



Institut du développement durable et des relations internationales – Adresse postale : 27, rue Saint-Guillaume – 75337 Paris Cedex 07 – France – Tél. 01 45 49 76 60 – [iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org) – [www.iddri.org](http://www.iddri.org)

idées  
POUR LE DÉBAT

N° 16/2008 | GOUVERNANCE MONDIALE

# Partenariat public-privé, politiques de résorption de l’habitat précaire, et extension des services essentiels au Maroc

Augustin Maria, Pierre-Noël Giraud (Cerna)

Cet article est un document de travail faisant suite à étude qui a bénéficié du soutien financier et scientifique de la Fondation de l’Iddri.

Ce texte n’engage que ses auteurs. En mettant ce document en ligne sur son site, l’Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu’il juge intéressants pour alimenter le débat.

Pour toute question, merci de contacter :  
[augustin.maria@gmail.com](mailto:augustin.maria@gmail.com)

Tous droits réservés

## Résumé

Cet article propose les résultats de deux enquêtes conduites à Rabat et Casablanca au cours du mois de Mars 2006, puis du mois de Mai 2007. Le cas marocain a été choisi pour étudier le lien entre les politiques de résorption de l'habitat précaire et les stratégies d'extension des services essentiels en milieu urbain. Cette analyse est conduite de manière comparative avec celle menée dans le cas indien, étudié par Maria (Maria, 2007 / Maria, 2008a. et Maria 2008b.).

La situation marocaine présente des particularités qui en font un terrain riche en enseignements, du fait notamment de la participation du secteur privé sous la forme de concessions de services publics d'eau et d'assainissement, depuis 1997 pour la Lydec à Casablanca et depuis 1999 pour la Redal à Rabat-Salé. Une autre spécificité de l'exemple marocain est le fort engagement de la part du gouvernement afin d'étendre les services de base à l'ensemble des populations urbaines d'ici à 2015, concrétisé par l'annonce de l'Initiative pour le Développement Humain (INDH) lors du discours royal du 18 Avril 2005.

Cette situation permet d'aborder un ensemble de questions essentielles à la compréhension de la problématique de l'accès aux services essentiels en milieu urbain. Tout d'abord, elle permet de comprendre les conditions de succès de la participation du secteur privé à la gestion de ces services. Elle permet ensuite d'analyser de manière fine l'interaction entre les politiques publiques en direction de l'habitat précaire et les stratégies des opérateurs pour l'extension des services urbains. Enfin, les stratégies développées par les opérateurs privés pour respecter les objectifs fixés par l'INDH fournissent des données précieuses sur les défis financiers et techniques à relever pour améliorer l'accès à l'eau des populations urbaines défavorisées dans les villes en développement.

Cette étude de cas de la politique actuelle de fourniture des services essentiels urbains au Maroc, effectuée à la lumière des difficultés mises en évidence dans le cas indien, permet de valider l'observation d'un lien étroit entre les politiques de régularisation foncière et les stratégies – techniques, mais aussi financières et sociales – d'extension des services essentiels en milieu urbain. Ce lien agit dans les deux sens. D'une part la méthodologie adaptée pour l'extension des services ne peut être définie que sur la base d'un projet urbain déterminé au niveau de chaque quartier. D'autre part, le financement de ces opérations dépend en grande partie de la capacité des autorités urbaines à taxer la plus value foncière liée à l'extension des services urbains.

Les expériences en cours montrent que des entreprises privées étrangères, associées à des acteurs locaux, sont capables de développer une connaissance du terrain et des relations avec les autorités urbaines qui leur permettent de jouer un rôle positif dans la mise en place non seulement des services, mais des projets urbains eux-mêmes. Elles innovent également sur les plans techniques et organisationnels afin d'abaisser le coût des branchements, et d'étendre le service à de nouveaux clients alors que leur contrat de délégation ne les y incite pas à priori. Ces entreprises ont bien compris l'importance politique que revêtait leur réussite dans ce domaine, afin de renforcer leur légitimité.

Cependant, un problème financier persiste. En général, une augmentation des aides internationales pour financer le peuplement urbain est nécessaire, comme l'a montré Cour (2006). C'est ce que le chiffrage des programmes INDH confirme, en quantifiant les besoins de financements.

Mais l'étude des expériences de résorption de l'habitat précaire au Maroc incite aussi à s'intéresser plus en détails aux mécanismes économiques (en particulier concernant le foncier) qui gouvernent des opérations où les acteurs concernés, les pauvres urbains, manifestent une puissante rationalité économique. On est alors amené à suggérer que l'on n'a peut être pas encore trouvé les outils fiscaux et financiers qui permettraient de maximiser le consentement à payer des ménages pour les services sur le long terme. Mais on voit bien dans quelle direction il faudrait chercher : permettre aux acteurs d'anticiper la valorisation de leur actifs que provoque l'accès aux services, et permettre aux municipalités d'en récupérer une partie pour financer les infrastructures.

## Introduction

L'expérience marocaine de participation du secteur privé sous forme d'une délégation de la gestion des services de l'eau et de l'électricité à Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan est particulièrement intéressante pour analyser les conditions d'accès aux services urbains de base des populations des pays en développement. Le Maroc est en effet l'un des rares pays où cette délégation a fait l'objet d'un engagement clair et stable du gouvernement au cours de la dernière décennie, depuis la négociation de la convention de gestion déléguée de Casablanca.

En parallèle, le gouvernement a lancé une politique ambitieuse de lutte contre la pauvreté avec l'annonce de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), au cours du discours royal du 18 avril 2005. L'INDH impose en particulier l'extension des services de base à l'ensemble de la population comme un objectif prioritaire au cours des prochaines années.

La présence d'entreprises délégataires, qui entretiennent des relations relativement consensuelles avec les autorités délégantes sur les périmètres regroupant une partie importante des pauvres urbains du Maroc, permet d'avoir une vision particulièrement complète des différents enjeux politiques, économiques, sociaux et techniques liés à la fourniture au plus grand nombre des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de fourniture d'électricité.

Des entretiens et des visites réalisées sur les périmètres de gestion de la Redal (Rabat-Salé) et de la Lydec (Casablanca) au cours des mois de Mars 2006, puis de Mai 2007 ont permis d'analyser la situation marocaine à partir d'une grille d'analyse tirée de l'étude de cas des villes indiennes. La comparaison permet en effet de mettre en lumière les spécificités des deux expériences. A l'opposé de l'exemple marocain, l'environnement institutionnel et politique indien n'a pas permis jusqu'ici la signature de contrat de délégation de service public de grande envergure. Les seuls contrats signés entre des collectivités locales et des entreprises privées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont, jusqu'ici, porté uniquement sur la construction et l'opération de station de traitement (contrats de type Design Build Operate, DBO) ou sur des projets de réduction des fuites (contrats de services). L'étude du cas de la ville de Delhi met en évidence d'une part qu'une grande partie de la population urbaine (plus de 40 %) voit son accès aux services urbains en réseau contraint par la nature informelle de son habitat, et d'autre part que pour le reste de la population connecté au réseau, le faible niveau de service proposé actuellement par l'agence publique en charge de ces services pousse au développement de systèmes techniques compensatoires qui impliquent un investissement important de la part des utilisateurs, et une exploitation non soutenable des ressources en eaux souterraines locales (Maria, 2005). Nous sommes donc en présence de deux réponses en apparence très contrastées pour faire face au même problème, et il s'agit d'en comprendre les raisons.

Cet article présente dans une première section le contexte général marocain en terme d'urbanisation, de croissance économique, et d'offre de logements. Dans la deuxième partie, un panorama du secteur de l'eau au Maroc est dressé. La troisième se concentre sur l'analyse de l'expérience marocaine de gestion déléguée des services publics. La quatrième fait un état des lieux des politiques de résorption de l'habitat insalubre. Enfin, la cinquième partie présente l'Initiative nationale de développement humain (INDH) et analyse le rôle des opérateurs privés de services urbains dans cette stratégie nationale.

## Contexte

### ***Indicateurs démographiques et macroéconomiques. Une comparaison Inde - Maroc***

Dans la perspective d'une étude de cas de la situation marocaine en comparaison avec les observations réalisées en Inde, nous proposons un panorama rapide des données démographiques et macroéconomiques permettant de situer le Maroc par rapport à l'Inde et la France.

## Taux d'urbanisation

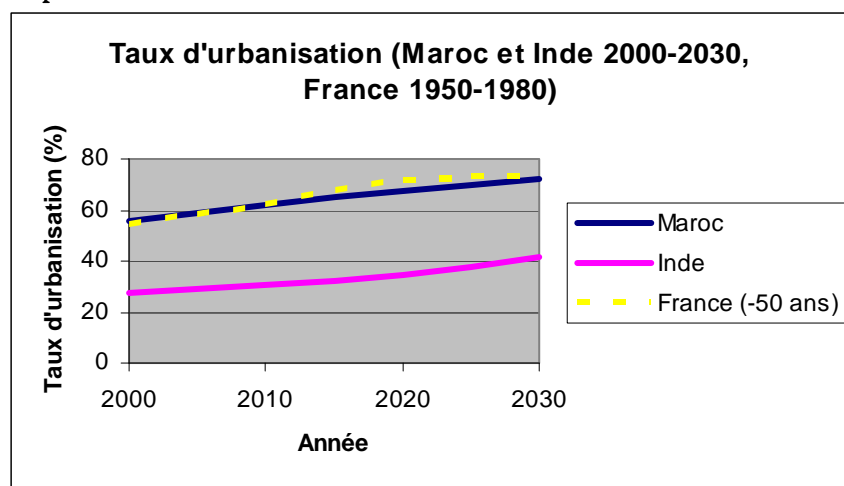
En terme d'urbanisation, le Maroc doit encore faire face à une forte croissance de sa population urbaine sur la prochaine décennie. Selon les prévisions des Nations unies<sup>1</sup>, le Maroc va voir sa population urbaine passer de 18,5 à 23,4 millions d'habitants, soit une augmentation de 26,5 % de la population urbaine. Sur la même période, la population urbaine en Inde passera de 316.7 à 405.4 millions d'habitants, soit une augmentation de 28.2 %.

**Tableau 1. Population et taux d'urbanisation en Inde et au Maroc 2000-2030 (estimations Nations unies)**

|              | Année                         | 2000   | 2005   | 2010   | 2015   | 2020   | 2025   | 2030   |
|--------------|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Pays</b>  |                               |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>Inde</b>  | Population (Millions)         | 1021.1 | 1103.4 | 1183.3 | 1260.4 | 1332.0 | 1395.5 | 1449.1 |
|              | Taux d'urbanisation (%)       | 27.7   | 28.7   | 30.3   | 32.2   | 34.7   | 37.8   | 41.4   |
|              | Population urbaine (Millions) | 282.8  | 316.7  | 358.5  | 405.8  | 462.2  | 527.5  | 599.9  |
| <b>Maroc</b> | Population (Millions)         | 29.2   | 31.5   | 33.8   | 36.2   | 38.3   | 40.3   | 42.0   |
|              | Taux d'urbanisation (%)       | 55.5   | 58.8   | 61.9   | 64.8   | 67.5   | 70.1   | 72.5   |
|              | Population urbaine (Millions) | 16.2   | 18.5   | 20.9   | 23.4   | 25.9   | 28.2   | 30.5   |

Si le taux de croissance de la population urbaine en Inde et au Maroc est comparable sur la décennie qui nous sépare de l'échéance choisie pour les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)<sup>2</sup>, les enjeux démographiques en Inde et au Maroc se posent différemment sur le long terme. Avec un taux d'urbanisation d'environ 60 %, le Maroc se situe en effet à une étape de sa transition urbaine comparable à celle où se situait la France cinquante ans plus tôt, c'est à dire en 1955, au moment où le pays achevait l'universalisation de l'accès aux services essentiels.

**Graphe 1. Taux d'urbanisation**

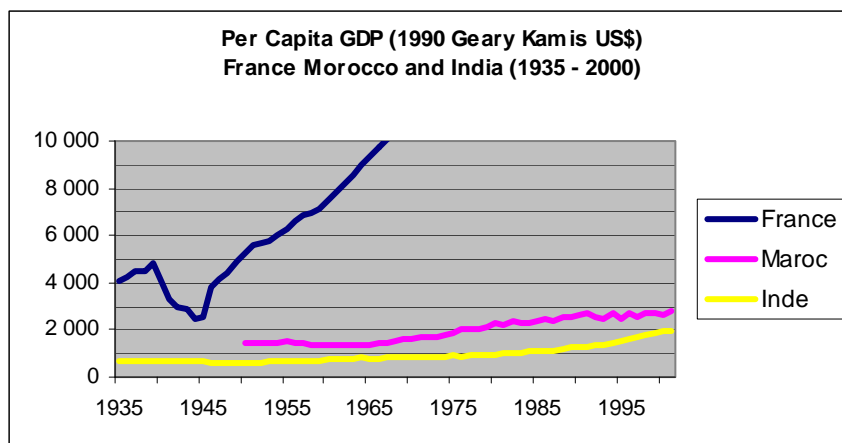


Source, World Urbanization Prospect 2003.

**Graphe 2. Revenus par têtes.**

<sup>1</sup> World Urban Prospect, 2003 revision & World Population Prospects, 2004 revision.

<sup>2</sup> Echéance fixée à 2015



Source : Maddison A.

Au plan macroéconomique, le PIB par tête marocain a connu une stagnation depuis le début des années 90 en se maintenant en dessous de 3 000 \$ constants (année de référence 1990). En comparaison, le PIB par tête Indien a quasiment doublé depuis la fin des années 80.

Mais en dépit des disparités actuelles des rythmes de croissance économique, le problème du peuplement urbain en Inde se pose avec une dimension radicalement différente du cas marocain, si l'on considère son taux d'urbanisation actuel. En effet, alors qu'en 2030 le Maroc aura quasiment achevé sa transition urbaine avec un taux d'urbanisation de 72.3 %, l'Inde se trouverait au contraire dans sa phase de décollage, avec un taux d'urbanisation de 42 %.

Ces données amènent à aborder le problème de l'accès aux services de base de manières différentes au Maroc et en Inde. L'observation du cas Indien pousse à considérer le problème de l'habitat informel comme un problème englobant et conditionnant celui de l'accès aux services de base. On peut considérer que le Maroc, avec le programme « villes sans bidonville » et l'Initiative nationale pour le développement urbain est réellement en train de mettre en place les dispositifs qui vont aboutir au cours des prochaines décennies à l'élimination quasi totale de l'habitat informel. En Inde, aucun scénario ne permet d'envisager une telle évolution sur la même durée. De plus, la tendance actuelle de la gouvernance des villes indiennes amène à une fragmentation spatiale croissante avec l'expulsion des populations pauvres des centres villes et une péri-urbanisation dégénérative (Kundu). Cette tendance n'apparaît pas durable sur le plan social et économique.

Ainsi, si l'étude du cas marocain peut apporter des renseignements précieux sur le lien entre les politiques urbaines permettant d'accompagner la fin de la transition urbaine et l'universalisation de l'accès aux services de base, il ne faut pas perdre de vue la différence qualitative dans les défis respectifs que le Maroc et l'Inde auront à relever pour assurer la durabilité de leur urbanisation au cours du XXI<sup>e</sup> siècle.

### ***Demande et offre de logements au Maroc***

En terme de demande de nouveaux logements, les projections démographiques du Haut Commissariat au Plan indiquent un accroissement d'environ 145 000 ménages par an du nombre de ménages dans le milieu urbain sur la période 2005-2010 (Tableau 2).

**Tableau 2 : Évolution de l'effectif des ménages dans le milieu urbain de 1995 à 2010**

| Année             | 1995         | 2000         | 2005         | 2010         |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Nombre de ménages | 2 653<br>000 | 3 283<br>000 | 3 996<br>000 | 4 722<br>000 |

Source : CERED (1997), *Situation et perspectives démographiques du Maroc*, Rabat, Maroc, 315 p.

Par ailleurs, le déficit en logements a été estimé en 2000 à environ 637 448 logements au niveau national (RDH50, 2006). En conséquent, le besoin de production de logements pour répondre à la demande et résorber les différentes formes d'habitat précaire d'ici à 2015 a été estimé à 195 000 par an

en moyenne entre 2000 et 2015. En comparaison, les données existantes sur la production de logements sur les années 2000 et 2001 indiquent un rythme annuel d'environ 140 000. À ce rythme, le déficit de logement n'est pas résorbé, et augmente légèrement d'environ 50 000 logements par an. Étant donné qu'une partie de ces nouveaux logements sont utilisés pour des opérations de relogement de populations résidant en bidonville, cela implique un développement en parallèle de nouveaux logements précaires.

## La distribution de l'eau et la gestion des ressources en eau au Maroc

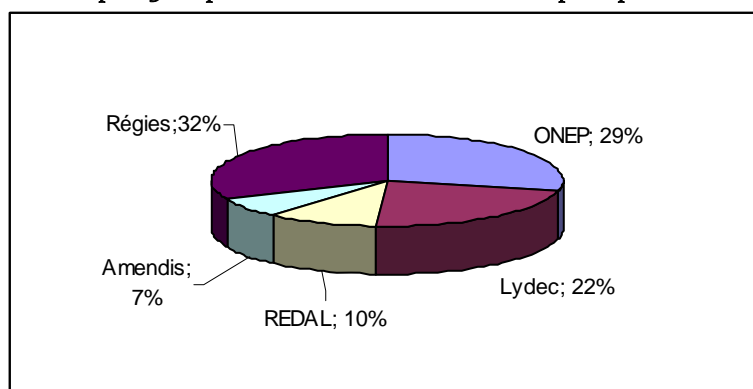
### L'approvisionnement en eau

Les organismes responsables de l'approvisionnement en eau potable des centres urbains sont :

- l'Office national de l'eau potable (ONEP), établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'autorité gouvernementale chargée de l'Équipement
- Les Régies autonomes municipales, établissements publics locaux placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur (Direction des régies et des services concédés).
- Les délégataires sous convention avec les autorités locales sous le contrôle du ministère de l'intérieur (Direction des régies et des services concédés).
- les services municipaux ou communaux dans certaines agglomérations secondaires.

Le graphe ci-après présente la répartition des 2,7 millions d'abonnés urbains entre les différents types de distributeurs. On observe que les trois gestionnaires délégués Redal, Amendis, et Lydec desservent 40 % de cette population.

Graph 3. Répartition des abonnés urbains par opérateur.



Source : DRSC

### L'ONEP

En dehors de ses responsabilités de distribution de l'eau dans le milieu rural, l'ONEP joue également le rôle de producteur d'eau potable, gère la péréquation nationale assurée par la surtaxe de solidarité nationale instaurée en 1985 et appliquée depuis 1992 et la surtaxe PAGER en place depuis 1998.

La surtaxe de solidarité nationale a pour vocation de financer le déficit d'exploitation de l'ONEP dans les petits et moyens centres. La surtaxe, de 0,75 DH<sup>3</sup> /m<sup>3</sup>, est appliquée sur les volumes d'eau vendue par l'ONEP aux régies et concessions. La mise en place de cette péréquation a conduit à l'arrêt des subventions nationales à l'ONEP en 1995.

La surtaxe PAGER représente quant à elle 5 % des revenus de la vente d'eau en gros par l'ONEP. Elle a pour vocation de financer le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable en milieu rural (PAGER), lancé en 1995 avec comme objectif à l'horizon 2005 la desserte en eau potable de plus de 11 millions d'habitants dans 31 000 localités rurales en mobilisant des ressources en eau sûres pour sécuriser l'AEP des populations rurales face aux risques de sécheresse. Le PAGER a permis de faire

<sup>3</sup> dirham

progresser le taux d'approvisionnement rural de 14 % en 1995 à 61 % en 2004 avec un budget d'investissement cumulé de 10 milliards de DH. Pour la période 2005-2007, ce sont près de 6,1 milliards qui vont être investis.

**Tableau 3. Estimations de coûts d'investissements et répartition du financement pour l'extension des services par l'ONEP (Dirhams)**

| Type d' accès          | Financement |       |         | Coût total |
|------------------------|-------------|-------|---------|------------|
|                        | Ménage      | ONEP  | Commune |            |
| Borne Fontaine         | 250         | 4 000 | 750     | 5 000      |
| Branchement individuel | 2 500       | 5 000 | 2 500   | 10 000     |

Source: Estimation PAGER pour les projets en préparation, rapportée dans WB (2004) p.20

#### La gestion des ressources et de l'environnement

La Banque Mondiale a publiée en 2003 une évaluation du coût environnemental lié à la dégradation des ressources en eau au Maroc. Selon l'estimation pour l'année 2000, les maladies liées à l'eau coûterait l'équivalent de plus de 1 % du PIB, les coûts de la dégradation du littoral liée au rejet d'eau usées non traités sont quant à eux évalués à 0.5 % du PIB.

**Tableau 4. Coûts annuels des dommages (estimation moyenne, 2000)**

| Catégorie environnementale | Millions DH/an | Part du PIB |
|----------------------------|----------------|-------------|
| Eau                        | 4354           | 1.23        |
| Air                        | 3635           | 1.03        |
| Littoral                   | 1835           | 0.52        |
| Déchets                    | 1725           | 0.49        |
| Sols et Forêts             | 1560           | 0.44        |
| Environnement global       | 3166           | 0.89        |
| Total                      | 16275          | 4.6         |

**Tableau 5. Coûts annuels des dommages liés à la dégradation des ressources en eau (estimation moyenne, 2000)**

| Catégorie de coûts environnementaux liés à l'eau | DH (millions) | % PIB |
|--|---------------|-------|
| Santé / Qualité de vie                           |               |       |
| Mortalité (DALYs perdus)                         | 1809          | 0.51  |
| Morbidité (DALYs perdus)                         | 508           | 0.14  |
| Coût de traitement                               | 1639          | 0.46  |
| Valeur récréative                                | 297           | 0.08  |
| Capital naturel                                  |               |       |
| Envasement des barrages                          | 122           | 0.03  |
| Total  | 4372          | 1.23  |

Le ministère de l'environnement marocain a été créé en 1995. L'adoption la même année de la loi sur l'eau pose les bases d'une gestion intégrée de la ressource en eau, avec le principe de la création d'agences de bassin. Ces agences sont chargées de missions régaliennes de police des eaux ainsi que de missions de gestion intégrée dans le cadre des bassins hydrographiques.

Un accord de coopération technique a été signé en 1996 et renouvelé en 2002 entre les ministères français et marocains chargés de l'eau pour la réalisation d'actions ciblées sur la gestion intégrée.

Il ressort cependant des entretiens que les agences de bassin n'ont pas encore atteint un niveau de compétence qui leur permet de jouer un rôle prépondérant dans les mécanismes actuels d'interaction entre les collectivités locales, l'ONEP, et les distributeurs indépendants – régies ou concessionnaires –, mécanismes qui aboutissent à définir les politiques d'investissement en infrastructures environnementales.

### ***Panorama des régies et des concessions***

#### **Des services relativement efficaces au niveau technique**

Le tableau 6 donne les volumes distribués et le rendement des différents opérateurs de distribution. En termes de volume, la Lydec et la REDAL constituent des opérateurs d'une taille significativement plus importante que les autres régies. Sur les deux concessions, les efforts d'investissements se sont particulièrement concentrés sur l'amélioration du rendement du réseau de distribution, ce qui place la Lydec et la REDAL parmi les opérateurs ayant les meilleurs résultats en termes de rendement. Parmi les régies autonomes publiques, on peut noter les rendements particulièrement faibles de la RADEEF à Fès (53.4 %) et de la RADEEO à Oujdah. En dehors de ces cas problématiques les régies autonomes publiques présentent cependant des résultats relativement satisfaisant en termes de rendement.

**Tableau 6. Volumes distribués et rendement des différents opérateurs de distribution (2002)**

|                          | Volumes à l'entrée (m <sup>3</sup> /an) | Volumes facturés (m <sup>3</sup> /an) | Rendement (%) |
|--------------------------|---|---------------------------------------|---------------|
| LYDEC (Casablanca)       | 159.3                                   | 114.3                                 | <b>71.8</b>   |
| REDAL (Rabat)            | 85.5                                    | 58.4                                  | <b>68.3</b>   |
| AMENDIS (Tétouan)        | 33.6                                    | 17.8                                  | <b>53.0</b>   |
| AMENDIS (Tanger)         | 38.1                                    | 24.2                                  | <b>63.5</b>   |
| <i>Total Concessions</i> | <i>316.5</i>                            | <i>214.6</i>                          | <b>67.8</b>   |
| RADEEF (Fes)             | 69.7                                    | 37.2                                  | <b>53.4</b>   |
| RADEEMA (Marrakesh)      | 45.7                                    | 31                                    | <b>67.8</b>   |
| RADEEM (Meknés)          | 34.8                                    | 22.6                                  | <b>64.9</b>   |
| RAMSA (Agadir)           | 26.9                                    | 21.4                                  | <b>79.6</b>   |
| RADEEO (Oujdah)          | 22.9                                    | 12.1                                  | <b>52.8</b>   |
| RAK (Kenitra)            | 21                                      | 16.3                                  | <b>77.6</b>   |
| RADEEJ (El Jedida)       | 17.9                                    | 11.5                                  | <b>64.2</b>   |
| RADEET (Beni Mellal)     | 14.8                                    | 9                                     | <b>60.8</b>   |
| RADEEL (Larache)         | 14.1                                    | 8.8                                   | <b>62.4</b>   |
| RADEES (Safi)            | 10.6                                    | 7.6                                   | <b>71.7</b>   |
| RADEETA (Taza)           | 8.6                                     | 4.9                                   | <b>57.0</b>   |
| RADEEC                   | 8                                       | 6.5                                   | <b>81.3</b>   |
| RADEEN (Nador)           | 4.6                                     | 3.4                                   | <b>73.9</b>   |
| <i>Total Régies</i>      | <i>299.6</i>                            | <i>192.2</i>                          | <b>64.2</b>   |



|       |       |       |      |
|-------|-------|-------|------|
| ONEP  | 198   | 135   | 68.2 |
| Total | 814.1 | 541.8 | 66.6 |

### La position financière des régies n'est pas soutenable à long terme

Les régies, aujourd'hui au nombre de 13, achètent leur eau à l'ONEP à des prix différents, et appliquent une structure de tarifs dont les blocs sont communs aux différents distributeurs et dont les niveaux de tarif par bloc varient selon la localité.

D'après la Banque Mondiale (2004), les évolutions de tarifs au cours des dernières années ne permettent pas aux régies de recouvrer leurs dépenses d'opération. Ainsi, en 2002, la RADEF et la RADEMA enregistraient des résultats d'exploitations négatifs de 45 millions de dirhams.

En termes de financement des investissements futurs, les besoins de subvention sont reconnus par le ministère de l'intérieur. D'après les prévisions de la direction des régies et des services concédés (DRSC, 2004), les régies pourront difficilement assurer l'autofinancement des investissements à réaliser au cours de la prochaine décennie.

Pour le service d'eau potable, les hypothèses prises sont :

- une croissance moyenne des abonnés de 5 % jusqu'à 2010 et de 3 % après,
- stabilité du tarif moyen,
- augmentation des prix d'achat d'eau de 3 % par an,
- amélioration du rendement des réseaux de 0,5 % annuellement pour atteindre un rendement global de 72 % en 2014.

Les projections révèlent une capacité d'autofinancement global de 336 millions de dirhams courants sur la période 2005-2014, ce qui correspond à environ 7 % du montant total des investissements, estimés à 5.25 milliards de Dirhams sur la même période.

Pour l'assainissement, une simulation à tarifs constants et avec une croissance moyenne annuelle des abonnés de 3 %, donne une capacité d'autofinancement globale de 925 millions de dirhams courant sur la période 2005-2014, ce qui représente 12 % du montant total des investissements estimés à 7.50 milliards de dirhams sur la même période.

### Panorama des trois concessions

Tableau 7. Panorama des concessions (données 2002)

| Périmètre      | Nom de l'entreprise | Clientèle (abonnés) | Chiffre d'affaire (Millions DH) | Effectif au départ | Durée du contrat | Investissement programmé (Milliards DH) |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|--------------------|------------------|---|
| Casablanca     | Lydec               | 561000              | 4                               | 4202               | 30               | 30                                      |
| Rabat-Salé     | Redal               | 248000              | 1.7                             | 2168               | 30               | 13.74                                   |
| Tanger-Tétouan | Amendis             | 184000              | 1.16                            | 2287               | 25               | 7.6                                     |

Source : Adapté de Nouha et. al. (2002)

### La Lydec à Casablanca

La délégation de service public a été attribuée à la Lydec sur un principe de gré à gré sur les bases de négociations directes entre le Groupe Suez et le gouvernement Marocain. La convention de gestion déléguée signée en 1997 entre la communauté urbaine de Casablanca et la Lydec porte sur les services de distribution d'eau potable, d'assainissement liquide et de distribution d'électricité sur le territoire de l'Autorité Délégante ainsi que toutes les communes rurales incluses dans le périmètre de l'ex-RAD.

La Lydec, avec un capital social initial de 800 millions de Dirhams est détenue majoritairement par des filiales du Groupe Suez. Une modification de la structure du capital a cependant été effectuée au cours des dernières années, avec la réduction à la majorité, et l'entrée dans le capital de la société de la première

société d'assurance marocaine (RWA Watanya), de la Caisse de Dépôt et Gestion (par l'intermédiaire de la société de holding FIPAR), ainsi que l'introduction en bourse de 15 % des actions.

**Tableau 8. Structure de capital de la Lydec en 2002 et en 2005**

| Actionnaires (2002)       | % du capital |
|---------------------------|--------------|
| Groupe SUEZ               | 64 %         |
| <i>SUEZ ENVIRONNEMENT</i> | 35 %         |
| <i>ELYO</i>               | 24 %         |
| <i>AGBAREX</i>            | 5 %          |
| EDF International         | 18 %         |
| ENDESA Europa             | 18 %         |

| Actionnaires (2005)               | % du capital |
|-----------------------------------|--------------|
| Groupe SUEZ                       | 51 %         |
| <i>SUEZ ENVIRONNEMENT</i>         | 30 %         |
| <i>ELYO</i>                       | 21 %         |
| <i>FIPAR Holding (groupe CDG)</i> | 20 %         |
| RWA Watanya                       | 14 %         |
| Actions en bourse                 | 15 %         |

Source : Lydec

La modification de l'actionnariat réponds à une logique d'ancrage dans le tissu économique local qui s'avère essentielle compte tenu de la nature de l'activité de gestion déléguée de service public.

#### La REDAL à Rabat-Salé

La convention de gestion déléguée de la REDAL est signée en mai 1998 avec un consortium d'investisseurs portugais et espagnol. Le périmètre d'action du nouveau concessionnaire est le même que celui qui était desservi par la Red (Régie autonome de distribution de l'eau et de l'électricité). L'Autorité Délégante est constituée en conseil de l'ensemble des communautés et communes urbaines et rurales de Rabat et sa région : Communauté urbaine de Rabat Salé et Témara, Commune urbaine de Skhirat et Bouznika, Commune rurale de Sidi Bouknadel, Shoul, Aïn Attig, Sebbah, Mers el Kheir, Sidi Yahia Zaï et Cherrat.

**Tableau 9. Structure de capital de la REDAL en 1998**

| Actionnaires initiaux | % du capital |
|-----------------------|--------------|
| Pleiade DP (Portugal) | 29 %         |
| EDP (Portugal)        | 29 %         |
| Urbaser (Espagne)     | 29 %         |
| Alborada (Maroc)      | 13 %         |

El Mansouri (2003) indique qu'à la différence du cas de Casablanca, la délégation du service à Rabat-Salé s'est faite sous la pression du ministère de l'intérieur et ce malgré de nombreuses réticences de la part des élus locaux. Certaines de ces réticences étaient justifiées par la nature du consortium qui regroupait des sociétés dotées d'une compétence essentiellement orientée vers les activités de BTP. Les méthodes de gestion commerciale adoptée par le consortium, et plusieurs incidents de facturation ont par la suite montré que ces inquiétudes étaient justifiées. Ainsi, à partir de 2001, le consortium a approché Veolia en vue de la reprise du contrat. Une promesse de vente a été signée en mars 2002 et a reçu l'aval des autorités marocaines en octobre 2002.

À son arrivée, le groupe Veolia, en tant que nouvel actionnaire de la REDAL a mis en place une opération destinée à restaurer la confiance intitulée "8 mois pour convaincre".

### **Amendis à Tanger et Tétouan**

À la différence des contrats de Casablanca et Rabat-Salé, le contrat de Gestion déléguée des services de distribution d'eau potable, d'électricité et d'assainissement liquide de Tanger et Tétouan a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offre internationale ouverte. Neuf groupements ont retiré les dossiers d'appel d'offres et six ont été retenus pour l'examen des offres. L'évaluation consistait en un volet technique et un volet financier. L'évaluation technique portait sur la stratégie de développement des services, le programme prévisionnel d'investissement et l'impact sur l'environnement. Le volet financier évaluait les projections financières, du plan de financement et du niveau des tarifs proposés. L'offre du groupement piloté par Veolia (France) associé à Hydroquebec (Canada), l'ONA (Maroc), et la Somed (Maroc) a remporté l'appel d'offre. La convention de gestion déléguée entre l'autorité délégante et la société Amendis, signée le 12 décembre 2001, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Janvier 2002.

### **Un regard sur les systèmes de subvention et de péréquation**

Le système Marocain de tarification des services d'eau et d'assainissement est caractérisé par :

- Une péréquation géographique forte au moyen des dispositifs du PAGER et de la surtaxe de solidarité nationale qui assurent la totalité du financement de l'extension du service aux populations rurales par l'ONEP, l'État ayant supprimé ses contributions directes au budget de l'ONEP après 1995.
- Une structure tarifaire par blocs uniformes au niveau de l'ensemble des distributeurs urbains, le niveau du tarif dans les différents blocs variant entre les régies et concessions. Le tableau 10 présente l'exemple comparatif des tarifs pratiqués dans les deux concessions de Rabat et Casablanca, ainsi que dans la régie de Fès et par l'ONEP à Kenitra. Cette structure assure la subvention d'une part importante des consommations. Les volumes vendus dans la première tranche sont en effet vendus en dessous du prix d'achat de l'eau traitée auprès de l'ONEP. L'efficacité sociale de cette subvention est cependant contestée du fait de la taille du premier bloc, jugée trop importante par les opérateurs. En réponse à ces objections, la structure des blocs en vigueur depuis 1997 (0-8, 8-20, >20 m<sup>3</sup>) a été modifiée en mars 2006, avec un rabaissement du premier seuil de 8 à 6 m<sup>3</sup>, et l'apparition d'une tranche supplémentaire entre 20 et 40 m<sup>3</sup> (0-6, 6-20, 20-40, et >40m<sup>3</sup>). Par ailleurs, la tarification par bloc peut avoir un effet régressif lorsque plusieurs ménages modestes sont regroupés derrière un même compteur. Cet effet produit une demande importante pour les opérations de piquage<sup>4</sup>, dont l'efficacité économique en termes de gestion de la demande n'a pas été étudiée.
- La répercussion totale du coût d'extension du réseau sur les nouveaux connectés. Les nouveaux ménages connectés ont en effet à régler l'intégralité des coûts de participation, extension du réseau hors-site, extension du réseau in-site, et branchement. La seule subvention accordée sur ces coûts consiste, dans les programmes de branchements sociaux, à accorder aux ménages les plus modestes, l'étalement du paiement de ces charges sur des périodes de cinq à sept ans avec des taux subventionnés allant de 0 à 7 %.

---

<sup>4</sup> Installation d'un compteur supplémentaire sur un branchement partagé par plusieurs ménages.

**Tableau 10. Tarifs de différents distributeurs (tarifs 2003)**

|   | Lydec |      | Redal |      | Régie des eaux de Fes |      | ONEP (à Kenitra) |      |
|---|-------|------|-------|------|-----------------------|------|------------------|------|
|   | Eau   | Asst | Eau   | Asst | Eau                   | Asst | Eau              | Asst |
| Part fixe (DH/mois)   | 6.07  | 4.64 | 5.62  | 3.5  | 2.5                   | 3.08 | 2.91             | 3.08 |
| 1er tranche (<8 m <sup>3</sup> /mois) DH/m <sup>3</sup>     | 2.92  | 0.86 | 2.13  | 0.44 | 1.95                  | 0.51 | 2.37             | 0.46 |
| 2ieme tranche (8-20 m <sup>3</sup> /mois) DH/m <sup>3</sup> | 9.96  | 1.67 | 7.21  | 1.21 | 7.07                  | 1.26 | 7.39             | 1.14 |
| 3ieme tranche (20-40 m <sup>3</sup> /mo) DH/m <sup>3</sup>  | 13.2  | 3.31 | 10.83 | 2.42 | 8.79                  | 2.54 | 10.98            | 1.83 |
| 4ieme tranche (>40 m <sup>3</sup> /mo) DH/m <sup>3</sup>    | 13.25 | 3.31 | 10.89 | 2.42 | 8.84                  | 2.54 | 11.03            | 1.83 |

Source : Banque Mondiale (2004)

## Bilan des gestions déléguées

### *Caractéristiques institutionnelles*

Le contrat de gestion déléguée de la Lydec, comme celui de la Redal, est une forme intermédiaire entre l'affermage et la concession. D'une durée de 30 ans et faisant porter la charge financière des investissements sur le délégataire, le contrat a les caractéristiques générales d'une concession, mais les investissements font l'objet d'un contrat de moyens, qui s'ajoute aux obligations de résultats inhérentes au contrat de concession. Les programmes d'investissements ont en effet été définis au cours de la négociation du contrat et établis pour toute la durée de la délégation

Le financement des investissements est réparti entre :

- Le fonds délégataire : alimenté par les factures d'eau, les apports en capitaux propres du délégataire, et les emprunts.
- Le fonds de travaux : faisant l'objet d'une dotation initiale de la part de l'autorité délégante et alimenté par les participations et les contributions aux travaux des bénéficiaires et des aménageurs.

La régulation du contrat garantit un tarif moyen de vente au concessionnaire devant lui permettre d'assurer l'équilibre financier du contrat. Pour cela des procédures sont définies dans le contrat, permettant de faire évoluer la grille tarifaire en fonction des prix de ventes de l'ONEP, de l'inflation, et des autres conditions d'exploitations. La garantie sur le tarif moyen de vente est censée rendre les revenus du délégataire indépendants d'une évolution des structures de consommation. Cet aspect est important dans le contexte actuel d'extension du service à des population à bas revenus qui consomment actuellement dans la première tranche (0-6 m<sup>3</sup>/mois) dont le tarif de vente est inférieur au prix d'achat en gros à l'ONEP.

### *Les dynamiques de consommation et l'évolution des demandes*

La structure de consommation est marquée par une tendance à la réduction des consommations par abonnés, due :

- aux économies d'eau réalisée par les clients,
- aux piquages (installation d'un compteur supplémentaire sur un branchement partagé par plusieurs ménages),
- à l'extension du service à des populations à faible consommation,
- au développement des puits chez les plus gros utilisateurs (voir encadré page suivante).

### ***Une régulation consensuelle où le contrat sert de guide à la négociation.***

Il apparaît que la régulation des gestions déléguées fait l'objet d'une démarche relativement consensuelle basée sur la capacité des délégataires et des autorités délégantes à négocier ensemble l'aménagement des conditions contractuelles. La Banque Mondiale (2004) estime que la présence, au sein des autorités délégantes, d'anciens responsables des régies - disposant d'une bonne expérience opérationnelle et d'une connaissance des contraintes d'exploitation - contribue au bon déroulement des négociations. Les autorités délégantes placent le concept "d'équilibre financier du contrat" au centre de leur approche et semblent respecter cet engagement.

#### **La problématique des puits privés du point de vue de la Lydec.**

La Lydec ayant constaté la recrudescence du recours à la nappe de la part de certains utilisateurs par des cas d'alerte à la pollution, a procédé par sondage (300-400 puits) pour analyser les tendances de ce phénomène. Il apparaît que plus d'un puit sur quatre a été installé il y a moins de cinq ans.

On constate une augmentation du recours à l'eau souterraine pour les trois catégories de grands usagers que sont:

- les hammams, qui sont au nombre de 540 à Casablanca, consomment 10 millions de m<sup>3</sup> par an, et dont 70 % sont équipés de puits avec un taux d'accroissement de l'équipement en puit de 2 % par an.
- les industriels, qui consomment 17 millions de m<sup>3</sup> et dont 20 % sont équipés de puits privés. Leur utilisation d'eau souterraine est estimée entre 1 et 2 millions de m<sup>3</sup>/an, et le taux d'accroissement du nombre de forages de ce type est estimé à 7 % par an.
- les grands consommateurs résidentiels, avec 5 000 puits sur l'ensemble de l'agglomération, consomment entre 1.5 et 2.5 Millions de m<sup>3</sup>/an, et le nombre de puits s'accroît de 8 % par an.

Cette tendance s'explique en partie par l'augmentation des tarifs. Les tarifs de la Lydec ont augmenté de 30 % au cours des dernières années (dont 15 % dus à l'augmentation des tarifs de l'ONEP et 15 % dus au contrat Lydec). La mauvaise compréhension de la structure tarifaire est également avancée par la Lydec comme cause du recours à l'exploitation privée d'eau souterraine.

Du point de vue technique, la nappe superficielle qui se situe sous Casablanca, bien que fortement polluée, demeure facile d'accès car peu profonde (10 à 40 m). Bien que sa capacité soit d'environ 12 millions de m<sup>3</sup>/an, son exploitation est estimée à plus de 15 millions de m<sup>3</sup>/an. Le coût d'investissement pour équiper une maison individuelle d'un puit muni d'une pompe est estimé entre 20 000 et 30 000 DH. Malgré ces coûts relativement faibles, la Lydec estime que ces investissements sont contre-productifs du point de vue économique pour les utilisateurs et présentent en outre des risques importants du point de vue de la santé publique.

*Source : Musquere P., Ei Agal (2003) "Problématique posée par les puits privés pour l'alimentation en eau de Casablanca", Présentation au congrès ASTEE 4 Juin, 2003.*

En ce qui concerne la régulation des tarifs, par exemple, d'après la Lydec, le prix moyen de vente (PMV) au début de ses opérations n'était pas celui annoncé dans le contrat. Au lieu d'ajuster les tarifs de façon à rattraper la progression du PMV qui aurait dû être suivi si les conditions initiales étaient celles avancées à la signature du contrat, l'ajustement des tarifs a été fait en reproduisant les augmentations prévues, mais en gardant pour point de départ le PMV effectivement observé au début des opérations. D'après les estimations de la Lydec, le montant total des manques à gagner sur l'ensemble des huit dernières années s'élèverait à 1 milliard de Dirhams. L'équilibre financier du contrat aurait été maintenu en obtenant une réduction du programme d'investissement d'environ 800 millions de Dirhams, et en renonçant à 200 millions de Dirhams de bénéfices liés aux dépassement par la Lydec de ces objectifs contractuels de gains d'efficacité. Par ailleurs, d'après les entretiens effectués à la Lydec, il semblerait que la méthode actuelle d'ajustement des tarifs ne permette pas de compenser correctement l'évolution de la structure de consommation.

Dans le cas de la REDAL, une certaine liberté a été laissée au concessionnaire par rapport au plan d'investissement défini dans le contrat. Les programmes d'investissements annuels sont validés chaque année par l'Autorité déléguée. Si le volume d'investissements consenti par la REDAL correspond à celui prévu, ces investissements ont ainsi été concentrés sur l'amélioration de l'efficacité du réseau, moyennant un délai dans les investissements de contrôle de la pollution.

## L'habitat précaire et les politiques de résorption

### **Les formes de l'habitat précaire**

Trois formes d'habitat précaires sont distinguées par l'administration Marocaine et les différents acteurs du développement urbain :

1. Les *quartiers clandestins* ou *quartiers non réglementaires* ont été lotis par des acteurs privés sans autorisation officielle et donc sans équipement préalable. Leur morphologie est souvent proche de celle de lotissements officiels.
2. Les *bidonvilles* regroupent des habitations dont les caractéristiques de construction les situent souvent en dessous de celle que l'on trouve dans les *quartiers clandestins*, et la morphologie du quartier est en général moins organisée, avec voies plus étroites et alignements moins rigoureux.
3. La dernière catégorie d'habitat précaire est constituée par le parc de logements anciens, de type médina dont les caractéristiques initiales et l'état de dégradation actuel est proche des deux précédents.

Les estimations de 2001 sont les suivantes:

- 520 000 ménages en quartiers non réglementaires
- 262 000 ménages en bidonvilles
- 90 000 ménages en habitat ancien vétuste

*Source : MIDH (2004)*

Le déficit en logements était estimé en 2004 à 700 000 logements, environ un million de ménages étant concernés par le phénomène de l'habitat insalubre.

La production du logement est estimée par l'observatoire de l'habitat à 115 000 unités par ans dont 30 % sont réalisés dans le secteur non réglementaire.

### ***Les opérations de résorption de l'habitat précaire***

La politique générale de résorption de l'habitat précaire au Maroc est marquée par un consensus social qui n'existe pas en Inde et qui fait que l'évacuation sans relogement ou recasement n'est que très rarement envisagée.

Les opérations de résorption de l'habitat précaire peuvent être distinguées en fonction du type d'intervention technique. Au Maroc, on distingue en général entre trois grands types d'opérations :

1. *Les opérations de recasement* où les ménages d'un bidonville se voient proposer un lot viabilisé en remplacement de leur baraque. Le niveau d'équipement des lots peut varier selon les opérations, et le lot peut également être équipé d'une construction basique installée par l'opérateur. On parle alors de recasement embryonnaire.
2. *Les opérations de relogement* où les ménages se voient proposer un appartement au sein d'un logement collectif construit par l'opérateur.
3. *Les opérations de restructuration* où la logique principale est la régularisation et la viabilisation sur site d'un bidonville. Les opérations de restructuration peuvent aller du simple désenclavement à des opérations plus en profondeur impliquant l'amélioration du cadre bâti, la dernière étape étant la régularisation foncière et l'établissement de titres de propriétés. En fonction des normes techniques

adoptées pour la régularisation, l'opération peut aboutir à des pourcentages relativement élevés (entre 40 et 60 %) de ménages devant être soit recasés, soit relogés.

Chaque opération met les habitants du bidonville face à des arbitrages différents entre investissement financier (le "ticket d'entrée", coût de la nouvelle construction), et qualité de vie (distance au centre, environnement, habitat collectif vs. lots individuels).

On peut résumer les contraintes principales aux différents types d'opération de la manière suivante :

- Les opérations de recasement sont rendues difficiles par la réduction des réserves foncières disponibles pour de telles opérations et l'augmentation du prix des terrains en périphéries des villes.

- Les opérations de relogement sont confrontées à un manque de demande de la part des habitants de bidonvilles, pour qui le principe de la copropriété, les caractéristiques architecturales des logements collectifs et leur éloignement constituent des éléments problématiques.

- Les opérations de restructuration sont confrontées au phénomène de division des baraques entre plusieurs ménages qui amène à des densités d'habitation incompatibles avec le respect de règles d'urbanisme, même adaptées.

Guillaumie (2006) propose une synthèse des aspects spatiaux, sociaux, économiques et financiers des différents types d'opération (Tableau 10).

La taille absolue de la ville joue un rôle important dans l'arbitrage que les opérateurs sont capables de proposer aux populations. Les problèmes liés à la disponibilité de terrains et à leur distance par rapport au bidonville d'origine sont ainsi plus importants dans les villes les plus grandes, et en particulier à Casablanca. Cela explique que la restructuration *in situ* fasse l'objet d'un intérêt particulier de la part d'Idmaj Sakan, l'organisme qui a la responsabilité de formuler la stratégie de résorption de l'habitat insalubre à Casablanca.

Dans le cas des projets de restructuration des bidonvilles à Casablanca, l'adaptation des règles d'urbanisme reste un enjeu important. D'après Idmaj Sakan, les normes actuelles conduiraient au déplacement de 60 % du bidonville à l'issue de l'opération. Pour progresser sur ces aspects, l'organisme a constitué un comité d'architectes chargé de préparer des termes de référence d'un urbanisme adapté, qui transformerait les bidonvilles en « médinas modernes ».

**Tableau 11 : Récapitulatif des bilans positifs et négatifs des différentes opérations d'éradication des bidonvilles au Maroc et du coût des opérations**

|                                       | Amélioration de l'habitat existant   | Projets de déplacements urbains  |  |
|---------------------------------------|--|--|--|
|                                       | <b>Restructuration</b>   | <b>Recasement</b>  | <b>Relogement</b>  |
| <b>Maîtres d'ouvrage</b>              | Bailleurs de fonds   | Etat, Ministère de l'habitat   | Agences spécialisées (ERAC...)   |
| <b>Effets spatiaux</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervention sur infrastructures et équipements</li> <li>- Régularisation foncière et structuration des parcelles</li> <li>- Dédensification</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements de piètre qualité</li> <li>- Faible densité urbaine</li> <li>- Equipement progressif faisant souvent défaut</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dégradation rapide des bâtiments et absence de traitement des espaces publics laissés en terrains vagues</li> <li>- Sous-équipements généralisés</li> </ul>           |
| <b>Effets sociaux</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effet de glissement des aides publiques faibles</li> <li>- Mode de vie des habitants peu perturbé</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Déracinement économique et social</li> <li>- Bonne adéquation avec l'évolution des possibilités des habitants</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inadaptation sociale et culturelle des logements proposés</li> <li>- Déracinement économique et social</li> <li>- Produit plus adapté aux classes moyennes</li> </ul> |
| <b>Effets économiques</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coût de la parcelle moins élevé que dans les autres modes opératoires</li> <li>- Recouvrement mal maîtrisé</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Très consommateur de foncier</li> <li>- Filière immobilière se sent dépossédée par la généralisation de l'auto-construction</li> <li>- Solution mieux adaptée aux villes moyennes ou aux habitants des petits bidonvilles</li> <li>- Mécanisme de recouvrement des coûts déficients.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rythme de construction très insuffisant</li> <li>- Glissement des aides publiques de grande envergure</li> <li>- Mévente importante</li> </ul>                        |
| <b>Coût estimé de l'opération</b>     | 1,5 MDH/ha soit un maximum de 30 000 DH/baraque  | 50 000 DH pour un lot mono-familial<br>60 000 DH pour un lot bi-familial   | Superficie hors œuvre inférieure ou égale à 60 m <sup>2</sup><br>Valeur immobilière totale (VIT) inférieure à 120 000 DH   |
| <b>Montant à mobiliser par l'Etat</b> | 50 % des travaux d'équipement soit 15 000 DH/baraque   | 25 000 DH pour un lot mono-familial<br>20 000 DH par ménage pour un lot bi-familial  | 1/3 de la VIT soit un maximum de 40 000 DH/logement  |

Source : Guillaumie 2006, à partir de données Lydec, adaptation d'un tableau de N. Abouli.

### *Les grands programmes de résorption de l'habitat précaire*

#### **Chronologie sommaire des politiques de résorption de l'habitat précaire 1950-2000**

Un examen rapide de l'évolution des politiques de résorption de l'habitat précaire au Maroc au cours de la seconde moitié du vingtième siècle permet de constater plusieurs phases successives au cours desquels un



des types d'intervention précitées a été privilégié. C'est ainsi la politique de recasement qui domine les deux premières décennies (1950-1970). Cette période voit la multiplication de lotissement sommaires baptisées "trames assainies Ecochard". Ces trames consistent en un système de lots de 8m x 8m permettant l'organisation optimale de deux pièces plus cuisine et sanitaires autour d'une cour. Ces trames sont conçues de manière à minimiser le coût des équipements, en suivant la logique inventée et promue par Michel Ecochard, directeur de l'urbanisme de 1947 à 1953.

Au cours de la décennies suivante (1970-1980), dans le cadre du Plan de Développement Economique et Social (PEDS), des Projets de développement urbain (PDU) sont formulés qui prévoient l'intégration d'opérations en vue de la restructuration *in situ* de certains bidonvilles.

La décennie (1980-1990) voit le retour de la prédominance de la politique de recasement avant que les opérations de relogement ne s'imposent finalement comme le mode d'intervention privilégié au cours des années 1990.

### **Le PARHI**

Le programme d'action de résorption de l'habitat insalubre (PARHI), a été lancé à la suite du discours royal du 20 août 2001. Il se décompose en deux volets, le premier portant sur la lutte contre les bidonvilles et la résorption de l'habitat clandestin en faveur de 630 000 ménages, le second prévoyant la production de lots et de logements économiques pour 480 000 ménages à faible revenu.

Le coût global du PARHI est de l'ordre de 28,86 milliards de DH sur dix ans. La part de la contribution publique prévue est de l'ordre 13,52 milliards, soit 1,352 milliard par an. Malgré les efforts en cours pour impliquer les collectivités locales dans ces programmes, il existe un décalage entre les moyens développés et les ambitions affichées. En 2003, les dotations budgétaires consacrées à l'habitat social et à l'habitat insalubre s'élevaient à 228 millions de DH, ce qui ne représente que 17 % de la contribution annuelle prévue (CERED 2004). Par ailleurs, les réserves foncières disponibles ont été en grande partie utilisées pour les opérations réalisées par le passé, et les réserves foncières de l'état mobilisables sont particulièrement réduites dans les grandes villes.

### **Le programme Villes Sans Bidonville**

Le programme Villes Sans Bidonville (VSB) prévoit la signature de contrats VSB entre le Ministère Délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (MDHU), les autorités provinciales, et les collectivités locales. L'objectif est d'améliorer les conditions de vie de 212 320 ménages vivant dans des bidonvilles urbains d'ici à 2010. D'après le document d'orientation du programme (MDHU, 2004), la capacité de production devrait passer de 9 000 à 30 000 logements par ans pour atteindre les objectifs. On observe une montée en puissance prévue du mode d'intervention qui consiste à proposer des parcelles partiellement viabilisées, ainsi qu'une confirmation de l'importance attachée à la restructuration *in situ* (Tableau 12). On peut supposer que les 24 792 ménages concernés par la restructuration *in situ* dans les conventions restant à signer se situent essentiellement dans le périmètre du Grand Casablanca. On peut noter que sur les 81 870 ménages concernés par le programme pour lesquels les interventions n'ont pas été conventionnées en 2004, 34 969 ménages c'est à dire 42 % du total se trouvent à Casablanca. Si on rajoute aux reliquats de Casablanca ceux des différentes communes de la préfecture de Témara-Skhirate, on obtient 48 769 ménages soit 60 % du total des reliquats.

**Tableau 12 : Tranches et modes d'intervention du programme Villes sans bidonvilles**

|                        | Modes d'intervention (nombre de ménages concernés) |   |  |                                      |         |
|------------------------|--|---|--|--------------------------------------|---------|
|                        | Restructuration<br><i>in situ</i>                  | Parcelles<br>entièrement<br>viabilisées | Parcelles<br>partiellement<br>viabilisées<br>(ZAP) | Logements<br>entièrement<br>terminés | Total   |
| Commencé<br>avant 2004 | 16 834   | 34 930                                  | 1 306  | 15 211                               | 68 290  |
| Engagé en 2004         | 20 873   | 26 555                                  | 1 584  | 13 148                               | 62 460  |
| Après 2004             | 24 792   | 12 553                                  | 28 757   | 15 768                               | 81 870  |
| Total                  | 62 508   | 74 038                                  | 31 647   | 44 127                               | 212 320 |
|                        | 29 %   | 35 %                                    | 15 %   | 21 %                                 | 100 %   |

Source : MDHU (2004) adapté par Navez-Bouchanine (2005).

## L'INDH et l'extension du service au plus grand nombre

### ***L'Initiative nationale pour le développement humain***

L'Initiative nationale pour le développement humain a été lancée par le discours royal du 18 avril 2005.

Le discours fixe trois axes principaux :

" - Premièrement, s'attaquer au déficit social dont pâtissent les quartiers urbains pauvres et les communes rurales les plus démunies, et ce par l'élargissement de l'accès aux équipements et services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation, l'alphabétisation, l'eau, l'électricité, l'habitat salubre, l'assainissement, le réseau routier, les mosquées, les maisons de jeunes et les infrastructures culturelles et sportives.

- Deuxièmement, promouvoir les activités génératrices de revenus stables et d'emplois, tout en adoptant une action plus imaginative et plus résolue en direction du secteur informel. À cet égard, nous appelons aussi bien le gouvernement que les différents partenaires à faire des prochaines assises nationales sur l'emploi une occasion propice pour engager un dialogue ouvert et constructif et formuler des propositions concrètes pour enrayer le chômage des jeunes.

- Troisièmement, venir en aide aux personnes en grande vulnérabilité, ou à besoins spécifiques, pour leur permettre de s'affranchir du joug de la précarité, de préserver leur dignité et d'éviter de sombrer soit dans la déviance, soit dans l'isolement et le dénuement extrême. "

L'INDH impose clairement l'extension de l'ensemble des services sociaux au plus grand nombre comme un objectif prioritaire. Même si le problème de la conformité des "quartiers pauvres" avec les règles d'urbanisme définies par les autorités dont ils dépendent n'est pas abordé directement dans le discours, il ressort des entretiens que l'INDH est clairement perçu par l'ensemble des acteurs du secteur comme une obligation politique de généraliser la desserte en services urbains dans les prochaines années, quelque soit la stratégie d'intervention urbaine adoptée dans les différents quartiers.

Du point de vue administratif, l'INDH est placé dans un premier temps sous l'autorité directe du premier ministre. Un fonds de soutien à l'INDH, qui a pour objectif de déboursier 10 milliards de Dirhams sur la période 2006-2010 a été mis en place en juin 2005. Il sera abondé à hauteur de 60 % par des subventions de l'état, 20 % par les collectivités locales, et les 20 % restant par la coopération internationale.

Dans le cas de Casablanca, un accord cadre a été signé en présence du roi entre la Wilaya de Casablanca, l'autorité délégante et la Lydec, en septembre 2005. L'accord prévoit la fourniture des services d'eau, d'assainissement et d'électricité d'ici à tous d'ici 2015 (sous réserve cependant que le financement puisse être bouclé).

### ***Pratiques antérieures de branchements sociaux***

Les premiers programmes de "branchements sociaux" ont été mis en place dans les années 1980 sous l'impulsion de la décennie de l'eau, et avec l'appui de la Banque mondiale. Les prêts de la BIRD permettent aux régies de constituer un fonds de travaux permettant de pré-financer les branchements sur un modèle de *revolving-fund*.

### **Les opérations de branchements sociaux à Casablanca avant l'arrivée de la Lydec**

Les premières opérations sont réalisées sur des critères d'éligibilités très stricts avec un revenu mensuel des ménages éligibles inférieur à 1 000 DH par mois. Ce seuil sera remonté à 3 000 DH par mois dans la seconde partie de la décennie.

Entre 1980 et 1984, la Régie des eaux de Casablanca, la RAD a réalisé 9 075 branchements sociaux par rapport à un objectif de 28 000 prévus (De Miras & Le Tellier, 2005). Suite au relâchement des conditions d'éligibilité, ce chiffre sera porté à 14 656 en 1987.

Dans le cadre de ces branchements sociaux, les tarifs sont déterminés à partir de devis individuels qui permettent de calculer les remboursements, d'un minimum de 50 DH par mois étalé sur 60 mensualités.

### **Les opérations branchement bleu de la Lydec**

En termes financiers, l'opération branchements bleus de la Lydec se distingue des opérations de branchements sociaux antérieures par le caractère forfaitaire des tarifs de raccordement.

**Tableau 13 : Tarifs des branchements bleus (2003)**

|                           | Eau      | Assainissement | Eau et Assainissement |
|---------------------------|----------|----------------|-----------------------|
| Paiement au comptant      | 2 565 DH | 3 933 DH       | 6 498 DH              |
| 60 mensualités sur 5 ans. | 52 DH    | 80 DH          | 132 DH                |

*Source : Lydec, Projet Quartiers Défavorisés, cité dans De Miras & Le Tellier, 2005*

Les branchements bleus sont pré financés par le fonds de travaux qui est alimenté par les participations payées par l'ensemble des nouveaux connectés, à l'exception des bénéficiaires des branchements bleus qui sont exonérés de cette participation. La Lydec avait une obligation contractuelle de réaliser 50 000 branchements bleus sur 5 ans. Sur les 8 premières années, seulement 10 000 branchements ont été réalisés, les principales contraintes venant du fait que l'essentiel des besoins se situent dans des zones informelles, où ce programme n'est pas autorisé (Villars, 2005). Les zones concernées par ce type d'intervention sont en effet établies par les autorités locales qui étaient, jusqu'au discours royal d'avril 2005, plutôt réticentes à la fourniture de services aux quartiers clandestins.

### **Les opérations de branchements sociaux de la REDAL**

En 2005, la REDAL a réalisé 5 704 branchements sociaux et piquages dont 186 branchements en milieu rural, 591 en milieu urbain avec extension du réseau, 1 898 en milieu urbain sans extension, et 3 029 piquages sociaux.

**Tableau 14 : Branchements sociaux de la REDAL**

| Année | Nombre de branchements eau (sociaux et piquages) |
|-------|--|
| 2002  | 3 526  |
| 2003  | 6 775  |
| 2004  | 5 638  |
| 2005  | 5 704  |

Source : rapports d'activité de la REDAL

Les conditions appliquées par la REDAL pour un branchement social sont actuellement :

- revenus mensuels inférieurs à 3500 DH,
- autorisation de la commune,
- justification d'un acte adoulaire<sup>5</sup>.

#### **Les opérations d'électrification des bidonvilles**

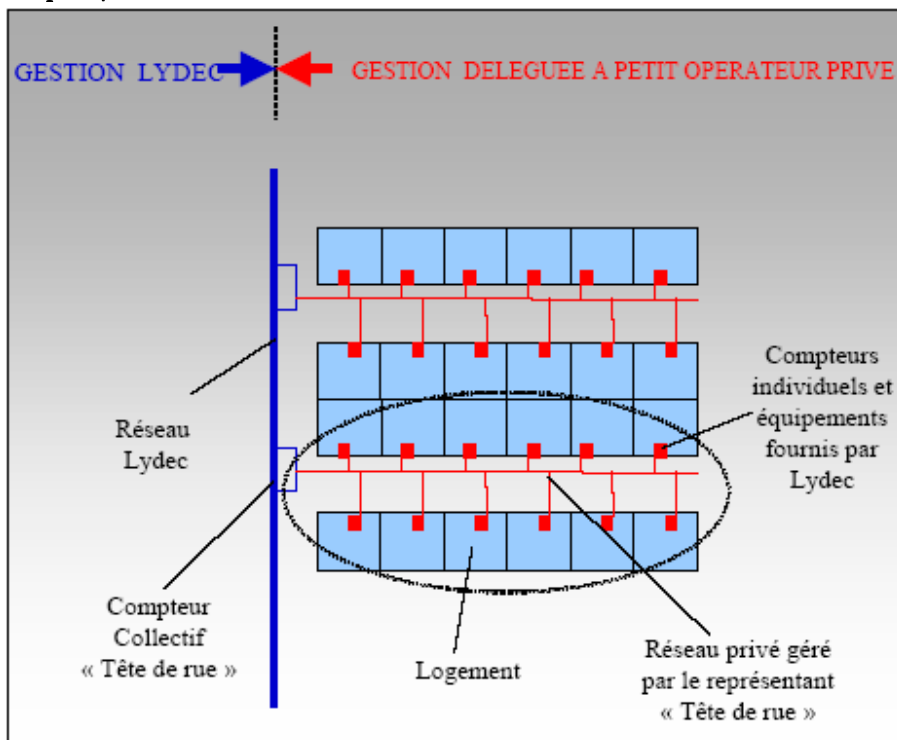
L'électrification des bidonvilles par les opérateurs privés (Lydec, Redal, et Amendis) a représenté la première expérience d'action des opérateurs dans des quartiers dont le statut légal ne permettait pas un accès formel aux services urbains en réseau. La motivation première de cette action était le vol d'électricité, pratique particulièrement répandue dans les bidonvilles. En raison des problèmes techniques et économiques liés à ces pratiques, la Lydec a entrepris dès 1998 d'électrifier les bidonvilles en dépit des obstacles administratifs, techniques, et économiques. Pour réaliser ces objectifs, la Lydec a dû négocier avec les autorités une forme intermédiaire de desserte, en dehors des spécifications du contrat de gestion déléguée. La forme retenue a été celle d'un "contrat précaire et révoquant" articulé à une organisation technique et commerciale de type condominial où un compteur semi-collectif est installé en tête de rue, dont la responsabilité est confiée à un "responsable tête de rue" qui a à sa charge d'étendre les connections du compteur jusqu'aux ménages et de récupérer les contributions individuelles des ménages (cf. graphe 4).

La réalisation de ces programmes a été rendue possible par la constitution d'équipes de "maîtrise d'ouvrage social", chargées de recenser les quartiers à cibler et de préparer un diagnostic et un plan d'action au niveau de chaque quartier.

---

<sup>5</sup> Un adoul est un notaire traditionnel dans le droit musulman

Graph 4 : Schéma d'un réseau condominial de distribution de l'électricité.



Source : Villars, 2006

Environ 30 000 foyers ont été connectés par la Lydec dans différents bidonvilles de Casablanca. Ces expériences, antérieures à l'INDH ont montré le rôle que pouvait jouer la mise en place d'une méthodologie et de moyens en termes de ressources humaines dans la maîtrise d'ouvrage social, ainsi que l'adaptation des standards techniques. La transposition de cette approche à l'eau et à l'assainissement pose cependant des difficultés supplémentaires liés au coûts des investissements nécessaires qui sont vingt fois plus élevés pour l'eau et l'assainissement que pour l'électricité (Villars, 2006), et aux caractéristiques techniques qui imposent de coordonner ces interventions à une démarche de régularisation du foncier. On verra que l'INDH en demandant le raccordement de l'ensemble des populations urbaines aux services essentiels, oblige les opérateurs à développer des stratégies d'intervention de ce type.

### ***Les programmes INDH des opérateurs tels que définis en 2006***

La signature des conventions INDH par les opérateurs privés, en les poussant à réaliser un exercice complet de chiffrage des interventions nécessaires à la réalisation des objectifs posés par l'INDH fournit des données d'une grande valeur pour qui veut évaluer le coût de tels objectifs ainsi que les besoins de financement extérieur.

La méthodologie adoptée par les opérateurs est une approche par quartier, dans laquelle chaque quartier fait l'objet d'une évaluation technique conduisant à l'estimation d'un coût moyen d'extension des services, ainsi qu'une évaluation socio-économique permettant d'évaluer la capacité contributive des bénéficiaires ainsi que l'acceptabilité sociale de l'ensemble des opérations nécessaires à l'extension des services de bases.

Le résultat de ces évaluations est résumé dans le tableau n° 15.

**Tableau 15 : Évaluations financières des objectifs INDH par les opérateurs**

| Périmètre          | Nombre de foyers | Coût d'équipement |                | Capacité contributive |                | Besoin de financement |                |
|--------------------|------------------|-------------------|----------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|
|                    |                  | Total (MDH)       | Par foyer (DH) | Total (MDH)           | Par foyer (DH) | Total (MDH)           | Par foyer (DH) |
| Lydec              | 129 000          | 2 095             | 16 240         | 1 015                 | 7 868          | 1 080                 | 8 372          |
| Redal              | 39 000           | 597               | 15 308         | 329                   | 8 436          | 268                   | 6 872          |
| Amendis<br>Tanger  | 36 000           | 815               | 22 639         | 415                   | 11 528         | 400                   | 11 111         |
| Amendis<br>Tétouan | 35 000           | 806               | 23 029         | 289                   | 8257           | 517                   | 14 771         |
| <b>Total</b>       | <b>239 000</b>   | <b>4 313</b>      | <b>18 046</b>  | <b>2 048</b>          | <b>8 569</b>   | <b>2 265</b>          | <b>9 477</b>   |

Source : Recensement des quartiers défavorisés non raccordés aux services de base. Lydec – Veolia Environnement.

On observe que le besoin de financement sur les différents périmètres représente environ la moitié du coût d'équipement. Il est à noter que les évaluations des coûts d'équipement ne tiennent pas compte, sauf exception, de l'adaptation possible des technologies. Ils seraient donc inférieurs si ces technologies adaptées et à moindre coût étaient généralisées.

#### **Le recensement de la REDAL**

La REDAL a recensé les foyers cibles en les classant en trois niveaux en fonction d'une évaluation (i) du coût des équipements nécessaire pour raccorder les différents quartiers<sup>6</sup>, (ii) de la capacité contributive des ménages, (iii) du contexte socio-politique des différents quartiers.

Le classement des ménages en fonction de ces catégories donne :

- 27 314 ménages dans la catégorie 1 (faisabilité élevée)
- 5 613 ménages dans la catégorie 2 (faisabilité intermédiaire)
- 6 151 ménages dans la catégorie 3 (faisabilité faible)

La convention INDH signée par la REDAL concerne les 32 927 ménages tombant dans les deux premières catégories.

*L'étude du tableau de synthèse du recensement des quartiers sociaux et douars non desservis montre que la capacité contributive des ménages a été évaluée quasi uniformément à 8 400 DH (100 DH par mois pendant 7 ans). Le coût d'intervention moyen pour les quartiers entrant dans la tranche 1 est de 13500 DH/ménage. Il est nettement plus élevé pour les quartiers entrant dans la tranche 2 puisqu'il s'élève à 27 138 DH/ménage. Il est par contre inférieur pour les quartiers rentrant dans la tranche 3 avec un coût moyen de 12 586 DH/ménage.*

<sup>6</sup> Ces chiffrages ont été réalisés sur la base de standards techniques classiques.

## Le recensement de la LYDEC

**Tableau 16 : Estimations du nombre de foyers non autorisés à se raccorder à l'eau par type d'opération (Août 2005, sujets à réactualisation)**

|  |        |
|--|--------|
| Restructuration et accès aux services simple | 119827 |
| Relogement, recasement                       | 24996  |
| Total  | 144823 |

(nombre actuel de branchements domestiques ~ 558 570)

**Tableau 17 : Plan de financement du programme INDH de la Lydec**

|                                | Montant (MDH) | Contribution (%) |
|--------------------------------|---------------|------------------|
| Coût total                     | 2 360         | 100              |
| Lydec (contribution en nature) | 150           | 6.4              |
| Déléguant (fonds de travaux)   | 100           | 4.2              |
| Bénéficiaires                  | 931           | 39.4             |
| ONEP                           | 200           | 8.5              |
| FSH                            | 250           | 10.6             |
| Fonds internationaux           | 200           | 8.5              |
| Reste à trouver                | 530           | 22.5             |

### *Les évolutions des programmes INDH et de leur coût entre 2006 et 2007*

#### LYDEC

Des différences significatives apparaissent entre les tableaux de financements présentés par la Lydec en 2006 (Source : Enquête 2006), et 2007 (Source : Michel & Schramm, 2007).

Le montant total est divisé par un facteur proche de 2, passant d'environ 2.4 milliards de Dirhams à environ 1.2 milliards de Dirhams. Lors de notre entretien, Christophe Cluzeau (Directeur du programme INMAE) a même évoqué des chiffres encore réduits, de l'ordre de 700 millions de Dirhams.

Un des enseignements que l'on peut en tirer est en fin de compte le peu de signification réelle que l'on peut accorder à de tels tableaux de financements même s'ils permettent d'avoir une vue d'ensemble du problème financier.

La REDAL, par exemple, n'a pas réalisé de tableau d'ensemble de ce type.

**Tableau 18 : Evolution du plan de financement INMAE (Lydec).**

|                                   | 2006             |                     | 2007             |                     | Variation<br>du montant<br>(%) |
|-----------------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|--------------------------------|
|                                   | Montant<br>(MDH) | Contribution<br>(%) | Montant<br>(MDH) | Contribution<br>(%) |                                |
| Coût total                        | 2 360            | 100                 | 1236             | 100                 | 52                             |
| Lydec (contribution<br>en nature) | 150              | 6                   | 112              | 9                   | 75                             |
| Déléguant (fonds<br>de travaux)   | 100              | 4                   | 114              | 9                   | 114                            |
| Bénéficiaires                     | 931              | 39                  | 335              | 27                  | 36                             |
| ONEP                              | 200              | 8                   | 115              | 9                   | 58                             |
| FSH                               | 250              | 11                  | 180              | 15                  | 72                             |
| Fonds<br>internationaux           | 200              | 8                   | 31               | 3                   | 16                             |
| Reste à trouver                   | 530              | 22                  | 349              | 28                  | 66                             |

Plusieurs éléments ont pu contribuer à la réduction du coût du programme :

- d'une part la prise en compte de la réduction des coûts, permise par l'évolution des standards techniques (cf ci-dessous),
- d'autre part la correction d'erreurs ou d'approximation ayant été réalisées dans les programmes antérieur,
- enfin des changements dans le type d'opération mise en oeuvre pour certains quartiers.

L'accord cadre INDH signé par la Lydec ne concerne en effet qu'une partie des opérations de résorption de l'habitat précaire, les opérations de relogement étant exclues de cet accord.

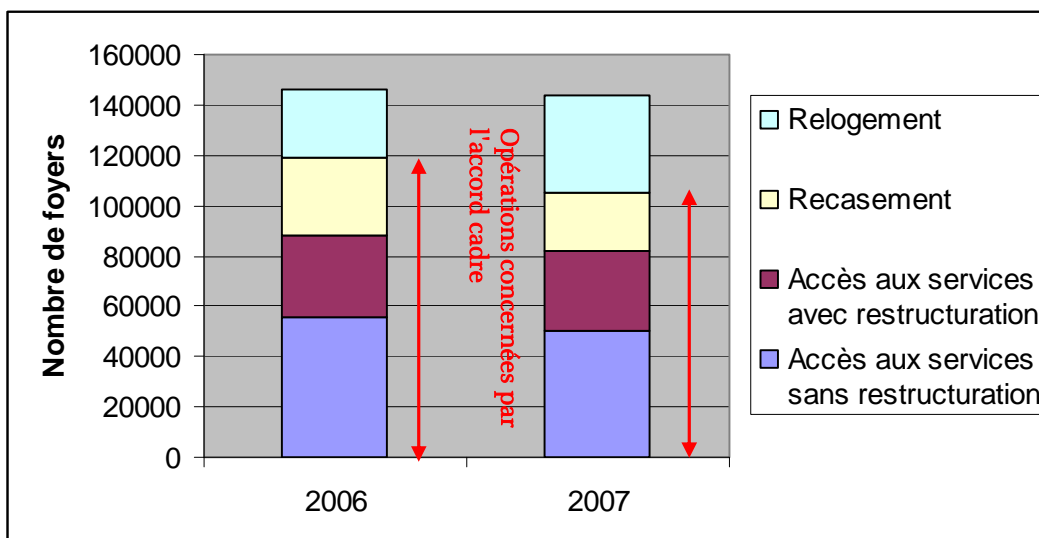
**Tableau 19 : Répartition des foyers concernés par les différents types d'opération.**

|  |                      |  |  |
|--|----------------------|--|--|
| <b>146 778 foyers habitat informel (base de référence : foyers à raccorder à l'assainissement) - Contrat de Gestion Déléguée</b> |                      |  |  |
| <b>58 110 foyers</b>   |                      | <b>88 668 foyers</b>                               |  |
| <b>Relogement</b>  | <b>Recasement</b>    | <b>Accès aux services avec<br/>restructuration</b> | <b>Accès aux services sans<br/>restructuration</b> |
| <b>26 928 foyers</b>   | <b>31 182 foyers</b> | <b>31 952 foyers</b>                               | <b>56 716 foyers</b>                               |

Or, cette répartition a connu une évolution au cours des derniers mois. On observe dans le graphe suivant l'augmentation du nombre de ménages concernés par les programmes de relogement, et une réduction du nombre de ménages concernés par les programmes de recasement et d'accès aux services sans restructuration.



Graph 5 : Évolution des programmes de résorption de l'habitat précaire à Casablanca (2006-2007)



D'après les entretiens réalisés, cette évolution découle du contexte pré-électoral et ne peut pas être attribuée directement à un changement de politique au niveau de la Lydec.

Par rapport à la politique de résorption de l'habitat précaire associée à l'INDH telle que définie en 2006, il semble donc qu'on ait assisté à un retour à des discours plus traditionnels, tendant à condamner l'insalubrité des bidonvilles et à prôner leur destruction dans le cadre d'opérations de relogements.

Des discussions sur les avantages et les désavantages des différents types d'intervention ont eu lieu lors de l'enquête de 2007 et il était frappant de constater le manque de consensus et le faible niveau du débat entre des acteurs pourtant expérimentés du secteur.

### REDAL

Du côté de la REDAL, il ne semble pas y avoir d'évolution significative en ce qui concerne le programme INDH. La REDAL a conservé ses objectifs moyens d'environ 5 000 nouveaux branchements par an, piquages compris et considère qu'un tel rythme de progression devrait permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la convention INDH.

Du point de vue du responsable REDAL pour les nouveaux branchements, l'INDH est essentiellement perçu comme une source potentielle de financement, via les "contributions INDH" qui peuvent être obtenues sur certaines opérations. Mais comme le montre le tableau récapitulatif du programme REDAL en zone rurale pour l'année 2006, ces contributions ne sont pour l'instant que peu significatives.

L'analyse du tableau 20 montre également la grande variété de coût et de schémas de financements qu'il existe entre les différentes opérations.

Ceci explique la vision peu globalisante adoptée par la REDAL qui semble considérer les opérations au cas par cas, à l'opposée de la Lydec qui fournissait un tableau de financement global.

Tableau 20 : Programme REDAL rural

|                             | Lots       | Coût par lot | Contribution Client | Contribution FDT | Contribution INDH | Contribution Commune |
|-----------------------------|------------|--------------|---------------------|------------------|-------------------|----------------------|
| <b>Sale</b>                 |            |              |                     |                  |                   |                      |
| Laayayda                    | 333        | 4 963        | 93 %                | 0 %              | 0 %               | 7 %                  |
| Bab Lamrissa                | 29         | 5 223        | 54 %                | 0 %              | 0 %               | 46 %                 |
| H'ssain                     | 602        | 6 532        | 96 %                | 0 %              | 0 %               | 4 %                  |
| Bouknadel                   | 189        | 2 374        | 55 %                | 22 %             | 0 %               | 24 %                 |
| <b>Total Sale</b>           | <b>153</b> | <b>5 364</b> | <b>89 %</b>         | <b>2 %</b>       | <b>0 %</b>        | <b>9 %</b>           |
| <b>Rabat</b>                |            |              |                     |                  |                   |                      |
| Youssouffia                 | 38         | 5 758        | 93 %                | 0 %              | 0 %               | 7 %                  |
| Y E M                       | 424        | 1 682        | 100 %               | 0 %              | 0 %               | 0 %                  |
| <b>Total Rabat</b>          | <b>462</b> | <b>2 017</b> | <b>98 %</b>         | <b>0 %</b>       | <b>0 %</b>        | <b>2 %</b>           |
| <b>Skhirat-Témara</b>       |            |              |                     |                  |                   |                      |
| Témara                      | 453        | 6 529        | 100 %               | 0 %              | 0 %               | 0 %                  |
| Skhirat-Témara              | 31         | 5 278        | 100 %               | 0 %              | 0 %               | 0 %                  |
| Ain Attig                   | 381        | 16 519       | 18 %                | 29 %             | 0 %               | 53 %                 |
| Harhoura                    | 256        | 12 911       | 28 %                | 29 %             | 12 %              | 30 %                 |
| Mers El Kheir               | 55         | 10 187       | 53 %                | 28 %             | 0 %               | 19 %                 |
| Sebbah                      | 680        | 3 695        | 97 %                | 0 %              | 0 %               | 3 %                  |
| <b>Total Skhirat-Témara</b> | <b>859</b> | <b>8 495</b> | <b>47 %</b>         | <b>20 %</b>      | <b>3 %</b>        | <b>30 %</b>          |
| <b>Total Wilaya</b>         | <b>471</b> | <b>6 600</b> | <b>61 %</b>         | <b>14 %</b>      | <b>2 %</b>        | <b>23 %</b>          |

### *L'adaptation des standards techniques dans l'eau et l'assainissement par la Lydec.*

#### Démarche d'adaptation

L'adaptation des standards techniques répond en partie à une série de particularités des zones d'intervention. En effet, il existe des contraintes qui augmentent le coût ou menacent le bon fonctionnement des systèmes conventionnels, ces contraintes étant moins fortes dans les quartiers d'habitat populaire du fait de certaines spécificités. Ces caractéristiques sont énumérées ci-après.

#### Contraintes pesant sur les systèmes conventionnels

- Distance de certains quartiers périurbains par rapport aux réseaux existants
- Faible consommation d'eau (50 lppj)
- Faible capacité contributive des habitants

#### Spécificités des quartiers populaires, permettant un relâchement des standards techniques

- une partie des voies internes aux quartiers n'ont pas vocation à être carrossables ce qui permet de réduire la profondeur d'enfouissement des canalisations,
- les habitants ont une tolérance plus élevée aux coupures, ce qui permet de ne pas mailler les réseaux et de ne pas équiper les branchements d'un robinet de prise et d'une bouche à clé,
- les habitants consentent à assurer eux-mêmes une maintenance régulière du réseau d'assainissement par tringlage ce qui permet de réduire le diamètre des canalisations d'assainissement.

Par ailleurs, l'adaptation des standards s'opère également par l'adoption de technologies ou de pratiques différentes des pratiques conventionnelles du secteur, qui n'impliquent pas cependant un relâchement ou une dégradation des standards.

#### **L'adaptation des standards par l'adoption de technologies nouvelles**

- Conduites en polyéthylène soudé vs. PVC.
- Trancheuses mécaniques.
- Tamisage des matériaux de déblaiement et utilisation des matériaux tamisés en remplacement du tout-venant pour comblement des tranchées.

#### **La réduction des coûts au niveau des zones pilotes**

La Lydec a réalisé des expériences pilotes d'adaptation des standards techniques sur deux quartiers informels : Derb Messaoudi et Douar H'mar. La comparaison des coûts issus des deux expériences permet d'apprécier la baisse de coût rendue possible par l'adaptation des standards.

Sur la distribution de l'eau, par exemple, qui a été mise en place de manière conventionnelle à Derb Messaoudi alors que l'adaptation des standards a été expérimentée à Douar H'mar, on constate une réduction des coûts de branchement par construction de plus de moitié (coût à Messaoudi d'environ 2500 DH contre 1000 DH à Douar H'mar). Cette réduction est encore plus importante pour le réseau in-site avec un coût d'environ 3 500 DH à Messaoudi contre 1 000 DH à Douar H'mar. En l'absence de sources d'approvisionnements alternatives aux réseaux centralisés, les coûts du réseau hors-site restent importants dans le cas des zones péri-urbaines où une extension des conduites principales reste nécessaire.

La décentralisation des infrastructures est en revanche un élément important pour réduire les coûts liés à l'assainissement. La Lydec prévoit d'expérimenter un éventail de solutions en fonction de la taille des quartiers à desservir :

- habitats isolés de très faible taille (<100-150 habitants) : traitement par une fosse commune avec des puits ou des tranchées d'infiltration.
- habitats dispersés de faible taille (<3000 habitants) : traitement par fosse commune avec rhizofiltration horizontale.
- habitats denses de taille moyenne (>3000-5000 habitants) : traitement par rhizofiltration verticale à deux étages.
- habitats denses de taille importante avec des contraintes foncières (>5000 habitants) : traitement des ERU par Rhizopur® ou biodisques avec rhizocompostage.

Source : Guillaumie (2006)

Ces solutions n'ont pas encore fait l'objet d'expérimentation en situation réelle par la Lydec, il n'est donc pas encore possible de connaître les coûts auxquels peuvent aboutir ces solutions.

#### **La capacité à payer des ménages les plus pauvres.**

En dehors de la problématique plus large de la régularisation administrative et technique des quartiers où doivent être étendus les services d'eau et d'assainissement, la question de la capacité à payer de certains ménages continue à se poser.

Pour évaluer le problème financier posé par les contributions demandées aux bénéficiaires de nouvelle connections, on peut prendre comme référence la base de 8 400 DH répartis en mensualités de 100 DH par mois sur 7 ans, utilisée par la REDAL pour les estimations de capacité contributive des populations pour le programme INDH. Cette somme peut être mise en regard du revenu mensuel de 3 000 DH qui constitue le plafond de revenu pour les ménages éligibles aux opérations de branchements sociaux.

Une hypothèse basse de consommation pour un ménage de cinq à six personnes et consommant 50 lppj conduit à des consommations mensuelles qui tombent dans la première tranche subventionnée de consommation (en 2003 : de 0 à 8 m<sup>3</sup>, les tarifs sont de 2.13 DH/m<sup>3</sup> et une part fixe de 5.62 DH pour l'eau et 0.44 DH/m<sup>3</sup> plus une part fixe de 3.5 DH pour l'assainissement). Dans ces conditions, on peut estimer qu'un

ménage consacrerait 100 DH/mois au paiement des mensualités d'environ 30 DH à sa facture d'eau. Cela représente 4.3 % pour un ménage au revenu de 3 000 DH/mois. On peut donc en conclure que les contributions mensuelles d'un ménage modeste au revenu égal ou inférieur à 3 000 DH représentent au minimum 4 % de son revenu. Pour un ménage de cinq personnes vivant avec les revenus d'un salarié payé au SMIC qui s'élevait à 2 100 DH/mois en 2005, les mêmes charges représentent environ 6.2 % du revenu.

De Miras donne un calcul similaire pour la ville de Tanger : *"Un ménage de sept personnes dont le revenu est de 250 USD (soit 1.5 SMIC); une consommation individuelle de cent litres par jour et par personne (soit 21 m<sup>3</sup> 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 %."*

Selon ces hypothèses, il semble que l'obstacle principal provienne des mensualités de remboursement des frais de premier établissement. De plus, les programmes INDH montrent que ces sommes ne représentent que la moitié de l'estimation des investissements nécessaires, et qu'elles incluent une subvention implicite en raison du préfinancement à taux d'intérêt nul par le fonds de travaux.

Si le problème financier est bien réel, les informations récoltées sur les évaluations par les habitants de l'impact de l'accès aux services sur la valorisation de leur habitation montrent que le bilan économique de l'opération s'avère largement positif. Pour illustrer cette ambiguïté, prenons l'exemple d'une habitation (100 m<sup>2</sup> en R+1) dans un quartier d'habitation illégale. Cette habitation a une valeur vénale (valeur de marché du foncier + bâti) de 100 000 DH, et les habitants estiment que la valeur de marché de cette habitation sera de 200 000 DH (ces valeurs peuvent être discutées mais elles ont été choisies uniquement à titre d'exemple).

Une plus-value de 100 000 DH devrait inciter les ménages à accepter de payer tout montant inférieur demandé en l'échange de l'extension des services, à conditions de pouvoir se servir de la valeur future de leur logement pour dégager les fonds nécessaires au paiement de ces sommes.

Mais ces dispositifs n'existent visiblement pas (le taux de bancarisation au Maroc est inférieur à 25 %). Et, du fait de la place très importante qu'occupe l'accession à la propriété dans la culture marocaine, et la pratique répandue d'auto-contruction progressive qui permet à des ménages de construire leur habitation avec des ressources initiales modestes, les sommes pour le paiement cash des frais d'établissement ne sont clairement pas disponibles dans de nombreux cas.

Le même problème est illustré par le cas de ménages bidonvillois ayant droit, moyennant un "ticket" d'environ 50 000 DH, à un relogement dans un appartement dont la construction a coûté de l'ordre de 100 000 DH et dont la valeur sur le marché noir (la revente des appartements de relogement n'est pas autorisée) pourrait rapporter environ 200 000 DH. L'Agence de Développement Social, qui intervient de manière contractuelle pour la Maîtrise d'Ouvrage Sociale de plusieurs programmes d'aménagement, rapporte avoir rencontré plusieurs cas où des ménages se trouvent dans l'incapacité financière de faire valoir leur droit au relogement, en dépit du bénéfice financier théorique qu'ils pourraient en tirer.

## Conclusions

Cette étude de cas de la politique actuelle de fourniture des services essentiels urbains au Maroc, effectuée à la lumière des difficultés mises en évidence dans le cas indien, conduit aux quelques conclusions suivantes :

Elle permet de valider l'observation d'un lien étroit entre les politiques de régularisation foncière et les stratégies – techniques mais aussi financières et sociales - d'extension des services essentiels en milieu urbain. Ce lien agit dans les deux sens. D'une part la méthodologie adaptée pour l'extension des services ne peut être définie que sur la base d'un projet urbain défini au niveau de chaque quartier. D'autre part, le financement de ces opérations dépend en grande partie de la capacité des autorités urbaines à taxer la plus value foncière liée à l'extension des services urbains.

Les expériences en cours montrent que des entreprises privées étrangères, associées à des acteurs locaux, sont capables de développer une connaissance du terrain et des relations avec les autorités urbaines qui leur permettent de jouer un rôle positif dans la mise en place non seulement des services, mais des projets urbains eux mêmes. Ceci, y compris en innovant sur les plans techniques et organisationnels afin d'abaisser le coût des branchements, alors que leur contrat de délégation ne les y incite pas à priori. Ces entreprises ont en effet compris l'importance politique que revêtait leur réussite dans ce domaine, pour pouvoir renforcer leur légitimité.

Cependant, le problème financier persiste. En général, une augmentation des aides internationales pour financer le peuplement urbain est nécessaire, comme l'a montré Cour (2006). C'est ce que le chiffrage des programmes INDH confirme, en quantifiant la nécessité de ces financements.

Mais l'étude des expériences de résorption de l'habitat précaire au Maroc incite aussi à s'intéresser plus en profondeur aux mécanismes économiques (en particulier concernant le foncier) qui gouvernent des opérations où les acteurs concernés, les pauvres urbains, manifestent une puissante rationalité économique. On peut ainsi suggérer que les outils fiscaux et financiers qui permettraient de maximiser dans le temps le consentement à payer des ménages pour les services, n'ont pas encore été trouvés. Mais on devine la direction vers laquelle il faut se diriger : permettre aux acteurs d'anticiper la valorisation de leurs actifs que provoque l'accès aux services, et permettre aux municipalités d'en récupérer une partie pour financer les infrastructures.

## Bibliographie

Allain El Mansouri B. (2000), "L'eau et la ville au Maroc, un service local en mutation", Correspondances N°62.

Allain El Mansouri B. (2003), *La concession au privé de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement liquide au Maroc ou la ville à l'épreuve de la bonne gouvernance*.

Banque Mondiale (2004), "Recent Economic Developments in Infrastructure - Water and Sanitation Sector. Kingdom of Morocco", World Bank document.

C.E.R.E.D (2004), "Politiques et programmes de l'état en matière d'habitat de 1958 à 2003", cahier de recherche n°18.

Cour J.M. (2006), "Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financements et implications pour la coopération internationale", Présentation au séminaire "Accès aux services essentiels en milieu urbain" de l'Iddri, Séance du 21 juin 2005.

De Miras C. (2005), *Building the market of drinking water in cities in developing countries. The example of Casablanca (morocco)*.

Guibbert J.J. (2005), "Les services urbains comme enjeux de la participation et de la démocratisation de la vie locale au Maroc", in *Intégration à la ville et services urbains au Maroc* (2005), p. 191-217.

Guillaumie K. (2006), "L'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers défavorisés de Casablanca : contexte de l'INDH", Rapport de Projet de Fin d'Etude, Ingénieur Elève de l'ENPC, promotion 2006.

Haoues-Jouve S. (2005), "L'accès du grand nombre aux services urbains essentiels : l'expérience casablancaise dans le long terme, entre ruptures et continuités", in *Intégration à la ville et services urbains au Maroc* (2005), p. 191-217.

Lahlou A.A., Gahaj D. (2002), "Water Valuation, the case of Morocco", Water Demand Management Forum, Beirut.

Maria, Augustin (2008 b.), *Urban crisis in Delhi*, Iddri, coll. Idées pour le débat 06/2008, 23p.

Maria, Augustin (2008 a.), *Bricolage ou innovation. Etude de systèmes alternatifs d'approvisionnement en eau dans les quartiers périphériques de Delhi*, Iddri, coll. Idées pour le débat 05/2008, 33p.

Maria, Augustin (2007), "Quels modèles techniques et institutionnels assureront l'accès du plus grand nombre aux services d'eau et d'assainissement dans les villas indiennes ?", Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris-Dauphine.

Maria A. (2005), "La crise de l'approvisionnement en eau à Delhi" Présentation au séminaire "Accès aux services essentiels en milieu urbain" de l'Iddri. Séance du 23 Avril 2005.

MDHU (2004), "Programme Villes Sans Bidonvilles. Orientation Stratégiques et Programmation", Royaume du Maroc, Premier Ministre, Ministère Délégué charge de l'Habitat et de l'Urbanisme.

Navez-Bouchanine (2005), "Programme « Villes sans bidonvilles » du Royaume du Maroc – Analyse d'impact social et sur la pauvreté", Note Directive, Banque Mondiale.

Nouha H., Berradi M., Dinia M., El Habti M. (2002), "Partenariats publics – privés. Le cas du Maroc", Direction des Régies et Services Concédés.

RDH50 (2006) "Cinquante ans de développement humain & perspectives 2025" Comité directeur du rapport. Royaume du Maroc. <http://www.rdh50.ma>

Villars. M. (2006) "Habitat précaire et services essentiels, le cas de Casablanca" présentation au séminaire "Accès aux services essentiels en milieu urbain" de l'Iddri, 3 Mars 2006.