

PROGRAMME DE
RECHERCHE
URBAIN POUR LE
DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

**Transitions nationales,
gouvernance urbaine et
gestion de l'eau potable**

Maroc - Vietnam

Responsable scientifique
Claude de Miras,
Institut de recherche pour le
développement (IRD), Université de
Marseille, France

Equipe de recherche
Abdelmalik Saloui
Tran Hieu Nhue
Nguyen Van Tin
Julien Le Tellier
Fanny Quertamp N'Guyen

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

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 déduirons 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.

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.

CADRE ÉPISTÉMOLOGIQUE

Profusion et rétention informationnelle

La question de l'eau² 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 techniques³ 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, reste encore exploratoire. Un consentement à payer qui tarde à résoudre la question du prix de l'eau, une distribution par bornes-fontaines toujours significative (environ 3% des volumes distribués avec plus de cinq cents bornes à Casablanca, deux cent soixante huit à Tanger et cent soixante neuf 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.

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 marchande⁴, et l'autre plutôt publique⁵. 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 simultanées⁶ 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 infranationale (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 Concédés 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.

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 incontournable 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. La 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.

A propos des économies et sociétés en transition

On le sait depuis trente ans⁷, 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.

À l'origine, la prénotion de *transition* a accompagné les stratégies néo-libérales appliquées au début des années 1990 dans des contextes encore récemment collectivistes, dans lesquels 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 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 1976⁸ 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 »⁹. 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. »¹⁰.

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 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. 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 accompagnée ou confirmée 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'histoire¹¹, 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 triomphale, 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.

À 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^e siècle. À 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 »¹².

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 n'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 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 jonctions initiales et comme l'expression patente d'une *transition* en marche.

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 en 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'étranger.

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.

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 ne fonctionne ni comme une panacée ni selon une conception unique.

La comparaison de situation moyenne de milieux populaires pauvres à Casablanca¹³ 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.

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 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 pauvres¹⁴, 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 oeuvre 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 évaluer 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 oeuvre du contrat de gestion déléguée c'est aussi et peut-être surtout le service fourni à la clientèle. A cet égard, il faut mentionner (en particulier à 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, à 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 oeuvre 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 chantier. 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'un 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'échappe pas aux autorités déléguées. 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 signalé⁵ :

- 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 structures 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'ignorer⁶) 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*)⁷. 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 institutionnelle⁸.

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 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 faible⁹ 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 cent soixante dix 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. Cent trente neuf projets étaient achevés en 2001 dont cent neuf sur fonds internationaux et trente et un 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 la rénovation des réseaux urbains de distribution (en particulier dans les villes métropoles : Hanoi, Ho Chi Minh, Haiphong²⁰). 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 pauvreté²¹ 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 »²². 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 qui est recherchée (qui se double comme il se doit d'une prolétarisation 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 eau 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 Transfer* (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 opéré vis à vis des pays émergents, et le basculement de « BOT commercialement garantis par l'Etat » à des BOT non commercialement garantis »²³ 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 conglomérats d'électronique locaux à nouer des coopérations tous azimuts avec des étrangers afin d'acquérir rapidement un savoir-faire technologique »²⁴.

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 de 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.

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 correspondante 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 ?

CONCLUSION

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 élargie 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 rente²⁵ 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/publics 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 technocratie marocaine, le souhait de voir revenir la dynamique partenariale vers le cœur du principe d'une gestion déléguée et équilibrée.

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 qu'il 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

protégée²⁶. 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. ■

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.
2. Et de l'eau potable en particulier.
3. Financiers, comptables, commerciaux, etc.
4. Ici au sens où le prix de l'eau couvre ses coûts de fonctionnement et d'investissement en incorporant en outre du profit.
5. Au sens où la différence entre prix et coût est couverte par une subvention.
6. 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.
7. La première du genre est probablement celle du secteur informel, inventée par un universitaire anglais au début des années 1970 mais capté et approprié ensuite par le Bureau International du Travail en 1974 (Rapport Kenya) dans une toute autre optique.
8. 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.
9. Article 30, alinéa 4 de la charte communale de 1976, cité par S. Haoues-Jouve, 1999, Ibid.
 10. Haoues-Jouve S., 1999, Ibid.
 11. Francis Fukuyama. 1994. La fin de l'histoire et le dernier homme. Champs Flammarion.
 12. Milton Friedman. 2003. Le triomphe du libéralisme. Politique Internationale n°100.
 13. La situation de Tanger Tétouan est peut différente.
 14. 20 % de la population urbaine.
 15. 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.
 16. Ce qui n'est pas le cas en France : Société des Eaux de Marseille, SAGEP à Paris, etc.
 17. Entité Tripartite des Travaux et Services d'Hygiène).
 18. Une 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!).
 19. 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.
 20. Cinquante trois 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.
 21. «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 (Basilaçan, 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).
 22. PNUD Rapport sur le Développement Humain du Vietnam. 1999 & 2003.
 23. (Jacquet et Charnoz, 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.
 24. Le Monde mardi 30 décembre 2003. p.14. Le gouvernement chinois veut favoriser l'émergence de champions nationaux. Frédéric Bobin.
 25. 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.
 26. C'est l'infléchissement qui a caractérisé une partie des BOT au Vietnam.

SUMMARY

Our approach is grounded in the concept of transition which developed throughout the 1980s and 1990s, and aims to observe, in two countries that share centralized public decision making, how new development paradigms (decentralization, privatization, public-private partnerships-PPPs) have impacted on urban management, in particular the governance of drinking water in major metropolises (Casablanca, Tangiers/Tetouan in Morocco; Hanoi, Haiphong and Ha Dong in Vietnam). Large-scale transformations have taken place in Morocco with the delegated management of drinking water (starting in 1997) and in Vietnam after the (*Doi Moi* programme (1986). However, because of the scale of the financial investment in the infrastructure in question and issues of urban productivity in major metropolises, public decision making is still central to national strategies. While in both contexts the tendency is to set up operational and exploratory PPPs (with fundamental differences in structures and rates of implementation), the same problems regarding water pricing, access of the urban poor to water and the regulation of the new mechanisms are encountered

but receive contrasting local responses, with competitive tendering appearing where one would expect it least. Surely now is the time for a debate on water as a "market commodity" or a "shared good". After the limitations of public authority controlled management and the heralded but unfulfilled triumph of the market, PPPs were perceived as an innovative, but still imperfect, alternative; in addition to the introduction of "French style" delegated management in Morocco, more specific types of organization are developing in Vietnam. But can these various types of PPP provide, under all circumstances, general access to water even in squatter settlements? How can customers or users benefit from at least some of the possible productivity gains? Last, what light can the very different experience of urban water governance in Morocco and Vietnam cast on the central issue of the regulation of these systems? This constantly recurring question suggests not so much a choice between the "private" and "public" sectors as mixed institutional procedures that are capable of avoiding monopolistic tendencies in water distribution.