du projet de Tétouan à celui de Tanger s'explique aussi par la concurrence et la complémentarité entre les deux villes : lorsqu'un projet est lancé ou accordé dans l'une d'entre elles par le pouvoir central, la seconde demande à bénéficier du même traitement.

III.2.2.2. Une évaluation difficile

A l'occasion de l'ouverture des offres le 30 novembre 1999³², onze mois après le lancement de l'appel d'offres, le ministère de tutelle réunit une commission d'experts chargée de l'évaluation des propositions. Cette commission réunit des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère de l'Energie et des Mines ainsi que les Directeurs et des techniciens des régies. Devant la difficulté à identifier un bureau d'audit international indépendant des opérateurs, le ministère de l'Intérieur³³ refuse de faire appel à l'extérieur et décide de solliciter les fonctionnaires marocains. Cette décision est à mettre en rapport avec le fait que le Directeur des régies et des services concédés en poste depuis plusieurs années, Mohamed Abdelatif Berrada, était opposé à la gestion déléguée. M. Berrada a une qualification d'ingénieur hydraulique ; il est aussi l'ancien Directeur des régies de Fès et de Marrakech. Pour cette personne qui appartient au corps des ingénieurs marocains, les régies disposent des capacités techniques pour améliorer leur situation et pour assurer les services dont elles ont la charge. Lorsqu'il était à la tête de la RADEEF, il en avait redressé la situation financière et était parvenu à équilibrer les comptes. C'est donc son adjoint, Hassan Nouha, qui supervise le transfert des régies de Tanger et de Tétouan au privé et qui signera le procès verbal des contrats de gestion déléguée. Ce dernier n'a pas fait un choix judicieux

²⁹ L'assainissement liquide était passé des communes à la communauté urbaine (division environnement et espaces verts) lors de la création de cette dernière en 1992.

³⁰ Fakihi A., juillet 2001, *Ibid.*

³¹ Les autorités de Tétouan craignaient de ne pas savoir assurer leur rôle de contrôle et de suivi des réalisations répondant aux engagements du délégataire.

³² Driss Basri a été limogé deux semaines auparavant.

³³ Driss Basri a été remplacé par Ahmed el-Midaoui au ministère de l'Intérieur et par Fouad el-Himma au secrétariat d'Etat à l'Intérieur, deux fonctions anciennement cumulées par l'inamovible Ministre d'Hassan II limogé par Mohamed VI en décembre 1999.

en acceptant que le futur délégataire ne reprenne pas l'ensemble du personnel des régies³⁴ : sa popularité a eu à en souffrir. Comme convenu dans le règlement, l'évaluation des offres a tenu compte en priorité des propositions concernant le développement des services délégués (notamment les projets pour l'assainissement) et des programmes prévisionnels d'investissement.

Les candidats étaient au nombre de onze lors du lancement de l'appel d'offres, « *ils sont seulement sept à satisfaire aux critères de la présélection, le 30 novembre 1999, à l'ouverture et vérification de conformité des offres, sous le regard bienveillant des membres des commissions d'évaluation* »³⁵.

Le groupement Noréma « *a osé casser les tabous du sacro-saint pouvoir discriminatoire des plis sous scellés d'appel d'offres en faisant étalage de ses ambitions et atouts devant la presse, le lundi 6 décembre 1999 à Tanger* »³⁶. Le groupement Noréma (Nord Maroc ou Noor et Ma : lumière et eau en arabe) dans lequel le groupe Suez était majoritaire avec la Lyonnaise des Eaux (35%) et Elyo³⁷ (20%), réunissait aussi Agbar (Aguas de Barcelona, 15%), Northern Electric (15%) et Tadeus (filiale du groupe marocain El Alami, 15%). Le groupe El Alami, « *le clou du groupement Noréma* »³⁸, est un des majors de l'industrie marocaine dont les activités sont axées autour du secteur du bâtiment et des travaux publics³⁹.

Le règlement de l'appel d'offres stipulait que, lors de l'évaluation, les consortiums bénéficieraient d'un bonus de dix points (sur une échelle qui en comptait cent) s'ils avaient un partenaire marocain. Dix points faciles à obtenir mais difficilement rattrapables si les groupes se passaient d'un tel partenariat⁴⁰. Dans le groupement piloté par la Lyonnaise, le groupe El Alami représentait l'allié marocain. Il était mis en avant comme un partenaire marocain implanté dans la région du Nord, notamment dans la zone industrielle de Tanger, et comme un spécialiste d'activités liées aux réseaux (production de tuyaux, robinetterie). « *En sa qualité de guide et de conseiller local, Tadeus aura pour tâche essentielle d'acquérir des compétences menant au rang des grandes entreprises leader dans les domaines de gestion privée* »⁴¹.

³⁴ Le personnel des régies qui relevaient des collectivités territoriales est retourné à ses administrations respectives.

³⁵ Maroc Hebdo International n°397, du 10 au 16 décembre 1999, p.22.

³⁶ Maroc Hebdo International n°397, du 10 au 16 décembre 1999, p.22.

Une des personnes qui a participé à l'évaluation des offres nous a signalé que des collaborateurs du groupement piloté par la Lyonnaise avaient tenté de pénétrer dans la pièce où la commission se réunissait pour évaluer les offres à huit clos et sous la surveillance de la police.

³⁷ Elyo est une filiale de Suez-Lyonnaise des Eaux, c'est le premier producteur privé européen d'électricité.

³⁸ Maroc Hebdo International n°397, du 10 au 16 décembre 1999, p.22.

³⁹ En partenariat avec Jacob Delafon-Maroc, le groupe El Alami est à la tête de la SNR (Société Nationale de Robinetterie). La SNR est une entreprise sous-traitante de Jacob Delafon et produit des robinets sous cette marque.

Le groupe El Alami est actionnaire majoritaire de Industube (premier fabricant marocain de tubes en acier, spécialisé dans les tubes de conduite et de construction, créé en 1996 à Tanger) mais aussi de la société Aluminium du Maroc et de ses filiales SMA Structal (faillite en 2003 pour cause de surendettement), Belpormo et Afric Industries. Cette dernière est une société anonyme spécialisée dans la production d'abrasifs appliqués et de rubans adhésifs.

Comme Jacob Delafon-Maroc, Afric Industries et Industube disposent d'établissements dans la zone industrielle de Tanger. Industube est spécialisée dans les tubes de conduite (eau potable), de construction (échafaudages) et de tubes d'armatures métalliques.

Dans le groupement Noréma, le groupe El Alami est à la fois *l'allié marocain* et *le partenaire local* mais c'est aussi *le fournisseur de la tuyauterie*.

⁴⁰ « *Les Actionnaires Fondateurs s'engagent à maintenir la participation des personnes physiques et morales marocaines à hauteur d'au moins 31% du capital social du Délégataire* ».

⁴¹ Maroc Hebdo International n°397, du 10 au 16 décembre 1999, p.22.

Après l'étape de présélection des candidats, l'administration procède à l'évaluation des dossiers d'appel d'offres⁴² qui se terminera un an et demi après le lancement de l'appel d'offres alors que le règlement stipulait que l'adjudication interviendrait entre trois et douze mois après la pré-qualification. Le 14 juillet 2000 a eu lieu l'ouverture des offres financières des consortiums réunissant les groupes suivants :

1	Vivendi Environnement (France) ; Hydroquébec (Canada) ; ONA (Maroc) ; Somed (Maroc - Emirats Arabes Unis),
2	Suez-Lyonnaise des Eaux (France) ; ELYO (Belgique) ; AGBAR (Espagne) ; Northern Electric (Grande Bretagne) ; TADEUS (Maroc),
3	Saur-International (France) ; EDF (France) ; Aguas de Valencia (Espagne) ; WAFA TRUST (Maroc),
4	Azurix-Enron (USA) ; CNCE (Maroc) ; SEPROB (Maroc),
5	CNS Energy (USA) ; Thames Water (Grande Bretagne),
6	Union Fenosa (Espagne) ; Pridesa (Espagne) ; IPE-Aguas de Portugal (Portugal),
7	Endesa (Espagne), Inypsa (Espagne)

Les deux derniers consortiums de cette liste n'ont pas été classés. L'un pour non-respect des clauses du règlement⁴³ et l'autre parce qu'il a obtenu moins de soixante points sur cent après l'évaluation. Ces groupements n'avaient pas de partenaires marocains : l'élimination des consortiums espagnols ou luso-espagnols a-t-elle été influencée par des relations tendues entre l'Espagne et le Maroc (zones économiques exclusives et pêche, problème du Sahara occidental, immigration clandestine, trafics de drogues) ? Peut-on expliquer l'élimination des groupes espagnols par l'échec à Rabat de la Redal - société privée dirigée par un consortium luso-espagnol ; elle a succédé à la régie de Rabat en 1998, jusqu'à son rachat le 9 octobre 2002 par Vivendi Water?

III.2.2.3. Des résultats transparents

L'évaluation est effectuée par six commissions : une par service délégué pour chacun des contrats. Les commissions d'experts de Tanger procèdent à la notation des offres pour Tétouan et les fonctionnaires de Tétouan évaluent les propositions reçues pour le contrat de Tanger. Sous le contrôle de la police qui veille à l'interdiction des visites et des sorties, les commissions d'évaluations se réunissent pendant plusieurs heures à huis clos dans les bureaux de la wilaya de Tanger.

Classement des candidats à la gestion déléguée, Tanger

Consortium	Note sur la capacité technique	Note sur la capacité financière	Note totale	Classement
Vivendi	54.58	31.75	86.33	1
Lyonnaise	47.25	33.92	81.17	2
Enron-Azurix	49.36	26.64	76.00	3
CNS Energy	43.22	26.45	69.68	4
Saur	47.21	21.99	69.20	5

Sources : GTZ – BMZ, Public Private Partnership im Infrastrukturbereich, Eine Marktstudie in Vorbereitung auf die EnviroMaroc 2001.

⁴² Ces dossiers comportent le règlement de l'appel d'offres, les cahiers des charges relatifs à chacun des trois services, le projet de convention et une douzaine de documents annexes définissant les aspects techniques, administratifs, juridiques et financiers des contrats de gestion déléguée d'une durée de vingt-cinq ans.

⁴³ changement de partenaires entre l'étape de préqualification et l'ouverture des offres.

Concernant l'appel d'offres de Tanger, la Lyonnaise est mieux classée en matière d'investissement : elle obtient deux points de plus que Vivendi mais cette dernière a une note supérieure pour la technique avec sept points de plus que la Lyonnaise.

Classé derrière la Lyonnaise, le groupement piloté par l'Américain Enron obtient une note de dix points inférieurs à celle de Vivendi.

Classement des candidats à la gestion déléguée, Tétouan

Consortium	Note sur la capacité technique	Note sur la capacité financière	Note totale	Classement
Vivendi	53.03	35.96	88.99	1
Enron-Azurix	50.66	35.01	85.67	2
Lyonnaise	45.41	29.96	75.38	3
Saur	46.85	26.96	73.81	4
CNS Energy	42.76	29.05	71.80	5

Sources : GTZ – BMZ, Public Private Partnership im Infrastrukturbereich, Eine Marktstudie in Vorbereitung auf die EnviroMaroc 2001.

Pour l'appel d'offres de Tétouan, Vivendi est mieux classé à la fois pour la technique et pour la proposition financière. Il obtient quatorze points de plus que la Lyonnaise placée troisième derrière Enron qui talonne Vivendi avec trois points de moins.

Notes cumulées par groupements pour les offres de Tanger et Tétouan

Consortium	Note sur la capacité technique	Note sur la capacité financière	Note totale	Classement
Vivendi	107,61	67,71	175,32	1
Enron-Azurix	100,02	61,65	161,67	2
Lyonnaise	92,66	63,88	156,54	3
Saur	94,06	48,95	143,01	4
CNS Energy	85,98	55,5	141,48	5

Sources : GTZ – BMZ, Public Private Partnership im Infrastrukturbereich, Eine Marktstudie in Vorbereitung auf die EnviroMaroc 2001.

Vivendi obtient la meilleure note à la fois sur la « technique » et sur les « investissements » mais on remarque que les *notes techniques* sont nettement supérieures aux *notes financières*. Ces tableaux montrent une pondération importante accordée à la variable technique (alors que le poids des investissements apparaît secondaire). Certes, le contrat a été remporté par la meilleure offre financière bien que les autorités aient affiché leur souci de prendre en compte la « technique ».

D'autre part, le handicap que représente l'absence de partenaire marocain peut s'observer à travers le fait que CNS Energy, qui avait fait l'économie d'un tel partenariat, est classé dernier. On remarque que parmi « les trois sœurs »⁴⁴, deux d'entre elles avaient un partenaire espagnol, les perdantes. Deux concurrents avaient deux partenaires marocains : Vivendi et l'américain Enron, les mieux classés. Vivendi avait d'ailleurs un partenaire de choix : le groupe ONA qui gère la fortune du Palais.

⁴⁴ La Compagnie Générale des Eaux, la Lyonnaise des Eaux et la Saur.

Le fait que Vivendi remporte l'appel d'offres peut être mis en relation avec l'introduction de Vivendi Universal dans le capital de Itissalat al Maghreb (Maroc Telecom) : en 2000, le groupe a acquis, pour 23 milliards de DH⁴⁵, 35% du capital de Maroc Telecom qui bénéficiaient jusqu'à cette année d'un monopole dans le secteur des télécommunications. Deux cessions de 8% des parts du capital sont programmées et seront réalisées en 2004, Vivendi devient majoritaire en détenant 51% des actifs de Maroc Telecom.

III.2.3. Le contrat de gestion déléguée

Nota Bene : extraits de la convention de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan en italique.

III.2.3.1. De Vivendi à Amendis, la Société des Eaux et d'Electricité du Nord : un siège commun pour deux contrats

L'appel d'offres de la régie de Tanger est remporté le 19 février 2001 par le groupement piloté par Vivendi Water, numéro un mondial de l'eau⁴⁶. Le même consortium est retenu à Tétouan quelques semaines plus tard.

Sous les auspices du ministère de l'Intérieur, les communautés urbaines de Tanger et de Tétouan ainsi que quelques communes voisines ont signé le contrat avec la Société des eaux et d'électricité du Nord (SEEN), société anonyme de droit privé marocain au capital de 800 millions de DH, inscrite au registre du commerce de Casablanca. La convention a été acceptée par les 23 communes qui ont préalablement voté la dissolution des régies et approuver les contrats.

La « Convention de Gestion déléguée des services d'assainissement liquide et de distribution d'eau potable et d'électricité de la Wilaya de Tanger » a été signée le 12 décembre 2001 entre la Société des Eaux et d'Electricité du Nord, représentée par Olivier Dietsch (PDG), Guillaume Gilles (Directeur Général Adjoint), François De Rochambeau (Directeur d'Exploitation Amendis Tanger), Mohamed Cherrat (Directeur des Ressources Humaines) et les représentants de l'autorité délégante : Abdelslam Arbaïn (Président de la Communauté Urbaine de Tanger), Larbi Boudekka et Moumni El Ghali (membres du Conseil de la Communauté Urbaine de Tanger), Mohammed Arhihou (Ingénieur de la Communauté Urbaine de Tanger), sous les auspices de Hassan Nouha représentant le ministère de l'Intérieur (Direction des Régies et Services Concédés).

⁴⁵ Le triple des montants annoncés pour les contrats de gestion déléguée de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité à Tanger et Tétouan.

⁴⁶ En 2000, Vivendi Water, filiale de Vivendi Environnement exploitait plus de 7.000 contrats de délégation pour l'eau potable et réalisait 12.7 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Pour apporter ces services à 110 millions de consommateurs (près du quart en France), le groupe emploie 70.000 personnes réparties dans une centaine de pays. « *Championne pour la captation des crédits de la Banque mondiale sur le continents africain* », Vivendi Water est présente au Niger (services des eaux : branchements et bornes-fontaines), au Gabon (contrat de 20 ans pour la gestion de la Société d'énergie et d'eau), au Tchad (contrat de 30 ans pour la gestion de la Société d'électricité et d'eau), au Burkina Faso (gestion de la clientèle à l'Office national de l'eau et de l'assainissement), au Kenya (gestion de la clientèle du département commercial du service des eaux de Nairobi), en Afrique du Sud et en Namibie. Au Maroc, Onyx (filiale de Vivendi Water) exploite la collecte des ordures ménagères pour le compte la commune de Fès-Agdal et à Casablanca. Vivendi Water intervient aussi à Marrakech et à Agadir pour la construction d'usines de traitement de déchets urbains. Vivendi Environnement a changé de nom depuis le mois d'avril 2003 pour Veolia. Le chiffre d'affaires de Vivendi Environnement est de 26.5 milliards d'euros en 2000 dont 60 % à l'étranger, 21 milliards d'euros au 30 septembre 2003 hors actifs cédés en 2002 et 2003.

La « Convention de Gestion déléguée des services d'assainissement liquide et de distribution d'eau potable et d'électricité de la Wilaya de Tétouan » a été signée le 15 novembre 2001 entre la Société des Eaux et d'Electricité du Nord, représentée par Olivier Dietsch (PDG), Guillaume Gilles (Directeur Général Adjoint), Mohamed Cherrat (Directeur des Ressources Humaines) et les représentants de l'autorité délégante : Mohamed Kharraz (Président Communauté Urbaine de Tétouan), Nasser Ghailan (Vice-Président de la Communauté Urbaine de Tétouan), sous les auspices de Hassan Nouha représentant le ministère de l'Intérieur (Direction des Régies et Services Concédés).

Les services délégués concernent :

- a- le captage, l'adduction et le traitement de l'eau potable issue des sources, nappes et forages exploités par le délégataire,*
- b- la distribution de l'eau potable,*
- c- la distribution de l'énergie électrique,*
- d- le service de l'assainissement liquide.*

Vivendi Water assure la gestion déléguée des services d'assainissement liquide, de distribution d'eau et d'électricité des communautés urbaines de Tanger et de Tétouan depuis le 1^o janvier 2002. Les contrats concernent 23 communes dont la plupart était desservie auparavant par les régies intercommunales des deux villes : la RAID de Tanger et la RED de Tétouan.

Les conventions ont été signées plus tard que prévu et le transfert des régies à Vivendi, attendu au 1^o juillet 2001, a été reporté dans un premier temps au mois de septembre 2001 puis au mois de janvier 2002⁴⁷.

La SEEN regroupe les deux contrats ; elle est la société délégataire pour la distribution d'eau et d'électricité et pour l'exploitation de l'assainissement liquide. La SENN est la maison mère d'Amendis⁴⁸ Tanger et d'Amendis Tétouan, elle est domiciliée à Tanger. Elle agit en amont des deux directions d'exploitation qui ont un siège dans chaque ville.

⁴⁷ « La notification par l'autorité délégante de la date d'entrée en vigueur de la gestion déléguée doit intervenir après la réalisation des conditions suivantes :

- expiration d'une période de jours nécessaires à la préparation de la césure fixée d'un commun accord à la date de la signature du contrat,
- homologation des tarifs contractuels et des conditions de leurs révisions et d'ajustements telles que prévues au contrat,
- remise par le délégataire de la caution prévue à l'article 49 de la convention,
- approbation du contrat par le Ministère de l'Intérieur (l'autorité de tutelle),
- libération du tiers du capital social de la société délégataire dans les conditions fixées à l'article 20. »

(convention de la gestion déléguée).

Des rumeurs couraient sur les causes du retard du transfert. La communauté urbaine de Tanger aurait cherché à négocier avec l'entreprise concessionnaire une assistance technique pour l'éclairage public tandis que les élus de Tétouan auraient demandé un audit en vue de trouver une solution à la situation catastrophique de la décharge publique. Nous ne pouvons pas affirmer que ces doléances ont abouti et nous avons observé qu'elles n'ont donné lieu à aucune réalisation.

⁴⁸ Le nouveau concessionnaire a créé un label pour s'octroyer une identité visuelle. Amendis est composé de Amen (sécurité en arabe, eau en amazigh) et de dis pour distribution. Le logo représente une lampe et une goutte d'eau en bleu et rouge.

Les actionnaires fondateurs de la SEEN sont :

	Actionnaires	Siège social	Participation
1-	la société Vivendi Universal et la société Compagnie Générale des Eaux (CGE) représentent le groupe Vivendi (*)	Paris	26 % + 25% = 51%
2-	la société Hydro-Quebec International Inc (HQI) (**)	Montréal	18 %
3-	la société ONA (***)	Casablanca	16 %
4-	la Société Maroc Emirats Arabes Unis de Développement (SOMED) (****)	Casablanca	15 %

Sources : Convention de gestion déléguée de Tanger et Tétouan.
Plaquette de présentation Amendis.

(*) : Numéro un mondial des services à l'environnement avec un chiffre d'affaires de 26,5 milliards d'euros en 2000, Vivendi Water dessert actuellement plus de 110 millions de personnes à travers le monde grâce à ses 69.000 collaborateurs intervenant dans plus de 100 pays.

(**) : Premier opérateur public d'électricité au Canada, Hydro Québec figure aujourd'hui parmi les leaders mondiaux de son secteur, avec un effectif de 20 000 salariés permanents générant plus de 7,6 milliards de dollars de revenus annuels.

(***) : Premier groupe économique et financier du Maroc, ONA dispose de compétences managériales reconnues pour la gestion d'entreprises de service. ONA a réalisé en 2000 un chiffre d'affaires consolidé de 22 milliards de dirhams avec un effectif d'environ 29.000 salariés.

(****) : Spécialisée dans le montage et le financement de grands projets d'infrastructures, la Société Maroc Emirats Arabes Unies de Développement intervient dans divers domaines de l'économie marocaine.

Vivendi Universal (Vivendi et CGE) sont donc majoritaires et détiennent 51% du capital de la SEEN. Vivendi, puis Veolia⁴⁹, agit en tant que mandataire des actionnaires et, pour maintenir ce rôle il doit conserver au moins 25% des actifs.

Les actionnaires fondateurs s'engagent à maintenir la participation des personnes physiques et morales marocaines à hauteur d'au moins 31% du capital social du délégataire. La convention des contrats stipule que « *Le Délégué s'oblige à soumettre à l'accord préalable de l'Autorité Déléguée et de l'Autorité de tutelle toute modification significative de la répartition du capital de la société, qui aurait ou pourrait avoir pour conséquence d'en faire assurer le contrôle dans des conditions différentes de celles prévalant à la Date d'Entrée en Vigueur* ».

C'est la première fois au Maroc que la gestion de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement a été accordée par voie d'appel d'offres. « *Lydec et Redal avaient signé leurs conventions grâce à une entente directe avec les Communautés Urbaines de Casablanca et de Rabat* » (L'Economiste, édition électronique du 20 février 2001)⁵⁰.

⁴⁹ Depuis que Vivendi Environnement est indépendante statutairement de Vivendi Universal, il a changé de nom pour Veolia. Veolia remplace Vivendi dans le capital de la SEEN et, avec son allié la CGE, elle conserve plus de la moitié de l'actionariat. C'est le mandataire des actionnaires.

⁵⁰ Pour les contrats de Casablanca et de Rabat, les concessions se sont effectuées par des négociations de gré à gré.

Le rachat de la Redal par Vivendi

Sources :

- *Vivendi Environnement remplace Dragados dans le tour de table de la Rédal*, Le journal hebdomadaire, du 2 au 8 février 2002, n°15, vol. 2, p. 7.
- *Vivendi rachète 100% des actions de la REDAL. Un rachat au forceps*, Maroc Hebdo International n°537, du 1° au 7 novembre 2002, p. 20.
- *Vivendi Environnement reprend un contrat de gestion déléguée pour les services d'eau, d'assainissement et d'électricité de Rabat-Salé au Maroc*, Vivendi Environnement - Vivendi Water, Paris, Communiqué de presse du 24 octobre 2002.

« Un remue-ménage attendu dans le tour de table de Rédal. Celui-ci comprend actuellement la société marocaine Alborada, actionnaire à hauteur de 13% et dirigée par Bénédicte Gimeno Vicente (un proche de l'ex-ministre d'Intérieur Driss Basri). Le reste du capital, est réparti à parts égales entre Electricidad De Portugal (EDP), la banque d'investissement portugaise Pleyade et Urbaser, détenu entièrement par l'espagnol Dragados. (...) L'éventuel acquéreur [du contrat] n'est autre que Vivendi Environnement. Cette dernière a procédé discrètement à un audit de Redal, il y a plus d'un mois, dont les conclusions restent inconnues. Selon le quotidien madrilène El Pais, la filiale environnement de Vivendi aurait même fait une offre de 42 millions d'euros à chacune des trois sociétés actionnaires. En fait, selon le portail d'information andaloo, les actionnaires seraient las et fatigués des tracasseries et des lenteurs du ministère de l'Équipement qui leur rendrait la vie impossible. Pour Dragados en particulier, il s'agit d'un retrait stratégique en conformité avec la vision de sa maison mère (Bouygues) dont les activités au Maroc sont en déclin. De plus, depuis l'entrée en vigueur du contrat, la gestion de la concession a fait l'objet de critiques en tous genres : erreurs de facturation, problèmes d'assainissement... etc. (...) D'ailleurs, un appel d'offres international a été lancé pour l'audit de la gestion technique et financière de Redal pour les exercices 1999-2000. C'est le cabinet canadien E.S. Lavalin qui l'a emporté et les travaux ont démarré le 25 décembre dernier. Enfin, pour Vivendi Environnement, ce serait une belle revanche car elle avait perdu l'appel d'offres pour ce même contrat en 1998 face au consortium ibérique. Elle pourrait également dégager des effets de synergie, sachant qu'elle avait remporté l'année dernière le contrat utilities pour les villes de Tanger et Tétouan. »⁵¹

« La société espagnole de BTP Dragados a annoncé avoir été approchée par Vivendi pour racheter sa participation dans un contrat de services municipaux de la capitale marocaine Rabat. Selon l'agence Reuter, un porte-parole a confirmé cette information parue dans le quotidien El Pais selon lequel Vivendi cherche à racheter le contrat à Redal, un consortium comprenant Dragados. Vivendi nous a approchés à propos du rachat de notre participation et a fait de même avec EDP et Pleyade. Il y a eu des contacts avec Vivendi et nous analysons quoi faire, a-t-il déclaré. Ce contrat de 30 ans d'une valeur de six milliards d'euros porte sur la fourniture en services d'électricité, d'eaux et sanitaires. Dragados, la société portugaise Electricidade de Portugal (EDP) et la banque d'investissement Pleyade détenaient chacun 29% du consortium. »⁵²

« Vivendi Environnement, via sa filiale Vivendi Water, prend le contrôle à 100% de la société Redal, société concessionnaire des services publics de distribution d'eau potable, d'assainissement liquide et d'électricité de la région Rabat-Salé (2 millions d'habitants). Le chiffre d'affaires cumulé estimé pour ce contrat, d'une durée restante de 26 ans, est d'environ

⁵¹ Le journal hebdomadaire n°15, Ibid.

⁵² Vivendi veut racheter un contrat à Dragados, 29 janvier 2002, In : <http://www.batiactu.com/data/29012002/29012002-180626.html>

4.5 milliards d'euros »⁵³. « Le montant de la transaction serait de l'ordre de 900 millions de Dirhams. Dix mois d'âpres négociations auront été nécessaires pour faire aboutir le projet de cession initié par des actionnaires de la REDAL qui voulaient quitter le tour de table. (...) Trois actionnaires, en l'occurrence les sociétés portugaises Electricidades de Portugal (EDP), Pleyade et Urbaser, filiales de Dragados, détenant 28% du capital chacune (...) ont manifesté leur volonté de se désengager de la REDAL »⁵⁴. Dès l'annonce du rachat de la Redal par Vivendi Environnement en mars 2002 pour un montant de 1,3 milliard de DH, « les réactions ont fusé au niveau local, avec les communes et les communautés urbaines, et au niveau du ministère de l'Intérieur qui estimait que le contrat passé avec la REDAL comportait plusieurs lacunes »⁵⁵. Les négociations entre les sociétés et l'autorité délégante sont entamées dès avril de la même année. Une commission constituée des représentants des communes, de l'autorité de tutelle et des opérateurs « décortique le contrat de gestion signé le 1er janvier 1999 avec la REDAL. Chaque round de négociations apporte son lot d'innovations. Un avenant au contrat est élaboré au bout de trois mois de négociations. Il est soumis à l'approbation des communes qui donnent leur accord vers la mi-septembre de cette année »⁵⁶. « Le 9 octobre 2002, l'Autorité Délégante a donné son accord à la reprise, auprès d'un groupe d'investisseurs espagnols et portugais, de 100% du groupe de Redal. La prise de contrôle s'est effectuée à hauteur de 51% pour la Compagnie Générale des Eaux et de 49% pour la Compagnie Marocaine des Services à l'Environnement (CSME), société gérant les activités du groupe Veolia au Maroc. L'Autorité Délégante est constituée en conseil de l'ensemble des communautés et communes urbaines et rurales de Rabat et sa région : Communauté Urbaine de Rabat-Salé et Témara, Communes Urbaines de Skhirat et Bouznika, Communes Rurales de Sidi Bouknadel, Shoul, Ain Attig, Sebbah, Mers el Kheir, Sidi Yahia Zaï et Cherrat »⁵⁷.

« La moitié des clauses a été révisée à l'avantage de l'Autorité délégante. Toutefois, dans la mesure où ces dispositions sont largement inspirées des améliorations introduites dans les contrats similaires de Tanger et de Tétouan, Vivendi Environnement devrait s'en sortir haut la main. Qu'impose exactement l'avenant au repreneur ? Primo, apurer le passif de 902 millions de dirhams de la REDAL, dont plus de 47% pour la reconstitution et la restitution des avoirs de l'autorité délégante, pour relancer la gestion déléguée sur des bases saines. Deusio, et pour éviter une réédition de l'impasse dans laquelle s'est enlisée la REDAL, Vivendi s'engage à maintenir un actionnariat de référence représenté par sa filiale CGE. Tercio, un renforcement des pouvoirs de contrôle du Comité de suivi, pâlot lors de l'exercice de la REDAL. Cet affermissement portera, entre autres, sur la gestion des comptes, l'investissement, les tarifs et les marchés. Enfin, dans le registre des hausses tarifaires, le repreneur s'engage à n'opérer aucune augmentation en 2002 et 2003. Toute hausse ultérieure devant obligatoirement être subordonnée à la réalisation d'investissements. Vivendi s'engage également à actualiser les schémas directeurs de l'eau, électricité et assainissement et à promouvoir les branchements sociaux. La gestion des ressources humaines n'a pas été occultée par l'avenant au contrat de gestion déléguée qui prévoit un transfert managérial vers les compétences locales. Les cadres étrangers détachés par le siège ne dépasseront pas dans les dix premières années 8% de l'effectif, puis 5% au-delà de cette date. Dans l'optique de promouvoir les ressources humaines, Vivendi Environnement prévoit de consacrer 25 millions de dirhams pour combler le déficit de formation. En rachetant la

⁵³ Vivendi Environnement, octobre 2002, *Ibid.*

⁵⁴ Maroc Hebdo International n°537, *Ibid.*

⁵⁵ Maroc Hebdo International n°537, *Ibid.*

⁵⁶ Maroc Hebdo International n°537, *Ibid.*

⁵⁷ Vivendi Environnement, octobre 2002, *Ibid.*

REDAL, Vivendi Environnement s'engage doublement. Assurer une couverture totale de la population et améliorer le rendement des réseaux et le lancement d'un programme de recherche. Un challenge facile à relever à condition de mobiliser le personnel, assez désenchanté par la REDAL »⁵⁸.

De ce transfert de la Redal à Vivendi, les points suivants sont à retenir:

- Vivendi est le seul actionnaire. Contrairement à Tanger et Tétouan, il n'y a pas de partenaire marocain.
- Après l'échec de la Redal, les autorités imposent au délégataire qu'il soit spécialisé dans les services en charge et non pas un simple investisseur comme dans le contrat précédent.
- Le suivi et le contrôle de l'autorité délégante et de l'autorité de tutelle sont renforcés, notamment en ce qui concerne : les augmentations tarifaires, les ressources humaines et les quotas de personnel étranger, la formation du personnel, les branchements sociaux et l'extension des périmètres desservis.
- Les augmentations tarifaires sont conditionnées par la réalisation des investissements contractuels et restent sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

III.2.3.2. Les programmes d'investissements

D'après les contrats, le groupe s'engage à investir 7,6 milliards de DH pour les deux villes :

- 3,26 milliards pour l'assainissement,
- 2,48 milliards pour l'électricité,
- 1,86 milliard pour l'eau potable.

Pourtant, dans sa lettre aux actionnaires Vivendi Environnement annonçait la somme de 3,1 milliards d'euros (quatre fois plus) pour le contrat qu'il a obtenu à Tanger et Tétouan⁵⁹.

Le montant des investissements est inférieur à ce qui était annoncé lors du lancement de l'appel d'offres : 5 milliards de DH pour Tanger et 3 à 5 milliards de DH pour Tétouan⁶⁰.

Politique de financement

Les parties conviennent que le programme d'investissement sera assuré pour les trois services délégués à partir des quatre modes de financement suivants :

1 - Les financements du délégataire

Les financements du délégataire sont constitués par :

- les apports en capitaux propres,
- les emprunts et
- l'autofinancement dégagé par l'exploitation de la gestion déléguée.

Ils doivent couvrir une partie des investissements d'infrastructures et les moyens d'exploitation nécessaires à la bonne marche des services délégués⁶¹.

⁵⁸ Maroc Hebdo International n°537, *Ibid*.

⁵⁹ Vivendi Environnement, *Lettre aux actionnaires*, n° 2, 2 octobre 2001.

⁶⁰ Maroc Hebdo International n°397, du 10 au 16 décembre 1999, p.22.

GTZ – BMZ, *Public Private Partnership im Infrastrukturbereich*, Eine Marktstudie in Vorbereitung auf die EnviroMaroc 2001.

⁶¹ L'autofinancement est engendré par : 1- les produits de la vente d'eau et d'électricité et les redevances d'assainissement liquide, 2- les facturations des frais d'équipements des lotissements réalisés par le délégataire, 3- les facturations des travaux de branchements, 4- les rémunérations (peines et soins) perçues au titre des études, de la surveillance et du contrôle des travaux, 5- le solde annuel des encaissements et décaissements des

2 - Un montant prévisionnel de dépenses prélevé sur les produits d'exploitation est destiné à couvrir les dépenses nécessaires de renouvellement et de grosses réparations.

3 - La participation des abonnés au Fonds de travaux

Cette source de financement est réservée principalement à l'acquisition de terrains et aux travaux de renforcement, d'extension des réseaux et à la réalisation des ouvrages qui sont nécessaires pour assurer l'exécution des services délégués.

Cette source de financement alimentera un fonds dénommé « fonds de travaux » tenu par le délégataire.

La participation des abonnés au fonds de travaux ne correspond pas au paiement des consommations mais aux montants des premiers raccordements qui sont calculés à partir des coûts de l'équipement à l'intérieur des quartiers. Ils varient d'un quartier à l'autre en fonction de l'éloignement des réseaux et des investissements nécessaires pour étendre la distribution et pour réaliser les branchements.

Entretenu par la participation des abonnés aux frais de raccordement à l'intérieur des quartiers (réseaux secondaires) et destiné à l'extension des réseaux, le fonds de travaux est aussi alimenté par une partie des bénéfices de la société. Il est prévu pour financer l'installation des infrastructures des réseaux primaires dont le coût n'est pas pris en charge par les abonnés mais par la collectivité. Le fonds de travaux représente une partie des investissements ne provenant pas des fonds propres de la société privée mais de son chiffre d'affaires.

4 - Le financement par les abonnés du coût des travaux faits pour leur compte. Il s'agit des travaux appelés « travaux remboursables ».

Les travaux remboursables correspondent au prix des compteurs et des frais de branchement.

En résumé :

- le financement de l'entretien et du renouvellement des infrastructures doit être prélevé sur les bénéfices dégagés par l'exploitation,
- le financement de l'extension des réseaux primaires (adduction jusqu'aux limites des quartiers) et secondaires (à l'intérieur des quartiers) ainsi que les coûts des branchements sont à la charge des usagers à travers les facturations des raccordements individuels (fonds de travaux).

Sans rentrer dans le détail de l'analyse des plans de financement, il apparaît que l'on ne peut pas déterminer le montant des investissements provenant des *ressources du délégataire* puisqu'une partie des résultats d'exploitation est comprise dans la rubrique *ressources propres du délégataire*.

Alors que la mobilisation des capitaux est affichée comme une des raisons 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.

provisions d'abonnement, 6- les produits accessoires, les produits financiers et toutes autres ressources liées à l'activité et autorisées par le contrat, les lois et les règlements en vigueur.

**Consistance du programme contractuel prévisionnel d'investissements
Services Eau, Tanger et Tétouan, en DH hors TVA**

Périodes	2002 à 2012	2013 à 2022	2023 à 2027	Cumul	% du total
Désignation					
I - INFRASTRUCTURES	386 011 893	98 586 651	20 074 183	504 672 727	27%
II - REPARTITION - DISTRIBUTION	98 501 825	112 231 539	50 347 482	261 080 846	14%
III - RENOUELEMENT	205 684 256	133 796 500	75 224 178	414 704 934	22%
IV - MOYENS D'EXPLOITATION	62 847 084	48 943 286	23 939 098	135 729 468	7%
V - TRAVAUX REMBOURSABLES	198 502 929	236 391 769	110 117 323	545 012 021	29%
TOTAL	951 547 987	629 949 745	279 702 264	1 861 199 996	100%
1 - Ressources propres du Délégataire	332 436 592	99 448 403	38 473 979	470 358 975	25%
2 - Dotation de renouvellement	195 655 478	133 796 500	75 224 178	404 676 155	22%
3 - Fonds de travaux	224 952 988	160 313 073	55 886 784	441 152 845	24%
4 - Lotisseurs - Abonnés	198 502 929	236 391 769	110 117 323	545 012 021	29%

Sources : Convention de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan

**Consistance du programme contractuel prévisionnel d'investissements,
en DH, hors TVA**

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

Sources : Convention de la gestion déléguée de Tanger et de Tétouan

L'eau potable représente seulement le quart des investissements contractuels. Le tiers est prévu pour l'électricité et la priorité est donnée à l'assainissement liquide qui englobe 43 % des investissements. Hormis pour l'assainissement, les montants des investissements sont supérieurs pour Tétouan.

**Consistance du programme contractuel prévisionnel d'investissements 2002-2012,
en DH, hors TVA**

	Assainissement	Eau	Electricité	Total
Contrat TANGER	1 270 604 693	411 552 268	525 244 334	2 207 401 295
Contrat TETOUAN	872 058 381	539 995 719	555 569 480	1 967 623 580
Total	2 142 663 074	951 547 987	1 080 813 814	4 175 024 875
% du total des investissements par secteur	66	51	43	55

Sources : Convention de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan

Plus de la moitié des investissements contractuels doit être réalisée pendant les dix premières années.

Bien que les financements soient supérieurs à Tétouan sur la totalité de la durée du contrat, les montants des investissements contractuels pour les dix premières années sont en faveur de

Tanger. La ville du détroit englobe presque les deux tiers des investissements pour l'assainissement prévus pour la première décennie des contrats.

Le programme d'investissement sera défini avec plus de précisions dès les premières années de la gestion déléguée et au fur et à mesure de l'exécution des études nécessaires pour tenir compte de l'évolution des schémas directeurs d'urbanisme, de l'évolution des normes et de la réglementation et des objectifs de recyclage et de réutilisation des eaux usées, des études d'actualisation des schémas directeurs (eau, électricité et assainissement liquide) et de la contrainte d'adaptation aux besoins réels de l'Autorité Délégante.

III.2.3.3. Objectifs et contrôle de la gestion déléguée

III.2.3.3.a. Les objectifs de la gestion déléguée

- *l'obtention des tarifs les plus bas possible,*
- *l'autofinancement et l'équilibre économique et financier de la gestion déléguée,*
- *l'augmentation progressive du taux de desserte,*
- *la qualité technique des services et leur bonne gestion administrative et commerciale,*
- *la qualité technique et le maintien en bon état des équipements et ouvrages,*
- *la gestion harmonieuse des ressources humaines.*

Les obligations du délégataire

- 1- *assurer de façon permanente, continue et régulière le fonctionnement des services délégués,*
- 2- *adapter les services délégués aux exigences nouvelles de l'intérêt général, chaque fois que nécessaire et dans des délais techniquement raisonnables,*
- 3- *assurer aux usagers des services délégués l'égalité d'accès et de traitement et leur fournir, au moindre coût, des prestations conformes à la convention.*

Obligations générales en matière de travaux

Le délégataire a l'obligation générale de réaliser, à son initiative et dans les conditions financières stipulées dans le contrat, les travaux nécessaires à la bonne exploitation, à l'adaptation et à l'extension des services délégués, quelle que soit la nature des travaux à réaliser et quels que soient les biens auxquels ces travaux s'appliquent. Cette obligation générale du délégataire est la conséquence directe de son obligation relative au fonctionnement permanent, continu et régulier des services délégués.

On distingue :

- 1- *les travaux d'infrastructure,*
- 2- *les travaux d'entretien,*
- 3- *les travaux de renouvellement et de grosses réparations,*
- 4- *les travaux d'extension et de renforcement.*

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 » impliquent un bon niveau de rémunération. 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* en poursuivant les autres objectifs de la gestion déléguée peuvent apparaître comme difficilement conciliables.

Exploitation des services délégués

1- Réseaux

Les canalisations et les ouvrages d'assainissement, formant le réseau d'ossature primaire et secondaire à établir ou à réhabiliter, devront être dimensionnés pour l'évacuation du débit correspondant à une pluie d'une période de retour décennale.

Lorsqu'un risque important d'inondation d'une zone d'activité économique est établi, le délégataire devra réaliser les études technico-économiques nécessaires basées sur une période de retour supérieure à dix ans. Les recommandations de ces études seront soumises à l'autorité déléguante pour approbation.

2- Qualité de service

Le délégataire s'engage à mener les actions nécessaires visant l'amélioration de la gestion des réseaux et du service à la clientèle, notamment :

- *la réduction du nombre et de la durée des coupures,*
- *la réduction des chutes de tension et de baisses de pression,*
- *la réalisation de toutes les extensions nécessaires afin de tendre vers une totale couverture du périmètre de la gestion déléguée,*
- *une réduction des dépenses d'énergie par l'utilisation du pompage en heures creuses, l'amélioration du facteur de puissance des moteurs et une diminution des quantités de produits chimiques utilisés par l'optimisation de leur injection,*
- *la mise en place de procédures pour l'obtention de la certification de qualité de type ISO, dans un délai de cinq années à compter de la date d'entrée en vigueur.*

3- Rendements des réseaux

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 indiqués ci-dessous :

Programme d'amélioration des rendements de l'exploitation de Tanger

Années	2002	2007	2012	2017	2022	2027
Eau	69	75	80	82	85	85
Electricité	91,5	93	93,5	94	94,5	95

Sources : Convention de gestion déléguée de Tanger

Programme d'amélioration des rendements de l'exploitation de Tétouan

Années	2002	2007	2012	2017	2022	2027
Eau	63	74	80	85	85	85
Electricité	93	93,8	94,4	94,9	95	95

Sources : Convention de gestion déléguée de Tétouan

Objectifs pour le service Assainissement

a- Objectifs sociaux

- Améliorer et développer les réseaux d'assainissement,
- Etendre les réseaux d'assainissement aux zones ouvertes à l'urbanisation et à celles constituant les pôles de développement,

- Réaliser 20.000 branchements sociaux les 5 premières années (sous réserve des demandes de branchements et des disponibilités en fonds de travaux).

« Raccorder au réseau d'assainissement l'ensemble des bâtiments disposant d'un branchement à l'eau potable conformément aux dispositions prévues dans le cahier des charges. Le taux de desserte au réseau d'assainissement atteindra 90% la cinquième année, 95% la dixième année et tendra vers 100% à compter de la quinzième année. » (convention de la gestion déléguée, souligné par nous).

b- Objectifs environnementaux

- Eliminer la pollution du milieu naturel et du littoral, notamment les rejets en mer sans traitement préalable,
- Développer des réseaux de collectes des eaux usées et pluviales, multiplier les stations d'épuration et de traitement des eaux usées,
- Promouvoir la réutilisation des eaux usées épurées notamment pour l'agriculture.

Les objectifs environnementaux rejoignent des préoccupations d'ordre économique (promotion des pôles de développement) et social (santé publique). Ils impliquent un principe d'économie d'une ressource à préserver dans un contexte de pénurie.

Objectifs pour le service Eau potable

a- Objectifs sociaux

- Raccorder au réseau tous les quartiers desservis par les bornes-fontaines en facilitant le raccordement des foyers à revenus modestes,
- Réaliser 20.000 branchements sociaux pour les 5 premières années (sous réserve des demandes de branchements et des disponibilités du fonds de travaux). *Le taux de desserte atteindra environ 88% la cinquième année, 91% la dixième année et tendra vers 100% à compter de la vingt-cinquième année.* (souligné par nous).
- Garantir la qualité bactériologique et physico-chimique conformément aux normes marocaines.

Le délégataire s'engage également à faciliter le raccordement aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement des foyers à revenu modeste et à poursuivre l'action de décentralisation par la mise en place, outre les délégations préfectorales, d'agence dans chaque commune urbaine. (souligné par nous).

b- Objectifs sociaux à finalité économique

- Assurer la régularité et la sécurité de l'alimentation (atteindre une capacité de réserve de 24 heures),
- Réaliser des infrastructures et des équipements : construction et réhabilitation de stations de pompage et de réservoirs pour améliorer la capacité de stockage, poses de conduites d'adduction,
- Renforcer la qualité et l'efficacité du service public : démarche de certification ISO 9002, contrôle de la qualité de l'eau à chaque tête de réseau, pression d'au moins deux bars en tous points du réseau, plan d'actions de lutte contre les fuites,

- Atteindre des taux de rendement des réseaux de 80% puis de 85% à partir de la dixième année et de la vingtième année du contrat, normaliser le réseau d'eau potable par la réduction des fuites et le contrôle de la pression.

Objectifs pour le service Electricité

Objectifs sociaux et économiques

- amélioration de la qualité de la fourniture : garantie de puissance, régularité de tension, réduction des coupures,
- *Le taux de desserte atteindra 94% la 5^{ème} année et tendra vers 100% la 25^{ème} année et au-delà. [...] Adaptation permanente des installations pour faire face à la demande.*
- Atteindre des taux de rendement des réseaux de 93,5% puis 94,5% à partir de la dixième année et de la vingtième année du contrat.

III.2.3.3.b. Le contrôle de la gestion déléguée

Responsabilité générale du délégataire

Dès la date d'entrée en vigueur, le délégataire est seul responsable du fonctionnement des services délégués qu'il gère et exploite à ses risques et périls conformément au contrat.

Marge du Délégataire

A la fin de chaque exercice et au cas où le résultat net comptable est positif, si le rapport entre l'excédent brut d'exploitation et le chiffre d'affaires de la gestion déléguée, réalisés dans l'exercice et calculés conformément à la réglementation marocaine, dépasse le rapport relatif aux projections financières pour l'exercice concerné, le délégataire versera à l'autorité délégante 50% de ce dépassement multiplié par le chiffre d'affaires de la gestion déléguée réalisé dans l'exercice considéré. Ce versement sera effectué au compte du fonds de travaux le mois suivant l'arrêt des comptes de l'exercice considéré. (souligné par nous).

Garantie et caution

Afin de garantir la bonne exécution de la convention et pour permettre, en toutes hypothèses, d'assurer la continuité des services délégués pendant toute la durée du contrat, le délégataire fera émettre au bénéfice de l'autorité délégante une caution personnelle et solidaire d'un montant de vingt millions de dirhams.

Le montant de la caution correspond à vingt millions de DH pour chaque contrat, soit 0.5% du programme contractuel des investissements.

Contrôle et redevances

- 1- Le délégataire est tenu de verser à l'autorité délégante une redevance annuelle égale à :*
- *0,5% du chiffre d'affaires de la gestion déléguée à compter de la 2^{ème} année jusqu'à la 10^{ème} année,*
 - *1% durant la période de la 11^{ème} à la 20^{ème} année,*
 - *1,5 % durant la période de 21^{ème} à la 25^{ème} année.*

Chaque versement par le délégataire sera accompagné d'un état, par service délégué et de manière consolidée, des recettes utilisées comme assiette de calcul de la redevance.

2- Pour faire face aux engagements du délégataire en matière de retraite, un prélèvement est effectué sur certains tarifs dans les conditions définies à l'annexe 7.4. (souligné par nous).

Cette clause permet de rendre compte de l'intérêt que portent l'autorité délégante et l'autorité de tutelle au maintien des avantages sociaux acquis par le personnel des régies. Rappelons que le transfert des services au privé s'est accompagné de la reprise des employés de la RAID et de la RED par Amendis.

3- Le délégataire s'oblige à percevoir gratuitement, pour le compte de l'autorité délégante et sans frais pour celle-ci, toute surtaxe ou redevance éventuelle mise à la charge des abonnés s'ajoutant au prix de l'électricité, de l'eau potable ou de l'assainissement liquide.

4- Dans ce cadre, l'autorité délégante peut exiger du délégataire la perception (gratuitement et sans frais) d'une surtaxe sur chaque unité facturée destinée à alimenter un fonds spécial à partir duquel sera assuré l'apurement du passif. L'autorité délégante fixera annuellement avant la fin de l'exercice le montant de la surtaxe à percevoir au cours de l'exercice suivant.

Budgets annuels

Un mois avant le début de chaque exercice, le délégataire présente à l'autorité délégante pour approbation, outre les documents et les états prévisionnels visés aux titres 5 et 6, les états budgétaires dudit exercice et le tableau d'évolution des effectifs, par spécialité et par catégorie du personnel, pour chaque service délégué et de manière consolidée.

Les budgets annuels sont établis en conformité avec les programmes prévisionnels d'investissement prévus aux annexes de la convention ainsi qu'avec les plannings de réalisation des ouvrages arrêtés aux mêmes annexes.

Les états demandés (budget d'investissement et budget d'équipement) sont accompagnés d'une note de présentation et d'une situation rappelant les sources de financement et les probabilités de réalisation de l'exercice en cours.

Obligations comptables de la gestion déléguée

Le délégataire doit tenir une comptabilité spécifique concernant toutes ses activités et prestations de services définies par le contrat.

Le délégataire doit tenir ses écritures selon une comptabilité générale, une comptabilité analytique et une comptabilité budgétaire conformément au plan comptable et à la réglementation en vigueur, notamment, celle applicable aux entreprises délégataires de services publics.

Les informations de synthèse issues des trois comptabilités doivent être établies, mois par mois, en cumul fin de mois et par exercice avec un rappel des chiffres de l'exercice précédent.

Le délégataire doit faire une présentation analytique de ses comptes par service délégué ainsi que de manière consolidée pour les trois services délégués.

Le délégataire est tenu de procéder aux déclarations de Taxe sur la Valeur Ajoutée.

Publication des états comptables annuels⁶²

Au plus tard dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, les états comptables prévus par la loi, y compris les rapports des commissaires aux comptes, sont publiés dans un journal d'annonces légales et tenus à la disposition du public aux sièges de l'autorité délégante et des communes desservies dans le cadre du contrat.

Sanctions et contentieux

Dans le cas où il s'avère qu'un projet n'a pas été effectivement mis en service par faute du délégataire, celui-ci versera à l'autorité délégante une pénalité immédiatement exigible et égale à 1% par mois de retard du montant prévisionnel actualisé hors taxes et appliquée au prorata temporis pour chaque projet non mis en service à la date prévue. Le défaut de mise en service des projets financés en totalité ou partiellement par le fonds de travaux ne constitue pas une faute du délégataire. (souligné par nous).

1- Déchéance pour défaillance du délégataire

L'autorité délégante pourra prononcer la déchéance du délégataire en cas de faute d'une particulière gravité, notamment :

- *si le délégataire refuse de présenter les projets d'exécution, d'achever ou de mettre en service les projets inscrits dans le programme d'investissement,*
- *si la qualité de l'eau, l'hygiène ou la sécurité publique viennent à être compromises de façon prolongée pour des raisons directement imputables au délégataire,*

⁶² Rapports annuels

Chaque année le délégataire doit remettre à l'autorité délégante les rapports suivants :

1- le programme prévisionnel d'activités. Il comprend notamment la consistance du programme d'investissement figurant au budget prévisionnel, le budget d'investissement et de fonctionnement y afférent ainsi que toute information comptable, financière et technique concernant l'activité du délégataire.

2- un compte-rendu de gestion, un rapport technique, un compte-rendu financier, un compte-rendu de performance et le plan financier sur cinq ans. Le compte-rendu de gestion comprend le bilan, le compte d'exploitation, le tableau de financement, le rapport du commissaire aux comptes, le bilan des actions sociales, le tableau récapitulatif des polices d'assurance en vigueur, le tableau d'évolution des effectifs marocains et étrangers par spécialité et par catégorie du personnel pour chaque service délégué. Le rapport technique doit comporter une note descriptive des services délégués et des moyens mis en œuvre ainsi que les orientations pour l'avenir et les faits marquants de l'exercice (qualité de service rendu, nombre d'abonnés par catégorie tarifaire, volumes facturés par catégorie tarifaire, nombre des branchements réalisés, investissements concernant les nouveaux branchements, longueur des réseaux, les rendements techniques, qualité de l'eau distribuée, statistiques des interruptions de service et des délais de service, taux de desserte estimés, collecte et transport des effluents, qualité des rejets, évolution générale des ouvrages, travaux de renouvellement et des grosses réparations, travaux réalisés au titre du fonds de travaux, programme d'investissement réalisé ainsi que tout autre indicateur permettant d'apprécier les performances techniques convenu de commun accord. Le rapport financier devra être accompagné par les états de synthèse comptables annuels et par les états et informations suivants : les produits de la vente de l'eau, de l'électricité et de la redevance d'assainissement, les produits des travaux et des prestations exécutés, les états séparés des comptes du fonds de travaux et de travaux de renouvellement et grosses réparations, la copie des déclarations fiscales du délégataire au titre de l'impôt sur les sociétés, les taux de recouvrement par catégorie d'abonnés, les inventaires mis à jour des biens de retour et l'état récapitulatif des biens de reprise, un état des recettes éventuellement perçues pour le compte de l'autorité délégante ou d'organismes publics ainsi que tout autre indicateurs permettant d'apprécier les performances financières qui seront choisis d'un commun accord. Le compte-rendu de performance présente les résultats de gestion des abonnés, de rendements et de gestion commerciale. Le plan financier à cinq ans indique l'évolution des tarifs et des recettes, les prévisions de coûts et d'investissement par catégorie de travaux et le tableau de financement.

- pour des raisons directement imputables au délégataire causant une interruption totale prolongée concernant plus de la moitié des abonnés, d'une durée excédant 24 heures pour l'eau potable ou de 12 heures pour l'électricité,
- si, sans raison justifiée, le délégataire ne reconstitue pas ou ne reconduit pas la caution dans les conditions prévues,
- en cas de refus de production de documents prévus au contrat après mise en demeure par l'autorité délégante restée sans réponse pendant 15 jours,
- si le contrôle par l'autorité délégante est rendu impossible par une obstruction du fait du délégataire.

La déchéance ne pourra intervenir que trois mois après la mise en demeure par lettre recommandée notifiée au délégataire et demeurée infructueuse.

Lorsque la déchéance est prononcée par l'autorité délégante, le délégataire s'oblige à indemniser tous les torts et préjudices causés à l'Autorité Délégante et aux services délégués et les conséquences pécuniaires qui en découlent. Le délégataire indemnifiera l'autorité délégante des préjudices matériels directs et indirects ainsi que les frais, coûts et dépenses subis par l'autorité délégante pour assurer dans un délai qui ne pourra dépasser six mois, le maintien de la continuité des services délégués du fait de la déchéance du délégataire. En outre, la caution est définitivement acquise à l'autorité délégante.

2- Résiliation pour défaillance de l'autorité délégante

Le délégataire pourra résilier le contrat en cas de faute d'une particulière gravité, notamment :

- si les mesures nécessaires ne sont pas prises par l'autorité délégante pour la bonne exécution de la gestion déléguée dans les conditions prévues au contrat,
- si une décision unilatérale de l'autorité délégante est de nature à porter gravement préjudice à la bonne marche de la gestion déléguée dans les conditions du contrat.

Modification des termes du contrat

L'autorité délégante et le délégataire peuvent, par avenant au contrat, modifier d'un commun accord les clauses du contrat. L'autorité délégante peut imposer des modifications unilatérales au contrat, à charge d'indemniser le délégataire et/ou de déterminer d'accord parties les modifications financières subséquentes du contrat. Si, indépendamment du fait ou de la volonté du délégataire, des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles, des contraintes techniques, économiques ou financières de toute nature ou, de façon générale, des événements graves et imprévus, du fait ou non de l'autorité délégante, ont pour conséquence d'altérer l'équilibre économique et financier de la gestion déléguée, les parties conviennent, sur la notification écrite de l'une ou l'autre d'entre elles, de renégocier les termes du contrat de manière à rétablir l'équilibre économique et financier de la gestion déléguée.

Extinction du contrat de gestion déléguée

L'autorité délégante a le droit de racheter la gestion déléguée après un délai minimum de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur. (souligné par nous)

III.2.4. Bilan sur le passage des régies de Tanger et de Tétouan au privé

III.2.4.1. Le traitement institutionnel de la gestion déléguée

Bien que la signature des contrats par les communautés et les communes urbaines illustre formellement des prises de décisions décentralisées, c'est en fait la wilaya qui décide en amont des municipalités. Le Wali reste l'interlocuteur privilégié des dirigeants d'Amendis. La DSP à Tanger et Tétouan est présentée comme une expression de la décentralisation mais cette forme de contractualisation relève plutôt du modèle français de déconcentration, abrogé en France par les lois de 1982 supprimant la tutelle du préfet sur les élus. Etant donné que le ministère de l'Intérieur a la responsabilité des régies et des services concédés, les négociations majeures se sont déroulées à Rabat.

Chargé du suivi de l'exécution du contrat, le comité de suivi est présidé par le Président de la Communauté Urbaine. Il est composé de six représentants de l'autorité délégante, de deux représentants de l'autorité de tutelle et de six représentants du délégataire.

La composition du comité de suivi rend compte du rôle de l'autorité de tutelle (pouvoir central, ministère de l'Intérieur) dans l'arbitrage de la gestion déléguée. En cas d'opposition entre le délégataire et l'autorité délégante, l'autorité de tutelle garde le pouvoir de délibérer ou de faire pencher les décisions à la faveur de l'une ou l'autre des parties contractantes.

Les créations de filiales par le délégataire ne peuvent avoir lieu qu'après autorisation résultant d'une délibération de l'autorité délégante approuvée par l'autorité de tutelle.

Règlement des différends et des litiges :

Le contrat est régi, exécuté et interprété selon le droit marocain.

1- Conciliation préalable

Les parties s'efforceront de régler à l'amiable tout différend. A défaut de règlement amiable sous 30 jours, les contestations seront, à l'initiative de la partie la plus diligente, soumises à l'autorité de tutelle qui doit proposer dans un délai de 90 jours une solution dans l'intérêt mutuel des parties. (souligné par nous).

2- Jugement des contestations

Si le recours à l'autorité de tutelle n'apporte pas le règlement sollicité dans les délais, les contestations seront réglées par les tribunaux marocains compétents de Tanger et de Tétouan.

3- Arbitrage du Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI)

Si aucune solution amiable n'est trouvée dans un délai de 90 jours, les contestations portant exclusivement sur :

- *des différends liés à l'investissement effectivement réalisé et financé par le délégataire ou autre litige y afférent,*
- *la reconstitution du montant intégral de la caution en cas de prélèvement par l'autorité délégante dans les conditions prévues,*
- *les dispositions afférentes à la déchéance ou à la résiliation soit par l'autorité délégante soit par le délégataire, seront tranchées selon les règles du Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) par voie d'arbitrage et*

après épuisement de la procédure de conciliation devant l'autorité de tutelle, conformément à la Convention de Washington du 18 Mars 1965 ratifiée par le Royaume du Maroc par le Dahir du 11 Mai 1967. L'autorité délégante dans le cadre d'un tel arbitrage peut être représentée par son autorité de tutelle. Le lieu d'arbitrage sera Tanger ou Tétouan, l'arbitrage se déroulera en langue française, le tribunal sera composé de trois arbitres et fera application du droit marocain. (souligné par nous).

Force majeure

« Force majeure » signifie tout événement qui est en dehors du contrôle du délégataire ou de l'autorité délégante et qui rend impossible l'exécution de leurs obligations respectives ou qui les rend si difficiles qu'elles peuvent être tenues pour impossibles. Les cas de force majeure sont définis par le Cahier des Clauses Administratives Générales (C.C.A.G). Les cas de force majeure comprennent, entre autres, guerres, tremblements de terre, tempêtes, inondations et actions revendicatives, à l'exception des cas où de telles actions concernent exclusivement le délégataire. (souligné par nous).

Ces extraits de la convention de gestion déléguée rendent compte :

- des responsabilités de la société privée concernant ses engagements, l'efficacité et la gestion des services, mais aussi ses rapports avec les clients,
- du rôle du comité de tutelle dans l'arbitrage des contentieux pouvant intervenir entre l'autorité délégante et le délégataire,
- la vigilance et de la supervision du ministère de l'Intérieur sur les agissements de l'autorité délégante.

Les décisions au sein du comité de suivi font l'objet d'un consensus entre ses membres. Le président du comité approuve au nom de l'autorité délégante toutes les décisions à l'exception de celles nécessitant un avenant au contrat.

Le comité de suivi a pour mission :

- de donner son avis et d'émettre des recommandations et des orientations sur les aspects suivants : examen des projets de marchés, de contrats, de conventions à passer, directement ou indirectement, avec les actionnaires du délégataire ou l'une de leurs filiales ou participations,
- de valider : la définition des tranches annuelles du programme de travaux, l'actualisation ou la modification du programme de travaux, l'affectation du fonds de travaux et la détermination du programme de renouvellement, le réaménagement du prélèvement retraite, le transfert entre les différents comptes (fonds de travaux, retraite, spécial), la tarification.

L'autorité délégante exerce son contrôle dans le but d'évaluer le respect par le délégataire de ses obligations.

- 1- *Le délégataire est tenu de remettre à l'autorité de tutelle un exemplaire des documents et rapports, techniques, financiers, comptables, économiques ou autres, communiqués à l'autorité délégante.*

- 2- *Outre le contrôle de l'Etat, l'autorité délégante dispose à l'égard du délégataire d'un pouvoir général de contrôle économique, financier et technique et de gestion des services délégués.* (souligné par nous).
- 3- *L'autorité délégante peut déléguer l'exercice de son contrôle à une ou plusieurs personnes ou se faire assister par toute personne, conseil et expert de son choix. L'autorité délégante peut recourir à une expertise externe à laquelle elle délègue tout ou partie de ses attributions en matière de contrôle.*

L'autorité délégante peut désigner un observateur qui a le droit d'assister aux réunions du conseil d'administration du délégataire pendant toute la durée de la gestion déléguée et de recevoir copie des documents communiqués aux administrateurs dans l'exercice de leurs fonctions. Il ne prend pas part au vote du conseil d'administration.

Un montant est dégagé de l'exploitation pour le financement des frais d'étude et de contrôle que l'autorité délégante exerce ou fait entreprendre en application du contrat. Il est fixé à 0,2% du chiffre d'affaires de l'année précédente pour les autres années hors années de contrôle quinquennal. (souligné par nous).

Le refus de communication par le délégataire des documents mentionnés constitue une faute contractuelle. (souligné par nous).

Ces clauses de la convention permettent d'apprécier la difficulté que peut éprouver l'autorité délégante pour exercer son contrôle. Elle n'a pas formellement les moyens techniques et ne dispose pas nécessairement de toutes les compétences pointues et de l'expérience indispensable pour assumer le rôle du comité de suivi. On comprend dès lors, pourquoi elle tient à se faire assister pour le contrôle de la gestion déléguée et pourquoi le ministère de l'Intérieur maintient sa tutelle.

III.2.4.2. La gestion déléguée annoncée comme une solution à la crise des régies

La gestion déléguée est envisagée comme une solution aux déficiences techniques et financières des régies. Les villes de Tanger et Tétouan disposent d'une faible capacité de stockage d'eau potable. Pour 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 (12 heures)⁶³. Cet optimum n'est pas atteint et, conjugué à la vétusté des réseaux, il en résulte des débits réduits et des coupures d'eau aux heures de pointes. A l'inverse, lorsque la pression est excessive, les canalisations cassent en provoquant des fuites. Les réseaux enregistrent donc des faibles rendements avec environ 40% de pertes entre les volumes achetés à l'ONEP et les volumes distribués. Le délégataire doit d'autant plus procéder prioritairement à la réhabilitation des réseaux et à la réduction de fuites que les retours sur investissements sont prévus par le contrat si (*et seulement si*) il améliore son taux de rendement. Si la société privée ne réduit pas les pertes d'eau dans le réseau d'adduction, elle pourrait perdre de l'argent. Le lancement d'un important programme de détection et de réparation des fuites ainsi que de renouvellement des réseaux résulte de cette contrainte pour le délégataire⁶⁴.

⁶³ La capacité de stockage contractuelle équivaut à une consommation de 24 heures.

⁶⁴ « En matière de contrôles des fuites d'eau, 4.600 ont été effectués sur Tanger et 3.000 sur Tétouan tandis qu'en matière d'interventions pour réparation de fuites, 4.970 interventions ont été réalisées sur Tanger et 7.173 sur Tétouan. » Les Nouvelles du Nord, 23-01-2003, Tanger.

III.2.4.3. Les difficiles augmentations tarifaires

Evolution des tarifs⁶⁵ 1999-2002, Tanger et Tétouan

USAGES	Tanger				Tétouan			
	Mai 1999		Janvier 2002		Janvier 1999		Janvier 2002	
	PF	PP	PF	PP	PF	PP	PF	PP
Particuliers								
Eau	2,5		2,97		2,5		2,97	
T1		2,48		2,48		1,45		2,48
T2		6		6,28		4,1		6,28
T3		10,17		10,65		4,72		10,65
T4		10,17		10,7		4,72		10,7
Assainissement	3,75		4,07		0		4,07	
T1		0,3		0,3		0		0,3
T2		0,9		0,91		0		0,91
T3		1,8		1,87		0		1,87
T4		1,8		1,87				1,87
Total Eau + Ass. PF	6,25		7,04		2,5		7,04	
T1		2,78		2,78		1,45		2,78
T2		6,90		7,19		4,1		7,19
T3		11,97		12,52		4,72		12,52
T4		11,97		12,57		4,72		12,57
Industriels	PF	PP	PF	PP	PF	PP	PF	PP
Eau	6,16		8,9		6,16		8,9	
		5,19		5,19		3,06		5,19
Assainissement	15		15		0		15	
		2		2,07		0		2,07
Total Eau + Ass.	21,16	7,19	23,9	7,26	6,16	3,06	23,9	7,26
Préférentiels	PF	PP	PF	PP	PF	PP	PF	PP
Eau	6,16		8,9		6,16		8,9	
		4,95		5,19		3,3		5,19
Assainissement	15		17,03		0		17,03	
		1,8		1,81		0		1,81
Total Eau + Ass.	21,16	6,75	25,93	7	6,16	3,3	25,93	7

Sources : Annexe de la convention de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan.

T1 : [0 à 8 m3 [

T2 : [8 à 20 m3 [

T3 : [20 à 40 m3 [

T4 : [40 m3

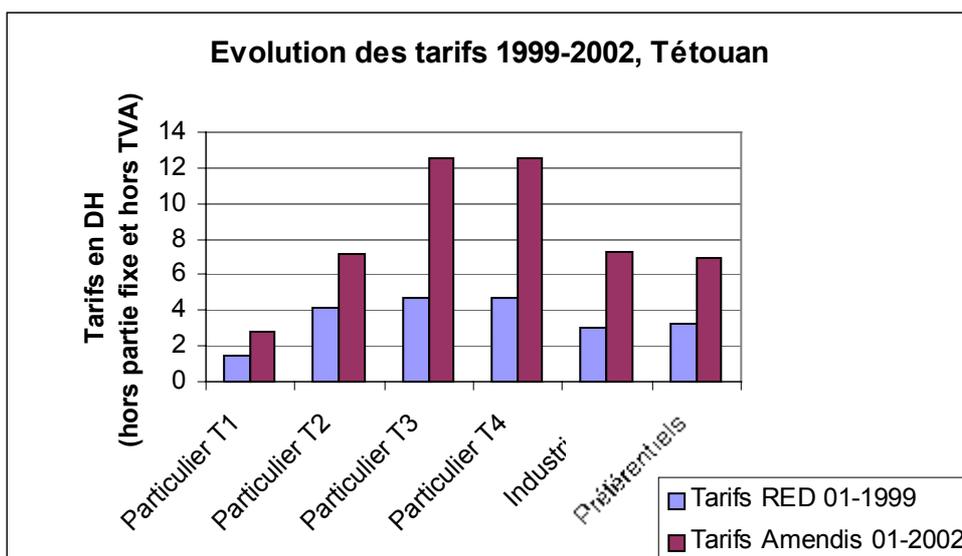
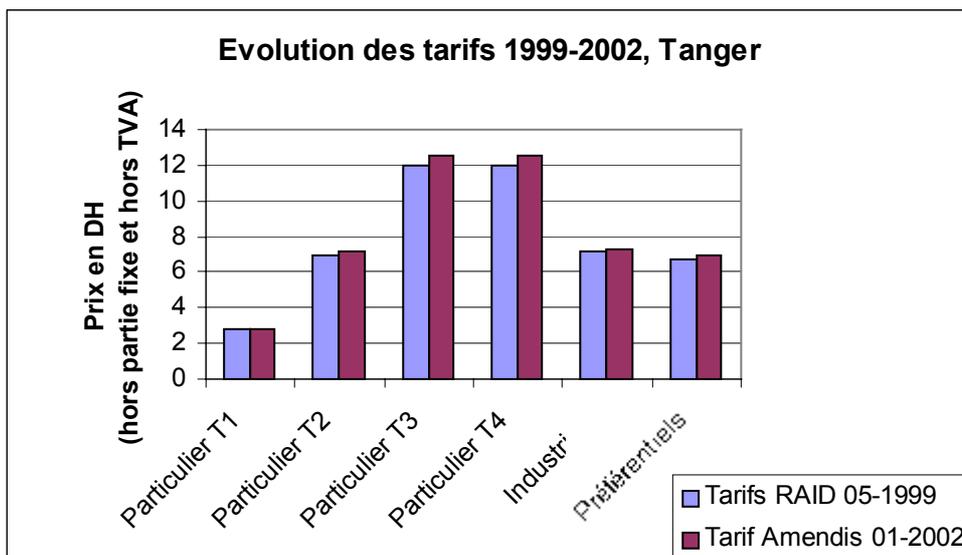
PF : Partie Fixe

PP : Partie Proportionnelle

A titre indicatif, le prix moyen de l'eau acheté à l'ONEP est de :

- 2.44 DH par m3 en mai 1999 pour Tanger,
- 2.52 DH par m3 en janvier 1999 pour Tétouan, 2.64 DH par m3 en 2002.

⁶⁵ Tarif hors taxe. La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) appliquée au prix de l'eau potable est de 7%.



A Tanger, les tarifs n'ont pratiquement pas augmenté entre 2001, année précédant la gestion déléguée, et 2002, année du passage de la RAID à Amendis. Ils sont supérieurs aux tarifs moyens de l'eau potable à l'échelle nationale et n'ont pas fait l'objet d'une mise à niveau comme c'est le cas à Tétouan⁶⁶. On peut aisément imaginer que le ministère de l'Intérieur n'a pas souhaité procéder à une augmentation tarifaire dans la ville du détroit, considérant les prix de l'eau d'une part, sont à un niveau acceptable pour les habitants et pour les acteurs économiques et d'autre part, que ce prix permettent au délégataire de dégager des profits.

Pourtant, lors des enquêtes de terrain, la majorité des personnes déclarent que les augmentations des factures sont le principal changement qu'ils observent entre la RAID et Amendis⁶⁷. Comment l'expliquer alors que les tarifs sont supposés être identiques ?

⁶⁶ Plusieurs articles de presse rapportent néanmoins des augmentations tarifaires progressives pour 2002 de l'ordre de 4% à Tanger.

⁶⁷ La presse relate aussi des situations conflictuelles entre les industriels de Tanger et Amendis. L'Association de la Zone Industrielle de Tanger a manifesté son mécontentement en raison des augmentations de tarifs par Amendis. « Alors que le Ministère de l'Industrie et du Commerce militait pour une diminution du coût des factures,

L'assainissement était-il facturé avant la délégation des services publics ? Les compteurs étaient-ils correctement relevés ? N'existaient-ils pas des *arrangements à l'amiable* entre les releveurs de compteurs et les clients ?

A Tétouan, au contraire, les tarifs ayant connu une forte augmentation correspondant à une mise à niveau sur la tarification de Tanger, les protestations des usagers ont été importantes.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le maintien d'une tarification de l'eau à un niveau plus bas à Tétouan par rapport à Tanger pendant les décennies qui précèdent la gestion déléguée :

1- A Tétouan, les prix des denrées de première nécessité, fixés à des niveaux plus bas que dans d'autres villes du Royaume⁶⁸, représentent pour les habitants des avantages sociaux que l'autorité locale ne saurait remettre en cause. Ceci se vérifie particulièrement pour l'eau potable dont les tarifs avaient été maintenus par la RED à des niveaux plus bas que ceux de la RAID ou d'autres régions du Royaume. L'histoire de la ville n'est-elle pas marquée par des émeutes à cause des augmentations du prix du pain ou du gaz ?

2- La ville de Tétouan évoque la proximité entre pouvoir local et gestion de l'eau potable. Au XIV^{ème} siècle, un système traditionnel d'alimentation en eau potable, le système skundu, est installé par les Andalous dans la médina⁶⁹. L'eau captée s'écoulait gravitairement dans un réseau linéaire composé de petits chenaux qui circulaient de maison en maison avec un système parallèle pour l'évacuation des eaux usées. Dans chacune des cours des demeures de la médina, se trouvait un bassin où l'eau potable était conservée. « *La règle de distribution se basait sur le besoin et la demande du consommateur auprès des Habous, unique gérant du système skundu* »⁷⁰. Ces derniers avaient recours à des fontainiers chargés de la distribution de l'eau. La gestion du système skundu illustre le rôle des autorités locales (et religieuses à l'époque) en tant que garant de l'accès à l'eau des habitants⁷¹.

Le Maroc a une tradition de prise en charge des services publics par le politique. La référence à une eau considérée comme un don de Dieu est pertinente si on retient que le pouvoir marocain assoit aussi sa légitimité sur le religieux⁷². Des positions dominantes dans la hiérarchie sociale ne sont-elles pas garanties à *celui qui possède le puits* (comme à *celui qui fait installer une borne-fontaine*) ? L'accès à l'eau, besoin vital connoté de valeurs religieuses⁷³, et le fait de faire profiter de l'accès à l'eau, peuvent être considérés comme objet de reconnaissance donc de pouvoir. Le *puissant* doit assurer à *ses sujets* la mise à disposition de l'eau qui représente un enjeu social et politique important : c'est une des raisons expliquant

dont celui de l'énergie dans le cadre de sa politique de mise à niveau du tissu industriel, le Ministère de l'Intérieur autorise pour sa part une augmentation des coûts de l'électricité industrielle » souligne le journal L'Economiste (édition électronique du 15 avril 2002).

⁶⁸ Dans l'ancienne capitale du protectorat espagnol, les denrées de première nécessité sont moins chères qu'à Tanger malgré des provenances communes.

⁶⁹ Afkhir H, El Abdellaoui M., 1991, *Le réseau de Skundu : ancien système d'approvisionnement de la Médina de Tétouan en eau potable*, in : URBAMA, Tours, fascicule de recherche n°22, p. 225-232.

⁷⁰ Afkhir H, El Abdellaoui M., 1991, *Ibid.*

⁷¹ Avec la création des régions, la RED de Tétouan a pris le relais de la gestion des ressources en eau de la ville et les fontainiers ont peu à peu disparu. Ne pouvant supporter les besoins croissants en eau potable consécutifs à la pression démographique sur la médina, le réseau skundu va progressivement disparaître. L'abandon du secteur de l'eau par les Habous et « la mort des anciens fontainiers (vrais connaisseurs du système et de son fonctionnement) » annoncent la fin du système skundu, héritage d'un savoir-faire d'une corporation disparue (Afkhir H, El Abdellaoui M., 1991, *Ibid.*).

⁷² Sa Majesté le Roi n'est-elle pas le « Commandeur des croyants » du Royaume Chérifien ?

⁷³ référence aux ablutions avant la prière ou les repas, par exemple.

l'intervention du ministère de l'Intérieur sur la tarification de l'eau⁷⁴. Partant, le maintien du prix de l'eau à un bas niveau par les autorités tétouannaises s'explique d'autant plus que la ville de Tétouan est caractérisée par une cohésion sociale légitimée, entre autres, par des bas prix sur les produits de base. Les prix de l'eau participent au maintien de la *paix sociale* et du pouvoir local. Les initiatives locales sont rares car les populations attendent que l'on s'occupe de l'espace public et se concentrent sur leur espace privé. Le Maroc illustre une tradition de la gestion publique des affaires collectives (habous, pouvoir central). *La culture collective prône aux usagers la non-ingérence dans des affaires qui ne relèvent pas de leur responsabilité et les incite à concentrer tout effort d'aménagement et d'entretien sur l'espace privé*⁷⁵.

Rappelons que la RED, comme les autres régies du Royaume, bien que sous tutelle de l'Intérieur, était étroitement contrôlée par le conseil municipal et par son Président⁷⁶. Or, la RED de Tétouan distribuait uniquement l'eau qu'elle produisait jusqu'en 1992⁷⁷. L'auto-production de l'eau distribuée permettait aux élus de maintenir des tarifs bas puisque la RED n'avait pas à s'acquitter de factures auprès d'un fournisseur et qu'elle gérait seule la production et la distribution de l'eau potable. Le prix à payer pour la *paix sociale* était en quelque sorte supporté financièrement par la RED et l'a conduit au déficit. La tarification de l'eau au Maroc ne tient donc pas seulement compte des coûts de production et de distribution mais aussi de variables sociologiques puisqu'elle assure des formes de cohésion sociale et de sécurité intérieure.

L'intervention de l'ONEP dans la production d'eau potable à destination de la ville de Tétouan et la réalisation de nouvelles infrastructures (barrage et station Smir) vont s'accompagner de nécessaires augmentations tarifaires pour amortir les dépenses induites par ce changement. Pourtant, la tarification ne sera pas modifiée avant l'entrée en vigueur de la gestion déléguée. Les autorités tétouannaises n'ont-elles pas fait appel au privé pour procéder aux augmentations tarifaires qu'elles ne pouvaient réaliser sans remettre en cause la légitimité sur laquelle repose son pouvoir ? Conjugué à des taux de pertes importants, le prix de l'eau ne permettait pas de couvrir les achats d'eau potable à l'ONEP⁷⁸. C'est pourquoi, dès le début de la gestion déléguée, les tarifs de l'eau à Tétouan sont ajustés pour qu'ils s'équilibrent avec la tarification de Tanger et pour qu'ils se rapprochent de la moyenne nationale⁷⁹.

A Tétouan, les ventes d'eau par la RED représentent un chiffre d'affaires de 59 millions de DH en 1998. Le prix de l'eau ayant plus que doublé au moment de la mise en œuvre de la DSP, le chiffre d'affaires –sur la base du volume distribué en 1998- passe théoriquement à environ 136 millions de DH.

Les hausses de tarifs ont atteint 130% à Tétouan pour réajuster des prix maintenus volontairement à des niveaux bas. La communauté urbaine a négocié avec le délégataire un ralentissement du rythme des augmentations pour les rendre plus progressives et pour éviter les protestations des usagers. En échange, elle renonce à percevoir la part qui lui revient sur

⁷⁴ Dans le cadre du contrat de gestion déléguée de Tanger et Tétouan, les augmentations tarifaires sont conditionnées par la réalisation des objectifs annoncés, elles dépendent des rapports d'activité ainsi que de l'accord des comités de suivi et de tutelle.

⁷⁵ A propos des quartiers d'habitat non réglementaire, Françoise Navez Bouchanine écrit : « Certaines tentatives sont étouffées dans l'œuf par l'administration locale vigilante et préoccupée de rappeler aux habitants leur statut illégal. » (Navez-Bouchanine F, *Espaces publics des villes marocaines*, Sociétés contemporaines, n° 57-58, 12-1992).

⁷⁶ Deux tiers des membres du conseil d'administration des régies font partie des conseils communaux.

⁷⁷ La ville dispose aussi de nombreuses sources naturelles encore utilisées de nos jours par les habitants pour leur approvisionnement en eau potable.

⁷⁸ Des spécialistes tétouannais soulignent que « l'eau était achetée 2.5 DH est revendu 1.5 DH à l'époque de la RED » et qu'à la différence des régies, « Amendis règle ses factures à l'ONEP ». Il n'y a plus « d'arrangements » entre les régies (ministère de l'Intérieur) et l'ONEP (ministère des Travaux Publics).

⁷⁹ A Tanger et Tétouan, l'eau potable reste moins chère que celle distribuée à Casablanca ou à Rabat.

les bénéficiaires d'Amendis. N'est-ce pas un moyen de conserver le pouvoir sur sa base électorale et d'éviter des troubles sociaux ?

« Hausse des tarifications d'eau et d'électricité. Deux mois après son entrée en service, Amendis annonce la hausse des prix d'eau et d'électricité sur Tanger et Tétouan. Une hausse que les responsables expliquent par la qualité du service rendu. »⁸⁰

« Arrive Amen-dix (puissance dix)⁸¹ et avec elle des surprises! Des surprises attirant l'attention de l'opinion publique en général et celle des hôteliers en particulier à un moment où une lueur d'espoir commence à germer à l'horizon depuis le discours historique prononcé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI le 10 janvier 2001 à Marrakech lors des Assises nationales du tourisme engageant officiellement notre pays dans une nouvelle politique touristique. En effet, à une situation de crise chronique rongant le secteur touristique depuis des années au niveau du littoral tétouanais, vient s'ajouter le coup de foudre d'Amendis qui a procédé à l'augmentation des factures dont celle d'eau atteignant 157%! Cette augmentation a suscité la grogne des industriels touristiques qui se sont manifestés par le biais de leurs associations professionnelles ARIH et GRIT Tanger-Tétouan et qui ont émis des requêtes de protestation à l'administration Amendis et au wali de Tétouan. En ce qui concerne l'assainissement, signalons qu'il existe certains complexes touristiques connectés au réseau communal bénéficiant des prestations à des tarifs raisonnables et d'autres disposant de leurs propres stations d'épuration telles Marina Smir, Kabila. Les uns et les autres ne voient pas de raison à payer une seconde fois à Amendis sauf si cette dernière est prête à les prendre en charge quant à l'assainissement et au maintien des stations d'épuration. Quoi qu'il en soit, l'ARIH et le GRIT Tanger-Tétouan expriment leur mécontentement et se mobilisent à défendre leur droit, car ils voient leurs intérêts menacés en tant que promoteurs et leur secteur asphyxié, entre le marteau et l'enclume d'Amendis à l'heure où toutes les instances gouvernementales incitent les autorités locales et les compétences régionales à oeuvrer pour le développement et la promotion du tourisme à l'échelon de l'ensemble du territoire. Et là, l'intervention de la wilaya de Tétouan, en tant que haute instance préfectorale, est souhaitable, sinon impérative pour mettre fin au litige et redonner confiance aux industriels touristiques. »⁸²

« Electricité, eau, assainissement : Amendis s'explique.

Industriels, opérateurs économiques et touristiques protestent depuis le début du mois de mars contre les augmentations de tarifs décidées par le concessionnaire délégué des régions de Tanger et de Tétouan Amendis. Dans un entretien avec Les Nouvelles du Nord, le directeur général d'Amendis M. Olivier Dietsch explique le point de vue de sa société. Extraits.

(...) Les tarifs sont connus et ont été contractuellement définis lorsque notre offre a été remise en 1999. Il y a eu une mise au point de ces tarifs avec les représentants élus et le ministère de l'Intérieur à la fin de l'année 2001. Aujourd'hui, on ne fait qu'appliquer ce qui a été décidé et contractualisé.

(...) La règle est d'appliquer les mêmes tarifs moyens à Tanger et à Tétouan.

(...) On commence par l'objectif recherché. Il est de ramener les prix au niveau national bien que les prix qui seront pratiqués ici resteront inférieurs à ceux pratiqués ailleurs, notamment à Casablanca. Comme à Tanger et à Tétouan, les régions pratiquaient des prix différents. On a décidé de se rapprocher et de les mettre au même niveau. S'agissant de l'exception de la zone

⁸⁰ Les Nouvelles du Nord, 01-03-2002, Tanger.

⁸¹ « Amendis : Amène dix ... pour cent » est un slogan lancé dans la presse et significatif des revendications contre les augmentations tarifaires.

⁸² Libération, 8 Mars 2002, La facture est salée, Casablanca. (souligné par nous).

franche, on a fait des tarifs plus attractifs comme cela est prévu par les textes de loi organisant cette zone.

(...) C'est à mon client, mon consommateur que j'explique ce que je fais. Même si j'ai négocié au départ avec le ministère de l'Intérieur et les élus, je me tourne progressivement vers mes clients, les consommateurs.

(...) Le problème n'est pas le même. Les problèmes de Rédal concernent les consommateurs et non les industriels. À Rabat, ce sont des problèmes de surfacturation. Si on travaille aujourd'hui sur Rabat pour y rentrer, c'est aussi pour résoudre ces problèmes d'erreurs de facturation. Enfin, à Rabat, il s'agit de racheter un contrat déjà existant ; donc on ne va pas toucher aux tarifs. »⁸³

« Tétouan les manifestations contre Amendis se multiplient. Les habitants de Tétouan sont de plus en plus mécontents contre les augmentations des tarifications d'eau et d'électricité survenues depuis l'arrivée d'Amendis. En effet, les habitants de Tétouan habitués à payer la plus basse facture d'eau et d'électricité du Royaume, et n'ayant jamais payé l'assainissement, manifestent depuis plusieurs semaines auprès des différentes communes de la ville. Ainsi, une importante marche a eu lieu jusqu'au siège de la communauté urbaine de Tétouan. La manifestation qui a réuni des milliers de citoyens et d'ONG, a valu le déplacement de plusieurs camions militaires. Un dispositif qui n'a pas découragé les Tétouanais de poursuivre leurs manifestations. Notre rédaction a appris de sources proches que face à cette situation, les dirigeants d'Amendis, ont décidé de revoir à la baisse leur tarification sur Tétouan, dont l'augmentation a atteint près de 120%. »⁸⁴

« A Tétouan, l'opinion publique attend des responsables la formation d'une commission d'audit des comptes de la société de distribution d'eau et d'électricité, cédée, après sa faillite, à la française Amendis, qui a pratiqué de fortes augmentations des tarifs. »⁸⁵

« Plaintes. Ça va mal pour Amendis. Après les plaintes des citoyens de Tanger-Asilah et Fahs-Béni Makada ayant fait l'objet de correspondances au wali et au gouverneur de Béni Makada sur la baisse de la qualité des services, le retard dans la lecture des compteurs, l'augmentation des factures d'électricité des industriels, les retards dans les devis et la réalisation des travaux ainsi que l'absence de facilités des paiements pour les promoteurs immobiliers, c'est au tour de la Communauté urbaine de Tanger de tirer à boulets rouges sur le gestionnaire délégué des Services d'Assainissement et de Distribution d'eau et d'électricité de Tanger. Au cours de la session ordinaire d'octobre 2002 de la Communauté urbaine de Tanger qui s'est tenue mercredi dernier, il était question des retards dans l'exécution de certains investissements. On a ainsi retenu contre la filiale de Vivendi Water le retard dans l'envoi de documents et des situations comptables, les retards dans les interventions à la suite des inondations du 22 septembre etc... Le responsable français de la Direction d'Exploitation d'Amendis, François de Rochambeau, qui assistait à la session s'est contenté de déclarer qu'il allait adresser par écrit sa réponse au Conseil. »⁸⁶

Les protestations relatives aux augmentations tarifaires peuvent aussi être mises en relation avec des impairs dans la stratégie de communication d'Amendis. Par exemple, dans un entretien accordé au *Journal de Tanger* (n°3229, 26-07-2003, p.5) par les responsables du

⁸³ Les Nouvelles du Nord, 05-04-2002, Tanger. (souligné par nous).

⁸⁴ Les Nouvelles du Nord, 03-05-2002, Tanger. (souligné par nous).

⁸⁵ Revue de presse Dounia News, du lundi 17 au 23 juin 2002, *L'opinion publique à Tétouan demande l'ouverture d'une enquête sur les malversations de la société de distribution d'eau et d'électricité*, N° 225.

⁸⁶ Maroc Hebdo International, 8 au 14-11-2002, N° 532, p.2.

service communication et marketing d'Amendis, à la question « *doit-on comprendre par là qu'il n'y a aucun risque de surfacturation ?* », la réponse est livrée dans un article intitulé : « *Le client est au centre des préoccupations d'Amendis* » qui rapporte : « *Nullement ! Le client ne doit pas s'inquiéter si sa consommation habituelle ne lui est pas facturée normalement. (...)* ».

III.2.4.5. Négociations dans la gestion des ressources humaines

Effectif et formation du personnel

Le délégataire s'engage à créer de nouveaux emplois en fonction du développement des services délégués et à établir un programme annuel et pluriannuel de formation et de mise à jour des connaissances du personnel avec l'objectif d'améliorer ses compétences, la qualité du service et les conditions de travail.

Concernant les cadres et agents de maîtrise, le délégataire s'engage à poursuivre et améliorer sa politique de formation continue, notamment en organisation industrielle, en gestion et en ce qui concerne les aspects socioprofessionnels.

Concernant les employés et les ouvriers, le délégataire s'engage à poursuivre et améliorer sa politique de formation continue, notamment sur le plan technique et en ce qui concerne les aspects socioprofessionnels.

Le délégataire s'engage à développer les structures existantes en matière d'étude, d'ingénierie et de maintenance et à les doter de moyens et de logistique leur permettant d'augmenter la valeur ajoutée de la gestion déléguée.

Personnel permanent détaché par les actionnaires

Personnel étranger : Le délégataire peut recourir au service de personnel étranger. Chaque fois que possible, ce personnel sera remplacé par un personnel marocain ayant les capacités requises, auquel le délégataire donnera, le cas échéant, la formation complémentaire nécessaire. Le choix par le délégataire, des personnes de nationalité étrangère doit recueillir l'approbation préalable de l'autorité délégante. L'effectif du personnel étranger permanent détaché ne doit pas excéder, pour les cinq premières années, une moyenne de 5% de l'effectif des agents marocains.

Les régies étaient caractérisées par une mauvaise gestion des ressources humaines : certains emplois fictifs⁸⁷, salaires excessivement élevés pour certains cadres, taux d'absentéisme important, corruption. Les compteurs n'étaient pas relevés, *les relevés étaient remplis au café* et les factures se faisaient *à la tête du client* comme le soulignent des habitants. Les paiements et les pénalités se négociaient de manière informelle, les interventions sur le réseau en cas de panne ne se faisaient pas ou tardaient, les demandes n'aboutissaient qu'après de longues heures d'attente. Le personnel des régies constituait un puissant lobby, bien rémunéré et assumant ses fonctions à son gré.

⁸⁷ Notamment à Tétouan avec 1.300 employés à la RED, 500 de plus qu'à Tanger alors que la RAID a davantage de clients.

La négociation de la reprise du personnel des régies est une affaire délicate pour la société privée. En témoigne le fait que parmi les 5% de cadres supérieurs français d'Amendis, un *collaborateur* de la Compagnie Générale des Eaux travaillait précédemment dans le cadre d'un contrat passé avec le Conseil général des Hauts de Seine pour *remettre de l'ordre* dans la corporation des égoutiers. Cette mission accomplie en région parisienne, on peut penser que ce gestionnaire de ressources humaines a rejoint le siège d'Amendis pour une mission tout aussi sensible.

La société 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 annexes sur le *Personnel* indiquent qu'une partie des employés des régies a été mise à la retraite. Leurs départs ont été négociés avec des avantages et des compensations. Pour les Marocains qui sont maintenus dans le personnel de la société, diverses stratégies sont adoptées par Amendis pour motiver ses employés. La compagnie mise sur une bonne image de marque de son entreprise en marquant sa présence dans la ville (panneau publicitaire, opérations plages propres⁸⁸, participation à la vie associative, partenariat avec les écoles et les universités, image d'entreprise citoyenne⁸⁹). Le parc automobile de la société est renouvelé par des véhicules en bon état⁹⁰ affichant une image de modernité (bon état mécanique et de la carrosserie, logo sur la voiture). Les employés sont mieux équipés et facilement identifiables grâce à leur tenue de travail (casquette avec le logo Amendis). Les cadres affichent leur niveau de vie à travers leur tenue vestimentaire ou l'achat d'une voiture neuve. En quelque sorte, Amendis a su se faire accepter par son personnel afin qu'il favorise l'image de prestige de l'entreprise à travers la ville. Est-ce un hasard si Vivendi Water a organisé un séminaire international des ressources humaines à Tanger du 16 au 18 mars 2002 ? Était-il envisageable que les cadres français dont l'effectif ne doit pas dépasser les 5% du personnel, obtiennent à l'international des rémunérations et des avantages importants⁹¹ sans que les cadres et employés marocains n'accèdent eux aussi à une position plus favorable ?

⁸⁸ « **Engagement Maroc Telecom – Amendis pour faire hisser le pavillon bleu sur la plage de Tanger, en 2005.** (...) Si donc le défi du « Pavillon Bleu » est bien relevé en 2005, comme nous le promettent Amendis et Maroc Telecom, la plage communale de Tanger sortira enfin de cet engrenage insalubre dans lequel elle est engloutie depuis des décennies » (Le journal de Tanger, n°3227, 12 juillet 2003, p.7).

⁸⁹ « A l'occasion de la troisième édition du festival de Jazz de Tanger, Amendis et Meditel ont organisé des soirées. La tenue du festival de jazz a fourni l'occasion aux entreprises Méditel et Amendis d'inviter leurs clients et collaborateurs à des cocktails musicaux qui se sont passés dans une ambiance détendue et conviviale. Au Minzah jeudi 5, cadres d'Amendis et amateurs de musique s'étaient donné rendez-vous après les 3 concerts d'ouverture du festival. » (Les Nouvelles du Nord, 14-09-2002, Tanger).

« Avec la collaboration du ministère des Affaires culturelles et la société Amendis, la communauté urbaine de Tétouan a tracé tout un programme d'activités ayant rapport avec la fête du livre tels que les soirées animées, expositions, conférences, théâtre, folklore etc ... (...) Rappelons enfin que la quatrième édition de la fête du livre de Tétouan a été placée sous le haut patronage de Sa Majesté le Roi Mohammed VI. » (Le Matin, le 29 Mars 2002, Casablanca).

« Aux termes d'une convention signée mardi 30 avril entre MM. Meki El Azouzi (IRT) et Olivier Dietsch (Amendis), Amendis versera à l'IRT un montant de 4 millions de dirhams sur une période de 3 ans à compter de ce mois-ci afin d'encourager le développement du sport à Tanger. Bientôt donc les maillots de l'équipe porteront le logo Amendis. Lors des négociations de la gestion déléguée entre la Communauté urbaine et les soumissionnaires, M. Abdeslam Arbaïn avait déclaré à notre rédaction que « quel que soit le futur patron de la régie de Tanger, il devait contribuer au développement du sport ». (Les Nouvelles du Nord, 03-05-2002, Tanger, souligné par nous).

⁹⁰ Pour éviter l'investissement dans l'achat d'un nouveau parc automobile et pour faire l'économie de la maintenance de ce parc, les véhicules Amendis sont des véhicules de location. Les garages de la société ont quasiment éliminé leurs activités de réparations mécaniques.

⁹¹ Il nous a été rapporté que les cadres supérieurs français coûteraient chacun 30.000 euros par mois à Amendis et que chacun disposerait d'une maison « de luxe ».

A propos d'entreprise citoyenne ...

A l'occasion de la fête religieuse de l'Aïd el Kébir, « *Amendis monte l'Opération Quartiers propres : sa manière de souhaiter bonne fête à sa clientèle. Parmi les actions citoyennes entreprises par Amendis (...) on peut saluer l'opération 'Quartiers propres' (...) qui s'inscrit dans la volonté prioritaire d'Amendis de préserver l'environnement (...). Cette opération (...) concerne la distribution sur certains quartiers ciblés de Tanger et Tétouan de 10.000 sacs en plastique d'une capacité de 40 kg chacun (...) destinés au ramassage des ordures ménagères le jour de l'Aïd (...)»⁹². Cette opération est lancée en coordination avec les associations locales et « (...) est de nature à contribuer à un véritable rapprochement entre cette société (...) et les citoyens (...). M. Ahmed Khattabi, Directeur de la Communication au sein d'Amendis, précise que par cette action citoyenne, Amendis prouve, une fois de plus, sa mobilisation aux côtés des populations (...) dans le but de contribuer de manière concrète à l'amélioration de leur cadre de vie (...). Cette collaboration nous aide et nous encourage à mettre davantage notre métier (...) à la disposition des citoyens.»⁹³. A titre indicatif, pour mesurer l'efficacité réelle (et non pas médiatique) d'une telle opération, on pourrait comparer le nombre de 10.000 sacs plastiques aux 220.000 ménages répartis sur l'ensemble du périmètre de la gestion déléguée.*

III.3. L'accès à l'eau potable des populations défavorisées à Tanger et Tétouan

III.3.1. Les contrats de gestion déléguée, une réponse partielle aux besoins

III.3.1.1. Les besoins

On retiendra 700.000 habitants pour Tanger et 500.000 habitants pour Tétouan, ce qui correspond aux 1,2 million de consommateurs correspondant à l'ensemble du périmètre de la gestion déléguée dans la région.

Population de Tanger et Tétouan (en milliers d'habitants)

Préfectures	RGPH 1982			RGPH 1994			Annuaire Statistique 2001		
	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total
Tanger-Asilah-Béni Makada	312	124	436	526	102	628	652	76	728
Tétouan	227	158	385	367	170	537	449	163	612
Total	539	282	821	893	272	1165	1101	239	1340

Sources : RGPH 1982 et 1994 ; Annuaire Statistique du Maroc, 2001.

Population concernée par la gestion déléguée

Préfecture	Pop 1994 (*)	Pop 2000 (**)	Abonnés (***)
Tanger	577.127	689.119	101.012
Tétouan	404.647	483.169	76.326
Total	981.774	1.172.288	177.338

Sources : (*) : RGPH 1994 ; (**) : Estimation à partir d'un taux de croissance annuel de 3% ; (***) : Amendis (données 2001).

⁹² Amendis monte l'Opération « Quartiers propres », L'Opinion, 30 janvier 2004, p.12.

⁹³ L'Opinion, 30 janvier 2004, *Ibid*, p.12.

Selon des données officielles de l'ANHI, l'habitat non-réglementaire concerne 250.000 habitants à Tanger (35%) et 200.000 habitants à Tétouan (40%) dont la moitié dispose d'un branchement individuel au réseau d'eau potable.

Sur la base de ces informations, on peut évaluer le nombre de personnes sans raccordement domiciliaire à l'eau potable à 225.000, soit 45.000 ménages de 5 personnes.

Ces estimations ramènent le taux de branchement moyen à moins de 80% alors qu'il est estimé à environ 90% dans les contrats de gestion déléguée.

Si on tient compte des anciennes médinas qui regroupent environ 80.000 habitants, et selon l'hypothèse d'un taux de branchement de 80%, il faut ajouter 16.000 personnes (3.200 ménages) sans accès domiciliaire à l'eau potable. On peut donc avancer que plus de 240.000 personnes (48.000 ménages) ne disposent pas de l'eau potable au moyen de branchement individuel. Si on ramène cet effectif aux 437 bornes-fontaines existantes : on obtient un nombre moyen proche de 550 usagers par borne-fontaine, plus du double de la norme considérée comme acceptable de 250 personnes, ou de 50 ménages, par borne-fontaine.

Taux de branchement, Tanger et Tétouan, 1994-2025

Taux de branchement Eau – Assainissement, en %	Tanger	Tétouan
1994	70	-
2000	80	90
2007	90	97
2016	95	100
2025	100	100

Sources : Annexe de la convention de gestion déléguée

A raison de 4.000 branchements sociaux⁹⁴ par an pendant les cinq premières années de la gestion déléguée (engagement contractuel), il resterait 28.000 ménages à raccorder au terme de cette période. Si cet engagement est reconduit, il faudrait encore 7 ans pour raccorder l'ensemble des ménages (en OBS) ne disposant pas de branchement individuel actuellement.

Mais, c'est sans tenir compte des nouveaux ménages évalués à 4.200 et 3.000 par an respectivement à Tanger et à Tétouan, soit environ 36.000 habitants supplémentaires par année.

Sur vingt-cinq ans de gestion déléguée, en plus des 48.000 ménages (240.000 habitants) n'ayant pas d'accès domiciliaire à l'eau, on peut projeter un nombre de 180.000 nouveaux ménages (900.000 habitants) à équiper, soit un total de 228.000 branchements à réaliser.

Or le contrat prévoit 5.600 nouveaux abonnés par an (dont la moitié en branchement social), c'est à dire 140.000 compteurs sur la durée de la gestion déléguée⁹⁵.

⁹⁴ Huit lignes dans la convention de 70 pages sont consacrées aux « branchements sociaux » ; le terme n'apparaît pas dans l'Annexe 14 « Cahier des charges du service de distribution d'eau potable » (40 pages). Le terme « borne-fontaine » est mentionné une fois dans la convention et une fois dans l'Annexe 14.

⁹⁵ Pour tenir compte des deux contrats, nous avons multiplié par deux le nombre de branchements à réaliser indiqué dans le contrat de Tétouan car celui de Tanger ne précisait pas de chiffre.

Au terme des vingt-cinq années de gestion déléguée, il resterait 88.000 ménages sans raccordement au réseau, pratiquement le double d'aujourd'hui, sans tenir compte des hôtels, des commerces et des industries qu'il faudra aussi raccorder au réseau.

Si la société Amendis raccorde les 48.000 ménages non desservis en douze ans en limitant les nouveaux abonnés à 5.600 par an, il y aurait plus de 67.000 ménages à équiper après cette douzaine d'années.

Si elle réalise ensuite 5.600 branchements par an, au lieu de 7.200 correspondant au nombre annuel de nouveaux ménages, il y aurait un déficit de 1.600 compteurs par an, environ 21.000 sur treize ans, 88.000 sur vingt-cinq ans.

Avec ce déficit de branchements, la société Amendis devrait réaliser 3.500 branchements de plus que ce qu'elle prévoit annuellement et atteindre un total de 9.100 compteurs par an au lieu de 5.600. Elle proposerait alors un nombre de compteurs normaux supérieurs aux branchements sociaux dont le nombre est fixé à 4.000 par an (au moins pour les cinq premières années du contrat) or, cela reviendrait à ne pas respecter la clause qui prévoit que la moitié des nouveaux compteurs soit réalisée en branchements sociaux. Ces réflexions soulèvent la question des chevauchements d'engagements contradictoires présents dans les contrats de gestion déléguée.

III.3.1.2 Distribution d'eau potable aux bornes-fontaines et consommation totale

III.3.1.2.a. Tanger :

Evolution du secteur de l'eau potable à Tanger

	1982	1994	2001
Consommation annuelle, en millions de m3	15	19	25
Rendement des réseaux, en %	77	62	65
Taux de branchement, en %	54	73	80

Sources : RAID pour 1982 et 1994, Amendis pour 2001

Si on rapporte les 25 millions de m3 consommés en 2001 au 700.000 habitants, on obtient une moyenne théorique d'environ 98 litres consommés par jour et par personne.

Volumes consommés par catégories d'abonnés en 2001, Tanger

Tarif	Consommation en m3	en %	Nombre d'abonnés
Domestique	21.844.959	88	104.722
Préférentiel	1.569.401	6	350
Industriel	1.403.221	6	39
Total	24.817.581	100	105.111
<i>dont bornes-fontaines</i>	<i>1.215.954</i>	<i>5</i>	<i>268</i>
<i>dont Administrations</i>	<i>1.159.753</i>	<i>5</i>	<i>517</i>
<i>dont Particuliers</i>	<i>17.875.545</i>	<i>72</i>	<i>103.373</i>

Sources : Amendis, 2002.

Si on ramène la consommation totale au nombre d'abonnés, et à raison de six personnes par abonnement, on obtient en théorie 108 litres consommés par jour et par personne. Si on tient compte uniquement des volumes consommés par les abonnés particuliers, on obtient environ 80 litres par jour et par personne.

Les bornes-fontaines publiques sont sous la responsabilité d'Amendis « avant le compteur » (adduction, débit, pression, qualité) et sous celle des communes « après le compteur »⁹⁶. L'eau distribuée par Amendis est facturée aux municipalités dont relèvent les bornes. En théorie, ce sont les services techniques urbains qui doivent effectuer les réparations lors des pannes⁹⁷ mais, dans les faits, ce sont les habitants qui prennent l'initiative de réparer les fontaines.

Les volumes distribués aux bornes-fontaines représentent 5% de la consommation totale pour environ 20% de la population desservie. En moyenne, 4.537 m3 sont distribués annuellement par borne-fontaine, soit :

- environ 12.500 litres par jour⁹⁸,
- 1.000 litres par heure sur douze heures ou 500 litres par heure sur vingt-quatre heures.

En tenant compte du tarif préférentiel (7 DH par m3), les volumes distribués aux bornes-fontaines représentent une recette théorique annuelle de 8.5 millions de DH, soit :

- 20% des investissements annuels moyens⁹⁹ en eau potable,
- ou encore environ 4% de l'investissement pour les trois services.

A Tanger, les volumes consommés aux bornes-fontaines représentent théoriquement 117% des investissements moyens annuels¹⁰⁰ affectés au fonds de travaux de l'eau potable.

III.3.1.2.b. Tétouan :

Evolution du secteur de l'eau potable à Tétouan

	1994	1998	2000
Consommation annuelle, en millions de m3	15.8	16.9	17
Taux de raccordement en %	-	87	90

Sources : Annexe de la convention de gestion déléguée de Tétouan

Si on rapporte les 17 millions de m3 consommés en 2000 au 500.000 habitants, on obtient une moyenne théorique d'environ 93 litres consommés par jour et par personne.

Volumes consommés par catégories d'abonnés en 1998, Tétouan

Tarif	Consommation en m3	en %	Nombre d'abonnés
Domestique	15.829.122	93	66.165
Préférentiel	779.568	5	102
Industriel	347.429	2	115
Total	16.956.119	100	66.382
<i>dont Particuliers</i>	<i>14.513.529</i>	<i>86</i>	<i>65.387</i>
<i>dont Administrations</i>	<i>1.315.593</i>	<i>8</i>	<i>778</i>

Sources : Annexe de la convention de gestion déléguée de Tétouan

(*) 115 abonnés au tarif préférentiel en 1998 mais 169 bornes-fontaines en 2001.

⁹⁶ Il est néanmoins fréquent que les habitants construisent et entretiennent les bornes-fontaines après que la commune ait souscrit un abonnement et que la société de distribution ait installé le compteur.

⁹⁷ L'autorité délégante ayant refusé la proposition d'Amendis pour la sous-traitance de l'entretien des bornes-fontaines.

⁹⁸ Le volume de 12.500 litres distribués par jour aux bornes-fontaines, ramené à 550 personnes par borne-fontaine, signifie que la consommation aux bornes-fontaines est d'environ vingt-trois litres par jour et par personne, bien moins que les quarante litres par jour et par personne préconisées et évaluées par les spécialistes.

⁹⁹ Calculés à partir des investissements prévus pour les dix premières années : 8.5 millions de DH / (411.5 millions de DH / 10 ans), en %.

¹⁰⁰ Calculés à partir des investissements prévus pour les dix premières années : 8.5 millions de DH / (72.4 millions de DH / 10 ans), en %.

Si on ramène la consommation totale au nombre d'abonnés, et à raison de six personnes par abonnement, on obtient en théorie 117 litres consommés par jour et par personne. Si on tient compte uniquement des volumes consommés par les abonnés particuliers, on obtient 101 litres par jour et par personne.

A Tétouan, les volumes distribués au tarif préférentiel (bornes-fontaines et hammams) correspondent à 5% de la consommation totale. Les volumes distribués aux bornes-fontaines représentent moins de la moitié (40%) de ceux distribués à Tanger. En moyenne, 3.000 m³ sont livrés par an et par borne-fontaine (contre environ 4.500 m³ à Tanger).

Volumes distribués aux bornes-fontaines, Tétouan - 2001, en m³

	Nombre	Consommation
BF petits calibres	158	448.525
BF gros calibres	11	50.946
Total	169	499.471
Recette théorique		3.496.297

Sources : Amendis, 2002.

En tenant compte du tarif préférentiel (7 DH par m³), les volumes distribués aux bornes-fontaines à Tétouan représentent l'équivalent d'une recette annuelle de 3.5 millions de DH, soit 6.5% des investissements annuels moyens¹⁰¹ affectés à l'eau potable contre 20% à Tanger.

Les volumes distribués aux bornes-fontaines à Tétouan représentent une recette théorique équivalente à seulement 23% des investissements moyens annuels¹⁰² affectés au fonds de travaux de l'eau potable contre 117% à Tanger. La différence s'explique par :

- un montant prévisionnel affecté aux fonds de travaux pour l'eau deux fois plus important à Tétouan par rapport à Tanger,
- des volumes distribués aux bornes-fontaines inférieurs à Tétouan (40% des volumes distribués à Tanger).

Alors qu'à Tanger, les volumes distribués aux bornes-fontaines correspondent à une recette théorique équivalente à 5,7% des investissements contractuels annuels moyens sur l'ensemble des services délégués, à Tétouan, cette part est ramenée à 2,2%. Cette recette théorique correspond à moins de 1% du chiffre d'affaires d'Amendis.

Il nous a souvent été dit par les spécialistes tangérois et tétouannais que la question des bornes-fontaines est plus problématique à Tanger qu'à Tétouan. Ceci peut s'expliquer par un effectif de bornes-fontaines et des volumes distribués par ces dernières nettement supérieurs à Tanger, relativement à Tétouan. De plus, la consommation d'eau provenant des sources naturelles est davantage pratiquée à Tétouan qu'à Tanger. En tout état de cause, et dans l'hypothèse où les factures des bornes-fontaines ne seraient pas réglées par les communes qui en ont la charge, les montants que représentent les recettes théoriques des volumes distribués aux bornes-fontaines permettent de comprendre la mobilisation du délégataire pour tendre

¹⁰¹ Calculés à partir des investissements prévus pour les dix premières années : 3.5 millions de DH / (539.9 millions de DH / 10 ans), en %.

¹⁰² Calculés à partir des investissements prévus pour les dix premières années : 3.5 millions de DH / (152.5 millions de DH / 10 ans), en %.

vers l'éradication des bornes en vertu des mots d'ordres de la Banque mondiale dans les années 90.

Tableau récapitulatif, Tanger et Tétouan, 2001 et 2002

	Tanger	Tétouan
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	1.215.954	499.471
A : Recette théorique annuelle des volumes 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
Rapport 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
Rapport A / C, en %	5,7%	2,2%
D : Chiffre d'affaires ¹⁰³ 2002, en millions de DH	702	424
Ratio A / D, en %	1.2	0.8
Effectifs employés	850	1450
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 9 mois de gestion déléguée	70 % du total prévu par le contrat sur la première année	

Sources : Amendis, 2001, 2002 et 2003.

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

III.3.2. Les branchements sociaux avant la gestion déléguée, un outil pour augmenter les taux de branchement

Dans les paragraphes qui suivent, plusieurs développements sont repris du rapport de stage de Diane Le Roux et Emilie Moreau¹⁰⁴. Ils sont cités entre guillemets et référencés en bas de page.

« Un frein majeur au raccordement réside dans le coût initial de la connexion, qui peut représenter plusieurs mois de revenus pour une certaine frange de la population. (...) A travers les « opérations de branchements sociaux » (OBS), les populations n'ayant pas les moyens de financer les investissements nécessaires à une connexion individuelle, disposent de

¹⁰³ Vivendi Environnement annonce que les « concessions d'une durée de 25 ans chacune, représenteront pour le groupement un chiffre d'affaires de 105 millions d'euros dès la première année » (Vivendi Environnement, intervention de Henri Proglia (Président) à la BEI, 10-2001, *Quels sont les « goulots d'étranglement » qui affectent le développement économique dans la région Méditerranéenne ?*, Point de vue de Vivendi Environnement, Powerpoint en ligne, première version, 4 slides).

¹⁰⁴ Le Roux D., Moreau E., 2003, *Les branchements sociaux comme mode d'accès aux réseaux d'eau et d'assainissement pour les populations défavorisées. Les cas de Casablanca et Tanger-Tétouan*. PRUD. Rapport de stage DESS Ingénierie des Services Urbains en Réseau dans les pays en développement (ISUR) – Université de Rennes 1 (Institut d'Etudes Politiques), 52 pages.

facilités de paiement qui leur permettent de régler le coût de leur branchement par mensualités. (...) Ces opérations sont porteuses d'un triple objectif, elles doivent permettre :

- d'accroître le taux de raccordement aux réseaux,
- d'assainir les finances des régies et
- de supprimer le principe de gratuité de l'eau.

(...) Afin de permettre aux populations les plus pauvres d'avoir accès à un branchement domiciliaire, et donc d'améliorer leur situation sociale et sanitaire, les bailleurs de fonds préconisent la mise en place de crédits adaptés à leurs conditions de revenu. Les branchements sociaux correspondent à de simples facilités de paiement (...); les futurs usagers devant financer l'intégralité des travaux de connexion.

(...) Les opérations de branchements sociaux ont pour objectif indirect l'éradication des bornes-fontaines libres et gratuites.

(...) Les opérations de branchements sociaux des années 1980 ont été lancées par les régies, organismes communaux ou intercommunaux de distribution d'eau potable, dans le cadre des Projets d'Eau Potable (PEP) financés par la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD). (...) Ces projets ont été acceptés et initiés par le gouvernement central, et les régies en ont été les agences d'exécution.

(...) En ce qui concerne Tanger, la RAID annonce un taux de raccordement de 45% au début des années 1980.

(...) Le taux de raccordement de la RAID doit passer de 45% en moyenne à 65% en 1985 et 75% en 1990.

(...) Le remboursement des crédits à la RAID est échelonné sur cinq années et demi (66 mois) avec des mensualités de 50 DH minimum.

(...) Les branchements sociaux apparaissent comme des produits commerciaux, identiques à des branchements non sociaux d'un point de vue technique. Au final, les populations destinataires de ces opérations paient l'ensemble des coûts des travaux nécessaires à la réalisation des branchements.

(...) La RAID a commencé l'exécution de l'opération au mois d'octobre 1982. La date de clôture initialement fixée à décembre 1985, a été reportée à fin 1987, puis à fin 1989.

Nombre et type de branchements réalisés par année

RAID	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
Branchements sociaux prévisionnels	680	1350	1350	1350	800	500	700	700	7.430
Nombre de branchements sociaux réalisés	161	937	1218	964	1.509	341	1.159	1.137	7.426
Nombre total de branchements réalisés	741	1.849	2.448	2.492	2.944	2.079	2.363	2.454	17.370

Sources : RAID, Rapport d'achèvement du troisième projet d'eau potable

Nota bene : les branchements avaient un prix moyen de 3.946 DH.

(...) Le nombre de bornes-fontaines RAID ne baisse que très faiblement : il passe de 159 en 1982 à 146 en 1989¹⁰⁵. Cependant, la RAID a obtenu une très forte baisse de la consommation aux bornes-fontaines (-54%).

(...) Le IIIème PEP a permis à la RAID d'améliorer son taux de raccordement de quinze points, le faisant passer de 52% en 1982 à 67% en 1989, mais sans atteindre l'objectif initial qui était de 75%. »¹⁰⁶

III.3.3. La restructuration des quartiers non réglementaires avant la gestion déléguée, une opération de régularisation

Malgré la création tardive du ministère de l'Habitat¹⁰⁷, le Maroc a une tradition de politiques de l'habitat qui remonte à la période du Protectorat (Plan Ecochard et apparition des premiers bidonvilles) et que l'on ne reprendra pas en détail¹⁰⁸.

Hormis les opérations de créations de logements sociaux dans des zones urbanisées par les pouvoirs publics (sous forme d'ensembles d'habitat collectif avec accès à la propriété de logements en immeuble) qui s'inscrivent dans la politique des « 200.000 logements sociaux » lancée par le Roi Hassan II, on peut résumer les opérations de l'ANHI dans les quartiers non réglementaires à deux types : le recasement et la restructuration.

Le recasement¹⁰⁹ correspond à la mise à disposition d'un terrain à bâtir (50 à 80 m²) dans une zone plus ou moins viabilisée par les services de l'Etat à travers les Organismes Sous Tutelle (OST)¹¹⁰. L'obtention d'un lot (allant de la gratuité jusqu'à 80.000 DH), permet d'accéder à la propriété ainsi qu'aux services publics d'eau, d'électricité et d'assainissement. Néanmoins, il existe des zones de recasement où seules les infrastructures des réseaux primaires sont réalisées par l'Etat, l'accès aux raccordements individuels étant ensuite conditionné par la création des réseaux secondaires dont le coût reste à la charge des habitants¹¹¹. « *Le terme*

¹⁰⁵ Le nombre de bornes-fontaines sur les périmètres où la distribution de l'eau potable est déléguée à Amendis dans la wilaya de Tanger est de 268 en 2001.

¹⁰⁶ Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*

¹⁰⁷ Jusqu'en 1972, l'Habitat et l'Urbanisme constituaient un *Secrétariat d'Etat du premier ministre*.

¹⁰⁸ Cf. Les travaux de Françoise Navez-Bouchanine, INAU, Maroc.

¹⁰⁹ « Le recasement consiste à lotir un terrain, à l'équiper et à attribuer des lots à des populations en provenance de sites insalubres. Ces lots sont cédés pour une somme inférieure au prix du marché. » (Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*)

« Deux procédures de recasement sont identifiées. La première porte sur les opérations de transfert des familles sur un terrain non équipé et dont le principe est de différer l'équipement des terrains dans le temps ; ce n'est qu'après le démarrage de la construction sur la parcelle par les bidonvillois que l'équipement est réalisé progressivement. (...) La deuxième catégorie, la plus pratiquée, se rapporte aux opérations intégrées (recasement, viabilisation et/ou construction). » (Mai 1998, Almaouil, Les cahiers de l'ANHI, Collection 1991-1997, p.27.)

¹¹⁰ Les organismes sous tutelle du ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme sont :

- l'ANHI : Agence Nationale de (lutte contre) l'Habitat Insalubre,
- la SNEC : Société Nationale d'Équipement et de Construction,
- l'ERAC : Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction,
- Attacharouk.

Dans le cadre de l'éradication des bidonvilles, les OST réalisent, entre autres choses, des opérations de lotissements destinés à accueillir des populations sur des lots d'habitat économique dits de recasement. En conformité avec les SDAU et les plans d'aménagements, les programmes d'habitat sont validés par les Agences Urbaines du ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire (devenu le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement).

¹¹¹ Souvent, lorsque le terrain est gratuit, un forfait de 10.000 DH couvre les frais des raccordements aux réseaux d'eau et d'électricité et ouvre l'accès à la propriété.

Pour financer leurs opérations et s'auto-financer, les OST pratiquent une péréquation entre des lots vendus aux prix de revient, des lots économiques vendus à des prix inférieurs au prix de revient et des lots « standing » vendus au prix du marché avec des profits.

« restructuration » correspond à des aménagements in site et recouvre des opérations qui apportent aux zones d'habitat insalubre existant, l'essentiel des infrastructures et des équipements qui leur font défaut »¹¹². La restructuration est une forme d'intervention visant la régularisation et l'amélioration des quartiers sous-équipés. C'est un montage institutionnel faisant intervenir plusieurs acteurs et pouvant se résumer de la manière suivante :

- la collectivité (la commune ou l'ANHI¹¹³) réalise les réseaux primaires d'assainissement et de voirie ; la régie de distribution d'eau potable met en place les canalisations d'eau (lorsqu'elles font défaut) en utilisant les tranchées creusées pour l'assainissement,
- les réseaux secondaires sont à la charge des habitants, soit ils les réalisent (constitution d'amicale de quartiers pour collecter les fonds et organiser les travaux, avec un éventuel soutien technique de la commune ou de l'ANHI), soit le coût est répercuté sur les prix des raccordements,
- le distributeur procède aux raccordements individuels dont le coût reste à la charge des habitants qui peuvent bénéficier des branchements sociaux¹¹⁴.

En simplifiant les actions de restructuration, grâce aux financements de l'Etat et au soutien des bailleurs de fonds internationaux, on peut considérer que l'ANHI réalise les équipements primaires de base (voirie et assainissement) tandis que la régie est chargée de l'alimentation en eau potable et en électricité. Après l'étape de viabilisation, la restructuration permet une régularisation de l'habitat et l'accès à un statut de propriétaire¹¹⁵. La restructuration peut être totalement réalisée par les opérateurs¹¹⁶ ou bien partielle. Dans ce second cas :

- les pouvoirs publics réalisent les infrastructures structurantes et
- les habitants réalisent le réseau *in situ* de voirie et d'assainissement et prennent en charge le coût de branchement à l'eau et de l'électricité¹¹⁷ ainsi que celui de la régularisation foncière.

Les principales limites des opérations de restructuration peuvent être résumées ainsi :

- une exécution technique et financière partielle et rarement conforme aux prévisions ainsi que l'inachèvement des projets,
- un dépassement de délais pour la réalisation des projets,
- un recouvrement difficile auprès d'habitants peu solvables,
- le refus de participation aux opérations de la part des habitants,
- une difficile constitution des associations et des amicales de quartiers sans l'intervention des élus locaux (controverse autour de l'approche participative)¹¹⁸.

¹¹² Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid*.

¹¹³ L'ANHI intervient soit avec le financement direct de l'Etat soit sous forme de maîtrise d'ouvrage déléguée par les communes.

¹¹⁴ Les réseaux primaires étant à la charge de la collectivité, les prix des raccordements (subventionnés par les bailleurs internationaux dans le cadre de la politique des branchements sociaux) tiennent compte uniquement des réseaux secondaires et dépassent rarement les 10.000 DH pour l'eau et l'électricité.

¹¹⁵ Pour les habitants des quartiers non réglementaires, l'accès aux services d'eau et d'électricité correspond souvent à une régularisation de fait, à une stabilisation d'une situation précaire. N'accomplissant pas les démarches administratives nécessaires pour l'obtention (conditionnée par une participation financière) d'un titre de propriété, certains bénéficiaires des opérations de restructuration se contentent d'autant plus de l'accès individuel aux services de base comme droit d'habiter que la régularisation complète s'accompagne de la fiscalisation du ménage (taxe d'habitation) et du contrôle du respect des normes d'urbanisme de l'habitation par l'administration.

¹¹⁶ Cela n'empêche pas que les coûts de la restructuration *in site* restent à la charge des habitants.

¹¹⁷ La régie conditionne souvent le raccordement des habitations aux réseaux d'eau et d'électricité par la réalisation des travaux qui reviennent aux habitants pour s'assurer que ces derniers procèdent aux opérations qu'ils doivent prendre en charge.

¹¹⁸ Les associations et amicales de quartiers sont le plus souvent créées à l'initiative des caciques locaux et dirigées par les élus des quartiers, le territoire couvert par une association correspondant à une circonscription

III.3.4. Evolutions des opérations de restructuration dans le cadre de la gestion déléguée, le rôle d'aménageur urbain d'Amendis

Avec le passage à la gestion déléguée et en raison de ses responsabilités dans le domaine de l'extension des réseaux, Amendis est souvent qualifié par les spécialistes d'aménageur foncier voire de grand lotisseur car l'entreprise privée assume des prérogatives des OST intervenant dans la construction de lotissements et dans les opérations d'habitat social. Mais, à la différence des OST, la société Amendis doit recouvrer l'ensemble des frais des travaux réalisés, et donc le répercuter sur l'abonné.

ANNEXE 14 de la convention de gestion déléguée : « Cahier des charges du service de distribution d'eau potable » (Extraits). (souligné par nous)

ARTICLE 8 : Obligation d'extension du réseau de distribution d'eau potable

Le Déléguataire est tenu de modifier, d'agrandir et de renforcer les ouvrages et les installations de distribution d'eau au fur et à mesure de l'accroissement de la consommation et de la densification des zones desservies dans le respect des règles de l'art et conformément aux dispositions du Contrat de gestion déléguée.

Pour contribuer au développement de l'urbanisme dans le Périmètre, le Déléguataire est tenu de prendre en considération les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), les plans d'aménagement et tout autre document de planification urbaine en vigueur, ainsi que le schéma directeur d'eau potable, et d'étendre le réseau de distribution d'eau au fur et à mesure des demandes d'équipement. A cet effet, l'avis du Déléguataire est requis dans le cadre des programmes de développement et des demandes d'autorisations de construire. (...)

ARTICLE 17 : Extension, renforcement et renouvellement des installations de distribution d'eau

Le Déléguataire est tenu d'étudier les demandes d'extension du réseau de distribution d'eau émanant d'un ou de plusieurs particuliers ou administrations.

Toutefois, le Déléguataire n'est tenu d'exécuter les travaux que dans la mesure où les installations d'eau potable du Service le permettent.

Ces travaux sont exécutés aux frais du demandeur (...).

ARTICLE 34 :

34.2 Frais d'équipement

Tout lotissement qui a fait l'objet d'un accord du Déléguataire et d'une autorisation définitive de l'Autorité compétent, doit être viabilisé par son promoteur pour la partie in site. Le lotisseur peut choisir de faire réaliser les travaux d'équipement in site par le Déléguataire (1) ou de les réaliser lui même (2).

1. Lotissement à équiper par le Déléguataire :

Tout promoteur est redevable envers le Déléguataire des dépenses réelles relatives au raccordement et à l'équipement in site y compris les bouches d'incendie du lotissement, majorées de 10% du montant hors taxes pour peines et soins.

2. Lotissement à équiper par le promoteur :

électorale. Elles ont un statut et des objectifs identiques ; elles sont notamment utilisées pour mobiliser les contributions financières des ménages ou la main d'œuvre parmi les habitants ; leur dissolution après la réalisation des travaux gêne le suivi et le contrôle des opérations.

Nonobstant l'équipement in site de son lotissement en réseau d'alimentation en eau potable qui reste entièrement à sa charge suivant la législation et la réglementation en vigueur, tout promoteur est redevable envers le Délégué pour le raccordement de son lotissement :

- *Des frais de raccordement évalués au coût réel majoré de 10% du montant hors taxes pour peines et soins ;*
- *Des peines et soins, égaux à dix pour cent (10%) du montant hors taxe estimé par le Délégué des travaux à exécuter (y compris les bouches d'incendie) relatifs à l'équipement in site du lotissement.*

A l'époque des régies, les OST bénéficiaient du soutien de l'Etat pour réaliser les réseaux primaires d'adduction d'eau potable et les régies disposaient de financement des bailleurs internationaux pour l'équipement des quartiers (branchements sociaux). Le coût des branchements sociaux dépassaient rarement 10.000 DH pour l'eau et l'électricité.

Désormais, les OST se retirent progressivement des actions de restructuration pour concentrer leurs efforts sur des opérations préventives contre l'habitat non-réglementaire (construction de lotissements et de logements sociaux). Dès lors, Amendis doit financer les réseaux primaires à partir du fonds de travaux et récupérer le montant des investissements réalisés dans les quartiers à travers la facturation des raccordements individuels. Si dans les quartiers déjà équipés, le prix d'un branchement reste acceptable pour les habitants, c'est une tout autre affaire dans les quartiers sous-équipés et éloignés des réseaux. Là, le montant à déboursier pour un branchement individuel se situe dans une fourchette de prix oscillant entre 3.000 et 18.000 DH ; la société déléguée propose trois types de paiement :

- un paiement au comptant,
- un paiement comprenant la moitié au comptant, l'autre moitié étant remboursée en onze mensualités, avec en sus les intérêts correspondants,
- un paiement en OBS¹¹⁹.

A Tétouan, « lorsqu'un client demande un branchement, un devis individuel est réalisé par le service technique suivant la procédure habituelle. Ce devis procède à l'estimation du coût des travaux nécessaires à la réalisation du branchement. Si le client répond aux critères d'éligibilité énoncés précédemment, le service clientèle pourra lui proposer de régler en plusieurs mensualités (de 60 à 84, soit de cinq à sept ans), sans intérêt. (...) A l'instar des opérations des années 1980, les branchements sociaux réalisés par Amendis à Tétouan sont donc des facilités de paiements. La seule différence entre les branchements sociaux et les branchements ordinaires est l'application d'un taux d'intérêt de 0% et la durée du crédit qui doit être de cinq à sept ans. (...) Par ailleurs, l'ensemble du périmètre délégué est éligible à l'opération, même si des quartiers ont été définis récemment pour des branchements de masse nécessitant des travaux d'extension. »¹²⁰

Lors d'un entretien avec un socio-économiste de Vivendi Water, ce dernier s'est livré à une évaluation tendant à vouloir démontrer qu'un ménage modeste peut faire face à la dépense en eau potable : un ménage disposant de 3.800 DH par mois et qui consacrerait 3% de ses revenus à l'eau potable (norme internationale) dépenserait environ 100 DH par mois pour 21

¹¹⁹ Les critères d'éligibilité au branchement social sont les suivants :

- photocopie de la carte nationale d'identité¹¹⁹,
- autorisation de la commune quant à l'équipement du logement concerné,
- revenus inférieurs à 3.500 DH (déclaration sur l'honneur),
- logement à usage exclusif d'habitation (pas d'activité commerciale),
- titre de propriété ou actes adoulaïres (notaires).

¹²⁰ Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*

m³ consommés, soit 709 litres par jour, ou encore 118 litres par jour et par personne pour un ménage composé de cinq personnes.

Certes, cette dépense est tout à fait acceptable pour le ménage en question, mais ce raisonnement est doublement discutable : d'une part, il ne tient pas compte des frais de raccordement qui peuvent courir sur plusieurs années. D'autre part, il ne prend pas en considération 40% des ménages, qui n'ont pas d'accès domiciliaire à l'eau et dont les revenus sont inférieurs à 2.000 DH par mois¹²¹.

Le prix à payer pour l'installation d'un compteur d'eau est difficile à supporter par les ménages pauvres et ces derniers renoncent souvent à l'OBS car « *la procédure administrative est assez lourde, (...) certains ont même souhaité rembourser intégralement leur crédit par anticipation afin de ne pas avoir à se déplacer chaque mois pendant plusieurs années. (...) Ce produit, qui diffère peu du branchement normal puisque les clients continuent de supporter le coût réel de réalisation des travaux, ne peut s'adresser aux ménages les plus pauvres, surtout lorsque ceux-ci résident dans des quartiers périphériques très éloignés des réseaux. En effet, lorsque des travaux importants sont nécessaires, le coût du branchement, même échelonné sur 5 ou 7 ans, peut se révéler être trop élevé pour certains ménages. (...) On se trouve donc en présence d'un outil à la portée limitée, qui ne permet pas de répondre à l'ensemble des situations de précarité. Il s'agit sans doute d'un outil efficace dans le cadre de quartiers « faciles » et peu coûteux à équiper ; il est en revanche inadapté aux cas plus difficiles et qui nécessitent des investissements importants* »¹²².

Il résulte de cette situation plusieurs stratégies adoptées par Amendis pour répondre à son engagement contractuel concernant les branchements sociaux :

- *la densification plutôt que 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 l'ANHI poursuit ponctuellement ses missions de restructuration¹²³,
- équiper les zones les moins éloignées des réseaux existants,
- 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 ; de plus, les ménages résidant sur ces axes sont en général plus solvables que les familles installées en retrait de ces voies.
- faire pression sur les bailleurs de fonds internationaux pour que la société privée puisse bénéficier de financements prévus pour des institutions publiques comme les régies,
- « *Amendis a choisi de réaliser des branchements sociaux au moyen de devis individuels, comme du temps des régies. (...) L'avantage principal du devis individuel est la flexibilité. (...) Le choix de quartiers éligibles par opposition à des individus, permettrait de regrouper les travaux et de réduire ainsi les coûts.* »¹²⁴

« *Les zones d'exécution des projets sont définies en fonction de l'existence préalable d'un réseau de distribution. L'opération de branchements sociaux doit donc permettre d'optimiser*

¹²¹ Cf. Royaume du Maroc, Direction de la Statistique, 2000, *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998-1999. Premiers résultats*. 191 pages.

¹²² Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*

¹²³ « Dans la réalisation de ses branchements sociaux, il est à noter qu'Amendis privilégie les zones faisant l'objet de projets de restructuration ou de recasement de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI). » (Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*).

¹²⁴ Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*

les capacités du réseau par la réalisation de branchements, plutôt que de procéder à des extensions de réseaux qui s'avèreraient trop coûteuses. »¹²⁵

« Des partenariats sur les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

(...) Amendis privilégie également ces partenariats avec les autorités publiques, et plus particulièrement avec l'ANHI. L'opérateur a ainsi signé un partenariat avec l'ANHI pour la restructuration de trois quartiers de Tétouan (...). La même stratégie est envisagée à Tanger. (...) Grâce à ce type de partenariat, les tâches administratives et techniques telles que la délimitation du quartier, le recensement des bénéficiaires potentiels des opérations de branchements sociaux, et le calcul des coûts d'extension et de raccordement, sont plus faciles à mener. Par ailleurs, les questions d'ordre politique, concernant notamment la régularité d'un quartier, ne se posent pas pour l'opérateur. (...) De plus, le coût du hors-site et des infrastructures est pris en charge par les institutions publiques, et l'opérateur privé ne s'occuperait que des branchements individuels. L'équilibre financier du fonds de travaux serait donc maintenu, malgré l'éloignement possible des grandes infrastructures d'eau et d'assainissement. Dans le cas d'Amendis, travailler en partenariat avec l'ANHI lui permet de réduire le prix des branchements sociaux (...) dans ses quartiers de recasement, l'ANHI finance les réseaux primaires et secondaires (c'est-à-dire l'extension du réseau et le réseau proprement dit). Les ménages n'ont donc à payer que le prix du branchement individuel, sans participation aux infrastructures (...). Dans les quartiers restructurés, l'ANHI prend en charge le réseau primaire (c'est-à-dire l'extension), ce qui permet de la même façon de réduire les coûts qu'auront à supporter les ménages souhaitant se raccorder au réseau.

(...) En dépit d'interprétations différentes du terme « branchement social », il semble que chaque formule présente des inconvénients qui l'empêche d'atteindre pleinement ses objectifs. (...) Les branchements sociaux, nous l'avons vu, ont pour objectif d'augmenter le taux de raccordement aux réseaux d'eau potable et d'assainissement, en permettant aux populations pauvres d'accéder aux branchements domiciliaires. Cet outil, s'il est adapté à un certain nombre de demandes, n'est cependant pas en mesure de répondre à l'ensemble des situations de précarité qui existent au Maroc. Tout d'abord, il ne peut être, d'un point de vue légal et financier, utilisé sur l'ensemble des périmètres urbains. En outre, à l'intérieur même des zones éligibles aux opérations de branchements sociaux, certains ménages s'en trouvent exclus pour des raisons de trop grandes précarités économique ou sociale. (...) Ainsi, les opérations de branchements sociaux ne touchent généralement que l'espace légal et régularisé. L'intégration des « bidonvilles », des « lotissements clandestins », et de « l'insalubrité diffuse » aux réseaux d'eau potable et d'assainissement se fait difficilement, du fait de l'absence de statut foncier clair. En effet, l'organisme distributeur est autorisé à accorder une connexion au réseau que dans la mesure où le logement est en conformité avec la réglementation en vigueur. Il est essentiel pour l'opérateur de s'assurer que les quartiers seront régularisés avant d'y intervenir. (...) De la même façon, les opérations de branchements sociaux trouvent leurs limites dans l'équipement des quartiers de type « douars ruraux périphériques » qui sont généralement très éloignés des réseaux. Leur raccordement supposerait des travaux importants, dont le coût ne pourrait être entièrement supporté par les usagers. (...) L'opération de branchements sociaux en tant que politique sociale, a démontré ses limites en termes de généralisation de l'accès aux services de base. Elle ne permettra pas, à elle seule, d'atteindre des taux de raccordement de 100% et une suppression complète des bornes-fontaines. (...) L'outil « branchement social » n'est donc pas adapté à tous les types

¹²⁵ Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*

de quartiers précaires existant dans les villes marocaines. Au sein même des quartiers éligibles, il ne touche pas de la même façon l'ensemble des ménages. »¹²⁶

Dans de telles conditions, les sociétés privées tendraient à opter pour « l'adaptation des standards techniques dans les quartiers difficiles à équiper. (...) Il s'agirait d'adapter les solutions conventionnelles à des clientèles disposant de revenus modiques et souvent irréguliers en abaissant les coûts par des innovations technico-commerciales. C'est surtout la question des infrastructures secondaires qui pourrait laisser une marge de manœuvre en la matière. Si le coût du branchement peut généralement être maintenu à un niveau abordable, la difficulté survient lorsque les investissements requis pour la construction des réseaux secondaires sont refacturés aux clients (charges d'infrastructures), notamment dans les quartiers éloignés des branches maîtresses du réseau principal. On peut donc envisager de mettre en place un réseau moins élaboré que ceux généralement installés dans les pays développés, mais qui permette des prestations similaires compte tenu de contraintes moins importantes. (...) Cela permet d'enfouir les canalisations moins en profondeur, et d'utiliser des tuyaux moins larges et fabriqués dans du matériel moins coûteux, tel que le polyéthylène. Le procédé revient à réaliser des économies de 40 à 50%. Cette formule est intéressante en ce qu'elle permet de mettre en place un réseau de qualité, adapté aux conditions locales et à moindre coût.

(...) Le branchement social est un outil qui a montré ses limites. (...) Ce produit était certainement plus adapté au contexte des années 1980 qui l'a vu apparaître, même si les programmes menés par les régies n'ont pas tous donné des résultats satisfaisants. A l'époque, en effet, les taux de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement étaient très faibles, les clients disposaient (...) de factures d'eau et d'électricité beaucoup plus basses, et l'assainissement n'était pas pris en compte (il relevait des communes). De plus les régies avaient pour obligation de consommer les crédits Banque Mondiale. Aujourd'hui les données sont différentes : les opérateurs en charge des services d'eau et d'assainissement de Casablanca et de Tanger/Tétouan rencontrent des difficultés à réaliser leurs objectifs contractuels (...). Au-delà des limites propres de l'outil, les difficultés rencontrées par les opérateurs témoignent de leur incapacité à prendre en charge, à eux seuls, le raccordement des populations à faible revenu. (...) Cette incapacité s'explique d'abord par le fait que les quartiers dans lesquels vivent ces populations sont dans une situation (de légalité du bâti, d'habitat dégradé, etc.) qui dépasse la problématique de l'accès à l'eau et à l'assainissement. (...) Les limites des opérateurs dans l'équipement des quartiers précaires s'expliquent également par un problème de financement. La logique de l'entreprise privée suppose que ce soient les branchements réalisés et les facturations de consommation qui financent les nouvelles réalisations. Or les travaux nécessaires à l'équipement des quartiers précaires sont excessivement coûteux comparativement aux capacités de financement de leurs habitants, et ne peuvent être totalement pris en charge par les mécanismes de péréquation tels qu'ils existent actuellement. De larges opérations de raccordement de quartiers périphériques¹²⁷ s'avèreraient par exemple trop déficitaires et donc impossibles à mettre en œuvre par des entreprises privées, soumises par définition à des contraintes de bonne gestion. Des partenariats avec des acteurs publics ou semi-publics, dans le cadre de programmes intégrés de résorption de l'habitat insalubre, pourraient, en permettant le recours à des financements externes, constituer là aussi une solution. De tels partenariats sont en train de se développer au Maroc mais le manque de recul ne permet pas d'en mesurer encore les résultats. Eu égard

¹²⁶ Le Roux D., Moreau E., 2003, *Ibid.*

¹²⁷ Les lotissements clandestins se situent souvent en périphérie des villes et sont donc assez éloignés des réseaux existants.

aux problématiques qui sont celles des quartiers précaires des villes marocaines, ces partenariats semblent néanmoins constituer l'une des voies les plus encourageantes vers l'accès généralisé des habitants de ces quartiers aux réseaux d'eau et d'assainissement. »¹²⁸

III.3.5. Le point de vue de Vivendi Environnement

Dans son intervention à la BEI¹²⁹, Henri Proglia, Président de Veolia, déclare : « *La Région Méditerranéenne, particulièrement chère à mon cœur et à mes origines, est pour Vivendi Environnement une zone géographique dont les besoins liés à l'environnement sont non seulement nombreux, variés, aigus mais souvent emprunts de considérations politiques. Dans ce contexte, Vivendi Environnement relève deux grands types de « goulots d'étranglement » qui peuvent ralentir son développement international :*

- *une notion de partenariat public - privé dans bien des cas encore ambiguë ou incomplète,*
- *une mobilisation parfois lente sinon difficile des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce partenariat.* »

Dans son intervention, Henri Proglia explique que « *le contrat de management, pour lequel la rémunération du partenaire privé est assurée, dans la majorité des cas, non par le Secteur Public, mais par un organisme financier (...) s'avère la seule forme de partenariat Public-Privé en raison d'un niveau trop bas des tarifs publics (pour couvrir les coûts de fonctionnement du Service Public) » et que la « durée réduite de tels contrats (3 à 5 ans)¹³⁰ et les responsabilités limitées données au partenaire privé rendent leur efficacité réelle souvent marginale ».*

Il souligne la difficulté voire l'impossibilité de mobiliser des fonds publics en signifiant l'intérêt économique de la réduction des fuites, de l'amélioration des rendements de distribution plutôt que de créer des stations de traitement des eaux usées. Il exprime les limites que comportent les contrats de BOT pour le privé en rappelant que « *répondre sérieusement à un appel d'offres, pour un BOT ou une Délégation de Service Public, représente un investissement de l'ordre de un à deux millions d'euros* » et deux ans de travail. Il mentionne « *l'exemple le plus élaboré* » de gestion déléguée que constitue les contrats passés à Tanger et Tétouan d'une durée plus conséquente permettant de participer « *concrètement au développement de la Région Nord du Maroc (en favorisant notamment le développement du tourisme et de zones industrielles) sans négliger l'accès des populations défavorisées aux services de l'eau et de l'électricité* ».

Mais, si pour Henri Proglia cet « *exemple démontre, s'il en était besoin, qu'une Gestion Déléguée bien comprise participe activement au développement économique d'une région* », si cet exemple « *s'inscrit particulièrement bien dans le cadre des prêts consentis au Maroc par la BEI au Secteur de l'approvisionnement en eau qui s'élèvent à ce jour à 140 millions d'euros* », et si dans « *cet environnement les Banques marocaines peuvent donc mettre en place des financements de longue durée en Dirhams* », il n'en reste pas moins qu'une « *mobilisation parfois lente sinon difficile des moyens financiers destinés au financement des projets du Secteur Privé* » gêne la réalisation des projets de développement et l'action du privé.

¹²⁸ Le Roux D, Moreau E, 2003, *Ibid.*

¹²⁹ Vivendi Environnement, Intervention de Henri Proglia (Président) à la BEI, 10-2001, *Quels sont les « goulots d'étranglement » qui affectent le développement économique dans la région Méditerranéenne ?*, Point de vue de Vivendi Environnement, Powerpoint en ligne deuxième version, 15 slides). (souligné par nous).

¹³⁰ Référence au BOT.

Puisque les bailleurs de fonds « *ne prêtent qu'au Secteur Public avec la garantie explicite de l'Etat Souverain* », la solution proposée par Henri Proglia passe par des prêts au secteur public, « *le Secteur Privé louant pendant la durée de la gestion déléguée l'utilisation de ces actifs et assurant ainsi le service de la dette contractée par le Secteur Public* ».

Avant de conclure son intervention le Président de Veolia souligne que ce « *mariage des financements publics privés n'a rien d'original : il est en usage en France depuis 150 ans et il est le pendant naturel du concept Partenariat Public Privé* »¹³¹.

Cette intervention souligne plusieurs points importants :

- l'intérêt économique que constitue la réduction des fuites et des pertes d'eau pour augmenter les rendements plutôt que de construire des stations d'épuration des eaux usées,
- la nécessité d'inscrire les contrats de délégation de services publics dans des longues durées pour qu'ils soient rentables pour le délégataire et efficaces pour les services,
- le souhait des opérateurs privés de bénéficier des prêts consentis par les bailleurs internationaux au secteur public.

III.3.5. Marges urbaines : un cinquième des habitants s'alimente aux bornes-fontaines

Parmi les quartiers étudiés dans le cadre des enquêtes ménages, l'exemple de Béni Makada Ard Daola¹³² est particulièrement significatif des processus d'extension urbaine sous forme de d'habitat insalubre et d'intégration sous l'effet de la restructuration. Dans les années 70, la ville moderne (ou nouvelle), de Tanger s'étend sur des terrains jusqu'alors occupés par des bidonvillois. Ces derniers sont repoussés vers la périphérie sur des terres domaniales vallonnées, des terrains vagues, peu propices à la fois pour l'agriculture et pour l'habitation, sur lesquelles ils vont reconstruire leurs baraques qu'ils remplacent progressivement par des habitations *en dur*¹³³. Peut-on parler d'habitat non-réglementaire alors que les installations sont contrôlées par les autorités ? En tout état de cause, les habitants du quartier Ard Daola vont progressivement s'intégrer à la ville légale. Parce que le quartier représente une limite, une frontière, une sorte de *limes* entre la ville formelle et les quartiers d'habitat illégaux, il va faire l'objet d'une vaste opération de restructuration dans les années 80¹³⁴. Les autorités vont procéder au découpage du quartier selon un plan de lotissement en délivrant aux habitants des

¹³¹ Vivendi Environnement, Intervention de Henri Proglia à la BEI, 10-2001, *Ibid.* (souligné par nous).

¹³² Ard Daola signifie terrains d'Etat. Le quartier s'est établi sur des terres domaniales. Il jouxte des zones d'équipement public accolées au centre-ville : casernes, hôpital psychiatrique, écoles. Le quartier Ard Daola est limitrophe avec le quartier Houmat N'Sara (quartier des chrétiens) peuplé à l'origine par des familles espagnoles pauvres qui avaient fui le régime de Franco. Eradiqué en 1998, Houmat N'Sara était un bidonville remontant aux années 1940 et 1950. Après l'indépendance (années 60), suite au départ des Espagnols, des ménages marocains occupèrent les baraquements prévus pour les ménages espagnols. La parcellisation et la vente des terrains des *Chrétiens* et des familles natives des dchours ruraux périphériques sont à l'origine de l'extension des zones d'habitat précaire et répondent à la demande de logements, notamment suite à l'éradication des bidonvilles de Boukachkach dûe à l'extension de la ville nouvelle (première couronne périphérique de Tanger). Cf. Navez-Bouchanine F., juin 2002, *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale*, Publication ANHI, Royaume du Maroc, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, 302 pages.

¹³³ L'alimentation en eau potable se faisait à partir des puits. Face à l'affluence de nouveaux habitants, les autorités locales procèdent à la création des bornes-fontaines dans les années 1950. Avec l'augmentation des densités de population, l'usage des puits est progressivement abandonné.

¹³⁴ Le quartier Béni Makada Ard Daola est voisin des quartiers Mohadafin (des fonctionnaires), Idrissia et Mabrouka, lotissements économiques créés entre 1960 et 1980 sous la double impulsion des autorités locales et des populations (consensus). Malgré des problèmes d'aménagement et d'urbanisme, il ne s'agit pas de quartiers non réglementaires. Ils font l'objet d'une certaine homogénéité sociale : les habitants du quartier Mohadafin sont généralement des fonctionnaires, ceux de Idrissia sont souvent des Marocains Résidant à l'Etranger (MRE).

terrains de 70 m² à des prix modiques¹³⁵. Les ménages construisent ensuite leur maison qu'ils peuvent faire raccorder aux réseaux d'eau et d'électricité, installés à l'occasion de la restructuration du quartier, en bénéficiant des branchements sociaux¹³⁶. Les habitants peuvent aussi obtenir un titre foncier enregistré au cadastre. Cette régularisation entraîne la reconnaissance du quartier ainsi que sa formalisation fiscale à laquelle les nouveaux propriétaires ne vont pas s'opposer car elle leur permet d'ouvrir des commerces en rez-de-chaussée, Béni Makada Ard Daola et ses environs devenant ainsi une zone commerciale importante pour les habitants les quartiers périphériques adjacents¹³⁷. Grâce à cette opération de restructuration, la grande majorité des habitations de Ard Daola vont pouvoir être construites en dur et équipées en branchements individuels en l'eau et en électricité¹³⁸. Les deux bornes-fontaines publiques, *acquis sociaux*, sont néanmoins maintenues à l'intérieur du quartier¹³⁹ : l'une d'elle est devenue une fontaine d'ornement apposée sur le mur d'une mosquée nouvellement construite¹⁴⁰ grâce aux cotisations des habitants, l'autre sert à l'alimentation en eau potable des quelques ménages non raccordés et à des marchands à l'étale ou ambulants qui n'habitent pas le quartier¹⁴¹.

Bel exemple d'intégration d'un quartier informel à la ville légale et de l'insertion des habitants d'une marge urbaine, le quartier Ard Daola représente toutefois une exception de restructuration réussie. Il n'en reste pas moins que quelques ménages y vivent encore dans une situation de précarité. Certains locataires ou sous-locataires n'ont pas d'accès domiciliaire à l'eau potable et utilisent toujours les bornes-fontaines.

Nous prendrons le cas d'une mère de famille divorcée avec quatre enfants à charge qui vit dans une maison louée avec trois autres ménages¹⁴². Originnaire de la médina d'Al Hoceima

¹³⁵ 20 DH le m², soit 1.400 DH le terrain. On peut signaler que la superficie réelle des terrains est de 60 m². Les autorités ont pris 10 m² par lot pour prévoir l'aménagement d'espaces publics. Mais, les superficies ainsi récupérées ont été soit attribuées à des ménages étrangers aux quartiers (à 200 DH le m²), soit laissées sans aménagement ou spoliées par des caciques locaux dans le but de programmer la construction d'équipements privés toujours en attente de réalisation.

Procédure d'achat du terrain et de raccordement aux réseaux :

- Titre foncier du Ministère de l'Habitat : 1.400 DH,
- Plan délivré à la Préfecture,
- Demande de devis à la RAID pour les raccordements eau et électricité : environ 4.000 DH pour les deux, étalés sur plusieurs années (OBS),
- Fermeture des bornes-fontaines extérieures au quartier (trois sur un total de cinq).

¹³⁶ On peut signaler que les réseaux d'évacuation des eaux usées sont hérités de l'aménagement de campements de baraques installées pour les ressortissants Espagnols pauvres à l'époque de Tanger - ville internationale (Protectorat). Dans le passé, les habitants avaient réparé et modifié ces réseaux qui n'avaient pas été remplacés par la RAID. L'intervention récente d'Amendis justifie la facturation du service d'assainissement.

¹³⁷ La ville informelle va donner lieu à la création d'une nouvelle commune urbaine dans l'agglomération de Tanger, puis à une nouvelle préfecture portant le nom de Béni Makada. Elle regroupe actuellement plus du tiers des Tangérois. On peut signaler que, malgré son appellation, le quartier Ard Daola Béni Makada, dépend de la commune urbaine de Charf et de la Préfecture de Tanger-Asilah, et non de Béni Makada.

¹³⁸ Le statut légal limite la surélévation des habitations car de tels agissements font l'objet de contrôles par les administrations.

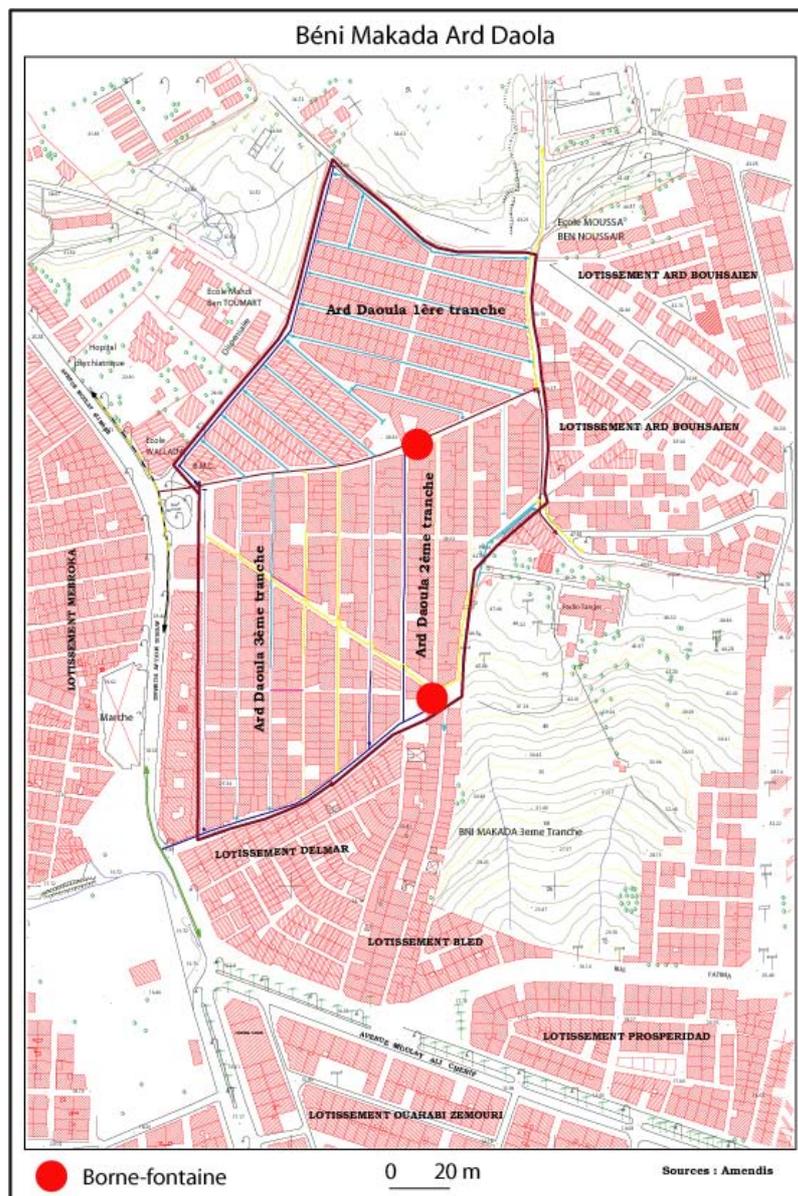
¹³⁹ Seules les fontaines à l'extérieur du quartier ont été fermées, celles situées à l'intérieur sont maintenues.

¹⁴⁰ Les habitants interviewés se remémorent la mosquée construite en zinc lors de leur arrivée dans le quartier.

¹⁴¹ La première a distribué 2.051 m³ en 2001 (environ 5.600 litres par jour ou plus d'un millier de bidons de cinq litres), l'autre 2.510 m³ (environ 7.000 litres par jour ou 1.400 bidons de cinq litres). Etant donné les volumes distribués par la première, et en sachant que peu d'habitants l'utilisent pour leur accès à l'eau, on peut se demander si elle n'est pas sollicitée par les commerçants pour le nettoyage de leur boutique, entre autres pratiques abusives.

¹⁴² Originnaire du quartier voisin qui n'était qu'un douar rural à l'époque, le propriétaire a abusé de sa situation de notable pour bénéficier d'un lot à Ard Daola. Il a profité de l'action de restructuration pour construire une maison dont il jouit de la rente que lui procure sa location. Chaque étage (en plus du rez-de-chaussée) dispose de deux pièces et est loué entre 300 et 350 DH par mois, entre 1.200 et 1.400 DH au total, quasiment un SMIC marocain. Le propriétaire a équipé la maison d'un compteur pour l'électricité mais pas pour l'eau.

(Rif), cette femme est arrivée à Tanger, dans ce quartier, en 1988, avec son mari dont elle divorce peu de temps après. Elle habite d'abord dans une baraque¹⁴³ puis déménage en 1996. Locataire et sans accès domiciliaire à l'eau potable depuis son arrivée à Tanger, elle se déclare néanmoins prête à sacrifier une partie de ses revenus pour disposer de l'eau à domicile. Son salaire se limite à environ 1.000 DH par mois en contrepartie des ménages qu'elle effectue la nuit dans deux cafés après leur fermeture ; elle a quatre enfants : trois garçons âgés de 16 à 24 ans qui n'ont pas de revenus stables et une fille de 23 ans sans emploi¹⁴⁴. Chaque jour, elle travaille entre 21h et 0h30. Dans la journée, elle effectue des tâches domestiques dont la corvée d'eau. Elle souhaite disposer d'un branchement domiciliaire en l'eau (difficilement individuel puisqu'elle vit en co-location) mais le propriétaire refuse d'équiper la maison pour éviter probablement les frais que le branchement impose¹⁴⁵ ou par crainte de devoir acquitter les factures si les locataires venaient à ne pas les régler. Elle refuse de payer le branchement mais accepterait de payer jusqu'à cent DH par mois pour avoir l'eau à la maison.



¹⁴³ Il reste quelques baraques dans le quartier.

¹⁴⁴ Le commentaire d'une personne marocaine qui a suivi l'entretien sera : « c'est une femme qui n'a pas eu un bon accueil à Tanger » !

¹⁴⁵ A titre indicatif, le prix du raccordement correspondrait à deux mois de loyers (sur l'ensemble des locataires).

Par ailleurs, s'ils disposaient de l'autorisation de branchement de la part du propriétaire, les locataires s'accorderaient-ils pour déposer une demande ? Le compteur serait-il partagé ? Qui prendrait l'initiative, à quel nom l'abonnement serait-il souscrit ? Comment le montant des factures serait-il réparti entre les usagers ? La réglementation permet-elle de disposer d'un compteur collectif dans une maison individuelle ?

Conclusion :

Le difficile raccordement généralisé de la population

Dans les quartiers pauvres, les habitants ont accès indirectement au réseau par l'intermédiaire d'une distribution collective par bornes-fontaines. Ils représentent un cinquième de la population urbaine. Si certains quartiers irréguliers sont restructurés ou régularisés, l'accès à l'eau potable par points d'eau collectifs perdure. Les autorités et la société de distribution affichent leur volonté d'élargir le périmètre géographique et social du réseau d'eau potable pour desservir individuellement l'ensemble de la population urbaine ; cependant les bornes-fontaines en milieu urbain, *casse-tête* pour la Banque Mondiale, ne sont toujours pas éradiquées. Si le nombre de bornes-fontaines ne diminue plus à Tanger, n'est-ce pas en raison de l'existence de vastes zones d'habitat précaire dans lesquelles le raccordement individuel est rendu difficile ?

Les facteurs explicatifs du difficile raccordement généralisé

- Niveaux de pauvreté et vulnérabilité économique (emplois précaires ou informels, fragmentation des revenus),
- Question du statut juridique du foncier (habitat irrégulier) et de l'immobilier (location).
- Variable sociale et politique (des relations familiales ou de voisinage aux rapports avec les élus et avec les caciques locaux issus des groupes dominants / résurgences de formes de *vassalité* ou de *féodalité*).
- Variable spatiale (éloignement des infrastructures / croissance urbaine plus rapide que l'extension des réseaux / mise en place des équipements gênée par le manque de planification du bâti),
- Résistances culturelles (principe d'une eau gratuite considérée comme un don de Dieu / usages de l'eau dans les lieux publics ou religieux / usages des sources).
- Prévalence de problèmes psychologiques et sociaux de personnes marginalisées (délinquance, prostitution, toxicomanie).

La question de la généralisation de l'accès domiciliaire à l'eau, notamment pour les populations pauvres, n'apparaît pas au rang des priorités. Elle donne lieu, de la part d'Amendis, à une sous-traitance dont la qualité technique peut être parfois discutable. L'action d'Amendis, dans ces quartiers, est aussi soumise aux décisions et parfois aux hésitations des autorités marocaines vis à vis de certaines zones.

Les objectifs sociaux sont doublés d'une logique commerciale et Amendis n'interviendra pas gratuitement, de manière philanthropique ou charitable dans les quartiers pauvres. Hésitante devant son programme de branchements sociaux, indécise dans la définition des termes de référence et des quartiers ciblés, elle doit pourtant lancer cette opération pour répondre à ses engagements contractuels. Prise entre des objectifs commerciaux et une approche sociale, la société délégataire reste déterminée mais prudente et inexpérimentée quant à l'éradication des bornes-fontaines et à la généralisation des branchements individuels à Tanger et Tétouan. Les contraintes et les limites liées aux aspects techniques, aux statuts fonciers et aux enjeux électoraux, ne sont pas dépassées et tout laisse à penser que l'équipement des quartiers précaires sera décidé et négocié au cas par cas avec les autorités publiques.

1. La question du statut juridique, foncier et locatif

1.1. Problématique de l'habitat illégal

Les quartiers illégalement construits, parfois sur des terrains dangereux à pente forte ou accidentés, sont densément bâtis. Zone à risques, milieu répulsif, on peut les considérer comme des fronts pionniers dont la régularisation reste délicate et incertaine. Composés de baraques rudimentaires ou consolidées, de maisons en rez-de-chaussée ou à étages, les constructions sont élevées au rythme des capacités à financer les travaux et les matériaux. Précaires et auto-construits, les quartiers d'habitat illégal connaissent densification, « durcification » et surélévation des habitations. Strictement résidentiels et sous-équipés, les services y font défaut. Le statut foncier illégal représente une limite (pour les ménages et pour le distributeur) au raccordement individuel à l'eau potable.

L'eau est capitale dans la formation et dans l'extension des quartiers illégaux puisque les habitations sont construites et groupées autour des points d'eau. La diffusion spatiale des marges urbaines n'est pas limitée par les accidents de terrains ou par l'éloignement du centre-ville mais, avant tout, par la distance aux bornes-fontaines, aux puits et aux sources. Dans ces espaces résidentiels privés d'accès domiciliaires à l'eau parce qu'illégaux, les bornes-fontaines ont un caractère vital et leur fermeture serait à l'origine de situations de crises.

Pour faire réaliser un devis en vue d'installer un compteur d'eau, il est indispensable de disposer d'un titre de propriété ou d'une autorisation du propriétaire du logement. Dans les quartiers d'habitat illégal, les habitants ne peuvent pas obtenir de branchement individuel car ils ne disposent pas de titre de propriété ou l'équivalent¹⁴⁶.

« Demandes en eau et droit de cité : Le raccordement individualisé aux réseaux de fluides (eau et électricité) est pour les usagers et clients, le gage d'une occupation stabilisée du logement et de la parcelle en particulier pour les ressortissants des quartiers précaires. Il en va de leur droit de cité. La politique des opérateurs, fournisseurs d'eau et d'électricité, visant à généraliser les abonnements privatifs tombe inmanquablement sur la question de la légalisation des quartiers périphériques en interrogeant les modes de création et d'extension de ce type de sol urbain. Comment les pratiques d'occupation de terres à la périphérie des villes (réalisées avec l'accord plus ou moins actif des caciques ou acteurs politiques locaux, et leur promesse d'ouverture de bornes-fontaines) vont-elles rencontrer la stratégie commerciale de l'opérateur et celle d'aménagement urbain des autorités ?

¹⁴⁶ Utilisée pour détourner l'obligation de fournir un titre de propriété, une foule d'autres documents peut remplacer le titre de propriété.

Alors que les schémas d'aménagement urbains entendent régulariser les quartiers précaires actuels tout en contenant l'apparition de nouveaux quartiers irréguliers, l'objectif de l'opérateur de généraliser des compteurs individuels, gage d'une régularisation foncière et immobilière ne va-t-il pas devenir de facto une incitation à la prolifération de nouvelles zones de précarité, avides d'une perspective de régularisation ? La demande en eau est pour certains urbains une demande concomitante de régularisation et donc de citoyenneté urbaine. »¹⁴⁷

« TITRE IV - Conditions générales de branchement et d'abonnement

ARTICLE 23 : Branchements

Sur tout le parcours de la distribution, le Délégué est tenu de fournir l'eau, dans les conditions prévues par le présent Cahier des Charges, à toute personne qui demande à être raccordée au réseau et à contracter un abonnement. L'intéressé doit s'acquitter des frais prévus (...) s'ils n'ont pas été déjà payés lors de la viabilisation.

Il est précisé que les appareils suivants doivent être obligatoirement fournis et posés par le Délégué aux frais de l'abonné :

- les appareils de prise et de branchement dit « extérieur » jusqu'à l'entrée de la propriété à desservir,
- le regard et les raccords destinés à recevoir les compteurs,
- les robinets d'arrêt avant compteur dit à cache entrée.

(...)

S'il s'agit d'un branchement neuf :

- (...) documents nécessaires conformément à la réglementation en vigueur qui sont selon les cas : les plans de projet, l'autorisation du propriétaire, le certificat de conformité des installations, et/ou toutes autres pièces réglementaires ;
- (...) sous réserve de l'obtention des autorisations de travaux sur voirie délivrée par les autorités compétentes.

ARTICLE 25 : Police d'abonnement

L'eau est vendue au consommateur, après souscription par celui-ci d'une police d'abonnement qui se réfère aux conditions générales d'abonnement préalablement approuvées par l'Autorité Déléguée.

A cet effet, le futur souscripteur de la police d'abonnement doit notamment délivrer au Délégué l'autorisation du propriétaire ou tout autre document justifiant de la propriété ou du droit d'occupation des lieux où le Délégué est appelé à fournir l'eau (contrat de bail, autorisation du propriétaire, permis d'habiter, etc.). »¹⁴⁸

Souvent, les habitants des quartiers illégaux souhaitent disposer à domicile de l'eau au robinet et sont prêts à payer. Plusieurs logements sont équipés pour recevoir l'eau : sur les façades, l'emplacement réservé au coffret du compteur attend son installation ; la tuyauterie, les canalisations, les robinets, les éviers, les toilettes, les chasses d'eau sont aménagés à l'intérieur des logements. Les habitants revendiquent leur raccordement et expriment leur volonté de voir leur quartier équipé. Au-delà du souhait d'être libéré des contraintes que présente un accès collectif à l'eau, on doit percevoir la volonté de régulariser une situation illégale. Les ménages des quartiers périphériques aspirent à la régularisation de leur habitat,

¹⁴⁷ Claude de Miras, avec la collaboration de Julien Le Tellier, *Quelques réflexions et observations pour une problématique de la demande en eau en milieu urbain marocain*. Contribution au Forum de Fiuggi (Italie) « Avancées de la gestion de la demande en eau en Méditerranée », Plan Bleu, 3-5 octobre 2002.

¹⁴⁸ Annexe 14 de la convention de la gestion déléguée : « Cahier des charges du service de distribution d'eau potable ». (souligné par nous)

ils attendent la reconnaissance d'un statut foncier illégal. Installer un compteur d'eau, c'est accéder à un droit d'habiter, à une reconnaissance. Les demandes d'accès individualisé à l'eau des habitants des quartiers irréguliers ne sont-elles pas significatives d'une demande de sécurisation foncière et d'intégration urbaine ? Peut-on pour autant les considérer comme l'émergence de formes de citoyenneté alors que les requêtes sont adressées aux caciques locaux plutôt qu'à la société de distribution ?

La création de nouvelles bornes-fontaines est rythmée par l'extension des zones d'habitat non réglementaire et par les campagnes électorales¹⁴⁹.

Les élus locaux, connaissant l'enjeu que constituent les bornes-fontaines dans les quartiers dépourvus d'accès individuel au réseau. Ne visitent-ils pas les quartiers sous-équipés quand ils sont en campagne électorale, allant à la rencontre des habitants pour promettre l'équipement de leur quartier et l'amélioration de leur situation ?

Nous soulignons aussi le paradoxe suivant : la majorité des quartiers irréguliers sont équipés en compteurs électriques pourtant sujets aux mêmes réglementation et procédure.

1.2. La problématique « location, sous-location »

Dans les quartiers légaux mais d'habitat ou de résidence précaire, l'alimentation en eau potable par bornes-fontaines est répandue, notamment pour les ménages locataires ou occupant à titre gratuit. Ils n'ont pas les moyens pour financer un branchement individuel et refusent d'autant plus d'engager des frais pour équiper leur logement qui ne leur appartient pas. Les locataires qui accepteraient de régler les consommations ne veulent pas pour autant participer aux frais de raccordement. Parallèlement, dans les médinas, les propriétaires n'équipent pas les habitations qu'ils louent car il ne veulent pas engager de frais pour un logement dans lequel ils ne vivent pas.

Les rares locataires qui souhaitent faire installer un compteur à leurs frais se voient souvent refuser l'autorisation d'équiper le logement par le propriétaire. Rappelons que cette autorisation est indispensable pour procéder au raccordement d'un logement loué. Rappelons aussi que la tradition et la juridiction marocaine prévoient l'impossibilité d'expulser un locataire ou d'augmenter les loyers (sinon à des taux insignifiants). Les locataires ont souvent de petits loyers et les impayés sont fréquents. Les refus d'autorisation de la part des propriétaires pour l'installation d'un branchement individuel au réseau d'eau potable visent à inciter les locataires à quitter le logement pour le louer à un prix plus élevé ou le vendre.

2. Niveaux de pauvreté et vulnérabilité économique

Le coût d'installation d'un compteur d'eau reste un investissement important pour des familles pauvres aux revenus fluctuants. Le prix d'un branchement individuel au réseau d'eau potable dépend du métrage du raccord à réaliser : à Tanger et Tétouan, il varie entre 2.000 et 18.000 DH. Les foyers aux revenus faibles et irréguliers sont privés d'eau au robinet et ne veulent pas du branchement individuel parce qu'ils n'en ont pas les moyens financiers. Ils déclarent préférer s'alimenter aux bornes-fontaines parce que l'eau y coule gratuitement. La contrainte du prix, notamment du raccordement, constitue une limite à la généralisation de

¹⁴⁹ Véritable enjeu, le rôle de l'eau et des fontaines est souvent utilisé par les caciques locaux à des fins électorales.

l'accès domiciliaire à l'eau potable. *L'alternative entre l'amélioration du niveau de confort et la charge monétaire qu'elle implique est un dilemme non résolu.*

3. Les résistances culturelles

Quand bien même, en passant au branchement individuel, les usagers entreraient tous dans le marché de l'eau, on peut douter de l'abandon des modes alternatifs (au raccordement domiciliaire) d'accès à l'eau : bornes-fontaines, puits, forages, sources, oued. Et dans l'hypothèse de branchements à bon marché, on peut remettre en cause le consentement de certaines franges de la population à demander leur raccordement, préférant aller à la fontaine plutôt que d'avoir une nouvelle dépense qui pèserait sur leur budget.

Bien que des ménages disposent de revenus permettant d'avoir l'eau à domicile¹⁵⁰, ils continuent de s'approvisionner à la fontaine car l'eau y coule gratuitement et qu'une dépense de moins est préférable à une de plus, quel que soit son montant et les ressources dont on dispose.

On peut s'approvisionner à la borne-fontaine avec des tuyaux¹⁵¹, notamment pendant la nuit, pour remplir des réserves d'eau. Pour atténuer les contraintes de l'alimentation en eau potable par bornes-fontaines, les habitants développent des solutions intermédiaires dont font partie les tuyaux que l'on branche au robinet de la fontaine pour remplir des barils de 100 à 2.000 litres¹⁵².

Si la priorité d'accès aux bornes-fontaines revient aux personnes qui portent l'eau, l'usage des tuyaux reste source de désaccords entre les utilisateurs des bornes. Considérés comme un abus, on les dit interdits. Si l'eau est considérée comme un don de Dieu, droit commun de l'humanité même pour les plus indigents, *il n'en reste pas moins que celui qui a la capacité physique de porter l'eau doit s'abstenir d'utiliser l'approvisionnement par tuyau.*

4. Prévalence de problèmes psychologiques et sociaux de personnes marginalisées

Caractérisés par une proportion importante de personnes marginalisées (prostitution, délinquance, toxicomanie), les quartiers insalubres constituent un foyer de peuplement d'individus connaissant de graves difficultés économiques et sociales. Les quartiers précaires sont le *réceptacle* des populations marginales affectées par la prostitution et la toxicomanie¹⁵³. Des personnes souffrant de troubles psychologiques et psychiatriques habitent des logements insalubres avec des mois voire des années de loyers impayés. Leurs usages de l'eau sont réduits au minimum et ils n'entrevoient pas l'éventualité de disposer d'un branchement individuel. L'équipement d'un logement est-il envisageable sans pouvoir planifier ses dépenses : revenus morcelés, irréguliers, informels ... ?

¹⁵⁰ Les spécialistes internationaux considèrent que pour être acceptables, les dépenses en eau ne doivent pas dépasser 5% des revenus des ménages.

¹⁵¹ L'usage des tuyaux nécessite une pression suffisamment forte pour acheminer l'eau jusque dans des barils ou des réservoirs sur les toits. C'est pourquoi les usagers changent ou modifient les robinets des fontaines. Cette pratique est favorisée dans les lieux voisins des bornes.

¹⁵² Pratiques tolérées mais interdites, c'est pourquoi les stocks d'eau sont cachés ou camouflés sur les toits et les terrasses. Les récipients et les tuyaux peuvent représenter un investissement important pour le foyer.

¹⁵³ « *La consommation locale augmente. Si la cocaïne (800 à 1 200 dirhams le gramme) reste une drogue de riches, l'héroïne, deux fois moins chère, pénètre les milieux populaires. La mort par overdose n'est plus exceptionnelle : une trentaine de décès ont été signalés depuis quatre ans. L'héroïne se trouve facilement à Casa Barata, Beni Makada, M'Sallah, Petit Socco. Les conséquences se ressentent directement sur la criminalité : vols à l'arraché, vols de voitures, attaques à l'arme blanche se sont multipliés.* » Prolongeau H, 1996, *Bidonvilles et trafic de drogue à Tanger*. Le Monde Diplomatique, mai 1996, p.10-11.

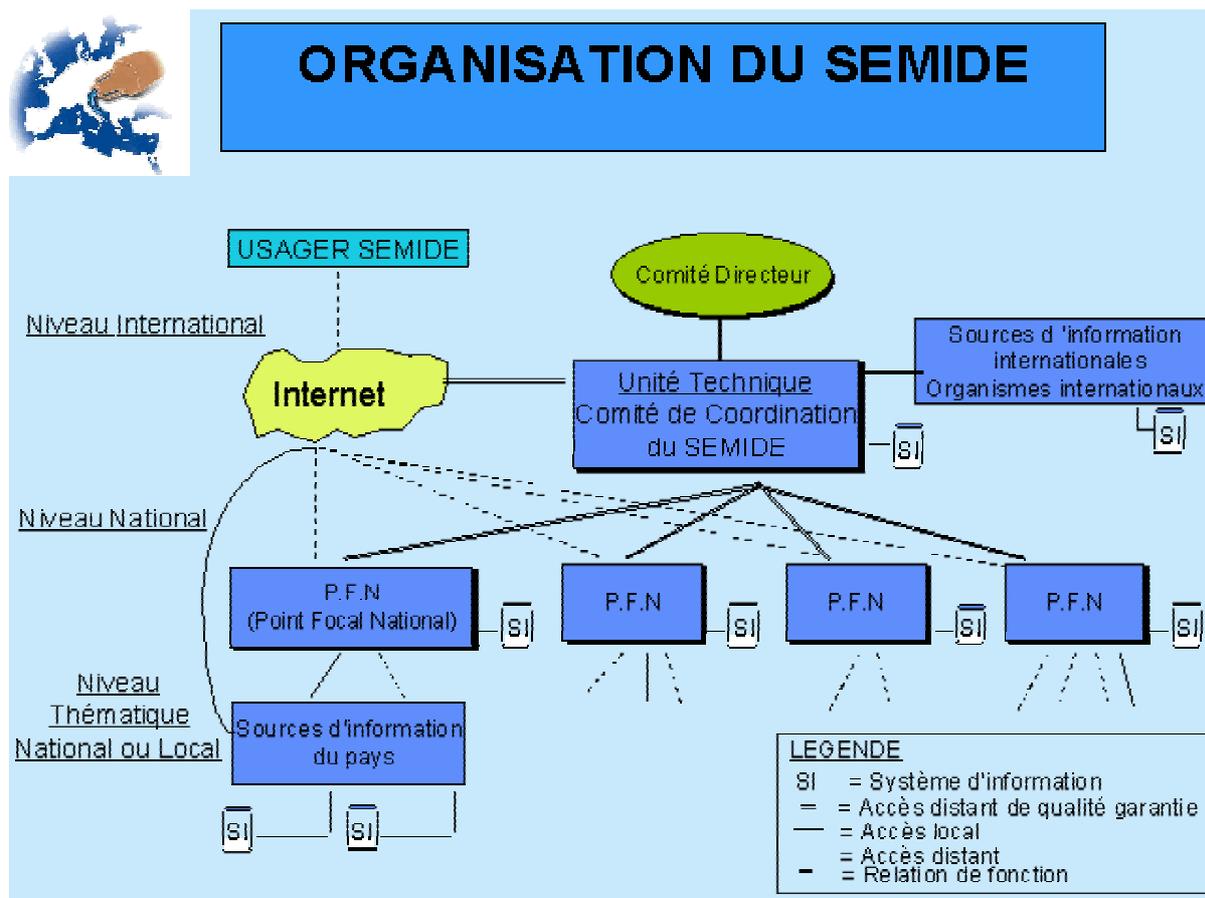
Avant de proposer une synthèse sur cette double partie marocaine, nous avons souhaité compléter cette présentation de la gouvernance de l'eau en considérant des entités situées à l'interface de la coopération multilatérale et des structures techniques et des pouvoirs nationaux marocains. Ces associations, agences et autres réseaux jouent en effet un rôle important d'intermédiation sur la question de l'eau dans le contexte spécifique euro-méditerranéen.

Le réseau euro-méditerranéen de l'eau

A l'échelle du bassin méditerranéen, la question de l'eau a donné lieu à la création d'un actif maillage associatif, souvent ancré sur la rive française de la Méditerranée. Ce réseau se caractérise par une forte imbrication de structures privées et publiques, associatives et commerciales, internationales et nationales. Il n'est pas aisé d'apprécier le poids relatif de chacune de ces composantes, d'en saisir les rôles spécifiques et d'en apprécier les modes dominants de régulation. Il s'agit à la fois d'une double dynamique, institutionnelle et économique, et de façon plus schématique, politique et commerciale. Même si on ne saisit pas nettement comment s'articulent ces deux logiques, on peut, en toute hypothèse, y voir une organisation réticulaire, de lobbying et d'interface entre les institutions internationales, les ministères nationaux et les firmes commerciales intéressées à la production, distribution et de traitement de l'eau. Ce creuset inter-institutionnel et transnational peut sans doute harmoniser les points de vue nationaux et rechercher des synergies à l'échelle régionale.

Sans prétendre être exhaustif, nous avons identifié quelques unes des principales composantes de ce réseau.

Le **SEMIDE** (Système Euro-Méditerranéen d'Information sur les savoir-faire dans le Domaine de l'Eau) est mis en place dans le cadre du **PAM** (Plan d'Action pour la Méditerranée)¹⁵⁴ défini dans la Conférence Ministérielle Euro Méditerranéenne sur la Gestion Locale de l'Eau (Turin, 1999) comme un instrument d'échanges d'informations et de connaissances entre les pays du Partenariat Euro-Méditerranéen¹⁵⁵. Le SEMIDE met à dispositions des internautes des informations disponibles dans les 27 pays signataires de la Déclaration de Barcelone (1995) : les quinze pays de l'Union Européenne et les douze partenaires méditerranéens.



Le Comité Directeur est constitué des représentants de dix pays à l'exception des pays composant l'Unité Technique qui constituent le noyau stable du Comité Directeur, ainsi que d'un représentant de la Commission Européenne, Direction Générale des Relations Extérieures, Moyen-Orient, Méditerranée du Sud et Affaires Horizontales. L'Unité Technique est composée d'un consortium de trois opérateurs (un opérateur par pays) : **CEDEX** (Espagne), **OIEau** (France), et **SOGESID S.p.a.** (Italie). Ces opérateurs sont une structure permanente qui assure la mise à disposition des informations livrées par les relais nationaux (administrations centrales de l'eau). Les trois membres permanents de l'unité technique du SEMIDE sont basés à Sophia Antipolis (France) depuis fin octobre 1999.

¹⁵⁴ Les pays riverains de la Méditerranée, réunis à Barcelone au début de 1975 sous l'égide du PNUE signèrent une Convention pour le financement d'un Plan d'Action de protection de la Méditerranée.

¹⁵⁵ 20 juillet 1999 : date de la signature de la convention avec la Commission Européenne.

En arrière plan de l'OIEau¹⁵⁶-opérateur de la SEMIDE¹⁵⁷- se trouve l'Office International de l'Eau (OIEAU), « *Association, sans but lucratif et chargée de Missions d'Intérêt Général, créée dans le cadre de la loi française du 1er Juillet 1901 et déclarée d'Utilité Publique par Décret en Conseil d'Etat du 13 Septembre 1991. L'OIEAU a pour vocation de réunir l'ensemble des organismes publics et privés impliqués dans la gestion et la protection des ressources en eau, en France, en Europe et dans le monde (organisations de coopération mult-i et bilatérale, ministères, agences de Bassin, collectivités territoriales, universités, grandes écoles, centres de recherche, aménageurs régionaux, distributeurs et professionnels de l'eau, industriels, fédérations professionnelles, organisations non gouvernementales, etc.) afin de créer un véritable réseau de partenaires. Il compte 149 organismes adhérents* ». Les objectifs de l'association sont de diffuser l'information, de réunir la documentation (veille technologique), de contribuer à la formation dans les différents métiers de l'eau, de permettre l'expression des priorités de la communauté professionnelle et des usagers sur les thèmes d'études, de collaborer aux programmes pour la synthèse de données sur la qualité de l'eau en développant des capacités d'expertise et d'évaluation dans ce domaine. Centrée autour des acteurs français et de « l'approche européenne » de la gestion des ressources en eau, elle agit en direction des pays en développement dans le cadre de la coopération. Les ressources de l'association proviennent des cotisations de ses membres dont fait partie l'Association Française pour l'Etude des Eaux (AFEE) ainsi que le Centre de Formation Internationale à la Gestion des Ressources en Eau (CEFIGRE). L'association est administrée par un conseil de vingt-quatre membres : quatre membres des organisations de coopération ou des institutions européennes, huit membres du secteur public français¹⁵⁸, huit autres membres au titre des entreprises du secteur privé, des établissements bancaires et des usagers et utilisateurs de l'eau, trois membres proposés par les fédérations ou associations d'élus locaux, départementaux ou régionaux concernées par la gestion des ressources en eau, et une personne au titre du conseil scientifique et technique pour représenter les établissements d'enseignement supérieur et de recherche associés.

Le Plan Bleu.

Le Plan Bleu, installé à Sophia Antipolis est une structure associative qui met en place un « *travail de réflexion sur la région méditerranéenne dans sa totalité et sa complexité. Le Plan Bleu propose un ensemble de données et d'études systémiques et prospectives, assorties le cas échéant de propositions d'actions, qui est destiné à fournir aux pays riverains de la Méditerranée des informations utiles pour la mise en œuvre d'un développement socio-économique durable n'entraînant pas de dégradation de l'environnement. Ce centre assume les fonctions de Centre d'Activités Régionales (CAR/PB) du Plan d'Action pour la Méditerranée, lui-même placé sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PAM et Commission Méditerranéenne du Développement Durable :

¹⁵⁶ CNFME : Centre National de Formation aux Métiers de l'Eau ; Aquacoope : Institut International d'Administration de l'Eau ; SNIDE : Service National d'Information et de Documentation sur l'Eau.

¹⁵⁷ Les deux autres opérateurs du SEMIDE sont le CEDEX (Centre d'Etudes et d'Expérimentation des Œuvres Publiques, créé en 1957, sous la tutelle du Ministère espagnol de l'Équipement) et la SOGESID (instrument de l'administration publique centrale et locale italienne, financé par le Ministère italien de l'Économie et des Finances pour fournir l'aide technique dans le secteur de l'eau, créé dans les années 90).

¹⁵⁸ 6 membres proposés par les agences de bassin, 1 membre proposé conjointement par la région limousin, les départements de cette région et les villes de limoges et de la souterraine, 1 membre proposé conjointement par la région provence-alpes-côte-d'azur, le département des alpes-maritimes et le syndicat d'aménagement de valbonne/sophia-antipolis. Dans le maillage et la nébuleuse que constituent les lobbies de l'eau, la ficelle Marseille-PACA et celle de Sophia Antipolis occupent une place centrale. L'OIEau, outre son siège à paris, gère deux établissements à Limoges - la souterraine et à Sophia-antipolis-valbonne.

CMDD). *Le centre est administré par une association non gouvernementale de droit français (loi de 1901). Le financement des travaux du Plan Bleu est assuré par le PAM, par une dotation particulière en espèces et en nature de la France, ainsi que par les allocations qui lui sont accordées par la Commission Européenne ou par d'autres organisations internationales ou régionales comme la Banque Mondiale». Think tank du PAM, le Plan Bleu conseille la CMDD. Affiché comme un « observatoire méditerranéen pour l'environnement et le développement », le Plan Bleu a publié une série d'ouvrages, de fascicules et de rapports. Dans un premier temps, la mise en œuvre du projet fut confiée à une association de droit français appelée MEDEAS, installée à Cannes puis à Sophia-Antipolis MEDEAS étant désigné comme Centre d'activités régionales du PAM. « Cependant, des difficultés de gestion étant apparues, le PNUE et les autorités françaises furent amenés à dissoudre l'association MEDEAS à la fin de 1984. En raison de son expérience internationale et de ses rapports étroits avec le PNUE, Michel Batisse, ancien Sous-directeur général (Sciences) à l'UNESCO, fut invité au début de 1985 à créer et présider une nouvelle association afin d'assurer la bonne gestion du projet et d'en recentrer les activités vers la préparation et la publication d'un rapport d'ensemble ».*

Le Plan Bleu s'est vu confier par MEDA un programme d'assistance aux pays du Sud et de l'Est du Bassin méditerranéen pour le renforcement de leurs capacités dans le domaine des statistiques de l'environnement (Programme MEDSTAT). Le Centre du Plan Bleu accueille dans ses locaux, l'équipe chargée de la mise en œuvre d'un autre programme MEDA, le SEMIDE. La boucle paraît bouclée mais il faut tenir compte d'autres partenaires qui constituent le lobby de l'eau. Avec des objectifs parallèles à ceux du SIMEDE, le Réseau International des Organismes de Bassin (le RIOB) a été créé lors de la réunion constitutive d'Aix-les-Bains en 1994, réunissant des organismes poursuivant le même but de mise en place d'une gestion intégrée des Ressources en Eau par Bassin, sur la base d'une participation volontaire à une charte adoptée lors de l'assemblée de Morelia (Mexique) en 1996 et confirmée par les assemblées suivantes de Valence (Espagne) en 1997, de Salvador (Brésil) en 1998 et de Zakopane (Pologne) en 2000. Cette association est régie aussi par le régime de la loi française de 1901. Les ressources de l'association comprennent : les cotisations annuelles, les subventions des administrations et des organismes publics, les financements des organisations de coopération bi- et multilatéraux, le produit de prestations pour services rendus et de la vente de documents, les contributions financières demandées aux participants pour assister aux manifestations organisées par le RIOB.

L'IME (Institut Méditerranéen de l'Eau) constitue un réseau d'experts qui rassemble des opérateurs institutionnels et techniques du bassin méditerranéen. L'IME, créé en 1982 à Rabat, a pour mission de développer « la coopération trans-méditerranéenne entre les collectivités locales et les professionnels (institutionnels, experts, ...) de l'eau, de l'assainissement et de l'irrigation ». L'IME, ONG internationale à statut consultatif spécifique auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, est constitué sous forme d'une association française (Loi 1901) à but non lucratif. Parmi les membres du bureau, on retrouve Jean Margat, célèbre hydrologue qui parraine de nombreuses manifestations et publications, et Loïc Fauchon, PDG de la Société des Eaux de Marseille (SEM). Ses ressources sont constituées des cotisations des membres de l'assemblée générale (collectivités locales, organismes, associations, centres de recherche, ONG, individuels), de subventions versées par des organismes publics français ainsi que de bailleurs de fonds sous la forme de contrats (études et actions). Alors que le Plan Bleu se réunit le plus souvent à Nice, à Genève ou à Paris, l'IME privilégie Marseille mais aussi Rabat. On ne s'étonnera pas qu'elle collabore étroitement dans ses travaux avec la SEM et l'ONEP. L'IME a produit des études financées

par le département de l'Hérault ou par la région PACA. En 1998, le Global Water Partnership lui confie l'animation, la coordination et l'assistance technique du MEDTAC (Comité d'Assistance Technique pour la Méditerranée) constitué de différents réseaux méditerranéens. L'IME a été mis en exergue en 1992, lorsque la Banque Mondiale lui avait confié le secrétariat et l'animation de MEDWAN (Mediterranean Water Agencies Network). L'IME participe aux rapprochements entre des collectivités territoriales et des entreprises. Parmi ses principaux collaborateurs, on note en premier lieu la Ville de Marseille et le Conseil Général des Bouches du Rhône, « mais également » le soutien du Conseil Général de l'Hérault, du Conseil Régional Provence Alpes-Côte-d'Azur, du Conseil Régional Languedoc-Roussillon, de la SEM, de la Société du Canal de Provence, de EDF, de la Compagnie du Bas Rhône Languedoc. A l'étranger : l'Area Metropolitana de Barcelone, le CEDEX et la Fondation AGBAR en Espagne, l'ONEP et LYDEC au Maroc, l'ONAS et la SONEDE en Tunisie.

Toujours sur le terrain marseillais et situé dans les docks réhabilités du quartier de la Joliette, se trouve le **Conseil Mondial de l'Eau**. « *Issu d'une recommandation de la Conférence internationale de Dublin sur l'eau et l'environnement (1994), le Conseil Mondial de l'Eau est né en 1996, avec l'ambition de constituer l'instance supérieure, indépendante, capable de mobiliser et de coordonner les efforts de la communauté internationale pour gérer et préserver ce précieux patrimoine de l'humanité que sont les ressources en eau* ». Son siège est localisé à Marseille, tout comme celui de l'**International Water Policy Think Tank**. « *Le principal objectif du Conseil est d'influencer l'orientation de la politique relative à l'eau douce dans la perspective d'améliorer sa gestion. (...) le Conseil a été chargé d'entreprendre un projet triennal d'étude, de consultation et d'analyse en vue d'élaborer une Vision mondiale de l'eau, de la vie et de l'environnement* ». Lourdes charges mais gros moyens d'une association non gouvernementale à but non lucratif puisque le CME « est géré par un Conseil des gouverneurs de trente quatre membres fondateurs représentant les organismes nationaux et internationaux, les agences et sociétés privées et publiques, les organisations non gouvernementales, les fondations caritatives, les organismes des Nations Unies, les municipalités, les instituts de recherche, les associations savantes, scientifiques et professionnelles ». Le 1^{er} forum mondial sur l'eau s'est déroulé sous le haut patronage d'Hassan II et à l'invitation du gouvernement du Royaume du Maroc (*L'eau, patrimoine de l'humanité*, Marrakech, 20-25 mars 1997).

Parmi les principaux partenaires du CME figure le Global Water Partnership (GWP), créé en 1996 à l'initiative de la Banque mondiale, du PNUD et de l'Agence suédoise de Développement Internationale (SIDA).

L'eau et la Méditerranée : l'histoire d'une coopération
D'après <http://www.semide.org/PFI/PEM.htm>

- Alger, 1990, Conférence des Ministres Chargés de l'Eau des Pays du Bassin Méditerranéen, Première Conférence Méditerranéenne de l'Eau.
- Rome, 1992, IIème Conférence Méditerranéenne de l'Eau. Charte Méditerranéenne de l'Eau : « L'eau est une question prioritaire pour tous les partenaires méditerranéens et son importance ne fera que croître à mesure que les ressources en eau se feront plus rares. »
- Barcelone, 1995, Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères. Le Partenariat Euro-Méditerranéen
- Marseille, 1996, Conférence Euro-Méditerranéenne sur la gestion de l'eau.
- Malte, 1997, 2ème Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères.
- Helsinki, 1997, Conférence Ministérielle Euro-Méditerranéenne sur l'environnement.
- Naples, 1997, Conférence Euro-Méditerranéenne des 27 Directeurs Généraux de l'Eau..
- Palerme, 1998, Réunion Ministérielle Euromed ad hoc.
- Stuttgart, 1999, 3ème Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères.
- Turin, 1999, Conférence Ministérielle Euro-Méditerranéenne sur la gestion locale de l'eau.
- Marseille, 2000, 4ème Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères.
- MEDA I (1995-1999) : mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.
- MEDA II (2000-2006)

IV. SYNTHÈSE DE LA DEUXIÈME PARTIE : MAROC

Pour sérier nos principales conclusions, nous procéderons par niveau d'observation.

Elaboration des contrats

Contenu des contrats

La mise en oeuvre des contrats

Tableau de bord et indicateurs

La gestion déléguée et la décentralisation

IV.1. Elaboration des contrats

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 observera que le délégataire casablançais n'incorpore pas 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 marocains. Peut-on en déduire qu'il se dessine dans le contexte marocain et sur la durée, un apprentissage en matière de dispositif de gestion déléguée, puisque la procédure passe du gré à gré à l'appel d'offres et prend en compte une participation marocaine au capital social du délégataire ?

Difficile de formuler une hypothèse à partir de deux observations et qu'une troisième possible (la REDAL de Rabat acquise en totalité le 9 octobre 2002, à hauteur de 51% par Veolia et de 49% par la Compagnie Marocaine des Services à l'Environnement (CSME), société gérant les activités du groupe au Maroc) s'est organisée sur la base d'un rachat et non pas d'une création. Difficile aussi de donner un sens définitif à l'ouverture du capital de la firme délégataire : souci d'un partenariat capitalistique équilibré ou bien intention de faire partager les risques financiers de la gestion déléguée à des associés nationaux ?

IV.2. Contenu des contrats

Nous souhaiterions livrer quelques réflexions sur l'économie générale de ces documents et mettre en lumière, au delà des aspects formels juridiques qui ne sont pas en débat ici, les thèmes saillants (communs ou différents) dans les deux documents contractuels.

La question de la tarification et de l'évolution du prix de l'eau est, à l'évidence, une dimension stratégique des conventions. Nous verrons que nos conclusions et l'exemple marocain conduisent à ne pas valider la vision réductrice d'un délégataire qui ferait son profit en pratiquant des hausses de prix inconsidérées et exorbitantes par rapport aux évolutions nationales des prix de l'eau (dont environ la moitié des volumes restent distribués par les régions). La problématique des prix de l'eau est bien trop sensible pour être laissée à la discrétion des firmes délégataires. L'empreinte forte et permanente de l'autorité centrale publique marocaine est là extrêmement visible. Il n'en reste pas moins que la perception par la population de l'évolution tarifaire de l'eau potable est une réalité forte ; mais elle ne tient

peu-être pas au niveau absolu des prix de l'eau ni aux hausses relatives des prix 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. La perception du consommateur mêle sans doute niveau de prix et niveau de facturation et recouvrement.

De façon moins patente mais tout aussi prégnante, 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.

D'autres aspects plus techniques sont évidemment pris en compte dans les conventions mais tombent en quelque sorte sous le sens ou sont moins sensibles (encore que parfois, certains clauses mériteraient des éclaircissements : par exemple, si les investissements contractuels ne sont pas respectés, le délégataire doit reverser une part de ses bénéfices au fonds de travaux, sans que l'on saisisse ce qu'il advient *in fine* de ce fonds de travaux).

Par contre, des thématiques pourtant centrales, à la fois dans les mots d'ordre internationaux comme dans les actions de communication, sont peu ou pas repérables dans les conventions. Par exemple, l'accès à l'eau des quartiers défavorisés et ses thématiques connexes : (branchements sociaux et bornes-fontaines) sont, dans le meilleur des cas, à peine mentionnés de façon lapidaire.

De même, les gains de productivité qui résultent d'une politique commerciale dynamique, d'une chasse au gaspillage généralisée (physique, en volume d'eau, et commerciale, en termes de facturation et de recouvrement) et d'une politique de formation permanente des personnels, ne semblent faire l'objet d'aucune traçabilité. Dans les deux cas, l'exploitation du gisement des marges bénéficiaires semble laissé à la discrétion des firmes délégataires. Mais cette vacuité du contrat sur cette thématique ne permet pas d'affirmer qu'il y ait là un filon de surprofits faciles et abondants, abandonner aux délégataires.

On note aussi curieusement l'absence de toute référence au développement durable, à la gouvernance, ou encore à la citoyenneté. Ni l'esprit, ni la lettre des conventions ne paraissent mettre l'accent sur ces aspects, certes par ailleurs souvent jargonnants et dont il est parfois possible de faire utilement l'économie. Cependant, la problématique environnementale et l'usage raisonné des ressources en eau ne manquent pas de pertinence y compris pour les usages urbains de l'eau et leur traitement ; de même la concertation citoyenne, inscrite dans la trame de l'Agenda 21 et dans l'esprit des Agences de bassins comme une des conditions de la mobilisation de ressources locales, auraient mériter un traitement plus explicite.

Du point de vue sémantique et de l'analyse de discours, il est donc intéressant d'observer les différences entre les références martelées à l'envi par les instances internationales, mais une rédaction des contrats plutôt étrangère à ces notions, et à nouveau leur usage récurrent dans la communication des opérateurs à destination de son environnement urbain immédiat.

Sur la forme, on note que l'ajustement des conventions selon des échéances régulières ne semble pas avoir été envisagé explicitement. La perspective de l'élaboration d'avenants n'est pas inscrite au contrat. Dans la réalité, à Casablanca, la partie marocaine paraissait attendre une mise au point en 2002 avec quelques ajustements à envisager en particulier pour les

opérations de branchements sociaux ; de son côté, LYDEC a fixé l'échéance à 2007, la question des branchements sociaux pouvant faire l'objet de concertations intermédiaires.

IV.3. La mise en oeuvre du contrat

C'est évidemment sur les zones grises des contrats que portent les négociations ponctuelles. Elles mettent en relief le rôle essentiel du Wali (préfet) qui se situe au centre du triangle « ministère de l'Intérieur et du Service des régions et gestion déléguée », « élus locaux et population » et « opérateur privé ». L'arbitrage est délicat auquel il doit se livrer, entre ces différentes dynamiques d'acteurs : les engagements contractuels initiaux, la faisabilité des politiques édictées (combinant sécurisation foncière, capacité financière des parties concernées, marge commerciale), la sensibilité du corps social, les attentes et la stratégie des opérateurs. La fonction d'interface qu'assument les Walis est essentielle à la bonne marche de cette gestion déléguée. Il y a là sans doute une forme d'exégèse des conventions par le jeu d'adaptations, d'inflexions, ou d'interprétations négociées du cadre juridique de la DSP. Mais il n'y a pas à proprement parlé régulation au sens de relation dynamique et transparente au sein d'une instance de concertation élargie, avec des règles stabilisées et une égale autonomie à l'égard de chacune des parties.

Cette négociation permanente qui s'organise autour du Wali renvoie aux renouvellements et à l'extension de réseaux, aux opérations de branchements sociaux, ou encore à l'éventualité d'implantations de futures stations d'épuration, avec leur implication respectives en termes de remodelage urbain et de régularisation foncière. A côté des services en réseaux qui structurent l'espace urbain et peuvent contribuer à stabiliser des populations périphériques, les négociations portent sur les décisions concertées mais immédiates qu'imposent parfois des situations d'urgence (inondations, conflits fonciers, opérations de recasement, etc.).

La mise en oeuvre 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), 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, régularité, qualité, maintenance, information, facturation, accueil clientèle, etc. 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, etc.). Et même si persistent ici ou là certaines rugosités 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 rejaillit sur ses ressortissants au travers d'un sentiment diffus mais positif.

Par contre, sur deux autres registres, la mise en oeuvre des contrats paraît très en retrait : la question de l'accès à l'eau des milieux défavorisés et celui de la soutenabilité environnementale. Là, un décalage patent surgit entre l'effet d'annonce du recours à la gestion déléguée et son niveau de réalisation. Certes on doit noter que l'on dispose de peu d'indicateurs sur ces thématiques sociale et environnementale (alors que sur les questions commerciales et connexes, les rapports d'activité sont flatteurs et prolixes). 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 cette 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 paraît l'emporter sur des réalisations.

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 chantiers. La mise en conformité des objectifs et des réalisations peut aboutir très classiquement 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 les équipements économiquement plus accessibles (débit inférieur, diamètre réduit). 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.

A cet instant, un constat stratégique est posé face à 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. Mais au lieu d'y voir une limite indépassable de la marchandisation et, en conséquence, le nécessaire financement élargi de l'accès à l'eau des quartiers précaires, l'opérateur semble (se) condamner à recourir à l'ingénierie socio-économique, une sorte de pierre philosophale qui transformerait magiquement les besoins en demande solvable. A cet égard, la problématique du dysfonctionnement du marché est redoutable car elle postule que tout besoin et tout échange peuvent entrer dans une logique de marchandisation, moyennant quelques artifices méthodologiques.

En matière d'environnement, la stratégie est plutôt orientée vers l'urgence et la diminution des risques urbains (inondations à Casablanca en particulier) et vers la collecte généralisée des eaux usées qui sont évacuées par plusieurs émissaires vers la mer. Le très faible taux d'épuration des eaux usées (quelques pour cents...) laisse voir le volume considérable d'investissements qui serait à réaliser pour mettre à niveau une agglomération de quatre millions d'habitants. La situation sur Tanger et Tétouan n'est guère différente : les rivières servent de collecteurs avant d'atteindre la mer. Il ne s'agit pas de dénoncer l'incapacité des délégataires à se métamorphoser en thaumaturges de l'aménagement urbain, en comblant en quelques années tous les retards infrastructurels en matière d'assainissement et d'opérer miraculeusement une remise à niveau complète des réseaux de collecte et des dispositifs de traitement des eaux usées. Le travail et les financements considérables que ces objectifs supposent interrogent à la fois les autorités qui ont lourdement chargé la barque des opérateurs, et ces derniers qui ont allègrement contractualisé sur ces mêmes objectifs d'assainissement et pas seulement de collecte et d'évacuation des eaux usées. Est-ce un marché de dupes qui décharge les politiques d'une responsabilité environnementale dorénavant confiée à des firmes étrangères mais qui laisse à l'opérateur des marges de

manoeuvres substantielles puisque, par exemple, à Casablanca 20% du contrat (de trente milliards de DH) relatifs à l'environnement portent sur l'assainissement et sont seulement optionnels. Est-il raisonnable d'imaginer qu'une approche strictement marchande était compatible avec la faible rentabilité de l'assainissement, et adaptées aux volumes considérables d'investissement à réaliser pour une mise à niveau. Un peu de péréquation intersectorielle, la mise en place et la collecte d'une taxe d'assainissement, une fonction de pompier volant face aux urgences induits par les risques urbains sont les éléments d'un tableau assez sobre du volet environnemental. Sur l'eau potable *stricto sensu*, il semble que le paradoxe dans lequel sont pris les opérateurs soit insoluble : d'une part, étendre le marché et maximiser les ventes d'eau et d'autre part, hypothétiquement promouvoir une dynamique de consommation *responsable*. Peut-on être juge et partie ?

IV.4. Tableau de bord et indicateurs

En premier lieu, on ne dispose pas d'un tableau de bord qui restituerait de façon complète les avancées réelles et chiffrées dans le domaine économique, sociale et environnementale. Il y a là une carence peu compatible avec l'idée de régulation. Mais ne faudrait-il pas aller plus loin à propos de ce *leitmotiv* de la régulation ? Quelle est sa fonction ? Lutter contre les sur-profits indus des firmes privées ? Mettre de la transparence dans les choix stratégiques et les procédures décisionnelles ? Veiller à assurer au délégataire un environnement institutionnel stable à long terme ? Autrement dit, la régulation est-elle un moyen de contrôler le niveau de profit des firmes délégataires ou bien est-elle, à service équivalent, le moyen pour l'autorité délégante d'assurer une attractivité minimale à la gestion de l'eau potable urbaine ? Il se pourrait qu'elle soit successivement les deux : 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 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 conduirait à revisiter la gestion déléguée pour la rejeter en bloc. 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 rappelle aux bons souvenirs des opérateurs « **Suez et Veolia ont vendu des perspectives de développement et de croissance au marché qu'ils ne peuvent pas tenir**, explique l'analyste Frédéric Genévrier »¹⁵⁹. Une délégation de service public multi-service (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 (traitements et épuration des eaux) s'est muée en une sorte de **délégation**

¹⁵⁹ Le Monde du 29 janvier 2004, *Les champions français de l'eau sont en crise*, p.19.

de pouvoir public très lourdement chargée. Endettement, faible rentabilité, recul de la valeur de l'action, sortie de marchés abordés pourtant tambour battant il y a quelques années, autant d'éléments qui concourent aujourd'hui plutôt à imaginer un effacement partiel des opérateurs privés plutôt que leur pénétration offensive.

IV.5. La gestion déléguée et la décentralisation

Si ce sont les Communautés urbaines qui sont au plan du droit les autorités délégantes, la véritable instance interlocutrice et de suivi est plutôt à l'échelle nationale le ministère de l'Intérieur et, à l'échelon local, les Walis. On notera qu'en France, la gestion déléguée a crû et embellie avec la décentralisation même si les premiers contrats de gestion déléguée ont été paraphés au milieu du XIX^{ème} siècle. Au Maroc, on peut considérer qu'il y a une lecture juridique et une autre institutionnelle de la gestion déléguée. La première se situe dans un cadre décentralisé, la seconde renvoie totalement à l'autorité centrale. S'agit-il d'une forme de gouvernance entre les différents niveaux de pouvoir public, central et territorial, ou bien est-ce une mise sous curatelle des communes urbaines à travers les contrats délégués, suivi par le ministère de l'Intérieur ? Est-ce une « subsidiarité partagée » qui met les communes en situation d'apprentissage ?

Il semble que l'on ait beaucoup attendu et beaucoup exigé des opérateurs délégués. Il semble aussi que ces firmes privées soient volontiers entrées dans les habits trop larges qu'on leur offrait, en glissant de la délégation de service public à la délégation de pouvoir public. Ce contexte très gratifiant les a conduit systématiquement à mettre à profit les situations de rente dans lesquelles on les avait complaisamment installés. Alors qu'en France la décentralisation a très souvent conduit les communes à un dessaisissement technique et financier au profit des « trois sœurs », au Maroc, c'est à la fois la difficulté de bâtir une économie publique en même temps que la faiblesse institutionnelle des communes qui ont sans doute conduit l'Etat à recourir à cette solution que lui suggérait par ailleurs ardemment les institutions internationales, elles-mêmes sous le charme du « moins d'Etat » et sensible au lobbying exercé par ces mêmes firmes intéressées à ces nouveaux montages.

Mais ils ont pu être du même coup instrumentalisés par les pouvoirs locaux qui leurs ont délégué des responsabilités considérables en matière de gestion collective et en les désignant, le cas échéant, comme de très opportuns boucs émissaires. Ces dispositifs en DSP ont peut-être ainsi contribué à donner un nouveau souffle à des contextes politiques qui peinaient à bâtir une économie publique, fondée sur un minimum d'équité.

Bibliographie

Afkhir H., El Abdellaoui M., 1991, *Le réseau de Skundu : ancien système d'approvisionnement de la Médina de Tétouan en eau potable*, In : URBAMA, Tours, « fascicule de recherche n°22 », p. 225-232.

Allain El Mansouri B., 2000, *L'eau et la ville au Maroc, un service local en mutation*, Tunis, Correspondances n°62, Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain, août-septembre-octobre 2000.

Almaouil, Les cahiers de l'ANHI, Mai 1998, Collection 1991-1997, 369 pages.

Baron C., Isla A., décembre 2003, *La marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles sub-sahariennes*, Colloque « Conventions et institutions », Paris, La Défense.

Benaouda H., *Irrigation et compétition sur la ressource en eau au Maroc*, INRA, Settat (Maroc).

Benazzou C., 1994, *L'eau, le défi permanent*, Publication Panorama, Coll. Etudes et Recherches, 158 pages.

Berradi M., 2001, Contrôle et régulation des délégations de service public d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide au Maroc : le cas de Casablanca. 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.

Brahimi M., 2001, *La gestion déléguée des services publics urbains*, In : « Economie déléguée », pp.23-57.

Camdessus M., Winpenny J., 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.

Chaline C., mai 2001, *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens. Evaluation et Perspective d'un développement urbain durable*. Commission Méditerranéenne du Développement Durable, Plan Bleu.

Collomb P., février 1995, *L'Homme et l'eau*, Population et Sociétés, n°298, INED.

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.

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

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

Fakihi A., juillet 2001, *Gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide de la ville de Tétouan*, Etudes de cas « Amélioration de l'accès aux services publics urbains », Plan Bleu.

Fornage N. et alii, Agence Française de Développement, mai 2003, *Royaume du Maroc. Secteur de l'Eau*, 65 pages et annexes.

Friedman M., 2003, *Le triomphe du libéralisme*, Politique Internationale n°100.

Fukuyama F., 1994, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Champs Flammarion.

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

ISCAE, ESSEC, *Les voies multiples de la coopération*, Actes du Colloque International « L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ? », 25 avril 2001, Edisca.

Le Roux D., Moreau E., 2003, *Les branchements sociaux comme mode d'accès aux réseaux d'eau et d'assainissement pour les populations défavorisées. Les cas de Casablanca et Tanger-Tétouan*. PRUD. Rapport de stage DESS Ingénierie des Services Urbains en Réseau dans les pays en développement (ISUR) - Université de Rennes 1 (Institut d'Etudes Politiques), 52 pages.

LYDEC, Rapport annuel 2001.

LYDEC, *Quartiers défavorisés de Casablanca. Evolution des demandes et Plan d'actions*, Services to low-income neighborhoods, Annual Meeting, Manille, 23-25 septembre 2000.

LYDEC, Rapport Annuel 1999.

LYDEC, septembre 1998, *Un an après. Bilan et Perspectives*.

Margat J., mars 2002, *Les pénuries d'eau sont-elles en perspective à long terme en Europe méditerranéenne ?* Plan Bleu, PNUE.

Mathews G., Tellier, L.N., 1995, *La transition démographique au Maghreb et l'évolution du système urbain marocain*, In Polèse M., Wolfe J.M., « L'urbanisation des pays en développement », *Economica*, pp.45-75.

Morrisson C., Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, Décembre 1991.

Mutin G., 2000, *L'eau dans le monde arabe. Enjeux et conflits*, Ellipses, 148 pages.

Mutin G., avril 2000, *De l'eau pour tous*, La documentation Française, n°8014.

Navez-Bouchanine F., juin 2002, *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale*, Publication ANHI, Royaume du Maroc, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, 302 pages.

Navez-Bouchanine F., *Espaces publics des villes marocaines*, Sociétés contemporaines, n° 57-58, 12-1992.

ONEP, janvier 1996, *Sécheresse 1995. Alimentation en eau potable de la ville de Tanger par bateaux-citernes*, 26 pages.

Ophèle C., mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, Rapport de stage ENGEF, AFD, Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts.

Plan Bleu, Novembre 2000, *130 indicateurs pour le développement durable en Méditerranée*, Commission Méditerranéenne du Développement Durable, Fiche n°13.

Plan Bleu, juillet 2000, *Villes et développement durable en Méditerranée*, Document de travail réalisé par le Plan Bleu pour la CMDD.

Rapport Jean Michel Boucheron, 26 octobre 2002, *Les ressources en eau en Méditerranée*, Assemblée Parlementaire de l'OTAN, Groupe spécial Méditerranée.

Régie Autonome de Distribution (Casablanca), « Rapport d'Achèvement du Deuxième Projet d'Eau Potable », RAD, 1989.

Royaume du Maroc, ministère des Finances et de la Privatisation, 2003, *Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics. Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2004*, 74 pages.

Royaume du Maroc, Direction de la Statistique, 2000, *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998-1999. Premiers résultats*. 191 pages.

Saloui A., Hefnaoui A., La gestion des ressources en eaux au Maroc aride et semi-aride, In : Eau et Environnement au Maroc aride et semi-aride, El Jadida, Université Chouaïb Doukkali, Facultés des Lettres et Sciences Humaines, Série Colloques et séminaires, n°2, pp.17-25.

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 dégagement des mesures d'urgence, Rapport définitif*, Royaume du Maroc, ministère de l'Economie Sociale.

Troin J.F. (sous dir.), 2002, *Maroc. Régions, pays, territoires*. Paris, Maisonneuve et Larose / Casablanca, Tarik, 502 pages.

Vivendi Environnement, Intervention de Henri Proglia (Président) à la BEI, 10-2001, *Quels sont les « goulots d'étranglement » qui affectent le développement économique dans la région Méditerranéenne ?*, Point de vue de Vivendi Environnement, *Powerpoint* en ligne deuxième version, 15 slides.

Vivendi Environnement, Intervention de Henri Proglia (Président) à la BEI, 10-2001, *Quels sont les « goulots d'étranglement » qui affectent le développement économique dans la région Méditerranéenne ?*, Point de vue de Vivendi Environnement, *Powerpoint* en ligne première version, 4 slides.

P R U D
PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DEVELOPPEMENT
Ministère français des Affaires Etrangères
ISTED/GEMDEV

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

VIETNAM



Les évolutions de la gestion publique de l'eau à Hanoi, Haiphong et Ha Dong

Responsable scientifique : Claude de Miras, directeur de recherche, économiste.

Coordination : Nguyen Van Tin, docteur, sous-directeur de la faculté de Technologies de l'Environnement de l'Université de génie Civil de Hanoi

Investigation et recherche : Fanny Quertamp N'Guyen

**Avec la collaboration des étudiants :
Tran Thanh Binh, Nguyen Phuong Thao, Tran Hung Viet, Ngo Hoang Gia**



UMR 151
"Population Environnement Développement"
Institut de Recherche pour le Développement – Université de Provence
Centre Saint Charles – Case 10. Marseille 13331 cedex 3
Tél 00 33 (0) 4 91 10 85 18 Fax 00 33 (0) 4 91 08 30 36

IRD
Institut de recherche
pour le développement

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les différents services du Ministère de la Construction ainsi que les compagnies des eaux (Hanoi, Hai Phong, Ha Dong) qui ont bien voulu nous recevoir et nous ont permis de collecter des informations nécessaires à cette étude.

Nous adressons également nos remerciements à l'IMV (Institut des Métiers de la Ville), l'Ambassade de France à Hanoi (SCAC), la Mission Economique de Hanoi, l'AFD, l'ADETEF, la SAFEGE, le CNEE ainsi que l'ONG EAST qui nous ont communiqués différents documents et informations (revue de presse, notes de synthèses, contacts...) nous permettant de mener à bien notre analyse. Nous remercions par ailleurs la Banque mondiale et le Forum Urbain ainsi que l'Association des Compagnies des eaux et d'Assainissement du Viêt Nam.

SIGLES - ABBREVIATIONS

AFD : Agence Française de Développement
APD : Aides Publiques au Développement (ODA)
BAD : Banque asiatique de développement
CE : Compagnie des eaux (WSC : Water supply company)
CERWASS : Centre for Rural Water Supply and Environmental Sanitation (CEPHMR : Centre National de l'Eau Potable et de l'hygiène en milieu Rural)
CNEE : Centre National de Formation aux Métiers de l'Eau et de l'Environnement
CP : Comité Populaire
EAST : Eau Agriculture Santé en milieu Tropicale (ONG française)
HCWCo : Hanoi Clean Water Company
MARD : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MOC : Ministère de la Construction
MOET : Ministère de l'Education et de la Formation
MOF : Ministère des Finances
MOH : Ministère de la santé publique
MOSTE : Ministère de l'Environnement des Sciences et Technologies
MPI : Ministère du plan et de l'investissement
NEA : National Environmental Agency (1993) dépend du MOSTE
NRWSS : National Rural Water Supply and Sanitation
OSI : Organisation de Solidarité Internationale
PACCOM : People's Aid Coordinating Committee, organisme vietnamien chargé de délivrer les différents permis d'intervention aux OSI étrangères
PPP : Partenariat secteur Public-secteur Privé
PER : Programme Eau Rurale
SEDIF : Syndicat des Eaux d'Ile-de-France
TUPWS : Transport and Urban Public Works : construction des infrastructures d'approvisionnement en eau et de drainage.
VWSA : Viêt Nam Water Supply an Sewerage Association

Unité monétaire :

Parité en novembre 2003 : 1 USD = 15.000 Dôngs

INTRODUCTION

1. CADRE GENERAL

- 1.1. Le contexte national et son évolution
- 1.2. Etat de la ressource à l'échelle nationale et régionale
- 1.3. Cadre institutionnel
- 1.4. Cadre juridique

2. LA SITUATION DE L'OFFRE EN EAU

- 2.1. Stratégie nationale d'approvisionnement en eau en milieu urbain
- 2.2. Inventaire détaillé des « projets » Eau par type de ville.
- 2.3 Bilan et Synthèse

3. HYPOTHESES

- 3.1. Le statut des compagnies des eaux
- 3.2. La tarification de l'eau.
- 3.3. Les modèles de gestion des compagnies des eaux.
- 3.4. Les notions de développement durable intégrant une approche globale de l'eau (approvisionnement, assainissement, irrigation, contrôle des inondations...)

CONCLUSION

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

Introduction

Selon les estimations de l'UNICEF en 2001¹, au Viêt Nam, le taux de population ayant accès à des ressources en eau en milieu urbain est passé de 86 à 95% entre 1990 et 2000 et de 48 à 72% en milieu rural. En 2000, parmi la population ayant accès au réseau urbain d'eau potable, 50% disposaient de l'eau courante (contre moins d'1% en milieu rural), les formes d'accès les plus fréquentes étant les puits et forages en ville auxquels s'ajoute l'eau pluviale à la campagne. Ces données illustrent les efforts considérables qui ont été faits durant les années 90 pour généraliser l'accès à l'eau, mais elles sont néanmoins représentatives d'une situation encore largement précaire, en ville mais surtout en milieu rural. L'accès à l'eau courante est encore peu développé alors que les besoins augmentent rapidement en fonction de la croissance économique et des dynamiques urbaines.

Taux d'accès à l'eau en Asie en 1990 et 2000 (en %)

Pays	1990			2000		
	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total
Chine	99	60	71	94	66	75
Inde	92	73	78	92	86	88
Indonésie	90	60	69	91	65	76
Laos	-	-	-	59	100	90
Myanmar	88	56	64	88	60	68
Viêt Nam	81	40	48	81	50	56
Thaïlande	83	68	71	89	77	80
Philippines	94	81	87	92	80	87
Cambodge	-	-	-	53	25	30
ASIE	94	67	76	93	75	81
TOTAL	95	66	79	94	71	82

Sources : World health Organization, Unicef, Water and Sanitation collaboration council. Global Water Supply Assessment 2000 Report. 80 pages.

Selon l'Association des Compagnies des eaux et d'assainissement du Viêt Nam, en 2002, 56% de la population urbaine avait accès à l'eau courante. L'accès à l'eau potable dans les petites villes vietnamiennes est réduit et le tableau est encore plus sombre en ce qui concerne l'assainissement, notamment dans les bourgs et les communes. Selon le Ministère de la construction, 30% des petites villes disposent d'un système d'approvisionnement en eau, et 15% des bourgs. Ces réseaux n'alimentent en outre qu'une proportion limitée de la population, selon des taux estimés entre 20 et 80%.

¹ The estimates have been determined by fitting a linear trend line (using the method of least squares) through these data points that are based on well documented and specified surveys and census. The trend line has been drawn back to 1990 on the basis of the Living Standard Survey. This survey provides a total figure (but no urban/rural segregation available) for 1992 of 66%, which fits in the trend for the total figures of MICS96, DHS97 and MICS00 of respectively 70%, 74% and 79%.

1. CADRE GENERAL

Pour aborder le cœur de la réforme de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain du Vietnam, il est nécessaire en préalable de replacer notre propos dans un cadre plus général. Celui-ci se décline selon trois axes principaux, qui sont autant de repères pour saisir le contexte propre au Viêt Nam. En premier lieu, nous nous intéresserons à la politique du *Doi moi* (renouveau) du Viêt Nam amorcée en 1986 et ses effets sur le secteur public, sur l'urbanisation et sur les comportements et stratégies des différents acteurs économiques et sociaux agissant dans le domaine de l'eau. Dans un second temps, nous nous attacherons à dresser un tableau synthétique de la situation des ressources en eau, tant en quantité qu'en qualité, dans les contextes urbains, les discours et la législation. Enfin, nous présenterons de façon détaillée, le cadre institutionnel et juridique, nécessaire à la compréhension du rôle des différents acteurs et structures, le fonctionnement général du secteur de l'eau et son évolution récente.

1.1. Le contexte national et son évolution

Notre recherche s'inscrit dans un cadre général complexe à plusieurs titres car étroitement lié à la politique de renouveau du Viêt Nam (*Doi moi*). Premièrement, depuis la fin des années 80, nous nous trouvons dans une période ponctuée par la réforme du secteur public devenue indispensable pour mener à bien la politique d'ouverture du gouvernement. Deuxièmement, les villes sont désormais promues comme étant les nouveaux moteurs de la croissance économique, conduisant à un rythme d'urbanisation rapide qui contraste avec la période collectiviste où le développement rural était prioritaire. Enfin, les mentalités et les comportements sont emprunts du passé, conservant les modes de fonctionnement basés sur une offre subventionnée par l'Etat. Ces trois données conditionnent les modalités et le rythme de la réforme du secteur de l'eau.

1.1.1. Doi moi : de la réforme des entreprises publiques à la socialisation² d'une partie des services publics.

Le Viêt Nam, après trente ans de guerres et de planification centralisée, s'est ouvert sur l'économie mondiale à la fin des années 80. La réunification officielle du pays en 1976 révèle les premiers signes de la crise du monde rural qui regroupe alors plus de 80% de la population. En 1979, le Parti procède à une remise en question du modèle socio-économique socialiste, face aux pénuries de biens de production et de consommation et à la baisse générale des niveaux de vie. La politique du *Doi moi*, instaurée en 1986, marque le pays par de profondes réformes des systèmes économiques et financiers, amorçant un processus que d'aucuns désigneront

² Socialisation est la traduction de l'expression vietnamienne « xa hoi hoa » qui signifie la mise à contribution de la population pour accéder aux services publics tels que la santé ou l'éducation. La socialisation peut être interprétée comme la privatisation des secteurs publics et traduit l'incapacité de l'Etat à subvenir aux besoins de la population. Concrètement cette politique se traduit par l'ouverture des secteurs aux acteurs privés et s'accompagne d'une augmentation des prix de ces services.

comme la *transition* du Viêt Nam vers l'économie de marché, sans remettre pour autant en cause les fondements politiques³.

Ainsi, depuis la fin des années 80 et l'application de la politique du *Doi moi*, l'ensemble de la vie socio-économique au Viêt Nam a été profondément bouleversé. Il serait ici ambitieux de dresser le tableau de ces changements ; néanmoins, la mise en perspective de la réforme des entreprises publiques nous permet de saisir l'ampleur du phénomène, tant dans le discours que dans les faits et de contextualiser notre propos.

On distingue quatre grandes phases de la réforme du secteur public :

La première phase (1989-1994) a eu pour objectif la réduction du nombre d'entreprises publiques et de leur part dans l'emploi et la production⁴. Le programme d'*actionnarisation* a été lancé en 1992 avec pour objectifs principaux l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques et la mobilisation des capitaux non-publics. Parallèlement, les autorités vietnamiennes ont regroupé certaines entreprises publiques dans des compagnies générales⁵ sur le modèle des *chaebols* coréens⁶.

En 1992, la nouvelle Constitution entérine plusieurs principes fondamentaux. Elle admet le développement d'une « *économie multisectorielle conforme au système d'économie de marché sous la direction de l'Etat et selon une orientation socialiste* » et le principe d'une économie individuelle et d'un capitalisme privé qui « *peuvent choisir la forme de leur production et de leur entreprise [...] s'il existe un intérêt pour l'économie de la nation et pour le niveau de vie de ses habitants* ». L'accès à la terre sur une longue période est officialisé sécurisant ainsi les exploitations. De même, la propriété immobilière est reconnue. Ces principes seront élargis dans le cadre de la loi foncière de 1993. La loi sur les investissements est amendée et une partie des entreprises d'Etat est « actionnarisée » ou partiellement privatisée. On assiste à la mise en place progressive d'un nouveau modèle de développement économique, dont la réforme des entreprises publiques est l'un des volets majeurs.

Puis entre 1994 et 1998, un certain nombre de textes réglementaires vont venir asseoir les principes de cette vaste réforme. Dans ce contexte, la loi de 1995 sur les entreprises publiques marque une étape importante. En 1995, la Direction Générale

³ Le *Doi moi* est conçu par les dirigeants du Parti comme un processus de renouveau qui ne remet pas en cause la légitimité du Parti ni celle des institutions politiques, au contraire, dans ce nouveau contexte, le Parti peut asseoir son autorité au regard des nouveaux résultats économiques et de l'amélioration générale du niveau de vie de la population. Le *Doi moi* est ainsi une étape dans la réalisation du socialisme, et plutôt que de parler de mécanisme de marché l'orientation socialiste est toujours rappelée dans le discours officiel, témoin de la permanence politique.

⁴ « Ainsi, leur nombre est passé de 12.000 en 1990 à 5.800 en 1994, essentiellement par le biais de liquidations et fusions. La part des entreprises publiques dans la production industrielle est passée de 62% à 42% entre 1990 et 2000, et le nombre d'emplois a diminué de 2,5 à 1,6 millions sur la même période » (ADETEF, 2003).

⁵ Décision du Premier Ministre créant en 1994 les compagnies générales dites « 90 » et « 91 » par référence au numéro du décret de création. Les compagnies « 91 » doivent disposer d'un capital légal minimal de 1.000 milliards de VND (66,5 millions de dollars) et regrouper au moins sept entreprises ; les « 90 » d'un capital légal de 500 milliards de VND (33,3 millions de dollars), et regrouper au minimum cinq entreprises.

⁶ « On dénombre actuellement 17 compagnies « 90 » et 77 compagnies « 91 », qui regroupent un total d'environ 1.392 entreprises, soit un quart du total des entreprises d'Etat. Elles représentent 66% du budget total et 55% de l'effectif des travailleurs du secteur économique étatique. Les compagnies générales de type 91 regroupent 616 entreprises, 63,5% des capitaux et 35% des salariés du secteur public » (ADETEF, 2003).

des capitaux et des biens de l'Etat dans les Entreprises, relayée par des services déconcentrés dans les provinces, est créée au sein du Ministère des Finances pour assurer le contrôle des entreprises publiques et asseoir le rôle d'actionnaire de l'Etat.

« Jusqu'ici, la tutelle sur les entreprises publiques était exercée par les ministères techniques ou les collectivités locales entraînant une confusion dans les fonctions de propriétaire/gestionnaire/bénéficiaire. Les tutelles se comportaient généralement plus en protecteur qu'en contrôleur ou gestionnaire, et l'autonomie des entreprises était très réduite. Les services de tutelle ne conservent en théorie qu'un pouvoir administratif de contrôle technique (et non plus économique, financier et de gestion) sur les entreprises relevant de leur secteur. Cette Direction est devenue en 2000 la Direction des entreprises ; ses services extérieurs sont désormais directement rattachés aux collectivités locales »⁷.

L'insertion dans le cadre économique de l'ASEAN pousse le Viêt Nam à moderniser ses entreprises. En 1996, la transformation des entreprises d'Etat en sociétés par action prend progressivement effet. L'amélioration des services publics devient prioritaire malgré la réduction du budget de l'Etat. Ainsi, les secteurs de l'éducation, de la santé, des sports... s'ouvrent aux capitaux privés dès 1997 au travers de « la politique de socialisation des services publics »⁸.

« La socialisation des services publics est mise en oeuvre par différents textes réglementaires dans le respect des résolutions du PCVN. Elle prend deux formes complémentaires avec la diversification des modalités de gestion de ces services (établissements publics, semi-publics, fondés par le peuple ou privés) et les incitations données pour une diversification des ressources des établissements publics (frais de scolarité, contrats de services avec les entreprises, projets de recherche-développement, autonomie de gestion). Les résultats attendus de cette politique sont liés à la mise en concurrence de différents opérateurs, à la participation exigeante des usagers et à l'allègement de la charge financière de l'Etat. Elle pose toutefois un défi à l'Etat qui doit redéfinir ses modes d'intervention (de la subvention à la régulation/évaluation) et mettre en place des mesures d'accompagnement susceptibles d'éviter une augmentation des inégalités en termes d'accès »⁹.

« Au Vietnam, l'accroissement rapide de la population, des revenus et des attentes sociales se traduit par une très forte croissance de la demande de services publics. Seul, l'Etat ne peut y faire face durablement, ni en ce qui concerne la capacité de gestion, ni en termes de ressources financières. La programmation des investissements publics se heurte d'ailleurs à une contrainte budgétaire sensible, puisque le déficit public atteint 3% du PIB. Plus généralement, l'épargne nationale a augmenté, mais ne suffit pas à financer le besoin d'investissements du pays (ce qui se traduit par un accroissement du déficit des paiements courants). Le gouvernement a entrepris de mobiliser les ressources financières locales et étrangères, de moderniser les entreprises publiques, d'ouvrir certains services au secteur privé. Considérons par exemple les secteurs de la santé et de l'éducation. Dès la fin des années 80, un nombre croissant de

⁷ ADETEF, 2003.

⁸ « En 1997, confrontées à des ressources budgétaires limitées et à une relative inefficacité de services publics traditionnellement largement subventionnés, les autorités vietnamiennes ont initié une politique dite de « socialisation de l'éducation, de la santé, de la culture et du sport ». Cette politique vise à mobiliser différentes ressources financières pour financer le développement de ces « services publics » avec notamment les capitaux des agents économiques privés, vietnamiens et étrangers, ainsi que les contributions des usagers » (ADETEF, 2003).

⁹ ADETEF, 2003.

prestations sociales (totalement gratuites pendant longtemps) ont fait l'objet du processus dit de "socialisation" par lequel elles sont désormais en partie facturées aux bénéficiaires, alimentant ainsi le budget des institutions publiques. Ecoles privées et hôpitaux privés sont quant à eux apparus au milieu des années 90 pour une clientèle aisée. Cette évolution a répondu à l'explosion des besoins en soulageant le fardeau administratif et financier des autorités publiques. Les secteurs sociaux s'ouvrent aujourd'hui aux investisseurs étrangers, comme l'Hôpital franco-vietnamien de Ho-Chi-Minh Ville (dont le financement a été en partie assuré par PROPARCO), ou encore le projet d'Université Internationale mené par le Royal Melbourne Institute of Technology (RMIT) »¹⁰.

La réforme des entreprises publiques vietnamiennes était devenue nécessaire et faisait partie des conditions préalables des bailleurs de fonds pour bénéficier de l'aide internationale. Ainsi, les domaines de l'éducation et de la santé, tout comme ceux de la culture et des sports, ont été profondément transformés par le développement de structures privées. Dans les domaines économiques stratégiques tels que l'électricité (le charbon), les télécommunications et les banques la réforme est plus lente, rencontrant de nombreux blocages malgré l'entrée sur le marché de compagnies étrangères privées *via* la formation de joint-venture ou de compagnies à capital « 100% étranger »¹¹. Les premiers contrats BOT sont signés dans le domaine de l'approvisionnement en eau dans le Sud du pays. Ainsi, malgré les efforts de privatisations, les domaines stratégiques tels que l'énergie, les télécommunications, l'eau, les banques... demeurent cependant toujours prioritairement aux mains de l'Etat.

La troisième phase de réforme a été lancée en 1998 avec l'élaboration d'un programme complet de réforme à dix ans et surtout une accélération du programme « d'actionnarisation »¹².

La quatrième phase est amorcée en 2001, suite au troisième plénum du Comité Central du PCV (IXe Congrès) qui a adopté, au mois de septembre, une résolution relative à la réorganisation des entreprises publiques¹³. Cette résolution fait partie de la stratégie de développement socio-économique envisagée pour la période 2001-2010, prévoyant la transition vers une « économie de marché avec une orientation socialiste » associant largement le secteur privé aux activités économiques. Suite à ce Congrès, la Banque mondiale a mis en place un programme d'aide au développement axé sur trois thèmes majeurs :

- une croissance forte *via* la transition vers une économie de marché,
- un mode de croissance équitable, socialement responsable et durable
- et la mise en place d'une administration publique, d'une gouvernance et d'un cadre juridique moderne.

¹⁰ AFD, 2003.

¹¹ On peut citer dans le domaine de l'électricité, la pénétration sur le marché de quelques entreprises étrangères comme ABB (suédois implanté à Hong Kong) en 1994 sous forme de joint-venture puis se transformant en 2002 en entreprise à capital 100% étranger ou de Vina-Takaoka (JV Japonais) qui produisent des transformateurs localement. Viennent s'ajouter les entreprises telles que Alstom qui vendent leurs produits en provenance d'Indonésie et quelques entreprises vietnamiennes, publiques et privées qui occupent une faible part du marché.

¹² Il s'agit de doter les entreprises publiques d'un statut d'entreprises de droit commun et, à cette occasion, d'ouvrir leur capital aux salariés, à des actionnaires publics voire privés. En juillet 2001, l'Etat conservait 29% du capital des entreprises actionnalisées.

¹³ « Etablissant un plan de restructuration sur trois ans, elle définit la stratégie de réforme du secteur public d'ici à 2010 en cohérence avec les engagements pris par le Viêt Nam avec le FMI et la Banque Mondiale dans le cadre de l'accord sur trois ans » (ADETEF, 2003)

Concrètement, la résolution de 2001 précise le statut des entreprises publiques en distinguant celles à but commercial, soumises à la concurrence, et les entreprises de services publics à vocation d'utilité publique, en donnant les premiers signes d'ouverture au secteur privé dans cette seconde catégorie.

« Les entreprises sont classées en deux catégories suivant que leur capital est entièrement public ou détenu en majorité par l'Etat. La résolution délimite d'autre part deux secteurs d'activité, d'une part commercial et concurrentiel, et d'autre part, celui des services publics. Les entreprises de production et de commerce doivent désormais s'autofinancer ; celles de service public devront, quant à elles, fournir des produits et services sur commande ou par adjudication. L'Etat se réserve la possibilité d'avoir recours à toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Par cette décision, le Gouvernement affirme sa volonté de réduire les subventions aux entreprises publiques en difficultés, et ouvre à la concurrence le secteur des services publics par un système de délégation par adjudication »¹⁴.

Selon l'article 3, alinéa 15 de la Loi sur les entreprises de 2003¹⁵ :

L'expression « produits et services d'utilité publique » s'entend des produits et des services suivants :

a) des produits et services indispensables pour la société dont la production et la prestation dans les conditions normales du marché sont difficilement rentables et doivent se faire sur commande de l'État, à un prix déterminé par ce dernier ;

b) des produits et services indispensables pour la société pour lesquels l'État détient le monopole, dont la production et la prestation sont planifiées par l'État et dont le prix est fixé par lui.

Article 19. Droits et obligations de la société publique lorsqu'elle participe aux actions d'utilité publique

Lorsqu'elle exécute des missions d'utilité publique, la société publique a, outre les droits et obligations prévus aux articles 13, 14, 15, 16, 17 et 18 de la présente Loi, les droits et obligations suivantes :

1. Produire, fournir des produits et services d'utilité publique selon les termes fixés par les contrats d'adjudication. Les produits et services d'utilité publique fournis sur commande ou suivant une planification préalable de l'État doivent être destinés à un public déterminé, à un prix fixé par l'État. Les produits et services d'utilité publique fournis dans le cadre d'une planification préalablement établie par l'État sont déterminés par le Gouvernement à chaque période ;

2. Etre responsable devant l'État du résultat de ses activités d'utilité publique ; être responsable devant la clientèle et devant la loi des produits et services d'utilité publique qu'elle fournit ;

3. Bénéficier éventuellement des investissements supplémentaires correspondant aux missions d'utilité publique qui lui sont confiées ; évoluer les frais de l'exécution de ces missions, qui sont remboursés suivant le principe ci-après défini :

¹⁴ Notamment grâce au processus de « socialisation » des secteurs de la santé et de l'éducation, engagé par les autorités vietnamiennes (ADETEF, 2003).

¹⁵ Traduction de la Maison du droit Vietnamo-française. Projet de juin, première lecture à l'Assemblée nationale.

a) S'agissant des produits et services d'utilité publique qu'elle fournit dans le cadre d'un contrat d'adjudication, les coûts de production ou de prestation sont à la charge de la société publique ;

b) Pour les produits et services d'utilité publique qu'elle fournit en dehors du cadre d'un contrat d'adjudication, la société publique est autorisée à percevoir les prix de vente et les utiliser pour recouvrer les coûts et payer les salariés, la partie restante de la somme perçue étant versée au Budget de l'État. Au cas où les recettes sont inférieures aux coûts, la société bénéficie d'une subvention budgétaire équivalente à la différence majorée de la somme due aux salariés.

4. Etablir, appliquer les normes de dépenses et les niveaux de rémunérations dans le cadre des normes ou prévisions fixées par l'État.

5. Exercer les autres droits et exécuter les autres obligations prévues par la présente Loi.

6. S'agissant des sociétés publiques dont la mission permanente et essentielle prévue dans leurs projets de création et inscrite dans le registre du commerce est de fournir des produits et services d'utilité publique :

a) Elles bénéficient des fonds d'investissement de l'État afin de constituer des actifs mis au service de la fourniture des produits et services d'utilité publique ;

b) En cas de nécessité, l'État peut transférer leurs fonds et leurs actifs destinés à la fourniture des produits et services d'utilité publique vers d'autres sociétés chargées de cette mission ;

c) Elles ont le droit de céder, louer, hypothéquer les actifs mis au service de la fourniture des produits et services d'utilité publique sous réserve d'un accord préalable de la personne ayant décidé de leurs créations. L'hypothèque du droit d'usage des fonds de terre associé au capital de la société au service de la fourniture des produits et services d'utilité publique est soumise à la législation foncière-

d) Elles sont également autorisées à utiliser, sous réserve d'un accord préalable de la personne ayant décidé de leur création, les ressources mises à leur disposition afin d'exercer des activités d'affaires supplémentaires, à condition de ne pas porter atteinte à la réalisation des objectifs principaux de fourniture des produits et services d'utilité publique.

e) Elles ont les autres droits et obligations d'une société exerçant des activités de service public prévus par la présente Loi.

L'évolution du secteur public des dix dernières années se caractérise ainsi par deux phénomènes majeurs : d'une part, les entreprises publiques ont perdu une partie de leur poids économique (réduction du nombre d'entreprises, réduction de leur part dans la structure de l'emploi et de la production économique), et d'autre part ont connu des refontes majeures selon leur nature (commercial ou de services publics). Ce dernier point constitue le cœur de notre recherche qui s'attache à analyser les modalités de la restructuration des compagnies des eaux. En d'autres termes, le secteur de l'eau va-t-il comme d'autres secteurs tels que la santé ou l'éducation être « socialisé » ? Avant d'aller plus loin sur la réforme proprement dite, il nous faut préciser le contexte démographique et social du Viêt Nam des dernières années, qui a modifié considérablement les besoins en eau potable.

1.1.2. La nouvelle donne urbaine et sociale : la diversification et l'augmentation des besoins.

Le Viêt Nam traverse actuellement une nouvelle phase de son histoire urbaine. Alors que pendant des décennies, lié à l'idéologie socialiste, le développement rural a été la priorité des

différents gouvernements, la ville est aujourd'hui reconsidérée, devenant le nouveau moteur de la croissance économique. Ainsi, depuis le milieu des années 90, la stratégie de développement national s'articule autour des deux principes fondamentaux de *modernisation* et d'*industrialisation*, s'appuyant sur un rythme d'urbanisation rapide.

Classé aux derniers rangs des pays les plus urbanisés, avec un taux d'urbanisation estimé à 24% en 2000, le Viêt Nam est cependant le second pays le plus peuplé d'Asie du Sud-Est, avec une densité moyenne de 241 habitants au km². La croissance démographique et la répartition de la population entre plaines et montagnes, villes et campagnes y sont, historiquement, des questions dominantes. D'ici 2020, la transition urbaine du pays prévoit le triplement de la population des trois principaux centres urbains du pays passant de six millions à 21 millions (Ministère de la construction, 1994). Cette croissance urbaine devrait s'effectuer selon trois modalités :

- la densification des centres villes,
- l'extension urbaine sur les communes périurbaines qui s'accompagne de redécoupages administratifs
- et l'urbanisation des campagnes et la création de villes nouvelles.

Deux éléments majeurs structurent notre analyse : d'une part la structure administrative du Viet Nam mérite d'être étudiée pour comprendre l'organisation institutionnelle de la politique de l'approvisionnement en eau ; d'autre part, les dynamiques démographiques induites par l'urbanisation en cours influencent considérablement les ressources en eau, tant dans leurs volumes que dans leur nature.

1.1.2.a. Structure administrative et définition de la ville

Depuis la réforme des collectivités territoriales de 1996 et le décret gouvernemental de 1998¹⁶, le territoire vietnamien est divisé en trois niveaux d'administration. Ceux-ci sont associés à un certain nombre de fonctions, pouvoirs et devoirs définis dans l'arrêté 23/CP du 23 mars 1994 (Nhũ xuÊt b¶n thêng kª, 2000).

- le niveau provincial qui comprend 61 provinces dont quatre villes, sous autorité du gouvernement central : Hanoi, Ho Chi Minh-ville, Hai Phong et Da Nang.
- le niveau des districts sous autorité provinciale est composé des districts ruraux des provinces (huyen), des arrondissements urbains (quan) de villes-provinces ainsi que des villes chef-lieu de provinces (tinh ly). Ils sont au nombre de 615.
- le niveau des communes correspond aux communes rurales (xa), aux quartiers des villes-provinces (phuong) et aux bourgs de province (thi tran). On en compte 10.477.

En 1990, le Conseil des Ministres¹⁷, au vu des résultats du recensement de 1989, a modifié l'ancienne définition de la ville en prenant en compte les aspects sociaux qui avaient auparavant été négligés et en réévaluant le seuil minimal de population. Les centres urbains sont alors caractérisés par des zones résidentielles jouant un rôle moteur du développement socio-économique régional. Ils doivent regrouper une population minimum de 4.000 habitants, dont 60% occupent des fonctions non agricoles. Ces zones doivent également concentrer des activités dominées par l'industrie, le commerce et les services et doivent être

¹⁶ Décision n° 28/1998/QĐ-TCTK du 24 janvier 1998.

¹⁷ No 132/HĐBT, 5 mai 1990.

équipées d'infrastructures et de services publics adéquats. La densité est fixée selon chaque classe urbaine et les spécificités régionales (Article 1). Selon cette définition le Viêt Nam comptait 457 villes en 1990, plus de 500 au milieu des années 90. Les décisions politiques viennent ainsi entériner les dynamiques urbaines et périurbaines en cours.

Récemment, la décision 72/2001/ND-CP du 05-10-2001 réajuste cette définition en élevant la part de la population non agricole à 65% et le niveau d'infrastructure à 70% des critères établis. Selon l'Article 3, les centres urbains, qui comprennent les villes, les cités municipales et les bourgs, ont pour objectif le développement socio-économique local ou régional. Cette classification permet de définir le niveau de gestion urbaine qui vise à (Article 2) :

- Organiser, classifier et développer le système urbain sur l'ensemble du pays,
- Hiérarchiser les niveaux de gestion urbaine,
- Etablir et approuver les aménagements urbains,
- Elaborer les documents juridiques et la procédure de développement urbain.

Classification et hiérarchie urbaine au Viêt Nam.

Rang	Statut administratif	Population (milliers)	Densités de population (hab./km ²)	Population active non agricole (%)	Infrastructures techniques et sociales
Spécial	Capitale ou centre national*	>1.500	> 15.000	90	Achevées et complètes
I	Centre régional *	500-1.500	12-15.000	85	Achevées et complètes
II	Centre régional ou provincial **	250-500	10-12.000	80	Partiellement construites
III	Centre provincial**	100-250	8-10.000	75	Partiellement construites
IV	Centre provincial**	50-100	6-8.000	70	Partiellement développées
V	Centre de district***	4 -50	2-6.000	65	En développement

Sources : Décision n° 72/2001/ND-CP du 5 mai 2001.

* Sous contrôle du gouvernement central.

** Sous contrôle des autorités provinciales.

*** Sous contrôle des autorités locales (district).

Ainsi les centres urbains sont classés en six types (au lieu de cinq précédemment) définis à partir de cinq critères, quantitatifs et qualitatifs, conservant cependant le statut politique comme critère prédominant de classification qui comprend trois niveaux (central, provincial, district). Selon la définition des centres urbains et de leurs niveaux de gestion, Hanoi dépend directement du gouvernement, tout comme les villes de niveau I, alors que les villes de rang II et III relèvent des autorités provinciales. Les chefs-lieux relevant des provinces ou des villes de niveau central appartiennent au groupe des villes de rang III et IV. Les bourgs sous l'autorité du district doivent être un centre urbain de rang IV ou V. Cette classification pose parfois quelques problèmes, notamment pour les villes de rang III, IV et V et est complétée par l'Article 14 individualisant les centres urbains situés en zone montagnarde ou isolée (île) et les centres urbains touristiques. Pour les premiers, l'ensemble des critères sont sous-évalués mais doivent répondre au minimum à 70% des critères précédents. Pour les seconds, le poids

de la population résidente peut être inférieur à la définition, mais doit satisfaire 70% de l'ensemble des critères, et 50% minimum pour le niveau de densité démographique.

Cette classification urbaine a d'autant plus de sens pour comprendre la réforme du secteur de l'eau que ce dernier est décentralisé à l'échelle des provinces, contrairement aux secteurs de l'électricité et des télécommunications qui sont administrés au niveau central et seulement déconcentrés aux échelons inférieurs.

Les petites villes ne correspondent ni au contexte urbain ni au contexte rural. Elles sont souvent considérées comme trop petites pour être gérées institutionnellement et trop grandes pour une gestion communale. Au Viêt Nam, les petites villes sont connues sous le nom de *thi tran* ou les bourgs *thi tu*. Les villes sont classées suivant cinq catégories. La population urbaine est estimée à 19 millions d'habitants. Les petites villes appartiennent à la catégorie 5 de la classification des villes et regroupent cinq millions d'habitants. Cette catégorie est définie comme suit :

- Une population comprise entre 4.000 et 30.000 habitants (2.000 dans les zones montagnardes) ;
- 60% de la population active est non agricole ;
- La construction des services publics et des infrastructures techniques est au premier stade (achevé) ;
- La densité moyenne de la population est d'environ 6.000 hab./km².

Une petite ville est une unité administrative qui se situe au même niveau que la commune, soit le plus faible échelon administratif. Les petites villes sont sous la juridiction des Comités Populaires des districts. La plupart d'entre eux sont des centres administratifs de district et ont une autonomie financière limitée. Le Comité populaire des petites villes propose les projets d'investissement au Comité Populaire de la province pour approbation et appui financier. Le Comité populaire des petites villes peut être l'initiateur des projets d'approvisionnement en eau, le superviseur de la construction, du fonctionnement et de la maintenance des systèmes d'approvisionnement en eau.

Le gouvernement ne classe pas les bourgs comme des unités administratives mais les considère comme des zones résidentielles sous la gestion des Comités populaires des communes. Les bourgs sont des centres communaux, le plus grand établissement au sein d'une commune. Il y a environ 3.000 bourgs sur l'ensemble du territoire, soit dix millions d'habitants (15% de la population totale). Les normes temporaires pour la planification et l'approbation de construction dans les bourgs sont les suivantes :

- Une population minimale de 2000 habitants (1000 dans les zones montagnardes) ;
- Au moins 40% de la force de travail engagés dans les activités non agricoles ;
- Stade initial de construction des infrastructures techniques et services publics
- Densité moyenne de 300 habitants par Km².

1.1.2.b. Une urbanisation croissante modifiant les besoins

Pays de près de 80 millions d'habitants, le Viêt Nam n'était urbanisé qu'à hauteur de 23,5% en 1999, l'urbanisation est un phénomène récent lié à la libéralisation des mouvements migratoires intérieurs. La croissance démographique est de 2,1% par an. Compte tenu de ces

données démographiques, les besoins futurs en eau potable sont considérables. Mais si l'eau est un élément naturel et mythique, structurant l'urbanisation au Viêt-nam, cette dernière ainsi que la croissance économique engagée depuis le *Doi moi* sont en train de modifier la problématique de l'eau. La ressource (l'eau souterraine) est directement polluée par les effluents urbains¹⁸ domestiques et industriels, mais aussi par les nitrates de l'agriculture intensive périurbaine. L'imperméabilisation du sol urbain et la vétusté des égouts multiplient les risques d'inondations et le lessivage des sols urbains par les eaux de surface. Cette pollution croisée entre zones rurales périurbaines et aires urbanisées est renforcée par une extension de la tache urbaine phagocytant les villages périphériques (*Desakota*¹⁹). Une des conséquences théoriques de ces nuisances croisées est leur effet haussier sur le coût de traitement de l'eau urbaine.

La croissance démographique et économique des dix dernières années a multiplié les besoins domestiques et industriels au sein de la province et surtout de la ville de Hanoi. Selon le rapport du JICA sur le système d'approvisionnement en eau (JICA, 1997), la demande quotidienne en eau potable des ménages serait de 180 litres par jour et par personne, alors que la ville ne peut fournir qu'environ cent litres par jour et par personne. A cette demande domestique qui représente 68% du total, s'ajoutent les besoins industriels (17%) et les utilisateurs divers (15%).

Pour l'ensemble du pays, les besoins en eau en milieu urbain devraient être multipliés par cinq entre 1995 et 2025.

Projections des besoins en eau entre 1995 et 2025 (milliards de m³ par an)

	1995	2000	2010	2020	2025
Urbains	1,2	1,8	3,3	4,8	6
Industriels	2,8	3,6	5,9	9,6	12,3
Ruraux	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2
Total	4,6	6,1	10,1	15,5	19,5

Sources : Banque mondiale, 1996.

La croissance démographique et la diversification des activités urbaines, de commerces et de services privés, sont à relier au taux de croissance économique, ce qui signifie une hausse des besoins notables dans les principaux centres urbains. Ainsi, pour la ville de Hanoi, les besoins devraient passer de 344.800 m³ par jour en moyenne en 1995 à 528.600 m³ par jour en 2010 (de 403.000 à 674.000 en jours de pointe), soit une augmentation moyenne de 60%.

¹⁸ Aujourd'hui à Hanoi, 77% des ménages évacuent les eaux usées dans les égouts, 14% à même le sol et 9% dans les mares, l'ensemble rejoignant sans traitement lacs et cours d'eau.

¹⁹ Terme dérivé de *Des* qui signifie village et *Kota* qui signifie ville en indonésien, dans l'organisation spatiale des métropoles asiatiques. GINSBURG, N., KOPPEL, B. McGEE, T.G. *The extended metropolis. Settlement transition in Asia*. Honolulu : University of Hawai'i Press, 1991, 339 p.

En 2000, les besoins sont grossièrement répartis de la manière suivante :

- 52,2% pour les foyers domestiques,
- 4,5% pour l'industrie,
- 12,9% pour les administrations et le secteur public,
- 3,8% pour les commerces et services,
- 5% pour les autres utilisations.

(NB : + un taux de perte de 21,6%).

1.1.3. Influence « culturelle » de la période collectiviste sur les mentalités et les pratiques liées à l'eau.

Le Viêt Nam demeure profondément marqué par l'époque collectiviste malgré les diverses formes de changements apparues ces dernières années. Les biens de consommation courante (huile, essence, sucre, riz, viande...) et la grande majorité des produits marchands étaient encadrés et rationnés. Le logement lui aussi était subventionné. Aujourd'hui, l'économie de marché domine dans de nombreux secteurs de façon directe ou indirecte (marché foncier et immobilier). La réforme des entreprises publiques générales et la politique de socialisation des services publics étendue aux secteurs de l'éducation et de la santé attestent de la fin d'une époque régie par l'économie administrée. Ainsi, à l'inverse de l'augmentation des prix quasi générale, l'eau demeure bon marché, car encore subventionnée.

L'eau est très certainement l'un des domaines, emprunt d'une forte symbolique, à travers lequel perdure la conception collectiviste. En effet, contrairement à l'électricité et au téléphone, les transports individuels ou le logement, le prix de l'eau²⁰ demeure faible, quasiment inchangé, comme une relique de la période de subventions. Si l'on considère par exemple le coût de l'électricité, il a augmenté progressivement depuis le début des années 90, passant en moyenne de 683,43 dông en 1999 à 756,13 dông en 2001 à 1.090,8 dông en 2003 le KW/h soit une augmentation de 59,6% en cinq ans. En dix ans, entre 1994 et 2004, le prix moyen de l'eau a augmenté seulement de 19,2%.

Evolution du prix de l'électricité au Viêt Nam

Prix du kW/h (en dông)	1999	2000	2001	2002	2003
Moins de 100	455	454,54	454,54	550	550
De 100 à 150	591	640	640	900	900
De 150 à 200	818	870	870	1.210	1.210
Plus de 200		1.060	1.060	1.340	1.340
					1.400
Prix moyen	683,43	831,74	831,74	1010	1090,8

Prix hors taxes (les taxes correspondant à 10%)

²⁰ Le prix de l'eau est en fait un tarif car il ne peut résulter de l'ajustement entre une offre et une demande (du fait de la situation de monopole de la distribution) implique une fixation ou une approbation par les autorités de régulation, dans la mesure où il s'agit d'un bien vital qui implique la santé et la salubrité publiques (Lorrain, 1995).

Evolution du prix de l'eau à Hanoi entre 1994 et 2003 (Dôngs par m³)

Usagers	Avant 1994	1994	1997	2001	2004
Usagers domestiques	6.00	1.000	1.500	2.000	2.000
Administrations	1.600	2.000	3.000	3.500	3.500
Commerces, services		5.000		6.500	6.500
Etrangers		5.000			3.500
Prix moyen		3.250			3.875

En 1993, sur le volume total de l'eau consommée à Hanoi, le prix de l'eau était en moyenne de 1.090 dông par m³ ce qui ne correspond pas avec la réalité des prix et qui montre qu'un certain volume d'eau n'est pas facturé (administrations, services et commerces). Les données de la compagnie des eaux montrent que 23% de la population connectée disposait d'un compteur, 49% des recettes en eau étaient issues du forfait et seulement 30% provenaient véritablement de l'eau facturée aux compteurs. Au total, on comptait 70% de pertes qui provenaient en partie du réseau de conduite (2,25%), du réseau de distribution et des points de raccordement (31,75%) et de l'eau non facturée (35%). La ville comptait 900 robinets publics en 1994, qui seront progressivement éliminés. Ce premier état des lieux illustre le mode de fonctionnement des compagnies des eaux qui n'ont pas recherché la rentabilité jusqu'au milieu des années 90. En 1994, le déficit officiel de la compagnie des eaux de Hanoi était estimé à 10,112 milliards de dông (919.272 USD).

Ce fait nous apparaît essentiel pour comprendre à la fois les pratiques liées à l'eau (diversité des utilisations, gaspillage...) mais aussi les modalités et le rythme de la réforme du secteur de l'eau en cours. A ce titre, on peut penser que l'eau demeure un bien social faisant partie des derniers biens subventionnés et est perçu comme l'un des derniers symboles de la période collectiviste tant au sein de la sphère politique que de la population.

La logique de subventions perdure tant au sein de l'appareil d'Etat que dans les foyers Hanoïens. D'un côté, les compagnies des eaux sont habituées à être subventionnées quels que soient leurs résultats économiques (notions par ailleurs très floues pour la plupart des directeurs des compagnies des eaux). A l'inverse, le système devient totalement contre productif, dans le sens où plus les pertes en eau sont importantes et plus les subventions seront élevées, n'encourageant pas l'amélioration rapide du système, bien au contraire. Sans connaître avec précision le circuit des subventions, on peut sans se tromper penser qu'une part de l'argent public s'évapore en chemin, soulignant l'opacité du fonctionnement financier des compagnies des eaux. D'autre part, la population, de plus en plus consciente du faible prix de l'eau considère la ressource inépuisable menant à des gaspillages croissants. Le maintien de cette logique bloque toute avancée dans la restructuration du secteur de l'eau et plus largement des services publics.

La logique de subventions, associée au fait que les ressources en eau au Viêt Nam sont particulièrement abondantes, influencent considérablement les pratiques liées à l'eau. En général, les modes d'accès à l'eau se décomposent grossièrement en trois grands types : l'eau courante pour les grandes villes qui tend à se généraliser, l'eau issue des puits ou des forages ou encore l'eau « naturelle » issue des points d'eau et des précipitations (impluvium). Selon le mode d'accès et la qualité de l'eau, diverses utilisations en seront faites (cuisine, boisson, toilette, linge...). Il faut préciser que dans le cas d'accès à l'eau courante, deux systèmes

dominants existent : le compteur et le forfait, ce dernier ne prenant pas compte du volume réellement consommé. La pérennité de ce système atteste du gaspillage d'une eau extrêmement bon marché. Les pertes en eaux domestiques (robinetterie, tuyaux défectueux, fermeture du robinet...) sont également importantes puisqu'elles pèsent finalement peu dans les dépenses familiales. Ainsi, sauf en période ou dans des zones souffrant de pénurie en eau, le gaspillage sous différentes formes, est important. En milieu rural, les ressources en eau proviennent directement des points d'eau ou bien des puits et forages, ce qui n'incite pas les populations rurales à se connecter à un réseau qui au départ coûtait cher (installation, compteur, dépenses de consommation). Ainsi, le passage d'un système à l'autre dans les communes périurbaines est difficile, la population conservant majoritairement les pratiques traditionnelles consommant en fait peu l'eau du réseau. Au fur et à mesure de la modernisation des équipements familiaux liée à l'amélioration du niveau de vie (toilettes, machine à laver...) de l'aggravation des effets de la qualité de l'eau sur la santé, les formes d'accès à l'eau évoluent, mais le gaspillage demeure.

Entre les notions de ressources naturelles, de bien public, bien social subventionné, l'eau recouvre plusieurs facettes qui rendent son analyse particulièrement complexe dans le cas du Viêt Nam.

1.2. Etat de la ressource à l'échelle nationale et régionale

Comparé aux autres pays asiatiques, le Viêt Nam peut être considéré comme particulièrement bien doté en ressources en eau (cf. annexe 1). Avec un potentiel exploitable de 60 milliards de m³ par an, chaque habitant dispose de 4.100 m³ d'eau par habitant contre 730 m³ en moyenne pour l'Asie du Sud-Est. En 1994, le volume d'eau disponible au Viêt Nam était de 2,66 milliards de m³ par Km², contre 0,5 au Cambodge, 0,29 en Chine et 0,35 en Thaïlande. Cependant, face à l'urbanisation et l'industrialisation croissantes, les ressources en eau sont de plus en plus polluées et leur caractère renouvelable de plus en plus menacé. La notion de développement durable est ainsi apparue à la fin des années 90 et s'inscrit désormais comme l'un des mots d'ordre internationaux que le Viêt Nam doit intégrer dans sa stratégie de développement.

1.2.1. L'eau superficielle.

Le réseau hydrographique du Viêt Nam est dense (neuf bassins versants sur 10.000 km²) et la pluviosité est élevée (1.900 mm en moyenne). En 1998, les deux tiers de la demande en eau (2,6 millions de m³ par jour) provenaient des eaux superficielles. Cependant, depuis quelques années, en relation avec les événements climatiques (sécheresse, inondation) et l'augmentation des surfaces bâties, on observe des changements notables en matière de débits des cours d'eau et de la qualité de l'eau agissant sur l'exploitation de l'eau. Depuis, le Viêt Nam a pris conscience que, malgré un potentiel en ressources en eau important, celui-ci devait être utilisé de façon rationnelle et durable.

1.2.2. L'eau souterraine.

Le Viêt Nam dispose d'une réserve d'eau souterraine abondante, estimée à environ 130 millions de m³ par jour ; pourtant, la réserve de prospection est encore limitée (18 millions de m³ par jour). Les conditions géo-hydrologiques du Viêt Nam sont très variées et complexes.

Actuellement, l'exploitation de l'eau illégale est une situation courante. Dû à la pénurie en eau, le forage des puits (promu par l'UNICEF) a affecté la qualité de l'eau souterraine; certaines sources d'eau ont été salées et polluées.

La Loi sur les ressources d'eau a été approuvée par l'Assemblée Nationale en mai 1998, mais reste incomplète et n'est pas appliquée. Il est encore extrêmement difficile d'estimer exactement les ressources en eau disponibles et exploitables au Viêt Nam. Par ailleurs la qualité de l'eau se dégrade rapidement en raison de l'augmentation des sources de pollution (industrialisation, urbanisation) et du rejet des eaux usées qui pénètrent dans les nappes par les forages illégaux. La protection des sources en particulier demeure inefficace et conduit à de graves litiges et problèmes de pollution.

Données sur les ressources en eau au Viêt Nam en 2003

	Volume annuel des précipitations (milliards de m ³)	Volume total exploitable (milliards de m ³)	Demande annuelle (milliards de m ³)
TOTAL	870	921,3	91,29
Nord-Est	15,4	22	3,95
Delta du Fleuve Rouge	137	141	17,42
Centre Sud	31,7	33,1	11,47
Nord est du Mékong	36,6	44,4	7,42
Nord-Ouest	52,2	56	5,06
Centre Nord	45,5	46,1	10,72
Plateaux Centraux	43,7	45,7	4,81
Delta du Mékong	507,9	533	30,44

Sources : Vietnam Environment Monitor 2003, Water.

1.3. Cadre institutionnel

Bien que notre objet d'étude porte sur *l'approvisionnement en eau des villes*, il nous a semblé nécessaire de livrer un aperçu global relatif à la politique de l'eau menée au Viêt Nam depuis la fin des années 80. Ainsi, en préalable, il est important de considérer la double segmentation de cette politique, entre d'une part, le milieu urbain et le milieu rural et d'autre part, les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Nous exposerons ici brièvement les principaux acteurs institutionnels, économiques et sociaux, nationaux et internationaux qui interviennent dans le secteur de l'eau à l'échelle nationale, en précisant les formes de segmentation ou d'articulation institutionnelle entre les différents volets (urbain/rural, approvisionnement/assainissement) qui dépendent du niveau administratif considéré (rang urbain).

L'eau potable se subdivise en deux niveaux : l'eau potable urbaine et l'eau potable rurale, tant d'un point de vue des politiques que des acteurs institutionnels et des modes de gestion. Au niveau national, le MARD (Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural) et le MOC (Ministère de la Construction) sont les deux Ministères responsables de la mise en œuvre de la politique d'approvisionnement en eau et de l'assainissement, respectivement en milieu rural et en milieu urbain. Par ailleurs, le MPI (Ministère du Plan et de l'Investissement), le MOF (Ministère des Finances), le MOSTE (Ministère des Sciences et Technologies de l'Environnement) et les MOH (Ministère de la Santé) et MOET (Ministère de l'Education et de la Formation) jouent un rôle capital en aval (allocation des fonds...) et en complément

(recherche, ressources en eau, formation, santé...). Plus précisément, nous allons détailler ci-dessous les compétences de chacun de ces ministères selon les territoires administrés.

1.3.1. Les acteurs en milieu rural : les responsabilités au niveau national (les ministères) les organisations sociales

Le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MARD) est le Ministère directeur, responsable de la coordination des politiques de l'eau en milieu rural. Il a pour rôle principal la définition et l'application de la Stratégie Nationale de l'Approvisionnement et de l'Assainissement (NRWSS : National Rural Water Supply and Sanitation). Ses fonctions sont :

- Coordination des programmes et projets,
- Développement des ressources humaines et de la formation,
- Implantations pilotes et guide technique,
- Coordination des fonds, prêts et aides ; la coordination de l'utilisation des fonds des donateurs pour l'exécution du programme national selon les priorités,
- Supervision de l'exécution de la stratégie nationale,
- Elaboration des plans en cas de catastrophe naturelle.

Sous le MARD, le **Centre National de l'Eau Potable et de l'hygiène en milieu Rural (CEPHMR²¹)** a été créé en 2000 afin de :

- Etablir des politiques, des mesures et des structures pour le développement des WSS et superviser la gestion de l'exécution de ces politiques,
- Coordonner l'ensemble de la stratégie nationale, en particulier entre les ministères, les secteurs, les organisations sociales et les bailleurs de fonds,
- Programmer des fonds de crédit et d'aide destinés à financer les budgets correspondants aux stratégies à mettre en œuvre,
- Contrôler et évaluer l'exécution, réactualiser la stratégie tous les cinq ans en fonction des nouvelles situations.

Au niveau national, zones urbaines incluses, le **Ministère des Ressources en Eaux et de l'Environnement (MONRE)²²** nouvellement créé (2002), est responsable des ressources en eaux et de leur préservation.

Le Ministère de la Construction (MOC) est le Ministère responsable du développement du secteur de l'eau en milieu urbain. Il définit, en association avec le Comité gouvernemental des Prix, la grille de tarification de l'eau. En milieu rural, il s'engage, dans la construction, la supervision et les ajustements des installations (approvisionnement en eau et assainissement).

Le Ministère du plan et de l'investissement (MPI) et le Ministère des Finances (MOF) ont la responsabilité d'administrer et d'allouer les fonds, de coordonner les aides des donateurs, incluant le budget gouvernemental pour installations rurales (approvisionnement en eau et assainissement) et les projets assistés par les donateurs.

²¹ CERWASS: Centre for Rural Water Supply and Environmental Sanitation.

²² Un certain nombre de services dépendent directement de ce nouveau ministère : Département de l'Environnement, Viêt Nam Environmental Protection Agency, EIA Department, AWRM, Agency of Geology and Minerals, Department of hydrogeology and Meteorology, Mineral Resources and Geology Research Institute, Hydro Meteorology Institute...

Le Ministère de la Santé (MOH) joue un rôle clé dans les activités du programme de formation, établit et contrôle les normes de qualité pour l'eau et les latrines, réglemente la réutilisation des excréments humains.

Le Ministère des Sciences et Technologies de l'Environnement (MOSTE) est responsable pour la recherche et le développement des technologies de pointe résolvant les problèmes, transfert technologiques et protection de l'environnement contre la pollution des ressources en eau.

Le Ministère de l'Education et de la Formation (MOET) a pour responsabilité l'exécution de la recherche se rapportant à l'intégration de l'éducation et la santé, l'eau propre et la situation environnementale dans les écoles. Le MOET va coordonner avec le MARD, le MOC, le MOH et le MOSTE, les plans et les programmes pour la formation afin de satisfaire la demande sociale.

Les Organisations de masse, en particulier l'Union des femmes devront participer aux activités, notamment celles du programme de d'information, mobiliser les communautés rurales pour une participation²³ active à la construction, au fonctionnement et à la gestion des installations et des crédits de fonctionnement. Elles devront aider à la constitution de groupes ou de coopératives.

Les organisations bancaires : Les coopératives de crédit rural, la Banque Agricole du Viêt Nam et la Banque Vietnamiennne du Commerce Extérieur.

Bailleurs de fonds, programmes internationaux, aide multilatérale et bilatérale :

- BAD : Banque asiatique de développement (ADB : Asian Development Bank)
- BM : Banque Mondiale : Water and Sanitation Program (WSP)
- UNICEF : Rural Water Supply (accès à l'eau potable et sensibilisation aux règles d'hygiène)
- UNION EUROPEENNE : Programme Asia Urb's (coopération décentralisée)
- AFD : Agence Française de Développement : Projets infrastructures rurales
- JICA : Japanese International Cooperation Agency
- DANIDA : Danish International Development Assistance (Etude d'évaluation institutionnelle, Etude sur le développement des ressources humaines, assistance dans la conception de la stratégie nationale de l'approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural, 1997-1998). Le programme 2000-2004 comporte quatre volets : Capacité de construction de la gestion des ressources en eau au niveau national, au niveau provincial, UWSS, RWSS)
- AUSAID : National Water Resources Database System
- Luxembourg, Suisse, Allemagne...

Organisations non-gouvernementales, les Organisations de solidarité internationale

Au total, on recense une trentaine d'OSI qui agissent dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

²³ A la Banque mondiale, la « participation » est définie comme « un processus qui permet aux parties prenantes d'exercer une influence et de contrôler collectivement les initiatives, les décisions et les ressources ». Du côté vietnamien, la participation est entendue d'un point de vue financier comme la contribution de la population aux investissements nécessaires aux installations d'approvisionnement en eau.

Liste des ONG agissant dans le secteur de l'approvisionnement en eau/assainissement.

Pays	Nom de ONG	Provinces	Types d'activités
UK	Action Aid	Ha Tinh, Lai Chau, Son La	Amélioration des systèmes d'approvisionnement en eau
USA	CAMA services INC	Bach Ninh, Ha Nam, Thai Binh	Education hygiène/puits pour dispensaires, écoles, maternités et foyers pauvres
Suisse	CARITAS (CARSWI)	Binh Thuan	Alimentation en eau propre
USA	Cedar Point Foundation Inc (Cedar point)	Quang Tri	Construction de puits
USA	Church World Service (CWS)	Ha Tay, Hoa Binh, Lai Chau, Long An	Assistance approvisionnement/assainissement pour les crèches, écoles maternelles et dispensaires
France	Comité Catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)	Dông Thap	
Belgique	Coopération internationale pour le développement et la solidarité	Lang Son, Thai Nguyen, Thua Thien-Hue	Formation, assistance technique et recherche de financement pour améliorer l'approvisionnement en eau des villages
USA	Cooperative Services International (CSI)	Tra Vinh	Construction de toilettes dans les écoles primaires
Allemagne	Deutscher Caritasverband (DCV)	Thua Thien-Hue	Assainissement
USA	Doctors of the world (Médecins du Monde)	Hoa Binh	Amélioration des installations sanitaires (approvisionnement en eau...)
USA	East meets West Foundation (EMWF)	Da Nang, Quang Nam	Programme d'eau potable, construction d'un réseau villageois, de puits communaux et individuels et de toilettes
France	Eau Agriculture et Santé en milieu Tropical (EAST)	Thai Nguyen, Bac Can, Nam Dinh	Systèmes d'approvisionnement en eau (60 écoles) et assainissement
USA	Food for the Hungry International (FHI)	Ninh Thuan	Système d'alimentation en eau
Corée du Sud	Global Care Vietnam	Ha Tay	Filtres individuels en eau, crèches, écoles et dispensaires
Irlande	GOAL Ireland	Quang Binh	Puits
Belgique	Ieder Voor Allen (IVA)	Can Tho	Pompes dans 5 villages
Pays-Bas	Interchurch Organisation for Development Cooperation (ICCO)	Ninh Binh, Quang Tri, Thanh Hoa, Thua Thien-Hue	Programme d'apport en pompes
Belgique	Médecins sans frontières Belgique	Ca Mau	Amélioration des conditions sanitaires et prévention de la Dengue
Hong Kong	Oxfam Hong Kong	Quang Tri	Approvisionnement en eau, maintenance et formation
Belgique	Oxfam Solidarité Belgique	Hoa Binh, Nge An	Approvisionnement en eau dans les zones montagneuses et zones défavorisées
UK	Plan International	Bac Giang, Ha Nam, Ha Noi, Nam Dinh, Phu Tho, Quang Ngai, Quang Tri	Construction de puits, impluviums, forage à pompes manuelles, systèmes villageois, construction de toilettes, dépôts d'ordures...
UK	The Pleiku	Kon Tum	Construction de systèmes et de puits

			villageois
USA	Quaker Service American Friends Service Committee (AFSC)	Son La	Adduction d'eau potable
USA	Samaritan's Purse International Relief (SPIR)	Ha Tay, Lao Cai	Construction à l'échelle communale de filtres à sables pour foyers, les écoles et dispensaires
Allemagne	Solidarittsdienst Internationale.V. Solidarity service international (SODI)	Nghe An	Adduction d'eau potable pour les villages
Norvège	The Norwegian Mission Alliance (NMA)	Gia Lai	Puits
USA	World Concern International (WCI)	Tuyen Quang	Eau potable
Thaïlande	Mission-Mercy Relief and Development Asia	Ha Tay	Formation, construction de toilettes et de systèmes d'adduction d'eau

Sources : Viêt Nam NGO Directory, 2000-2001.

Il existe peu d'OSI françaises travaillant exclusivement dans le domaine de l'eau. Bien souvent la question de l'approvisionnement en eau potable est associée à de multiples activités complémentaires, de développement intégré telles que l'électrification, la santé, l'éducation, le relogement, l'assainissement visant à généraliser l'accès aux services de base. Les institutions concernées sont les suivantes :

- **EAST** (Sédif) : Nam Dinh
- **Aquassistance**
- **La Croix Rouge** (Ninh Thuan)
- **L'Appel** (Aide aux enfants victimes de conflits) : Enfance, Santé, Education, Assainissement (Nord: Hanoi, Haiphong, Hoa Binh, Thanh Hoa, Centre : Khanh Hoa, Sud: HCMV, Kien Giang, Lam Dong).

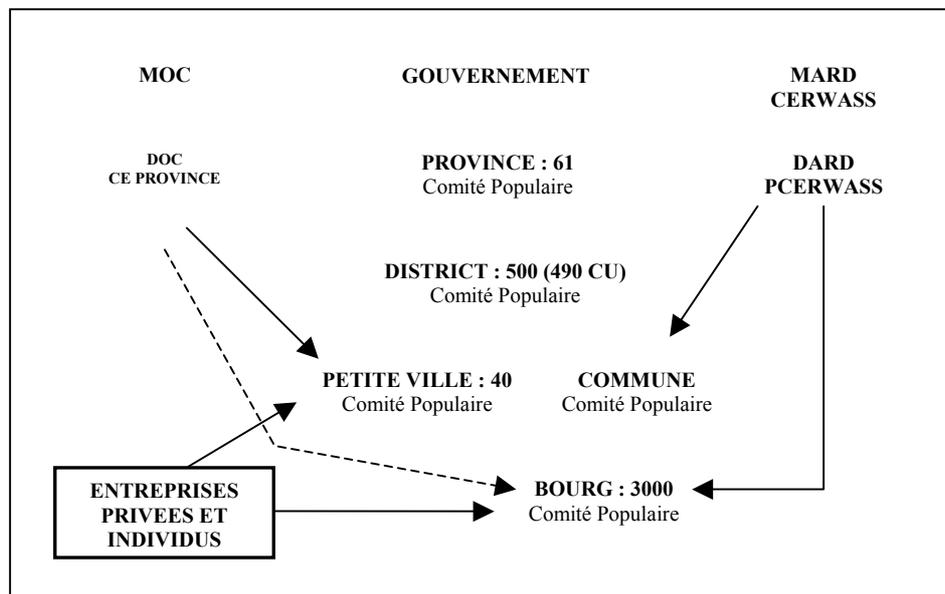
Les collectivités locales

Le niveau provincial : Le Comité Populaire de la province est l'agence au plus haut niveau responsable de l'exécution du NRWSS dans chaque province via le service de l'agriculture et du développement rural. Le Comité Populaire établit l'organisation et les structures adéquates au niveau local ; il prépare le programme et le plan pour la NRWSS, coordonne les différents services et dirige les districts. Le Comité Populaire est aussi chargé, avec les ministères et les donateurs, d'attirer les investissements et de fournir l'assistance technique pour développer massivement les installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Le District a les fonctions suivantes : planification détaillée et organisation de l'exécution des WSS au sein du district ; il conseille les usagers sur les options technologiques, les mécanismes et les procédures pour le support financier ou autre type de support via les centres de conseils des districts, il gère les prêts et crédits *via* la banque du district, et guide les usagers pour gérer la construction et l'opération des réseaux.

Niveau communal : Les communes sont les plus petites unités administratives proches des usagers ; elles vont travailler avec les usagers individuels, les groupes d'usagers, les organisations de masse en particulier l'Union des femmes, ainsi que les banques.

Niveau villageois : Bien que les villages et les hameaux ne soient pas des unités administratives, elles sont les unités résidentielles des populations rurales. Ce niveau permet de mobiliser la population ; elles sont les unités les plus appropriées pour la construction de mini-réseaux.



1.3.2. Les acteurs en milieu urbain

Le Ministère de la Construction (MOC) est responsable du développement des réseaux d’approvisionnement et d’assainissement en milieu urbain. Il planifie, émet des mesures, forme le personnel et dirige les recherches, notamment en matière de transfert de technologies.

Le Ministère du Plan et de l’Investissement (MPI), organise la planification des investissements, évalue et sélectionne les projets prioritaires, alloue les aides bilatérales et multilatérales.

Le Ministère des Finances (MOF) a pour tâche de : a) coordonner -avec le Ministère du Plan et de l’Investissement- l’utilisation des fonds ODA pour élaborer les projets ; b) allouer les fonds selon l’accord signé avec le partenaire étranger approuvé par le Premier Ministre ; c) parallèlement il aide au procédures et formalités administratives pour débloquer le fonds ODA, visant à assurer la réalisation des projets.

Le Ministère de l’Agriculture et du Développement rural (MARD) a pour tâche d’estimer les réserves d’eau superficielle et souterraine et la capacité d’exploitation des sources d’eau servant à la distribution en eau vers les centres urbains (en particulier, les plus importants comme Ha Noi, Ho Chi Minh-ville) ; il supervise l’aménagement des sources d’eau dans les zones affectées par un déficit en eau et édicte les mesures de protection des sources d’eau qui alimentent prioritairement les centres urbains.

VWSA (The Viêt Nam Water Supply an Sewerage Association) : Association des Eaux et d’Assainissement du Viêt Nam sous le patronage du MOC et MARD, créée le 25 juillet 2001.

Il s'agit d'une organisation volontaire participant à la gestion, aux services de consultants, à la recherche scientifique, à la formation, à la construction, à la fabrication et au commerce des matériaux et équipements spécialisés dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et d'environnement sanitaire. La VWSA du Viêt Nam a pour membre les compagnies des eaux, les compagnies d'assainissement, les compagnies de construction, les bureaux d'études et les entreprises. Elle joue le rôle d'intermédiaire entre ses divers membres notamment pour le choix des opérateurs et bureaux d'études mais aussi le rôle de médiateur entre les opérateurs, bailleurs de fonds et institutions (MOC, MOF...). Le président Nguyen Ton est un ancien membre du cabinet du gouvernement, le vice-président Vu Kim Quyen ancien membre du service de gestion des projets de l'eau au MOC.

Les collectivités locales et les Compagnies des eaux

Les comités populaires des provinces ont un rôle majeur dans l'organisation générale du secteur. Ils légifèrent sur la gestion des entreprises, la tarification et sur la mobilisation des ressources humaines locales afin de développer le secteur. Les services techniques des transports et des travaux publics selon les villes ont également un rôle dominant.

Au niveau provincial, on recense 64 compagnies des eaux (61 + 3 nouvelles créées à Hanoi, Ho Chi Minh-ville et Vinh Phuc) implantées dans les villes gérées par la province. Les villes de Ha Noi, Ho Chi Minh, Hai Phong disposent d'entreprises spécialisées dans l'approvisionnement en eau, les autres villes n'ont qu'une seule entreprise gérant la distribution et le drainage. Dans certaines provinces, les stations de traitement des eaux ne sont pas regroupées, cela atteste des difficultés de gestion de la distribution sur l'ensemble du territoire provincial. La plupart des compagnies de distribution en eau et d'alimentation et de drainage en eau gèrent la production, l'exploitation et la distribution auprès des ménages, il n'y a pas encore la diversification de la propriété dans le secteur de distribution de l'eau. Dans les villes dépendantes des districts et des arrondissements, l'eau est gérée par les comités populaires à partir des stations de traitement des eaux.

Il n'existe pas une unique organisation responsable de la gestion de l'implantation et de la coordination des services d'approvisionnement en eau dans les petites villes et les bourgs. Les petites villes sont sous la juridiction du Ministère de la Construction, au même titre que les grandes villes. Les bourgs sont sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, pour lequel le CERWASS tient lieu d'Agence centrale.

Aide multilatérale, bilatérale

- BM : VN-Water Supply Project (1997)
- UNDP : water supply management (1987) solid waste treatment (1985).
- BAD :
- FINLANDE (FINNIDA): water master plan (1993) et water supply project (1985) à Hanoi et Hai Phong.
- ALLEMAGNE (GTZ) : Environmental Study Hanoi (1994) Waste Management Master Plan. Projet à Viet Tri.
- JAPON (JICA) : Drainage and Sewerage Master Plan
- CANADA : VCEP Programme (1996-1999) Capacity building
- FRANCE via la Mission d'Expansion Economique jusqu'en 2002 puis l'Agence Française de Développement. FSP CNEE (centre national de formation aux métiers de l'eau et de l'Environnement), programme du CNRS sur la qualité des eaux de la rivière To Lich (Hanoi).
- IUCN, SIDA, CIDA

AIDE BILATERALE DANS LE DOMAINE DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU

Water Sector Program Support - Capacity Building at National Level DANIDA

The national capacity building component consists of four sub-components:
 (1) Law on water resources (LWR);
 (2) Water resources university (WRU);
 (3) Water sector institutes; and (4) Capacity building for urban water supply and sanitation.

The objective of this component is to enable a legislative and institutional framework for sustainable use of water resources and water services delivery with capable staff for its administration and enforcement at central and provincial levels.

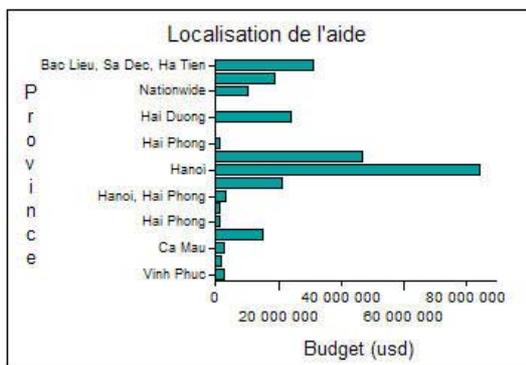
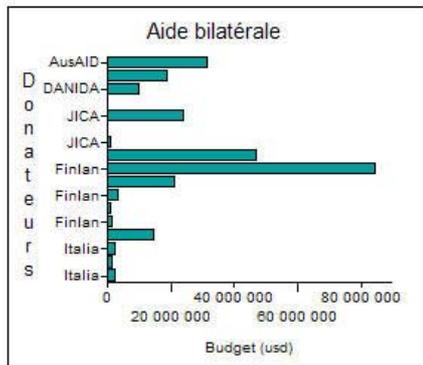
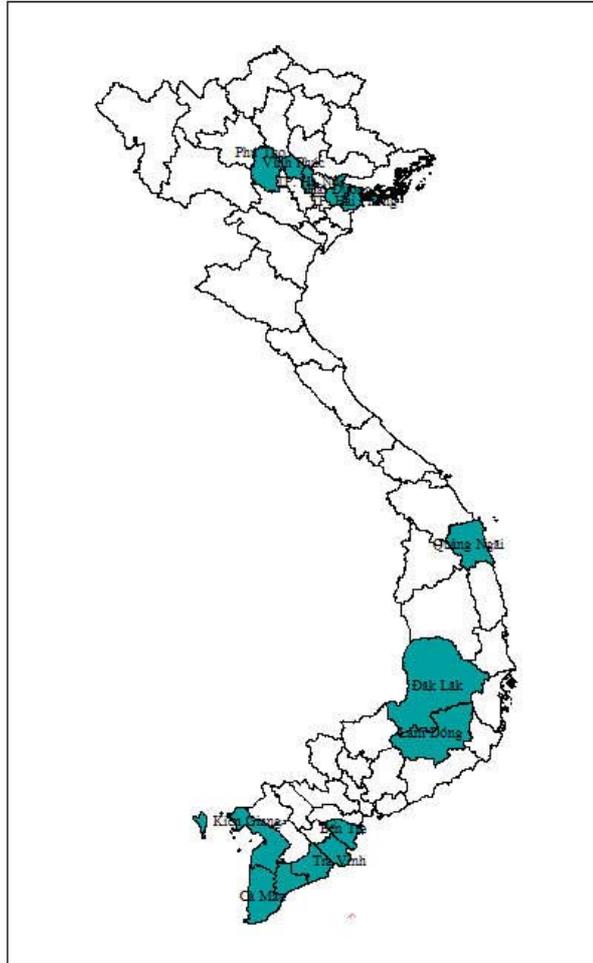
Nationwide Water Resources Development and Management Plan in Vietnam JICA

(Phase 1) Formulation of a water resources development and management plan for 14 major river basins;

(Phase 2-1) Formulation of comprehensive water resources management master plan for Huong River Basin;

(Phase 2-1) Formulation of comprehensive water resources management master plan for the basin selected in Phase 1;

(Phase 2-3) Feasibility study on priority projects for the priority basin selected in Phase 1



Source, Forum Urbain, 2002.
 Réalisation : F. Quertamp, 2002.

Les entreprises de Bâtiment & Génie Civil, les bureaux d'études

- **VINACONEX** (Viêt Nam Construction and Import Export Corporation) , créée en 1988, est l'une des plus puissantes entreprises étatiques. Elle compte actuellement près de 30 filiales dont Waseenco, spécialisée dans le domaine de l'eau.
- **WASEENCO** : Compagnie de construction, d'alimentation et de drainage en eau. Il s'agit d'une compagnie de construction vietnamienne publique (lien étroit avec Vinaconex et le MOC)²⁴. L'entreprise est spécialisée dans les travaux de stations de traitement et de drainage des grandes villes, des zones industrielles et zones urbaines à l'échelle du territoire national (Cf annexe 2).
- Compagnie de construction d'alimentation et de drainage en eau No 2
- Song Da Licogi, compagnie générale de la Construction de Hanoi
- Viêt Nam Consultancy for Water Supply and Environment Co.
- Water and Sanitation Engineering Consulting Co.
- Hanoi Consulting and Construction Design Co. Ltd

Les universités, centres de recherche

- L'université de Construction, d'Architecture, Polytechnique, de Géologie, d'hydrologie, d'Economie, des Finances,
- Les centres régionaux de formation des ressources humaines : en Thaïlande, aux Philippines, en Inde, à Singapour, en Malaisie, à Taiwan, au Sri Lanka.

Les entreprises, les bureaux d'étude et les centres de formation français

- **La SAFEGE**, Société Anonyme Française d'Etudes et de Gestion, est une société d'ingénierie et de conseils, créée en 1919, maison-mère d'un groupe de sociétés françaises et étrangères, dont les activités s'exercent dans quatre domaines : L'eau, l'environnement, la gestion de services publics, l'aménagement du territoire. Les activités de la Safege se sont spécialisées dans la réhabilitation des réseaux, l'extension des connections, l'adduction d'eau potable. La Safege a développé ses activités grâce aux projets sous protocole de financement, directement ou en tant que co-exécutant²⁵. Il s'agit de cinq grands projets localisés sur l'ensemble du territoire dans les villes moyennes, de différentes catégories comme Nam Dinh, Yen Bai, Lang Son, Son La, et Ho Chi Minh-ville (Dông Xoai).
- **La SAGEP**, Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris, créée en 1987. La SAGEP intervient en France et à l'étranger, sur l'ensemble des questions scientifiques, techniques, juridiques, organisationnelles et financières liées à la production et à la gestion de l'eau. **La SAGEP intervient également aux côtés de ses partenaires sur des missions d'assistance technique, dans le cadre de la coopération décentralisée.** C'est le cas au Viêt Nam avec le Conseil Général du Val-de-Marne et au Laos avec la Ville de Paris. Ces actions concernent l'eau et l'assainissement. La SAGEP contribue aux réflexions menées par le Programme Solidarité Eau concernant l'accès à l'eau pour tous, les modes de gestion du service de l'eau ainsi que le financement des projets en faveur des pays en voie de développement.
- **BETURE ASIE**
- **BURGEAP**
- **SUEZ-LYONNAISE DES EAUX : BOT** à Ho Chi Minh-ville.

²⁴ WASEENCO est une entreprise étatique créée selon la décision N°501/BXD-TC du 28/10/1975 et de la décision N°156A/BXD - TC datant du 05/05/1993 du MOC. En 1996, l'entreprise devient une filiale de VINACONEX (décision N°978/BXD-TC du 11/11/1996 du MOC).

²⁵ Association avec Degrémont (groupe Suez-Lyonnaise des Eaux devenue Suez-Ondeo).

- **DEGREMONT**
- **OTV**, Mai 2003, Vivendi Environnement devient Veolia Environnement.
- **SAUR**, appartenant au groupe Buygues
- **SADE VIETNAM**, créée en 1918, la SADE, société de VEOLIA Environnement
- **CENTRE NATIONAL DE FORMATION AUX METIERS DE L'EAU ET DE L'ENVIRONNEMENT (CNEE)**. Centre de formation du personnel du secteur de l'eau et de l'environnement. En 2000, 23 formations réalisées essentiellement sur l'évaluation de la qualité des eaux (4), les technologies, les pertes, la pose des compteurs et la maintenance (10), la gestion administrative et financière (2), la gestion de la clientèle (2), la mise en place des BOT (1).

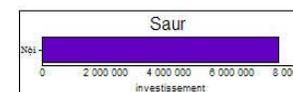
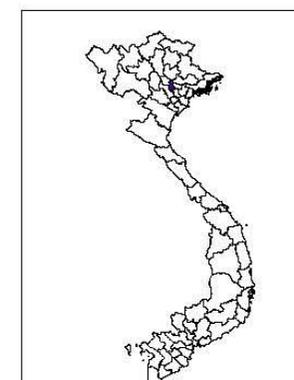
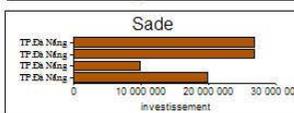
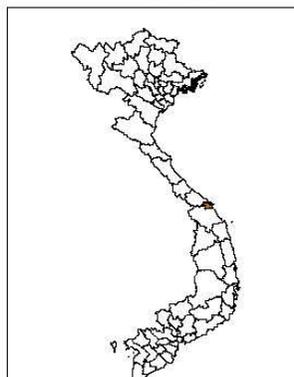
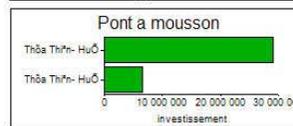
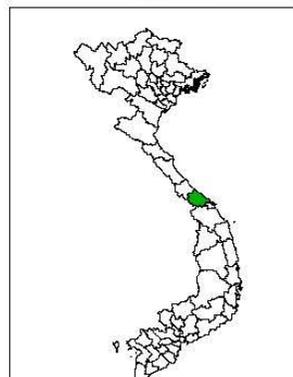
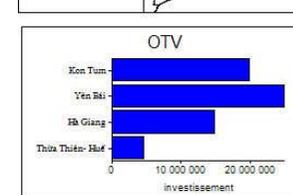
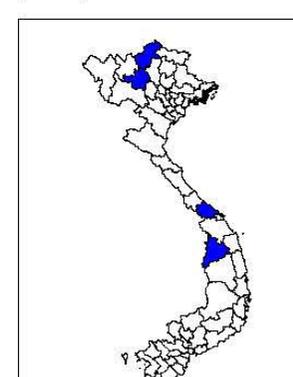
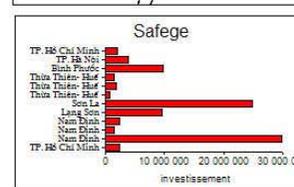
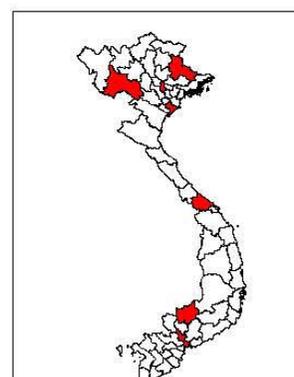
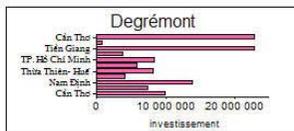
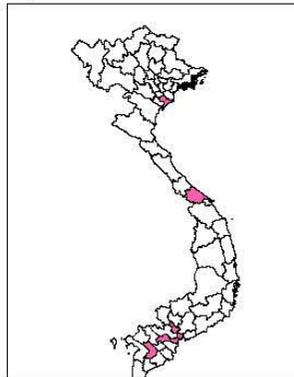
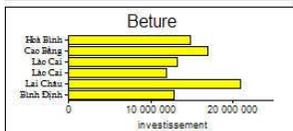
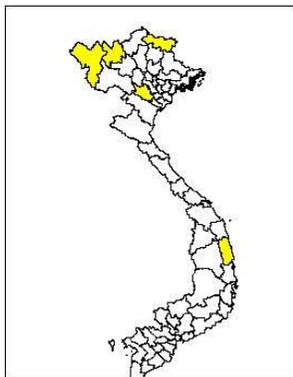
Projets financés par la France faisant intervenir des entreprises françaises au Vietnam.

Type et localisation du projet	Année de signature du protocole	Montants (Francs)	Entreprise
Station de traitement des eaux de Can Tho	1990	1 000 000	DEGREMONT
Alimentation en eau de Hue	1991	10 000 000	DEGREMONT/S AFEGE
Alimentation en eau de HCMV	1991	6 000 000	DEGREMONT
Réhabilitation Système d'eau HCMV - Phase I	1992	4 000 000	DEGREMONT
Réhabilitation système d'eau HCMV - Diagnostic réseau	1992	2 500 000	SAFEGE
Nouvelle usine de traitement d'eau de Can Tho - Phase I	1992	10 000 000	DEGREMONT
Réhabilitation système d'eau Hue - Equipements d'urgence	1992	8 400 000	DEGREMONT
Réhabilitation système d'eau Hue - Etude réseau	1992	1 600 000	SAFEGE
Réhabilitation système d'eau Nam Dinh - Equipement d'urgence	1992	7 500 000	DEGREMONT
Réhabilitation système d'eau Nam Dinh - Diagnostic réseau	1992	2 500 000	SAFEGE
Réhabilitation système d'eau de Da Nang - Phase I	1992	10 000 000	SADE
Alimentation en eau potable de Hoa Binh - Phase I	1993	13 000 000	BETURE
Alimentation en eau potable de Lao Cai - Phase I	1993	12 000 000	BETURE
Réhabilitation système d'eau de Da Nang - Phase II	1993	20 000 000	SADE
Réhabilitation du système d'eau de Hué - Phase II	1993	4 200 000	DEGREMONT
Réhabilitation du système d'eau de Hué - Etudes	1993	2 000 000	SAFEGE
Equipements système d'eau de Hué - Phase II	1993	6 800 000	PONT A MOUSSON
Réhabilitation système d'eau de HCMV (rénovation de 20 filtres)	1993	8 500 000	DEGREMONT
Réhabilitation système d'eau de HCMV - Etudes	1993	2 200 000	SAFEGE
Réhabilitation système d'eau de Nam Dinh - Phase II	1993	14 000 000	DEGREMONT
Réhabilitation système d'eau de Nam Dinh - Etudes	1993	1 600 000	SAFEGE

Usine eau potable de Can Tho - Phase II	1993	23 000 000	DEGREMONT
Alimentation en eau de Dien Bien Phu	1994	21 000 000	BETURE
Agence pilote de gestion de l'eau - Phase I	1994	7 500 000	SAUR
Réhabilitation du système d'eau de Hué - Phase III	1994	4 826 000	OTV
Réhabilitation du système d'eau de Hué - Etudes	1994	1 000 000	SAFEGE
Equipements système d'eau de Hué - Phase II	1994	29 174 000	PONT A MOUSSON
Station d'eau potable de My Tho	1995	23 000 000	DEGREMONT
Alimentation en eau de Cao Bang	1995	17 000 000	BETURE
Centre de formation de cadres aux métiers de l'eau	1995	4 000 000	SAFEGE
Réseau d'eau de Da Nang - Phase III-a	1995	27 000 000	SADE
Réhabilitation réseau eau potable de Lang Son	1995	9 800 000	SAFEGE
Réhabilitation du réseau de Nam Dinh - Phase III	1996	30 000 000	SAFEGE
Agence pilote de Hanoi - Phase II	1996	15 000 000	
Réhabilitation du réseau de Yen Bai	1996	25 000 000	OTV
Réhabilitation du réseau de Lao Cai - Phase II	1996	13 400 000	BETURE
Réhabilitation du réseau de Hoa Binh - Phase II	1996	15 000 000	BETURE
Modernisation du réseau de Ha Giang	1997	15 000 000	OTV
Modernisation du réseau de Son La	1997	25 000 000	SAFEGE
Modernisation du réseau de Kong Tum	1997	20 000 000	OTV
Modernisation du réseau de Binh Phuoc	1997	10 000 000	SAFEGE
Dernière phase du réseau d'eau de Danang-Phase IIIb	1997	27 000 000	SADE

Sources : Poste d'Expansion Economique, Hanoi, Vietnam, 2002.

IMPLANTATION DES ENTREPRISES FRANCAISES DANS LE SECTEUR DE L'EAU AU VIETNAM
-1990-1997- (francs)



Source : Poste d'Expansion Economique à Hanoi, 2002.
Réalisation F. Quartamp, 2002.

Source : Poste d'Expansion Economique à Hanoi, 2002.
Réalisation F. Quartamp, 2002.

1.4. Cadre juridique

1.4.1. Les principaux textes de lois relatifs à la question de l'eau au Viêt Nam

- Décision N°631/TTg du 31/12/1993 approuvant le schéma directeur sur la distribution en eau de la ville de Hanoi, la période 1993-2010.
- Décision N°06/BXD/DT du 18/04/1994 sur la lutte contre les pertes en eau et économiques dans les centres urbains.
- 1995 : Les compagnies étatiques hydrauliques ont été actionnarisées (ex : compagnie engineering hydraulique, les compagnies de construction de ressources en eau, la compagnie de contrôle des ressources en eau, bureaux d'études...).
- L'Arrêté N°56/CP du 2/10/1996 sur les entreprises d'utilité publique du Gouvernement stipule que les entreprises fonctionnant dans le secteur de communication, de travaux publics y compris celles de distribution et de drainage en eau appartiennent aux entreprises d'utilité publique.
- Décret N°06/TC/TCDN du 24/02/1997 sur les orientations des mécanismes de gestion financière des entreprises d'utilité publique.
- Décision N°63/1998/QD-TTg du 18/03/1998 du Premier Ministre du Gouvernement sur les orientations du développement de l'approvisionnement en eau urbaine du Viêt Nam jusqu'en 2020.
- N°8/1998/QH10 of 1998 du 20/05/1998 Loi sur les Ressources en eaux.
- Décision N°237/1998/QD-TTg du 03/12/1998 approuvant le Programme National pour l'approvisionnement en eau et l'Assainissement en milieu rural.
- Directive N°40/1998/CT-TTg du 14/12/1998 sur l'intensification de la gestion et du développement de la distribution en eau (mesures de lutte contre les pertes en eau).
- Décision N°35/1999/QD-TTg, 5/3/1999 sur les orientations pour le développement de l'assainissement urbain au Viêt Nam d'ici 2020.
- Décision N°27/1999/ND-CP du 20/04/1999 sur la rectification du mécanisme de gestion financière et comptable des entreprises publiques.
- Décision N°63/1999/TT-BTC du 07/06/1999 sur les de la gestion des revenus, dépenses et les coûts des produits de services des entreprises publiques.
- Instruction conjointe N° 03/1999/BXD-BVGCP du 16/06/1999 : Tarification de l'eau. Orientations et mesures de fixation des prix et niveau de compétences pour décider des prix de l'eau potable en milieu urbain, zones industrielles et zones d'habitat en milieu rural.

- Décret N°179/1999/ND-CP du 10/07/1999 sur l'application de la Loi sur les Ressources en Eau (mai 1998).
- Circulaire N°3/1999/TTLT/BKH-BNN du 06/10/1999 orientant l'exécution du Programme National pour l'approvisionnement en eau et l'Assainissement en milieu rural.
- Décret N°2834/BXD/KTQH du 22/10/1999, Ministère de la construction, sur le programme de cadre en matière d'organisation de la réalisation de l'orientation de développement de la distribution en eau urbaine jusqu'en 2020.
- Décision N°104/2000/QD-TTg du 25 août 2000 approbation de la stratégie nationale sur l'approvisionnement en eau propre rurale et sur l'hygiène d'ici 2020.
- Décision N°110/2000/TT-BTC du 14/11/2000 sur les orientations de gestion et d'utilisation des capitaux des entreprises publiques pour les investissements et la construction.
- Décision N°67/2000/QD-TTg du 15/06/2000 sur la création du Ministère des Ressources en eau et de l'Environnement.
- Décision N°55/2001/TT-BTC du 06/07/2001 sur les orientations de gestion et d'utilisation des capitaux des entreprises publiques pour les investissements et la construction. (amendement de la décision n°110/2000/TT-BTC du 14/11/2000).
- Décret N°17/2001/ND-CP du 04/05/2001 sur la gestion et l'utilisation des fonds ODA.
- Décision N°39/2001/QD-BTCCBCP du 25/07/2001 approbation de la Charte de l'Association des Eaux et d'Assainissement du Viêt Nam.
- Décision N°1600/QD-TTg du 21/12/2001 sur la ratification du schéma directeur de l'approvisionnement en eau à Ho Chi Minh-ville d'ici 2010 et les orientations d'ici 2020.
- Fin 2001 : Plan Directeur de l'approvisionnement en eau en milieu rural (stratégie d'ici 2020).
- Décision N°1329/2002/BYT du 18/04/2002 sur les normes sanitaires de l'eau potable.
- Décision N°58/2002/QD-TTg du 26/04/2002 du gouvernement sur les indicateurs, la liste des entreprises d'Etat et les compagnies Générales de l'Etat.
- Décision N°67/2003/ND-CP du gouvernement sur le principe pollueur-payeur.

1.4.2. Textes de loi relatifs à Hanoi.

- L'Arrêté 177/Comités populaires du 20/10/1994 du Gouvernement portant sur les règlements de gestion et d'investissement de construction.

- La Décision No 631/TTg du 31/12/1993 du Premier Ministre sur l'approbation du schéma directeur de l'eau de Hanoi jusqu'en 2010.
- Le schéma directeur de la ville de Hanoi jusqu'en 2010 a été approuvé au mois de décembre 1992.
- La Décision N° 364/TTg du 21/6/1995 du Premier Ministre sur le réajustement du projet d'amélioration du système de distribution en eau de Hanoi la période 3.
- La lettre officielle N° 3573/QHQT du 29/6/1995 du Premier Ministre qui autorise le Comité Populaire municipal de Hanoi à recevoir les financements de la Finlande pour élaborer le rapport d'étude sur la faisabilité du projet de distribution en eau de Hanoi la période 1996-2000.
- Le projet de préfaisabilité la période 1996-2000.
- Le rapport sur la prospection souterraine de la zone étendue de Hanoi approuvé le 3/8/1993 par le Conseil d'inspection des réserves des produits minéraux.
- Les résultats de la dernière conférence sur le projet de faisabilité de distribution en eau et d'environnement de Hanoi la période de 1996-2000 tenue le 20/9/1995 au Comité populaire de la ville de Hanoi.
- La Décision N° 1918/QD-UB du 10/9/1994 du Comité populaire de la ville de Hanoi sur le réajustement le prix de l'eau courante en ville de Hanoi.
- Les statistiques de la police des zones du décembre 1994 sur le nombre des foyers et habitants vivant dans les arrondissements intra-muros de Hanoi.
- Le bilan de 1994 de la Compagnie de commercialisation en eau propre de Hanoi (les données sur la production, la consommation et les recettes).

1.4.3. Séminaires

Depuis 2000, de nombreux séminaires organisés par l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement ont été organisés par les bailleurs de fonds traitant de la réforme du secteur de l'approvisionnement en eau au Viêt Nam.

- 30-11 au 3-12 2000 : SEMINAIRE ET EXPOSITION SUR L'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET L'ASSAINISSEMENT DANS LES VILLES PROVINCIALES AU VIETNAM. (water supply and sanitation in provincial towns in Vietnam). Séminaire organise par VWSA financé par la BAD.
- 20 novembre 2001: WATER SUPPLY AND SANITATION SERVICES MANAGEMENT MODEL IN SMALL TOWN OF VIETNAM. Organisé par le Urban Forum et le Water and Sanitation Program.
- 19 juin 2002: VIÊT NAM WATER SUPPLY DEVELOPMENT. Ministère de la Construction- Forum Urbain- Banque mondiale.
- 23 august 2002: ROLE OF COMMUNITY IN MANAGEMENT AND OPERATION FOR WATER SUPPLY AND SANITATION PROJECTS OF DISTRICT TOWNS, SMALL TOWNS AND RURAL RESIDENTIAL AREAS ON VIETNAM, Institute of urban studies, World Bank.
- 11-14 novembre 2002 : SEMINAIRE PRUD (PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DEVELOPPEMENT), REUNION REGIONALE ASIE DU SUD-EST. Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable. Viêt-nam et Maroc, volet Viêt-nam, Hanoi.

- 5-6 december 2002: MECHANISM AND POLICY REFORMS ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES FOR URBAN WATER SUPPLY, SEWERAGE AND SANITATION IN VIETNAM. VWSA, ADB, GHD (Australia).

2. LA SITUATION DE L'OFFRE EN EAU

La réforme du secteur de l'eau fut amorcée à la fin des années 80, englobée dans le mouvement général de passage d'une économie planifiée à une économie socialiste de marché. Pendant les dix premières années, l'approvisionnement quantitatif fut la priorité absolue, compte tenu de la situation désastreuse du Viêt Nam durant cette époque. Depuis 1991, l'approvisionnement en eau -en milieu urbain comme en milieu rural- est devenu l'une des priorités du gouvernement. Les aides internationales, bilatérales puis multilatérales ont alors largement contribué à rénover les installations et à construire de nouveaux équipements. Puis, progressivement la réforme institutionnelle est devenue une condition indispensable du développement du secteur de l'eau, modifiant progressivement la donne, sans pour autant se conformer aux modèles internationaux dominants. A cette première originalité, s'ajoute celle de la place faite aux usagers. En effet, si dans de nombreux pays, comme la France, la politique de l'eau fait intervenir l'Etat et les collectivités territoriales, elle accorde un rôle capital aux usagers (en leur faisant payer le coût réel de l'eau), contrairement au Viêt Nam qui, pour l'instant, développe une stratégie de l'offre.

Afin de comprendre les modalités de la réforme de l'eau, nous nous sommes penchés sur l'offre au niveau national d'une part, en nous appuyant sur les textes de lois et les programmes nationaux, tant en milieu urbain qu'en milieu rural et d'autre part sur l'étude de trois villes du Nord Viêt Nam : Hanoi, Hai Phong et Ha Đông. Ces études de cas viennent ainsi étayer, à travers une approche par la demande, les propos recueillis à l'échelle nationale. Face à la diversité des situations observées (taux d'urbanisation, rang urbain et statut administratif, dispositifs techniques, types d'utilisations...), nous avons retenu dans le Viêt Nam du nord, deux grandes villes (de rang 1) dont les situations sont contrastées : Hanoi et Hai Phong ainsi qu'une ville de rang 4, Ha Đông.

A Hanoi, la dégradation du réseau, la facturation au forfait (66%) et le taux de pertes (57%) élevés ainsi que le montage institutionnel rendent la réforme du secteur de l'eau particulièrement difficile. A Hai Phong, on dispose d'un cas exemplaire de gestion financière, apprécié par les bailleurs (Banque mondiale) et d'une situation intéressante tant d'un point de vue des conditions physiques (eaux salines) qu'au plan des types d'usagers (part des besoins industriels importante). Nous avons complété ce tableau par l'étude d'une ville de moindre importance, Ha Đông située à proximité de Hanoi, qui permet d'intégrer la question de la ramification des réseaux à l'échelle de territoires administratifs différents. (cf. carte en annexe).

La mise en perspective originale de cette double approche Offre-Demande permet ainsi de donner un point de vue nuancé de la portée la réforme en cours, tant d'un point de vue économique, social qu'environnemental.

2.1. Stratégie nationale d'approvisionnement en eau en milieu urbain

La politique de l'eau se décline selon trois grandes phases. Amorcée à la fin des années 80, elle prend véritablement corps en 1994, date à laquelle une première mesure visant à réduire les pertes en eau est promulguée. Les années 1998-1999 marquent une seconde étape, précisant la politique à suivre, optant pour une loi cadre et une nouvelle grille de tarification. Enfin, depuis 2000, une troisième phase se dessine, montrant à la fois des blocages et de nouvelles orientations.

Nous appuyant sur les textes de lois et entretiens auprès des acteurs de l'eau, nous allons, sous forme synthétique, donner un aperçu de l'évolution de la stratégie nationale d'approvisionnement en eau en milieu urbain depuis les années 90.

2.1.1. De la fin des années 80 à 1994 : L'abandon de l'économie planifiée et la lutte contre la réduction des pertes en eau¹

Pour les compagnies des eaux du Viêt Nam, les années 90 sont marquées par des efforts en vue de réduire leurs pertes en eau et augmenter leurs recettes. Ceci résulte de la décision gouvernementale de la fin des années 80 en vue d'éliminer le système de subventions du secteur public. A partir de ce moment, les compagnies des eaux ne furent plus considérées comme des unités de production d'un système économique planifié, mais durent commencer à opérer sur des bases d'auto-financement. Elles ont dû planifier leurs opérations, optimisant la production d'eau, installer des compteurs, développer les systèmes de collecte des factures et des recettes correspondant, appliquer de nouvelles pratiques comptables et adopter des programmes de maintenance et de réparation. Les compagnies des eaux ont également dû commencer à envisager le service clientèle comme une nouvelle composante de leur fonctionnement et de leur image.

Si l'approvisionnement en eau devient une priorité du gouvernement à partir de 1991, l'une des premières mesures de la réforme du secteur de l'eau date de 1994 et concerne la réduction des pertes en eau, tant physiques que financières (cf. décision n° 06/BXD/DT du 18/04/1994). Le taux de perte en eau à l'échelle nationale était en moyenne de 40 à 50% et pouvait atteindre 70% dans des villes comme Hai Phong. Une partie de ces pertes résultait de la mauvaise qualité des canalisations (pertes physiques), l'autre partie était due aux impayés (pertes financières), posant d'une part, le problème de la qualité du réseau et de son entretien d'autre part, celui de la gestion commerciale des compagnies des eaux. Ainsi, un premier programme de lutte contre les pertes en eau fut défini en 1994. Il visait d'abord à établir un diagnostic des situations locales afin d'évaluer les taux de pertes et leur nature. La généralisation de la pose des compteurs et l'élimination des forfaits composaient le corps du programme afin de réduire les impayés. Par ailleurs, l'amélioration du service (détection des fuites, réduction des coupures...) et la lutte contre le gaspillage venaient accompagner ce programme. Il s'agissait alors d'une première étape capitale de la réforme du secteur de l'approvisionnement en eau au niveau national.

Cette première phase est également marquée par la profusion des projets financés par l'aide bilatérale, dont le projet finlandais concernant Hanoi est l'un des exemples les plus

¹ On considère qu'il est difficile de réduire les pertes à moins de 10% (rapportées à la production) même pour un réseau neuf, et que 15% de pertes caractérisent un réseau en bon état et très bien entretenu. C'est au-delà de 20% que l'on doit réagir et accentuer les campagnes anti-fuites (ou envisager de renouveler le réseau) (Valiron, 1994).

caractéristiques. Dès la fin des années 80, les entreprises étrangères *via* les aides bilatérales, commencent à se positionner dans ce secteur, anticipant sur des perspectives de rentabilité. La politique française, à cet égard, est représentative : elle a permis aux entreprises privées de s'implanter au Viêt Nam à travers le programme de *protocole de financement*. A partir du milieu des années 90, les financements multilatéraux vont se substituer à cette première forme de financement (cf. annexe 6). Ainsi, la BAD, la Banque mondiale et l'AFD prennent progressivement le relais afin de concentrer des financements de plus en plus lourds et ainsi mieux répartir les projets sur le territoire national.

2.1.2. 1998-1999 : une loi-cadre, la circulaire sur la tarification : une avancée considérable de la réforme

La stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain date véritablement de 1998 et s'appuie essentiellement sur deux textes de lois (Décision N° 63/TTg et Directive N° 40/TTg du Premier Ministre du Gouvernement). Les principaux objectifs sont d'ordre quantitatif et visait essentiellement à l'amélioration des capacités de production de l'eau sur l'ensemble du territoire. Ce programme prévoyait d'assurer l'accès à l'eau potable à 80% de la population en 2000 (80-100 litres/jour/personne) en privilégiant les principales villes du pays c'est-à-dire Hanoi, Ho Chi Minh-ville et Hai Phong ; elles devaient répondre aux critères de 100% de population raccordée suivant les normes de 120 à 150 litres/jour/personnes². Parallèlement, la stratégie de l'eau rurale a été élaborée par le MOC en coopération avec les ministères et branches concernés pendant les années 1997-1998 avec le support de DANIDA. La stratégie de développement de l'approvisionnement en eau en milieu rural sera édictée en 2000.

En 1998, la situation était décrite comme étant la suivante **en milieu urbain** :

- Il existe alors 190 stations des eaux avec une capacité de production totale de 2,6 millions de m³ par jour, principalement situées à Hanoi, Ho Chi Minh-ville, Hai Phong, Dalat...
- Le réseau est fortement dégradé : sur les 5.400 km de réseau, 60% ont de 35 ans d'âge et plus, le réseau ne pouvant satisfaire que 40% des besoins. Le taux de pertes est très élevé (>30%).
- Le taux de raccordement est faible : 60% de la population dans les grandes villes, 50% dans les villes moyennes et moins de 30% dans les autres centres urbains (bourgades). Au total, moins de la moitié de la population urbaine a accès à l'eau.
- Les normes d'approvisionnement : elles sont de l'ordre de 50-60 litres/jour/personnes. L'accès à l'eau aux étages nécessite l'utilisation de pompes, et les périodes de coupures et de pénuries sont fréquentes.
- La qualité de l'eau ne répond pas aux normes sanitaires.
- D'un point de vue institutionnel, il n'y a pas d'institution unifiée, en charge de l'approvisionnement en eau. De multiples ministères sont concernés. En premier lieu le MOC puis le MARD, MPI...

² On admet souvent la norme de 140 ou 150 litres/jour/habitant. Il s'agit d'une consommation domestique moyenne annuelle (Valiron, 1994).

- Le système souffre de lacunes en termes de formation correspondant aux différents modes de gestion, ce qui conduit à d'importantes pertes financières (le total des pertes physiques et financières est estimé entre 50 et 60%).

En milieu rural

La plupart des foyers ruraux utilisent deux types de sources en eau : l'une pour la boisson (souvent l'eau de pluie) et l'autre pour la toilette, le nettoyage. L'eau courante n'est pas encore répandue. Les foyers utilisent les équipements individuels comme les puits, les impluviums ou les réservoirs d'eau de pluie. Plus de 50% des foyers ruraux utilisent des puits, 25% l'eau non traitée des rivières, cours d'eau, ou mares, et 10% l'eau de pluie. Les autres utilisent les puits forés et une minorité dispose de l'eau courante. Les puits creusés sont souvent des puits ouverts traditionnels. L'eau de pluie est stockée dans des jarres ou des *tanks*, souvent sans couvercle utilisant des seaux ou des écopés pour retirer l'eau. Les puits forés sont de faibles diamètres et nécessitent des pompes manuelles. La qualité de l'eau ne répond généralement pas aux normes sanitaires. On estime que 30% de la population a accès à l'eau de manière à satisfaire ses besoins élémentaires et seulement 10% utilisent une eau de bonne qualité.

La loi de 1998 visait à :

- assurer un approvisionnement en eau afin de répondre aux besoins industriels et urbains.
- améliorer les capacités de production des stations des eaux.
- réduire les pertes en eau de 40% dans les centres urbains actuels et de 30% dans les nouvelles zones urbaines.
- éliminer progressivement le mécanisme de subventions régissant les compagnies des eaux et viser leur autofinancement.

A long terme, l'accent est mis sur le contrôle de la qualité et des quantités des ressources en eau et l'amélioration des services relatifs à l'eau, conservant le rôle d'utilité publique afin de satisfaire les besoins tout en étant autonomes financièrement. Ainsi, l'objectif affiché est celui d'un approvisionnement complet d'ici 2020 à hauteur de 120-150 litres/jour/habitant en moyenne et 180-200 l/j/hab. dans les trois principales villes du pays. En milieu rural d'ici 2020, 85% de la population rurale utilisera de l'eau *propre* suivant les normes de 60 litres/jour/habitant. Les efforts immédiats vont porter sur les crèches, les écoles, les hôpitaux, les marchés et les toilettes publiques et les zones prioritaires qui manquent d'eau et dont la qualité est mauvaise. Il s'agira aussi d'assurer la protection contre les formes de pollution de l'eau de surface et souterraine, ainsi que l'assainissement des ménages dont les activités économiques sont tournées vers l'élevage et l'artisanat. Les efforts devront également porter sur la formation des personnels des compagnies des eaux et sur la réforme des modes de gestion conformément à la voie édictée par le Parti et l'Etat. Par ailleurs, il est mentionné de renforcer les capacités d'expertise et techniques et d'investissement dans les matériaux et équipements nécessaires.

Géographiquement, les priorités concernaient en premier lieu les trois zones économiques suivantes :

- Hanoi - Hai Phong - Quang Ninh ;
- Ho Chi Minh-ville - Bien Hoa - Vung Tau ;
- Da Nang - Huê - Dung Quat.

Globalement, les normes à atteindre sont divisées en cinq catégories :

- **Les villes de rang I** : 80% en 2000 (150 l/j/h), 100% en 2010 (160 l/j/h) et 100% en 2020 (180 l/j/h) et atteindre les rangs des grandes métropoles asiatiques telles que Bangkok, Kuala Lumpur, Manille, Jakarta.
- **Les villes de rang II** (Hai Phong, Da Nang, Huê, Can Tho, Bien Hoa, Vung Tau, Ha Long...) : 80% en 2000 (120 l/j/h), 95% en 2010 (150 l/j/h), 100% en 2020 (165l/j/h).
- **Les villes de rang III, IV et V** : 70% en 2000 (100 l/j/h), 90% en 2010 (120l/j/h) et 100% en 2020 (150 l/j/h).
- **Les bourgs** : 50% en 2000 (60 l/j/h), 80% en 2010 (80-100 l/j/h), 100% en 2020 (120 l/j/h).
- **Les zones industrielles** : Les zones industrielles peuvent être raccordées au réseau urbain, mais certaines zones industrielles concentrées doivent construire de nouvelles stations sous forme de BOT.

Estimations des besoins en eau en 1998.

Période	Pop. urbaine (millions)	Taux de raccordement (en %)	Normes (litres / hab / jour)	Eau dom. (millions m ³ /jour)	Eau indu. (millions m ³ /jour)	Total (millions m ³ /jour)	Inv. nécessaires (millions USD)
1998	14,7	47				2,5	
D'ici 2000	23,36	75	120	2,1	2,2	4,3	900
D'ici 2010	30,4	95	150	4,5	4,5	8,8	2.165
D'ici 2020	46	100	160	7,59	8,35	15,94	3.570

Sources : Ministère de la construction, 1998, *Les orientations de développement du secteur de l'approvisionnement en milieu urbain d'ici 2020*, p.14.

Pour satisfaire ces besoins, cinq mesures principales sont fixées :

- réformer l'organisation du secteur (créer un bureau spécial au sein du MOC gérant les questions relatives à l'approvisionnement et l'assainissement ; renforcer les activités ses services techniques locaux, légiférer à l'échelon national...),
- renouveler la politique financière (autofinancement des compagnies des eau, réviser la grille des prix et le système comptable, informatiser la facturation,
- moderniser les technologies et produire les équipements et matériaux,
- protéger et utiliser rationnellement les ressources en eau,
- développer les ressources humaines, former les employés et les ouvriers.

A la fin 1998, une directive du Premier Ministre vient renforcer la précédente décision et se concentre sur quelques points principaux :

- l'aménagement du territoire afin de cibler les projets prioritaires ;
- la réforme des compagnies des eaux en vue de leur autofinancement et la fin des subventions et une nouvelle tarification ;
- la lutte contre les pertes financières ;
- l'amélioration du niveau de compétences des bureaux d'études nationaux.

Cette directive précise en outre les responsabilités des différents ministères et administrations dans la mise en œuvre de la politique de l'eau.

En 1998, le gouvernement vietnamien a ainsi donné une nouvelle orientation pour le secteur de l'eau (qu'il considère comme prioritaire), visant à élever le taux de couverture en milieu urbain et en milieu rural. Parallèlement, rappelons l'approbation de la loi sur les ressources en eau promulguée également 1998.

Pendant cette période, les aides bilatérales et multilatérales ont largement contribué à l'extension des réseaux et à l'augmentation des capacités de production des compagnies des eaux (cf. annexe 6).

En 1999, le Ministère de la Construction (décision N° : 2834/BXD/KTQH) vient compléter la décision 63 en proposant un programme cadre sur « **les orientation du développement de la distribution en eau urbaine du Viêt Nam jusqu'en 2020** ». Au premier plan de ce programme, l'accent est mis sur la protection des ressources en eau visant à contrôler de façon stricte l'exploitation de l'eau en vue d'un développement durable. L'aménagement du territoire est le second point considéré et prévoit l'extension des projets dans les petits centres urbains et les nouvelles zones urbaines. Le programme insiste ensuite sur l'accélération des projets en cours financés par les APD. La lutte contre les pertes en eau est à nouveau soulignée alors que la production nationale des équipements et matériaux dans la branche de l'eau est promue. Les deux derniers points portent sur la réforme des compagnies des eaux ainsi que sur l'élévation des compétences nationales en termes d'expertise, de bureaux d'études...sans être très explicite.

Par ailleurs, le Ministère de la Construction et le Comité gouvernemental des prix vont, en **1999** promulguer conjointement une circulaire sur **la tarification de l'eau** (l'Instruction N° 03/1999 TTLT/BXD-BVGCP du 16/06/1999). Cette instruction stipule les principes de fixation du prix de consommation de l'eau propre, englobant les dépenses relevant des phases de production, de distribution et de commercialisation en eau, en tenant compte de la capacité de paiement des clients et des remboursements des prêts pour que ces entreprises puissent se maintenir et se développer.

Cette dernière décision montre les faiblesses de la réforme des compagnies des eaux qui ne peuvent véritablement devenir rentables sans l'adoption d'un prix englobant le prix réel de l'eau. Ce point clé montre dès lors qu'au-delà des enjeux économiques, l'eau demeure un domaine stratégique dominé par les logiques politiques.

2.1.3. Les années 2000 : bilan, blocages et tendances

En 2000, l'approvisionnement en eau en milieu urbain dans l'ensemble du pays pouvait être caractérisé par la situation suivante :

- 50 à 60% de la population urbaine était connectée,
- les besoins sont croissants : alors que la consommation actuelle est estimée à 70 litres par habitant et par jour, elle devrait atteindre 180 à 200 litres par habitant et par jour dans les prochaines années,
- les pertes en eau (physiques et financières) sont estimées entre 30 et 40% en moyenne,
- on observe une nette dégradation de la qualité de l'eau liée à la pollution des nappes souterraines,
- le prix de l'eau demeure à un faible niveau (3.000 dông par m³ en moyenne, soit environ 0,2 Euro), alors que les restructurations nécessitent des investissements importants.

La multitude de projets financés par l'aide multilatérale et bilatérale a permis d'améliorer considérablement la situation de l'approvisionnement en eau dans la majeure partie des centres urbains au Viêt Nam. Actuellement, les 61 villes (chefs-lieux) provinciales sont équipées de systèmes d'approvisionnement en eau. Au total, on recense 241 stations des eaux avec une capacité prévue totale de 2,96 millions m³ par jour. Parmi les 547 bourgs et petits centres urbains du pays, 140 districts ont des systèmes d'approvisionnement en eau d'une capacité de 163.680 m³ par jour ; 66% d'entre-elles exploitent les eaux de surface et 34% les eaux souterraines. De nombreuses usines récemment construites ont des technologies de traitement modernes telles que les usines de Hanoi et de Quang Te (Huê). Certaines unités sont en cours de rénovation et de construction ayant une capacité de 50.000 à 100.000 m³ par jour ; certaines villes disposent d'importants systèmes d'approvisionnement en eau tels que Ho Chi Minh-ville 850.000 m³ par jour, Hanoi 400.000 m³ par jour, Hai Phong 136.000 m³ par jour.

En 2000, les résultats du programme d'approvisionnement en eau en faveur des villes provinciales mis en oeuvre depuis 1996 étaient les suivants :

- le nombre de centres urbains dont les projets sont achevés : 19 (Hue, Da Lat, Can Tho, Tra Vinh...).
- le nombre de centres urbains dont les projets sont en cours d'achèvement : 32 (Ha Noi, Hai Phong, Ho Chi Minh-ville, Da Nang, Quang Ninh...).
- le nombre de centres urbains sont en cours de réalisation des projets de faisabilité : 10 (Quang Ngai, Phu Yen, Tay Ninh, Kien Giang, Ca Mau, Bac Lieu...).

Les 25 villes relevant des provinces suivantes sont prioritaires : Lai Chau, Cam Duong (Iao Cai), Hong Linh (Ha Tinh), Song Cong (Thai Nguyen), Quang Tri, Hoi An (Quang Nam), Nghia Lo (Yen Bai), Sa Dec (Dông Thap), Go Cong (Tien Giang), Vi Thanh (Can Tho), Ha Tien (Kien Giang)...

Le montant total d'investissement s'élève à plus d'un milliard de USD, dont 200 millions d'USD de prêts sans remboursement, environ 400 millions d'USD d'Aide Publique au Développement, 350 millions d'USD de prêts auprès des organisations internationales et près de 2.000 milliards de Dôngs d'investissement du Gouvernement et des localités du Viêt Nam.

Grâce à ces investissements, la capacité de production de l'eau a été augmentée de 600.000 m³ par jour.

Malgré la mise en œuvre de deux grands programmes financés par le Japon (OECE) concernant 77 bourgs et le Danemark (Danida) et la Suisse (SIDA) dans plusieurs villes montagnardes, l'approvisionnement en eau dans les petits centres urbains demeure incomplet. La situation de l'approvisionnement en eau rencontre encore des difficultés, les anciennes stations sont en déclin, les nouvelles n'assurent pas la capacité planifiée. En réalité, la capacité d'exploitation des usines de l'eau n'atteint que 2,7 millions de m³ par jour (soit 91% de la capacité), la pression de l'eau est encore faible, la qualité de l'eau n'atteint pas encore les normes sanitaires en vigueur. Au final, en moyenne, la proportion de la population alimentée en eau potable dans les centres urbains est de 50 à 60%. Cependant dans certaines villes ce taux demeure faible tel qu'à Hung Yen (16%), Quang Ninh (26%), Gia Lai (30%) ; les normes d'alimentation en eau moyennes n'atteignent que 70 à 80 litres par habitant et par jour.

En 2001, la IV^{ème} conférence nationale d'approvisionnement en eau urbaine, organisée par le ministère de la Construction permet de tirer un premier bilan. La couverture territoriale devient de plus en plus étendue avec l'équipement systématique des provinces marquant ainsi des avancées significatives. Par ailleurs, la politique de l'eau en milieu rural prend forme en 2000. Cependant, on observe encore de nombreuses difficultés de nature variée telles que la qualité des eaux, le taux élevé de pertes en eau, le maintien des anciens modèles de gestion des compagnies des eaux, la tarification inadaptée...

Les facteurs explicatifs sont d'une part le rythme d'urbanisation, la lenteur de la mise en oeuvre des projets liée à la procédure administrative et financière lourde ainsi que le manque de coordination entre d'une part, les stations de traitement et d'autre part, le réseau de distribution et la gestion financière des compagnies des eaux. Le taux de pertes en eau dans les centres urbains varie entre 30 et 40%. Les taux les plus bas se situent à Da Lat (19,2%), à Vung Tau (21,5%), celui le plus haut se trouve à Hanoi avec 57%. Dans certaines villes, même si les stations sont nouvellement construites, le taux de perte reste élevé à cause de la vétusté des canalisations tels qu'à Tra Vinh, Nam Dinh, Can Tho, Ha Tinh (> 50%).

Fin 2001, le dernier bilan établit à 170 le nombre de projets mis en œuvre au Viêt Nam dans le secteur de l'approvisionnement en eau en milieu urbain (11.500 milliards de VND dont 8.562 milliards octroyés par les bailleurs de fonds étrangers). La capacité de production d'eau atteignait 3,270 millions de m³ soit 1,75 fois plus qu'en 1991. 139 projets étaient achevés en 2001 dont 109 sur fonds internationaux et 31 projets sont encore en exécution. Si depuis 2001, les conditions d'emprunts sont de 10 ans avec un taux d'intérêt de 5,4% par an, les projets mis en œuvre antérieurement conservent un taux d'intérêt annuel de 7,2%. Globalement, selon la source d'emprunts, les conditions diffèrent. Le gouvernement impose par ailleurs des conditions supplémentaires de remboursement (cf. annexe 6).

Les années 1998-2000 instaurent deux nouvelles notions : celles de Développement durable et de « socialisation » de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Les infrastructures sont coûteuses et nécessitent de lourds investissements que le Viêt Nam seul ne peut plus assumer. Le pays cherche ainsi de nouvelles formes de financements qui viennent s'ajouter aux Aides Publiques au Développement, ces dernières devenant de plus en plus conditionnées. Si tous les acteurs économiques et sociaux sont alors mobilisés, ils le sont différemment selon leur lieu d'habitat. En milieu rural, la politique de socialisation prend

forme et sera officiellement promue en 2000 (décision N°104/2000/QD-TTg du 25 août 2000 approbation de la stratégie nationale sur l'approvisionnement en eau propre rurale et sur l'hygiène d'ici 2020). Cette politique « vise à mobiliser l'ensemble de la population pour participer aux activités, diversifier les modèles d'investissement, créer des conditions favorables pour les groupes tels que les ménages, les groupements de commerçants, les coopératives, les entreprises, pour contribuer au capital ; et participer à la production, la maintenance, la gestion et la commercialisation des projets et services d'approvisionnement en eau potable ». En milieu urbain, en théorie, le prix de l'eau est répercuté sur les catégories sociales ou économiques les plus aisées, permettant un accès généralisé aux plus pauvres. Nous verrons que cette situation est à nuancer.

Ces dernières années, le Ministère de la Construction a renforcé son programme pour relever les défis. Ceux-ci concernent d'une part, le développement de l'approvisionnement dans les zones démunies intégrant la gestion des ressources en eau, et d'autre, par l'amélioration de la qualité du service (approvisionnement constant et suffisant garantissant la qualité de l'eau) et enfin la réforme des modes de gestion. Les activités des entreprises restent marquées par les subventions ce qui conduit à l'absence d'efficacité commerciale.

Le bilan s'achève sur l'incohérence du volet financier. En effet, le prix de l'eau n'est pas compatible avec l'esprit de l'instruction 40/1998/CT-TTg sur le renforcement de la gestion et le développement de l'approvisionnement en eau en milieu urbain selon laquelle « il faut établir un prix de l'eau selon les principes de calcul compatibles avec les capacités de paiement des clients et de remboursement de la dette ». Le Ministère de la construction et le Comité gouvernemental des prix (Ministère des Finances) ont publié la circulaire 03/1999/TTLT/BXD-BVGCP le 16/6/1999 pour orienter les méthodes de fixation des prix et les compétences pour fixer le prix de l'eau. Actuellement, le tarif de l'eau est encore faible pour que les Compagnies des eaux puissent rembourser leurs dettes et investir pour développer leur système d'approvisionnement en eau.

Le Ministère de la construction doit être en mesure de prévoir la demande en eau, et d'évaluer les ressources en eaux de surface et souterraines, prévoir le taux d'urbanisation, et les investissements nécessaires. La première phase d'ici 2005 s'intéressera aux villes de rang I et II, plus précisément les villes le long des axes A18 et A51, les villes de Hai Duong, Hai Phong, Quang Ninh, Thien Tan, Nhon Trach (Dông Nai), Da Den (Ba Ria Vung Tau).

Le programme 2005-2010 concerne :

- les villes et bourgs de provinces. D'ici 2005, les 61 villes de provinces devront disposer d'un système d'approvisionnement en eau. En parallèle, les investissements des stations de traitements et la réparation et l'extension des réseaux devront être garantis.
- les petites villes. Le programme consiste en deux phases : 2001-2005, concerne 181 centres urbains avec une capacité de plus de 500.000 m³ par jour, avec 200 millions d'USD. La phase 2 jusqu'en 2010 s'intéressera aux villes restantes.

Afin de lutter contre les pertes en eau, les propositions comprennent :

- la division des réseaux en mini réseaux selon la demande et les capacités de gestion de chaque unités,
- l'amélioration les équipements,
- la promotion de campagnes pour économiser l'eau.

Certaines localités ont réduit les pertes en eau jusqu'à 25% : Hue, Da Lat, Vung Tau, Long Xuyen... Les villes de Hanoi (67 à 52%), Hai Phong (50 à 28,3%) ont fait des efforts importants pour réduire les pertes de plus de 10%. L'objectif d'ici 2005 est de réduire le niveau de perte à moins de 40% pour les réseaux anciens et moins de 30% pour le nouveau système. En 2020, ce taux devra être descendu à 20%.

La réforme institutionnelle et politique

Toutes les compagnies des eaux sont définies comme des entreprises commerciales en vertu de la décision 3 BHC du IX^e Congrès du Parti sur la continuité du « renouveau », du développement et de l'amélioration de l'efficacité des entreprises d'Etat. Il faut pour cela adapter les entreprises en fonction des conditions de chaque unité, créer un cadre législatif complet pour diversifier les entreprises afin d'améliorer la production et les services.

Avant tout, il faut concentrer les recherches sur la question du prix de l'eau. Selon le gouvernement, ce prix est décidé par le président du CP des villes, provinces... Seulement toutes les Compagnies des eaux expliquent que, après quatre ans de mise en application, certaines ont vu le prix inchangé depuis 1994. Les Compagnies des eaux ne disposent pas de fonds d'investissement. Par ailleurs, le prix bas de l'eau va agir sur les comportements en encourageant le gaspillage. Le Ministère de la Construction a fait des propositions qui sont actuellement en discussion pour que les Compagnies des eaux deviennent des compagnies commerciales.

Pour fixer le prix de l'eau les études doivent se concentrer sur :

- la fixation par l'Etat d'un cadre de tarification,
- le calcul adéquat du coefficient utilisé pour chaque catégorie d'usagers afin que les Comités populaires fixent des prix adaptés,
- calculer les frais de production, établir un plan de production, inventorier les actifs,
- le prix de l'eau doit également inclure les pertes et les fuites, et la politique fiscale,
- réformer l'organisation et les méthodes de gestion, renforcer la formation,
- changer le statut des Compagnies des eaux : transformer les entreprises subventionnées en entreprises commerciales, avec pour objectif la rentabilité économique. Il faut par ailleurs améliorer le service selon les réseaux et les régions et non selon les localités administratives,
- former, améliorer les compétences des Compagnies des eaux, des bureaux d'études pour répondre aux besoins locaux et être compétitifs sur la scène internationale.

Ainsi, en règle générale, si de nombreux progrès ont été accomplis dans le domaine de l'approvisionnement en eaux, de multiples problèmes demeurent. Le bilan se traduit par un double blocage : d'une part la non rentabilité des compagnies des eaux et d'autre part de nouveaux modes de financement, conditionnels face à des besoins croissants, et un fonctionnement du secteur encore largement subventionné. Le gouvernement est à la recherche de nouvelles formes d'investissement et de nouveaux modes de gestion qui ne sauraient se traduire par un modèle unique et dominant. Les formes de partenariats privé-publics (PPP) semblent ainsi voués à se développer à l'échelle de l'ensemble des infrastructures et des services publics.

2.2. Inventaire détaillé des « projets » Eau par type de ville

En 1993 la Banque mondiale recensait 38 projets concernant le secteur de l'eau, financés par la Finlande, l'Italie, la France, le Japon, la BAD et l'Allemagne ...soit plus de 727 millions de USD, dont à peine 7% consacrés à l'assainissement, ce qui montre la priorité particulière portée au secteur de l'approvisionnement en eau au début des années 90.

A l'échelle nationale, chronologiquement, c'est à Hanoi dès 1985-1986 que les premiers investissements ont été réalisés par la Finlande. Il s'agissait alors de la construction de deux stations des eaux (Mai Dich et Phap Van). Puis, il faudra attendre 1994 pour qu'une première série d'investissements ait lieu. Plusieurs projets financés par l'Australie sont réalisés dans les provinces de Bac Giang, Bac Ninh, Ha Tinh et Tra Vinh. Parallèlement, la France investit à Hoa Binh et Lao Cai la même année puis Dien Bien Phu, Hue, Thai Binh, Lang Son, Cao Bang dans les années 1996-1997. Puis l'aide multilatérale prend le relais. A cette même période, la Banque mondiale lance un programme concernant l'adduction d'eau des provinces de Quang Ninh, Hai Phong, Da Nang et la BAD celles de Thai Nguyen, Thanh Hoa, Nha Trang, Phan Thiet, Long Xuyen, Plâycu, Tuyen Quang, Ninh Binh, Vinh, Đông Hoi, Đông Ha, Quy Nhon, Ben Tre, Ho Chi Minh-ville (1995). La Corée du Sud, l'Allemagne, le Danemark, l'Angleterre vont par ailleurs développer des projets dans les provinces de Thien Tan, Viêt Tri, Da Lat et Quang Ngai.

Au total, plus d'une trentaine de provinces ont bénéficié de l'aide internationale durant les dix dernières années. Sur la seule période 1996-2000, 26 stations ont été réhabilitées, augmentant leur capacité de production de 428.400 m³/jour.

Les projets avaient alors pour contenu la construction ou la réhabilitation des systèmes d'approvisionnement en eau :

- construction de station de traitement des eaux (8 projets sur 16)
- construction de réseau de distribution (canalisations) (14 projets sur 16)
- amélioration de la capacité de production des stations des eaux existantes (12 projets sur 16)
- extension des réseaux (6 projets sur 16)
- creusement de forages supplémentaires (1 projet)

Au total, plus de 582,3 millions de USD ont été investis dans ces projets auxquels s'ajoutent 42 millions de FF et 38,699 millions de Deutsch Mark.

Afin de comprendre les logiques et les enjeux de la réforme du secteur de l'eau, nous d'étudierons successivement trois villes différentes situées dans le delta du fleuve Rouge : Hanoi, Hai Phong et Ha Đông. Ces études de cas ont été réalisées suivant deux approches complémentaires : celle de l'offre et de la demande. Nous avons ainsi analysé les données issues de l'enquête nationale réalisée par la Banque mondiale en 2000 et celles collectées directement auprès des compagnies des eaux, de plus nous avons étudié les différents rapports s'y référant. Parallèlement, nous nous sommes interrogés sur la demande en eau de ces trois villes, sous forme d'enquêtes réalisées par les étudiants de l'Université de Génie Civil.

Ces enquêtes sont de deux niveaux selon la ville étudiée. En effet, nous avons centré nos premières enquêtes sur la ville de Hanoi qui se caractérise par une palette extrêmement diversifiée de situations. Près de 180 enquêtes ont ainsi été réalisées pendant les deux mois d'été de l'année 2002. Pour les deux autres villes, le calendrier des étudiants et la nécessité d'enquêtes couvrant l'ensemble des territoires nous ont conduit à effectuer un nombre plus limité d'enquêtes, néanmoins représentatives des situations générales. En 2003, nous nous sommes penchés sur les villes de Hai Phong (septembre) et Ha Đông (novembre) afin d'avoir quelques éléments comparatifs. Nous avons ainsi réalisé une vingtaine d'enquêtes à Hai Phong qui ont globalement confirmé les données collectées au sein de la compagnie des eaux. Dans le cas de Ha Đông, plus de trente enquêtes ont été effectuées afin de comprendre les problèmes spécifiques. Etant donné la rénovation récente des réseaux dans ces deux villes, les résultats sont relativement homogènes, ce qui n'a pas nécessité une enquête plus large.

2.2.1. L'exemple de Hanoi : un système difficile à réformer

L'utilisation de l'eau courante à Hanoi remonte à la découverte par des hydrologues français de nappes d'eau souterraines abondantes et de bonne qualité pouvant approvisionner la ville. L'usine de Yen Phu fut la première construite en creusant un puits en 1894 situé dans le village de Yen Dinh au nord de la ville. L'eau était alors pompée directement sans traitement préalable. En 1896, le premier système de traitement fut construit et mis en activité. Pendant 60 ans environ, jusqu'en 1954, Hanoi disposait seulement des cinq stations suivantes : Yen Phu (1894) Don Thuy (1931) Bach Mai (1936) Ngoc Ha (1939) et Ngo Sy Lien (1944) avec un volume exploité de 31.500 m³/ jour en 1954. Pendant les dix années qui suivirent la paix, de 1955 à 1965, les anciennes usines ont été rénovées et une série de nouvelles unités fut construite : Luong Yen (1956), Ngoc Ha (rénovée en 1957), Ngo Sy Lien (1958), Tuong Mai (construite en 1962), Ha Dinh (1964), élevant la production totale à 155.000 m³/ jour.

Aujourd'hui, malgré les récents projets de réfection, l'approvisionnement en eau de Hanoi rencontre toujours des difficultés. Concernant la demande, étant donné le rythme croissant d'urbanisation, l'ensemble du territoire urbain n'est pas encore couvert, les problèmes de pression et de fuites demeurent alors qu'anciens et nouveaux réseaux se juxtaposent. La qualité de l'eau est menacée notamment au sud de la ville nécessitant la recherche de nouvelles sources en eau exploitables. Mais au-delà des problèmes techniques, la réforme de la compagnie des eaux de Hanoi stagne, montrant les enjeux politiques du secteur de l'eau et plus globalement la complexité de la réforme.

La situation d'approvisionnement en eau à Hanoi en 1994

En principe, dans la majorité des villes vietnamiennes, le système d'alimentation en eau potable est subdivisé en trois sous-systèmes. Chaque système, comprenant les stations de même capacité de production reliées à un réseau de canalisations, est indépendant des deux autres. Cette distinction des réseaux permet en principe une meilleure gestion publique comme à Haiphong. A Hanoi, il existe également trois grandes catégories de stations d'approvisionnement en eau correspondant à des capacités de production variant de 3.000 m³ par jour à 80.000 m³ par jour. Mais celles-ci sont reliées à un réseau unique et vétuste.

En 1994, le réseau englobait les quatre arrondissements centraux et s'étendait sur une partie du district de Tu Liem³ (actuellement Cau Giay, Tay Ho à l'ouest) et celui de Thanh Tri⁴ (sud). Il existait huit stations principales et ses stations secondaires dont la capacité de production était de 335.000 m³ par jour. Le réseau de distribution se décompose en deux principaux systèmes : le système ancien datant de la période coloniale et le nouveau système rénové et construit entre 1985 et 1994 couvrant la partie ouest et sud-est de la ville. Au total, ce réseau en 1995 était de 550 kilomètres dont 217 kilomètres d'anciennes canalisations, desservant 45% de la population.

Toutes les nouvelles usines d'eau comme : Mai Dich, Phap Van, Ngoc Ha II et Luong Yen II ont été construites durant la période 1985-1993 avec le même processus de traitement de l'eau. L'objectif principal est d'éliminer le fer, manganèse et de désinfecter l'eau. Le traitement de l'eau souterraine est effectué selon le processus suivant : tonnelle de pluie (bassin d'eau) ⇒ bassin de contact ⇒ bassin de filtration rapide ⇒ désinfection par chloration ⇒ bassin de réserve ⇒ pompage jusqu'au réseau de distribution.

En 1994, 950.000 personnes soit 220.930 foyers avait l'eau courante, dont seuls 121.598 foyers étaient connectés individuellement. Sur cet effectif, 23% disposaient d'un compteur. Le reste des ménages dispose de l'eau courante, mais n'étant pas suffisamment approvisionnés, ils utilisent de l'eau provenant des robinets publics ou interfamiliaux (groupe de familles englobant dix à vingt foyers). La population prend à sa charge les équipements allant du réseau jusqu'au robinet.

En 1993, en considérant le volume total consommé à Hanoi, le prix de l'eau était en moyenne de 1.090 Dôngs par m³. Cela ne correspond pas à la réalité des prix et montre qu'un certain volume d'eau n'est pas facturé (administrations, services et commerces). Les données de la compagnie des eaux laissent voir que 23% de la population connectée disposait d'un compteur, 49% des recettes en eau étaient issues du forfait et seulement 30% provenaient véritablement de l'eau facturée (compteur). Au total, on comptait 70% de pertes qui provenaient en partie du réseau de conduite (2,25%), du réseau de distribution et des points de raccordement (31,75%) et de l'eau non facturée (35%). La ville comptait 900 robinets publics en 1994. Ce premier état des lieux illustre le mode de fonctionnement des compagnies des eaux qui ne recherchaient aucunement la rentabilité jusqu'au milieu des années 90 tout du moins. En 1994, le déficit officiel de la compagnie des eaux de Hanoi était estimé à 10,112 milliards de dông.

Les problèmes rencontrés étaient de différentes natures :

- technique tout d'abord avec une capacité de production insuffisante pour faire face aux besoins croissants,
- un réseau de distribution ancien et limité conduisant à de nombreuses pertes et à un taux de couverture faible.

³ Communes de Ngia Do, Cau Giay, Mai Dich, Dich Vong, Yen Hoa, Co Nhue, Nghia Tan, Quang An, Nhat Tan, et une partie des communes de My Dinh et de Nhan Chinh.

⁴ Une partie des communes de Thinh Liet et de Vinh Tuy.

Du fait de la dégradation du réseau, l'accès à l'eau est discontinu et la population doit faire face à des problèmes de pression, interrompant la distribution en eau. Les zones alors les plus touchées étaient les suivantes :

- les zones de logements collectifs comme Thanh Cong, Giang Vo, Kim Lien, Trung Tu, Nghia Do, Nghia Tan ;
- les zones relevant de l'ancien réseau de distribution comme Mai Đông, Vinh Tuy, Quynh Loi, Lac Trung, Kham Thien ;
- les zones au dessus des marges des zones de distribution en eau comme La Thanh, O Cho Dua, Nga Tu So, Nam Đông, Hao Nam ;
- les zones relevant des lieux de distribution des usines de l'eau de Phap Van, Tuong Mai, Ha Dinh (mauvaise qualité de l'eau).

En 1994, une enquête a été réalisée par l'université de Hanoi sur un échantillon de plus de 600 ménages situés dans les quatre arrondissements centraux de Hanoi (Trung Tu, Cong Vi, Hang Gai et O Đông Mac). Les résultats montrent que près de 90% de la population sont connectés au réseau de la ville mais seulement 67,7% ont un accès continu à l'eau. En cas d'inexistence du réseau, les familles pompent l'eau dans des réservoirs proches (28,5%), demandent aux voisins (26,1%) vont chercher l'eau ailleurs (plus de 40%) (robinets publics). Seul 3% utilisent de l'eau issue de puits ou de forage. Quand il n'y a pas de point d'eau à proximité, 44,2% des foyers vont chercher l'eau à un autre point, 34,6% demandent à leurs voisins et 11,6% collectent l'eau de pluie ou utilisent les forages.

La pénurie en eau est source de conflits entre les différentes familles et à l'intérieur même des foyers, notamment en été. Il faut parfois une heure pour pomper l'eau suffisante à une famille (30% des foyers) ce qui conduit à des conflits d'utilisation. Les faibles quantités collectées créent également des conflits d'utilisation entre les membres d'une même famille. Les problèmes de pression sont aggravés dans les étages supérieurs des immeubles et à l'extrémité des réseaux.

Par ailleurs, s'ajoutent des problèmes financiers considérables liés à une mauvaise gestion qui conduisent à un taux de perte en eau atteignant 35%. Ces deux problèmes techniques et financiers induisant un taux de perte global de 70%, est alors devenu prioritaire, nécessitant de lourds investissements. Les bailleurs de fonds multilatéraux vont ainsi prendre le relais de l'aide finlandaise à partir de 1997.

Les projets de réfection

Depuis 1985, sept grands projets concernant l'approvisionnement en eau se sont succédés en vue d'améliorer la situation à Hanoi et sa périphérie.

Liste des projets ODA dans le secteur de l'eau à Hanoi entre 1985 et 2005.

Nom du projet	Durée du projet	Pays donateur	Type de financement	Inv. total (mill. USD)	Part de l'APD (mill. USD)	Statut
Programme finlandais d'approvisionnement en eau pour la ville de Hanoi	1985-2000	Finlande	Aide	96,0	88,50	Achevé
Approvisionnement en eau de Gia Lam	1993-1997	Japon	Aide	53,86	38,16	Achevé
Rénovation et développement du système d'approvisionnement de Hanoi-Projet d'approvisionnement-1A	1997-2005	Banque Mondiale	Prêt	48,38	34,46	En cours
Amélioration du réseau utilisant de nouvelles technologies	1999-2002	Dan.	Aide	6,13	5,29	Achevé
Planification de l'approvisionnement en eau	1996-1997	Japon	Assist. Techn.	-	-	Achevé
Approvisionnement en eau de Soc Son et Thanh Tri	1996-1997	France	Aide	0,24	0,195	Achevé
Projet pilote de gestion commerciale de l'eau à Hai Ba Trung	1995-1997	France	Aide	1,64	1,5	Achevé

Sources : Comité du plan et de l'investissement de Hanoi (www.hapi@vnn.vn)

Nous nous sommes intéressés aux deux principaux projets ainsi qu'au plus récent d'entre eux, approuvé en septembre 2003 et qui concerne l'ensemble de la région urbaine Hanoi-Hoa Lac-Xuan Mieu.

Depuis 1985, un premier programme de production d'eau, financé par la Finlande a été mis en place afin d'élever le réseau à 406 kilomètres (64% construits après 1985). Des canaux de distribution ont été créés (30 kilomètres) ou rénovés, permettant 7.545 nouvelles connexions. Ce projet a également consisté à rénover les stations de Ha Dinh, Coa Dinh, Luong Yen et surtout celle de Yen Phu. La capacité de production et traitement de cette dernière a été élevée de 40.000 m³ par jour. Par ailleurs, l'informatisation du paiement a été généralisée et centralisée. Autre point essentiel : outre la rénovation et le développement du réseau existant, les efforts ont également porté sur la réduction des pertes en eau estimée à 71%, dont 25% seraient dus à la mauvaise qualité des conduites et 46% liés aux connexions illégales et une mauvaise gestion. Au final, le bilan met en avant l'incapacité technique de la compagnie des eaux et la pression exercée par certains groupes d'intérêts. Même si 480.000 habitants supplémentaires ont eu accès aux améliorations des services, une large partie de la population n'est toujours pas approvisionnée par la ville.

Le second grand projet, 1A-Ημ Νέι, assisté techniquement par la compagnie finlandaise Soil&Water, fait partie du programme d'approvisionnement en eau des quatre grandes villes (Hanoi, Hai Phong, Ha Long et Da Nang) sur la période 1996-2000 financé par la Banque mondiale à hauteur de 163 millions d'USD.

Ce projet se décomposait en deux phases, la première 1A s'est déroulée sur la période 1997-1999 et son succès a conditionné la seconde phase 1B jusqu'en 2000. Ce projet vise d'une

part, l'augmentation de la capacité de production d'ici 2000 à 515.000 m³ par jour, et d'autre part, l'extension du réseau de conduite de 45,28 kilomètres et du réseau de distribution de 147 kilomètres pour satisfaire 95% de la population urbaine et de réduire le taux de perte à 40%. Ceci englobe la rénovation des conduites et des points de raccordement, l'installation des points de raccordements chez les consommateurs et la suppression graduelle des bornes publiques (avec l'objectif de raccorder au compteur 80% de la population). Le projet vise également à la division des réseaux de distribution en 20 secteurs et à l'installation de compteurs centraux destinés à faciliter la gestion par réseau. L'amélioration de la facturation est également une priorité qui passe par l'informatisation du système. Enfin la responsabilisation de la compagnie des eaux est fortement encouragée. Au total, les investissements nécessaires sont de 1.098 milliards de Dôngs dont 79% sous forme de prêt octroyé par la Banque mondiale, 6% de subventions, 6% d'emprunts étatiques et les 9% restants d'autres sources nationales.

L'objectif de la première phase était d'augmenter la capacité de production afin d'atteindre un volume de 455.000 m³ par jour, prévoyant la construction de deux usines d'eau à C, o §ønh (Tõ Li ãm) et Nam D- (Thanh Tr×), d'une capacité de 30.000 m³ par jour chacune et d'installer 21 kilomètres de conduites d'eau d'un diamètre de 300 à 800 mm, un réseau de distribution d'eau de 930 kilomètres. Quinze hectares ont été débloqués pour la construction des usines. Le taux de perte devait être réduit à 45% fin 1998, et la généralisation des compteurs individuels était l'une des priorités. Cette phase prévoyait en outre la prospection et le contrôle des ressources en eau et l'amélioration des techniques de forage afin d'assurer un débit continu. Les montants investis totaux sont de 545,3 milliards de dông dont 54% sont destinés à la construction des usines, 13% à l'achat des équipements, 9% aux dédommagements fonciers et 24% à d'autres dépenses. La Banque mondiale octroie un emprunt de 33,1 millions d'USD ce qui correspond à 67% du montant total (364 milliards de Dôngs). Les conditions d'emprunt sont de 6,5% par an suivant un délai de vingt ans (plus cinq ans). Le gouvernement finlandais finance 7% du projet sous forme d'assistance technique, le reste étant financé par l'Etat et d'autres sources nationales. Ce projet visait à établir la responsabilisation de la compagnie des eaux par la réduction des pertes et l'augmentation du prix en 2000 et ainsi poser les bases d'un nouveau système.

Ainsi, jusqu'en 2000, les objectifs ont été essentiellement de nature technique, visant l'augmentation des capacités de production, la réhabilitation et la construction de nouveaux réseaux de distribution, la généralisation des compteurs.

La situation d'approvisionnement en eau à Hanoi en 2000-2003

En 2000, le réseau desservait la ville intra-muros (quatre arrondissements centraux) et une partie de Cau Giay, soit environ 1,5 millions d'habitants. Les eaux souterraines alimentent les besoins urbains et les usines fournissent entre 330.000 et 495.000 m³ d'eau potable par jour. Actuellement, le système d'approvisionnement en eau de Hanoi au sud du fleuve Rouge est composé de neuf stations en activité et d'une station en construction atteignant une production d'environ 380.000 m³ par jour avec 140 puits.

La production et le nombre de puits par station sont présentés dans le tableau suivant :

Les stations d'approvisionnement en eau à Hanoi en 2002

	Nom de la station d'approvisionnement en eau	Production prévue m ³ par jour	Production exploitée m ³ par jour	Nombre de puits
1	Yen Phu	60.000	80.000	28
2	Ngoc Ha	30.000	33.000	10
3	Ngo Sy Lien	50.000	46.000	15
4	Mai Dich	60.000	50.000	20
5	Phap Van	30.000	18.000	9
6	HA Dinh	30.000	25.000	10
7	Tuong Mai	30.000	23.000	10
8	Luong Yen	60.000	58.000	15
9	Cao Dinh (2001)	30.000	30.000	
10	Nam Du (en construction)	30.000		

En dehors de ces usines principales, il existe des stations de petite capacité de production également gérées par la Compagnie des eaux de Hanoi :

Les petites stations d'approvisionnement en eau à Hanoi en 2002

STT	Nom de la station	Production en m3/jour	Nombre de puits	Note
1	Bach Mai	3.000	3	
2	Quynh Mai	3.000	2	
3	Bach Khoa	3.000	2	
4	Giap bat	1500	1	
5	Don Thuy	3.000	3	En voie d'abandon
6	Khuong trung	3.000	3	
7	Kim Giang	3.000	3	

A côté de ces stations de faible capacité gérées par la Compagnie des eaux, il existe une centaine de stations produisant des volumes variables (de quelques dizaines à quelques centaines de m³ par jour) attachées à des entreprises de mécanique, de caoutchouc, de savon, de textile (Kim Đông Xuan, Textile du 8 mars), ou à des écoles, des hôpitaux et des administrations. Celles-ci ont elles-même construit et exploité l'eau sans l'acheter à la compagnie générale des eaux. Durant les dernières années, la construction et l'exploitation de puits individuels ne nécessitaient pas d'autorisation, aucun organisme ne gérait les ressources en eau, personne ne s'acquittait d'aucune taxe malgré la multiplication des forages et des petites stations. Actuellement, le Service agricole et de développement rural (dépendant du Ministère de l'Agriculture et de Développement Rural) est chargé de la gestion des eaux souterraines. Le creusement de puits nécessite une autorisation contribuant à la réduction du nombre de forages ; cependant il existe encore de nombreux cas de forages clandestins ou illégaux, sans qu'il n'y ait véritablement de sanctions.

Selon les estimations des hydrogéologues, les capacités d'exploitation des nappes souterraines au sud du fleuve Rouge sont de 700.000 m³ par jour. Si l'exploitation dépasse ce total cela provoquera des affaissements de terrain influençant la stabilité des constructions. Le faible degré du niveau des eaux va contribuer au développement de la pollution des eaux souterraines. Selon les données détaillées publiées par la compagnie des eaux de Hanoi sur les

zones de localisation des puits, la profondeur des puits atteignait 10 mètres avant la rénovation et la construction des nouvelles stations des eaux à Hanoi (projet financé par la Finlande depuis 1985). Aujourd'hui, certains puits atteignent 25 à 30 mètres (Ha Dinh). L'abaissement continu du niveau des eaux provoquant des infiltrations à partir des strates exploitées jusqu'aux strates inférieures diffusant les eaux usées et les déchets. Les résultats des analyses sur la qualité des eaux lors du traitement montrent que : avant 1985, certains puits n'étaient pas pollués par les nitrates et ammoniacaux (issus des eaux usées) mais que depuis le niveau de pollution augmente de plus en plus dans la partie sud de la ville (usines de Phap Van, Ha Dinh et Thuong Mai).

La longueur du réseau de canalisations à Hanoi est de 733.000 mètres avec des diamètres de DN100 à DN800. Les canalisations ayant un diamètre inférieur à 100 mm ne sont pas répertoriées.

Les particularités du réseau sont :

- dans certaines zones anciennes, construites avant 1954 (vieille ville et quartier historique), les matériaux des canalisations ne sont pas homogènes créant des différences d'approvisionnement.
- certaines zones du réseau ne répondent pas aux principes comprenant un réseau de niveau 1, de niveau 2 et de niveau 3 (services) provoquant des fuites dans le réseau.
- le réseau est en couronne, il existe de nombreuses nappes, il est ainsi difficile d'identifier les limites entre les stations et de gérer le réseau.
- le régime de travail et la pression des stations de pompage en deux tranches ne sont pas adaptés provoquant des pertes importantes.
- le schéma du système d'approvisionnement en eau a été modifié, ne permettant pas une gestion locale de l'eau.

Le système de gestion de la compagnie des eaux.

Le nombre total d'employés est de 1.700 personnes dont 200 personnes travaillant au siège (44 Yen Phu). La compagnie comprend 5 unités correspondant aux quartiers et aux arrondissements.

- l'entreprise de Hoan Kiem.
- l'entreprise de Hai Ba Trung.
- l'entreprise de Ba Dinh (gère les zones de Ba Dinh et Tay Ho nouvellement créées)
- l'entreprise de Dong Da.
- l'entreprise de Cau Giay-Tu Liem-Thanh Xuan gérant l'arrondissement de Cau Giay, une partie du district de Tu Liem, et l'ancienne partie appartenant à Dong Da actuellement incluse dans l'arrondissement de Thanh Xuan.

Par ailleurs, il existe trois entreprises auxiliaires :

- entreprise de montage,
- entreprise électromécanique et de transports,
- bureau d'études.

La facturation est réalisée par la compagnie des eaux et la collecte par les cinq entreprises. Le prix de l'eau est divisé en trois catégories :

- l'eau domestique (70%) : 2.000 Dôngs par m³ en 2002 (1.500 Dôngs par m³ avant 2002).
- l'eau destinée aux administrations : 3.500 Dôngs par m³.
- l'eau destinée aux services et commerces (restaurants, hôtels,...) : 6.500 Dôngs par m³.

Nombre de clients : 220.000
82% de la population dispose d'un compteur individuel.
18% ont des contrats forfaitaires.
Part du chiffre d'affaires correspondant à la distribution d'eau : 49,55% (sur les 10 mois de 2002)

La gestion du système d'approvisionnement en eau actuel souffre encore d'insuffisances et de lacunes. Le suivi de la clientèle et la relève exacte des compteurs doivent être améliorés. Le taux de perte⁵ et le déficit restent élevés (l'un des plus élevés du pays).

Du fait de l'augmentation des besoins liés à l'urbanisation, de la vétusté des conduites installées avant les années 60, et de la multiplication des rejets et effluents, la question de la quantité et de la qualité de l'approvisionnement en eau est problématique. Mais l'environnement très aquatique de la ville de Hanoi n'empêche pas qu'une large partie de la population de Hanoi ne dispose pas de ressources en eau suffisante. L'inefficience du service public, les prises d'eau clandestines, un réseau inadapté, ne supportant pas un niveau de pression élevé, des niveaux de pertes quantitativement très importantes⁶ constituent un tableau plutôt sombre.

La Compagnie des Eaux de Hanoi est soumise à une politique tarifaire très stricte édictée par le Comité populaire (municipalité de Hanoi) : en dix ans, la seule augmentation du prix de l'eau a vu le tarif passé de 1.500 Dôngs à 1800 Dôngs (soit 75 à 80 centimes d'Euro). Par ailleurs, le Comité populaire de Hanoi reste très étroitement lié aux activités de la compagnie des eaux, le vice président du Comité populaire étant président du comité de pilotage des projets de rénovation du système d'approvisionnement financé par la Banque mondiale. Le prix de l'eau est actuellement fixé par les présidents des comités populaires des villes ou de provinces selon la circulaire 3 datant de 1999. Cependant cette méthode ne tient pas compte du coût de production ; ainsi le chiffre d'affaires des compagnies des eaux ne parvient pas à couvrir les coûts de production. Le prix de l'eau à Hanoi fixé en 2001 est en fait inférieur au coût de production.

Dans ces conditions d'étranglement financier, les seules réponses possibles ont été individuelles : croissance des forages privés mais avec des filtrages souvent impropres et des

⁵ « Hanoi perd quotidiennement plus de 200.000 m³. La dégradation des conduites, le gaspillage et la fraude sont les causes principales de ce gâchis. Cette situation s'aggrave d'autant plus que les nouveaux quartiers périphériques tels que Trung Hoa, ou la population initiale de 7.000 habitants a doublé sont encore sous équipés, entraînant des branchements illégaux au niveau des conduites principales. » Le Courrier du Vietnam, *Hanoi lutte contre le gaspillage d'eau*, n°2884, le 23/06/2003.

⁶ Des indications laissent voir que seulement 30% des volumes captés arrivent à l'utilisateur urbain (25% du volume capté est perdu à cause des fuites d'un réseau vétuste et 45% alimentent les dérivations illégales).

profondeurs de captage insuffisantes (quarante mètres au lieu de soixante-dix). Les taux de nitrate et d'ammoniaque sont très élevés. Au passage, en ville et sur la première couronne urbaine, il en résulte l'abandon presque total des modes d'accès traditionnels à l'eau (étangs, puits publics).

Analyse de la demande

L'objectif est ici d'étudier la question de l'eau potable du côté de la demande urbaine. En effet, lors des recherches préalables effectuées sur cette question, nous avons trouvé peu de données concernant la demande. Quelques enquêtes ont été effectuées dans les années 1993-1994 concernant des thèmes plus vastes (aspects environnementaux, conditions d'habitat) ou plus ciblés (impact de l'eau sur la santé). Or d'un point de vue spatial, la ville s'est étendue en modifiant la situation. Par ailleurs, les projets de réfection (amélioration des réseaux et de la pression) et la situation environnementale de Hanoi (qualité de l'eau, affaissement des nappes) ont fait évoluer cette demande tout comme le rythme de croissance économique (amélioration des conditions de vie/augmentation des besoins). Il nous est par ailleurs apparu très nettement, lors de séminaires et d'entretiens auprès des acteurs de l'eau, que l'approche par la demande était de plus en plus souhaitée car quasi absente des discours officiels. Très souvent, les aspects quantitatifs globaux sont pris en compte suivant la projection des besoins mais localement, on connaît finalement peu les pratiques des consommateurs et leurs aspirations.

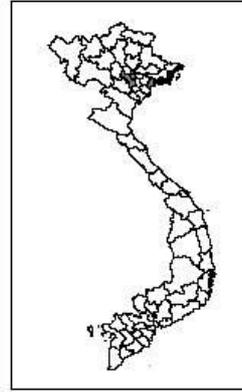
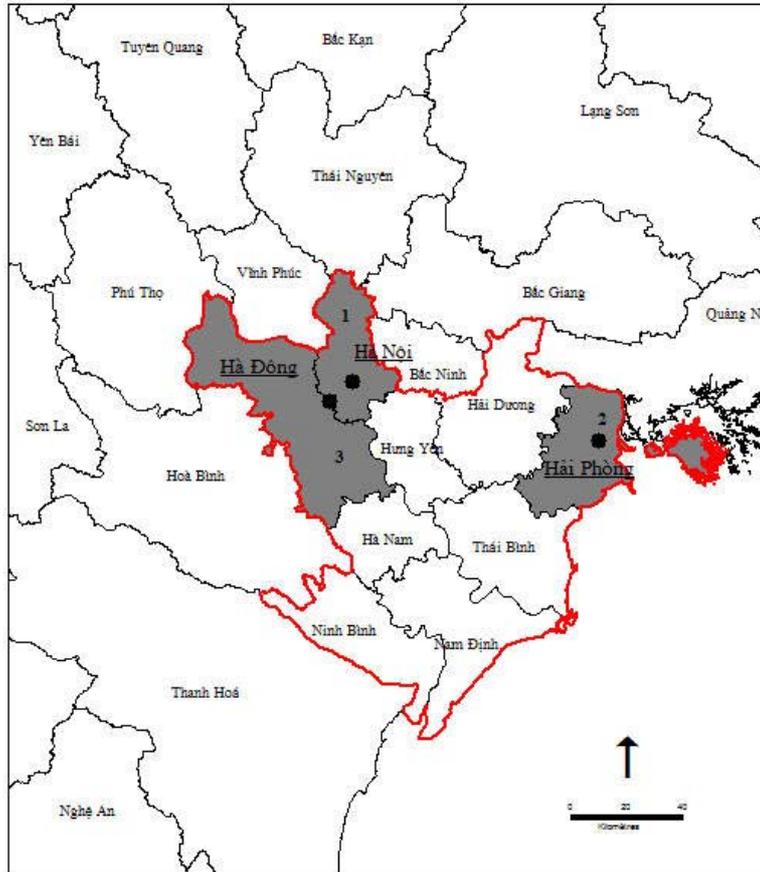
Compte tenu des délais et des moyens, il ne nous a pas semblé réaliste de lancer une enquête à partir d'un échantillon aléatoire. Nous nous sommes limités à un sondage aréolaire raisonné de quelques centaines d'observations destinées en premier lieu à reconstituer la grande diversité des dispositifs domestiques d'approvisionnement en eau (réseau individuel ou collectif d'eau potable, forage, puits, etc.) selon les principaux types d'habitat de la ville de Hanoi.

Ainsi l'équipe a réalisé une série de 178 enquêtes à Hanoi durant l'été 2002.

Les dix-huit zones d'enquêtes étudiées ont été choisies en fonction des critères suivants :

- 1- Répartition du réseau de distribution de chaque station des eaux. Il existe huit stations des eaux couvrant huit zones.
- 2- L'état du réseau : on peut définir quatre situations (« ancien non rénové », « ancien rénové », « récent », « en projet » ou « en construction »)
- 3- L'ancienneté de l'urbanisation (distance par rapport au centre ville, date de création des arrondissements). Trois types de quartiers sont identifiables : quartiers anciens antérieurs à 1954, quartiers des années 1960-1980, quartiers nouvellement construits et villages périurbains en cours d'urbanisation rapide.
- 4- Le type d'habitat. On détermine globalement quatre types (individuel ancien, individuel moderne, collectif ancien et collectif nouveau) associé ou non à des fonctions commerciales ou de services.

LOCALISATION DES VILLES ETUDIÉES



Vĩnh Phúc : nom de province

Provinces sélectionnées

- 1 : Hà Nội (rang I)
- 2 : Hải Phòng (rang I)
- 3 : Hà Tây (rang IV)

 Delta du Fleuve Rouge

 Hà Nội : chef-lieu administratif

Quertamp F, 2002.

Zones enquêtées

	Arrondissement	Quartier	Nombre d'enquêtes
1	Hai Ba Trung	Nguyen Cong Tru	15
2	Hai Ba Trung	Bach Dang	8
3	Dông Da	De La Thanh	8
4	Ba Dinh	Kim Ma	13
5	Dông Da	Kim Lien	14
6	Thanh Xuan	Phuong Liet	8
7	Ba Dinh	Tan Ap - Yen Phu	8
8	Hai Ba Trung	Tan Mai	12
9	Hai Ba Trung	Vinh Tuy	6
10	Thanh Xuan	Kim Giang	12
11	Hai Ba Trung		4
12	Hoan Kiem	Hang Khoai	4
13	Dông Da	Thai Ha	9
14	Hai Ba Trung	Pho Duc Chinh	8
15	Cau Giay	Nghia Do	15
16	Tay Ho	Xuan Dinh	13
17	Cau Giay	Yen Hoa Trung Hoa	14
18		Dang Dung	7
	TOTAL		178

Sources : Enquêtes, 2002.

Au final, les zones d'enquêtes se répartissent dans les arrondissements de Hanoi de la façon suivante :

Répartition des secteurs enquêtés par arrondissement

	Arrondissement	Nombre d'enquêtes	%
1	Dông Da	30	16,9
2	Hai Ba Trung	43	24,2
3	Ba Dinh	36	20,2
4	Thanh Xuan	20	11,2
5	Hoan Kiem	8	4,5
6	Cau Giay	26	14,6
7	Tay Ho	15	8,4
Total		178	100

Sources : Enquêtes, 2002.

Les enquêtes réalisées nous donnent une idée des formes d'accès à l'eau potable. Les résultats sont les suivants :

Types d'accès à l'eau et pratiques individuelles.

	Accès à l'eau	Nombre d'enquêtes	%
1	compteur	100	56,2
2	forfait	40	22,5
3	forage	31	17,4
4	autres	3	7,7
5	pas de réponse	4	2,2
Total		178	100

Sources : Enquêtes, 2002.

Selon les enquêtes effectuées, 78,7% des foyers urbains sont connectés au réseau ; 23,4% utilisent une forme secondaire d'accès à l'eau (principalement forage). Au total, près de 50% de la population enquêtée utilise un forage, le taux augmentant très largement au fur à mesure que l'on s'éloigne des quartiers centraux. Cette situation atteste des difficultés d'accès à l'eau pour une grande partie de la population urbaine, notamment dans les quartiers périphériques. En effet, les foyers utilisant exclusivement l'eau de forage associée à l'eau de pluie sont situés dans les nouveaux arrondissements de Cau Giay (Yen Hoa, Trung Hoa) et Tay Ho en périphéries (Xuan La), voire dans le district rural de Tu Liem (commune de Xuan Dinh). Cette situation semble provisoire compte tenu de la construction récente de la station de Cao Dinh située sur le territoire de cette commune. Les doubles utilisations de type « eau courante-forage » (+eau pluviale ou puits) montrent une dispersion spatiale plus importante excluant cependant les quartiers centraux (centre historique).

Il existe deux types principaux de tarification : 1) la facturation selon le volume consommé et mesurée par compteur, 2) le système au forfait.

a. Compteur (centre/périphéries/nouvelles zones urbaines)

- domestique : de 2.000 Dôngs par m³ à 8000 Dôngs par m³
- administratif : 3.500 Dôngs par m³
- services : 6.500 Dôngs par m³

b. Forfait : 2 à 4m³ par personne et par mois : de 4.000 à 8.000 Dôngs

Pour les frais d'installation du réseau et du compteur, on compte environ entre 700.000 et un million de Dôngs, la pose du compteur à elle seule s'élevant à 300.000 voire 400.000 Dôngs. Il est surprenant de voir que ces coûts peuvent aller jusqu'à quatre millions de Dôngs dans certains quartiers, comme celui de Kim Ma ou encore les nouveaux quartiers de Kim Giang et Kim Ma. On observe également des cas d'étalement du paiement, comme dans le quartier de Kim Lien sur quarante mois au prix de 8.000 Dôngs par mois.

Pour réduire les pertes financières, la ville de Hanoi procède graduellement à la généralisation des compteurs qui permettent de facturer l'eau effectivement consommée. Cependant, la pose du compteur ne signifie pas une véritable facturation. Sur les 174 cas étudiés, 140 ont accès à l'eau courante, et 40% sont encore facturés au forfait. On peut noter de nombreux cas où la pose du compteur n'induit pas automatiquement le changement de tarification. En effet, certains foyers après la pose du compteur continuent à payer une somme forfaitaire.

Revenus et dépenses : le coût de l'eau pour un foyer

Sur les 178 foyers enquêtés, 163 personnes ont répondu à la question du revenu moyen mensuel du chef de famille : 57 (35%) ont déclaré avoir un revenu inférieur à un million de Dôngs par mois, 86 (53%) entre un et deux millions de Dôngs par mois et 20 (12%) supérieur à deux millions de Dôngs par mois. A ce premier revenu 80 foyers ont déclaré un second revenu qui se décompose de la manière suivante : 41% disposent de moins d'un million, 50% entre un et deux millions de Dôngs et 9% plus de deux millions.

Sur 123 données collectées correspondant aux dépenses en eau, 40% dépensent moins de 25.000 Dôngs par mois, 32% entre 25.000 et 50.000 Dôngs et 28% plus de 50.000 (23% entre 50.000 et 75.000 Dôngs). En moyenne, un foyer dépense 38.000 Dôngs par mois pour la consommation d'eau, soit environ deux Euros.

Si l'on considère le plus faible revenu, soit un million de Dôngs, les dépenses en eau représentent 3,8% et moins de 2% pour un revenu équivalent à deux millions. Sur les 19 cas recensés déclarant un seul revenu inférieur à un million, seuls 42% ont accès à l'eau courante et le prix moyen payé est de 22.000 Dôngs par mois, soit 2,2% du revenu.

Si l'on considère que 87,8% des foyers ont deux revenus qui correspondent globalement à quatre millions par mois, les **dépenses en eau** s'élèvent en moyenne à **0,95% du revenu**⁷.

Quantité

57% des foyers consomment entre 1 et 20 m³ par mois.

Deux problèmes dominants persistent :

- a. La pénurie selon les saisons et les quartiers. De nombreux articles de journaux font régulièrement état des difficultés de la population à disposer d'un approvisionnement régulier tout au long de l'année, souffrant de pénurie chronique les mois d'été. Dans ce cas, les alternatives sont l'achat, le partage et le captage illégal.

« Selon la compagnie des eaux de Hanoi, l'été 2003 a connu encore une forte pénurie en eau pour les raisons suivantes : la dégradation ou la rénovation des réseaux, l'abaissement du niveau des nappes, les fluctuations du climat... Par ailleurs, le rythme rapide d'urbanisation accroît la demande. En moyenne, la demande augmente annuellement de 5 à 6%. Entre 2003 et 2006, cette demande va s'accroître de 6 à 8% alors que les ressources en eau s'abaissent de 4 à 6%. Les précipitations ont baissé ponctuellement conduisant à l'abaissement des nappes phréatiques de 0,5 à 1 m par rapport à l'année précédente. Bui Van Mat, le directeur de la Compagnie des eaux de HN précise que de nouveaux forages ont été réalisés. En avril, 3 usines utilisaient la totalité de leurs capacités alors que les stations de Phap Van (17/30.000 m³/j), Mai Dich (48/60.000 m³/j), Tuong Mai (20.000 m³/j) étaient en dessous des prévisions. Le total produit est de 410-415.000 m³/j/. La rénovation du réseau et l'installation de compteurs ont permis la réduction des pertes si bien que les zones de Hoan Kiem, une partie de Cau Giay, Hai Ba Trung, Đông Da et les zones d'habitat collectif de Thanh Cong, Giang Vo, Trung Tu et Kim Lien sont mieux approvisionnées. Les zones de Bach Khoa, Truing Tu, Nghia Tan, Thanh Xuan souffre encore de pénurie alors que les zones de La Thanh, O cho dua, Trung Liet, Khuong Thuong, Nam Thanh, Minh Khai, Ton Duc Thang, Tan Mai, Hoang Van Thu, Nam Thanh Cong, Phuong Liet, Nguyen Trai, thuong Dinhconnaissent de graves problèmes. Nguyen Hung Vi, vice directeur de la Compagnie des eaux de Hanoi prévoit un approvisionnement selon les heures afin d'alimenter les foyers vivant dans ces quartiers. Par ailleurs, la communication sur les économies d'eau sera organisée, les services de l'eau des arrondissements seront chargés d'organiser les contrôles pendant les pénuries. Les services municipaux devront contrôler les pertes et approvisionner les populations en cas de pénurie. La Compagnie des eaux réalise actuellement 9 projets concernant : le développement des réseaux, le service, le branchement des foyers, la pose des compteurs (3.700 à Quynh Mai et Truong Dinh)... »⁸

⁷ Une étude réalisée par la banque mondiale estimait cette part à 0,8% fin 2001.

⁸ Thoi Bao Kinh Te, *Hanoi manque encore d'eau*, 25/4/2003.

- b. La pression insuffisante selon les quartiers, l'étage et la distance par rapport au réseau (solutions : forage, pompes, citernes sur les toits... entraînant un surcoût pour le foyer).

Qualité

80% des personnes enquêtées estiment que l'eau est de bonne qualité, mais 50% des foyers ajoutent du sel pour rincer les légumes. On observe une prise de conscience très nette chez les foyers les plus urbains concernant l'évolution de qualité de l'eau.

Satisfaction des foyers urbains

Foyers prêts à payer davantage pour :	Nombre de réponses positives	%
avoir plus de pression	123	69,1
un approvisionnement continu	143	80,3
une eau de meilleure qualité	139	78,1
un assainissement	131	73,6

Sources : Enquêtes, 2002.

Globalement, hormis les foyers des nouvelles zones urbaines qui refusent une augmentation du prix de l'eau, la grande majorité de la population urbaine consent à payer l'eau à un prix plus élevé pour améliorer la qualité du service au public.

Le projet de construction du système d'approvisionnement en eau du chapelet urbain Son Tay-Hoa Lac-Xuan Mai-Mieu Mon-Ha Noi-Ha Đông (capacité de production de 600.000 m³ par jour)

Les ministères, les autorités locales et les experts s'accordent pour utiliser les ressources des eaux superficielles du **fleuve DA** pour approvisionner les villes de Son Tay-Hoa Lac-Xuan Mai-Mieu Mon-Hanoi-Ha Đông. Le texte réglementaire N°2738/CV/BNN-XDCB du ministère de l'Agriculture et du Développement Rural datant du 12/8/2003 précise les points suivants :

- Les eaux souterraines de la zone de Hanoi-Ha Tay s'amenuisent en quantité et voient leur qualité se dégrader. Les eaux superficielles du Fleuve Rouge s'étendent sur un vaste bassin, les nappes souterraines s'épuisent supportant l'exploitation des eaux pour des utilisations domestiques, industrielles, agricoles... En amont, les sources sont de plus en plus hautes, les risques de pollution de plus en plus élevés. Ainsi, le choix d'exploiter les eaux du Fleuve Da pour le projet est approprié pour une zone de faible densité démographique, des activités industrielles quasi inexistantes, des nappes souterraines faibles et des composants biochimiques nuisibles rares.
- De plus, l'exploitation de 600.000 m³ par jour des eaux du fleuve Da dans le village de Tan Lap, commune de Hop Tinh, district de Ky Son, province de Hoa Binh est compatible avec l'aménagement hydraulique et les modalités de réhabilitation du lac Dam Bai, préservant les besoins en termes d'irrigation pour l'agriculture tout en étant un lac intermédiaire pour le projet. Le niveau moyen des eaux devrait être de 34,5 mètres et le niveau le plus faible se situerait à 29 mètres.

Les besoins en eau de la zone urbaine

		Besoins (m ³ /j.)			
		2005	2010	2015	D'ici 2020
1	Hanoi	852.000	1.046.000	1.150.000	1.419.000
2	Ville de Hoa Lac	27.231	125.915	196.383	261.280
3	Xuan Mai	0	16.200	34.883	52.785
4	Mieu Mon	0	0	11.628	18.630
5	Son Tay	20.000	30.000	30.000	30.000
6	Ha Đông	26.000	36.000	36.000	36.000
7	Le long de la route Lang-Hoa Lac	9.670	26.801	43.648	61.853
Total		934.901	1.280.916	1.502.541	1.879.548

Sources : Décision N°53 BXD-TTr du Ministère de la construction du 3/9/2003.

Les objectifs du projets⁹ sont de :

- Construire un système d'approvisionnement en eau utilisant les eaux superficielles du fleuve Da assurant un approvisionnement régulier et constant, satisfaisant la demande en eau à long terme de la zone urbaine de Hanoi comprenant les centres urbains de Ha Đông, Son Tay, Hoa Lac, Xuan Mai, Mieu Mon et plus spécialement la capitale de Hanoi.
- Etre compatible avec la plan d'aménagement global de l'approvisionnement en eau de la ville de Hanoi d'ici 2010 et les orientations d'ici 2020 approuvées par le Premier Ministre.
- Il s'agit d'un projet inter-provincial approvisionnant les zones urbaines en développement rapide à l'ouest de Hanoi. En parallèle, le projet doit alimenter des secteurs comme la zone de haute technologie de Hoa Lac, la nouvelle zone universitaire, le Village Culturel, les zones urbaines de Đông Xuan, la zone industrielle de Bac Phu Cat et toutes les zones urbaines et industrielles le long de l'axe Lang Hoa Lac.
- Participer au processus de rénovation des modèles de gestion dans le secteur de l'eau, diversifier les acteurs économiques dans la production et la commercialisation de l'eau potable ; en parallèle mettre en œuvre des options pour mobiliser les efforts de toutes les entreprises nationales, participant au développement socio-économique du pays.
- Contribuer à assurer un approvisionnement sain, améliorer les conditions de vie, la santé de la population, réduire la pollution de l'environnement urbain.

Le montant des investissements s'élève à 158,7 millions d'USD. La particularité de ce projet est que VINACONEX est l'investisseur selon le modèle Construction – Commerce - Propriété (BOO), innovant en terme de modèle de gestion demeurant aux mains du secteur public et surtout aux mains d'une entreprise vietnamienne. Il nous paraît intéressant de suivre de près ce type de projet qui semble être une tendance largement promue par le gouvernement vietnamien.

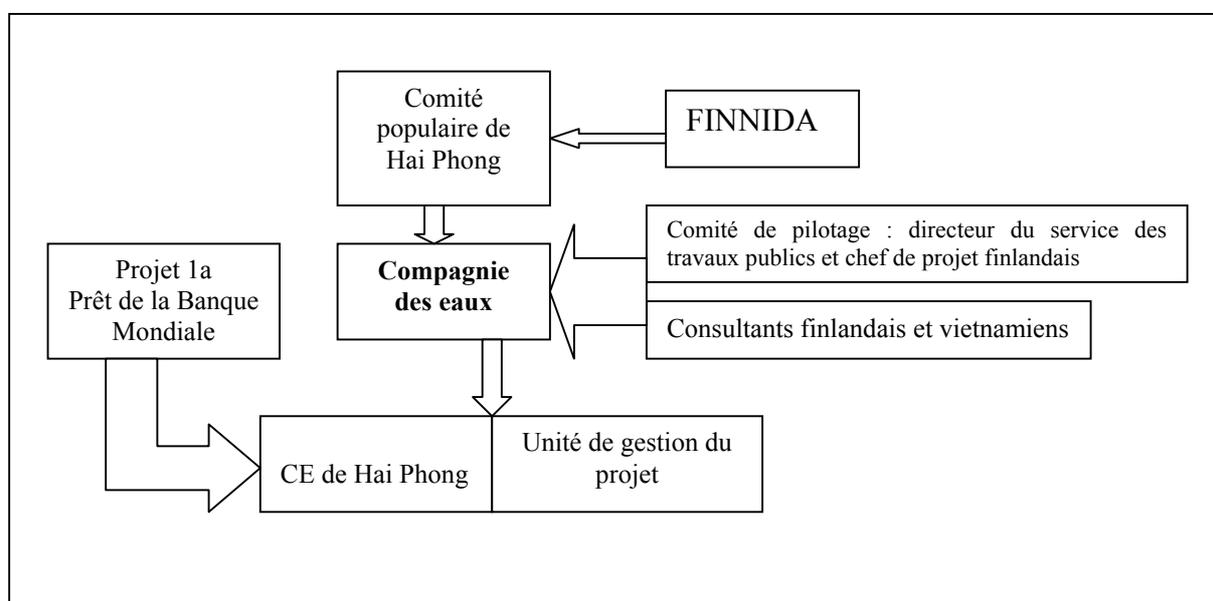
⁹ Décision N° 53 BXD-TTr du Ministère de la construction du 3/9/2003.

2.2.2. Hai Phong : le modèle de la Banque mondiale

Hai Phong est située dans la partie sud de la plaine du Bac Bo, dans la partie littorale du delta du Fleuve Rouge ; par son importance, elle est la troisième ville du pays avec une superficie provinciale de 1.500 km², dont 50 km² pour le centre urbain et une population estimée à 1,72 million d'habitants dont 0,7 million d'urbains. La structure administrative se compose de cinq arrondissements (Hong Bang, Le Chan, Ngo Quyen, Kian An et Hai An) et sept districts ruraux.

Le cas de Hai Phong est constamment présenté comme un modèle de gestion efficace, lié à son organisation par quartier.

Organigramme de la compagnie



Les principales étapes du processus de développement de la Compagnie des eaux

Avant 1993, c'est à dire avant l'assistance finlandaise, la situation pouvait être décrite de la façon suivante : la production en eau était instable, le pompage de l'eau et la distribution dans le réseau ne pouvaient être contrôlés, le taux de perte en eau était très élevé, estimé à environ 70%, la qualité de l'eau était variable et satisfaisait rarement les critères standard. La population avait l'habitude de considérer l'eau propre comme de l'eau « collective », principalement à travers les réservoirs publics. Une partie de la population était connectée au réseau mais n'était pas équipée de compteurs, ce qui induisait un gaspillage important. Les activités commerciales de la Compagnie des eaux étaient très limitées, souffrant constamment de pertes et bénéficiant des subventions étatiques. La qualification technique et l'expertise du personnel étaient médiocres.

Depuis 1993, la coopération entre la Compagnie des eaux et le gouvernement finlandais a permis graduellement d'améliorer la situation en matière d'approvisionnement en eau à Hai Phong.

Le système d'approvisionnement en eau de Hai Phong : quelques indicateurs.

Capacités de production des stations de traitement des eaux

	Capacité planifiée (m ³ par jour)	Capacité actuelle (m ³ par jour)
An Duong	100.000	100.000
Cau Nguyet	60.000	15.000
Vat Cach	11.000	7.000
Do Son	5.000	3.000
Total	176.000	125.000

Le réseau principal s'étend sur 250 kilomètres avec des diamètres variant entre 150 et 600 mm. Les secteurs desservis comprennent les cinq arrondissements centraux, la zone touristique de Do Son, Minh Duc, An Hai, Nui Deo, la ville de Đông Hai, et la zone industrielle de Vat Cach (incluant les utilisateurs domestiques). La population totale desservie est de 600.000 habitants.

Les solutions appliquées à la Compagnie des eaux de Hai Phong

- 1- Le réseau a été divisé en petites zones afin que les pertes en eau puissent être contrôlées.
- 2- Chaque zone a été subdivisée en zones réduites et équipées de compteurs.
- 3- Le modèle de quartier a été appliqué en fonction du volume consommé et de la collecte des recettes (Système de gestion par quartier).
- 4- On a utilisé du matériel de bonne qualité et des compteurs pour équiper le réseau de distribution.
- 5- Facturation et système de reçus pour suivre la consommation et les recettes.
- 6- On utilise le système de gestion des consommateurs et du réseau pour bien gérer la clientèle.
- 7- Système de télémétrie de gestion des fuites et de la pression.
- 8- Mis en place d'un système de contrôle des pertes.
- 9- Avoir un bon programme de développement de la clientèle.
- 10- Gérer la compagnie selon un plan global.

Les nouvelles technologies utilisées à la Compagnie des eaux de Hai Phong

- 1- Production : Système de contrôle automatique de la qualité,
- 2- Réseau de distribution : Nettoyage des tuyaux, télémétrie,
- 3- Gestion : Système de facturation, système de gestion de la clientèle, du matériel et commerciale.

Le nombre de d'abonnés est passé de 21.901 en 1993 à 142.200 en 2003. Le taux de pertes a chuté de 70% en 1993 à 30% environ en 2003, sur l'ensemble de la zone et à 14% pour les quartiers. Le chiffre d'affaires de la compagnie est passé de 9,9 milliards de Dôngs à 28,32 milliards de Dôngs entre 1993 et 2003. La qualité selon les normes vietnamiennes s'est également considérablement améliorée pour être inférieure à l'indice 1 (sur une échelle de 7).

Les principaux objectifs de la Compagnie des eaux sur la période 2000-2005.

- Produire à tous moments et de façon aussi économique que possible une eau claire, potable, buvable et satisfaire les besoins de la ville tant en quantité qu'en qualité,
- Garder et préserver les ressources en eau,
- Etendre la capacité des stations pour anticiper la demande,
- Assurer la qualité de l'eau des robinets pour les consommateurs avec un taux de perte et

- de gaspillage minimale,
- Vendre cette eau au plus faible prix possible, tout en calculant les besoins nécessaires en terme de recettes pour assurer le fonctionnement, l'entretien et les coûts d'investissement,
- Réguler et contrôler l'utilisation de l'eau dans le meilleur intérêt du public du point de vue sanitaire, économique et confort,
- Accorder une communication rapide, efficace et cordiale entre le public et les unités de service,
- Maintenir un bon esprit à l'intérieur du personnel afin d'assurer un service courtois et constant envers les abonnés.

Les programmes pour développer le système d'approvisionnement

Le projet 1A, Banque Mondiale

- Construction de tuyaux profonds (longueur de quatre kilomètres, diamètre 1.000), dont 150 mètres de tuyaux passant sous la rivière,
- Construction d'une nouvelle station de pompage d'une capacité de 100.000 m³ par jour,
- Améliorer la capacité de production de station existante passant de 60.000 à 100.000 m³ par jour,
- Alimenter et installer les tuyaux de transmission dans le centre urbain de Hai Phong et la ville de Quan Toan (27 kilomètres, 300 à 600 mm),
- Alimenter et installer 390 km de tuyaux pour les 17 quartiers,
- Installer 41.000 compteurs,
- Assurer l'entretien,
- Se procurer des véhicules.

Les programmes pour développer le système d'approvisionnement

Le projet 2A, Banque Mondiale (dix millions USD)

Traitement de l'eau

Construction de la station de Hoa Binh : 10.000 m³ par jour,

Réhabilitation de la station de Cau Nguyet : 40.000 m³ par jour,

Extension de l'usine de An Duong : 30.000 m³ par jour,

Nouveau tuyaux de Quan Vinh à An Duong.

Distribution et transmission

Construction d'un nouveau réseau de transmission à Kien An sur douze kilomètres,

Construction d'un réseau de quartier et 13.000 compteurs,

Construction d'un nouveau réseau principal de transmission et de distribution dans le centre urbain sur douze kilomètres,

Construction d'un réseau à l'échelle du quartier (diamètres 100.000 mm), 14.000 compteurs,

Construction d'un nouveau réseau de transmission et de distribution entre Song He-Hoa binh-Cau Rao, sept kilomètres.

Construction d'un nouveau réseau principal de transmission et de distribution Vat Cach et Quan Toan,

Construction d'un nouveau réseau de quartier à Vat Cach, 3.500 foyers.

Priorités de développement d'ici 2010

Il s'agit d'étendre le réseau pour trois arrondissements Hong Bang, Ngo Quyen, Le Chan, la zone de Kien An, celle de An Hai (nouveau district), la zone industrielle et résidentielle de Hai Phong à Do Son, la ville de An Hai ainsi que la zone industrielle et résidentielle de Minh Duc (district de Tuy Nguyen) incluant la ville de Nui Deo.

Tarification de l'eau à Hai Phong.

Domestique	Dôngs par m ³
< à 4 m ³	2.500
> à 4 m ³	3.000
Collectivités avec compteur	2.000
Collectivités sans compteur	4.000
Ecoles, hôpitaux	3.000
Entreprises	3.700
Service	6.600
Industrie (Namura)	3.000

La zone de Namura revend l'eau à la population environnante au prix de 3.800 Dôngs par m³

Modèle de gestion décentralisée à l'échelle du quartier (Phuong)

La planification et la gestion très rigoureuse par chaque quartier, permettent d'assurer un service de bonne qualité. Cette formule est considérée comme un modèle de gestion efficace promue par les bailleurs de fonds et le gouvernement vietnamien.

D'un point de vue technique, le matériel est sophistiqué, il existe quatre niveaux de tuyaux

I = 300-600 mm

II = 150-300 mm

III = 60-150 mm

IV = < 60 mm

Seuls les niveaux I et II sont interconnectés mais le niveau III n'est pas directement connecté au niveau I. Il existe également deux types de compteurs, les compteurs individuels installés chez les foyers et les compteurs collectifs sur une petite zone. Le prix d'installation d'un compteur est de 300.000 Dôngs, n'incluant pas les tuyaux connectant le compteur au robinet. L'amélioration technique a permis la réduction des pertes et l'amélioration de la pression. En 2003, tous les tuyaux en zinc ont été changés par des tuyaux en plastique.

La réorganisation du système de gestion et la mise au point d'un système de gestion décentralisé comprenant la relève des compteurs, le contrôle des pertes, la collecte de l'argent, la réparation et la gestion des conflits a par ailleurs permis un contrôle plus efficace. La collaboration entre la police, les Comités populaires et les équipes de gestion facilite la gestion quartier par quartier et permet de cibler géographiquement les problèmes.

Parallèlement à la mise en place technique, la Compagnie des eaux a appliqué une politique de sensibilisation auprès de la population, les nouvelles activités de la Compagnie des eaux comprenant la production mais aussi la commercialisation de l'eau potable. La responsabilité de chaque employé a été accrue et le contrôle mensuel par chaque équipe est très serré.

Fonctionnement d'une unité de gestion de quartier

Une équipe constituée de 9 personnes gère une zone englobant 3 quartiers regroupant 6.838 compteurs ou foyers connectés :

Nom du quartier	Nombre de compteurs centraux	Taux de pertes
Hoang Van Thu	3	3,14
Minh Khai	4	4,31
Ha Ly	7	4,35

Chaque employé est responsable de 750 compteurs.

1 chef d'équipe
 1 employé au bureau (reçoit les clients, résout les problèmes, collecte la recette)
 1 réparateur gérant le réseau (les tuyaux d'un diamètre < à 40 mm)
 3 personnes qui collectent les factures à domicile
 3 personnes pour relever les compteurs

Exemple de tableau d'affichage dans une unité de gestion de quartier à Hai Phong.

Janvier			Février		Total
N° du tuyau	Nbre de foyers collecté	Volumes d'eau consommés (m ³)	Nbre de foyers collecté	Volumes d'eau consommés (m ³)	
161	189	3.059	-	-	
24	174	4.178	-	-	
13	274	3.931	-	-	
-	-	-	-	-	
-	-	-	-	-	

Une personne relève environ 90% des compteurs qui lui sont préalablement fixés, les 10% des abonnements restants étant payés directement au bureau. Les consommateurs ont dix jours pour payer leur facture. La collecte se fait durant une période très courte (quatorze jours) car les factures sont envoyées à la fin du mois le 20, 21, 22. L'employé n'est pas autorisé à conserver ses recettes plus de vingt-quatre heures. Selon le type de quartier, l'employé adapte l'heure des visites. Dans cette zone, 12h30 correspond au moment où l'on est quasiment sûr de trouver une présence au domicile de l'abonné. Sur le contrat préalablement signé lors de l'installation du compteur, est indiqué le jour fixe de passage de l'employé de la Compagnie des eaux. Un premier employé vient relever le compteur et deux jours après, un second employé collecte la somme due. Il existe trois équipes de deux personnes responsables de 32 tuyaux (en moyenne 170-250 clients par tuyau). Seulement dans le quartier Hoang Van Thu, il y a seulement soixante-dix clients. Tous les 6 mois ces équipes changent de zones.

Le système de forfait est quasi absent à Hai Phong, il concerne une minorité de foyers essentiellement à la périphérie, dans les zones non équipées.

Si le compteur est en panne, la réparation doit se faire très rapidement, on le change pour ne pas réutiliser des compteurs falsifiés. La facturation est effectuée selon la moyenne du volume consommée durant les trois derniers mois.

A Hai Phong, l'utilisation de l'eau de puits creusés ou de forage est rare, car d'une part, le taux de salinité est élevé et d'autre part, l'eau de la ville est de bonne qualité, constante et surtout bon marché. Même si la pression est faible, il n'y a pas de pénurie d'eau. Sur l'ensemble de la ville, environ 100.000 foyers situés dans les quartiers périphériques connaissent des problèmes de pression. Dans le quartier de Cau Nguyet, la qualité est mauvaise, les fuites sont importantes. La Compagnie des eaux utilise au minimum cette station car elle n'est pas rentable. Au contraire, les eaux de la station de An Duong sont de très bonne qualité et la quantité produite (115.000 m³ par jour.) est supérieure à la capacité prévue (100.000 m³ par jour).

La pression est correcte (35 mètres) car le système est récent et l'entretien est régulier ainsi, les pompes ne sont pas nécessaires. Dans certains KTT, il faut utiliser des pompes mais il s'agit de cas isolés. En général, à Hai Phong, les KTT s'élèvent à une hauteur de 15 et 25 mètres, ne nécessitant pas de pompes. Les quartiers périphériques connaissent des problèmes de pression en particulier dans les KTT, aux heures de pointe, car la pression est de sept à dix mètres.

Chaque employé est responsable d'un secteur et doit rédiger un rapport mensuel sur les pertes relevées. Selon les résultats, il obtient des primes ou doit payer de sa poche si les pertes sont importantes. Il y a deux équipes de gestion, une pour les compteurs collectifs, une pour les compteurs individuels. Au total, 350 compteurs collectifs correspondant chacun à 500 foyers environ sont installés sur l'ensemble de la ville. Cette équipe en gère quatorze. Il s'agit de compteurs importés de marque Kent (constructeur anglais, assembleur malaisien) avec une précision de niveau C. Chaque compteur coûte entre 7 et 8 millions de dông. Le niveau de pression C correspond à un débit de 5 litres/heure, le niveau B à quinze litres par heure. La population tente de falsifier ces compteurs en régulant les vannes. Si le débit est inférieur à quinze litres par heure, le compteur ne fonctionne pas. Tous les compteurs individuels sont installés au rez-de-chaussée, si un compteur disparaît ou est endommagé, il est automatiquement remplacé par un neuf, si la responsabilité vient du client, il paye ce nouveau compteur (la Compagnie des eaux paye le premier compteur, bien de la compagnie). Tous les huit ans, la Compagnie des eaux change les tuyaux et les compteurs. En cas de doute ou de falsification, le système de protection (plomb, zinc) est analysé. Cette année deux cents compteurs ont été falsifiés et ces fraudes sont suivies d'amendes (500.000 à 1.000.000 Dôngs environ) ou de coupures d'eau pendant trois mois. Si un client demande l'installation d'un compteur, la Compagnie des eaux doit satisfaire la demande sous dix jours. Pour installer un compteur, le client doit avoir un certificat de propriété ou bien attester qu'il n'y a pas de conflit à propos du terrain certifié par le Comité populaire du quartier.

La Compagnie des eaux explique que son intérêt est d'améliorer la pression, car plus la pression est forte plus le volume consommé est important.

Les coupures sont de courte durée, deux à trois heures pour toute la ville et font l'objet d'information soit par la télévision régionale, la radio ou la sonorisation urbaine. Les coupures locales sont de une à deux heures.

Pour réduire les pertes, les équipes spécialisées effectuent un travail de veille, la nuit (deux nuits par mois) avec des microphones sophistiqués permettant de localiser les zones où les tuyaux sont endommagés. Ces équipements sont coûteux, 6.000 USD de marque japonaise ou danoise, le plus cher atteignant 22.000 USD. Les techniciens sont formés par des experts. Selon la catégorie de tuyau, la réparation nécessite une durée plus ou moins importante affectant une zone plus ou moins étendue.

Auparavant, Hai Phong disposait de fontaines publiques, mais depuis 1993, elles ont été supprimées. Il existe seulement des bornes incendies, tous les 250 mètres. L'eau est gratuite dans le cas d'incendie, la Compagnie des eaux dispose d'un château d'eau (datant de 1938) de 500 mètres-cubes destinés à cette utilisation.

La qualité de l'eau est régulièrement contrôlée par le Ministère de la santé. On observe deux problèmes principaux : le taux de salinité et de chlore.

En moyenne, en hiver la consommation est de 100 litres par personne et par jour et entre 130 et 140 litres en été.

Il y a 25 ans, le personnel de la compagnie des eaux payait pas l'eau mais depuis, chacun doit acquitter sa facture.

Pour les services - type lavage de motos - , le prix au mètre-cube est de 7.000 Dôngs dont 300 Dôngs par mètre-cube pour la taxe d'assainissement (prix fixe pour tous les utilisateurs).

La recette totale de la taxe est de sept milliards de Dôngs. Au total, 8% de la taxe collectée va à la Compagnie des eaux et sur les 92% restants, 50% vont à l'Etat et 50% au Comité populaire de Hai Phong. Celui-ci a besoin de douze milliards de Dôngs pour l'approvisionnement et le drainage de la ville, le reste est payé par les subventions de l'Etat.

Le salaire moyen est de 1,2 million de Dôngs par mois, si un employé découvre une perte suspecte, il reçoit une prime de 30.000 à 40.000 Dôngs pour chaque opération. S'il y a une plainte, il faut résoudre le problème en cinq jours. Si au bout d'un mois la facture n'est toujours pas payée, la fourniture d'eau est suspendue (alors qu'auparavant, on coupait l'eau partiellement).

Ainsi, la compagnie des eaux de Hai Phong est considérée comme un modèle conçu par la Banque mondiale, ayant su se réformer et devenir une véritable entreprise proche de la clientèle et visant véritablement l'amélioration du service public.

« Les utilisateurs d'eau ne pouvaient plus bénéficier d'un service d'approvisionnement en eau gratuit. Ils ont dû commencer à payer l'eau mais le service ne pouvait satisfaire leur demande. Par exemple, à Hai Phong, notamment en été, dans la majeure partie du réseau, la population devait faire la queue la nuit aux bornes fontaines publiques ou ils devaient attendre que l'eau coule à leur robinet. D'un autre côté, où la pression du réseau était bonne, la population laissait l'eau couler 24/24. 70% de l'eau produite n'était pas comptabilisée. La population se connectait illégalement, rompait les tuyaux et cassaient les puits. L'eau était vendue à un prix 25 fois supérieure à celui de l'eau courante mais en même temps la Compagnie des eaux de Hai Phong ne pouvait collecter que 20% de l'eau facturée. Le réseau de distribution n'était pas bien conçu, ne prenant pas en compte les aspects gestionnaires et la collecte de revenus. En pratique, il n'y avait pas de compteurs. Dans les ruelles, le raccordement aux maisons était établis en gros bouquets de tuyaux et il était difficile de distinguer quel tuyau appartenait à tel ou tel foyer. Les cartes du réseau manquaient également. Ainsi, quand les clients refusaient de payer en affirmant que ce n'était pas leur consommation, la compagnie ne pouvait pas confirmer si cela était vrai ou pas. Quand les clients se plaignaient d'un approvisionnement irrégulier, la Compagnie des eaux ne pouvait établir de diagnostic sur les causes et ainsi ne pouvait remédier à la situation. Les relations entre la Compagnie des eaux et les utilisateurs étaient souvent conflictuelles. La population attaquait même les employés de la Compagnie des eaux. Les connections illégales, les canalisations cassées, les forages et l'eau étaient des indicateurs sur les besoins en eau, l'habilité pour arranger leur propre approvisionnement en eau. Ce fut la ressource que la Compagnie des eaux de Hai Phong a su tourner en son avantage pour développer l'ensemble du système au lieu de satisfaire les besoins de foyers individuels.

La Compagnie des eaux de Hai Phong a pris l'initiative de construire des relations avec les utilisateurs. Elle a du gagner leur confiance dans sa capacité à produire des services dans le secteur de l'eau. La Compagnie des eaux a commencé à réhabiliter le réseau en 1993. Le

principe est que le niveau de l'approvisionnement en eau soit amélioré par la construction et la réhabilitation du système sur un quartier entier, que des compteurs centraux soient installés pour enregistrer le volume distribué, que des compteurs soient installés chez chaque foyer et un service de clientèle local soit installé au niveau du quartier pour offrir des services exacts aux clients. »¹⁰

Dans la pratique même de nombreux problèmes subsistent, les quelques enquêtes effectuées ont pu vérifier la qualité du réseau et du service proposés par la compagnie des eaux.

2.2.3. Ha Đông : témoin des inégalités socio-géographiques

Ha Đông fut créée en 1894 par les Français qui y implantèrent la première station de traitement des eaux. Ville limitrophe de la province de Hanoi, bénéficiant du rayonnement de la capitale, Ha Đông a vu son taux d'urbanisation augmenter rapidement parallèlement au taux de croissance économique de plus de 15% pour le secteur industriel. Un nouveau schéma directeur incluant la rénovation du réseau d'approvisionnement en eau fut réalisé à la fin des années 90 pour faire face aux nouveaux besoins.

Ainsi, la France à travers l'aide sur protocole de financement, finance un projet à Ha Đông à hauteur de quinze millions de Francs. La SAGEP-SOGEA associé au WMI a réalisé une étude de faisabilité afin d'améliorer le rendement technique du réseau (audit détaillé du réseau, du forage au consommateur final, et remise à niveau des installations qui le nécessitent) ; l'objectif est aussi d'augmenter la capacité de production en eau potable et d'informatiser le service commercial et la gestion comptable.

Le projet avec la Compagnie des eaux de Ha Đông a été signé en 2001 entre les Ministères des Finances Vietnamiens et Français sur financement sur protocole. Cependant le projet a été immobilisé jusqu'en septembre 2003 en raison de malentendus entre les deux parties sur les modalités de prélèvement fiscal. L'Article 6 de l'accord concernant la fiscalité des entreprises françaises posait en effet problème. Le Ministère français souhaitait que ces dernières soient exemptes de taxes sur les bénéfices et les importations, étant donné la nature du financement (accord sur protocole) alors que le MOF vietnamien voulait un prélèvement fiscal à la source d'un montant de 10%. La négociation a duré deux ans.

Il semble par ailleurs que l'ancien président du Comité Populaire de Ha Tay considérait ce projet comme un investissement lourd alors qu'en fait le projet était d'un montant limité de quinze millions de Francs¹¹. Le changement de présidence a permis de faire avancer la situation : l'actuel président du Comité populaire de Ha Tay, ancien membre du Ministère du Plan et de l'Investissement, a en effet une excellente expérience de la coopération internationale. Le Comité populaire de Ha Tay a demandé une contre-expertise à l'université de Génie Civil.

La trentaine d'enquêtes réalisées à Ha Đông illustre une situation générale relativement homogène, montrant cependant quelques particularités par rapport aux

¹⁰ Traduction de l'article : *Delivering water services at the local level in Vietnam*, Tran Minh Anh Thu et Dam Xuan Ly, Sanitation and Water for all, 24ème Conférence WEDC, Islamabad, Pakistan, 1998.

¹¹ Budget : Quinze millions de francs, dont onze millions pour les équipements et quatre millions pour la formation et la mise en place d'un système comptable.

villes de Ha Noi et de Hai Phong. Cette enquête a été réalisée dans sept secteurs différents¹².

Tout d'abord, les types de logements sont différents regroupant en majorité des « maisons tube » (50%) et des maisons « cap 4 ». Les immeubles collectifs sont rares et d'une hauteur modeste posant moins de problème de pression qu'à Hanoi. Les caractéristiques socio-économiques des foyers sont similaires, comptant 77% des foyers composés de 4 personnes et moins (51% de foyers de 4 personnes). Concernant le revenu principal (chef de foyer), 35% d'entre eux sont compris entre 1 et 2 millions de dông et 38% sont supérieurs à 2 millions. Pour les foyers déclarant deux revenus, 57% des foyers ont un revenu compris entre 2 et 4 millions de dông par mois, 28% inférieur à 2 millions et 15% supérieur à 15%. Ces données sont approximatives et n'excluent pas d'autres formes de revenus (retraites des parents ou salaire des enfants vivant encore sous le même toit). Elles permettent cependant de situer le niveau de vie de la population et d'estimer la part relative des dépenses en eau d'un foyer.

L'accès à l'eau courante est quasi généralisé et concerne plus de 90% de la population, les autres 10% utilisant le forage ou le puits creusé. Sur cette part de la population ayant accès à l'eau courante, 78% sont équipés de compteur, le reste étant facturé au forfait. On recense cependant plusieurs cas de ménages équipés d'un compteur qui continuent pourtant à payer leur consommation d'eau au forfait : ce qui nuance l'efficacité de la pose du compteur dans la lutte contre les pertes en eau. Tout comme à Hanoi et Hai Phong, plus on s'éloigne du centre et plus les pratiques traditionnelles (eau de pluie, forage, puits) redeviennent dominantes. La réhabilitation du réseau est récente datant essentiellement des années 1998-1999 avec de nouveaux branchements au début des années 2000. Ceci explique la satisfaction de la population en termes d'approvisionnement et leur refus de payer davantage le prix de l'eau.

En ce qui concerne la tarification, on note deux éléments qui distinguent Ha Đông des villes précédemment étudiées. D'une part, le prix du m³ est de 2.000 dông mais il n'inclut pas la taxe d'assainissement de 10% comme à Hanoi et Hai Phong. D'autre part, le prix du forfait est supérieur à celui pratiqué dans les autres villes : 12.000 dông/personne/mois en moyenne, ce chiffre pouvant atteindre 14.000 à 16.000 dông. Il s'agit là d'une des modalités retenues par la compagnie des eaux pour équilibrer les prix, le prix du m³ ne pouvant être augmenté. Si l'on multiplie le forfait par 4 personnes minimum, on obtient un total compris entre 48.000 et 64.000 dông au lieu de 32.000 à Hanoi.

Trois catégories de niveau de dépenses en eau peuvent être établies: 20% des ménages payent moins de 25.000 dông, 56% entre 25.000 et 50.000 Dôngs et 24% entre 50.000 et 75.000 Dôngs par mois. Si l'on considère que 57% ont un revenu compris entre deux et quatre millions, les dépenses en eau équivalent à 1,25% du budget familial. A ces frais mensuels, s'ajoutent la pose du compteur estimée entre 200.000 et 300.000 Dôngs et l'installation du réseau, soit un total compris entre 1 et 1,5 millions de Dôngs. De plus, à ceci vient s'ajouter le prix de la pompe (le plus

¹² Ha Cau, Phuc La, Nguyen Trai, Quang Trung, Van Khe, Van Mo et le village de Mau Ly.

souvent électrique) et l'achat d'une citerne ou la construction de réservoirs souterrains et sur le toit.

La grande majorité de la population est satisfaite de la qualité de l'eau, même si elle utilise des antiseptiques pour l'eau alimentaire (sel pour rincer les légumes). Les foyers semblent peu concernés par l'évolution du prix de l'eau : la moitié d'entre eux considère que le prix est normal, ne voyant pas d'augmentation récente du prix et ne changeant pas ses habitudes (économies d'eau). Le réseau étant par ailleurs récent, la population n'aspire pas à de nouveaux changements pour améliorer la pression, la régularité de l'approvisionnement, la qualité ou l'assainissement.

Au final, on observe une différenciation spatiale très nette, liée au degré d'autonomie de la Compagnie des eaux par rapport au Comité populaire local et d'autre par au niveau de compétences et au mode de gestion de la direction des Compagnie des eaux. A Hanoi, le directeur de la Compagnie des eaux a les mains liées par le Comité populaire de la ville qui contient toute augmentation du prix de l'eau selon une logique électorale. Le rôle du Conseil Populaire est primordial et la question du prix de l'eau fait l'objet de conflits entre les différents échelons politiques et les Compagnie des eaux. Chaque siège au Conseil populaire dépend en partie des acquis sociaux -tels que l'eau- conservés par les dirigeants politiques locaux (quartiers, arrondissements, ville). Contrairement à l'eau, le secteur de l'électricité est géré au niveau central, ce qui implique un monopole total et une prise de décision gouvernemental, accélérant la privatisation qui s'est traduite par l'augmentation du prix du kilowatt-heure.

Données générales sur les compagnies des eaux de Hanoi, Hai Phong et Ha Đông

en 2000	Hanoi (1) ¹	Hanoi (2) ²	Hai Phong ³	Ha Đông ⁴
Population totale	1.400.000	980.000	716.000	100.000
Population urbaine	1.400.000	985.000	717.000	100.000
Population urbaine connectée	1.133.289	246.000	500.250	85.000
Nombre total de connections	181.604	40.200	102.000	9.588
Nombre de connections résidentielles	176.949	39.350	98.500	9.267
Population rurale connectée	-	20.358	70.000	-
Nbre de foyers connectés	283.110	37.200	97.000	9.588
Nbre de personnes moyen par foyer	5	6	4.2	3
Nbre de foyers équipés d'un compteur	124914	37,200	83715	5369
Longueur du réseau	620	189.1	1080	78
Capacité de production moyenne (m ³ /j)	396.000	48.000	156.000	36.000
Production moyenne (m ³ /jour)	349.000	32.500	113.000	32.000
Production future (m ³ /j)	-	72.000	170.000	10.000
Connections de type résidentiel (%)	97,4	99,2	68,4	96,7
Connections de type Administratif (%)	2,2	0,5	-	3,3
Connections de type Industriel (%)	-	-	17,4	-
Connections de type commercial et service (%)	0,4	0,3	13,9	0
Autres	-	-	0,3	0
Tarif domestique	2.000	2.000	2.281	1.500
Ratio tarif industriel /domestique	-	-	1,4	
Connections ayant un compteur (%)	71,0	-	90,4	56
Foyers disposant d'un compteur (%)	44,1	-	86,3	56
Part du revenu de l'eau dans le revenu total de la compagnie	94,2	75,2	100	100
Percent Population served by House Connections	80,9	25,0	67,8	85
Taux de desserte moyen (%)	-	25,1	69,9	85
Institution de tutelle			MARD	Comité populaire

Sources : Banque mondiale, 2002.

¹Ha Noi Clean Water Business Company (HNCWBCo) est composée des neuf stations suivantes : Yen Phu, Mai Dich, Phap Van, Luong Yen, Ngo Si Lien, Ha Dinh, Tuong Mai, Ngoc Ha, Cao Dinh. Elle a pour unique fonction la distribution de l'eau potable pour la ville de Hanoi.

²Ha Noi No2. Clean Water Business Company (HNI No2 CWBCo) est composée de trois stations : Gia Lam, Đông Anh et Gia Lam airport. La compagnie a pour rôle principal l'approvisionnement de l'eau potable du centre urbain de Hanoi et une partie des populations des districts de Đông Anh, Soc Son et Gia Lam mais aussi des activités de consultant, de construction et de commercialisation de matériel ainsi que de transport.

³La compagnie des eaux de Hai Phong (HPG Ws) est constituée de quatre stations (Co An Duong, Cau Nguyet, Vat Cach, Do Son) desservant la ville de Hai Phong (catégorie urbaine 2) et sa périphérie ainsi que les centres urbains de Do Son (cat.4), Cat Ba, Cat Hai, An Duong, Nui Deo, Minh Duc, An Lao, Kien Thuy, Tien Lang et Vinh Bao. Elle a pour activités l'approvisionnement en eau potable, l'expertise et la construction.

⁴La compagnie des eaux de Ha Đông (HTH WsCo) se compose des stations de Ba Trieu et de Bala - Ha Đông desservant la population urbaine de Ha Đông (catégorie urbaine 4).

	Organisation institutionnelle/ acteurs	Mode de fonctionnement de l'Offre	Projets étrangers	Tarification	Demande	Problèmes	Perspectives
Hanoi	- ville de rang I. Le CP est l'organe suprême qui via le Conseil du Peuple approuve ou non la tarification proposée par les CE. Les rapports de force sont conflictuels étant donné les enjeux politiques et sociaux. Le coût de l'eau demeure un sujet sensible lors de l'élection du Conseil du Peuple tous les cinq ans.	Spécificité : 2 CE, 8 stations des eaux principales, un réseau unique, des mini-réseaux dans les NZU. Capacité de production totale : 450.000 m ³ /j, Eaux souterraines	1985-2005 : 7 projets (Finlande, Japon, BM, Danemark, France) soit un investissement total de 201,25 millions USD	- forfait : 2.000 d/4 m ³ soit 8.000 d par personne, soit 32.000 d/foyer - trois tarifs : domestique : 2 .000 d/m ³ , service, commerces : 5 .500 d/m ³ , administrations : 3.500	-pénurie -faible pression -taux de couverture faible dans les nouveaux arrondissements et communes périurbaines -dégradation de la qualité des eaux et réduction des ressources en eau Eau : 0,95% du budget familial en moyenne.	Taux de pertes : 50% Institutionnel : rôle central du CP, Faible autonomie de la CE, tarifs trop bas Fortes pénuries en été et différenciation socio-spatiales (logements collectifs, quartiers périurbains spontanés) Dégradation du réseau	Nouveau projet sur la zone urbaine Hanoi-Hoa Lac-Xuan Mon aux mains de VINACONEX. Partenariat Public-Public
Hai Phong	- ville de rang I	Spécificité : Gestion décentralisée en plusieurs unités à l'échelle du quartier (phuong), clientèle industrielle (17%), tarif plus élevé correspondant aux types d'utilisateurs	Projet BN 1A et 2A en coopération avec FINNIDA= modèle de la Banque mondiale	domestique : 2500 à 3000 (>4 m ³),	-généralisation des compteurs, -clientèle satisfaite globalement	-problème de salinité, de qualité (pas de possibilité de forages)	Projet 2 de la Banque mondiale.
Ha Đông	Ville de rang IV, dépend du CP de la province de Ha Tay. Reflet des inégalités entre provinces car le tarif de l'eau est le même qu'à Hanoi alors que le revenu moyen est inférieur.	Spécificité : proximité de Hanoi, nombreuses usines ayant leur système autonome. Systèmes parallèles de revente d'eau.	- Projet sur protocole de la France : 15 millions de Francs	- Forfait de 12.000 d/foyer - prix au m ³ : 2000 (m ³ + taxe 5%)	-réseau récent, bonne qualité Eau : 1,25% du budget familial en moyenne.	Réseau récent Paradoxe du prix de l'eau : petite compagnie mais prix plus élevé, non subventionné (/Hanoi)	Nouveau projet sur la zone urbaine Hanoi-Hoa Lac-Xuan Mon aux mains de VINACONEX. Partenariat Public-Public

2.3 Bilan et Synthèse

Globalement, la décennie 90 a connu l'émergence d'une stratégie nationale de l'approvisionnement en eau, en milieu urbain ainsi qu'en milieu rural permettant de fixer les objectifs à long terme. Cependant, le début des années 2000 est marqué par plusieurs constats : si de nombreux progrès ont été réalisés, la situation demeure insatisfaisante d'un point de vue quantitatif et qualitatif. De nombreuses zones, urbaines et périurbaines sont encore dépourvues de véritables systèmes d'approvisionnement en eau potable. Le programme national ne prend en effet que peu en compte la transition urbaine effective, tant au plan démographique que géographique, reliant difficilement l'augmentation des besoins et les ressources en eau disponibles localement, posant ainsi la question du développement durable. Par ailleurs, l'idée de la réforme institutionnelle, se généralisant de plus en plus, demeure encore à ses débuts, laissant de nombreuses questions en suspens quand aux nouvelles tendances de financement des projets et de modèles de gestion à adopter. Cette question émergente à la fin des années 90 au Viêt Nam est centrale pour développer le secteur de l'eau et s'insère dans les débats scientifiques et politico-économiques actuels, dont les institutions internationales et agences de développement en sont le reflet. Nous allons analyser ici les thèses présentées au Viêt Nam par les différents acteurs institutionnels et économiques.

2.3.1. Bilan des institutionnels : les différentes formes de Partenariat Public Privé (PPP)¹.

La réforme du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain a pris forme au début des années 90 associant progressivement les réformes institutionnelles aux investissements en infrastructures.

La première phase du développement de l'approvisionnement en eau se caractérise par l'augmentation des capacités de production en eau (stations de traitement et réhabilitation des réseaux).

La seconde phase, à la fin des années 90 a permis d'étendre les réseaux et de développer les projets sur l'ensemble du territoire tout en posant les bases de la réforme institutionnelle. Ainsi, depuis 1998, les orientations gouvernementales en matière de développement du secteur de l'approvisionnement en eau à l'échelle nationale, puis en 1999 la circulaire 3 du MOC/MOF sur la tarification ainsi que la transformation des Compagnies des eaux publiques en compagnies commerciales viennent encadrer la réforme du secteur de l'eau. Cependant, au regard des institutions internationales et bailleurs de fonds, la stratégie définie en 1998 demeure incomplète et trop vague pour garantir le développement durable. Depuis le début des années 2000 (les séminaires en sont les témoins), la réforme institutionnelle passe au

¹ « Le principe d'un PPP consiste à réunir les autorités publiques et des agents privés pour concevoir, financer, construire, gérer ou préserver un projet d'intérêt public. De tels partenariats supposent un partage de risque, de responsabilité et de propriété entre le gouvernement et le secteur privé - un partage garanti par contrat de longue durée. Entre les deux extrêmes de la privatisation intégrale et de l'étatisation intégrale, les formules de PPP sont nombreuses et diffèrent par la nature du partage des risques qu'elles sous-tendent. Parmi les secteurs typiquement ou potentiellement concernés : l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, les transports, l'énergie, les télécommunications, la santé, l'éducation » (AFD, 2003).

premier plan devenant la condition même du développement « durable » du secteur de l'approvisionnement en eau.

En effet, l'heure des remboursements des premiers prêts concédés dans les années 1985-1990 est venue (cas de Hanoi) et devant l'incapacité des Compagnies des eaux à rembourser, les bailleurs de fonds fixent de nouvelles conditions d'emprunts et visent à mettre en concurrence les compagnies des eaux publiques, tout en proposant de nouvelles formes de partenariat public-privé² afin d'améliorer le service d'approvisionnement en eau. Ce repositionnement peut être mis en parallèle avec le fait que « *l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'occasion du sommet des Nations Unies en 2000 ont commencé à réhabiliter l'image et le rôle des infrastructures tout en mettant l'accent sur l'importance de la gouvernance nationale, des cadres institutionnels, de la qualité des modes de gestion, des partenariats entre secteurs public et privé* »³.

Ainsi, depuis quelques années (2001-2002), les bailleurs de fonds internationaux (BM, ADB, PEE/AFD), les compagnies des eaux provinciales, sous couvert de l'VWSA et les administrations concernées, essentiellement les MOC et le MOF s'accordent sur les limites atteintes et se repositionnent en termes de stratégie. Si l'Etat apparaît de moins en moins comme un acteur dominant compte tenu des investissements nécessaires, la privatisation du secteur de l'eau n'apparaît pas pour autant la voie privilégiée par le Viêt Nam. Pour l'instant le terme privatisation semble recouvrir une seule réalité au Viêt Nam alors qu'il recouvre des situations très différentes selon les droits accordés et la durée de ces droits.

2.3.2. La stratégie de la Banque mondiale

Entre 1998 et 2003, la Banque Mondiale a investi 98,6 millions d'USD dans le secteur de l'approvisionnement en eau. Parallèlement un programme sur la période 2000-2005 vise l'assainissement des trois principales villes du pays avec un total de plus de 80 millions d'USD. La Banque mondiale est l'un des principaux bailleurs de fonds finançant l'approvisionnement en eau dans les centres urbains vietnamiens et constitue l'un des acteurs majeurs influençant la réforme du secteur.

La position de la Banque mondiale dans le domaine de l'approvisionnement en eau est très graduelle, particulièrement au Viêt Nam. Si l'on y a dix ans, le discours était calé sur les mots d'ordre « privatisation, rentabilité », progressivement, l'institution a modifié son modèle de développement en adoptant une démarche plus flexible, évolutive. Actuellement, la Banque mondiale vise à développer un partenariat relativement souple entre le privé et le public, l'objectif étant avant tout l'efficacité du service d'approvisionnement en eau, quels que soient les types d'acteur, d'investisseur et d'entreprise. Les prêts engagés à la fin des années 80 se sont avérés difficilement remboursables pour des Compagnies des eaux qui demeurent subventionnées par l'Etat. Ainsi, depuis les années 2000, les nouveaux prêts sont conditionnels et incitent directement à la mise en concurrence des compagnies des eaux et donc à l'amélioration de leur efficacité. Ainsi la Banque mondiale à travers son nouveau projet « performance benchmarking urban supply » datant de 2002 vise à mettre en concurrence les compagnies publiques des eaux afin de leur octroyer de nouveaux fonds.

² A l'échelle mondiale, le Programme Eau potable-Assainissement du PNUD et de la Banque mondiale commence en 1997 à s'orienter vers le partenariat secteur public-secteur privé, en particulier dans le contexte des petits prestataires d'eau et d'assainissement en milieu urbain (Black, 1998).

³ Jacquet, Charnoz, 2003.

Faisant une promotion plus nuancée du recours au secteur privé, la Banque mondiale s'en tient aux choix du gouvernement (MOC) qui demeure prudent dans ce secteur.

Désormais, la dimension sociale est davantage prise en compte par les politiques publiques et la privatisation ne s'avère bien souvent pas être une formule optimale, permettant un accès équitable à l'eau. Les pouvoirs publics ne veulent pas privatiser l'ensemble des secteurs notamment dans les grandes villes sans risquer la marginalisation des plus pauvres, pouvant entraîner une crise sociale.

Pour la Banque mondiale, les opérateurs privés existent déjà dans le secteur de l'eau. Elle encourage la création de *joint ventures* entre une compagnie de construction (assistée par des consultants et opérateurs) et la compagnie provinciale des eaux. A condition que cette structure soit indépendante des Comités Populaires et qu'elle fonctionne sous forme d'un contrat passé entre deux entreprises. Pour la Banque mondiale, le gouvernement est ouvert à ces nouvelles approches mais il faut procéder à un projet pilote. Le rôle de l'Association des Compagnie des eaux doit être encouragé mais formalisé (*voir le statut de cette association*) et il est souhaitable de créer un forum réunissant quelques compagnies des eaux. Hai Phong est affichée comme un bon exemple.

Si la Banque mondiale encourage la privatisation, l'objectif du gouvernement doit être précisé. Selon la Banque mondiale, si les compagnies de eaux doivent être rentables, la tarification doit être gérée par les compagnies elles-mêmes ; si l'objectif est politique, on est dans un système d'assistance sociale.

2.3.3. La stratégie de la Banque Asiatique de Développement.

La BAD est impliquée dans les activités de développement du secteur de l'approvisionnement en eau et des infrastructures d'assainissement depuis 1993. Le programme d'aide inclus l'assistance technique octroyée à la ville de Ho Chi Minh pour préparer le schéma directeur de l'approvisionnement en eau ainsi que trois projets couvrant 18 provinces avec un prêt total de 195 millions d'USD.

Reconnaissant l'importance du rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures d'approvisionnement en eau, la BAD a concédé un prêt de 35 millions d'USD en 2000 au projet BOT de la station de traitement de Tu Duc située à Ho Chi Minh-ville. Il s'agit du projet BOT à contribution privée le plus important (140 millions USD au total) qui illustre la volonté de la BAD de promouvoir les nouvelles formes de partenariat public-privé. La présence de la BAD dans ce type de projet permet aux entreprises privées de fixer des prêts à long terme, d'apporter des structures de gestion et des technologies de construction performantes et d'accélérer les capacités d'exécution du projet.

« We hope that models of partnership such as the Thu Duc Project and those that have been successful elsewhere in the region can be examined closely in Viêt Nam and that such partnerships can be pursued more proactively to help relieve the burden on the Government in financing such infrastructure. The ADB stands ready to assist the Vietnamese Government in building the enabling institutional framework, regulatory capability and in providing access to the necessary technical expertise to support such partnerships. »⁴

⁴ BAD, 2001.

Si la volonté de la BAD est explicite promouvant largement le développement du secteur privé, depuis les premiers essais, les projets BOT se traduisent par des échecs qui dénotent de la part des autorités vietnamiennes des blocages importants concernant ces nouveaux modes de financement-gestion des infrastructures du secteur de l'eau.

2.3.4. La stratégie française : les rôles respectifs et positionnements de la Mission Economique et de l'Agence Française de Développement.

La France s'est donnée dix ans pour aider les entreprises françaises à s'implanter au Viêt Nam par le biais des accords sur protocole. Cela devait permettre aux entreprises de se déployer sur ce marché et d'y pénétrer durablement. Or, le bilan est mitigé et les entreprises se retirent après des expériences souvent négatives, le secteur de l'approvisionnement en eau étant jugé non rentable.

Si les BOT ont été promus à partir du milieu des années 1997 et semblent se développer dans plusieurs types d'infrastructures tels que les autoroutes, le chemin de fer... leur essai dans le secteur de l'eau s'est conclu par des échecs qui laissent en suspens cette formule. Et si certains bailleurs de fonds y voient une forme de financement adéquate, le gouvernement vietnamien semble très réticent pour sa généralisation.

Depuis la fin des années 90, l'AFD a pris le relais du Poste d'Expansion Economique dans le secteur de l'approvisionnement en eau, ce dernier ciblant désormais les dossiers concernant l'assainissement et le traitement des déchets jugés plus rentables⁵. Ce changement atteste du nouveau positionnement de la France dans le domaine de l'AEP. La stratégie de l'AFD s'articule autour de trois pôles : la modernisation de l'agriculture et du monde rural, le développement du secteur financier et le développement urbain qui englobe les infrastructures hydrauliques (alimentation en eau potable, lutte contre les crues, drainage et assainissement), amélioration des transports urbains et du cadre de vie et appui à la gestion municipale. Un projet sur l'eau urbaine est en phase d'instruction. Désormais l'AFD, au même titre que les principaux bailleurs de fonds préconisent le développement des « Partenariats Public-Privé » au Viêt Nam, qui peut être synthétisé de la manière suivante.

« Pour le Vietnam, à ce stade du processus d'ouverture et de modernisation, les enjeux sont particulièrement importants. Le pays a besoin d'une politique d'investissements publics ambitieuse pour soutenir la croissance et réduire la pauvreté. Ces investissements doivent à la fois se diriger vers les zones rurales où se concentre la pauvreté, mais aussi s'attaquer au problème croissant des périphéries urbaines sous-équipées. Ils exigent une importante mobilisation de ressources, à la fois publiques et privées. Le Viêt Nam a entrepris de mobiliser des fonds privés au profit de ses projets en infrastructures, notamment au travers des BOT, qui sont cependant moins de véritables « partenariats public-privé » que de strictes opérations d'investissement direct étranger. La nécessaire ouverture des services publics aux financements privés requiert la mise en oeuvre de formules plus souples de partenariat, la poursuite de la modernisation des méthodes de gestion des services publics, tout en laissant à l'Etat la capacité de régler la fourniture de certains services publics aux implications sociales vitales,

⁵ Actuellement les projets aidés par le PEE concernent davantage le traitement des déchets comme l'usine de compostage de Nam Dinh dont la société BERIM est partie prenante dans le domaine de l'engineering et l'entreprise TECHSEM dans le domaine des équipements. Le PEE aide à la vente du compost (marketing) car la concurrence avec les engrais chimiques est forte.

la constitution d'un secteur privé national plus puissant, la création d'un climat de confiance favorable à d'importants investissements étrangers. Enfin, la mobilisation des ressources, tant auprès des investisseurs privés étrangers que de l'APD, nécessite une simplification des procédures administratives qui souvent occasionnent retards et complications dans la mise en place des concours financiers. »

A l'issue des dix premières années de financement des projets dans le secteur de l'eau et de l'implantation des entreprises françaises au Viêt Nam, le bilan est plus que mitigé. Sur la dizaine d'entreprises implantées à la fin des années 90, une minorité continue à fonctionner, ceci pour de multiples raisons. La SAUR s'est retirée en septembre 2003 suite à l'échec du projet de Ha Long. OTV-Vivendi continue de fonctionner, fin de projet sur protocole, projets financés par la BAD dans les villes moyennes. La SAFEGE remet en question sa présence au Viêt Nam, malgré une bonne réputation sur le terrain. SADE présente à Da Nang se retire également car la Banque Mondiale ne finance plus la suite du projet. Le réseau primaire est installé alors que le réseau secondaire et l'installation d'une nouvelle station restent inachevés. La Lyonnaise des eaux se retire également suite à l'échec du BOT. Ainsi, le secteur de l'eau qui apparaissait comme un créneau prometteur pour les entreprises françaises internationalement réputées, se révèle être une impasse pour de nombreuses entreprises, les tâtonnements et les échecs du secteur privé ne leur permettant pas d'avoir de stratégie de long terme.

2.3.5. Synthèse de l'inventaire : les formes typiques d'exploitation et d'intervention et les formes évolutives et nouvelles tendances.

A l'issue de cette première décennie de la réforme du secteur de l'eau, on peut noter les secteurs dans lesquels des progrès notoires ont été réalisés et ceux dans lesquels des considérables avancées sont nécessaires.

Globalement, les projets ont porté sur les aspects techniques et quantitatifs, visant à rénover les anciens systèmes ainsi qu'à en construire de nouveaux pour répondre à la demande croissante. Ces projets ont ainsi ciblé les objectifs de réduction des pertes, d'augmentation de la capacité de production, d'extension de réseaux, de poses des compteurs. Les efforts ont cependant davantage porté sur l'augmentation des capacités de production, surdimensionnant parfois les projets (Viet Tri, Hai Duong, Yen Bai, Lao Cai ou Gia Lam), négligeant le plus souvent les réseaux de distribution (réhabilitation et extension). Il s'agit d'un premier type d'incohérence qui reflète les problèmes émergents.

Ainsi actuellement, de nouveaux problèmes et de nouvelles questions apparaissent étroitement liés les uns aux autres. En effet, du point de vue de la demande, la concentration démographique dans les principaux centres urbains laisse présager d'une importante augmentation des besoins ainsi que de leur diversification. Compte tenu de la situation environnementale préoccupante dans certaines villes, de nouveaux procédés techniques coûteux vont devenir nécessaires. La couverture des besoins sur l'ensemble du territoire et la préservation de la qualité de l'eau impliquent pour l'avenir de lourds investissements. Ceci pose la question du financement, car si nous l'avons vu les aides multilatérales et latérales ont permis de satisfaire en partie les besoins, elles ont permis de rattraper le retard pris par le pays mais ne sauraient suffire pour assurer les besoins futurs. Désormais le recours à de nouveaux financements implique la réforme des compagnies des eaux ou bien le développement du secteur privé afin de garantir la rentabilité des compagnies des eaux, condition incontournable

pour bénéficier de nouveaux prêts. Quelle que soit la solution préconisée par les uns ou les autres, la question de la tarification se pose et semble être la clé de voûte de la réforme. Au final, derrière les questions d'ordre économiques, il semble que l'eau soit l'objet de vastes enjeux politiques locaux. Ainsi, la réforme est à ses débuts et de nouvelles questions apparaissent. Les comités populaires vont-ils accepter l'augmentation du prix de l'eau et céder face aux arguments des compagnies des eaux ? Les bailleurs de fonds vont-ils imposer leurs modèles au Viêt Nam, laissant une large place au secteur privé ? La demande va-t-elle être prise en compte, devenant une clientèle à part entière ? L'eau va-t-elle se transformer en bien marchand et être « socialisée » au même titre que la santé ou l'éducation ? Le Viêt Nam est à un carrefour déterminant pour l'avenir de la politique de l'eau.

Depuis 1997, quelques expériences sur les modèles de gestion ont été menées, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Le Sud semble en cela être un laboratoire de choix puisque la quasi-totalité des nouvelles tendances y sont regroupées, que ce soit sous forme BOT à Ho Chi Minh-ville ou privatisation d'un secteur (construction). On parle alors de « socialisation » de l'eau, favorisant le rôle des acteurs économiques privés. Même si ces expériences sont limitées et peu diversifiées elles représentent des tests qui forment les projets pilotes étudiés par le MOC et le gouvernement. Ce dernier encourage la participation de la population à financer les installations nécessaires à l'approvisionnement en eau.

2.3.6. Formes dominantes de la gestion des dispositifs d'AEP : le soutien des Compagnies des eaux

La gestion des services demeure aux mains de l'Etat dans les domaines de l'approvisionnement en eau en milieu rural et en milieu urbain, cependant de nouvelles formes de gestion apparaissent, liées aux recherches de financement de plus en plus difficiles faisant intervenir le secteur privé. Il s'agit donc de dégager les formes dominantes de gestion de l'approvisionnement en eau en milieu urbain en nous intéressant aux nouvelles tendances. Nous nous interrogerons sur la pérennité de ces dernières au Viêt Nam, en analysant en parallèles les nouvelles formes de gestion en milieu rural qui semblent laisser une plus large part au secteur privé posant la question de la « socialisation » de l'eau au Viêt Nam.

Actuellement, le pays regroupe environ 130 entreprises implantées dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. L'ensemble du pays compte 61 provinces, villes relevant à l'échelon central, mais il existe 64 compagnies de distribution en eau; Ha Noi, Ho Chi Minh-ville et la province de Vinh Phuc, comptent deux compagnies de distribution en eau distinctes. Les grandes villes disposent d'entreprises spécialisées dans l'approvisionnement en eau alors que les autres villes, disposent d'entreprises communes (distribution et assainissement) ou de services techniques urbains en charge de ces domaines (500 villes de rang V). La plupart de ces unités mènent l'ensemble des activités liées à l'eau de la production, au traitement jusqu'à la distribution chez les foyers.

2.3.7. Les formes évolutives et nouvelles tendances en milieu urbain

Actuellement au Viêt Nam, la grande majorité des compagnies des eaux sont publiques, même si le secteur privé local est émergent. En effet, de petites entreprises se développent mais sont de faible envergure approvisionnant une population d'environ 10.000 habitants. On distingue les centres urbains dont la population est supérieure à 30.000 habitants (rang I à V) et les centres urbains de rang V ainsi que les bourgs qui sont englobés dans la politique

d'approvisionnement en milieu rural. En milieu urbain, il est souhaitable de réformer les compagnies des eaux afin qu'elles deviennent des entreprises d'utilité publique pour couvrir les coûts d'investissement en remboursant les emprunts contractés. En milieu rural, la participation de la population est nécessaire dans tous les stades des projets (construction, gestion, maintenance...).

2.3.7.a. Le réajustement des compagnies des eaux dans les grandes villes

Le premier constat qui se dégage du discours des compagnies des eaux membres de l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement du Viêt Nam et le Ministère de la Construction, dont la presse se fait l'écho, est la réforme des compagnies des eaux c'est-à-dire leur transformation en entreprise commerciale. Si officiellement, certaines compagnies portent le nom de *business company*, leur fonctionnement demeure celui des années de planification centralisée où elles étaient largement subventionnées par l'Etat. De nombreuses Compagnie des eaux se sont transformées en compagnies commerciales mais sans structures adaptées et véritables compétences. Face aux nouveaux défis, l'option choisie par le gouvernement semble être celui de la refonte du secteur public, option désormais suivie par les bailleurs de fonds, qui eux privilégient toujours officiellement ou officieusement, de manière de plus en plus nuancée, pour le développement du secteur privé.

Pour la Banque mondiale, il s'agit de mettre en concurrence les compagnies des eaux pour accéder aux financements. Les meilleurs élèves se verront octroyer des fonds sous forme d'emprunts auprès du MOF (ministère des Finances). L'approche participative est privilégiée. La demande doit être précisée afin de ne pas surdimensionner les projets (ce qui été le cas dans de nombreuses villes). L'objectif est la rentabilité. Même s'il faut intégrer les besoins futurs, la demande actuelle doit orienter la conception et donc le financement des projets.

La Banque mondiale prévoit un projet de 110 milliards d'USD de prêts accordés aux compagnies des eaux les plus compétitives, suite à la collecte de données et la mise en concurrence des 66 compagnies des eaux du pays. Ce projet est en préparation et devrait débuter en janvier 2004. S'appuyant sur l'élaboration d'une base de données réalisée grâce aux données collectées auprès des compagnies des eaux sur de nombreux aspects, les compagnies ayant fait preuve d'améliorations notoires seront privilégiées. Ces dernières ont été classées selon leur localisation (Nord/Centre/Sud) et leur taille (catégorie A, B, C). Les résultats montrent que le Nord a amélioré son taux de couverture entre 1997 et 2000 de 42,6% à 51,5%, le Sud de 40,4 à 42,7% et le Centre de 30 à 38,9%. En termes de perte, le Nord connaît toujours un taux élevé de 40% contre 33 et 37,4% au Centre et au Sud (Banque mondiale, 2002). Les objectifs du programme sont de concentrer les investissements dans les provinces où les besoins sont énormes et ne disposant pas encore de réseaux adéquats, de satisfaire les besoins de centaines de milliers d'urbains et de réduire les pertes en eau dans les principales villes vietnamiennes.

Deux types d'actions seront développés à partir de 2005 jusqu'en 2009, selon les besoins de chaque compagnie des eaux (rang urbain) :

« **The competition route** » (55,43 millions usd). Ce programme s'adresse aux compagnies des eaux des petits centres urbains et bourgs (rang IV et V). La mise en concurrence des compagnies des eaux a conduit à la sélection de 27 d'entre elles. Une première phase se déroulera dans quinze bourgs situés dans les provinces de Ha Nam (trois bourgs), Thai Binh

(trois bourgs) et Binh Dinh (neuf bourgs). Ce programme implique une tarification fixée entre 3.900 et 4.900 Dôngs par m³. Il est cependant probable qu'un tarif plus accessible entre 2.600 et 3.400 Dôngs par m³ soit appliqué.

« The proposed approach for the "competition route" is the "Design Build Lease" (DBL) model. Here, the WSCs would invite bids from companies eligible to participate in World Bank procurement, to design, build and operate the constructed assets for a lengthy period, say 15 years. This approach would ensure that assets are:

- *optimally sized (as over-design would increase the bid amount, and under-design would ultimately lead to additional operating cost for the contractor/operator).*
- *properly and timely constructed and maintained, because the contractor will want to start earning revenues as soon as possible and will be responsible for the correct functioning of the facilities over the period of the lease.*

After construction is complete the contractor/operator connects customers to the network and, for the remainder of the contract period, collects the tariff. Part of the tariff will be paid to the WSC to repay the loan for asset construction, and the remainder will be retained by the contractor to cover their operational costs and profit⁶.

« The performance route » (50,34 millions usd). Ce programme s'adresse aux compagnies des eaux des grandes villes et a pour objectifs :

- la rénovation des stations de traitement des eaux (40.000 m³ par jour), l'amélioration et l'extension des réseaux de distribution de Hai Phong.
- la réduction des pertes en eau (< à 30%) à Ho Chi Minh-ville divisé en deux projets :
 - La réhabilitation du système soit dix millions USD
 - La lutte contre les pertes en eau, les besoins sont estimés à soixante millions USD mais la Banque mondiale ne financera que trente millions, le reste étant à la charge du secteur privé.
- L'accroissement de la capacité de production de la compagnie des eau de Ha Tinh (12.000 m³ par jour)
- L'accroissement de la capacité de production de la compagnie des eaux de Binh Thuan (15.000 m³ par jour).

Enfin, pour les Compagnies des eaux les moins performantes, un programme de contrôle et d'inspection sera mis en œuvre afin d'évaluer les problèmes spécifiques à chaque Compagnie des eaux visant à mettre en place des projets adaptés, graduels selon les besoins.

2.3.7.b. Les différentes formes de Partenariat Privé-Public (PPP) : les avancées et les reculs.

Il n'existe pas de loi sur les partenariats privés-publics, toutefois les projets BOT ont été signés avec des niveaux de réussite très mitigés. Les projets de BOT Binh An (consortium malaisien pour un montant de 38 millions de USD, Thu Duc à Ho Chi Minh-ville, BOT à Dung Quat de la Compagnie VINACONEX ; les Compagnies générales d'Investissement et de Développement des logements investissent elles-mêmes dans la construction des systèmes de l'approvisionnement en eau dans les nouvelles zones urbaines telles que : Linh Dam, Dinh Cong. En particulier, dans quelques localités comme : Thai Binh, Quang Nam, Ho Chi Minh-ville, Long An, Vinh Long, Ben Tre... certains particuliers ont construit, commercialisé

⁶ Banque mondiale, 2002.

l'alimentation en eau avec une capacité limitée de 100 à 200 m³ par jour visant à résoudre les demandes en eau pour les agglomérations.

Les Compagnie des eaux s'orientent vers les systèmes B.O.O « Xay dung - van hanh - kinh doanh » (Cf. ADB), B.T⁷. mais pas B.O.T.⁸, dans le sud du pays pour l'instant. Il existe à notre connaissance peu de projets B.O.T. dans le secteur de l'eau qui fonctionnent. Il existe le B.O.T. approuvé par le Premier Ministre de Binh An, signé entre le Comité Populaire de Ho Chi Minh-ville et une société de Malaisie, doté d'un budget de trente millions USD. Mais ces modèles sont proposés au niveau administratif du district de l'arrondissement ou de la commune. Au niveau des villes, ces modèles ne sont pas appliqués et restent sous le contrôle du secteur public et des comités populaires.

La Banque mondiale préconise différents types de partenariats qui sont fonction des contextes locaux et des relations entre les compagnies des eaux, les comités populaires, les ministères et les entreprises privées.

Les formes de partenariat public/privé sont généralement sur le mode suivant : d'une part, construction par un opérateur privé et d'autre part, gestion de la distribution de l'eau par le secteur public (ce qui pose la question du prix de l'eau pour recouvrir le coût de l'investissement et rembourser les emprunts). Il existe dans le sud du pays un exemple où le secteur privé intervient dans la distribution, le réseau public a été divisé et l'exploitation est confiée à une entreprise privée vietnamienne.

« **Partenariat secteur Public - secteur Privé** » : le secteur privé a en charge la **construction** des équipements, la compagnie des eaux (publiques) conservant le contrôle de la distribution. C'est actuellement la tendance la plus courante, sous forme de BOT. C'est l'exemple de Ho Chi Minh-ville, concernant quelques quartiers.

- Construction des usines de traitement des eaux et des réseaux de distribution par le secteur privé
- Exploitation et distribution par le secteur public.

Ce modèle pose le problème du prix de l'eau car le prix de revient du mètre-cube est de 0,33 USD alors que le prix de vente est de 0,20 USD par exemple. Dans ce cas, qui paye la différence ? Les autorités publiques, locales ou/centrales subventionnent donc le prix de l'eau. La question du prix de l'eau est le point de focalisation des différents acteurs de l'eau sans pour autant faire l'objet d'un débat réel ; même si le gouvernement semble favorable, les pouvoirs locaux bloquent la situation pour ménager leur électorat.

⁷ Le contrat B.T après l'achèvement des travaux de construction (normalement sous forme de « clé en main »), l'investisseur transfère l'ouvrage au gouvernement vietnamien et en contrepartie celui-ci lui accorde toutes les facilités pour investir dans d'autres projets afin qu'il rembourse et qu'il ait un bénéfice raisonnable. (Cf. décret 87/CP de 1993).

⁸ Le signe B.O.T. correspond à l'expression Build Operate Transfert et se réfère à un montage juridique modulable en fonction de la nature du projet, du type partenarial. Ceci signifie : construction d'un équipement public en vue de son exploitation par une ou plusieurs personnes privées à la demande d'une personne publique à laquelle au terme de l'opération l'équipement sera transmis en état d'exploitation et gratuitement, c'est à dire à l'issue de la période nécessaire au remboursement de la dette contractée pour sa réalisation, laquelle le sera dans le cadre d'un financement de projet et également de la restitution des capitaux propres apportés par les participants ou sponsors après avoir servi non seulement les intérêts des emprunts mais aussi la juste rémunération des capitaux propres. (Maison du droit vietnamo-française : « Colloque franco-vietnamien sur les grands projets d'infrastructures », Actes juridiques et économiques et financiers, Hanoi 19-20-21 mai 1997, France : Hachette & Lagardère S.C.A. 262 pages.

Bilan sur les BOT au Viêt Nam

Les autorités vietnamiennes semblent vouloir étendre l'utilisation des BOT à d'autres types d'infrastructure. La liste des projets nationaux appelant des fonds d'investissement direct étranger pour la période 2001-2005 (RSV, 2002b) annonce ainsi neuf grands projets de transports, tous sur le mode BOT : quatre autoroutes, trois lignes de chemins de fer, un port et un viaduc. Le traitement des déchets urbains est également envisagé par les autorités comme un possible secteur d'application des BOT. Dans une moindre mesure, le secteur de l'eau fait lui aussi l'objet de tels projets. En dépit du retrait récent de la Lyonnaise des Eaux, certaines perspectives restent ouvertes : une société malaisienne semble être prête à investir dans un BOT de traitement d'eau potable à Ho-Chi-Minh Ville.

La Lyonnaise des Eaux était implantée à Ho Chi Minh-ville sous forme de BOT pour l'augmentation de la capacité de la station (300.000 m³ par jour). Cette expérience s'est soldée par un échec et la Lyonnaise des Eaux s'est retirée du marché récemment. L'accord est signé depuis 1997 mais jusqu'en 2002, la firme française n'avait toujours pas de garanties relative à l'augmentation du prix de vente, au taux de conversion du Dong en Dollar, à la licence d'exploitation et aux autorisations administratives des banques. Le fonctionnement de la station impliquait un prix de l'eau de 0,25 centimes USD selon le volume réel consommé alors que le prix actuel est de 0,19 centimes USD, qu'il n'est pas généralisé et que les pertes et les contrats au forfait ne permettent pas de prendre en compte le volume effectivement consommé. La lenteur du projet et les frais engagés ont mené à un résultat nul, si bien que la Lyonnaise des Eaux a abandonné le projet en ayant perdu entre vingt et quarante millions de Francs et n'a pas souhaité prendre davantage de risques.

En général, suite aux expériences internationales telles qu'en Argentine et en Indonésie, le contexte des BOT est jugé trop dangereux et ne s'avère par être la formule optimale. La Lyonnaise des Eaux s'est retirée début 2003⁹. Le Viêt Nam a officiellement décidé l'arrêt des BOT dans le secteur de l'eau même si le BOT de la Malaisie à HCM fonctionne (150.000 m³ par jour)

Les mini-réseaux semi-privés

Les investisseurs privés sont apparus lors de la construction des zones industrielles et urbaines récentes nécessitant des investissements rapides et un service efficace. Le prix y est également plus élevé.

Les exemples de mini-réseaux sont :

- Mini réseau intra urbain des administrations (CNEE)
- Mini réseau des zones industrielles tels qu'à Dung Quat et la zone industrielle de Phu My.

⁹ « Le retrait de la Lyonnaise des Eaux d'un projet BOT de traitement des eaux au Viêt Nam a ainsi été davantage conditionné par la réorientation de sa stratégie mondiale (retrait des pays émergents) que par les difficultés propres à son projet vietnamien. La fièvre des années 90 en faveur des BOT est retombée. Les grandes firmes opératrices de services publics se recentrent sur le métier d'opérateur et se montrent peu désireuses de prendre le risque de l'investissement, dont la nature est différente. A travers le monde, de grands projets sont reportés sine die, annulés parfois. De puissants investisseurs font volte-face. Ce phénomène se nourrit de la montée des risques-pays (réels ou imaginés), du risque de change (chèrement payé en Argentine par plusieurs grands groupes) et des sanctions infligées par le marché financier aux firmes qui persévèrent dans leur exposition aux pays émergents. Là où les choses deviennent complexes, c'est que les BOT, sous leur forme actuelle, conduisent également à une prise de risque maximale pour les autorités vietnamiennes. La perception du risque pays par les investisseurs étrangers est telle, que ces derniers réclament un ensemble de garanties gouvernementales qui de très loin dépassent le seul risque pays ! Dans le cas de la centrale électrique Phu My, ont ainsi été demandées au gouvernement vietnamien une garantie de fourniture de gaz à un prix donné, une garantie d'achat de l'électricité à un prix donné, une garantie du risque de change. Où est le risque commercial que le secteur privé a en principe vocation à prendre ? » (AFD, 2003).

- Mini réseau des nouvelles zones urbaines (Linh Dam) : la ville de Hanoi ne pouvant satisfaire les nouveaux besoins, l'HUD (investisseur du projet) sous la tutelle du MOC a passé un contrat avec la compagnie des eau sur cinq ou dix ans. A long terme la Compagnie des eaux englobera le réseau.

Ces formes encore limitées de mini-réseaux sont promues par l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement du Viêt Nam car elles permettent de répondre à la demande tout en étant rentables. Elles constituent un bon exemple à suivre dans ces cas spécifiques de zones urbaines et méritent d'être étudiées de près afin de diversifier les modes de financements et de réduire le monopole étatique.

« **Partenariat secteur Public- secteur Privé** » : Intervention du secteur privé dans le domaine de la **distribution** : exemple de Tien Giang (Sud). Dans ce cas, le réseau principal a été divisé en plusieurs secteurs. Sur les trois sous réseaux, l'un est exploité par une entreprise privée vietnamienne, stimulant un début de concurrence pour les compagnies publiques. Cette expérience semble déboucher sur une réussite.

Dans tous les cas, le prix de l'eau demeure fortement subventionné alors que la situation du budget national est déficitaire. Il faut donc trouver de nouvelles solutions qui permettent à la fois de garantir un approvisionnement équitable de l'eau, *soutenable* et passant par un recouvrement des coûts.

Les formes de « partenariats Public-Public » : les BOO (Build Operate Own).

Les différents types de partenariats sont envisagés entre le secteur public, les compagnies des eaux, les comités populaires locaux, les ministères et le gouvernement central et le secteur privé, plutôt national. La question des BOT avec les entreprises étrangères est en suspens même si les BOT et les contrats BOO sont de plus en plus courants et concernent les entreprises vietnamiennes, notamment Vinaconex. Il est question, du côté du Ministère de la construction d'actionnarisation des Compagnie des eaux en intégrant des capitaux privés nationaux et non pas étrangers tant pour la construction que pour l'exploitation des réseaux.

VINACONEX est l'investisseur selon le modèle « Construction – Commerce - Propriété » (BOO). Il gère directement le projet à travers le Comité de Gestion du projet.

Le montant total est de 2.445 milliards de Dôngs (158,7 millions d'USD) :

- La phase I : 1.267 milliards de Dôngs (82,3 millions d'USD) dont 154 milliards de fonds propres (dix millions d'USD), 154 milliards mobilisés (Joint venture et, associations), trente milliards d'emprunts aux banques (1,95 millions USD) et 929 milliards d'emprunts aux institutions nationales et internationales (60,35%).
- La phase II : 1.178 milliards de Dôngs (76,4 millions d'USD)

Les prévisions sur le prix de l'eau.

2006-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2024	2025 et après
0,14 USD	0,17 USD	0,20 USD	0,23 USD	0,26 USD
2.160 Dôngs	2.620 Dôngs	3.080 Dôngs	3.540 Dôngs	4.000 Dôngs

Le Ministère de la construction demande au Premier Ministre de :

1. Autoriser l'investissement dans ce projet avec VINACONEX comme investisseur,
2. Autoriser VINACONEX à :
 - Mobiliser et emprunter des capitaux aux banques étrangères pour réaliser le projet,
 - Bénéficier des avantages selon la loi sur l'encouragement aux investissements à l'intérieur du pays, précisément de la façon suivante :
 - i. Utiliser les capitaux des banques pour investir dans les infrastructures
 - ii. Avoir accès à des terres exonérées de taxes foncières
 - iii. Gratuité des taxes sur l'utilisation des terres pendant onze ans à partir de l'attribution de terres
 - iv. Gratuité des taxes sur le revenu commercial pendant les trois premières années et payer seulement 50% les cinq années suivantes
 - v. Gratuité des taxes à l'importation d'équipements, moyens de transport, créer des biens mobiliers de l'entreprise
 - vi. Bénéficier d'une taxe de 0% sur les achats de matériel et le montage

Le rôle des ministères et des collectivités locales :

- Le ministère de la Construction devra transférer la direction du projet à VINACONEX
- Le ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, le Comité Populaire de Hoa Binh devront orienter VINACONEX vers des modalités de gestion et d'exploitation du lac de Dam Bai et le réseau de conduites, nécessaires au projet.
- Le MIP et le MOF préparent, mobilisent les fonds bancaires pour construire des infrastructures tout en avalisant les emprunts étrangers.
- Le CP de Hanoi, Ha Tay, Hoa Binh devront attribuer des terres, organiser les indemnités et libérer les terrains nécessaires au projet.
- Le président de l'Assemblée de VINACONEX devra veiller à l'approbation de l'étude de faisabilité et de la décision d'investissement, puis superviser la mise en œuvre du projet pour assurer la qualité et la quantité d'approvisionnement en eau à la fin de 2005.

Les modèles de gestion de l'approvisionnement en eau des grandes villes.

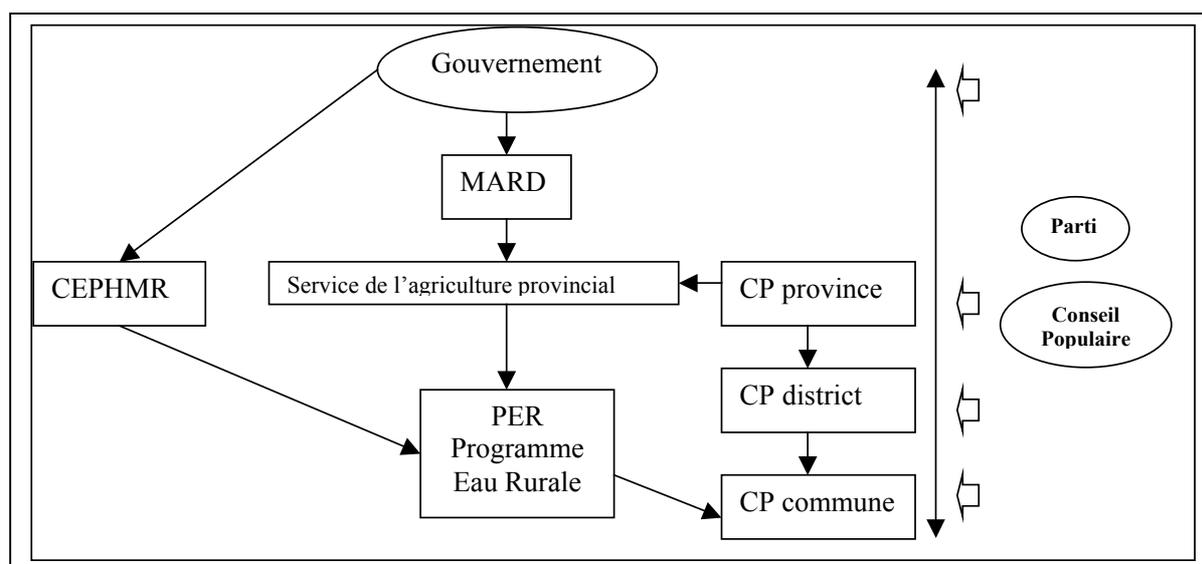
	Modèles de gestion	But
1	Compagnie des Eaux des villes (sous tutelle des CP)	Non commercial
2	CE des provinces	Non commercial
3	BOT (international, national)	Commercial
4	Privé	Commercial
5	Zones urbaines et industrielles	Commercial
6	BOO	Commercial

2.3.7.c. Les formes évolutives des modèles de gestion en milieu rural

La politique de « socialisation » de l'eau est dans ce domaine plus avancée favorisant largement les initiatives privées. Les projets financés par le secteur privé (groupements de familles, commerçants, petits entrepreneurs) ne concernent cependant que de petits réseaux et sont encore minoritaires. A priori les investisseurs passent un contrat avec la compagnie des eaux (qu'elle dépende du district ou de la province), en intégrant ces mini réseaux, elle contrôle et amplifie spatialement son

service à la fin du contrat. Identiquement, des ONG comme EAST participe à ce même modèle mais à travers le financement mais sans être opérateur de création déléguée mais avec de nombreuses variantes) la construction de systèmes d'approvisionnement en eau qui, à terme, reviendront aux communes. Ainsi, il est intéressant de se pencher sur le domaine rural où les formes de gestion sont les plus diversifiées, constituant les nouvelles tendances par socialisation pour l'approvisionnement futur en eau.

Organigramme des actions de développement du secteur de l'eau en milieu rural



Sources : EAST, 2003.

Les activités de EAST au Viêt Nam sont un bon exemple pour comprendre le fonctionnement de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Elles se répartissent en deux volets principaux : l'Eau et l'Education. Le projet PS-Eau¹⁰ Nam Dinh a débuté début 1998 et a permis la construction de mini-réseaux dans dix communes (cinq districts) assurant l'approvisionnement d'environ 85.000 personnes (70% de la population par commune en moyenne). Au niveau provincial, le projet a permis d'augmenter le taux d'accès à l'eau potable de 5%, atteignant un taux de 50%. Ce programme englobait des actions *d'animation-sensibilisation-éducation*. La participation financière est de 40 à 50% du SEDIF et 50 à 60% de la partie vietnamienne dont 50 à 60% par les habitants et 40 à 50% par la commune.

Actuellement, chaque commune gère son propre réseau suivant trois types de modèles de gestion : les 3 sont des mini réseaux et la sedif intervient, gestion des services techniques de la mairie

- Les ouvrages sont commandés et financés par la province et le PER (Programme Eau Rurale) est le maître d'œuvre. Il s'agit d'une régie déléguée par la province à la commune
- La commune ou la coopérative communale finance et gère directement les réseaux (investissement pro parte et distribution)
- Le secteur privé, par l'intermédiaire de familles aisées ou de petites compagnies, construit et gère des réseaux comprenant entre 300 et 400 personnes.

¹⁰ En 1984, le Ministère français de l'Environnement persuada ses collègues de la Communauté Européenne de donner priorité à l'eau dans un programme original et novateur de coopération Nord-Sud appelé « Programme Solidarité Eau ». Le SEDIF a démarré ses projets au Vietnam en 1993 choisissant EAST comme opérateur.

Le prix du mètre-cube est de 1.500 Dôngs pour huit des dix communes et en général inférieur à 2.000, 2.500 Dôngs. EAST conseille un prix d'appel de 1.500 Dôngs puis une augmentation progressive de 2.000 à 2.500 Dôngs. Seules, deux communes ont augmenté le prix à 1.800 Dôngs depuis deux ans. A Nam Dinh, les dix mini-réseaux sont en gestion directe, le PER jouant le rôle de prestataire de service pour la fourniture de matériel et l'entretien. Le SEDIF propose des hausses de prix.

EAST vise à transposer le **modèle de syndicat** qui prévaut en Ile-de-France à travers le SEDIF. Le SEDIF est un syndicat intercommunal qui gère le réseau de la prise d'eau jusqu'aux tuyaux sur 144 communes. Le réseau est en gestion déléguée au syndicat et à Vivendi - Générale des Eaux qui gèrent depuis les connections jusqu'aux robinets. Le SEDIF prélève un centime sur chaque mètre-cube d'eau distribué constituant un Fonds Solidarité Eau qui permet de financer les projets d'adduction d'eau potable dans les pays anciennement francophones.

Au Viêt Nam, les communes bénéficiaires devraient constituer le même fonds (8% des recettes) permettant de connecter les communes les plus pauvres, cependant, il est très difficile de mettre en place un tel système tant l'individualisme domine au sein des communes actuellement bénéficiaires. Les Conseils Populaires, organes législatifs au sein de chaque commune, doivent donner leur aval pour qu'une part des bénéfices soit versée au Fonds de Solidarité Eau mais il y a blocage du système à ce niveau. La population fait pression pour ne pas augmenter le prix de l'eau, 10% de la population n'a pas les moyens de se faire face au frais de connection + facture. On observe de grandes disparités sociales au sein des communes et des districts compte tenu des flux de ressources liés aux migrations vers Hanoi. De plus, une séquence apparaît entre les foyers artisanaux et commerçants d'une part, et les foyers à dominante agricole d'autre part, pour qui l'augmentation du prix de l'eau pose de véritables problèmes économiques. Les plus pauvres utilisent les impluviums et des réservoirs. En général, cette eau est utilisée pour le thé alors que l'eau distribuée par le mini réseau, davantage chlorée, est utilisée pour la toilette et les autres usages.

Les problèmes de fixation des prix de l'eau en milieu rural sont similaires à ceux observés en milieu urbain. Hausse nécessaire mais électoralisme Afin d'amortir l'investissement sur vingt ans, il est indispensable d'augmenter le prix du mètre cube ; or, pour l'instant celui-ci n'évolue quasiment pas. Le financement des ouvrages est pour 50% à la charge du SEDIF (1998-20 ans) et 50% à la charge des communes (d'où hausse des prix nécessaire) Même si certaines communes sont bénéficiaires, elles ne pourront pas amortir leurs investissements si elles conservent la même tarification.

Là encore, le Conseil populaire bloque l'augmentation du prix de l'eau pour des questions électorales. Elus tous les cinq ans, les membres du conseil ont donc une vision à court terme de la politique de l'eau et des priorités à suivre. Après la construction de l'ouvrage bien souvent, les projets s'orientent vers d'autres secteurs, la gestion étant placée au second plan.

Pour la gestion de la distribution, le modèle proposé est celui du **partenariat PER/commune** et donc vise à l'amélioration du service public par la gestion en régie déléguée par la province à la commune. Cependant, le manque de confiance des communes (service technique, formation, hygiène) envers le PER diminue les perspectives de partenariat.

Egalement, il y a la possibilité de **partenariat semi-privé** avec le Centre de Haute Technologie (centre financé par l'Etat et le privé) qui serait à la fois fournisseur de matériel et conseiller technique (innovation, maintenance...) sous forme de contrat. Cette forme est encore peu développée.

Le regroupement de mini-réseaux communaux au sein de la province pose un problème car chacune des communes désire gérer son propre ouvrage générateur de bénéfices. Par ailleurs, pour les communes périurbaines, le problème de connection des mini-réseaux avec les réseaux urbains est une question latente qui n'est actuellement envisagée par aucun des acteurs de l'eau. La stratégie de développement du secteur de l'eau au niveau national, rural et urbain, est encore trop duale pour anticiper sur les effets de la périurbanisation. Quelle institution sera responsable des réseaux communaux dans un milieu rural en mutation vers le périurbain ? La stratégie actuelle d'approvisionnement en eau reste quantitative et territorialisée.

On peut illustrer la difficulté d'articulation entre le rural et l'urbain par une étude réalisée en mai 2002 dans le cadre du programme *Water and Sanitation Program Vietnam*¹¹ ; elle s'interroge sur l'existence et la pertinence d'un modèle de gestion idéal en comparant les dispositifs existants dans les petites villes et les bourgs du Vietnam. Les petites villes relèvent administrativement du milieu urbain tandis que les bourgs appartiennent au découpage rural mais dans les deux cas l'AEP est de type rural. A partir des dix indicateurs¹², les conclusions sont les suivantes : 38% de la population des zones enquêtées sont connectés et 45% ont accès à l'eau courante. L'accès à l'eau dans les petites villes et les bourgs est encore limité.

Ces résultats montrent que les approches qui prennent davantage en compte les attentes des clients sont plus performantes. Les anciennes coopératives agricoles hydrauliques, les communes et les opérateurs privés ont un degré d'efficacité élevé, alors que les Compagnies des eaux publiques provinciales et de district sont moins efficaces. En outre, l'amélioration technique ou la capacité d'auto-financement n'implique pas forcément une gestion commerciale plus efficace du service (tarification, recouvrement, facturation). Des hausses de prix insuffisantes ne garantissent pas l'équilibre financier mais les ménages les plus pauvres.

La diversité des situations en termes de performance selon les différents modes de gestion, montre bien que ce n'est pas tant le mode d'organisation que les tarifs, le recouvrement, les recettes, l'autonomie commerciale et donc institutionnelle qui sont importants.

Le mode de fonctionnement actuel des compagnies publiques des eaux soumises à une réglementation étatique inadéquate (statuts des compagnies de eaux, tarification...) et largement subventionnées semble avoir un impact inverse sur l'efficacité des dispositifs d'approvisionnement en eau. Dans les bourgs, les insuffisances de la réglementation ont eu pour effet la prolifération d'autres modes de gestion, en relation avec les besoins locaux, diversifiant les dispositifs mais sans améliorer la qualité du service.

La question de l'agrégation des systèmes d'approvisionnement en eau (réseau urbain, mini-réseaux) se pose pour les petites villes et les bourgs au même titre que pour les communes.

¹¹ Caroline Van den Berg, *Evolving Management Models for Small Towns Water Supply in Transitional Economy*, ADCOM, may 2002, 28 pages.

¹² Ces dix indicateurs font l'objet d'un classement ; l'objectif étant d'atteindre la meilleure performance et le nombre maximum de points (la moyenne obtenue atteignant 110 points pour un maximum de 202 points).

Les compagnies provinciales des eaux ont l'avantage de réaliser des investissements plus importants et de disposer de compétences techniques supérieures ; elles semblent ainsi être plus efficace à long terme.

Au final, on peut schématiser les modèles de gestion rencontrés en milieu rural et dans les petites villes et les bourgs de la manière suivante :

Délégation : Il s'agit de la forme de gestion dominante. Le propriétaire (les comités populaires) choisit l'opérateur pour diriger le service avec plus ou moins de responsabilité en termes d'investissement, de maintenance...

Les principaux opérateurs sont :

- Les Compagnies des eaux provinciales (entreprises étatiques détenues par les Comités populaires provinciaux)
- Les entreprises de services des districts (entreprises étatiques détenues par les districts). Leur autonomie en matière de décision est souvent inférieure à celle des Compagnies des eaux provinciales.

Gestion directe : Les autorités locales (schéma le plus courant) à travers les Comités populaires des districts, des bourgs ou des communes ou les opérateurs privés (cas rares) sont à fois les propriétaires et les opérateurs des systèmes.

Il existe plusieurs modèles de gestion de l'approvisionnement en eau des petites villes et bourgs qui peuvent être ainsi résumés :

Les modèles de gestion de l'approvisionnement en eau des petites villes et bourgs.

	Modèles de gestion	Financement	Opérateur	But	Poids et tendances
1	CP des districts, communes (bourgs)	Public + usagers	Employés communaux ou employés recrutés (gestion directe) ou individus	Non commercial	Fréquent dans les bourgs (-)
2	Communes (gestion déléguée) CP communal	Usagers + public	Employés recrutés ou élus ou individus	Non commercial	Dans les zones rurales
3	Coopératives agricoles (gestion déléguée) CP communal	Coopérative agricole + public + usagers	Employés de la coopérative agricole (partage des bénéfices possible)	Non commercial	Peu fréquent, selon des demandes spécifiques
4	Coopératives Eau (délégation) CP de ville	Coopérative de l'Eau	Coopérative de l'Eau	Commercial	Nouveau, en expérimentation (+)
5	Compagnies des eaux provinciales (gestion déléguée) CP provincial	Public + CE provinciale	Employés de la CE	Commercial	Grandes villes et quelques villes de district (rang 5)
6	Entreprises d'approvisionnement en eau du district	Public + usagers	Employés de la CE district délégation (leasing ou self-interested)	Commercial	Petites villes de district (+)
7	Privé	Investisseur privé	Propriété et gestion par Investisseur privé	Commercial	Mini-réseaux dans les bourgs (+)

Source : Water Supply Program, 2002.

La décision de réformer la gestion de l'AEP au Viêt Nam est apparue quand ses ressources hydriques renouvelables n'étaient plus excédentaires ; en même temps, les mots d'ordre de l'économie collectiviste étaient fortement infléchis sous l'effet du *Doi Moi* et le déficit budgétaire public avait atteint son plafond.

La Banque mondiale entend investir 200 millions de USD pour aider les petits centres urbains (environ 600 bourgs concernant entre 3.000 et 8.000 habitants) dont moins de 40% ont un système d'AEP. 360 petites villes utilisent encore l'eau à partir des puits, des forages ou des points d'eau (mares, étangs, barrages). Le modèle proposé est celui d'un contrat passé entre les localités et le secteur privé, ce dernier prenant à sa charge la construction des infrastructures. En général, les délais de remboursement des emprunts courent sur une quinzaine d'années. Ce programme de la Banque mondiale est en cours. Or, selon le ministère de la Construction, si la Banque poursuit cette politique de privatisation, cette réforme ne sera pas acceptée. Le gouvernement refuse ces montages financiers qui posent la question des remboursements des emprunts en cas de faillite de la maîtrise d'œuvres (les entreprises privées). Le ministère de la Construction préfère la formule *BOT* soit avec des entreprises publiques ou privées vietnamiennes, soit avec des entreprises étrangères. Mais les dernières expériences de *BOT* s'étant révélées plutôt négatives, cette voie reste improbable sauf augmentation sensible du prix de l'eau, cette problématique est donc identique à celle des grandes villes.

3. HYPOTHESES

Si le débat international peut se subdiviser en deux principaux courants de pensées (le courant libéral que représente la Banque mondiale et les grands groupes privés et le courant altermondialiste), au Viêt Nam le débat s'articule autour de plusieurs questions sans pour autant adhérer totalement à l'un ou l'autre de ces courants. Y aurait-il un modèle spécifiquement vietnamien ? Même si le Vietnam est dans l'obligation de réformer ses compagnies des eaux et si les différentes formes de Partenariat Public Privé sont en cours d'exploration, il n'est pas sûr que le Viêt Nam en retiendra finalement le principe. Les essais de privatisation et les attentes que les BOT ont pu susciter semblent aujourd'hui implicitement désavoués. Avancées et reculs ponctuent cette période de réforme. Quelle que soit l'option choisie par le gouvernement, de nombreuses questions restent ouvertes, montrant qu'au delà des enjeux économiques, la question de l'eau demeure politiquement et socialement sensible.

Les blocages actuels s'articulent autour de plusieurs éléments interdépendants :

- Le statut et le niveau de décentralisation des compagnies des eaux,
- La tarification de l'eau,
- Les modèles de gestion des compagnies des eaux,
- La séparation des compagnies des eaux et des compagnies d'assainissement
- L'intégration de la notion de développement durable.

3.1. Le statut des compagnies des eaux

Le Viêt Nam est dans une période de croissance et de libéralisation économique. Les réglementations changent et de nouvelles opportunités apparaissent. Pour cette raison, on voit apparaître diverses combinaisons entre anciens et nouveaux modèles de gestion rendus possibles par de nouvelles réglementation dans un cadre en voie de décentralisation. Cette combinaison de logiques d'entreprise différentes induit une incertitude quant aux orientations retenues. La Loi sur les entreprises rend possible la participation du secteur privé dans le service de l'eau, obligeant les entreprises à améliorer leur position concurrentielle.

Depuis 1995, la Loi sur les entreprises vise aussi à réformer les firmes du secteur public. Les compagnies des eaux et d'assainissement sont considérées comme des entreprises produisant et distribuant un service public en vertu des orientations des politiques sociales nationales. En 1998, parallèlement à l'adoption de la stratégie nationale de l'approvisionnement en eau, les compagnies des eaux sont classées comme des unités économiques d'utilité publique qui doivent renoncer au subventionnement, en demeurant sous le contrôle des comités populaires (décision N°63/1998/QD-TTG). L'objectif à long terme est d' « *approvisionner la population en eau pour la production et la vie quotidienne tout en étant financièrement autonomes et en répondant à l'objectif d'utilité publique* ». La résolution du troisième Plenum du IX^{ème} Congrès du Parti Communiste (2001) relatif à la « *poursuite de la politique suivie en vue de rénover, développer et améliorer l'efficacité des entreprises étatiques* » stipule que les compagnies des eaux ne sont plus à caractère d'utilité publique mais sont des compagnies commerciales.

Le changement de statut des entreprises d'utilité publique en entreprises commerciales tend à se généraliser et de plus en plus précis dans les textes de lois, (Cf. loi sur les entreprises publiques). Le monopole des compagnies des eaux est perçu comme un obstacle à la réforme du secteur. Or, l'ouverture à d'autres entreprises est encore délicate surtout dans les grandes villes. Les compagnies des eaux sont dans une situation de monopole dont elles ne doivent pas abuser. Pour cela, le gouvernement doit mettre en place un cadre législatif afin de garantir les intérêts des usagers. La réforme des compagnies des eaux ne peut cependant être effective qu'en augmentant leur degré d'autonomie vis-à-vis des comités populaires.

Le prix de l'eau va changer, Lao Đông, 21/07/03

Le service des travaux publics de Hanoi et la compagnie commerciale de l'eau de Hanoi préparent un rapport pour que la ville modifie le statut de cette dernière. Quel est le but recherché ? Ce changement va-t-il modifier le mécanisme de vente de l'eau ? Pham Van Thao, au service de la planification de la compagnie des eaux s'explique.

Le changement de statut de la compagnie va-t-il entraîner la fin de la pénurie ?

Il s'agit d'une phase de préparation. Pour le changement réel, il faudra davantage de temps afin d'inventorier, classer, déterminer le capital, les biens, les dettes, l'emploi, le bilan financier, définir le changement de statut, nommer le personnel, immatriculer l'entreprise, les droits de propriété. Nous ne savons pas quand le changement va être effectué ni comment la gestion et l'immatriculation se feront, quels seront la responsabilité et les droits de l'entreprise. Dès lors, la situation à Hanoi va s'améliorer. Parce que l'urbanisation s'accroît rapidement, le développement des réseaux est difficile et la pénurie persiste dans de nombreux endroits. La transformation en compagnie commerciale implique que la compagnie doit mobiliser les capitaux pour « socialiser » le système d'alimentation en eau, à ce moment la population et les collectivités devront participer conduisant à la modification du prix de l'eau.

Chaque année, la ville doit subventionner la compagnie à raison de 20-30 milliards de dông. Après le changement comment va évoluer le prix de l'eau ?

Actuellement le produit (eau potable) est un bien d'utilité publique et la ville gère directement le prix ce qui aboutit à la subvention du prix de l'eau. Si la compagnie devient à but commercial, la compagnie doit décider le mécanisme de prix, elle doit se conformer au fonctionnement de ces entreprises. Jusqu'ici, le service des transports et travaux publics n'a pas encore défini de modèle de gestion, si bien qu'on ne voit pas se dessiner de tendances.

En 1990, la résolution 217 précise que la tarification de l'eau est décentralisée, du Comité gouvernemental des prix vers les Comités populaires des provinces. Au même moment, les subventions étatiques ont diminué. Depuis, nous l'avons vu, chaque comité populaire approuve, par le conseil du peuple, les tarifs fixés par la compagnie des eaux provinciale.

Les rapports entre les autorités locales et les compagnies des eaux sont tendus et peuvent être conflictuels. Le degré de dépendance des Compagnies des eaux vis-à-vis des autorités locales est tel que l'application des prix réels ne peut être effective. La séparation des deux est indispensable. Actuellement le pouvoir de décision dans le domaine des prix, demeure du

ressort du conseil du peuple, organe législatif au niveau provincial. La circulaire 03 du MOC constitue actuellement une grille de tarification conseillée ; mais pour être appliquée par les compagnies des eaux, ces dernières doivent soumettre leur prix au Comité populaire qui doit la faire approuver par le Conseil populaire. Le niveau de décentralisation est ici un sérieux frein au développement du secteur et alors que les coûts de l'électricité, du pétrole et de la main d'œuvre augmente, le coût de l'eau reste inchangé ce qui n'est pas compatible avec l'idée de rentabilité des entreprises. Cette décentralisation a pour conséquence une inégalité des prix pratiqués dans des provinces limitrophes aux conditions naturelles équivalentes, créant des inégalités sociales. En effet, les études réalisées dans plusieurs villes traduisent de fortes inégalités entre prix de l'eau et revenu moyen de la population, les grandes villes telles que Hanoi et Ho Chi Minh-ville bénéficiant largement d'une eau subventionnées alors que les provinces du Nord par exemple paient le prix fort. Ces inégalités sont de plus en plus critiquées par les provinces défavorisées et créent de nouvelles sources de conflits.

3.2. La tarification de l'eau.

Dans la plupart des pays développés, l'eau est considérée comme un bien économique. Elle a un prix, il faut l'acheminer, la traiter, prévoir l'approvisionnement, construire des dispositifs pour garantir sa qualité. Un des principes fondamentaux est « L'eau paie l'eau », c'est-à-dire que les usagers supportent par leur facture d'eau l'essentiel des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement des équipements nécessaires à la gestion de l'eau. Au Viêt-Nam, la question de la tarification est centrale faisant l'objet de récents débats.

Un séminaire¹³ sur la question des prix de l'eau (réforme des prix) a été organisé les 4-5 et 6 décembre 2002 par l'Association de l'eau et de l'Assainissement (VWSAI). Le débat a porté sur l'autofinancement des compagnies des eaux avant de porter sur la fixation des prix proprement dits. Par exemple, la Compagnie des eaux de Hanoi doit désormais rembourser les emprunts contractés auprès de la Finlande, mais est actuellement dans l'incapacité de payer ne serait-ce que la totalité des charges (électricité, salaires...) à partir des recettes de l'eau. Les Compagnies des eaux sont donc toujours subventionnées par le Comité Populaire de Hanoi.

La proposition faite par la WASI consiste à promouvoir l'autofinancement des Compagnies des eaux et donc à doubler le prix de l'eau, pour assurer la rentabilité des entreprises. Or le Comité Populaire de Hanoi et surtout le Conseil du peuple sont opposés à l'idée d'augmenter le prix de l'eau. Il s'agit donc d'un problème institutionnel généralisé au Viêt Nam et permanent dans le cas de Hanoi.

Le problème de l'eau est différent de celui de l'électricité pour une raison institutionnelle. En ce qui concerne l'électricité, le Ministère de l'industrie décide des prix (en accord avec le gouvernement) alors que pour l'eau (approvisionnement et assainissement), les comités populaires des villes, sous couvert du conseil du peuple sont les décideurs uniques. Les conflits d'intérêts entre les différents acteurs paralysent la situation.

¹³ Ce séminaire fait suite à celui qui s'est tenu à Hai Phong début juin 2002 sur « Le prix de consommation de l'eau propre » mettant en commun certains points de vue, dont un problème délicat est d'application du prix de l'eau courante selon le prix progressif (augmentation progressive). Un séminaire a par ailleurs été organisé par la compagnie des eaux de Ho Chi Minh-ville le 20/09/2002 sur le prix de l'eau potable faisant apparaître deux problèmes majeurs : les insuffisances commerciales et la mauvaise distribution de l'eau.

Le problème est de nature politique, lié à la politique sociale de l'eau. Il existe déjà une politique destinée aux invalides de guerre et aux héros de la nation. Les membres du Conseil du peuple ne veulent pas autoriser l'augmentation des prix de peur de ne pas être réélus, sous prétexte de politique sociale de l'eau. Il s'agit d'un problème de parcours politiques personnels. Dans le cas de Hanoi, nous avons vu que le Conseil populaire n'a toujours pas approuvé l'augmentation du prix de l'eau pour des raisons électorales. Les prochaines élections devront avoir lieu d'ici avril-mai 2004 et jusque là il y a peu de chances qu'aucune décision ne soit prise. Suite aux élections, il se pourrait que la pression qui s'exerce de part et d'autre cède et que les grandes villes voient leur prix de l'eau augmenter.

La réforme de l'eau paraît bloquée à Hanoi car liée à des conflits d'intérêts personnels et de l'héritage lourd du mécanisme de subventions¹⁴ (tant au niveau de la population la plus défavorisée que des Compagnie des eaux qui sont subventionnées).

« En moyenne, le prix de l'eau propre dans l'ensemble du pays est d'environ 3.000 dông/m³, ce qui correspond au prix d'une bouteille d'eau minérale « La Vie » de 0,5 l, c'est pourquoi, la population est prête à utiliser l'eau propre pour laver les véhicules, irriguer les jardins. Ceci explique en partie les difficultés des usines d'eau dans la recherche des sources de remboursement auprès des projets de ODA. Le paradoxe ne s'arrête pas à ce point. Le prix de l'eau propre est bas entraînant le manque de financement dans l'entretien, dans la rénovation des ouvrages, ce qui cause la dégradation des équipements. Le prix bas de l'eau propre induit non seulement le manque de conscience d'économie de l'eau des habitants, mais provoque le découragement des bailleurs de fonds – producteurs d'eau, parce que le prix du produit ne peut pas couvrir les dépenses, les remboursements, ce qui n'encourage pas les usines à continuer d'exploiter les sources d'investissement. »¹⁵

La question de la tarification, malgré la circulaire 3 ne permet pas d'appliquer un prix réel de l'eau qui englobe le prix de revient, le coût d'amortissement, les différentes taxes, et les investissements futurs. Sans l'application d'un prix réel, les Compagnies des eaux ne peuvent être autonomes, ce qui pose la question des subventions. Le prix de l'eau ne doit pas simplement inclure le coût financier mais aussi les coûts économiques et environnementaux.

Si la circulaire 3 définit correctement la tarification de l'eau, celle-ci d'une part, n'est pas appliquée et d'autre part, elle recèle des paradoxes implicites. En effet, elle préconise d'une part, le coût réel en calculant le prix de revient (coût de production) et le coût de recouvrement, d'autre part, elle demande que ce coût soit conforme aux capacités des consommateurs sans qu'aucun critère ne soit défini. Au final, le coût socialement convenable est inférieur au coût de production, ce qui rend impossible tout remboursement d'emprunt et encore moins la constitution d'un nouveau capital pour investir.

Lorsque l'on évoque un *tarif acceptable* pour la population, il n'est pas précisé ce que cette notion recouvre. Et très souvent lors des débats évoqués sur la question de la tarification, la

¹⁴ Malgré les efforts réalisés pour améliorer la qualité du réseau, les pertes ne décroissent pas, au contraire ont tendance à augmenter. Il semble donc que le problème des fuites soit véritablement lié au problème de gestion de la Compagnie des eaux de Hanoi. Deux hypothèses sont avancées : 1) soit le niveau de pertes financières augmente lié à un captage croissant de la part des salariés de l'entreprise, 2) soit les arrangements entre foyers et employés augmentent (forfait) alors que la consommation est croissante. Ainsi, le taux de pertes ne constitue pas un élément sur lequel la Compagnie des eaux doit être vigilante sachant que le comité populaire va « combler le trou » sous forme de subventions.

¹⁵ Paradoxe du prix de l'eau propre, Kinh te, le 22/07/2002, No 87.

population n'est pas concertée, comme si elle n'existait pas vraiment. Or, les enquêtes effectuées dans les villes de Hanoi et Hai Phong montrent que la population est globalement prête à payer plus cher pour avoir un service continu et de bonne qualité. Le prix de l'eau n'apparaît pas comme une charge importante pour les foyers urbains même si la question se pose différemment en milieu rural. Globalement, la population est consciente que l'eau est subventionnée et sait qu'à terme, comme pour les autres services, le tarif de l'eau va augmenter. Seulement, les exigences de la population accompagnent cette hausse des prix potentielles, c'est-à-dire qu'à tarif élevé, la compagnie des eaux doit assurer un service de qualité.

La Banque Asiatique de Développement préconise un tarif qui serait inférieur à 3% du revenu mensuel d'un foyer, or d'après les statistiques de 2002, le revenu mensuel urbain moyen serait de 1,3 million de Dôngs alors que le prix de l'eau est de 2.100 Dôngs par mètre-cube, soit 0,65% du revenu mensuel moyen, ce qui atteste de la capacité des foyers à payer largement le prix de l'eau. A partir de ce constat, la question de la capacité à payer des foyers urbains ne se pose plus et la tarification selon le coût réel peut être logiquement appliquée. Ce point de vue est à la fois celui des bailleurs de fonds et celui des compagnies des eaux sous couvert de l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement.

Selon une étude réalisée au début 2002 conjointement par l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement du Viêt Nam et la Banque Mondiale, la part des dépenses en eau dans le revenu mensuel moyen par habitant était de 1,45% sur l'ensemble du territoire mais était très disparate géographiquement : 0,8% à Hanoi, 0,6% à Ho-Chi Minh-ville, 0,8% à Da Nang, 0,5% à Vung Tau contre 3,5% à Ha Giang, 3,2% à Cao Bang 1,5% à Hung Yen et 2,1% à Tien Giang. La décentralisation de la politique de l'eau et en particulier de la tarification conduit à des inégalités socio-spatiales majeures favorisant les grandes villes où les niveaux de vie sont les plus élevés.

Pour le tarif domestique, la moyenne est de 2.790 Dôngs par mètre-cube, le tarif le plus élevé se trouvant à Quang Binh et le plus faible à Bac Giang. Pour le tarif industriel, il est en moyenne de 3.800 Dôngs par mètre-cube, atteint 4.500 Dôngs à Tien Giang et est le plus faible à Bac Giang (2.500 Dôngs). En ce qui concerne le tarif appliqué aux services et aux commerces, il est de 5.600 Dôngs en moyenne, de 7.000 Dôngs à Hoa Binh et Lao Cai et de seulement 2.500 Dôngs par mètre-cube à Bac Giang. Ces disparités ne prennent ni en compte les niveaux de vie des populations ni les coûts de production réels.

Par ailleurs selon les conditions actuelles d'emprunts, à des taux d'intérêts de 6% environ sur quinze à vingt ans, l'augmentation du prix de l'eau est indispensable.

Par ailleurs une autre critique est émise par les compagnies des eaux concernant la subvention du prix de l'eau : en effet la politique sociale de l'eau vise les catégories défavorisées en considérant un volume minimum consommé de seize mètre-cube par mois (135 litres par jour). Or, selon les rapports de la Banque Mondiale, la consommation minimum peut être fixée à huit mètre-cube (50 à 60 mètre-cube par jour), ce qui signifie qu'une très large partie de la population est considérée comme pauvre alors qu'elle a les moyens de payer l'eau. Le critère de seize mètre-cube est donc abusif contribuant à subventionner le prix de l'eau.

Afin de compenser les pertes dues au faible prix de l'eau domestique, certaines provinces ont augmenté le prix de l'eau pour les autres catégories (industries et services notamment) de façon excessive (5.000 à 7.000 Dôngs par mètre-cube), conduisant à de nombreux forages

privés. Par ailleurs le coût élevé du tarif industriel conduit les entreprises à forer elles-mêmes pour avoir accès à une eau bon marché, ce qui complique la gestion des ressources et de la qualité de l'eau. Par ailleurs certaines autres provinces voudraient réduire le prix pour ces autres usagers mais les comités populaires bloquent le processus.

Approvisionnement en eau dans quelques villes d'Asie en 1993

Villes	Population	Production (m ³ /j)	Taux de raccordement (%)	Normes (l/hab/j)	Prix du m ³ (USD)
Pékin	5,8	1.743.000	95	149	0,03
Bangkok	5,6	2.800.000	79	217	0,242
Luala Lumpur	1,1	360.000	100	222	0,337
Denang	1,2	500.000	100	203	0,15
Manille	7,9	2.490.000	71	133	0,232
Singapour	2,7	1.189.000	100	168	0,442
Dai Bac (Taiwan)	3,7	1.849.000	100	281	0,244
Hong Kong	5,7	2.400.000	100	111	0,371
Jakarta	8,3	880.000	25	148	0,363
Séoul	10,9	4.929.000	100	180	0,230
Ulsan	0,7	203.000	90	166	0,375
Hanoi	2,2	400.000	47	120	0,16

Sources : Ministère de la construction, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020, 1999, 110 p.

A cette question de la tarification s'ajoute le fait qu'une partie de la recette en eau n'est pas perçue d'une part, à cause des fuites et d'autre part, à cause du mauvais système de gestion. En effet, la permanence du forfait, (observée parfois après la pose du compteur) et surtout le manque de cohérence entre usagers et tarifs, conduit à des pertes financières importantes malgré les améliorations notoires des dix dernières années. En effet, à Hanoi par exemple, nous avons vu que très peu de services et commerces payaient véritablement le tarif en vigueur. A l'inverse, malgré une nouvelle législation apparue en 2001 réduisant le prix réglé par les étrangers, certains d'entre eux sont toujours soumis à l'ancien tarif (6.500 Dôngs par mètre-cube). On peut supposer alors que l'employé de la compagnie qui perçoit le montant total garde la différence.

La question de la tarification est doublement cruciale à Ho Chi Minh Ville d'une part, parce que les besoins sont énormes et d'autre part, parce que les échecs des différents projets BOT sont directement liés à la question du prix de l'eau. La capitale économique semble être le reflet des tensions croisées entre un Etat qui maintient son choix de monopole du secteur de l'eau et le secteur privé qui aspire à une entrée dans le marché. Quel que soit le ou les choix en matière de gestion, la question du tarif de l'eau reste entière.

« Selon la proposition de l'Institut d'Economie de Ho Chi Minh, le prix moyen de l'eau sur la période 2004-2013 sera de 4.200 dông/m³ au lieu de 2.500 actuellement. Le prix domestique augmentera de 1.700 à 2.800 dông/m³. Ce prix sera décidé par la compagnie des eaux (service financier) proposé au comité populaire de Ho Chi Minh-ville qui le soumettra prochainement au conseil populaire pour approbation. Selon le comité populaire de la ville, afin de préparer l'application de ce nouveau prix, la compagnie des eaux doit planifier la répartition du prix, fixer un niveau pour chaque utilisateur et un itinéraire d'augmentation du prix convenable pour la période 2004-2013. Parallèlement, il faut trouver les solutions

rapidement pour réduire les pertes, généraliser les compteurs et assurer la distribution dans les zones isolées et lointaines ».

Nouvelle grille de tarifs proposée à Ho Chi minh-ville.

Tarif selon utilisation	Dôngs par m³
Domestique (niveau 1)	2.700
Domestique (niveau 2)	6.200
Industrie	6.200
Services commerces	8.000
Administrations	4.000

L'augmentation prévue conduira une famille de cinq personnes consommant en moyenne vingt mètre-cube par mois à payer 54.000 Dôngs soit 1,54% de son revenu mensuel moyen, c'est-à-dire 20.000 Dôngs supplémentaire. Néanmoins, dans le centre ville où la consommation moyenne est de cinquante mètre-cube, la facture passera de 123.000 Dôngs à 288.000 Dôngs (1.700 Dôngs pour les vingt premiers mètres-cubes, 2.500 Dôngs pour les dix mètres-cubes suivants et 3.200 Dôngs pour les vingt derniers mètres-cubes). Dans les quartiers périphériques, la consommation moyenne est plafonnée à 10m³ par mois du fait de l'incapacité de la compagnie des eaux à alimenter la population davantage. Pour obtenir plus de 20m³, un foyer doit payer les 10m³ supplémentaires au prix de 15.000 Dôngs par mètre-cube soit une facture totale de 167.000 Dôngs. Le nouveau prix élève cette facture de 10.000 Dôngs soit 177.000 Dôngs.

Cette proposition est largement débattue au sein de la presse qui associe cette éventuelle hausse des prix à la « socialisation » du secteur de l'eau remettant alors en question le rôle du secteur privé et relançant peut-être les contrats BOT. Cette hausse de prix sera officiellement proposée au Conseil populaire de Ho Chi Minh-ville début mars 2004 et sera au niveau national le signe ou non d'une avancée de la réforme.

3.3. Les modèles de gestion des compagnies des eaux.

On voit clairement que nous sommes dans un cercle vicieux. La tarification de l'eau dépend en partie du statut des compagnies des eaux. Si celles-ci deviennent à but commercial sans que les comités populaires acceptent les augmentations de tarif, la situation paraît sans issue. Si le tarif augmente et si les compagnies des eaux perdurent dans une logique de subventions sans viser la rentabilité et l'amélioration du service, à long terme le système n'est pas viable. La question porte donc sur le choix du modèle de gestion à adopter. C'est la question essentielle que se pose les différents acteurs de l'eau, sans qu'il y ait une réponse unique et simple. Mais peut-être n'est-ce pas la bonne question. Le modèle optimal n'existe pas.

Le premier modèle fortement promu est celui de Hai Phong, c'est-à-dire la réforme de la compagnie des eaux publiques en interne grâce aux investissements étrangers. La gestion décentralisée est possible du fait de la division des réseaux. Cette piste montre l'efficacité du service et encourage l'amélioration du service public et par voie de conséquence la refonte des compagnies publiques. Cependant, ce modèle n'est pas applicable uniformément sur le territoire, notamment dans les grandes villes.

Actuellement, la croissance urbaine des deux grandes métropoles vietnamiennes nécessitent de lourds investissements que l'Etat n'est pas en mesure de fournir. Il s'agit pourtant de

répondre à une demande croissante souvent localisée. Ainsi, les mini-réseaux se développent selon des modes de gestion variés (BOT, investisseur privé, projets urbains vietnamiens...) et constituent autant de voies à explorer.

Malgré les tentatives de privatisation de l'approvisionnement en eau à l'échelle des grandes villes sous forme de BOT cette nouvelle tendance n'est pas la voie privilégiée, ou semble encore en discussion. Les formes de « Partenariats Public-Public » (VINACONEX) aient davantage l'assentiment du gouvernement. La question est de savoir si financièrement et surtout techniquement, le secteur public est en mesure de répondre aux besoins. Paradoxalement, on observe que le secteur privé, à travers la « socialisation » de l'eau, est fortement encouragé en milieu rural, mais là encore sous le haut contrôle des administrations (ONG étrangères, ou entreprises privées vietnamiennes). A terme, ces mini-réseaux, après avoir passé des contrats avec les compagnies des eaux provinciales, y seront rattachés, ayant permis ponctuellement et rapidement de pallier aux besoins domestiques ou autres.

La « socialisation » de l'eau en milieu urbain est aujourd'hui d'actualité et si le gouvernement tire les leçons des expériences passées, il développe par ailleurs de nouvelles formules. Le gouvernement laisse la porte ouverte à de nouvelles possibilités, tentant de les adapter aux réalités plurielles du pays.

3.4. Les notions de développement durable intégrant une approche globale de l'eau (approvisionnement, assainissement, irrigation, contrôle des inondations...)

« Parmi tous les besoins en infrastructures, l'eau à domicile est l'un des plus indispensables élément de base de la vie domestique qui concerne des millions de femmes et d'enfants. Ce n'est que lorsque ce besoin est satisfait, qu'il est possible de mobiliser les ressources des ménages vers d'autres services, traitement des eau usées, traitement des déchets » (Lorrain, 1995).

La prise en charge de l'ensemble des réseaux techniques urbains est indispensable notamment dans un contexte urbain comme celui du Viêt Nam où les communes périurbaines ne sont démunies de services adéquats, aggravant une situation environnementale de plus en plus critique.

Actuellement, dans quatre villes du Viêt Nam (Ha Noi, Hai Phong, Ho Chi Minh-ville et Vung Tau) les secteurs de l'approvisionnement et l'assainissement sont gérés séparément. Ailleurs, une seule entreprise portant le nom d'entreprise des travaux urbains (ou entreprise de l'environnement urbain ou encore compagnie de drainage et d'assainissement) gère les différents domaines concernant l'eau en milieu urbain. Malgré leurs différentes appellations, ces entreprises ont les mêmes fonctions : drainage, collecte des déchets, nettoyage des rues, éclairage public, entretien des espaces verts... Ces entreprises sont directement administrées par les autorités publiques et n'ont aucune autonomie financière et économique.

La réforme institutionnelle rencontre de nombreuses difficultés en raison essentiellement du caractère décentralisé du secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en milieu rural. En effet, si au niveau national, le Ministère de la Construction est responsable du secteur, aux différents niveaux administratifs (selon le rang urbain) différents acteurs entrent en jeu. Dans certaines provinces, l'organisation et la gestion sont aux mains du service des

transports et travaux publics, dans d'autres, il s'agit du service de la construction. La grande majorité des compagnies des eaux sont publiques même si certaines d'entre elles portent le nom de compagnies commerciales, leurs activités sont encore largement subventionnées.

La séparation horizontale des pouvoirs entre les zones rurales et urbaines au sein de ministères et de collectivités locales disparates entraînent de nombreux paradoxes et inefficacité. En effet, très souvent les compagnies des eaux provinciales ont un niveau de compétences techniques et financières supérieures à celles des districts chargés du développement de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Les premières pourraient gérer l'ensemble des besoins au sein d'un même territoire administratif ; or actuellement, la division des services demeurent et aboutit à la dégradation des installations par manque de compétences ou de fonds pour l'entretien.

Conclusion

A l'issue de cette étude, plusieurs conclusions apparaissent.

Il semble évident que la question de l'eau est à part entière dans la problématique générale de la réforme des entreprises publiques. Elle tient une place éminemment politique d'une part, parce qu'on observe que contrairement à de nombreux secteurs qui se sont réformés (électricité, télécommunications, santé, éducation...), le secteur de l'eau connaît une inertie et d'autre part parce que l'eau pose la question de l'équité sociale et donc de sa commercialisation. La particularité de ce secteur s'explique en partie par le fait que contrairement aux premiers domaines cités qui sont gérés au niveau national, les Compagnie des eaux dépendent des autorités provinciales, mettant en jeu des rapports de pouvoirs complexes entre *Population - Conseil du Peuple - Comité Populaire - Compagnie des Eaux* à l'échelle des différentes provinces du pays.

La question du passage de l'économie planifiée subventionnée à l'économie de marché donc de la transition est ici posée, les Compagnie des eaux demeurant largement subventionnées malgré les emprunts internationaux. Cette inertie montre que les Compagnie des eaux sont difficilement réformables de l'intérieur dans le cadre actuel, du fait des structures et des mentalités. Alors que les bailleurs de fonds insistent pour introduire le mécanisme de marché¹⁶ dans le secteur de l'eau, encourageant la privatisation, le gouvernement conserve les bases de son fonctionnement en maintenant une situation monopolistique.

Le blocage des prix et donc les freins à l'autonomie financière des compagnies des eaux ne s'expliquent cependant pas uniquement par les enjeux politiques et sociaux qu'elle soulève.

Tant que le niveau des fuites sera élevé et les systèmes de gestion peu efficaces, toute augmentation des prix pourra être considérée comme une prime à l'inertie et à la sclérose du mode de gestion.

¹⁶ "While no single approach can be applied universally, international best practices suggest that introducing market mechanisms and disciplines to the sector and changing the Government functions are central to the success of the reforms" (Young Baek Lee, ADB, 3003).

Tant que le niveau de compétences ne sera pas suffisant, la réforme de l'intérieur est impossible ou difficile, ce qui laisse penser que les partenariats public-privé sont aussi un moyen de contourner des structures peu efficaces mais impossibles à évincer.

Pour comprendre plus finement la réforme du secteur de l'eau en cours au Viêt Nam, il nous semble nécessaire de nous pencher sur les points suivants :

- 1- La réforme des compagnies des eaux ne peut être analysée sans une compréhension fine de la réforme des entreprises publiques, pointant plus particulièrement les entreprises d'utilité publique, dont font partie les compagnies des eaux. A ce titre, une étude des textes de loi et un suivi de cette réforme du point de vue du statut juridique des compagnies des eaux nous semblent indispensables. Les nouveaux modes de gestion faisant apparaître le rôle des grandes compagnies publiques telles que VINACONEX, il est important de mesurer leur rôle croissant financièrement et techniquement dans le secteur de l'eau.
- 2- D'un point de vue institutionnel, il nous paraît nécessaire de prendre en compte à la fois le milieu urbain et le milieu rural, car les approches diffèrent, la « socialisation » de l'eau étant déjà en marche dans les campagnes. Un regard croisé entre les deux types de milieux permettrait une compréhension plus précise de l'évolution des modes de gestion des compagnies des eaux aidant à l'anticipation et l'adaptation de nouveaux projets aux réalités.
- 3- Le suivi des modèles de gestion est l'une des priorités, en s'attachant aux formes nouvelles émergentes dans le Sud notamment, qui semble être un laboratoire de choix pour le gouvernement vietnamien (Ho Chi Minh-ville, Tien Giang, Vung Tau...). Une veille des formes nouvelles, si marginales soient-elles permettrait véritablement se suivre étroitement une situation qui évolue rapidement.
- 4- Il est également souhaitable de développer une approche globale pluri-thématique, englobant l'ensemble ou une grande partie des services urbains. Les questions de l'assainissement et des déchets d'une part, ainsi que celle des transports méritent d'être traitées en parallèle permettant une vision institutionnelle cohérente sur des problématiques stratégiques.
- 5- La publication en anglais et en vietnamien des études comme celles-ci permettrait de mieux communiquer au sein de la communauté vietnamienne et internationale pour mettre en avant l'originalité de la « recherche-expertise » française. La valorisation des savoirs-faire français tant en termes techniques que scientifiques doit être renforcée.
- 6- L'adhésion du Viêt Nam à l'OMC aura quelles conséquences ? Plus largement le suivi de l'intégration économique régionale et

internationale est-elle compatible avec les options « Partenariat Public-Public » privilégiées actuellement par le pays.

Le suivi ou la veille scientifique de la question des services publics et plus précisément celle de l'eau paraît indispensable pour définir une stratégie à long terme. Si le gouvernement vietnamien ne suit actuellement pas les modèles de privatisation préconisés par les bailleurs de fonds internationaux comme la Banque mondiale, cela n'implique pas un rejet des acteurs internationaux. Après avoir fourni une assistance technique indispensable aux compagnies des eaux, la question des modes de gestion demeure une vaste question ouverte.

ANNEXES

Annexe 1 : Les ressources en eau dans le monde.

Pays	Ressources en eau renouvelables internes (m ³ /personne/an)	Ressources en eau renouvelables globales (m ³ /personne/an)
Égypte	43	888
Mauritanie	163	4647
Niger	346	3 212
Tunisie	369	434
Belgique	822	1224
Maroc	1071	1060
Pologne	1278	1454
Liban	1315	1221
Haïti*	1460	1460
Burkina Faso*	1535	1535
Roumanie	1639	9215
Bénin	1751	4387
Maurice	1906	1915
Bulgarie	2146	24 443
Tchad	2176	6239
Togo	2594	2706
Sénégal	2933	4377
France	3065	3022
Lituanie	3724	6530
Vietnam*	4827	4827
Mali	5071	8452
Côte-d'Ivoire	5265	5334
République tchèque*	5693	5693
Suisse	5802	6826
Cambodge	8195	463 315
Albanie	12 917	16 197
Guinée-Bissau	14 109	23 810
Saint-Thomas et Príncipe*	15 942	15 942
Cameroun*	18 711	18 711
Rép. Dém. du Congo	19 001	20 708
Madagascar*	23 820	23 820
Guinée*	29 454	29 454
Rép. centrafricaine*	40 413	40 413
Laos*	50 392	50 392
Guinée équatoriale*	69 767	69 767
Congo-Brazzaville	78 668	294 826
Canada	94 373	96 079
Gabon*	140 171	140 171

Sources : World Resources Institute. 1999. World Resources Database CD-rom 1998-99. A Guide to the Global Environment. Environmental Change and Human Health, World Bank. 1999. World Development indicators 1999. Banque de données sur CD-ROM.

Ressources en eau renouvelables internes : flux moyen annuel des rivières et des eaux souterraines généré à partir des précipitations endogènes. À moins d'avis contraire, ne tient pas compte des débits générés hors du pays mais entrant dans le pays.

* Peut inclure la somme des débits des rivières généré en dehors du pays mais entrant dans le pays

Ressources en eau renouvelables globales : ressources en eau renouvelable interne + flux générés par les rivières hors du pays mais entrant dans le pays - flux générés par les rivières sortant du pays.

La comparaison des données entre les pays doit être fait avec prudence car les estimés sont basés sur des données provenant de sources et d'années différentes.

Annexe 2 : Liste des principaux projets réalisés par Waseenco.

Item	Name of work	Design capacity	Finance source	Works in charge of WASEENCO	Employer	Place of works	Date of completion	Remark
11	Ha Tinh water treatment plant	11,500	Australian Government	ditto	Hatinh People Committee	Hatinh	1999	
12	Lao Cai water treatment plant	10.000	France Government	ditto	Lao Cai people committee	Lao cai	1997	Phase I&II
13	Hoa binh water treatment plant	12.000	France Government	ditto	Hoa binh people committee	Hoa Binh	1999	
14	Dien Bien water treatment plant	10.000	France Government	ditto	Dien Bien people committee	Dien Bien	1998	
15	Cao bang water treatment plant	7.000	France Government	ditto	Cao bang people committee	Cao Bang	1998	
16	Water supply system for Hanel electronic zone	5.000	Budget	ditto	Hanel	Hanel		
17	Water supply system for Hoang Thach cement factory	10.000	ditto	ditto	Management Board of Hoang Thach cement factory	Hoang Thach cement factory	1996	Phase I&II
18	Water supply system for But Son cement factory	5.000	Budget	ditto	Management Board of But Son cement factory	But Son cement factory	1997	
19	Chan May water treatment plant, Hue	5.000	Budget	ditto	Management Board of Chan May project	Hue	2000	
20	Mong Cai water treatment plant	5.000	Budget	ditto	Hai Ninh people committee	Quang Ninh	1997	
21	Hong Linh water treatment plant	5.000	OECF	ditto	Management Board of water supply project for Hong Linh	Ha Tinh	2000	
22	Duc Tho water treatment plant	5.000	ditto	ditto	Management Board of water supply project for Duc Tho	Ha Tinh	1998	
23	Mai Son water treatment plant	5.000	ditto	ditto	Son La water supply company	Son La	2000	
24	Dung Quat industrial zone	10.000	BOT	ditto	Management Board of Dung Quat water supply system	Dung Quat industrial zone	2000	Vinaconex

Annexe 3 : Les modes de gestion en France

En France, l'organisation des services de l'adduction d'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales relève des communes et de leurs groupements. En effet, depuis les lois de décentralisation de mars 1982 et janvier 1983, l'Etat a vu son rôle limité à la police des eaux (autorisation de prélèvement et de rejet), et à la garantie de la salubrité et de la sécurité publique. Le secteur de la distribution de l'eau et de l'assainissement n'a jamais été organisé en monopole public, comme la plupart des activités de service public après 1945. Les collectivités locales (les communes et leurs regroupements) peuvent choisir la gestion déléguée à des opérateurs privés ou le système de régie.

La gestion en régie est une forme de gestion plutôt sur le déclin

Le déclin des régies s'explique par le renforcement des normes de qualité de l'eau qui nécessitent le recours à des techniques de plus en plus complexes et difficiles à maîtriser par les communes. En outre les élus sont réticents à prendre en charge la responsabilité directe des fortes hausses du prix de l'eau. Aujourd'hui la régie est surtout choisie par les petites collectivités rurales. 7000 régies concernent de petites communes, il existe tout de même des régies très importantes comme à Strasbourg, Nancy, Reims, Amiens, Nantes, Tours. A la fin des années 90, 20% seulement des volumes d'eau sont distribués par des régies

Plusieurs formes de régie

Les collectivités locales (la commune ou un syndicat intercommunal auquel elle adhère) peuvent assurer directement en régie la tâche de la gestion de leurs services des eaux. On parle alors de gestion directe en régie. Les communes ont la responsabilité complète des investissements, du fonctionnement des services des eaux, des relations avec les usagers, par exemple de l'émission des factures d'eau et de leur recouvrement. Les employés de la régie sont des agents municipaux ayant un statut public. Les communes peuvent aussi opter pour une gestion mixte. Elles décident d'exploiter elles-mêmes en régie les ouvrages de production d'eau potable et délèguent la distribution à des sociétés privées.

La délégation de service public

Les collectivités locales (communes ou syndicats de communes) peuvent confier la gestion de tout ou partie de leurs services des eaux à une compagnie privée de distribution dans le cadre de contrats de longue durée. On parle alors de gestion déléguée. La rémunération de l'entreprise est alors assurée par les résultats de l'exploitation. Plusieurs types de contrats sont utilisés : la régie intéressée, l'affermage ou la concession.

Ce type de contrat existe depuis plus d'un siècle en France. La distribution de l'eau en France est très majoritairement assurée en gestion déléguée : 75% du nombre d'abonnés desservis. La part des services d'assainissement confiée à des sociétés privées s'accroît rapidement (plus de 35% des services). Essentiellement trois entreprises se partagent le marché : la Lyonnaise des eaux, la Générale des eaux et la SAUR, filiale du groupe Bouygues. La délégation se fait dans le cadre de contrats pluriannuels.

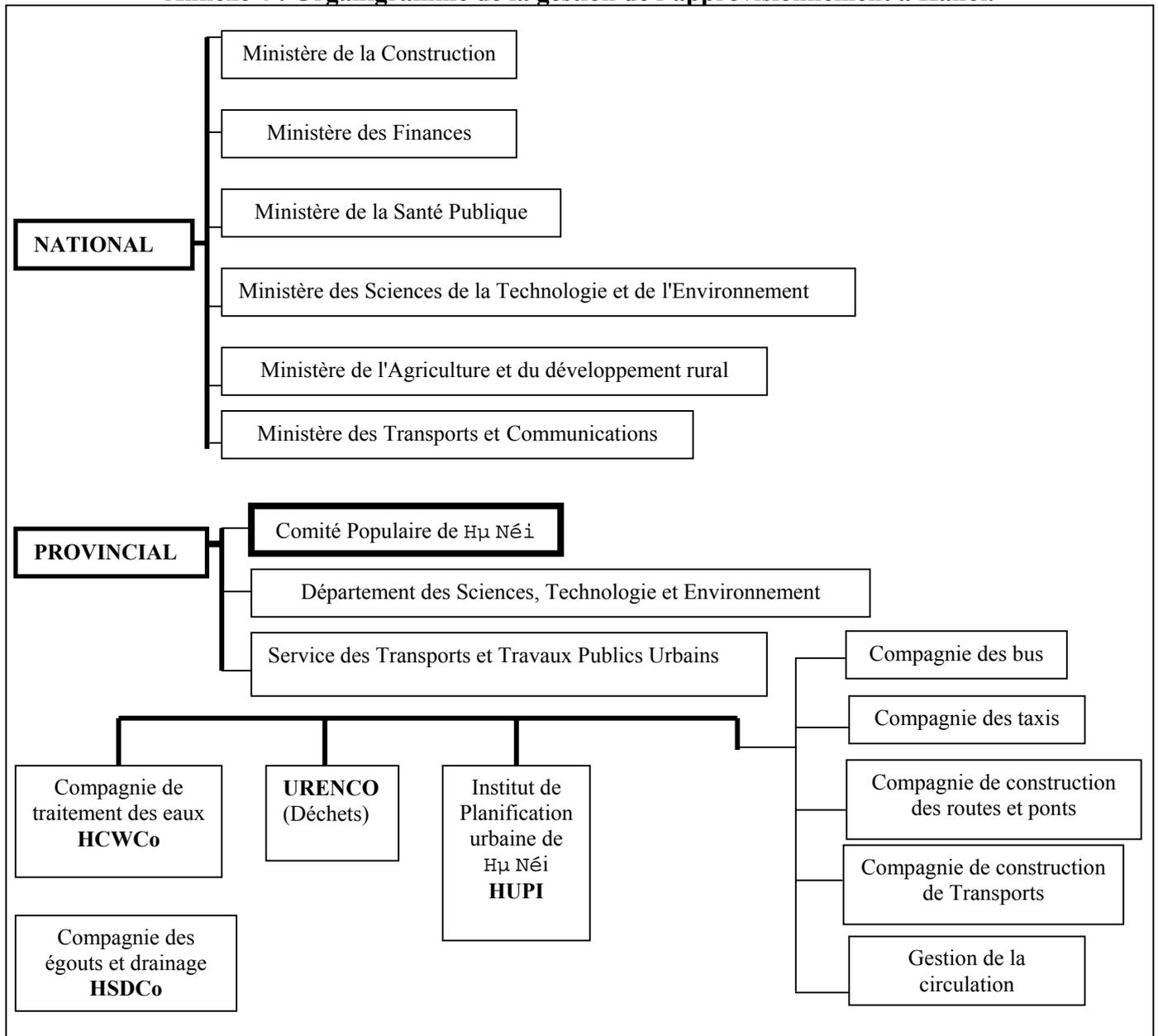
Evolution de l'encadrement de ce mode de gestion

Un grand nombre de contrats de délégation de service public se caractérisaient par leur opacité et la difficulté pour les collectivités locales de contrôler les prestations des délégataires. Ce contexte lié aux immenses enjeux financiers a favorisé la corruption dans le secteur des délégations des services d'eau.

Qu'est-ce que la concession ?

C'est un mode de gestion dans lequel l'entreprise finance, réalise et exploite les équipements pour le compte de la collectivité. La concession fait l'objet d'un contrat qui fixe les modalités d'exécution du service et les tarifs applicables. Le contrat établit notamment la nature des ouvrages ; délai d'exécution ; modalités d'exploitation du service ; respect des normes de qualité.

Annexe 4 : Organigramme de la gestion de l'approvisionnement à Hanoi.



Les principaux acteurs

Institutionnels

HPC : Comité Populaire de Hanoi

DOSTE : Département de l'Environnement des Sciences et Technologies

TUPWS : Transport and Urban Public Works : construction des infrastructures d'approvisionnement en eau et de drainage.

HCWCo : Hanoi Clean Water Company : responsable du traitement et approvisionnement de l'eau dans le centre urbain, Compagnie de Yen Phu :

HSDCo : Hanoi Sewerage and Drainage Company s'occupe de la maintenance des infrastructures

URENCO : déchets solides

NGO vietnamiennes

la société des jardins verts, la société de traitement des eaux usées, La société de l'environnement de la ville. Union des femmes.

Centres de test sur la qualité des eaux :

Institut Médical du travail et de l'hygiène (1 Yec Sanh)

Centre d'Hygiène et d'Epidémiologie de Hanoi (2 lang Ha)

Institut pharmaceutique (Nghia Do)

Département Général des mesures et critères de qualité (70 Tran Hung Dao)

Annexe 5 : Projets de multilatéraux dans le secteur de l'eau.

Bailleur	Nom du projet	Montant	Conditions de financement	Date d'approbation et commentaires
ADB	HCMV Water Supply and Sanitation Rehabilitation Project	65 M USD		Novembre 1993 Part étude (6MUSD) remportée par Sogreah (3,4MUSD) en association avec une société américaine
ADB	Provincial Towns Water Supply and Sanitation (Thai Nguyen, Thanh Hoa/Sam Son, Nha Trang, Phan Thiet, Long Xuyen, Pleiku)	66 M USD	40 ans (10 ans de délai), coût du service : 0%. Prêt au taux de 6,11% sur 25 ans (5 ans de délais)	Août 1995 Villes soulignées = Paquet sud partiellement remporté par OTV 11 MUSD
ADB	Second Provincial Towns Water Supply and Sanitation (Ben Tre, Dong Hoi, Dong Ha, Ninh Binh, Qui Nhon, Tuyen Quang, Vinh)	69 M USD		Novembre 1996 (premier appel d'offres annulé, nouvelle série prévue en début 2001)
ADB	HCMV Environnement Improvement Project	70 M USD		Septembre 1999 Appels d'offres à venir
ADB	Thu Duc BOT Water Treatment	35 M USD		Novembre 2000 Projet aide au secteur privé BOT Lyonnaise des Eaux
BM	Water Supply Project (Hanoi 32 MUSD, Haiphong 19 MUSD, Halong 12 MUSD, Danang 34 MUSD)	98 M USD	40 ans (10 ans de délai), coût du service : 0,75%. Prêt au taux de 6,5% sur 20 ans (5 ans de délais)	Mai 1997 Halong a été remporté par la Saur Danang devrait être alloué prochainement à Sade/OTV
BM	3 Cities Sanitation -Danang, Haiphong, Quang Ninh Province (Halong et Cam Pha)	80,5 M USD		Mai 1999
All.	Viet Tri water supply project		40 ans (15 ans de délai) et 0,75%/an d'intérêts. 20% aide, 80% emprunt remboursable sur 25 ans (5 ans de délai) à un taux d'intérêt de 5%	
France	My Tho, Yen Bai, Da Nang, Nam Dinh, Lao Cai, Hoa Binh...		15 ans (4 ans de délais) 1%/an	
Dan.	Vinh Yen, Son Tay, Di Dan, Tan An		12 ans (2 ans de délais) à 0%/an	

Sources : PEE, 2000.

Bibliographie

ASSOCIATION DES EAUX ET D'ASSAINISSEMENT DU VIETNAM. Water supply and sanitation in provincial towns in Vietnam, technical papers, Hanoi, 30-11 au 3-12 2000, 591 p.

BASSAND, M. (dir.). *Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'eau et l'habitat précaire à Ho Chi Minh-ville, Vietnam*. Lausanne : Presses Polytechniques et universitaires romandes, 1999, 238 p.

Banque mondiale. Benchmarking, urban water supply, socialist Republic of Vietnam, East Asia Urban Development Sector Unit, Vietnam, April 2002.

BLACK, M. Les leçons de l'expérience. Vingt ans de coopération entre le PNUD et la Banque mondiale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, 1978-98. Programme pour l'eau et l'assainissement. 1998, 63 p.

BERDOULAY, V, SOUBEYRAN, O. L'écologie urbaine et l'urbanisme, aux fondements des enjeux actuels. Paris : éditions la Découverte, 2002, 270 p.

BERNASCONI, D. L'influence de la péri-urbanisation dans la transformation des modes de gestion de l'eau et des déchets. Etude de deux villages de la province de Hanoi. Bordeaux : Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, U.F.R. de Géographie, 1999, 102 p. (Travail d'étude et de recherche de maîtrise)

Business opportunities in Viêt Nam in the water supply and sanitation sector. GKW Consult (design company for water supply and sanitation system), Final report, Hanoi, 1999.

DEFEUILLY, C., LORRAIN, D. Services urbains et développement durable. L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde. Ministère de l'Équipement , des transports et du Logement, IGD, ISTED, nd, 30 p.

FONTENELLE, J-P. Décentralisation de l'hydraulique agricole du delta du fleuve Rouge. In : Agriculture familiale et Gestion des ressources du milieu dans le bassin du Fleuve Rouge. Hanoi : Maison d'Édition de l'Agriculture, 1999, p. 211-226. (Actes du Séminaire, Institut National des Sciences Agronomiques - Vietnam, GRET - Programme Fleuve Rouge et Délégation de la Commission Européenne au Vietnam, 9-12 avril 1996, Hanoi).

FONTENELLE, J-P. L'eau de l'État et l'eau des villages : l'exemple de l'hydraulique du delta du Fleuve Rouge. Paris : GRET, Programme Fleuve Rouge, 1996, 13 p.

Halong City Water Supply and Sanitation Project, Project Status overview, year 2000, Kampsax International, République Socialiste of Viet Nam, Ministry Of Foreign Affairs-Danida, January 2001, 26 p.

Hoi cap toat nuoc Vietnam (VWSA). Technical papers of international seminar on « Urban sewerage in Vietnam », Hanoi, 6-7 december 2001, 399p.

Jacquet P. et Charnoz O, Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté, AFD : *Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003), 20 p.*

JICA. The study on Hanoi water supply systems in 1997, Final Report, JICA, 1997, 29 p.

JICA. The Master Plan of Urban Transport for Hanoi City in Vietnam. Interim Report. Hanoi : Yachiyo engineering co. Ltd, Katahira and engineers International, Hanoi People's Committee, Socialist Republic of Vietnam, march 1996, 269 p.

LE THI NHAM et al. Influence de l'urbanisation sur le développement de l'agriculture suburbaine (Thanh Tri, Hanoi). Etudes Vietnamiennes, 1997, n°123, p. 35-94.

LORRAIN, D. (dir.). Gestions urbaines de l'eau. Paris : Economica, 1995, 263 p.

Maison du droit vietnamo-française « Colloque franco-vietnamien sur les grands projets d'infrastructures » Actes juridiques et économiques et financiers, Hanoi 19/20/21 mai 1997. France : Hachette & Lagardère S.C.A. 262 p.

Ministry of Construction - Vietnam, National Institute for Urban and Rural Planning. Population and urban living environment in Hanoi city. Hanoi, 1995, 55 p.

Ministry of Construction - Vietnam, National Institute for Urban and Rural Planning. Data Book National urban, Hanoi, 1992, 105 p.

Ministry of Construction - Vietnam, National Institute for Urban and Rural Planning. Population and urban living Environment in Hanoi city. Hanoi : National political publishing house, 1996, 77 p. (VIE/93/P02 Project)

Ministère de la Construction - Vietnam, Institut de Recherche en Architecture. Conservation du patrimoine architectural et paysager de Hanoi. Hanoi : Edition de la construction, 1999, 52 p.

Ministère de la construction, Orientations de développement du système d'approvisionnement en eau en milieu urbain jusqu'en 2020, 1998, 81 p.

Ministère de la construction, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020 (selon la décision gouvernementale n°10/1998/QĐ-TTg du 23/01/1998), 1999, 84 p.

Ministère de la construction, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020, 1999, 110 p.

Ministère de la construction. Hoi nghi cap nuoc do thi toan quoc lan thu IV (IV^e séminaire sur l'approvisionnement en eau en ville), Hanoi, 2001, 136 p.

Ministère de la construction. Projet d'approvisionnement en eau en milieu urbain au Viêt Nam (P073763). Etude de préféabilité. Black & Veatch International et VIWASE, décembre 2003, 122 p (+ annexes).

National Rural Clean Water Supply and Sanitation Strategy up to Year 2020, Ministry of Construction, Ministry of Agriculture and Rural Development, August 2000, 83 p.

National Workshop on Capacity Building for Water Resources Management in Vietnam, Water Resources Consulting Services, Australia, Asian Development Bank, The Socialist Republic of Vietnam, Ministry of Agriculture and Rural Development, March 1999.

NGUYEN An Lich, DUONG Duc Tin. Public health and gender impacts of Hanoi water supply system. Hanoi University environmental and sociological study, Hanoi, 1994, 106 p.

NGUYEN TRAC. L'eau, la ville et l'urbanisme. Hanoi. Nanterre : Académie de l'eau, 1996, 32 p.

PARENTEAU, R. (dir.). Habitat et environnement urbain au Viêt Nam : Hanoi et Ho Chi Minh ville. Paris : Karthala, 1997, 334 p.

POLLARD, R., HOANG Thi Hoa. Global Small Towns water and sanitation initiative. Comparative study of water supply and sanitation services management models in small towns of developing countries Vietnam Case study. Preliminary findings. ADCOM Consulting Company avec l'assistance de Hydroconseil, mai 2001, 18 p.

Projet d'amélioration de la gestion technique et commerciale du service des eaux de la ville de Hadông, province de Ha Tay, Analyse Technique, Economique et Financière du projet, Etude de Faisabilité, Protocole franco-vietnamien, SAGEP-SOGREA/WMI, Septembre 2000, 88 p.

Role of Community in Management and operation for Water supply and Sanitation Projects of districts, small towns and rural residential areas in Vietnam, Institute for Urban Studies, The World Bank in Vietnam, Hanoi 23/8/2002.

Report. Survey of environmental Situation of the Maidong - Vinh Thuy industrial zone in Hanoi city. Vietnam 21 ability project (project VIE / 93 / G 81). Hanoi, 1996. 93 p.

SCHUBELER, P. Participation and partnership in Urban Infrastructure Management, UNDP/UNCHS (Habitat)/World Bank, Urban Management and Infrastructure, 19, Washington, 1996, 101 p.

So khoa hoc cong nghe va moi truong Ha Noi. Bao cao Khoa hoc. Nang cao dan Tri ve moi truong trong nhan dan thu do Ha Noi. Ha Noi, 1998. 125 p.

Tap Chi Xay Dung. La situation et le programme de développement de l'approvisionnement en eau en milieu urbain d'ici 2020, 7/2003.

THAI THI Ngoc Du. Métropolisation, gestion des villes et habitation à Ho Chi Minh-ville. Les cahiers d'Outre mer. Bordeaux, n°49, octobre-décembre 1996.p.378-386.

UNDP. Project VIE/89/021. Viêt Nam National plan for Environment and Sustainable development 1991 - 2000. Framework for action. SRV State Committee for Science (SCS). United Nations Development Programme (UNDP). Swedish International Development Authority (SIDA). United Nations Environment Programme (UNEP). International Union for the Conservation of Nature (IUCN), 129 p.

VAN DEN BERG, C, Viêt Nam Evolving Management Models for Small Towns Water supply in a Transitional economy, Water and Sanitation Program, ADCOM, may 2002, 28 p.

VU QUYET THANG. Environmental planning Management : a case study on Hanoi city. In : International conference on environment management strategies for Asian cities. Viêt Nam : National University, Hanoi Center for Natural Resources and Environmental Studies (CRES), 1996, 79 p. (International conference on environment management strategies for Asian cities, 14-17.02.1997, Madras, India).

Water Master Plan 1993-2010. Finland, 2 volumes.

World Bank. Staff appraisal report Socialist Republic of Viêt Nam - Water Supply Project.

World Bank, BAD, FAO, UNDP. Viêt Nam water resources sector review. May 1996.

VALIRON, F (dir.) Memento du gestionnaire de l'alimentation en eau et de l'assainissement. Tome I. Eau dans la ville, alimentation en eau. Paris : Lyonnaise des Eaux, 1994, 1262 p. (3 vol.)

VIÊT NAM Country Assistance Strategy, Approuvée par le Conseil de la Banque Mondiale le 3 septembre 2002, - Direction des Relations Économiques Extérieures –France, 2002, 8 p.

Revue de presse

- *Exploitation, gestion et utilisation rationnelle de la source d'eau potable à Gia Lam.* Kinh Te Do Thi, le 10/03/2000.
- *Ho Chi Minh-ville : de nombreuses entreprises veulent commercialiser l'eau potable.* Thanh Nien, 14/5/2002.
- *Le prix de l'eau sera très élevé selon les calculs réels.* Lao Dong, 8/6/2002.
- *L'eau potable encore insuffisante approvisionner les centres urbains. Insuffisantes des politiques et modalités d'action concernant les prix.* Thoi Bao Kinh Te, n°74, du 21/06/2002.
- *Paradoxe du prix de l'eau propre. Le prix bas de l'eau propre cause des difficultés dans les investissements.* Kinh te n° 87, le 22/07/2002.
- *Proposition du réajustement du prix de l'eau potable.* Thoi Bao Kinh Te, n°114, du 23/09/2002.
- *Les villes cherchent à sortir de la pénurie.* Le Courrier du Vietnam, n°2675, le 18/10/2002.
- *Hanoi rénove son système de distribution des eaux.* Le Courrier du Vietnam, n°2704, le 21/11/2002.
- *De l'eau potable pour 80% des ruraux.* Le Courrier du Vietnam, n°278, le 08/12/2002.
- *L'eau potable pour les gens de Nha Be.* Le Courrier du Vietnam, le 19 /12/2002.
- *La France aide le Vietnam à traiter l'eau.* Vietnam News, n°4141, 1/3/2003.
- *Ho Chi Minh-ville débloque des fonds pour l'approvisionnement en eau potable.* Vietnam News, n°4172, 1/4/2003.
- *On va encore manquer d'au potable !* Lao Dong, 8/4/2003.

- *Water supply hotline opens in Hanoi.* Vietnam News 14 /4/2003.
- *Deux nouvelles zones urbaines de Hanoi utilisent de l'eau à une profondeur de 180 m.* Lao Dong, 12/4/2003.
- *Hanoi manque encore d'eau.* Thoi Bao Kinh Te, 25/4/2003.
- *Le projet d'alimentation en eau du corridor urbain Son Tay-Xuan Mai-Hoa Lac-Mieu Mon-Hanoi-Ha Dong.* Thoi Bao Kinh Te, 28/4/2003.
- *Les eaux du fleuve Rouge seront exploitées.* Le Courrier du Vietnam, n°2851, le 15/05/2003.
- *Réduire les pertes en eau, Ou va l'eau potable de HCM ?* TBKT, 2/6/2003.
- *Le projet d'approvisionnement en eau de Hanoi 1A comporte de nombreuses erreurs,* Nhan Dan, 17/06/2003.
- *Hanoi lutte contre le gaspillage d'eau.* Le Courrier du Vietnam, n°2884, le 23/06/2003.
- *The state pulls the plug on foreign role in water plant.* Vietnam Investment review 14/07/2003.
- *La compagnie des eaux de Hanoi a été pénalisée pour mauvaise application des tarifs.* An ninh Thu do, n° 1031, 16/07/2003.
- *Waste water charges to curb capital city pollution.* Vietnam Investment Review 21/07/2003.
- *Le prix de l'eau va changer.* Lao Dong, 21/07/03.
- *Da Nang enraie la pénurie d'eau potable.* Le Courrier du Vietnam 25/09/2003.
- *SOS pour les nappes phréatiques.* Le Courrier du Vietnam, 05/10/2003.
- *La socialisation des services d'approvisionnement en eau à Ho Chi Minh-ville.* Thanh nien, n°297, 24/10/2003.
- *Ce n'est pas à cause de la pénurie en eau mais de la mauvaise gestion.* Lao Dong, n°302 29/10/2003.
- *Le plus grand projet d'approvisionnement en eau du Vietnam.* Kinh Te, n°173, 29/10/2003.
- *L'eau manque car la gestion est mauvaise.* Kinh Te, n°176, 3/11/2003.
- *Water more important than oil.* Vietnam News, 4/11/2003.
- *Hanoi tente de résoudre la situation de pénurie d'eau,* 16/12/2003.
- *Demande d'augmentation du prix de l'eau.* 8/1/2004.
- *La socialisation de l'approvisionnement en eau. L'augmentation du prix de l'eau est-elle une solution à long terme.* Kinh Te, n°5, 9/1/2004.

P. R. U. D.

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DEVELOPPEMENT
Ministère français des Affaires Etrangères

ISTED/GEMDEV

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

MAROC
VIETNAM



SYNTHÈSE GÉNÉRALE

Janvier 2004



Direction scientifique :

Claude de Miras, directeur de recherche. Economiste IRD

Coordination institutionnelle et scientifique :

MAROC

Abdelmalik Saloui, professeur, Géographe, Université Hassan II
Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Mohammédia

VIETNAM

Tran Hieu Nhue, professeur, directeur adjoint du Center of Environmental
Engineering of Towns and Industrial Areas (C.E.E.T.I.A),
Université de Génie Civil de Hanoi

Nguyen Van Tin, docteur, sous-directeur de la Faculté de Technologies de
l'Environnement de l'Université de génie Civil de Hanoi

Collaboration de recherche :

Julien Le Tellier, géographe, doctorant Université de Provence

Fanny Quertamp N'Guyen, docteur en géographie, associée à l'UMR ADES Bordeaux



UMR 151
"Population Environnement Développement"
Institut de Recherche pour le Développement – Université de Provence
Centre Saint Charles – Case 10. Marseille 13331 cedex 3
Tél 00 33 (0) 4 91 10 85 18 Fax 00 33 (0) 4 91 08 30 36



Nous organiserons ce synopsis¹ de la façon suivante :

- Nous aborderons un premier niveau de valeur ajoutée de notre étude en traitant de l'amont de nos observations et en développant un préambule épistémologique d'abord empirique à propos de l'accès à l'information, puis théorique en relation d'une part, avec la notion de transition, et d'autre part, avec notre méthode comparative.

- Dans une seconde étape, nous livrerons un niveau d'analyse supplémentaire, situé en aval de notre approche empirique comparative. Nous parviendrons ainsi au cœur de notre problématique en traitant de la nature des dispositifs institutionnels d'AEP marocains et vietnamiens. Nous considérerons plus particulièrement l'articulation entre la composante privée et publique. Par une démarche comparée entre nos deux terrains, nous mettrons en évidence des différences structurelles qui induisent des réponses nationales distinctes pour des objectifs d'AEP similaires. Nous en déduisons différents modes possibles de régulation des situations dominantes dans lesquelles évoluent *de facto* à l'échelle locale les opérateurs de distribution de l'eau urbaine.

- En guise de conclusion, nous livrerons quelques réflexions personnelles sur la dynamique scientifique de PRUD, positive, mais aussi à propos de ses improbables prolongements.

Au sortir d'une double investigation de terrain, est-il possible d'aller au delà des réflexions générées à jet continu par une multitude de congrès, séminaires et forums, produites par toutes disciplines, expertises et consultances, et abondamment médiatisées *urbi et orbi*. De plus, comment éviter la juxtaposition horizontale de deux monographies ? Est-il possible de dépasser le débat convenu et figé de « l'eau, bien commun » *contre* « l'eau, bien marchand » ou bien, symétriquement, est-il encore possible d'aborder la question de la l'AEP sans recourir exclusivement à l'individualisme méthodologique ? Peut-on avancer en revisitant la gestion déléguée sans paraître iconoclaste ? Face à cette profusion d'informations et à la complexité d'une thématique multidisciplinaire, il conviendra donc d'être extrêmement modeste tout en affirmant que notre préoccupation vise ici à identifier la valeur ajoutée de notre démarche face à une thématique proliférante.

¹ Cette note correspond à la conclusion, en forme de synthèse, du Rapport Final du projet de recherche intitulé « Transitions nationales, gouvernances urbaines et gestion de l'eau potable. Maroc - Vietnam ». Elle est aussi l'expression d'un double partenariat : au Maroc avec l'Université Hassan II et la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Mohammedia (Dr. Abdelmalik Saloui) et au Vietnam, avec l'Université de Génie Civil de Hanoi (Dr. Tran Hieu Nhue et Dr. Nguyen Van Tin). Par leur disponibilité et leur active co-opération, ces institutions et leurs représentants ont rendu possible cette approche institutionnaliste de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) de grandes métropoles d'une part, marocaines et d'autre part, vietnamiennes. Cette note est enfin l'aboutissement d'une véritable synergie d'équipe.

En préambule, nous observerons que trois facteurs nous ont conduit à adopter une posture hétérodoxe :

- une comparaison inattendue entre le Maroc et le Vietnam. Certes, nos attendus ont dû être suffisamment crédibles pour être retenus par le comité scientifique du PRUD. Mais même si la perspective envisagée était *a priori* recevable, elle méritait d'être confirmée *ex post* par des réflexions probantes, sans tomber évidemment dans une validation à tout prix du bien fondé de cette comparaison. Mais cet apparent contraste entre les deux contextes culturels, maghrébin et asiatique, a vite été modulé par l'effet d'une mondialisation active qui uniformise les modèles et les injonctions, en étendant son maillage institutionnel et sémantique.
- une entrée atypique dans la thématique de l'eau. En effet, nous avons abordé la gouvernance de l'eau à travers une problématique et non pas à partir de l'objet *eau*. C'est en considérant les rapports ambivalents entre *développement local urbain et développement durable* et à travers les dynamiques institutionnelles que nous avons traité la question de l'AEP en ville. Du même coup, cette incursion nous a peut-être conduit à interroger autrement « l'eau en ville ».
- des évolutions structurelles internes et externes qui ont marqué les deux Etats : Les évolutions politiques internes ont été essentielles (en particulier au Vietnam au travers du *Doi Moi* de 1986) pour comprendre les importantes inflexions qui ont surgi durant la décennie 80 et mises en oeuvre dans les années 90. Mais le poids de la pauvreté (environ 20% des deux populations vivent en dessous du seuil de pauvreté, avec une dynamique de réduction de ce taux au Vietnam) et un taux d'urbanisation fortement orienté à la hausse (22% de la population est déjà urbaine au Vietnam contre 50% au Maroc) ont amené dans les deux cas les plus hautes autorités nationales à s'emparer de la question de l'eau. De plus, l'influence des institutions internationales (et dans le cas du Maroc, des lobbies euro-méditerranéens) a renforcé la nécessité de rechercher des compromis gestionnaires en matière d'eau urbaine.

En conclusion, il apparaîtra que la lente construction d'une économie des services collectifs urbains et les conditions de sa stabilisation, selon des modes distincts, auront constitué la trame permanente de cette approche comparative : dans des contextes d'urbanisation active, le basculement général auquel on assiste -quels que soient les contextes urbains et nationaux- est celui du passage de l'eau « valeur d'usage » à l'eau « valeur d'échange ». Nous observerons aussi comment le *développement soutenable* et la *ville durable* (socialement, économiquement et sur le plan environnemental) se construisent différemment selon les contextes, de façon plus ou moins complète (par exemple, la marchandisation de l'eau s'accommodant mal de la pauvreté urbaine) et différentielle : selon les contextes politiques nationaux, la pondération entre *équilibre économique* et *équilibre social* n'est pas la même, l'équilibre environnemental étant partout souvent relégué au rang de priorité affirmée mais encore largement hors de portée. Enfin, à propos des rapports « privé-public », il apparaîtra que leur opposition frontale dénoncée par les uns, autant que leur agencement vertueux arboré par les autres, obligent à déconstruire les dispositifs de gestion en régie comme ceux de la gestion déléguée. Il apparaîtra que la véritable soutenabilité viendra non pas du statut de l'eau potable –marchand ou public- mais de la capacité des politiques de l'AEP -et donc des Etats- à maîtriser les dérives inhérentes à toute monopolisation.

1. Etat des lieux

Nous livrerons ici des informations générales sur les deux contextes nationaux et sur l'AEP des situations urbaines.

1.2 Situations nationales Maroc et Vietnam

	MAROC		VIETNAM	
Année 2000 (sauf indication contraire)				
Sources : CIA World Factbook				
Superficie	447.000	km2	332.000	km2
Population	30,6	millions d'hab.(2001)	80	millions d'hab.(2001)
Densité	68	Hab/km2	238	Hab/km2
Taux de croissance démographique	1,64	est 2003	1,29%	est 2003
Population urbaine/Population totale	56%		20%	
PIB total	34,7	Milliards de USD	34,1	milliards de USD
PIB par tête	1 190	USD 2001	410	USD 2001
PiB par tête à parité de pouvoir d'achat	3 900	USD est. 2002	2 300	USD est. 2002
Dette extérieure	17,7	Milliards de USD 2001	14,1	milliards de USD 2001
Structure du PIB				
	Agriculture	15%	24%	
	Industrie	33%	37%	
	Service	52%	39%	
Rang IDH	126 ème	sur 175 pays	109 ème sur	173 pays
IDH sexospécifique	102 ème	sur 144 pays	89 ème sur	146 pays
Taux de pauvreté				
	part de la population dont			
	revenu < 1 USD (base 1985)			
	13%	1990	74%	en 1985
	-		42%	en 1995
	19%	1999	37%	estimation 1998
	projection	2000	< 10%	en 2005
Taux de chômage urbain	19,10%	2003 bladi.net	6,70%	2001
Répartition de la richesse nationale				
	10% de la population la + pauvre	2,60%	du PIB	3,60%
	10% de la population la + riche	30,90%	du PIB	29,90%
	Indice de Gini	39,5		36,1
Taux d'alphabétisation des adultes				
	Total	50%		93%
	Urbaine	63%		95%
	Rurale	37%		91%
Ressources en eau renouvelables				
	totales en 2000	30	Milliards de M3	333,6
	par habitant en 2000	1000	m3/hab	4 170
	par habitant en 2020	550	m3/Hab.	m3/Hab.

L'indicateur du développement humain (IDH) est la mesure représentant trois éléments du développement humain, soit la longévité (espérance de vie à la naissance), le savoir (alphabétisation des adultes et niveau moyen d'instruction) et le revenu. L'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH), qui se fonde sur les mêmes variables que l'IDH, tient également compte des inégalités sociologiques entre les hommes et les femmes, notamment des écarts sur le plan du revenu et du niveau d'instruction.

1.2. Situation urbaines : Casablanca et Tanger-Tétouan (Maroc) ; Hanoi (Vietnam).

	Casablanca	Tanger	Tétouan	Hanoi
		<i>Périmètres urbains en DSP (*)</i>	<i>Périmètres urbains en DSP (**)</i>	
Population	3 700 000	700 000	500 000	2 847 000
Surface (en km2)	1 615	1 526	2 449	920
Densité (Hab/km2)	2 291	459	204	2 993
Quantités consommées (en millions de m3)	118	25	19	68
Abonnés toutes catégories	495 000	120 000	79 000	218 802
Taux de perte	70%	67%	58%	55,50%
Taux de desserte	98% (2002)	proche de 100%	proche de 100%	80,90%
Taux de raccordement	85% (2002)	80% (2000)	90% (2000)	XX
Bornes fontaines	550	268	169	-
Prix moyen de l'eau HT (euros/m3)	0,65 (2001)	<i>CA / Volumes vendus</i> 70/25 : 2,8	<i>CA / Volumes vendus</i> 35/19 : 1,84	0,2
<i>tttes tranches confondues</i>		<i>Vol 2001 * tarifs 2002 pour Tanger</i> 7,44 DH	<i>Vol 1998 * tarifs 2002 pour Tétouan</i> 8,018 DH	
Opérateurs	LYDEC	Amendis	Amendis	Compagnies des eaux
statut	privé en DSP	privé en DSP	privé en DSP	publiques
Effectifs Personnel total	3 585	840	1440	1911
Chiffres d'affaires consolidé (en millions d'euros)	350	70	35	7.3

(*) : CU de Tanger Médina, Charf, Asilah, Béni Makada

(**) : CU de Tétouan Al Azhar, Tétouan Al Mandri, Martil, M'Diq, Fnideq, Oued Laou

2. Cadre épistémologique

2.1. Profusion et rétention informationnelle

La question de l'eau¹ et l'information qu'elle véhicule, sont paradoxales : à la fois, prolifération de références (générales, descriptives, apologétiques) et en même temps, prévention des entités concernées (administrations et entreprises) à livrer une information empirique ou stratégique un tant soit peu détaillée. Pour le chercheur, la collecte d'informations de première main du côté de l'offre s'est avérée dans bien des cas difficile. De vrais motifs peuvent expliquer cette situation fermée :

- au sein des services des Etats concernés par cette étude, une tradition administrative de prudence et une organisation hiérarchique très stricte entravent les échanges individualisés. Dans tous les cas, au delà de la courtoisie de l'accueil, il est souvent impossible d'obtenir des documents techniques² un tant soit peu substantiels ou des informations qui, sans être strictement internes et confidentielles, seraient un peu plus qu'une prose lisse destinée à une diffusion médiatique aseptisée.
- du côté des opérateurs privés, localement le caractère sensible de la question de l'accès à l'eau et à l'international, la nature fortement concurrentielle de leurs activités, délimitent des échanges d'information ténus. Plus encore, une externalisation ciblée des besoins d'expertise de ces firmes vers des compétences nettement circonscrites, limite fortement la circulation spontanée et non marchande de l'information.

Ces observations ne sont pas propres au secteur de l'AEP mais ses considérables enjeux financiers, le caractère concurrentiel de l'AEP à l'échelle internationale, la très grande sensibilité sociale du sujet et la vigueur des diatribes médiatiques et politiques autour de la question font que l'accès à l'information est un peu plus qu'une question méthodologique : elle renvoie à des dispositifs très contrôlés de communication des institutions, destinés à asseoir localement un positionnement, une image et une stabilité. Toute initiative extérieure, non commanditée donc non contrôlable, doit être traitée avec une grande circonspection. Cette posture parfaitement légitime des institutions ne facilite pas le travail de recherche de type universitaire dont le positionnement, dans ces entrelacs d'intérêts et de stratégies, n'est pas toujours aisé.

Cependant, ce protectionnisme informatif cohabite avec d'autres dynamiques : d'abord, la rétention d'information ou la mise en circulation de renseignements aseptisés et redondants finissent par elles-mêmes à faire question. Elle démultiplie même la volonté de comprendre. De plus, la marchandisation de l'information mais aussi la compétition ou les décalages de points de vue entre institutions municipales, nationales et internationales, les enjeux électoraux locaux, les réactions des usagers ou des consommateurs génèrent des circuits latéraux d'informations, permettant au bout du compte d'accéder à l'information.

Mais parfois, cette information n'est pas accessible car polymorphe et non stabilisée. Par exemple au Maroc, la stratégie des branchements sociaux, et plus largement de l'accès à l'eau des quartiers précaires restent encore exploratoire. Un consentement à payer qui tarde à

¹ et de l'eau potable en particulier.

² Financiers, comptables, commerciaux, etc.

résoudre la question du prix de l'eau, une distribution par bornes-fontaines toujours significative (environ 3% des volumes distribués avec plus de 500 bornes à Casablanca, 268 à Tanger et 169 à Tétouan) ne permettent pas une lecture immédiate de dispositifs encore incertains. Au Vietnam, le caractère exploratoire des orientations stratégiques en matière d'AEP (mise en concurrence des compagnies des eaux, recours au privé sur un mode « essais et erreurs », tarification plus proche des coûts de fonctionnement) fait qu'il est impossible d'accéder à une information qui reste polymorphe et non linéaire.

Enfin du côté de la demande en eau, l'information n'est pas plus disponible. Bien entendu, les enquêtes de revenus menées par les firmes au Maroc ne sont pas accessibles pas plus que leurs résultats synthétiques. Du côté du Vietnam, la démarche planificatrice est encore sensible dans le domaine des besoins de base : en fonction de données et de projections démographiques, des objectifs quantitatifs sont fixés et des volumes d'eau conséquents doivent être livrés. Le secteur de l'eau et le fonctionnement des compagnies des eaux ont été longtemps marqués par cette logique d'économie administrée, pour laquelle la production est d'abord affaire de volume, un peu moins de qualité et sûrement pas de rendement et de productivité. Dans cette perspective, la demande a longtemps été limitée à un accès à des points d'eau publics et à un cubage d'eau variable par foyer distribué selon un tarif forfaitaire.

2.2. A propos de la démarche comparative Maroc-Vietnam

Il faut donc rappeler qu'une problématique fondatrice a guidé le choix des pays étudiés, celle de la *transition* mais assez rapidement ce point d'entrée a été reconsidéré car la prénotion que représente la *transition* s'est révélée peu robuste à l'épreuve des faits et nous lui avons préféré celle de *compromis*. Parallèlement, l'AEP a été considérée non pas en tant que système technique de distribution mais comme analyseur de la gouvernance urbaine ; dans ce sens, l'accès social à l'eau et les conditions institutionnelles de sa production et de sa reproduction sont devenues centrales. Sur les deux terrains marocain et vietnamien, la formation du coût et du prix de l'eau, la question du PPP (Partenariat Privé/Public), les interrogations sur les articulations entre acteurs privés et publics, nationaux et internationaux, centraux et locaux, la place des mêmes opérateurs privés français, des mêmes bailleurs de fonds français (AFD) ou internationaux (Banque mondiale), la situation pareillement critique de l'assainissement, une urbanisation extrêmement rapide, des besoins en AEP considérables, la situation des populations urbaines les plus démunies face au coût de l'eau sont autant de fils que nous avons tirés identiquement dans les deux contextes.

Il ne s'agissait pas de mettre en face deux photographies thématiques de situations nationales et urbaines pour décrire deux dispositifs techniques d'AEP en notant ce qui les différencie ou ce qui les rapproche. Une comparaison termes à termes aurait été guidée par le constat suivant : de la privatisation intégrale à la gestion en régie en passant par la concession, il existe plusieurs modèles de gestion de l'AEP. Dans ce continuum, comment aurions nous pu situer nos différents terrains ? Quels auraient été les avantages et les faiblesses *comparés* de chacun des dispositifs ?

Mais cette entrée a peu à peu évolué car la perspective d'un diagnostic comparatif a été rapidement invalidée. En effet, au sens premier, une comparaison est *le fait d'envisager ensemble (deux ou plusieurs objets de pensée) pour en chercher les différences ou les ressemblances*. Mais en l'occurrence, établir un bilan comparatif entre un système de

Délégation de Service Public –DSP- (au Maroc) et un dispositif en régie (au Vietnam) revenait implicitement à établir les mérites comparés de deux logiques : l'une étant schématiquement marchande³, et l'autre plutôt publique⁴. Or plusieurs motifs nous ont conduit à ne pas retenir cette approche classificatoire, les uns sont d'ordre méthodologique, et les autres plus structurels :

- les échecs et les réussites simultanées⁵ ne permettent d'établir un bilan définitif des performances comparées des dispositifs en place ;
- la particularité commune de l'AEP au Maroc et au Vietnam est son caractère déconcentré à l'échelle infra-nationale (Willaya et Communes au Maroc et Comité Populaire Provincial au Vietnam). Il y a certes des règles nationales qui bordent les dispositifs locaux mais les applications relèvent de contextes et de contingences souvent spécifiques. Il est donc indispensable de disposer à la fois d'une échelle de temps et d'un nombre d'observations suffisamment étendu pour en dégager des régularités significatives.
- Si par rapport au Maroc, le prix de l'eau est inférieur au Vietnam dans les sites urbains étudiés (dans une proportion de un à deux), il serait hâtif de tirer des conclusions définitives. En effet, les hausses du prix de l'eau au Maroc des sites en DSP ont naturellement suivi le changement de statut de l'exploitation, alors qu'au Vietnam les modifications de prix sont pour l'instant plus lentes mais paraissent inéluctables. De plus au Vietnam comme au Maroc, on observe un large éventail du prix de l'eau selon les villes, induit par une gestion locale des dispositifs de distribution.
- La situation de l'assainissement urbain est aussi insatisfaisante dans les deux contextes nationaux marocain et vietnamien.

Plus fondamentalement, il faut sans doute distinguer deux niveaux de *benchmarking* en considérant d'une part, les « performances instantanées des systèmes d'AEP » et d'autre part, la « gouvernance des dispositifs d'AEP ». Le premier niveau est plutôt technique et quantitatif, le second est davantage institutionnaliste (renvoyant ici au droit et au marché). L'appréciation des seules performances instantanées et techniques n'épuise pas la question de la gouvernance de l'eau et des nouvelles orientations structurelles de la gestion de l'AEP.

Dans les deux cas, marocain et vietnamien, c'est un compromis dynamique qui s'instaure entre des choix de base imposés par l'Etat et l'histoire nationale ainsi qu'en fonction des obligations de résultat en matière de fourniture d'eau aux villes en croissance rapide. Ensuite, sur ce maillage, c'est une série « d'essais et d'erreurs » qui se déroule avec des recherches à la fois de compromis et de capitalisation (au Maroc par exemple, la Direction des Régies et Services Conçédés du ministère de l'Intérieur travaille à une évaluation des expériences de DSP, s'interroge sur la transposition éventuelle de ces dispositifs vers des villes moyennes marocaines et songe à se doter d'un corpus juridique et d'une jurisprudence plus substantielle en matière de concession). On n'est donc pas dans l'application d'un modèle stabilisé mais dans l'élaboration de stratégies dynamiques, rendant *ipso facto* peu opératoire l'idée d'une comparaison terme à terme de modèles, qui aurait théoriquement permis à partir d'une batterie d'indicateurs de comparer la performance des systèmes respectifs d'AEP.

³ ici au sens où le prix de l'eau couvre ses coûts de fonctionnement et d'investissement en incorporant en outre du profit.

⁴ au sens où la différence entre prix et coût est couverte par une subvention.

⁵ Par exemple, la DSP mise en place à Rabat en 1998 avec un groupe luso-espagnol a été un échec qui a abouti à la cession du contrat de délégation à Vivendi en 2002. Au Vietnam, nous verrons que la décennie passée a vu se multiplier des actions et des coopérations dont on peut tirer des enseignements mais sûrement pas une appréciation définitive sur la stratégie institutionnelle vietnamienne.

De plus, ce sont moins les résultats à l'instant « t » et les performances comparées que la similitude des défis à relever, avec à la fois des régularités (réduction des taux de perte, volonté d'éradication des bornes-fontaines publiques, croissance inévitables des coûts et des prix, extension spatiale des réseaux, retard dans l'assainissement), des orientations très contrastées (dans le cas marocain, le dispositif devrait être économiquement efficace et socialement acceptable alors que dans le cas vietnamien, l'objectif idéal serait plutôt une AEP socialement efficace et économiquement acceptable). Mais fondamentalement, les dispositifs sont identiquement à la recherche d'un optimum social et économique par des voies différentes. Le Maroc applique, dans les grandes métropoles, le modèle de la gestion déléguée qui a montré une efficacité mais aussi des limites dans les contextes urbains et institutionnels en développement. De façon dialectique, le Vietnam doit inventer un dispositif de gestion de l'eau urbaine compatible avec les principes d'une économie sociale de marché, et réciproquement. De façon schématique, le Maroc a réglé le problème de l'équilibre économique du dispositif de distribution de l'eau potable mais laisse en chantier la question de l'accès à l'eau des urbains pauvres (environ 20% de la population urbaine). Le Vietnam reste sur une ligne de service public de l'eau qu'il entend à la fois généraliser et aménager ; mais il est encore très éloigné d'un équilibre économique dynamique.

2.3. A propos des économies et sociétés en transition

On le sait depuis trente ans⁶, le succès des « notions-valises » n'a d'égal que la difficulté à en définir un substrat conceptuel satisfaisant. Ce registre sémantique est d'abord conçu pour accompagner et promouvoir institutionnellement des stratégies globales de développement de moyen terme, dotées de ressources institutionnelles et financières considérables. Un vocabulaire spécifique suit ces stratégies. Son usage répété, même approximatif, lui donnera une totale légitimité qui à son tour en fera une référence circulaire désormais incontournable. En réalité, il s'agit moins d'un concept théorique que d'un code convenu. Un code d'accès ou de reconnaissance. Il faut donc aborder cette prénotion sûrement pas sous l'angle théorique mais d'un point de vue de stratégie de communication mobilisatrice qui met sur le marché de l'information médiatique des mots-clés supposés être autant de concentrés analytiques pertinents. Mais à l'épreuve des faits et par un renouvellement régulier des « priorités mondiales » et/ou du vocabulaire qui les accompagne, ces notions s'inscrivent dans un cycle de vie, passant en quelques années de l'état de références incontournables, martelées à l'envi, à celles de réminiscence sporadique d'une phase passée ou dépassée des stratégies internationales. Une approche bibliométrique révélerait probablement que, sur la courbe des occurrences, la *transition* n'est plus ce qu'elle était.

A l'origine, la prénotion de *transition* a accompagné les stratégies néo-libérales appliquées au début des années 90 dans des contextes encore récemment collectivistes, une double *transition* devait s'opérer : du collectivisme au capitalisme et du sous-développement au développement. Mais il faut noter que l'origine des métamorphoses qui se sont opérées au Maroc (décret relatif à la décentralisation, 1976) comme au Vietnam (*Doi Moi*, 1986) sont antérieures au surgissement de la notion de *transition* qui est donc apparue après des transformations historiques radicales. La *transition* a en quelque sorte volé au secours d'une

⁶ La première du genre est probablement celle du *secteur informel*, inventée par un universitaire anglais au début des années 70 mais capté et approprié ensuite par le Bureau International du Travail en 1974 (Rapport Kenya) dans une toute autre optique.

Histoire dont elle n'avait pas prévu voire espéré des bouleversements aussi radicaux. Mais peut-être soucieuse de ne pas rater dorénavant de nouveaux rendez-vous historiques, et convaincue de pouvoir tirer des enseignements définitifs à partir des recompositions récentes, la *transition* a cru devoir être prédictive et généralisable en matière de mouvements sociaux.

Cette notion de *transition*, par sa flexibilité, est vite devenue polysémique et son sens s'est élargi entre autres vers la *transition démocratique*, concernant du même coup les régimes centralisés (pas seulement collectivistes) dont on encourageait l'ouverture démocratique. Mais il faut noter que pour le Maroc, les premières mesures décentralisatrices sont déjà anciennes puisque les communes ont été créées en 1959 et que la première charte communale a été promulgué par le dahir du 23 juin 1960. Cependant, il faudra attendre la seconde charte communale de 1976⁷ pour que les principes de la décentralisation soient réaffirmés. En outre, la nouvelle charte municipale précise que le conseil « *décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion, soit par voie de régie directe ou de régie autonome soit par concession* »⁸. On notera cependant à l'Article 31 de cette même charte que les questions de *concessions, gérances et autres formes de services publics* communaux suppose l'approbation préalable du ministère de l'Intérieur.

Au delà des textes, la pratique du pouvoir municipal au Maroc reste largement soumise à la logique du Makhzen, peu enclin à partager le pouvoir avec des élus locaux. Plus encore, dans le cas de Casablanca le rôle et le pouvoir du Wali (préfet) sont essentiels : « *il est l'ordonnateur du budget, le responsable de l'organisation et de la gestion des services communautaires et le chef hiérarchique de l'ensemble des personnels de la communauté urbaine.* »⁹

Si la notion de *transition* a été appliquée au Vietnam de l'extérieur, c'est à propos de son système économique. Pour le Maroc, la notion de *transition* se rapportait plutôt à l'évolution démocratique de son système politique. Mais il faut observer que, là encore, la lente évolution démocratique engagée par Hassan II s'est produite avant le déferlement de la vague néolibérale des années 80 : c'est en effet la constitution de 1972 qui va poser les bases de la première inflexion démocratique au Maroc. De plus, le vocable de *transition démocratique*, apparu dans la seconde moitié des années 90, va venir se surajouter à cette inflexion, elle-même relayée par l'influence des plans d'ajustement lancés dès 1982. Ainsi, les exemples marocain et vietnamien tendraient à soutenir l'idée que la *transition* comme mot d'ordre a plutôt accompagné ou confirmé une évolution engagée antérieurement.

Que ce soit sur le plan économique ou politique, l'idée de *transition* renvoyait à un modèle de référence devenu incontournable, à la fois libéral et démocratique, et vers lequel les pays économiquement collectivistes et/ou les pays politiquement autoritaires étaient invités à s'orienter.

Si l'on s'arrête plus particulièrement sur le versant économique de la *transition*, elle a été une prénotion commode qui pensait pouvoir annoncer la fin prochaine de l'histoire¹⁰, mais il est apparu à l'usage que la construction d'une économie de marché efficiente était autrement plus subtile que l'injonction du « moins d'Etat ! ». Cette *transition*-là affirmant que la fin du collectivisme vietnamien annonçait *ipso facto* l'avancée vers une économie de marché

⁷ Dahir portant loi n°1-76-583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale. Cité dans : S. Haoues-Jouve, 1999, 20 ans de politique d'assainissement à Casablanca. Enjeux, acteurs et limites. 1976-1997. Thèse de doctorat. IFU.

⁸ Article 30, alinéa 4 de la charte communale de 1976, cité par S. Haoues-Jouve, 1999, *Ibid.*

⁹ Haoues-Jouve S., 1999, *Ibid.*

¹⁰ Francis Fukuyama. 1994. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Champs Flammarion.

trionphale, a fait long feu. Ni l'exemple de l'évolution de la Russie, ni la dynamique de la Chine ne correspondent au modèle annoncé. Nous verrons que la situation vietnamienne ne lui correspond pas davantage.

A cet égard et de façon méthodique, il conviendrait de disposer d'indicateurs pour mesurer quantitativement ce processus économique de *transition*. Sur ce point, on peut s'en remettre à Milton Friedman, prix Nobel d'économie 1976, qui fournit une définition macro-économique de la société libérale qui pourrait servir de point de mire aux trajectoires de la *transition*.

« *est libérale une société où les dépenses publiques, toutes collectivités confondues, ne dépassent pas 10 à 15 % du produit national. (...) Il existe évidemment d'autres critères tels que le degré de protection de la propriété privée, la présence de marchés libres, le respect des contrats, etc. Mais tout cela se mesure finalement à l'aune du poids global de l'Etat. 10% c'était le chiffre de l'Angleterre à l'apogée du règne de la reine Victoria, à la fin du XIX^{ème} siècle. A l'époque de l'âge d'or de la colonie, Hong Kong, atteignait moins de 15%. Toutes les données empiriques et historiques montrent que 10% à 15% est la taille optimale* »¹¹.

Cependant s'il apparaît que le secteur public respectif dans les deux contextes nationaux a effectivement reculé en termes de valeur ajoutée et d'emplois, on doit observer que ce mouvement n'a plus aujourd'hui son caractère irrémédiable. (n'y a-t-il pas une certaine désaffection vis à vis de cette référence ? La *transition* est sans doute aujourd'hui une notion datée, un peu surannée). Mais une approche quantitative, rivée au poids du secteur administré ou à la part de la richesse nationale qui transite par l'Etat cache sans doute l'essentiel car elle ne dit rien des transformations qui s'opèrent. Correspondent-elles effectivement à une mise en place progressive d'une économie de marché ? En tout premier lieu, quelle est la nature de ces transformations ? L'appel au secteur privé suffit-il à définir une économie libérale ?

Dans les deux cas (schématiquement sur le plan économique et sur le plan institutionnel et politique), la réalité paraît avoir été celle d'un métissage de ces mots d'ordre, de leur contournement, de leur réappropriation. Si hormis quelques rares exemples (Cuba, Corée du Nord), il y a eu aucun refus frontal d'entrer dans cette logique de *transition via* les PAS, par contre (pour l'instant et sans préjuger de l'avenir) les situations créées ne préfigurent pas de la mise en place progressive de sociétés libérales dotées d'une économie de marché de stricte obédience.

Bien entendu selon l'échéance du raisonnement, on pourra toujours rétorquer que le processus de la *transition* est lancé malgré certains avatars qui peuvent tout au plus retarder une marche néanmoins inéluctable dont la justesse se vérifiera à terme (mais comme disait Keynes « *à terme, nous serons tous morts !* »).

A moins que les évolutions en cours préfigurent des dispositifs encore impensés, faits d'un métissage entre les adaptations des politiques, les réactions des acteurs, l'attachement ici aux substrats politiques idéologiques, là aux pratiques sociales ou culturelles. Plutôt qu'une *transition* rêvée linéaire, on observera en première approximation des parcours sinueux, incertains. Souvent, au delà des intentions initiales, le principe de réalité paraît l'emporter : si ce sont bien des mots d'ordre internationaux qui ont accompagné des évolutions endogènes, il serait erroné de lire les transformations institutionnelles et sociales comme des projections mécaniques des injonctions initiales et comme l'expression patente d'une *transition* en marche.

¹¹ Milton Friedman. 2003. *Le triomphe du libéralisme*. Politique Internationale n°100.

Une acception possible de la *transition* est celle du passage d'une représentation idéologique à une conception plus pragmatique d'obligation de résultats face au défi urbain et à ses besoins considérables en infrastructures. Et cette nouvelle pondération idéologique a joué autant du point de vue libéral que collectiviste. La question n'est plus « moins d'Etat » ou « l'Etat toujours », mais la contrainte porte sur les considérables enjeux financiers et techniques. Le seul recours au secteur public national ou territorial, à la propriété publique, au subventionnement généralisé, à l'Etat-providence sont devenus insuffisants. Il devenait aussi patent au cours de la décennie 80, au Maroc comme au Vietnam, que les deux systèmes en place traversaient respectivement une crise notoire dans un contexte mondial de triomphe du libéralisme.

Il serait évidemment faux d'inférer que la question centrale est devenue celle de la *gestion* et que les stratégies politiques et donc idéologiques se sont totalement effacées devant les contraintes d'une croissance urbaine un tant soit peu maîtrisée. Plutôt que de penser en termes de *basculement* comme peut le laisser croire la *transition*, c'est plutôt le *compromis* qui paraît l'emporter (ce qui renvoie à des inerties partielles ou sectorielles, des superpositions, des métissages, des arrangements entre des dispositifs anciens et des agencements nouveaux). Mais d'une part, en remontant dans un passé relativement lointain, il apparaît que ces agencements existaient (cas du Maroc en matière de DSP ou de partenariat avec les opérateurs actuels) ou en regardant l'avenir, il n'est pas sûr que les valeurs fondatrices soient complètement évacuées (cas du Vietnam où les arrangements sous forme de PPP sont d'une nature très originale).

C'est dire d'une part, que les orientations prises ne datent pas d'aujourd'hui (Maroc) ou d'autre part que les évolutions observables ne signifient sûrement pas la fin totale des systèmes antérieurs (Vietnam). Certes la puissance d'intervention des acteurs extérieurs et leur mots d'ordre ne sont pas pour rien dans les transformations observées, mais il ne faut pas perdre de vue que ces transformations étaient devenues nécessaires. A cet égard, on peut sans peine imaginer ce qui serait advenu des dispositifs antérieurs et de la qualité du service rendu si des inflexions fortes n'avaient été données. La question du niveau de maîtrise, de rattrapage ou d'accompagnement de l'urbanisation par des politiques publiques plus efficaces s'est posée partout de façon de plus en plus patente particulièrement à deux niveaux, le premier relatif à l'évolution des systèmes institutionnels à mettre en place et l'autre, se rapportant aux financements des nouvelles capacités techniques et institutionnelles à créer.

Dans ce sens, la *transition* fut aussi cette phase de sortie progressive d'une conception rivée à l'idée que (y compris pour les tenants de cette thèse) l'Etat reste omniprésent et tout puissant. La *transition* est peut-être aussi le passage d'une posture keynésienne de stricte obédience à une démarche post-keynésienne. En partant d'un interventionnisme étatique orthodoxe (au Maroc comme au Vietnam), la *transition* (s'il y a une), a conduit non pas à la dérégulation à laquelle pouvait songer l'ultra-libéralisme triomphant des années 80 mais plutôt à de nouvelles formes de régulation ou plus exactement à une exploration et à un apprentissage de ces voies.

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

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

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

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

Ainsi, c'est moins la *transition* entre « interventionnisme / collectivisme » et « libéralisme » que le *compromis* entre « besoins en services collectifs urbains » et « résilience nationale » qui se cristallisera dans des montages en PPP spécifiques : « à la française » dans le cas marocain et exploratoires dans le cas vietnamien.

3. Pour une problématisation des Partenariats « Public-Privé »

Après la vague néo-libérale des années 80 puis celle des PPP impulsée par la Banque mondiale, la seule avancée qui paraît avoir été faite, porte sur la zone grise de la régulation. Or les terrains marocain et vietnamien montrent que la mise en oeuvre des PPP fonctionne ni comme une panacée ni selon une conception unique.

La comparaison de situation moyenne de milieux populaires pauvres à Casablanca¹² et Hanoi permettra de restituer le tableau socio-économique du côté de la demande et de rechercher ses relations avec la stratégie de l'offre. De là, nous déviderons le fil de la problématisation des PPP.

3.1 La situation marocaine

Dans le cas de Tanger, nous retiendrons les données suivantes : un ménage de sept personnes dont le revenu total est de 250 USD (soit 1,5 SMIC) ; une consommation

¹² La situation de Tanger Tétouan est peut différente.

individuelle de cent litres par jour et par personne (soit 21 m³ par mois). Compte tenu du système de tarification par tranche (et de la partie fixe de 0,7 USD), il arrive que la consommation mensuelle d'eau représentera près de 17 USD soit 6,7% du budget du ménage. De plus si l'on prend en compte un coût moyen du branchement (très variable et non subventionné) pour les nouveaux abonnés en extension périurbaine, la facture totale mensuelle (consommation + mensualités de remboursement du branchement) s'élèvera à 34 USD, soit 13,5% du budget. Rappelons que les normes internationales situent la part optimale de la facture dans un budget-ménage dans une fourchette oscillant entre 3 et 5%. Il ressort que pour les milieux urbains pauvres¹³, l'accès à l'eau par branchement individuel n'a pas encore trouvé une solution définitive, expliquant la suspension implicite de l'objectif d'éradication des bornes-fontaines. Par contre, la qualité du service fourni par la gestion déléguée depuis 2002 à Tanger et Tétouan (comme à Casablanca depuis 1997) aux urbains dont le revenu est indicativement supérieur à trois fois le SMIC est aujourd'hui efficace et satisfaisant. De même, la question du financement des extensions de réseau pour les quartiers de classes moyennes ou aisées a été résolue à travers cette forme de gestion.

Au Maroc, en 1997, s'est produit un basculement d'un mode de gestion en régie à une gestion déléguée : du jour au lendemain, le principe de « l'eau paie l'eau » a été la référence et sa mise en œuvre engagée. Au bout du compte, cette doctrine a trouvé ses limites et se heurte au mur de « 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 dans cette phase que surgit l'appel généralisé à la solvabilité réelle ou supposée vers tous les ménages urbains pour bâtir une économie des services collectifs fondée 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 pour évaluer de la capacité de paiement 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, régularité, qualité, 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

¹³ 20 % de la population urbaine.

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 rugosités 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 rejaillit sur ses ressortissants au travers d'un sentiment diffus mais très positif.

Par contre, sur deux autres registres, la mise en œuvre des contrats paraît plutôt en retrait : la question de l'accès à l'eau des milieux défavorisés et celui de la soutenabilité environnementale. Là, un décalage patent surgit entre l'effet d'annonce du recours à la gestion déléguée et son niveau de réalisation. Certes, on doit noter que l'on dispose de peu d'indicateurs sur ces thématiques sociale et environnementale (alors que sur les questions commerciales et connexes, les rapports d'activité sont avantageux et prolixes).

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 cette 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 paraît l'emporter sur des réalisations. Les situations macro- et méso-économiques du Maroc et des grandes agglomérations paraissent largement absentes 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 chantiers. La mise en conformité des objectifs et des réalisations peut aboutir très classiquement 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). 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.

A cet instant, un constat stratégique est posé face à 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. Mais au lieu d'y voir une limite indépassable de la marchandisation et, en conséquence, le nécessaire financement élargi de l'accès à l'eau des quartiers précaires, l'opérateur semble (se) condamner à recourir à l'ingénierie socio-économique, sorte de pierre philosophale qui transformerait magiquement les besoins en demande solvable. 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 peuvent entrer dans une logique de marchandisation, moyennant quelques artefacts méthodologiques.

A côté de ces réajustements internes aux firmes et aux marchés, des niveaux de perfectibilité apparaissent du côté de la régulation des contrats tels que ces derniers sont encore mis en œuvre. A l'usage, la dissymétrie des contrats n'échappent pas aux autorités délégantes. Dans ce sens, on peut mentionner des conclusions formulées par certains spécialistes marocains dont Mehdi Berradi, expert auprès de la Communauté Urbaine de Casablanca :

A propos des investissements, il est signalé¹⁴ :

- *rigidité du programme d'investissements,*
- *sur ou sous-estimations de certains projets d'investissements,*
- *mauvaise programmation et/ou omission de certains projets,*
- *engagements du délégataire non totalement respectés.*

En matière de contrôle de la gestion déléguée :

- *divergence dans l'interprétation de certaines dispositions contractuelles,*
- *insuffisances de l'information fournie*

Plus généralement, sur l'ensemble des contrats de gestion déléguée :

- *retard dans la réalisation des objectifs de performances,*
- *retard dans la mise en place de structure de suivi,*
- *actions engagées sans se conformer à l'esprit du contrat.*

Ces réflexions devront servir pour la conduite de futures gestions déléguées et à une mise à niveau des contrats en vigueur.

A cet égard, on ne peut qu'être interpellé par des « cultures d'entreprise » qui semblent être fortement étanches sur les marchés émergents (où Ondéo et Véolia paraissent s'ignorer¹⁵) et où il est peu probable qu'il existe une capitalisation des bonnes pratiques... commerciales et donc concurrentielles. Mais en interne aussi, au sein de chaque firme, il semble régner une compartimentation entre les différents sites urbains gérés par un même opérateur : par exemple, à Buenos Aires, le contrat établi entre la Lyonnaise des Eaux et Aguas de Argentinas, a institué une importante structure de suivi appelée ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios)¹⁶. Précisons que cette instance de régulation a été créée en février 1992 entre le pouvoir exécutif national, la Province de Buenos Aires et la Municipalité de Buenos Aires et que le contrat LYDEC a été paraphé en août 1997. L'expérience argentine (avant la déconfiture que l'on sait) n'aurait-elle pas pu être capitalisée dans un dispositif marocain optimisé ? Au lieu de cela, le comité de suivi marocain est plutôt modeste et sans doute sans grande capacité institutionnelle¹⁷.

3.2. La situation vietnamienne

Etablissons pour Hanoi la même simulation que nous avons proposée pour Casablanca. Soit un ménage de sept personnes dont le revenu total est de 120 USD et une consommation individuelle de cent litres par jour et par personne (soit 21 m³ par mois). Compte tenu du prix du m³ domestique pour Hanoi (0,2 USD sans partie fixe), il arrive que la consommation mensuelle d'eau représentera 4,2 USD soit 3,5% du budget du ménage. De plus, si l'on prend en compte un coût moyen (mais variable) du branchement pour les nouveaux abonnés, la

¹⁴ Mehdi Berradi et alii : Partenariats Public-Privé pour la gestion déléguée de l'eau au Maroc. Powerpoint présenté au Forum sur la Gestion de la demande en eau. Amman 15-17 octobre 2002.

¹⁵ Ce qui n'est pas le cas en France : Société des Eaux de Marseille, SAGEP à Paris, etc.

¹⁶ Entité Tripartite des Travaux et Services d'Hygiène).

¹⁷ Un visite comparée du site LYDEC (dans lequel aucune mention n'est faite de la structure de régulation -celle-ci n'ayant d'ailleurs pas de site web) et le site de ETOSS, composé de plusieurs dizaines de pages, fortement documentées et détaillées (par exemple, le contrat de gestion déléguée est accessible en ligne!).

facture totale mensuelle (consommation + mensualités de remboursement du branchement), s'élèvera à 5,7 USD, soit 4,75% du budget. Cette situation peut coïncider avec les normes internationales ; cependant si l'on considère le taux de perte en eau (57%) à Hanoi, l'importance de la facturation au forfait (60%), un taux de raccordement encore faible¹⁸ et une qualité du service perfectible, la réforme en cours du service de l'AEP apparaît comme une nécessité que les politiques publiques ont parfaitement intégrées. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que pour, l'ensemble du pays, les besoins en eau en milieu urbain devraient être multipliés par cinq entre 1995 et 2025. De même, la croissance démographique et la diversification des activités urbaines, de commerces et de services privés induisent une hausse importante des besoins en eau dans les principaux centres urbains. Ainsi, pour la ville de Hanoi, la demande devrait passer de 344.800 m³ en moyenne quotidienne en 1995, à 528.600 m³ par jour en 2010 (jusqu'à 674.000 m³ les jours de pointe), soit une augmentation d'au moins 60% en quinze ans.

Pour les grandes métropoles vietnamiennes, les objectifs annoncés en matière de raccordement et consommation sont les suivants : 80% en 2000 (150 l/j/h), 100% en 2010 (160 l/j/h) et 100% en 2020 (180 l/j/h) pour atteindre le niveau des grandes agglomérations asiatiques telles que Bangkok, Kuala Lumpur, Manille, Jakarta.

Fin 2001, le dernier bilan établit à 170 le nombre de projets mis en œuvre au Viêt Nam dans le secteur de l'approvisionnement en eau en milieu urbain (11.500 milliards de VND dont 8.562 milliards octroyés par les bailleurs de fonds étrangers). La capacité de production d'eau atteignait 3,270 millions de m³ soit 1,75 fois plus qu'en 1991. 139 projets étaient achevés en 2001 dont 109 sur fonds internationaux et 31 projets sont encore en exécution.

Pour aller vers ces objectifs, la problématique vietnamienne de l'AEP reste centrée sur l'offre. Avec l'appui de la Banque mondiale et du gouvernement finlandais, une stratégie en deux phases a été promue. Une première étape (1990-2000) a consisté à renforcer la capacité institutionnelle et gestionnaire des compagnies des eaux, et à assurer la remise en état et à la rénovation des réseaux urbains de distribution (en particulier dans les villes métropoles : Hanoi, Ho Chi Minh, Haiphong¹⁹). La seconde étape vise à démultiplier l'offre en eau et son accroissement pour répondre à une demande ascensionnelle.

De plus, la problématique de l'accès à l'eau pour les milieux populaires pauvres se pose bien entendu aussi à Hanoi mais pas dans les mêmes termes qu'au Maroc compte tenu du recul de la pauvreté²⁰ au Vietnam (objectif de 10% de la population en dessous du seuil de pauvreté en 2005 avec un tassement important depuis une vingtaine d'années (40% de pauvres en 1985). Dans une première phase (1993-1998), « *le principal facteur de réduction de la pauvreté a été la croissance économique liée à l'attribution de terres aux petits paysans, à la libéralisation et à la diversification agricoles* »²¹. Parallèlement, un tissu industriel en émergence, tiré par une croissance polarisée du sud-est asiatique et entraîné par la Chine, contribue à une croissance à nouveau élevée (pas loin d'être à deux chiffres). La création d'emplois et la distribution de revenus sont au rendez-vous. C'est une vaste dynamique d'inclusion urbaine

¹⁸ 60% de la population dans les grandes villes, 50% dans les villes moyennes et moins de 30% dans les autres centres urbains (bourgades). Au total, moins de la moitié de la population urbaine a accès à l'eau.

¹⁹ 53 capitales provinciales sont concernées par l'objectif d'un taux de raccordement urbains de 70 à 80%. Le coût estimé est de 750 millions de USD.

²⁰ « L'analyse des données régionales des années 1993-1998, révèle par exemple que l'accroissement des revenus du cinquième le plus pauvre de la population a été nettement plus fort que celui des deux cinquièmes les plus riches (Basilacan, Pernia & Estrada 2003) », cité par Pierre Jacquet et Olivier Charnoz. Infrastructures, croissances et réduction de la pauvreté. AFD. Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003).

²¹ PNUD Rapport sur le Développement Humain du Vietnam. 1999 & 2003.

qui est recherchée (qui se double comme il se doit d'une prolétarianisation et d'une segmentation hiérarchisée de la société urbaine). Mais du coup, le phénomène de marginalité socio-économique et d'exclusion urbaine n'a pas le caractère lancinant que l'on observe au Maroc. Il est clair que le degré d'inclusion dans la division internationale du travail va laisser une empreinte forte y compris dans la physionomie des politiques sectorielles urbaines. On perçoit nettement que *l'urgence de l'offre* d'AEP au Vietnam tient à son basculement en quelques années dans la croissance économique et urbaine (institutionnellement depuis 1986 avec le *Doi Moi*, puis en pratique depuis le début des années 90, ensuite avec un tassement en 1997, et depuis 2000, selon un rythme considérable). Les enquêtes font ressortir que les populations urbaines (moyennes et sans doute aisées) seraient prêtes à payer davantage pour obtenir un service plus efficace. Au Vietnam, se serait plutôt l'offre qui tarderait à s'aligner sur la dynamique des besoins urbains en eaux pour des raisons d'investissements et de financements. L'état déficitaire du budget national vietnamien (solde négatif de 3%) et une inflation maîtrisée limitent fortement la capacité de subventionnement de l'Etat. De plus, l'épargne nationale bien que croissante reste insuffisante pour couvrir les besoins d'infrastructures des services collectifs. Les finances publiques nationales n'étant plus disponibles, d'autres ressources devront être mobilisées. C'est dans cette problématique qu'évolue l'AEP au Vietnam. Sur ce point, le Vietnam n'est pas très éloigné des débats qui ont été engagés au Maroc dans les années 90 autour de la subsidiarité, de la privatisation, d'une gouvernance moins directement dépendante du pouvoir politique. Le recours aux PPP qui a été retenu progressivement au Maroc semble être aussi la voie dans laquelle va s'engager le Vietnam, mais en indiquant aussitôt que, dans le domaine stratégique de l'AEP, le Vietnam cherche à forger sa propre doctrine : en aucun cas, le Vietnam ne paraît soumis aux mots d'ordre internationaux. Il élabore ses propres solutions sur la base des « essais et erreurs ». La formule des *Build Operate Transfert* (jamais utilisée au Maroc) a eu son heure de gloire dans le sillage du mythe de la *transition* qui laissait croire au cours de la décennie 90 que les opérateurs privés viendraient à bout de la question du financement du développement des pays en développement. L'Aide Publique au Développement allait laisser place aux flux d'IDE.

Mais la crise asiatique de 1997, le diktat des actionnaires très sensibles à la notation du « risque-pays », la révision déchirante que les firmes multinationales ont opérée vis à vis des pays émergents, et le basculement de « BOT commercialement garantis par l'Etat » à des BOT non commercialement garantis²² ont notablement atténué le succès de ces dispositifs en tant que panacée du financement des infrastructures urbaines. Cette situation remet maintenant au jour la voie des PPP mais sur un mode original puisqu'il ne s'agit pas de s'en remettre aux opérateurs internationaux. A cet égard, un détour par le grand voisin chinois peut être édifiant ; on peut lire avec profit la coupure de presse suivante qui restitue de façon crue les orientations suivies par la Chine à propos de la téléphonie mobile :

« Pas question pour l'Etat, toujours soucieux de préférence nationale, de laisser les grands acteurs mondiaux s'accaparer le gâteau. Cette option nationaliste joue clairement pour les opérateurs ; les étrangers sont indésirables si ce n'est pour prendre des parts (très minoritaires) dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Pékin encourage la concurrence mais exclusivement entre entités publiques. Deux opérateurs détiennent des licences de téléphonie mobile, China Mobil et China Unicom. (...) Chez les équipementiers, le paysage est moins figé mais l'Etat reste un acteur volontariste de politique industrielle, que les groupes soient publics ou privés. Le gouvernement a encouragé les

²² (Jacquet et Charmoz, 2003, p.12). Il s'agit d'un nouveau partage du risque à établir entre l'Etat et les opérateurs par exemple à propos du prix des inputs.

conglomérats d'électronique locaux à nouer des coopérations tous azimuts avec des étrangers afin d'acquérir rapidement un savoir-faire technologique »²³.

La messe est dite : il y aura bien du PPP en Asie du sud-est mais sur un mode bien différent de celui qu'ont eu l'habitude de pratiquer jusqu'ici les opérateurs même à l'international.

Les Compagnies des Eaux auraient dans leur périmètre d'intervention actuel à leur charge :

- la réhabilitation des réseaux anciens
- la réduction des fuites sur ces réseaux
- la suppression des bornes-fontaines (début 1990)
- le passage de la facturation forfaitaire au passage au compteur individuel.

Les extensions de réseau peuvent prendre différentes formes

- prises en charge par le promoteur et répercutées aux nouveaux propriétaires individuels par le coût du raccordement,
- intervention de privés vietnamiens,
- intervention de grands groupes vietnamiens

Si l'on cherche maintenant à donner un sens aux différentes observations et réflexions, on pourrait proposer les hypothèses suivantes sur l'évolution institutionnelle vietnamienne à propos de l'AEP :

- Les compagnies des eaux publiques et surtout leur personnel sont maintenus pour des raisons historiques mais voient en termes relatifs leur capacité se réduire. Ce symbole de l'économie collectiviste est ménagé. Compte tenu aussi des enjeux électoraux locaux (Comités populaires provinciaux) qui se nouent autour de l'eau, il semble difficile d'accélérer le rythme de cette réforme.
- Les nouveaux investissements en matière de distribution et d'épuration sont directement ou indirectement répercutés sur le client et, en particulier, vers les classes moyennes.
- Le choix de l'opérateur pourrait se porter vers des investisseurs vietnamiens c'est du moins ce qui semble ressortir des expériences d'implication du privé. Cependant l'hypothèse la plus probable est celle de l'entrée en lice de grands groupes technico-financiers vietnamiens de droit public relevant du capitalisme d'Etat et déjà actifs par exemple dans le domaine de la construction (VINACONEX). On est là sur un modèle de type coréen (Chaebol).

Mais la question est moins celle de leur assise financière et de leur compétence gestionnaire que de leur capacité à maîtriser les techniques spécifiques du secteur de l'eau. Si cette stratégie d'une exclusivité d'abord vietnamienne puis très probablement à travers un capitalisme d'Etat se vérifiait dans le domaine des nouvelles capacités de production et distribution de l'eau, il supposerait une véritable appropriation du savoir faire technique.

Or, le secteur des opérateurs privés étrangers (Ondeo, Veolia, SAUR) n'est peut-être plus disposé à attendre davantage une improbable dérégulation du secteur, il pourra préférer se tourner vers des pays plus sûrs (PECO) ou aux règles du jeu plus lisibles. Il se lassera peut-être de ce jeu de dupe qu'a produit le mythe de la *transition*, permettant au Vietnam de mobiliser astucieusement pendant dix ans ressources et savoir-faire.

²³ Le Monde mardi 30 décembre 2003. p.14. *Le gouvernement chinois veut favoriser l'émergence de champions nationaux*. Frédéric Bobin.

De plus, les compagnies des eaux et les compagnies d'assainissement (un peu surannées) ne seront plus en mesure sous peu de faire face aux besoins considérables qu'imposent la croissance urbaine et les évidentes contraintes environnementales en termes d'assainissement. Mais si cette volonté de construire dans le secteur de l'AEP un véritable secteur vietnamien et public (quoique capitaliste et mis en concurrence) s'appliquait de façon prématurée, il se pourrait que le niveau de compétence et d'expérience de ces firmes d'Etat soit encore insuffisant. Les services que rendraient ces nouveaux dispositifs institutionnels et techniques, seraient alors notoirement insuffisants par rapport à des besoins urbains croissants considérables en eau et en assainissement.

Si on perçoit qu'un fort sentiment à la fois d'indépendance et de fierté nationale inspire sans doute largement cette stratégie, elle est aussi une véritable course contre la montre entre d'une part, des besoins urbains objectifs en Eau et Assainissement calés aujourd'hui sur des standards internationaux (en volume sinon en qualité) et d'autre part, la constitution correspondantes de capacités nationales institutionnelles, financières et technologiques en matière d'AEP.

La question lancinante qui resterait à élucider serait la spécificité éventuelle de ce secteur de l'eau. Cette logique d'indépendance nationale et de développement se vérifie-t-elle dans tous les services urbains collectifs ? Ne correspond-elle pas à un héritage idéologique encore prégnant mais porté par une génération qui quittera les affaires dans une dizaine d'années ? Et si cette course entre croissance des besoins et construction de dispositifs strictement nationaux se révélait inégale, quelle alternative deviendrait souhaitable ou nécessaire ?

Au final, il apparaît que le débat posé en termes de privé ou de public est en train d'être dépassé dans les PED. Après la dérive généralisée des régies, après le triomphe annoncé du marché, on est entré depuis quelques années déjà dans une nouvelle étape puisque l'orientation n'est plus seulement celle du choix entre privé ou public mais elle s'est élargi au binôme privé et public. Mais considérer ces dispositifs comme la panacée serait hâtif. En effet, quelle que soit la combinaison partenariale, la situation d'exclusivité de l'opérateur le met (*de facto* par sa puissance technique et commerciale et *de jure* par le contrat de délégation) en situation de monopole sur un territoire urbain. La question est moins celle du dispositif que celle de sa régulation destinée à éviter ou à empêcher des situations de monopolisation, quel que soit le statut juridique de l'opérateur. Quelles procédures institutionnelles et juridiques mettre en place de façon concertée pour éviter les situations de rente²⁴ et faire bénéficier les clients en tout ou partie des possibles gains de productivité. Que la firme opératrice soit publique ou privée, elle saura tirer profit de sa situation de monopole. S'il est sûr que seuls les montages privés/public sont susceptibles d'infléchir cette distorsion du marché, tous les montages n'y répondent pas de la même façon, avec les mêmes outils et selon une efficacité identique. Le paradoxe est que le Maroc, libéral mais centraliste, y a répondu avec un recours à un délégataire privé, mode qui se révèle plutôt monopolistique et qui dans la pratique est peut-être allé (malgré la volonté des parties contractantes) au delà de la DSP. En conséquence, on a pu percevoir en filigrane dans la haute technostructure marocaine, le souhait de voir revenir la dynamique partenariale vers le cœur du principe d'une gestion déléguée et équilibrée.

²⁴ La rente ne se traduit pas loin s'en faut par la captation de surprofit (en particulier lorsqu'ils n'existent pas) mais l'abus de biens sociaux, le détournement, les subventionnements opaques, etc.

Le Vietnam entend lui jouer largement de la concurrence entre acteurs avec une régulation qui reste solidement aux mains de l'Etat, ce qui n'exclue pas la recherche d'un compromis entre les multiples variables qui se nouent autour de l'AEP, mais cette régulation centrale donne évidemment un caractère de politique publique intégrale à cette approche.

Plus la régulation (ou ce qui l'en reste) est pilotée par l'opérateur délégataire, et plus la délégation de service devient une délégation de pouvoir avec un risque de re-création des conditions d'une rente ou d'une niche protégée²⁵. La question est donc bien de veiller aux risques d'une dérive monopolistique. Dans le passé, ni le privé, ni le public n'ont su éviter cet écueil. Les PPP sont une condition nécessaire pour y remédier mais sûrement pas suffisante. En France, la jurisprudence a été un élément important de la régulation de ces partenariats ; dans les PED, leurs conditions d'équilibre dynamique sont en pleine exploration et des réponses sont trouvées sur des modes extrêmement innovants dont il resterait à faire l'inventaire et l'observation.

Enfin, nous souhaitons terminer cette synthèse et cette étude par un commentaire qui dépasse la question de l'AEP en nous arrêtant sur la dynamique scientifique et institutionnelle dans laquelle nous nous sommes engagée en participant à ce Programme de Recherche Urbaine pour le Développement. Nous nous sommes efforcés en premier lieu de remplir notre contrat en respectant son périmètre et, au plan déontologique, en fournissant un effort de recherche conséquent. Sans préjuger des objectifs atteints, nous voudrions nous arrêter sur les effets induits, les « externalités positives » qu'a générées cette dynamique internationale et inter-institutionnelle. Les deux années qui viennent de s'écouler ont bien sûr permis la production des documents contractuels livrés ici ; mais elles ont aussi été utilisées à bâtir un partenariat solide, adossé à une équipe soudée véritable réseau de compétences, d'informations et de réflexions, remarquablement disponible et actif. Nous avons forgé là en quelques mois à un modeste mais véritable outil d'expertise scientifique thématique, capable à la fois de localiser l'information, de la mobiliser et de l'analyser en la transformant en une forme de connaissance synthétique sur la thématique éminemment stratégique de l'eau dans les grandes métropoles et dans deux pays importants par leurs modes de développement et leur localisation.

Mais il faut se rendre à l'évidence : ce bel instrument collectif de travail ne perdurera pas. Dans ce sens, l'objectif annoncé par PRUD est éminemment paradoxal : comme instrument de recherche urbaine, il nous semble (sans anticiper sur les appréciations de nos pairs) que la dynamique scientifique impulsée et coordonnée par les deux opérateurs a plutôt bien fonctionné. Par contre, comme moyen de la relance, on peut craindre que cette initiative aboutisse à une impasse : bien que la matière scientifique d'une relance ait été trouvée, aucune perspective de moyen terme (dont PRUD aurait été la première et dernière étape) ne semble avoir été dessinée par les institutions commanditaires. Il ne s'agit pas ici de déplorer l'absence de suite comme si nous revendiquions un droit de tirage permanent pour abonder nos budgets d'étude. Mais l'apesanteur stratégique qui risque de suivre cette phase finale, l'absence de perspectives de capitalisation, de suivi et de veille sur la question essentielle des partenariats public-privé ne laisse pas de provoquer à la fois un paradoxe et une frustration : un paradoxe car la recherche publique se désengage de cette problématique et induisant une situation non régulée puisque les opérateurs privés en sont à la fois juge et partie. Une frustration qui va laisser sans avenir la première pierre d'un improbable observatoire de la gestion déléguée imaginé avec intérêt avec nos collègues marocains et vietnamiens.

²⁵ C'est l'infléchissement qui a caractérisé une partie des BOT au Vietnam.

TABLE DES MATIERES

RAPPORT FINAL	1
PREMIERE PARTIE : INTRODUCTION GENERALE	4
<i>I. OBJECTIFS SPECIFIQUES DE RECHERCHE</i>	4
I.1. Rappel des objectifs de recherche	4
I.1.1. Nations en transition.....	4
I.2. A propos des économies et sociétés en <i>transition</i>	6
I.2.1. L'entrée dans les plans d'ajustement au Maroc	11
I.2.2. Ajustement et équité au Maroc.....	11
I.3. A propos de la démarche comparative	14
I.3.1. Au plan de la méthodologie	15
I.3.2. Au plan structurel	16
<i>II. L'ACCES A L'EAU URBAINE : UNE PROBLEMATIQUE INTERNATIONALE</i>	21
DEUXIEME PARTIE : LA GESTION DELEGUEE DE L'EAU A CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN	26
<i>I. LA RESSOURCE EN EAU ET SA DISPONIBILITÉ AU MAROC</i>	27
I.1. La mobilisation des eaux de surface	28
I.2. La mobilisation des eaux souterraines	31
I.3. Bilan hydrique et utilisation par secteur des ressources en eau	31
I.3.1. Utilisation par secteur.....	35
I.3.2. Alimentation et accès à l'eau potable en milieu urbain	35
I.4. La dynamique d'urbanisation au Maroc	39
I.5. Evolution institutionnelle et cadre juridique	43
I.5.1. Organisation de la politique de l'eau au Maroc	43
I.5.2. L'alimentation en eau potable et l'assainissement.....	47
I.5.3. Tarification, péréquation et récupération des coûts.	55

II. LA GESTION DE L'EAU A CASABLANCA EN DELEGATION DE SERVICE PUBLIC..... 68

II.1. Urbanisation littorale et évolution des besoins en eau potable :.....	68
II.2. Gestion urbaine de Casablanca : décentralisation ou reconcentration ?	72
II.2.1. Les prérogatives et le pouvoir municipal à Casablanca	72
II.2.3. De la régie à la concession de service public. Le passage à la gestion déléguée de l'AEP de Casablanca.....	73
II.3. La Lyonnaise de Casablanca (Lydec)	76
II.3.1 La convention de gestion déléguée	76
II.3.2. Résultats :	83
II.3.3. La gestion déléguée et l'accès à l'eau des quartiers précaires	93
II.3.3.1. Présentation de l'outil « Branchements sociaux ».....	93
II.3.3.1.a. Un outil adapté au niveau de revenus des populations pauvres.....	93
II.3.3.1.b. Les branchements sociaux : « Entre logique sociale et impératif économique »	94
II.3.3.2. Les opérations de branchements sociaux au Maroc dans les années 80. 95	
II.3.3.2.a. Contexte général	95
II.3.3.2.b. Les différents objectifs	96
II.3.3.2.c. Mise en œuvre des projets	97
II.3.3.2.d. Bilan des opérations de branchements sociaux : des résultats inégaux	98
II.3.3.2.e. L'OBB de la Lydec à Casablanca : Le choix d'un produit unique 101	
II.3.3.3 Les quartiers précaires	104
II.3.3.3.a. Les quartiers des bidonvilles et l'habitat non réglementaire et sous-équipé.	104
II.3.3.3.b. La méthodologie de bascule vers le branchement individuel : le consentement à payer et les dysfonctionnements du marché.....	105
II.3.3.3.c. Accès à l'eau potable des quartiers précaires de la ville de Mohammedia.....	112
II.3.4. De la régulation des contrats	123
II.3.4.1. Le niveau contractuel local avec un comité de suivi ad hoc	125
II.3.4.2. Du côté de l'autorité délégante :	125
II.3.4.3. Du côté de l'entité délégataire	126
II.3.4.4. Du côté international	127

III. LA GESTION DE L'EAU A TANGER ET TETOUAN EN DELEGATION DE SERVICE PUBLIC..... 130

III.1. Ressources en eau et production d'eau potable pour les villes de la péninsule tingitane.	130
III.1.1. Les ressources en eau dans la péninsule tingitane.....	130
III.1.1.1. Les ressources en eaux souterraines.....	131
III.1.1.2. Les ressources en eau de surface.....	132
III.1.2. L'alimentation en eau potable de Tanger et Tétouan.....	135
III.1.2.1. L'alimentation en eau potable de Tétouan	135
III.1.2.1. L'alimentation en eau potable de Tanger.....	138
AEP PAR BATEAUX-CITERNES POUR TANGER ET ASILAH EN 1995	139

III.2.	La gestion déléguée de l'eau potable à Tanger et Tétouan	141
III.2.1.	Les causes de la gestion déléguée	141
III.2.1.1.	Une préférence pour les grandes villes	142
III.2.1.2.	Une préférence pour les villes littorales	142
III.2.1.3.	Une préférence pour les villes dynamiques, moteurs du développement : Tanger et Tétouan, un choix anodin ?	143
III.2.2.	La gestion déléguée : une procédure lente, des négociations répétées... ..	144
III.2.2.1.	Le lancement de l'appel d'offres internationales	144
III.2.2.2.	Une évaluation difficile	145
III.2.2.3.	Des résultats transparents	147
III.2.3.	Le contrat de gestion déléguée	149
III.2.3.1.	De Vivendi à Amendis, la Société des Eaux et d'Electricité du Nord : un siège commun pour deux contrats	149
III.2.3.2.	Les programmes d'investissements	154
III.2.3.3.	Objectifs et contrôle de la gestion déléguée	157
III.2.3.3.a.	Les objectifs de la gestion déléguée	157
III.2.3.3.b.	Le contrôle de la gestion déléguée	160
III.2.4.	Bilan sur le passage des régies de Tanger et de Tétouan au privé	164
III.2.4.1.	Le traitement institutionnel de la gestion déléguée	164
III.2.4.2.	La gestion déléguée annoncée comme une solution à la crise des régies	166
III.2.4.3.	Les difficiles augmentations tarifaires	167
III.2.4.5.	Négociations dans la gestion des ressources humaines	173
III.3.	L'accès à l'eau potable des populations défavorisées à Tanger et Tétouan	175
III.3.1.	Les contrats de gestion déléguée, une réponse partielle aux besoins.....	175
III.3.1.1.	Les besoins	175
III.3.1.2.	Distribution d'eau potable aux bornes-fontaines et consommation totale	177
III.3.2.	Les branchements sociaux avant la gestion déléguée, un outil pour augmenter les taux de branchement	180
III.3.3.	La restructuration des quartiers non réglementaires avant la gestion déléguée, une opération de régularisation	182
III.3.4.	Evolutions des opérations de restructuration dans le cadre de la gestion déléguée, le rôle d'aménageur urbain d'Amendis.....	184
III.3.5.	Le point de vue de Vivendi Environnement.....	189
III.3.5.	Marges urbaines : un cinquième des habitants s'alimente aux bornes- fontaines	190
Conclusion : Le difficile raccordement généralisé de la population		193
1.	La question du statut juridique, foncier et locatif.....	194
1.1.	Problématique de l'habitat illégal	194
1.2.	La problématique « location, sous-location »	196
2.	Niveaux de pauvreté et vulnérabilité économique	196
3.	Les résistances culturelles	197
4.	Prévalence de problèmes psychologiques et sociaux de personnes marginalisées	197
Le réseau euro-méditerranéen de l'eau		198

<i>IV. SYNTHÈSE DE LA DEUXIÈME PARTIE : MAROC</i>	204
IV.1. Elaboration des contrats	204
IV.2. Contenu des contrats	204
IV.3. La mise en oeuvre du contrat	206
IV.4. Tableau de bord et indicateurs	208
IV.5. La gestion déléguée et la décentralisation.....	209
Bibliographie Maroc	210

TROISIÈME PARTIE : LES ÉVOLUTIONS DE LA GESTION PUBLIQUE DE L'EAU A HANOI, HAIPHONG ET HA DONG213

<i>Introduction</i>	216
<i>1. CADRE GÉNÉRAL</i>	217
1.1. Le contexte national et son évolution.....	217
1.1.1. Doi moi : de la réforme des entreprises publiques à la socialisation d'une partie des services publics.	217
1.1.2. La nouvelle donne urbaine et sociale : la diversification et l'augmentation des besoins.....	222
1.1.2.a. Structure administrative et définition de la ville	223
1.1.2.b. Une urbanisation croissante modifiant les besoins	225
1.1.3. Influence « culturelle » de la période collectiviste sur les mentalités et les pratiques liées à l'eau.	227
1.2. Etat de la ressource à l'échelle nationale et régionale.....	229
1.2.1. L'eau superficielle.....	229
1.2.2. L'eau souterraine.....	229
1.3. Cadre institutionnel	230
1.3.1. Les acteurs en milieu rural : les responsabilités au niveau national (les ministères) les organisations sociales.....	231
1.3.2. Les acteurs en milieu urbain.....	235
1.4. Cadre juridique.....	242
1.4.1. Les principaux textes de lois relatifs à la question de l'eau au Viêt Nam....	242
1.4.2. Textes de loi relatifs à Hanoi.....	243
1.4.3. Séminaires	244
<i>2. LA SITUATION DE L'OFFRE EN EAU</i>	245
2.1. Stratégie nationale d'approvisionnement en eau en milieu urbain	246
2.1.1. De la fin des années 80 à 1994 : L'abandon de l'économie planifiée et la lutte contre la réduction des pertes en eau.....	246
2.1.2. 1998-1999 : une loi-cadre, la circulaire sur la tarification : une avancée considérable de la réforme	247

2.1.3. Les années 2000 : bilan, blocages et tendances	251
2.2. Inventaire détaillé des « projets » Eau par type de ville.....	255
2.2.1. L'exemple de Hanoï : un système difficile à réformer.....	256
2.2.2. Hai Phong : le modèle de la Banque mondiale	271
2.2.3. Ha Đông : témoin des inégalités socio-géographiques	278
2.3 Bilan et Synthèse.....	283
2.3.1. Bilan des institutionnels : les différentes formes de Partenariat Public Privé (PPP).....	283
2.3.2. La stratégie de la Banque mondiale	284
2.3.3. La stratégie de la Banque Asiatique de Développement.....	285
2.3.4. La stratégie française : les rôles respectifs et positionnements de la Mission Economique et de l'Agence Française de Développement.....	286
2.3.5. Synthèse de l'inventaire : les formes typiques d'exploitation et d'intervention et les formes évolutives et nouvelles tendances.....	287
2.3.6. Formes dominantes de la gestion des dispositifs d'AEP : le soutien des Compagnies des eaux	288
2.3.7. Les formes évolutives et nouvelles tendances en milieu urbain	288
2.3.7.a. Le réajustement des compagnies des eaux dans les grandes villes	289
2.3.7.b. Les différentes formes de Partenariat Privé-Public (PPP) : les avancées et les reculs.....	290
2.3.7.c. Les formes évolutives des modèles de gestion en milieu rural	294
3. <i>HYPOTHESES</i>	300
3.1. Le statut des compagnies des eaux.....	300
3.2. La tarification de l'eau.....	302
3.3. Les modèles de gestion des compagnies des eaux.....	306
3.4. Les notions de développement durable intégrant une approche globale de l'eau (approvisionnement, assainissement, irrigation, contrôle des inondations...).....	307
<i>Conclusion</i>	308
<i>ANNEXES</i>	311
Bibliographie Vietnam	316

SYNTHÈSE GÉNÉRALE 321

1. Etat des lieux	323
1.2 Situations nationales Maroc et Vietnam.....	324
1.2. Situation urbaines : Casablanca et Tanger-Tétouan (Maroc) ; Hanoï (Vietnam).	325
2. Cadre épistémologique.....	326
2.1. Profusion et rétention informationnelle.....	326
2.2. A propos de la démarche comparative Maroc-Vietnam.....	327
2.3. A propos des économies et sociétés en transition	329
3. Pour une problématisation des Partenariats « Public-Privé »	333
3.1 La situation marocaine	333
3.2. La situation vietnamienne	336

