

L'offre de services urbains : le cas du Maroc

Le poids de l'État et des structures publiques reste dominant et les pouvoirs déconcentrés sont plus prégnants, en faisant un appel mesuré aux opérateurs privés.

Claude de Miras

La dynamique de la gouvernance de l'offre de services urbains en réseaux (eau potable, assainissement liquide et pluvial-EAP), à travers l'action publique territoriale, est soumise aujourd'hui partout à une double complexité : d'une part, une nébuleuse multi-acteurs (État, institutions internationales, services déconcentrés, pouvoirs décentralisés, agences autonomes, opérateurs publics et privés, associations et ONG, groupes de pression, etc.) ; d'autre part, une diversité de déterminants locaux (géographiques, climatiques, démographiques, institutionnels, culturels, politiques, etc.).

À l'échelle mondiale, la résultante de ce double faisceau de facteurs sera très différente selon les grandes régions, les pays ou les territoires. Cependant, en première approximation, dans le contexte sud-méditerranéen d'urbanisation rapide et faiblement régulée, le poids des États et des structures publiques est resté dominant, les pouvoirs déconcentrés plus prégnants que les acteurs décentralisés, en faisant un appel mesuré aux opérateurs privés.

Pour aller plus avant dans l'analyse de la gouvernance de l'offre de services, en partant du contexte marocain, nous proposerons trois interrogations : quels sont les facteurs déclenchants des politiques publiques et leurs conditions de viabilité ? Quels sont les facteurs contraignants qui pèsent, à l'échelle infranationale, sur l'action publique territoriale ? Au sein de l'éventail des protagonistes, comment a évolué la boîte noire des « PPP » (Partenariats Public-Privé) ?

Facteurs déclenchants des politiques publiques et leurs conditions de viabilité

Une lecture inductive de la situation marocaine permettra d'identifier les métadonnées qui président à la construction et à la mise en œuvre de politiques nationales d'accès aux services.

Ces politiques sont d'abord générées à long terme par des références cardinales. À cet égard, en matière d'accès aux services de base, le Maroc s'appuie explicitement sur la notion de service public.

Il existe aussi une matrice macroéconomique qui déterminera la capacité économique des États à consacrer une part des ressources nationales aux infrastructures en réseaux. En ce qui concerne le Maroc, le Rapport 2014 Résultats GLAAS (*UN Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water*), indique que les dépenses coordonnées par le gouvernement pour l'assainissement et l'eau potable, représentent 0,37 % du PIB (pour la Tunisie, ce taux est de 0,46 %).

Dans le cas du Maroc, la politique de l'accès à l'eau potable en ville a été d'abord un effet collatéral d'une politique de l'eau agricole. En effet, 130 barrages ont été construits sous les règnes de Hassan II (de 1961 à 1999) et de Mohammed VI (depuis 1999) permettant une mobilisation considérable de ressources hydriques.

En matière de distribution de l'eau potable, la stratégie marocaine s'est appuyée sur le principe de la délégation de services publics quel que soit le statut de l'opérateur : les concessionnaires Suez Environnement et Véolia gèrent quatre grands centres urbains (Casablanca pour le premier ; Rabat, Tanger et Tétouan, pour le second) et l'Office national de l'eau et de l'électricité, producteur et fournisseur de fluides, est aussi délégataire de services publics locaux dans 612 petits centres urbains (*La gestion déléguée des services publics locaux*. Cour des comptes du Maroc, octobre 2014). D'autre part, 13 régies publiques opèrent dans les villes moyennes.

Selon le degré d'ouverture et de réactivité des pays, les politiques publiques nationales se situent aussi dans une dialectique entre des préoccupations nationales et des exhortations internationales. Deux exemples marocains : d'une part, la vague de délégations de services publics à partir de 1997 et, d'autre part, le lancement du Programme national d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées en 2006.

Casablanca ayant été soumise à de fortes inondations, le Maroc a eu recours à une délégation de service public en mobilisant, en août 1997 et pour 30 ans, un partenariat avec Suez Environnement à travers une filiale de droit marocain : la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC). D'autres initiatives de ce type suivront : en 1998, une nou-

velle délégation de service public se rapportant au binôme urbain Rabat-Salé, est attribuée à la firme REDAL, pilotée à l'origine par un consortium d'investisseurs luso-espagnol. En 2002, cette concession sera rachetée par Véolia. Pendant la même période, la direction des Régies et des Services Concédés du ministère de l'Intérieur marocain a travaillé à l'élaboration d'un appel d'offres international pour une délégation de service public de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité des villes de Tanger et de Tétouan. Ce concours sera remporté par Véolia et la convention de gestion déléguée, passée entre l'autorité délégante et le délégataire Amendis, entrera en vigueur en janvier 2002 pour une durée de 25 ans.

En 2006, le Programme national d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées (PNA) a été une initiative conjointe des ministères de l'Intérieur et de l'Environnement avec l'objectif de remédier aux insuffisances et aux retards que connaît le réseau d'assainissement des eaux usées.

Trois observations par rapport à ces décisions stratégiques :

- d'une part, depuis janvier 2002, aucun nouveau contrat de délégation de service public dans le domaine de l'eau et de l'assainissement n'a été signé par une autorité délégante urbaine marocaine avec un opérateur privé. Le Maroc a ainsi maintenu un équilibre continu entre ses différents opérateurs privés et publics, que ce soit en termes de volumes d'eau distribuée ou de nombre d'abonnés.

- parallèlement, une capitalisation d'expériences et un socle juridique ont été forgés : si le contrat de DSP de Casablanca de 1997 a été passé de gré à gré, cinq ans plus tard, le recours à un appel d'offre international s'est imposé. De même en 2005, sera élaborée la loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics. Aussi, on observera la vigilance qu'exerce la Cour des comptes y compris en matière d'eau et d'assainissement et de ses opérateurs publics et délégués (voir en particulier les Rapports 2009 et 2014).

- en matière d'eau et d'assainissement, les politiques publiques marocaines assignent des objectifs précis et contraignants à des institutions publiques nationales. Cependant, les modèles économiques de financement mis en œuvre peuvent différer selon les priorités sectorielles.

Un autre puissant facteur déclenchant des politiques publiques passe par l'intensité des mobilisations sociales. Un enchaînement d'événements va montrer leur effet sur la réactivité du Royaume. À cet égard, les attentats du 16 mai 2003 ont amené des réponses circonstanciées. La dizaine de terroristes étant principalement issue du bidonville de Sidi Moumen, c'est une bataille contre la pauvreté qui va être engagée deux ans plus tard, le 18 mai 2005. Ainsi, avec l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), le roi Mohamed VI ouvre alors un « chantier de règne ».

Cette lutte contre la pauvreté était aussi une réponse volontariste à un indicateur en forme de stigmate : en 2006, l'Indice de développement humain (IDH) du

Maroc était de 0,646, plaçant le pays au 127ème rang mondial. À la même période, la Tunisie se situait au 95ème avec un IDH de 0,762 et l'Algérie se positionnait au 100ème rang avec un indice de 0,748.

Pour ne s'en tenir qu'à la question de l'accès aux services de base, et dans le sillage de l'INDH, dans le périmètre du Grand Casablanca, un accord-cadre est paraphé le 13 septembre 2005 entre l'autorité délégante et la LYDEC, sous les auspices de la *wilaya* du Grand Casablanca. Cet accord vient décliner, sous une forme d'obligation contractuelle pour LYDEC, les conditions de raccordement à l'eau, à l'assainissement et à l'électricité de près de 90 000 ménages (environ 500 000 habitants) casablancais maintenus sur place et ressortissants de 272 quartiers d'habitat précaire (en dur).

Une nouvelle expression de l'impatience sociale surgira en février 2011 avec le *Printemps arabe*. Cette mobilisation sociale va produire une accélération des politiques publiques d'accès aux services pour répondre avec célérité aux attentes des populations pauvres. À cet égard, la variable financière constitue un bon marqueur de cette mobilisation : des ressources publiques nouvelles seront injectées à partir de la DGCL et des communes concernées dans des opérations de raccordement, en constituant un relais pour des opérations dont le financement n'était pas entièrement bouclé. Cette injection additionnelle se poursuivra jusqu'en 2013.

On aborde ici une dimension importante des politiques publiques : pour être convaincantes et effectives, elles doivent être adossées à un « modèle économique » viable à long terme, en ressources et en charge d'exploitation et d'investissement. Là aussi les choix stratégiques du Maroc ont été clairs : faire porter les efforts financiers en priorité en faveur des couches sociales les plus pauvres et les plus instables. Dans ce sens, une importante mobilisation foncière publique a été réalisée au profit de l'habitat social et du programme « Villes sans bidonvilles ». En revanche, les opérations destinées aux quartiers précaires abritant des populations « pauvres supérieures », ont vu leurs attentes satisfaites structurellement par une combinaison entre le subventionnement (25 % du coût du raccordement) et des péréquations financières, opérées à travers le fonds de travaux et le fonds délégataire de l'opérateur casablancais.

L'autorité du pouvoir déconcentré à l'échelle du Grand Casablanca, le capital social que la Direction INMAE a su constituer pour activer les processus de décision, l'impatience sociale de ces quartiers d'habitat précaire pour accéder aux services de base et les conditions de subventionnement qui leur ont été faites, ont constitué des facteurs déclenchants, nécessaires et favorables à l'accomplissement d'une politique publique d'accès aux services de base. Et en amont de cet enchaînement de facteurs proactifs, se conjuguent des variables stratégiques : la volonté politique supérieure de répondre explicitement à une impatience sociale jugée légitime et recevable ; un portage et un suivi opérationnel continu et exigeant de la part des autorités déconcentrées et des agents d'autorité ; une mobi-

lisation et une redevabilité permanentes des parties prenantes vis-à-vis de l'autorité supérieure ; une alchimie constante entre continuité, cohérence et réactivité qui donnent à cette politique publique marocaine une plasticité qui colle aux événements et aux attentes et qui, paradoxalement, est tout le contraire d'une démarche *top down*.

C'est ce faisceau de variables qui va constituer le socle du déclenchement et de la viabilité de politiques publiques efficaces si l'on en juge par l'évolution de 1990 à 2015 des principaux indicateurs définis par l'Organisation mondiale de la santé : au Maroc, pour l'eau potable, le taux de ménages disposant d'un système d'approvisionnement amélioré est passé en 25 ans de 94 % à 99 %, et en matière d'assainissement, le taux de raccordement à des systèmes améliorés est passé de 81 % à 84 % (Global Health Observatory data). Pour mémoire, en Tunisie, sur la même période, ces taux sont passés de 96 % à 100 % pour l'eau potable, et de 94 % à 97 % pour l'assainissement. Pour l'Algérie, entre 1990 et 2015, ces taux n'ont pas suivi la même évolution, puisqu'ils ont régressé de 97 % à 87 % pour l'eau potable, et de 92 % à 90 % pour l'assainissement.

Facteurs contraignants qui pèsent, à l'échelle infranationale, sur l'action publique territoriale

Mais comment des politiques nationales lorsqu'elles sont effectives et conçues efficacement, se projettent-elles ensuite à l'échelle de territoires ? Dans quelle mesure, l'imbrication, les pesanteurs et la complexité d'une urbanisation peu régulée, et les méandres d'une architecture multi-institutionnelle composite, vont-elles affecter un projet défini d'en haut ?

Toute une série de contraintes vont surgir et souvent infléchir la consistance, les coûts et les délais de réalisation des projets initiaux. Cependant, il serait très réducteur de considérer que ce niveau local ne serait qu'un filtre qui altérerait systématiquement les stratégies publiques nationales. Ces dernières ont pu être conçues dans l'urgence, en sous-estimant certains paramètres locaux que la réalité du terrain va remettre en évidence. L'échelle territoriale va ainsi être le creuset où se mesurera l'efficacité opérationnelle de l'action publique multiacteurs.

Le cas de Casablanca peut illustrer comment des objectifs de raccordements fermement établis au sommet de l'État et portés contractuellement par un opérateur seront affectés par un enchaînement de situations contextuelles qui vont venir modeler et gréver les objectifs initiaux définis par les politiques publiques sectorielles.

Une série de contraintes (non hiérarchisées) peuvent affecter l'efficacité d'un environnement institutionnel :

- La mobilisation du foncier nécessaire à l'implantation d'équipements. C'est une des contraintes majeures imposées par la nécessité de disposer des terrains destinés à la construction d'équipements connexes aux réseaux.
- Le traitement en « bidonville » ou en « quartier précaire » : en termes de mise à niveau urbain et de rac-

cordement aux réseaux « eau/assainissement /électricité », comment sera considéré un quartier d'habitat populaire spontané ? Sera-t-il abordé majoritairement comme un « bidonville » ou bien sera-t-il regardé essentiellement comme étant composé de ménages occupant des logements d'habitat précaire en dur, à maintenir sur place en accédant aux réseaux dans le cadre du Projet INDH-inmae ?

- La définition des listes de bénéficiaires de ce Projet INDH-inmae. Sur le terrain, en amont, l'opérateur a été chargé techniquement de réaliser, par quartier et par opération, le recensement des ménages susceptibles de bénéficier de ce programme subventionné. Mais il revient évidemment aux autorités territoriales (les élus – le maire –, les autres nommés – le gouverneur), d'établir la liste définitive des bénéficiaires.

- Le bouclage du financement d'opérations et la recherche de financement. Si en 2005, un schéma général de financement global du Projet INDH-inmae a été tracé par l'accord-cadre à hauteur de 1,8 milliards de dirhams, sa déclinaison opérationnelle s'est révélée plus compliquée, compte tenu de certains désistements ou révisions de la part de commanditaires pressentis. De ce fait, l'opérateur a été conduit à recourir largement au financement interne (fonds de travaux) en le complétant par des subventions extérieures (Banque mondiale et AIMF-Association internationale des maires francophones).

- L'absence de tracé des voies de circulation intra-communale.

- La coordination avec des services extérieurs de l'État est indispensable, par exemple, pour relier des réseaux implantés par des opérateurs publics en eau ou assainissement dans les communes adjacentes. Que ce soit en termes de calendrier ou de caractéristiques techniques (diamètre, pression, etc.), cette coordination ne va pas de soi.

- Les retards de décisions qui peuvent se mesurer en semestres, voire en années, ont pour conséquence majeure d'obliger l'opérateur à reconsidérer les dispositifs techniques prévus et leur dimensionnement. En effet, la croissance démographique continue et forte – parfois à deux chiffres – de la plupart des quartiers périurbains concernés, fait que la population à desservir a pu doubler en quelques années.

- L'implantation physique des réseaux d'eau potable et d'assainissement dans un quartier se réalise indépendamment du fait que, pour des contraintes administratives non résolues à temps, tous les ménages ne peuvent prétendre à un abonnement préférentiel dans le cadre du programme social. En conséquence, certains ménages populaires ne peuvent accéder aux réseaux pour des motifs plus administratifs qu'économiques, alors que les canalisations passent devant leur porte. La tentation de piquages clandestins est grande. Il en résulte des fraudes qui induisent à leur tour des coûts additionnels.

Le fonctionnement de ce niveau territorial ne mérite d'être regardé attentivement que si le socle des politiques publiques se révèle viable et robuste, comme c'est le cas

du Maroc. Mais à l'inverse, se satisfaire de la qualité des politiques publiques en EAP sans prendre en compte les conditions systémiques de leur mise en œuvre à l'échelle territoriale, n'est pas sans conséquence ni risque. Dans cette perspective, en matière d'accès aux services en EAP, il apparaît que l'Algérie pourrait être amenée à reconsidérer la clef de voûte de sa politique sociale nationale adossée à la rente pétrolière ; la Tunisie et plus encore le Maroc, avec la mise en œuvre de sa régionalisation avancée, regardent avec attention la complexité et les conditions d'efficacité de la gouvernance territoriale multi-acteurs.

Comment a évolué la dimension des partenariats public-privé ?

Les partenariats public-privé recouvrent schématiquement trois formes : les marchés publics, la délégation de service public et les contrats de partenariat (*Private Finance Initiative*). Cependant la description seulement juridique des deux dernières formes de PPP occulte leurs différences organiques. En effet la DSP, dont le mode de financement endogène est lié à l'exploitation, est plus nettement impliquée dans les enjeux de service public par son lien direct avec les clients-usagers. À ce titre, la DSP offre un véritable moyen de financement des infrastructures via le tarif ou la para tarification, alors que les contrats de partenariat relèvent d'un préfinancement par l'intermédiation de l'opérateur/bailleur privé, qui devra être remboursé des avances de fonds qu'il a consenties. Par ailleurs, la DSP peut être en capacité de générer des externalités positives (formation, appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, etc.) à l'échelle des territoires où elle opère. Elle est aussi caractérisée par une orientation « métier » avant de considérer strictement les opportunités financières. Dans ce sens, la rentabilité de la DSP apparaît comme modérée en s'inscrivant dans le long terme. Elle n'est pas déterminée par les exigences d'une financiarisation qui a conduit, en particulier avant la crise de 2008, les excédents de liquidités générés par une titrisation non régulée à rechercher des perspectives de profit du côté des services urbains. Une vision strictement comptable a considéré qu'il devait être possible, par le truchement de contrats de partenariat, de faire coïncider les considérables besoins de financement en infrastructures urbaines avec les masses de liquidités et d'épargne qui se sont constituées à l'échelle mondiale. Les faits montrent que cet ajustement est plus complexe qu'il n'y paraît.

Mais quid de ces partenariats public-privé au Maghreb et dans le monde arabe ? Selon la base de données de la Banque mondiale relative à la participation privée aux infrastructures et repris par le Rapport CNUCED 2016, sur la période 1990-2014, les cinq pays qui ont eu le plus recours aux PPP sont : le Nigeria (37,9 milliards de dollars), le Maroc (27,5 milliards de dollars), l'Afrique du Sud (25,6 milliards de dollars), l'Égypte (24,8 milliards de dollars) et l'Algérie (13,2 milliards de dollars). À eux seuls, ces cinq

pays mobilisent 55 % des volumes de financement en PPP en Afrique entre 1990 et 2014, alors que parallèlement 27 pays africains (sur les 52 pris en compte) ont investi moins d'un milliard de dollars sur la même période.

Une observation du même rapport mérite d'être regardée avec une particulière attention, car elle sera lourde de conséquences : « dans la majorité des pays, c'est le secteur de l'eau et de l'assainissement qui enregistre la valeur totale des investissements la moins élevée, soit 1 % ».

Plus généralement, le débat parfois byzantin sur les vertus supposées immenses des PPP ou, au contraire, sur leur rejet absolu, semble aujourd'hui dépassé ou en tout cas moins idéologique, car l'apprentissage et la capitalisation de ces expériences a permis une certaine objectivation de leurs forces et faiblesses.

La formule originelle PPP s'est fondée sur une opposition terminologique binaire et frontale entre « secteur privé » et « secteur public », mais aussi sur une confusion entre « autorité » et « opérateur » et à une fiction qui laisse croire que la relation partenariale entre l'autorité publique et l'opérateur privé pourrait être horizontale. En réalité, cette synergie, pour être efficace doit être triangulaire, composée de l'autorité publique de suivi et de régulation, l'opérateur privé et de toutes les autres parties prenantes publiques, déconcentrées et décentralisées. La complémentarité, voire à la collaboration. De plus, le clivage « privé-public » est aujourd'hui bien moins étanche et pertinent qu'il n'y paraît puisque :

- les opérateurs publics (autant que privés) recourent maintenant largement à la sous-traitance portée par des entreprises et des bureaux d'étude privés.
- des entreprises publiques peuvent constituer des personnes morales de droit privé.
- le fonctionnement sous-optimal d'une partie du secteur public a moins conduit à des privatisations qu'à une réforme des opérateurs publics de services urbains en s'inspirant de la gestion privée (le *new public management*) dans le cadre d'une propriété qui est restée publique (processus appelée parfois « corporatisation »).
- des statuts mixtes (société d'économie mixte, société de développement local) sont venus élargir les formes de synergies public-privé.

Dans ces conditions, réduire le partenariat public-privé au statut juridique de l'opérateur a généré, dès l'origine, une tension qui s'est révélée rapidement contreproductive. Au lieu d'opposer, il est clair qu'il faut aujourd'hui identifier et accompagner les synergies qui doivent naître des multiples interactions entre les entités privées (opérateurs sous-traitants, clients et usagers, associations, ONG) et publiques (administrations, établissements publics, services extérieurs de l'État, élus). C'est la qualité de ce procès qui est au cœur de la consistance et de l'efficacité de la gouvernance de l'offre de services dont les secteurs de l'eau et l'assainissement sont, par leur empreinte sociale institutionnelle, environnementale et financière, un puissant révélateur. ■