



Centre de Prospective  
et d'Études Urbaines



Comité populaire  
de HCMV



Région Rhône-Alpes  
**RhôneAlpes**<sup>Région</sup>

Grand Lyon  
**ONLY LYON**  
VILLE DE LYON | COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON |

## Atelier du PADDI

*Inclusion urbaine, fabrication de la ville et réseaux*  
« Gouvernance et financement des services en eau et assainissement »

Hô Chi Minh Ville

HCMC Institute for Development Studies (HIDS)

6-10 décembre 2010

## Éléments de réflexion et recommandations

**Claude de Miras**, Economiste, Directeur de Recherche de l'Institut de Recherche pour le Développement affecté à Rabat (Maroc) auprès de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère marocain de l'Intérieur.

**Abderrahmane Ifrassen**, Directeur Général IDMAJ SAKAN (société publique créée dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain pour gérer le programme d'éradication des bidonvilles de Casablanca) ;

**Christophe Cluzeau**, Directeur Projet INDH-INMAE et Directeur du Contrat de Délégation LYDEC en eau, assainissement et électricité de la Région du Grand Casablanca.

La dynamique d'émergence qui caractérise identiquement le Maroc et le Vietnam, justifie une présentation croisée et un échange d'expériences dans le domaine de la gouvernance des services urbains de l'eau et de l'assainissement.

Quelques indicateurs structurels attestent d'une certaine symétrie entre les deux pays.

<b>Pays</b>	<b>Vietnam</b>	<b>Maroc</b>
<b>Population</b>	85 millions d'habitants	35 millions d'habitants
<b>PIB ppa /Habitant 2009</b>	2900 USD	4600 USD
<b>Taux de croissance 2009</b>	5,90%	4,90%
<b>Indicateur du Développement Humain (rang mondial)</b>	113 ème	114 ème
<b>Capitale politique</b>	Hanoi (près de 6 M hab.)	Rabat (plus de 1 M hab.)
<b>Capitale économique</b>	Hô Chi Minh Ville (8 M hab.)	Casablanca (5 M hab.)
<b>Statut</b>	Ville/Province	Ville/Région

La partie française et marocaine a présenté le cas de la Région du Grand Casablanca, capitale économique du Maroc, en matière de réduction d'habitat insalubre et de raccordement aux réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité pour la frange la moins favorisée de la population, soit un million d'habitants.

Une première présentation proposée par Claude de Miras, économiste directeur de recherche de l'Institut de Recherche pour le Développement, a porté sur la notion théorique de gouvernance urbaine et la coordination multi-acteurs en acte. Cette approche a insisté sur les spécificités dans ce domaine de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement par son impact foncier et sa relation avec la problématique de l'habitat social. Elle a été illustrée par le contexte de Casablanca et du Projet d'Initiative Nationale pour le Développement Humain du Maroc.

Une seconde intervention, délivrée par Abderrhaman Ifrassen, Directeur Général de Ijmad Sakan a porté sur l'éradication des bidonvilles et les conditions d'accès à l'habitat social et aux services essentiels en eau et assainissement pour 75.000 ménages en cours de relogement (appartement) ou de recasement (terrain viabilisé) dans la Région du Grand Casablanca.

Une troisième intervention, proposée par Christophe Cluzeau, Directeur du Projet INDH-INMAE de la Lyonnaise des Eaux de Casablanca, a présenté la méthodologie et les résultats du programme de maintien sur place de 85.000 ménages des quartiers non règlementaires du Grand Casablanca et de leur raccordement aux réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité.

A l'évidence, l'exemple marocain et des similitudes de situations et d'objectifs entre le Maroc et le Vietnam dans le domaine de la gestion en eau et assainissement ont suscité l'intérêt de l'assistance de l'Atelier, si l'on en croit la densité et le niveau des échanges.

On peut les sérier de la façon suivante :

**1) Les symptômes** : Dans un contexte d'urbanisation rapide, de croissance forte des besoins de services en réseaux (eau potable, assainissement et eaux pluviales) et de mise à niveau des infrastructures urbaines, avec des exigences d'intégration sociale et d'équilibre environnemental, une première approche consiste à sérier les multiples constats et déficiences immédiates du secteur de l'eau et de l'assainissement : il s'agit par exemple des besoins de financement des investissements, la réduction des pertes physiques et commerciales, la mise à niveau de l'assainissement, l'accès généralisé aux services d'eau et d'assainissement, etc. Cette liste est descriptive, non hiérarchisée et non limitative. Cette approche porte sur des aspects techniques et matériels sectoriels qui sont les conséquences d'une situation, mais elle n'aborde pas les causes et les difficultés préalables à maîtriser.

**2) Les contraintes** : elles sont multiples. L'urgence de la décision urbaine, la densité urbaine, l'importance des retards accumulés en matière de renouvellement ou de création des réseaux, le foisonnement des « projets », leur dispersion ou leur superposition territoriale, l'enchevêtrement des responsabilités institutionnelles, l'entassement des tâches assumées et des chantiers ouverts par les entités publiques responsables, un action publique très sectorisée et segmentée face à une réalité urbaine imbriquée et interdépendante, le fort impact foncier de l'implantation des réseaux, la multiplication des offres de financement et leurs conséquences sur la multiplication des standards techniques, le retrait des bailleurs face aux retards des administrations sont autant de facteurs de nature très diverse qui pèsent sur le processus de décision et donc d'action.

Dans cette perspective, les conditions de mise en œuvre d'une décision efficace sont au centre du diagnostic, quels que soient les domaines considérés : la coordination, l'évaluation, la capitalisation et la régulation sont des dimensions indispensables à intégrer dans tout plan d'action.

- La coordination renvoie à la nécessité de synchronisation et de concertation, dans le temps et dans l'espace, des décisions et des interventions des différentes parties prenantes agissant dans une opération ou sur un projet.
- L'évaluation consiste à comparer, en fin de projet, les résultats effectifs aux objectifs initiaux en termes d'efficacité et d'efficience.
- La capitalisation revient à tirer des différentes expériences et de leur évaluation, des enseignements stratégiques qui dépassent le cadre d'un projet.
- La régulation consiste, pour les pouvoirs publics, à suivre, accompagner et si nécessaire, infléchir des orientations initiales en fonction de données nouvelles, jugées déterminantes.

Mais ces conclusions sont-elles fondamentalement nouvelles ? Des réflexions antérieures n'ont-elles pas déjà abordés à HCM Ville ces questions ? En tout cas, la permanence de ces difficultés tendrait à montrer que les réponses retenues n'ont pas été suffisantes et qu'il est donc nécessaire, dans une seconde approche, d'explorer d'autres directions pour expliquer la persistance des blocages rencontrés.

### **3) Une troisième approche en forme de recommandations**

Des approximations relevées au cours des débats dans certaines formulations laissent voir deux pistes de réflexions possibles :

- la nécessité de redéfinir des notions de base pour s'assurer que l'on parle bien de même chose ;
- plus fondamentalement, la nécessité de redéfinir des perspectives stratégiques en partant de la capitalisation des expériences déjà menées. A cet égard, les apports extérieurs peuvent être utiles mais plutôt sous la forme d'un appui méthodologique de conception et d'organisation du développement urbain qu'à travers l'importation de recettes prêtes à l'emploi, qui auraient prétendument fonctionné là et qui pourraient mécaniquement représenter la solution aux difficultés rencontrées ici.

Le développement urbain n'est pas un produit matériel que l'on fabrique grâce à une ingénierie de type industriel qui juxtaposerait les ingrédients prescrits par des recettes préétablies. Le développement urbain est un processus complexe d'ajustements entre des objectifs, des ressources, un contexte sociétal local et national et des équilibres dynamiques. Cela suppose avant tout une méthode qui combine conception d'un projet global, ses déclinaisons sectorielles et intersectorielles, la mobilisation de moyens, son suivi et son évaluation. Il faut nettement distinguer les moyens et la fin : par exemple, la socialisation est un moyen et non pas une fin en soi. Il s'agit donc d'en définir précisément les différents contenus possibles, les objectifs assignés et d'en vérifier

l'efficacité pour forger des outils adaptés. De même, l'articulation entre les problématiques de l'habitat et celles des réseaux en eau et assainissement doivent l'emporter sur une vision segmentée qui sépare nettement eau, assainissement et habitat.

Rappel de définition et stabilisation du vocabulaire, et clarification des enjeux :

Certaines notions devraient mériter d'être revisitées pour engager une réflexion stratégique. Par exemple, la notion de *service public* implique de s'interroger :

Les services d'eau et d'assainissement sont-ils des services comme les autres ? La forte production d'externalités *positives* (santé et hygiène publiques améliorées, qualité environnementale, attractivité des territoires) et *négatives* qui les caractérise, le besoin naturel (boisson et hygiène) auquel ils répondent, l'accès généralisé qu'ils supposent y compris pour les couches urbaines pauvres, la solidarité plus ou moins active qu'ils nécessitent (par péréquation) sont autant de facettes de la problématique de l'eau et de l'assainissement qu'il faut considérer dans le choix des solutions à mettre en œuvre. Certes, il n'y a pas une définition unique de la notion de *service public* mais il y a lieu d'explicitier les conditions d'accès social et économique à ces services : en clair, quels niveaux et quelles qualités de service, à quels prix et selon quelle répartition des coûts ?

De même, les « métiers de l'eau et de l'assainissement » sont-ils des activités de services comme les autres ? Un « investisseur » peut-il entrer indifféremment dans le BTP ou dans les « métiers de l'eau et de l'assainissement » en fonction de seuls critères de rentabilité ? Le savoir-faire technique et commerciale spécifique, la rentabilité de long terme, l'indispensable assise financière, n'obligent-elles pas à sélectionner des intervenants privés spécialisés et disposant de solides références afin qu'ils soient en mesure d'assumer le cahier des charges qui leur sera proposé ? L'opérateur privé ne peut se limiter à une motivation d'investisseur, fondée sur le seul retour sur investissement. L'opérateur est le représentant d'un savoir-faire technique en eau et assainissement particulier, appliqué à un domaine spécifique de services publics, et encadré dans des contextes urbains et institutionnels propres. Il ne s'agit pas d'enfourer des tuyaux au moindre coût et avec le maximum de profit à court terme. L'eau potable et l'assainissement en tant que service public ne peuvent pas être considérés comme un secteur de rentabilité immédiate. Que des segments spécifiques puissent faire l'objet d'investissements rentables ne justifient pas nécessairement qu'ils soient confiés à des investisseurs privés hors d'une régulation contractuelle car se pose la question des coordinations interterritoriales de tous ordres (tarifs, standards techniques, qualité, environnement, etc.).

L'approche sectorisée et étanche, séparant institutionnellement et économiquement les métiers de l'eau de l'assainissement et de l'électricité, prive la collectivité de certaines économies d'échelle et empêche les financements croisés ou les transferts des secteurs structurellement excédentaires (électricité) vers les métiers généralement déficitaires

(assainissement). Cette observation pose la question des financements disponibles ou potentiels susceptibles de couvrir les coûts d'équipement ou de fonctionnement des services.

Comment s'organiseront les partenariats avec ces compétences privées ? En matière de capital social des entreprises au Vietnam, la notion de *socialisation* est une option possible. Mais en l'état, la socialisation offre-t-elle un cadre partenarial et juridique robuste pour les firmes de services publics ? Le flou qui semble régner autour de la notion de socialisation et son caractère volontariste semble en faire une fin en soi. Il est sans doute utile de suggérer de regarder plus attentivement les notions de BOT, BOO, de PPP, d'actionnarisation, de concession, d'affermage, de contrat d'exploitation, de contrat de management, de Société d'économie mixte, de société publique de droit privé, de joint-venture, de marchés publics, de privatisation, etc. Il conviendrait d'en peser à chaque fois les avantages et inconvénients, les conditions de mise en œuvre selon les objectifs, la durée, les moyens de financements disponibles et à mobiliser. Par exemple, une rémunération de l'investisseur privé fondée sur la réduction des volumes d'eau perdus, est prise en tenaille entre un prix de l'eau bas et des taux d'intérêt élevé.

A côté de la réflexion sur les rapports régulés à rechercher avec le partenariat privé, il convient de travailler préalablement sur deux registres :

- mettre de l'ordre dans les relations entre l'entreprise-mère SAWACO avec ses filiales autonomes (contrat de performance ?)

- de même, il ne s'agit pas de supporter à l'investisseur privé la totalité des difficultés. Le recours au privé ne peut consister à exporter vers celui-ci les difficultés qui affectent un service. Il s'agit plutôt de résoudre préalablement les principales difficultés qui ressortissent au secteur public, le secteur privé devant plutôt intervenir sur des segments techniques et commerciaux ou sur des savoir-faire spécifiques en partenariat avec les autorités. Pour rendre plus attractif avant et plus efficace ensuite, le recours au privé doit s'effectuer dans la plus grande transparence réciproque : l'état des services à céder ou concéder (valeurs des immobilisations, état des réseaux, difficultés de tous ordres) autant que les compétences et les références avérées du partenaire privé. Toute dissimulation de l'une ou de l'autre des parties déséquilibre le contrat et en affecte les performances futures.

A cet égard, le contrat ne doit pas consister à exporter les difficultés connues par le responsable public vers un opérateur privé. L'objectif pourrait être d'identifier ce que l'entreprise privée peut régler afin de lui confier ce que le donneur d'ordre public sait réalisable dans des conditions de prix et de délais réalistes. A charge pour le privé de fournir un service de qualité dans un cadre de régulation transparent et efficace. A charge pour l'entreprise publique d'avancer dans la résolution des difficultés de type institutionnel qui sont hors de portée des intervenants privés. Dans ce sens, une étude-diagnostic préalable paraît indispensable : elle devrait se fixer comme objectif de bien

poser les problèmes. La force du PPP est dans sa conception préalable, dans son cahier des charges réaliste et dans son suivi. Tout attendre de l'exécution du contrat constitue une ambiguïté lourde de conséquences. L'importance, le volume du coût des travaux et le financement des investissements à tout prix ne sont pas le gage d'une efficacité assurée.

Une proposition pourrait consister à résoudre, avec l'argent disponible fondé sur le prix actuel de l'eau, un certain nombre de difficultés à travers un premier Plan d'action. Un second Plan d'action plus ambitieux pourra être élaboré avec la recherche de nouvelles ressources (à identifier : subvention publique, financement croisé, etc.) en relation étroite avec les Autorités.

Les difficultés semblent se situées plutôt en amont, dans la conception et le cadrage stratégique, que dans l'aval, l'opérationnel et le transfert vers le privé. Les transformations du secteur semblent avoir porté sur l'extérieur ou la périphérie du secteur EPA alors que des améliorations structurelles restent possibles.

Enfin, en matière de service en eau et assainissement mais aussi d'habitat, la situation du Vietnam n'a rien d'exceptionnel. Il convient de passer du constat rétrospectif à une maîtrise renforcée par l'anticipation et la projection institutionnelle. A cet égard, il serait sans doute nécessaire d'identifier l'institution régulatrice qui coordonne et synchronise les différentes parties prenantes.

---