



HAL
open science

L'eau et les réformes des services urbains dans le monde arabe : au-delà de la question de la privatisation

Éric Verdeil

► To cite this version:

Éric Verdeil. L'eau et les réformes des services urbains dans le monde arabe : au-delà de la question de la privatisation. L'eau et la ville, du Maghreb au Moyen-Orient, conférence organisée par le SEDET et l'Université de Tlemcen, Oct 2010, Paris, France. halshs-00548931

HAL Id: halshs-00548931

<https://shs.hal.science/halshs-00548931>

Submitted on 4 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'eau et les réformes des services urbains dans le monde arabe : au-delà de la question de la privatisation

Eric Verdeil

Université de Lyon, CNRS

Laboratoire Environnement Ville Société, UMR 5600

Résumé

Cette communication défend l'idée que la question de la privatisation, sur laquelle se sont focalisées les recherches de ces dernières années sur les réformes de l'eau, ne constitue d'un élément des dites réformes, et un élément de surcroît plus modeste dans son ampleur qu'on ne le dit souvent. L'analyse des données de la Banque mondiale sur les partenariats public-privé le démontre clairement du point de vue de l'évolution du nombre de projets et de leur type. Dans un deuxième temps, en se basant sur l'analyse d'exemples relevés dans la littérature, l'article insiste sur les réformes internes au secteur public (corporatisation, tarif) et s'interroge finalement sur les accords passés entre secteur officiel et secteur informel de l'approvisionnement en eau.

L'eau potable reste le plus symbolique des services urbains, notamment dans un monde arabe marqué par l'aridité. Pourtant, là comme ailleurs, et pour l'eau comme pour les autres services publics, les réformes inspirées du paradigme libéral ont puissamment façonné l'action publique et marqué les politiques suivies, en promouvant l'idée qu'une gestion inspirée du secteur privé constituerait un efficace levier d'amélioration du fonctionnement des services tout en limitant les déficits. Ces politiques publiques, parfois réduites de manière simplificatrice à la question de la "privatisation", ont focalisé l'attention des débats menés au sein de la société civile comme parmi les chercheurs, en raison des conséquences de ces politiques sur la fragmentation sociale et urbaine (Graham et Marvin 2001).

Ces débats se retrouvent à propos du monde arabe dès la fin des années 1990. Dès 1999, un important colloque organisé par le laboratoire SEDET y était consacré (Chanson-Jabeur et alii 2001). Les études de cas sur de multiples secteurs d'activité (eau, logement, transport, éducation et santé) y dessinaient l'image d'une puissante et irrésistible vague libérale qui, après les transports urbains, s'attaquait au secteur de l'eau potable (Semmoud 2001), qui a par la suite focalisé l'attention des chercheurs (Deboulet 2000). Le Maroc représente ici un pionnier puisque depuis 1997, plusieurs délégations de service (incluant l'eau potable, l'assainissement et l'électricité) ont été conclues à Casablanca, Rabat-Salé, Tanger et Tétouan et qui ont, de fait, fait l'objet de nombreuses analyses (Haoues-Jouve 1999; Allain-El Mansouri 2001; Miras de et Le Tellier 2005). D'autres expériences, au moindre retentissement, ont concerné Amman (Darmame et Potter 2009; Gerlach et Franceys 2009), Tripoli au Liban (Yousfi 2006) ou encore la Palestine (Signoles 2010; Signoles 2004).

Toutefois, avec le recul, un regard plus informé des transformations entreprises et de leurs résultats opérationnels et sociaux conduit à une vision plus nuancée de ces réformes. En particulier, les privatisations ou, plus précisément, les partenariats public-privé dans leurs diverses formes ne représentent pas, au-delà de quelques opérations spectaculaires, une tendance généralisée, en particulier dans les échelons secondaires des hiérarchies urbaines (Bakker 2009). De plus, en privilégiant l'axe des rapports public-privé, les recherches ont souvent négligé d'autres dimensions des réformes, qu'il s'agisse des restructurations internes au secteur public sur le plan institutionnel, des restructurations territoriales ou tarifaire ou encore des relations avec le secteur informel, composante centrale de la fourniture de ces services, y compris pour l'eau (Jaglin et Zérah 2010).

Ces inflexions des problématiques de recherche conduisent à questionner autrement la fourniture des services urbains dans les villes arabes, en particulier en ce qui concerne l'eau potable. En premier lieu, il faut se demander dans quelle mesure les inflexions constatées au niveau global dans les réformes des services publics concernent également le monde arabe en développement (on exclura ici les pays du Golfe). En faisant un bilan global des partenariats public-privé dans le domaine de l'eau, on constate de fortes différences avec les années 1990. La grande concession dont Casablanca représente l'exemple emblématique a connu diverses remises en cause de son mode opératoire. En Jordanie ou en Palestine, autres terrains d'expérience des PPP, les entreprises privées tendent aujourd'hui à se désengager. Si l'Algérie s'engage dans cette voie, elle a, tout comme les partenaires privés choisis, tenu compte des déceptions de la période écoulée.

Pour aborder ces questions, je propose dans ce chapitre deux approches¹. Dans un premier temps, j'utilise les statistiques compilées dans la base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures (PPI, *Private Participation in Infrastructure Project*), qui concerne uniquement les pays à bas et moyen revenu et les secteurs dits monopolistiques (énergie, eau, transports et télécommunications)². Les traitements statistiques ont été effectués en 2010 et portent sur des données valables pour 2008 et 2009, pas au-delà. Les montants financiers n'ont pas été retenus pour cette analyse, en particulier en raison de la difficulté à différencier les investissements multisectoriels (par exemple eau et électricité). L'intérêt de cette base est de pouvoir situer le secteur

¹ Certaines de ces analyses ont été présentées dans un premier papier (Verdeil 2010). Elles sont ici approfondies, recentrées sur la question de l'eau et nourries du débat lors du colloque du SEDET en octobre 2010.

² En sont donc exclus les pays arabes du Golfe ; ainsi que le secteur des déchets solides, dont traite néanmoins ce dossier.

de l'eau par rapport aux autres secteurs et de comparer la situation du Moyen-Orient par rapport aux autres grandes zones géographiques. La base de données permet également de caractériser les PPP par type de contrats et donc de faire ressortir les évolutions des arrangements au cours du temps.

Dans un deuxième temps, à travers une revue de travaux récents sur des réformes du secteur de l'eau, l'objectif est d'élargir le spectre de l'analyse au-delà de la question des PPP qui restreint outrageusement la discussion. A partir de cas combinant réforme des institutions publiques de gestion de l'eau et réformes territoriales, ce chapitre plaide pour une complexification des approches de l'eau, combinant approche économique et institutionnelle, dimension territoriale et analyse des enjeux sociaux et politiques.

Les PPP dans le secteur de l'eau dans le monde arabe : une vaguelette tardive

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est loin de représenter une région pilote du point de vue de la mise en œuvre de PPP. Des données de la base PPI ressortent deux tendances. Tout d'abord, en termes globaux sur la période pour laquelle les informations sont disponibles, et tous secteurs confondus, la région Moyen-Orient et Afrique du Nord n'attire que 122 projets, dont seulement 18 pour l'eau et assainissement (tableau n°1). Cela représente en moyenne 13 projets par pays, à peine plus que le score de 9 en Afrique Subsaharienne, elle aussi largement délaissée par les investissements internationaux dans les infrastructures. A l'inverse, l'Asie orientale et le Pacifique, l'Asie du Sud et l'Amérique latine le nombre de PPP dépasse les 45 par pays.

Tableau 1: Partenariats public-privé dans les pays en développement par grande région (1990-2008)

	Nombre total de projets PPP	Nombre de pays concernés	Nombre moyen de projet par pays	Projet PPP secteur eau et assainissement
Asie orientale et pacifique	1338	20	67	354
Europe et Asie centrale	677	24	28	49
Amérique latine	1290	29	44	203
Moyen-Orient et Afrique du Nord	122	12	10	18
Asie du Sud	452	8	57	11
Afrique subsaharienne	371	47	8	26
Total général	4250			661

Source: World Bank and PPIAF, PPI Project Database. (<http://ppi.worldbank.org>) **Date:** 05/07/2010

Globalement, le secteur de l'eau et de l'assainissement représente par ailleurs une fraction très minoritaire de cet ensemble de projets (16%), ordre de grandeur que l'on retrouve pour la région (tableau n°2). Mais, d'un point de vue temporel, la région appartient clairement à la deuxième vague pour le développement des PPP pour l'eau et l'assainissement dans la région. En effet, 13 des 18 projets identifiés ayant été conclus dans les 6 dernières années ce qui est une proportion comparable à la région de l'Asie Orientale et le Pacifique, ou l'Asie du Sud mais nettement différent de l'Amérique latine, l'Afrique subsaharienne ou l'Europe centrale et orientale.

Tableau 2: Partenariats public-privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par grandes régions (1990-2008)

	Asie orientale et pacifique	Europe et Asie centrale	Amérique latine	Moyen-Orient et Afrique du Nord	Asie du Sud	Afrique subsaharienne	Total général
1991-1996	17	4	45	2	0	5	73
1997-2002	81	17	110	3	2	13	226
2003-2008	256	28	48	13	9	8	362
1991-1996	5%	8%	22%	11%	0%	19%	11%
1997-2002	23%	35%	54%	17%	18%	50%	34%
2003-2008	72%	57%	24%	72%	82%	31%	55%

Source: World Bank and PPIAF, PPI Project Database. (<http://ppi.worldbank.org>) **Date:** 05/07/2010

Ces tendances globales qui permettent de mieux apprécier la place de la région au regard des évolutions des pays comparables : elle apparaît relativement marginale en nombre (même si il faudrait bien sûr prendre en compte le nombre de villes et d'habitants pour préciser ce constat), et cela tous secteurs confondus. D'autre part, la mise en place de ces politiques basées sur des PPP correspond à un comportement suiviste plutôt qu'avant-gardiste. Dans la suite, une réflexion sur les causes possibles de cette situation est esquissée. En tout état de cause, il faut donc relativiser l'impression première des chercheurs au tournant des années 1990 et relativiser l'ampleur de la vague libérale même si elle s'est accentuée durant les dernières années.

Pour autant, une analyse chronologique et par pays de la mise en place des PPP dans le domaine de l'eau et assainissement montre une accélération dans les années récentes, en fait très largement imputable à l'Algérie qui a lancé 10 PPP entre 2004 et 2008 (tableau 3). Au total, ce sont en fait trois pays qui concentrent l'essentiel des opérations de PPP dans le domaine de l'eau : outre l'Algérie, on remarque la Jordanie et surtout le Maroc. Ce dernier a été pionnier et 4 agglomérations sont concernées (Casablanca, Rabat-Salé, Tanger et Tétouan). En Jordanie, ces projets sont concernés Amman. Les autres cas sont dispersés dans les Territoires Palestiniens (Gaza et Hébron) et le Liban (Tripoli). De plus, plusieurs de ces partenariats n'ont pas été renouvelés, comme à Amman, à Tripoli, tandis qu'en Palestine, des entreprises locales ont pris le relais des firmes internationales notamment françaises qui s'étaient implantés avant l'Intifada d'Al Aqsa. Plusieurs pays restent à l'écart du mouvement de libéralisation (notamment la Tunisie, la Libye, l'Egypte si l'on excepte son coup d'essai de 1992, et la Syrie). Cette vision détaillée relativise encore plus l'idée de vague libérale.

Une vision plus fine encore, en distinguant les types de contrat, met aussi en évidence l'évolution des partenariats retenus. Une première distinction en fonction des types de projet est nécessaire. Les usines de traitement de l'eau font souvent l'objet de BOT dans lesquels une forme internationale mobilise son savoir-faire et livre une unité de traitement qui sera restitué après une durée variable. Dans le domaine de la distribution, les choses sont différentes. Les contrats de type concession, où les entreprises avaient à supporter la charge des investissements et les risques liés à l'exploitation, ont été les vedettes des années 1990, avec de grands projets en Asie ou en Amérique latine. On a alors parlé (inexactement) du "modèle français" (Petitet 2002). Mais ces types de contrat ont montré leur fragilité face à une conjoncture macro-économique plombée par les dévaluations et des désaccords sur les ajustements tarifaires qui ont mis en évidence la difficulté de ces entreprises à raccorder les secteurs urbains marqués par la pauvreté. Un bon nombre se sont terminés par le retrait des firmes étrangères. Au Maroc, les contrats de concession n'ont pas été annulés mais ont pourtant connu de fortes évolutions. Les autorités marocaines ont mis en place, notamment à Casablanca, une politique pro-

poor ambitieuse aux résultats non négligeables quoiqu'en deça des attentes (Miras 2010). En revanche, on constate que les contrats signés ces dernières années sont tous des contrats de gestion, n'impliquant pas de la part des entreprises d'investissements importants et se traduisant principalement par une modernisation de la gestion commerciale. C'est par excellence le cas de l'Algérie³.

Tableau n°3 : Contrats de PPP dans le domaine de l'eau et assainissement, par type, pays et année.

Type de projets	Usine de traitement	Distribution (et parfois assainissement)		Total général	Pays
Année de référence	BOT, ...	Concession	Contrat de gestion		
1992			1	1	Egypte
1996			1	1	Territoires palestiniens
1997		1		1	Maroc
1998		1		1	Maroc
1999			2	2	Jordanie, Terr. palestiniens
2001		2		2	Maroc
2002			1	1	Liban
2003	1			1	Jordanie
2005	4		1	5	Algérie
2007	1		2	3	Algérie
2008	4		1	5	Algérie
2009	2			2	Algérie, Jordanie
Total général	12	4	9	25	

Source: World Bank and PPIAF, PPI Project Database. (<http://ppi.worldbank.org>) **Date:** 05/10/2010

En définitive, ces données conduisent à insister sur l'hétérogénéité des situations à l'échelle de la région comme des pays, et sur des évolutions actuelles encore contrastées. D'un pays à l'autre, les choix effectués ont été très différents du point de vue des outils juridiques, entre la concession des plus grandes villes marocaines et les contrats de gestion plébiscité dans la deuxième moitié des années 2000 en Algérie. Plusieurs renoncements après expérimentation traduisent des difficultés d'opération et des déceptions des autorités publiques clientes, comme sans doute une volonté de ces autorités d'utiliser ces gestions privées de manière stratégique, comme un moyen de modernisation limité dans le temps. On peut interpréter ainsi le cas jordanien, où la gestion des eaux d'Amman est revenue à une société publique (Miyahuna : nos eaux) tandis que un nouveau PPP est en préparation dans la région d'Irbid⁴. Au total, c'est surtout la rareté relative de ce type d'arrangement qui frappe, non seulement dans les pays qui n'ont pas fait ce choix mais aussi aux échelons inférieurs de la hiérarchie urbaine de ceux qui l'ont fait. Cette dernière remarque conduit à identifier une importante direction de recherche,

³ Voir les contributions présentées dans cet ouvrage.

⁴ « French company to manage water, wastewater services in northern governorates | Jordan Times », 1/7/2011, accédé le 1/7/2011: <http://www.jordantimes.com/index.php?news=39048>.

à savoir la gestion publique et ses transformations. Avant d'y revenir, il est nécessaire de cerner les explications de ces limitations à la diffusion de la logique des PPP, tout en notant qu'elles se retrouvent dans d'autres contextes (Bakker 2009).

PPP et réformes des services urbains : quelques facteurs bloquants

L'analyse des inflexions dans la mise en œuvre des réformes du secteur des services urbains implique la prise en compte de différents facteurs. Au niveau global, les crises financières en Asie en 1997 et en Argentine en 2002 ont souligné aux yeux des multinationales présentes sur ces marchés les risques de ces contrats et elles ont revu leurs investissements à la baisse. La rentabilité espérée, en particulier par l'élargissement de la desserte auprès des ménages pauvres, n'a pas été au rendez-vous (Bakker, 2009). Le discours de la Banque mondiale et des organisations internationales n'est plus aussi fortement en faveur des PPP. Le cas du monde arabe permet également de souligner le poids des conjonctures locales qui pèsent sur le calendrier des réformes et la définition du contenu de ces dernières.

A ce titre, un premier élément pèse lourdement sur ces enjeux : les tensions géopolitiques que connaissent certains Etats. Certes, l'Irak post-Saddam Hussein sous tutelle américaine se distingue par un recours aux PPP (mais plutôt dans le domaine de l'énergie). On manque hélas de travaux sur cette question. En revanche, dans les Territoires palestiniens, où la mise en œuvre de PPP avait commencé à la fin des années 1990, l'Intifada d'Al Aqsa et la dégradation de la conjoncture politique interne a conduit au désengagement des firmes internationales impliquées, remplacées par des firmes privées locales (Signoles 2010). Au Liban, la seule expérience de PPP dans le domaine de l'eau à Tripoli, lancée en 2002, n'a pas été renouvelée en 2007. Si les facteurs proprement tripolitains ont fortement joué, la dégradation du climat politique après la guerre de 2006 a également contribué au blocage de la situation (Allès 2011; 2009, 50–52; Verdeil, Féré, et Scherrer 2009).

Un deuxième élément, en partie connexe au précédent, contribue à freiner ou à limiter le recours aux PPP : le risque est en effet de remettre en cause, à travers une politique de marchandisation des services essentiels, des contrats sociaux établis en longue date entre les gouvernements et leurs populations, en particulier par le biais des mécanismes de rente. Grâce aux dividendes du pétrole (parfois indirects dans les pays non pétroliers exportateurs de main d'œuvre) ou de l'aide internationale (Egypte, Jordanie en particulier), les Etats ont mis sur pied et financé des services publics où les tarifs restent souvent sans rapport avec les coûts réels. Dans une perspective d'économie politique, ces services s'inscrivent dans un échange entre la population et l'Etat, et sont vus comme un instrument de construction et de reproduction de la légitimité de ces régimes (Catusse 2006) pour une synthèse de ces questions).

La distribution d'eau potable ou la fourniture d'électricité sont en effet, dans nombre de pays, largement subventionnés. Dans divers cas, comme en Egypte (Semmoud et Denis 2001; Deboulet 2000; Séjourné 2006)(Semmoud, Denis, 2001 ; Deboulet 2000a, Séjourné 2006), en Tunisie (Legros 2005), en Jordanie (Ababsa à paraître), le raccordement aux infrastructures de base constitue un moyen de régulation sociale, en régularisant *de facto* –et pas toujours *de jure*– la tenure foncière dans les quartiers non-réglementaires. De surcroît, les gouvernements eux-mêmes, plutôt que les collectivités locales, ont dans ces cas la haute main sur ces opérations où elles engagent leur légitimité.

L'augmentation des tarifs, le renchérissement des coûts de raccordement ou le fonctionnement insatisfaisant d'un service "privatisé" peuvent dans ce contexte représenter des motifs de contestation sociale dont les gouvernements se défient. Toutefois, la sensibilité populaire n'est souvent pas la même d'un secteur à l'autre. L'eau potable constitue certainement le secteur le plus sensible, pour des raisons symboliques autant qu'économiques, comme Khadija Darmane l'a bien montré dans ses travaux (Darmame 2006, chap. 4). L'électricité et surtout le secteur des déchets sont généralement perçus comme moins problématiques. Le coup de frein sur les grands contrats de délégation ou même de gestion pour la distribution d'eau potable peut sans doute s'expliquer par le souci de réduire la contestation, même si les villes arabes n'ont pas été le théâtre de grandes luttes contre les multinationales de l'eau, telles qu'on a pu en observer en Bolivie (Poupeau 2010). D'ailleurs, les

mobilisations des révolutions arabes qui ont pu, à juste titre, être perçues comme des révoltes contre les politiques néolibérales, n'ont pas directement pris prétexte, à notre connaissance, des réformes des services urbains. Pour autant, des secteurs à priori moins sensibles que l'eau peuvent aussi être la cible de puissants mouvements de contestation, comme le montre le cas de la réforme de la collecte des ordures ménagères au Caire (Florin 2010). La spécificité de l'eau est ainsi mise en question.

Les autres réformes de l'eau : restructuration publique, tarifs et réforme territoriale

Comme y invitent les coordinatrices d'un récent numéro de la Revue Tiers Monde, il convient de s'intéresser en matière de transformations des services urbains, à l'au-delà, à l'en-deçà et ce qui reste dans l'ombre des "privatisations" (Jaglin, Zérah, 2010). Par l'au-delà des privatisations, il faut entendre les évolutions des arrangements public-privé après un contrat, qui peuvent se traduire comme on l'a déjà entraperçu, par un retour au public, comme en Bolivie ou sur le modèle d'Amman ou encore par la redéfinition des obligations contractuelles comme dans le cas de Casablanca avec le projet INDH-Inmae, c'est-à-dire l'injonction royale à raccorder les quartiers informels et pauvres. L'en-deçà des privatisations désigne plutôt les transformations de la gestion publique en l'absence de contractualisation avec le secteur privé, situation qui caractérise la Tunisie, l'Égypte ou la Syrie. Le cas égyptien est abordé dans ce livre par Delphine Pagès-El Karoui. Mais on reviendra ici sur les deux autres cas, notamment l'exemple tunisien et les défis posés par la politique tarifaire, un instrument qui reste partout aux mains des États, en raison de son sensibilité politique et sociale. En deçà des privatisations qui ont l'honneur des inventaires de la Banque mondiale et dans leur ombre, il ne faut pas négliger par ailleurs, les activités menées par les petits entrepreneurs locaux, parfois structurées sous forme associative, et qui relèvent souvent du secteur informel (mais ne faudrait-il pas mieux dire artisanal, comme y invite Xavier Godard?). Une dernière section reviendra sur ce point.

La gestion publique : de l'impossible réforme à la corporatisation

Dans de nombreux contextes internationaux, le fonctionnement calamiteux du secteur public ne conduit pas tant à des privatisations qu'à une réforme des entreprises publiques de services urbains en suivant un modèle inspiré du privé tout en maintenant la propriété publique (Boag et McDonald 2010). Cette stratégie dite de corporatisation consiste d'un côté en l'autonomisation juridique et financière de l'entreprise, visant à rendre plus transparents les comptes, à identifier les économies possibles en vue de limiter les subventions publiques. De l'autre côté, il s'agit d'améliorer la gestion commerciale, augmenter le nombre de clients, limiter les pertes, etc. Cela passe souvent par l'introduction de méthodes managériales issues du privé et plus individualisées. Ce modèle gestionnaire est parfois vu comme un préalable à une privatisation mais l'exemple jordanien montre qu'au contraire, un partenariat public-privé peut être une trajectoire vers une gestion publique corporatisée.

Le cas syrien, à travers l'exemple de Damas, représente pour sa part un cas typique d'une gestion publique de l'eau défaillante (Balanche 2008; Balanche 2006). Elle se caractérise par de fortes inégalités socio-spatiales entre centre bien desservi et banlieues mal raccordées et subissant de fréquentes coupures, dans un contexte combinant pénurie globale et gaspillages locaux. La tarification publique à bas coût pour les populations bien desservies ne permet pas de financer les investissements et le coût d'entretien. Les branchements illégaux, fort nombreux notamment dans les secteurs informels représentent également une lourde charge tandis que les banlieusards achètent à prix d'or l'eau du secteur informel. Récemment, le recours au secteur privé pour la réalisation de petites stations d'épuration a été entrepris mais sans changement global de la situation.

Le cas tunisien présente quant à lui une situation intermédiaire, plus satisfaisante à bien des égards que l'exemple syrien mais où la logique et les contraintes de l'entreprise publique se maintiennent. Dans un contexte également marqué par l'aridité, la Société nationale pour l'exploitation et la distribution des eaux (SONEDE) dessert pratiquement 100% de la population urbaine, y compris dans les secteurs informels, et une part croissante de la population rurale (agglomérée). Il s'agit là d'un objectif politique fort que le régime de Ben Ali lui avait assigné, au nom de la cohésion sociale et de la construction de

sa légitimité. Les performances techniques du réseau sont bonnes et les pertes en diminution régulière. Jusqu'à la révolution de janvier 2011, les taux d'impayés étaient très bas, les fraudes limitées. Toutefois, l'insuffisance des prestations en milieu rural et dans l'intérieur a suscité le mécontentement depuis la révolution. De plus, cette stratégie combinant modernisation technique et extension de la desserte dans un objectif social a un coût, traduit par des déficits récurrents depuis 2008⁵. En ce sens, il ne paraît pas possible de parler de corporatisation au sens propre. Pour financer les investissements nécessaires dans l'augmentation de sa capacité, la SONEDE a d'ailleurs envisagé des partenariats limités avec le secteur privé pour des usines de dessalement, qui n'ont pas (encore?) abouti. Il en va de même pour l'Office nationale de l'assainissement, pour des stations d'épuration. Par ailleurs, la question du tarif apparaît comme un enjeu majeur de la réforme de la gestion publique.

L'outil tarifaire, ou les défis de la gestion publique de l'eau : réflexions à partir du cas tunisien

La tarification de l'eau doit répondre à plusieurs objectifs potentiellement contradictoires. Le tarif moyen doit en effet assurer à l'opérateur des revenus censés assurer, au minimum, le "petit équilibre" c'est-à-dire l'équilibrage des frais d'exploitation. Les investissements liés à la mobilisation de nouvelles ressources ou à l'extension du réseau hors des régions denses font en général l'objet de financements complémentaires et bon marché par l'Etat ou les bailleurs de fonds. D'autre part, la tarification doit rester "sociale" c'est-à-dire ne pas représenter un fardeau trop lourd dans les budgets des ménages les plus défavorisés. A cette fin, l'outil de la tarification en palier, ou progressive est fréquemment mis en œuvre pour les usagers résidentiels. Les premiers niveaux bénéficient d'une tarification sociale, par le biais d'une péréquation avec les tranches supérieures. Cette stratégie est conditionnée à son acceptabilité sociale par les plus aisés, qui cherchent souvent à la contourner par divers biais, tels que l'utilisation de plusieurs branchements pour éviter les hauts paliers. D'autre part, il est bien connu que ce type de tarification peut avoir des effets pernicieux dans le cas des ménages de grande taille ou lorsque plusieurs ménages utilisent un seul point de raccordement. Dans ce cas, des ménages pauvres peuvent subir une tarification lourde. Une troisième finalité assignée à la tarification est souvent l'économie d'eau, qui passe également par la tarification progressive. Mais le succès d'une telle stratégie peut également se retourner contre l'opérateur car la baisse de consommation chez les gros clients se traduit par des baisses de recettes.

L'exemple tunisien illustre à la fois les ambitions et les succès de ce type de stratégie et ses limites. La stratégie tarifaire de la SONEDE a tenté de concilier ces différents objectifs. Afin de couvrir la hausse des frais d'exploitation, des augmentations de tarifs régulières ont eu lieu jusqu'à récemment, y compris dans le contexte révolutionnaire et cela malgré leur impopularité notable dans la population⁶. Les hausses de facture sont d'autant plus fortement décriées que leur origine n'apparaît pas toujours claire et sont parfois liées à la hausse des prélèvements fiscaux assis sur la facture d'eau (ou d'électricité) et non à la consommation ou au service. Le tarif de la SONEDE est uniforme pour tous ses clients, au nom de la justice sociale. Pourtant, plusieurs travaux ont montré ces dernières années son caractère socialement inéquitable (Touzi, Barraqué, et Treyer 2010). D'une part, les clients des zones rurales dispersées, desservis non par la SONEDE mais par le ministère de l'Agriculture, paient un tarif moyen plus élevé au regard de leur consommation. De même, dans les zones urbaines, les petits consommateurs paient en fait un tarif moyen supérieur à celui des plus aisés en raison des frais fixes de leur facture. Dans un autre registre, le principe du tarif uniforme de la SONEDE à l'échelle du territoire a également des effets pervers sur le plan du développement durable. En effet, le développement du tourisme balnéaire, notamment à Djerba, et de certaines industries très

⁵ « La SONEDE et l'ONAS creusent leur déficit », 26/8/2010, accédé le 29 novembre 2011 : http://www.businessnews.com.tn/details_article.php?t=520&a=21607&temp=1&lang=&w=; « Tunisie: Plus de 36 MDT, le déficit de la Sonede en 2010. », 8/11/2011, accédé le 29 novembre 2011: http://www.africanmanager.com/detArticleP.php?art_id=136381.

⁶ « Sonede. Augmentation des tarifs de l'eau potable », *La Presse de Tunisie*, 23/11/2011, accédé le 23/11/2011: <http://www.lapresse.tn/23112011/40821/augmentation-des-tarifs-de-leau-potable.html>.

consommatrices d'eau (comme à Gabès ou à Sfax) ne peut se faire que grâce à de gigantesques transferts d'eau pris en charge par la collectivité, et alors même que les régions mieux dotées en eau (nord-ouest) ou les régions traversées sans bénéficier du réseau (steppes de l'intérieur) restent économiquement marginalisées et à la traîne des investissements publics. Ici, la solidarité territoriale via les tarifs favorise le développement urbain littoral : effet paradoxal d'une politique se voulant socialement équitable. Enfin le succès de la politique d'économie d'eau via la tarification conduit en fait à la réduction de la consommation des gros usagers, voire à leur sortie du réseau ou du moins, l'approvisionnement partiel à partir de sources alternatives hors réseau (Bennasr Verdeil 2009, Sahtout, cet ouvrage). Cela se traduit par une réduction des recettes pour la SONEDE, déjà en difficulté financière – et donc pèse sur le budget national.

L'outil tarifaire témoigne assurément, de la part d'une Tunisie à la gestion publique de l'eau comparativement maîtrisée malgré la dérive des coûts, de la difficulté à concilier des impératifs contradictoires. Les contestations révolutionnaires, si elles ne se sont pas construites sur la question du prix de l'eau, ont en revanche bien mis en évidence les clivages géographiques dont cette politique de l'eau a été, paradoxalement, l'un des moteurs, au côté d'une politique de compétitivité économique qui a favorisé l'axe métropolitain littoral.

Réformes des services urbains et réformes territoriales : des articulations plurielles

Si le partenariat avec des partenaires privés n'est donc pas si souvent la voie choisie par les autorités publiques du monde arabe pour réformer les services publics essentiels, une autre méthode consiste à agir sur l'échelon territorial de gestion de ces services. La thématique de la décentralisation est en effet, aux côtés de la promotion des PPP, un des mots d'ordre des réformes institutionnelles véhiculées par les grands bailleurs de fonds internationaux. Toutefois, dans la pratique, et en particulier dans les pays arabes, il est bien difficile d'identifier une articulation univoque entre réforme de la gestion des services urbains et décentralisation. Certes, dans un pays comme le Maroc, les communes ont acquis d'importantes prérogatives dans ce domaine, comme le rappelle de Miras (2010). Mais dans les autres pays de la région, les politiques de décentralisation sont généralement à peine ébauchées (2004) et en réalité, les transformations en cours varient entre permanence de la gestion centralisée, déconcentration (gestion localisée d'un service restant sous la tutelle étatique) et recentralisation.

Le cas du secteur de l'eau au Liban illustre bien cette diversité d'approche, dans un même pays. L'Etat appuyé par des bailleurs de fonds (Banque mondiale, Agence française de développement, US Aid) mène depuis la fin des années 1990 une importante réforme du secteur de l'eau. Celle-ci combine un double mouvement de déconcentration et de recentralisation. En effet, le ministre de l'Eau délègue ses compétences de gestion à des établissements publics régionaux qui restent sous sa tutelle, avec une autonomie financière. Mais en pratique, ces établissements, au nombre de 4, regroupent les 26 offices des eaux préexistants à l'échelle des cazas (département libanais). En tout état de cause, les municipalités restent marginales dans ce dispositif, voire sont dépouillées des compétences qu'elles détenaient dans le domaine de l'assainissement : il y a bien recentralisation. Christèle Allès identifie une autre caractéristique intéressante à propos de l'établissement des eaux du Liban-Sud, qui semble illustrer la capacité d'une administration publique réformée à s'affirmer face à des évolutions néolibérales censées miner l'action de l'administration étatique (Allès 2010). Dans un contexte politique peu favorable de désengagement de l'Etat de la politique de reconstruction et dans le contexte d'une politique de réforme initialement orientée vers des PPP, cet établissement public parvient globalement, selon l'analyse de C. Allès, à imposer son autorité et ses projets face aux acteurs politiques locaux, et à instaurer des relations relativement équilibrées avec les ONG internationales qui gèrent massivement les capitaux de la reconstruction d'après la guerre de 2006.

Un autre exemple, tiré du dossier de *Géocarrefour*, est la réforme du secteur de l'eau dans les territoires palestiniens. Là, c'est une configuration inverse qui prévaut (Signoles, 2010). La distribution de l'eau (et par ailleurs, de l'électricité) est historiquement l'apanage des municipalités, seules institutions palestiniennes réellement puissantes dans le contexte de l'occupation des territoires

occupés. Les réformes d'inspiration libérale des années 1990 vont ici de pair avec le souci de construire un centre étatique, au détriment des municipalités et parallèlement, en récupérant des prérogatives détenues par les Israéliens. L'analyse de la première phase de ces réformes (jusqu'à 2004-2005) montre, dans le contexte politique de l'Intifada défavorable à l'affirmation de l'Autorité palestinienne, la résistance des municipalités et des pouvoirs locaux à la mise en œuvre de la réforme et leur capacité à la modifier voire à la bloquer.

L'introduction de la dimension territoriale dans l'analyse de ces réformes permet d'aller au-delà de l'opposition entre gestion publique et gestion privée. Elle permet d'observer une grande diversité de situations remettant également en cause un schéma hiérarchique centre-local au sein même du "public". Les acteurs locaux, qu'il s'agisse des administrations municipales ou étatiques déconcentrées, sont bien plus complexes et diverses qu'il n'y paraît au premier abord. Les intérêts sociaux qu'elles représentent pèsent fortement sur l'évolution de ce secteur très fortement inscrits dans l'espace local. La prise en compte de cette dimension dans d'autres cas serait particulièrement utile.

La place des petits opérateurs privés dans la gestion de l'eau

La recherche sur les services urbains s'est récemment renouvelée par le nouveau regard porté sur le petit secteur marchand, autrefois dénommé informel. Les petits opérateurs privés (POP) font figure de solution innovante, en articulation avec les grands opérateurs publics ou privés, aux difficultés de l'intervention dans les quartiers pauvres (Cavé et Blanc 2011). A vrai dire, la limite entre ces petits opérateurs et les ONG et associations communautaires, parfois considérés comme parties prenantes des partenariats public-public, n'est pas aisée à tracer (Boag et McDonald 2010). Leur réactivité et leur flexibilité (y compris sur le plan social), figurent au nombre de leurs atouts, par opposition aux lourdeurs de gestion des opérateurs officiels. Toutefois, à la différence des classiques petits revendeurs d'eau, les POP apparaissent aussi comme des entreprises dotées d'une technicité plus importante, capable de proposer des solutions de desserte proches des opérateurs classiques, en termes techniques et en qualité. Par exemple, au Vietnam, les POP assurent une desserte domiciliaire en eau potable. De surcroît, et dans cet exemple, ce service bénéficie d'une reconnaissance officielle avec l'opérateur officiel, même si les promesses initiales se révèlent parfois, dans la durée, quelque peu décevantes (Botton, Blanc, 2010). Dans quelle mesure peut-on identifier l'émergence d'une telle catégorie d'acteurs dans les pays arabes et comment les politiques publiques la prennent-elles alors en compte ?

Peu de travaux ont abordé directement cette question. Toutefois, quelques expériences sont signalées dans la littérature même si elles ne sont pas catégorisées sous le label POP. Ainsi, on trouve dans les périphéries de Casablanca des associations locales de résidents qui parviennent à construire et à gérer des bornes fontaines, dans une sorte de sous-traitance avec la Lydec⁷ (Iraki et Tamim 2009). Mais il ne s'agit pas ici d'un service techniquement aussi poussé que dans les exemples signalés ci-dessus, dans la mesure où aucune desserte domiciliaire n'est proposée et ces associations n'ont pas de structure d'entreprise ni de vocation capitaliste.

Il est probable que la réflexion sur ces questions est pratiquement inexistante aujourd'hui parmi les autorités en charge des services urbains sur cette question, ce qui reflète à la fois l'inexistence d'expérience au-delà de quelques cas et surtout la difficulté des élites techniques et politiques à reconnaître la légitimité et l'intérêt de ces pratiques. Pour autant, il n'est sans doute pas inutile que les chercheurs examinent avec la plus grande attention les modalités concrètes de l'approvisionnement en eau dans les périphéries urbaines, où les besoins sont criants sans que les moyens publics orthodoxes puissent réellement apporter la solution : des expériences originales s'y mènent probablement.

Conclusion

Les villes du monde arabe n'ont pas été frappées par une puissance vague de privatisations dans le domaine de l'eau même si certains pays comme le Maroc ou plus récemment l'Algérie présentent sur

⁷ Lyonnaise des eaux de Casablanca, concessionnaire du service d'eau potable.

ce point un profil plus en pointe. En réalité, le nombre de projets reste limité. D'autre part, comme dans le reste du monde en développement, le recours au privé a désormais des objectifs plus modestes et on sait qu'on ne peut compter sur lui pour résoudre la question du raccordement des populations pauvres. Son rôle concerne la modernisation des pratiques commerciales et d'amélioration technique.

Au-delà de la question de la privatisation, les réformes du secteur de l'eau dans les villes prennent divers visages, le plus souvent au sein même des administrations et entreprises publiques, à travers des stratégies de corporatisation, de nouvelles logiques tarifaires mais aussi la redéfinition des périmètres d'intervention. Dans certains cas, des articulations entre le secteur public et le secteur non-officiel se dessinent.

Les mouvements révolutionnaires ou simplement contestataires de l'année 2011 se traduisent à cet égard par des impulsions contradictoires. D'un côté, ils constituent une claire mise en cause des logiques néolibérales. Les gouvernements resteront très prudents sur les questions tarifaires et dans l'ensemble, ne remettront probablement pas en question les subventions. Ils utiliseront plus que jamais ces opérateurs comme débouchés pour l'emploi comme le fait la Tunisie. Mais paradoxalement, en raison des difficultés économiques et budgétaires liées à ce moment difficiles, on peut se demander si ces solutions ne risquent pas d'être temporaires et ne vont pas s'attirer les foudres des bailleurs de fonds internationaux, très fortement sollicités. Il n'est pas improbable qu'à moyen terme, la pression pour une gestion plus rigoureuse du secteur de l'eau et éventuellement un recours aux recettes libérales ne reviennent en haut de l'agenda.

Références citées

Ababsa M., à paraître, La gestion des quartiers informels en Jordanie : de la réhabilitation à la seule provision de services (1980 - 2007), in Dorai M.K., Puig N. (éd.), *L'urbanité des marges. Migrants, réfugiés et relégués dans les villes du Proche-Orient*, < <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00421870/fr/> > (consultation le 1 décembre 2011)

Allain-El Mansouri B., 2001, *L'Eau et la Ville au Maroc. Rabat-Sale et sa périphérie*, L'Harmattan, 254 p.

Allès C., 2011, Les élites locales face à l'introduction du secteur privé : une expérience de gestion déléguée du secteur de l'eau à Tripoli (Liban), in *13th Mediterranean Workshop*, Montecatini (Italie), p. 1-25.

Allès C., 2010, La réforme du secteur de l'eau au Liban-Sud face à l'urgence de la reconstruction après la guerre de juillet 2006, *Géocarrefour*, 15 octobre 2010, vol. 85, n°2, p. 141-151.

Bakker K., 2009, Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement, *Espaces et sociétés*, 2009, vol. 139, n°4, p. 91-105. < <http://dx.doi.org/10.3917/esp.139.0091> > (consultation le 28 mai 2010)

Balanche F., 2008, La pénurie d'eau en Syrie. Compromis géopolitiques et tensions internes, *Maghreb Machrek*, 2008, n°196, < <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00328641/en/> > (consultation le 29 novembre 2011)

Balanche F., 2006, Damas: chronique d'une pénurie annoncée, *Confluences Méditerranée*, 2006, vol. 58, n°3, p. 91-101. < <http://dx.doi.org/10.3917/come.058.0091> >

Boag G., McDonald D. A., 2010, Critical review of public-public partnerships in water services, *Water alternatives*, 2010, vol. 3, n°1, p. 1-25.

Le Bris É. (éd.), 2004, *Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient*, (Programme de recherche urbaine sur le développement). GEMDEV,

Catusse M., 2006, Ordonner, classer, penser la société : les pays arabes au prisme de l'économie politique, in Picard E. (éd.), *La politique dans le monde arabe*, Armand Colin, p. 215-238.

Cavé J., Blanc A., 2011, Revue de la littérature internationale sur les POP de la distribution d'eau potable, in Blanc A., Botton S. (éd.), *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement : perceptions croisées et dynamique des réflexions*, Paris, Agence française de développement, p. 327-350.

Chanson-Jabeur C., et alii, 2001, *Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb : actes du colloque organisé du 19 au 21 mai 1999 à Paris*, Paris, L'Harmattan, 1 vol. (691 p.) p.

Darmame K., 2006, *Enjeux de la gestion du service d'eau potable à Amman (Jordanie) à l'épreuve du partenariat public-privé*, Université Paris X Nanterre, 200 p.

Darmame K., Potter R. B., 2009, Gestion de la rareté de l'eau à Amman : rationnement de l'offre et pratiques des usagers, *Espaces et sociétés*, 2009, vol. 139, n°4, p. 71-89.

Deboulet A., 2000, *L'eau en milieu urbain dans le monde arabe*, Tours, URBAMA, 119 p p.

Deboulet A., 2000, Accéder à l'eau, dans un contexte d'ajustement, en milieu urbain égyptien, *Les Cahiers d'URBAMA*, 2000, n°15, p. 61-78.

Florin B., 2010, Réforme de la gestion des déchets et reconfigurations des territoires professionnels des chiffonniers du Caire, *Géocarrefour*, 15 octobre 2010, vol. 85, n°2, p. 109-118.

Gerlach E., Franceys R., 2009, Regulating water services for the poor: The case of Amman, *Geoforum*, mai 2009, vol. 40, n°3, p. 431-441. < <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.11.002> > (consultation le 8 avril 2010)

Graham S., Marvin S., 2001, *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, Routledge, XXIX-479 p. < <http://www.sudoc.abes.fr/DB=2.1/SRCH?IKT=12&TRM=069307253> > (consultation le 28 mai 2010)

Haoues-Jouve S., 1999, *20 ans de politiques d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites 1976-1997*, Marne-la-Vallée, Université Paris VIII - Institut français d'urbanisme, 2 vol. p.

Iraki A., Tamim M., 2009, Organisation des populations et place des élites locales dans la gestion politique d'une périphérie de Grand Casablanca : le cas de Dar Bouaza (Maroc), in Iraki A., Cattedra R., Legros O., Signoles P. (éd.), *Les effets territoriaux des politiques publiques dans les périphéries urbaines. Exemples au Maghreb*, Tours, CITERES, p. 85-114.

Jaglin S., Zérah M.-H., 2010, Eau des villes : repenser des services en mutation. Introduction, *Tiers Monde*, 2010, vol. 203, n°3, p. 7. < <http://dx.doi.org/10.3917/rtm.203.0007> > (consultation le 14 octobre 2010)

Legros, 2005, La « refondation » des quartiers mal lotis de la banlieue de Tunis dans les années 1990, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 2005, vol. 41, p. 97-109.

Martinand C. (éd.), 2009, *Eau & assainissement des villes et pays riverains de la Méditerranée*, Paris, IPEMED, 61 p. < <http://www.ipemed.coop/spip.php?article264> > (consultation le 28 mai 2010)

Miras C. D., 2010, Les services urbains de distribution d'eau potable et d'assainissement au Maroc ou les exigences de l'émergence, *Géocarrefour*, 10 octobre 2010, vol. 85, n°2, p. 119-127.

Miras de C., Le Tellier J., 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, Editions L'Harmattan, 275 p.

Petit S., 2002, Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services publics urbains « à la française » : le cas de l'eau potable, *Entreprises et histoire*, 2002, vol. 31, n°4, p. 25-37. < <http://dx.doi.org/10.3917/eh.031.0025> > (consultation le 1 décembre 2011)

Poupeau F.-M., 2010, Défis et conflits de la remunicipalisation de l'eau, *Tiers Monde*, 2010, vol. 203, n°3, p. 41-60.

Séjourné M., 2006, *Les politiques récentes de « traitement » des quartiers illégaux au Caire : nouveaux enjeux et configuration du système d'acteurs?*, Université François Rabelais de Tours, 599 p. p.

Semmoud B., 2001, En guise de synthèse : les services publics entre mondial et local. L'exemple du Maghreb et du Moyen-Orient, in Chanson-Jabeur C., et alii (éd.), *Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb : actes du colloque organisé du 19 au 21 mai 1999 à Paris*, Paris, L'Harmattan, p. 659-682.

Semmoud B., Denis E., 2001, De l'inégalité d'accès aux services publics « marchands » à la question de l'environnement. A propos de l'eau en Egypte, in Chanson-Jabeur C., et alii (éd.), *Les services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb : actes du colloque organisé du 19 au 21 mai 1999 à Paris*, Paris, L'Harmattan, p. 129-153.

Signoles A., 2010, « Quand le lieu compte ». La réforme de la gestion de l'eau en Palestine : des configurations locales multiples, *Géocarrefour*, 15 octobre 2010, vol. 85, n°2, p. 129-140.

Signoles A., 2004, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens : entre domination israélienne et État en formation (1993-2004)*, Thèse doctorat, Université Panthéon-Sorbonne (Paris),

Touzi S., Barraqué B., Treyer S., 2010, Le service de l'eau potable en Tunisie, *Tiers Monde*, 2010, vol. 203, n°3, p. 61. < <http://dx.doi.org/10.3917/rtm.203.0061> > (consultation le 14 décembre 2010)

Verdeil E., 2010, Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux, *Géocarrefour*, 15 juillet 2010, n°Vol. 85/2, p. 99-108.

Verdeil É., Féré C., Scherrer F., 2009, De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais, *Flux*, 2009, vol. 75, p. 27-41.

Yousfi H., 2006, *Le contrat dans une coopération internationale. La rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures. Cas du Contrat de gestion déléguée de l'Alimentation en Eau potable de la Communauté Urbaine de Tripoli (Liban)*, Paris X-Nanterre, 313 p.