



Académie de l'Eau

ISTED

**LES PROJETS EAU & ASSAINISSEMENT  
AU REGARD DES EXTENSIONS URBAINES**

**DANS DES VILLES**

**DE PAYS DU SUD ET DE L'EST DE LA MEDITERRANEE :**

**SERVICES PUBLICS, SERVICES ESSENTIELS OU SERVICES URBAINS ?**

**ANNE BURLAT**

*Octobre 2009*

# Remerciements

**Sans la participation bienveillante de l'ensemble des acteurs rencontrés, ce travail ne serait pas. Je tiens à remercier ici chacun d'eux pour son accueil, sa patience et la disponibilité accordées.**

Afin d'exposer un raisonnement clair, issu de contextes complexes, le choix établi a été de nommer les auteurs et référencer les propos repris. S'ils ont été soumis à chacun pour validation ; ils l'ont été, sortis du texte où ils prennent part. Il ne peut donc leur être tenu rigueur de leur utilisation dans l'ensemble de la réflexion.

Enfin, si toutes les personnes rencontrées ne sont, bien évidemment, pas citées dans le texte, je tiens à remercier chacun pour le dialogue qu'il a nourri. La réflexion est le fait de l'ensemble des entretiens, Vraiment.

Merci

# Résumé

Cette étude menée pour l'Académie de l'eau et l'ISTED, avait pour objectif d'identifier les relations observables entre les projets du petit cycle de l'eau et le développement des extensions urbaines, dans quatre villes de pays méditerranéens, Casablanca, Tanger, Tripoli et Tunis. La réflexion, construite à partir d'entretiens effectués avec des acteurs de ces projets, tend à montrer d'une part le développement par projets d'opportunités pour des extensions urbaines bicéphales : des projets d'investisseurs s'imposent aux territoires, et des lotissements irréguliers, s'édifient puis s'imposent aux autorités. D'autre part, le développement de l'assainissement implique en amont une définition du domaine public, ce qui a, dans les quartiers irréguliers, transformé le problème posé aux opérateurs. Ainsi, la diversité des modes de gestion, de l'eau et de l'assainissement, dans ces quatre contextes urbains, quoique toujours publique, a permis de mettre en évidence l'importance des processus institutionnels et de la volonté politique. Ces derniers sont alors amenés à se positionner sur des choix sociétaux, dont la reconnaissance des quartiers clandestins, et finalement, sur le potentiel d'intégration urbaine qu'ils leur confèrent.

## Abstract

This survey led for French water Academy and ISTED, had for purpose to identify the observable relations between the water small cycle's projects and the urban extensions' development, in four cities of Mediterranean countries, Casablanca, Tangier, Tripoli and Tunis. The reflection, built from interviews made with stakeholders of these projects, tends to show on one hand the development by projects of opportunities for twin kind of urban extensions : Investors' projects impose upon the territory, and the irregular lots, are built then impose upon the authorities. On the other hand, the development of the sewerage system involves upstream a definition of the public domain, what transformed, in the irregular districts, the problem posed to the operators. So, the variety of the modes of management, for water and sewerage, in these four urban contexts, although always public, allowed to reveal the importance of the institutional processes and the political will. These last ones are then brought to position on societal choices, of which the recognition of the irregular districts, and finally, on the potential of urban integration which they their confer.

## Mots clefs

Service public, eau, assainissement, délégation de service public, développement périurbain, extensions urbaines, lotissements clandestins, Casablanca, Tanger, Tripoli (Liban), Lydec, Amendis, EELN

# Sommaire

<b>Introduction : contextes et partenaires .....</b>	<b>5</b>
3 constats actuels et partagés .....	5
<b>1. Le regard sur l'objet : définir une approche .....</b>	<b>7</b>
Entre objet et sujet : Des expériences très diverses .....	10
<b>2. Périurbain, extensions urbaines : quand l'institutionnel doit intégrer le factuel..</b>	<b>11</b>
L'extension urbaine stigmatisée par une ville à deux visages .....	12
<b>2.1. Nouveaux quartiers : du projet de développement au développement par projets ..</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Quartiers <i>sous-intégrés</i> : La nécessaire délimitation du domaine public .....</b>	<b>16</b>
Bidonvilles et lotissements clandestins : du squat illégal à la construction illicite, différentes formes d'irrégularité dans les territoires périurbains .....	16
Comment intégrer l'irrégularité ? .....	18
<b>2.3. Intervenir sur ces territoires en mutation .....</b>	<b>19</b>
Les projets d'aménagements .....	20
Les territoires marginaux .....	22
<b>3. Eau et assainissement : de l'accès individuel au service, à l'enjeu collectif de l'environnement .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1. "L'accès au service" bénéficiaire, usager ou client ? .....</b>	<b>25</b>
<b>3.2. L'assainissement, de l'hygiène à la pollution : des choix politiques .....</b>	<b>27</b>
<b>3.3. L'assainissement, le coût de l'intérêt collectif.....</b>	<b>30</b>
<b>3.4. Demande de la collectivité ou demande des usagers ? .....</b>	<b>32</b>
<b>4. L'urbain comme archétype volontaire du "vivre ensemble" .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1. Le service public, un service de la collectivité pour la collectivité : mais quelle collectivité ?.....</b>	<b>33</b>
<b>4.2. De la copropriété (factuelle) pour réalité quotidienne du vivre ensemble .....</b>	<b>34</b>
<b>4.3. De la citoyenneté locale : des droits et des devoirs.....</b>	<b>35</b>
<b>5. De l'acteur à l'action .....</b>	<b>36</b>
<b>5.1. Le nécessaire diagnostic amont (politique) du <i>jeu d'acteurs</i> .....</b>	<b>36</b>
<b>5.2. La délégation de service(s) public(s) : entre compétences propres et responsabilité des politiques publiques.....</b>	<b>37</b>

5.3. La Défense d'un service universel, sans se substituer aux politiques : une reconnaissance mutuelle.....	38
5.4. Territoire de projet ou projet de territoire ? .....	39
<b>6. La ville, l'eau et le politique : Conclusions.....</b>	<b>40</b>
Des indicateurs : du quantitatif au qualitatif .....	40
Le partage d' <i>outils</i> : la mutualisation des processus mis en oeuvre .....	42
Le foncier : une définition politique et non physique.....	43
L'assainissement : une dimension nécessairement collective.....	44
Instances de régulation et cadrage politique, pour la délégation de service public .....	44
La difficile post-évaluation .....	45
<b>Annexe 1 - Maroc : retours d'expériences.....</b>	<b>46</b>
Annexe 1 - I Casablanca.....	49
Annexe 1 - II Tanger.....	57
<b>Annexe 2 - Liban : retours d'expériences.....</b>	<b>68</b>
Tripoli .....	75
<b>Annexe 3 - Personnes rencontrées.....</b>	<b>88</b>
<b>Table des illustrations.....</b>	<b>91</b>
<b>Sigles et abréviations utilisées .....</b>	<b>92</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>94</b>

# Introduction : contextes et partenaires

## **3 constats actuels et partagés**

2008 a été l'année de basculement, celle où la population urbaine a rejoint et dépassé la population rurale, ce constat a été dit en introduction de nombreuses rencontres, à commencer par le 5<sup>ème</sup> forum mondial de l'eau, à Istanbul. Pour autant, le programme ne parlait pas du fait urbain, mais de l'accès au service, avec en filigrane la pauvreté. A aucun moment, cette caractéristique de "l'urbain", de son évolution annoncée ... et crainte tout à la fois, n'est abordée en tant que telle.

En dix ans, le *développement durable* est devenue une nécessité évidente à tout un chacun, en témoigne entre autres en France, l'activité des médias autour du Grenelle de l'environnement (devenu "LE" Grenelle) et son succès public. Sa déclinaison urbaine, la *ville durable*, est aujourd'hui traduite à travers les écoquartiers. Ce glissement de sens ne dit pas son nom, mais permet à l'échelle d'intervention de se soustraire de l'ensemble systémique qu'est une ville, une agglomération, une métropole, peu importe le nom où le concept de référence. Un écoquartier n'a pas de développement périurbain : il est par contre, souvent, un des projets circonscrits et identifiés de ce développement.

La formule est maintenant connue : "sur six êtres humains aujourd'hui, trois vivent en ville, dont deux dans une ville en développement"<sup>1</sup>. Mais surtout, aujourd'hui, la croissance urbaine est, pour 95 %, le fait des pays en voie de développement, avec des taux compris entre 2 et 5 % par an et une attractivité, toujours très forte, des grandes villes et métropoles où les territoires périphériques accueillent cette nouvelle population urbaine.

Alors que les premières villes sont apparues au Moyen-Orient, et que les rives de la Méditerranée ont abrité de grandes civilisations urbaines, aujourd'hui "dans les pays du pourtour méditerranéen, deux habitants sur trois sont déjà citadins"<sup>2</sup>. Ce qui, au regard des dynamiques urbaines de ces pays, n'a pas le même sens au Nord et au Sud de la mer Méditerranée.

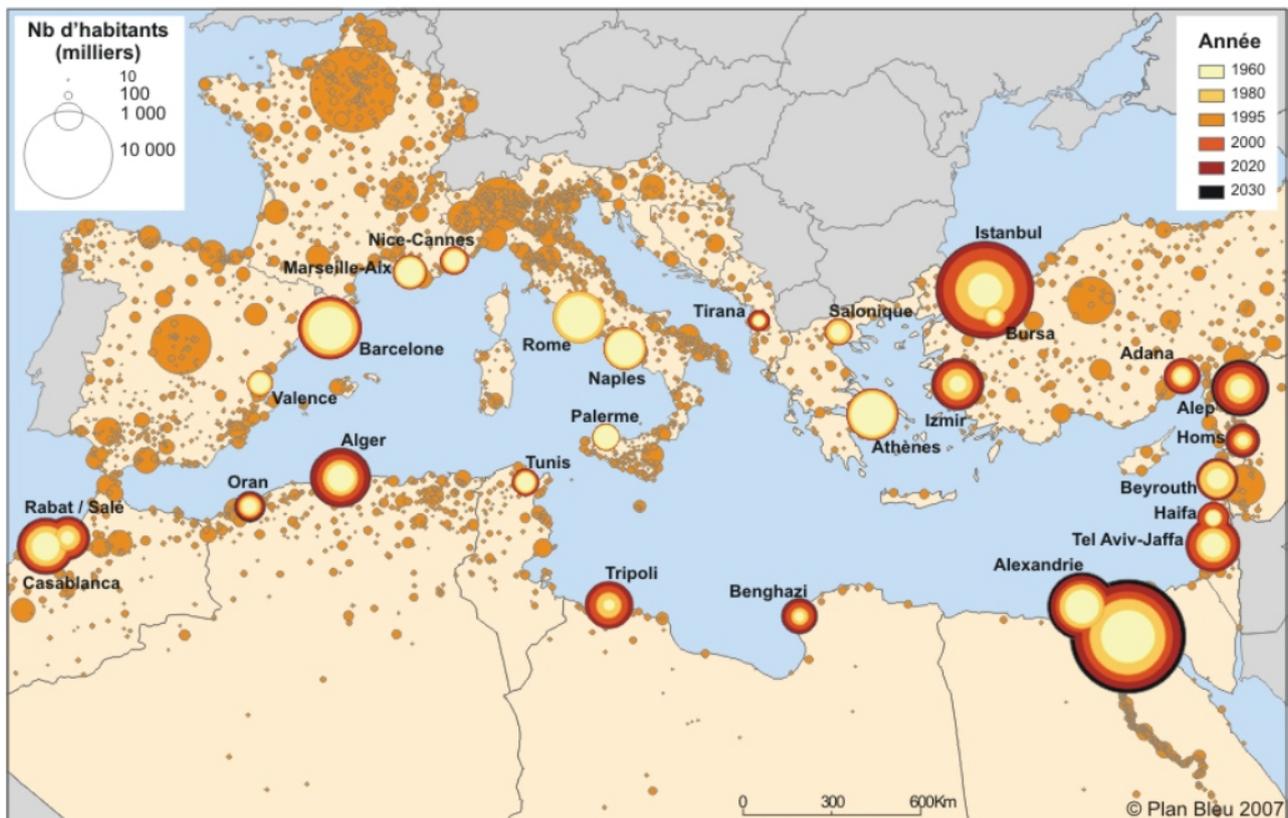
De l'Espagne à la Grèce, les pays du Nord présentent aujourd'hui des régimes de croissance très modérés (0,7 % de taux annuel moyen pour 1970-2000) qui devraient se maintenir à l'avenir. Alors que du Maroc à la Turquie, les pays du Sud et de l'Est connaissent une urbanisation accélérée (3,6 % de taux annuel moyen pour 1970-2000). Les villes Méditerranéennes, traditionnellement compactes se développent aujourd'hui par extension et urbanisation des secteurs périphériques, qui repoussent sans cesse les limites de *l'urbain*. "Au Sud et à l'Est, l'extension des villes est surtout nourrie par le dynamisme de l'habitat dit "spontané". Selon les pays et les agglomérations, entre 30 et 70 % des citadins ne parviennent à construire leur logement qu'en recourant à des filières informelles pour l'achat de terrains à bâtir. Il en résulte un développement de friches sociales en périphérie et des conditions difficiles d'accès à l'eau, à l'assainissement et autres services de base."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Dominique Bureau, in ISTED [2007], p.5

<sup>2</sup> Les notes du plan bleu, [septembre 2007], p.1

<sup>3</sup> Plan Bleu, [2008], p.14



Répartition et évolution de la population urbaine

Source : Plan Bleu

d'après Géopolis 1998 et United Nations Population Division, World Urbanization Prospects: The 2005 Revision

Ces trois constats entendus comme un ensemble et envisagés au regard du facteur temps nécessaire à construire les infrastructures urbaines, à commencer par celles des services dits *essentiels* que sont l'eau et l'assainissement, nous ont engagés à nous intéresser à ces *extensions urbaines* que constituent l'urbanisation des secteurs périurbains, territoires d'extension des villes.

Au regard de l'importance du territoire méditerranéen concernant les problématiques liées à l'eau, l'Académie de l'Eau a choisi d'engager cette étude, et de renouer avec l'urbain, sur lequel elle avait développé des études d'envergure à la fin des années 1990, et organisé en 1997 un symposium, avec l'UNESCO et le programme hydrologique international "L'eau, la ville et l'urbanisme"<sup>4</sup>.

L'ISTED (Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement) a pour vocation de diffuser des savoirs et de renforcer l'expertise pour mieux répondre aux transformations urbaines actuelles, notamment dans les PED (Pays En Développement). En soutenant cette étude l'ISTED cherche à rapprocher des points de vues souvent cloisonnés entre opérateurs et concepteurs, publics et privés, qu'ils soient du monde de l'eau ou de l'aménagement urbain. Ces deux organismes ont formalisé cet intérêt respectif, pour ce sujet et envers leurs structures, par un accord cadre signé à la fin de l'année 2008. Cet accord inclut l'adhésion et la participation de chacun des deux organismes à l'autre.

<sup>4</sup>Actes du symposium *L'eau la ville et l'urbanisme*, [1997], Académie de l'Eau, Programme hydrologique international, UNESCO, 219 p.

# 1. Le regard sur l'objet : définir une approche

---

## Les objets :

**Secteurs périurbains, projets du petit cycle de l'eau, villes de pays du sud et de l'est de la Méditerranée** : trois "objets" donc, issus des constats présentés en introduction, aujourd'hui connus et banalisés, seront ici au cœur de l'étude.



La mer Méditerranée et ses territoires littoraux

Source : Google earth 2009

## Le regard :

### **Inversion de la démarche habituelle de recommandation**

Partis du constat que la recommandation de planification en amont de la construction est un vœu pieux dans des pays où l'informel a un pouvoir factuel et/ou la dynamique *par projet* est très présente, nous avons essayé d'inverser le questionnement. L'eau, nécessaire à l'établissement humain est souvent accessible aux habitants d'une manière très contraignante et non satisfaisante en termes d'hygiène et de santé, dans les quartiers périurbains sous-intégrés. Des projets sont mis en oeuvre pour assurer cet accès à l'eau potable et en relation, à l'assainissement. Pour cela, des problèmes sont rencontrés, des actions sont réalisées et des processus mis en place, spécifiquement destinés à ces territoires périurbains, tels des "outils", pour parvenir à réaliser le projet. Le sens même de ce service est qualifié par plusieurs adjectifs : public, urbain, essentiel, chacun faisant référence à un objectif, et de fait à un contexte.

Au regard de projets réalisés, nous avons fait l'hypothèse que ces processus pouvaient être "utilisés", utiles, pour fédérer de l'urbanité, c'est à dire, pour envisager, à partir d'une action sectorielle *de terrain*, la transformation de ces secteurs d'habitat, informels ou pas, en *morceaux* de ville, y compris l'intégration des habitants en citoyens locaux.

## Le sujet :

Identifier les processus mis en œuvre, leurs difficultés, leurs blocages et leurs résultats, lors de projets sur le petit cycle de l'eau, dans les secteurs périurbains, secteurs d'extension des réseaux existants, dans quatre villes méditerranéennes.

### **3 pays méditerranéens, 4 villes**

Le choix de trois pays sous tutelle française au début 20<sup>ème</sup> siècle, lors de la construction des réseaux d'eau et d'assainissement en Europe, permettait de se référer à un modèle de développement initial comparable, du service public dans les villes choisies. Et par là, il nous autorisait à mettre plus aisément en évidence les évolutions du contexte, en relation avec les choix effectués, puis les résultats des projets développés.

Nous avons retenu le Maroc, la Tunisie et le Liban.

- **Le Maroc** pour sa politique menée depuis la déclaration de l'INDH (Initiative Nationale du Développement Humain) par SM le roi Mohammed VI : L'intérêt et l'importance des projets en cours nous ont amené à choisir de traiter deux villes, Casablanca et Tanger, pour leurs différences de contexte.
- **La Tunisie** pour ses PNRQP (Projet National de réhabilitation des Quartiers Populaires) : Conçu et mis en œuvre à Tunis à partir de 1987, puis plus récemment dans les villes moyennes, ce projet, renouvelé ensuite, avait pour objectif la requalification des *quartiers populaires* soit, les quartiers sous-intégrés, très généralement périurbains. Nous avons choisi Tunis, pour la temporalité du projet.
- **Le Liban** pour son contexte particulier. Les presque 20 années de guerre civile ont immobilisé toute possibilité d'organiser le développement dans son ensemble, et particulièrement les services collectifs, alors que la "collectivité" était mise en question. A leur suite, le pays fait preuve d'un dynamisme hors du commun, dans un cadre politique, interne comme externe, toujours complexe et délicat. Nous avons choisi Tripoli, pour sa position de deuxième ville, non capitale, qui lui a visiblement permis de développer plus de projets, et plus divers, sur le petit cycle de l'eau, plutôt que Beyrouth où les enjeux de la reconstruction du centre ville ont focalisé l'action.

## La méthodologie :

### **à dire d'acteurs<sup>5</sup>, à travers les retours d'expériences**

Puisque le sujet s'attache aux projets récents, en cours ou terminés, éventuellement à venir, le retour d'expérience à dire d'acteurs a été envisagé, puis s'est imposé, comme approche méthodologique.

Le temps très restreint<sup>6</sup> de l'étude, au vu des quatre terrains envisagés, nous a poussé à nous engager complètement dans cette voie, assumant une étude sans positionnement explicité au sein de références conceptuelles et un non-épuiement des connaissances théoriques concernant ces

---

<sup>5</sup> cf en Annexe 4, la liste des personnes rencontrées

<sup>6</sup> Cette étude de 5 mois s'est déroulée de mi-avril (écriture et accord sur le sujet) à mi-septembre 2009 (remise du rapport pour avis).

quatre terrains d'étude. Ce positionnement a été frustrant plus d'une fois et explique un choix bibliographique orienté "projets".

Ce choix méthodologique implique un recueil de données par essence subjectives, que nous avons essayé d'objectiver par le témoignage de différentes personnes sur un même projet. Mais le choix de travailler à *dire d'acteurs de projets* a été effectif jusqu'au terme de l'étude et s'est montré être pertinent.

### **Les attendus :**

- Identifier des actions et des processus communs des projets du petit cycle de l'eau et du développement périurbain ;
- Appréhender, en relation, leurs limites, les problèmes rencontrés, les blocages et les réponses mises en œuvre ;
- Mettre en évidence des lieux ou points particuliers de liaison entre ces deux thèmes ;
- Une meilleure connaissance du déroulement de chaque projet, des rôles et actions de chaque acteur (des modes), de la prise en compte de la société civile ;
- Si possible, proposer des indicateurs de synergie entre les projets de gestion de l'eau, de l'assainissement, et le développement durable des territoires périurbains ;
- En aucun cas donner des "recommandations".

### **Les limites :**

- Le temps de l'étude, très court, interdisait une connaissance complète de la littérature sur les thèmes et lieux concernés. Nous avons retourné cette contrainte en choix méthodologique à dire d'acteurs et donc défini précisément le sujet en conséquence. L'urbain, le petit cycle de l'eau, le développement durable, sont chacun un sujet systémique. Conscient de ne pas être à l'abri du risque des généralités, lorsque nous faisons référence à un thème connexe au thème central de cette étude, celui-ci n'est abordé que succinctement, et en ce qu'il intéresse la construction du raisonnement en cours. Nous réfutons donc toute tentative d'exhaustivité.
- Les projets du petit cycle de l'eau concernent toujours les services d'accès à l'eau potable et/ou d'assainissement, qui sont en relation avec des institutions. L'étude s'est donc attachée à des retours d'expériences à cette échelle, d'acteurs institutionnels, opérationnels ou d'études. Les habitants, les usagers n'ont donc pas été rencontrés directement, mais à travers ces entretiens (par exemple à Tripoli, par la rencontre de Maha Kayal, anthropologue, pour la réalisation de son étude "l'eau en société"<sup>7</sup>).
- La limite de la méthodologie choisie est patente, lorsqu'elle mène à questionner les notions de collectivité et de citoyenneté. Pour autant, nous nous sommes permis de les aborder, toujours dans le sens "projet".

---

<sup>7</sup> Maha Kayal, [2007]

- Enfin, au vu du nombre d'entretiens réalisés (plus de 50, dont plus de 20 enregistrés) et de la soixantaine de personnes rencontrées, à l'évidence, la totalité de la matière n'a pas été exploitée. Par contre, c'est bien l'ensemble des propos tenus qui ont permis de dégager les résultats, même s'il nous était impossible de tous les citer.

## **Entre objet et sujet : Des expériences très diverses**

Les thèmes abordés ont été fonction du contexte et des sujets développés par les acteurs rencontrés. Ils sont donc divers suivant les pays. Au Maroc, l'assainissement a été beaucoup plus développé par Tanger, qui en retour n'a pas traité l'habitat irrégulier avec la même différenciation, clandestin / squatter, qu'à Casablanca. Pour autant, nous verrons que, *in fine*, Casablanca et Tanger, font preuve d'une approche comparable. Nous verrons que, dans chacun des trois pays, Maroc, Liban et Tunisie, les études de terrain ont conduit à une problématisation de la question, sur la relation projet de gestion des eaux / développement de secteurs périurbains, très diverse, mais toujours avec une forte prédominance de la politique nationale.

Nous avons choisi d'organiser le rapport de cette étude en deux parties. Dans le texte proprement dit, nous présentons d'abord une problématisation de la question étudiée. Puis nous proposons en annexes des synthèses des retours d'expériences recueillis, qui constituent la matière première de ce travail. Bien sûr, vouloir appréhender ces projets a impliqué une compréhension du contexte national, que nous retraçons (en annexes), au préalable de la synthèse de chacune des villes.

Les sociétés délégataires du service public de Tanger comme de Casablanca, opérateurs privés, pratiquent au Maroc, en relation avec une volonté politique forte affichée à travers l'INDH, des processus de contractualisation en réponse aux contextes rencontrés. Concessionnaires, ils se sont trouvés confrontés à des problèmes de foncier devant lesquels ils étaient démunis et ont suscité des partenariats avec les organismes de la politique de la ville. Tripoli au Liban pose la question du service public au sein d'un pays où le sens de la collectivité est perpétuellement questionné. A l'échelle bâtie, dans une ville particulièrement dense où l'immeuble (isolé, et non mitoyen) est la règle, cette même question qui n'arrive pas à se décliner dans la gestion de la copropriété, oriente très clairement, par étapes successives, le développement de la ville vers ses nouveaux quartiers périurbains. Enfin, le gouvernement tunisien s'est intéressé dès la fin des années 70 à l'intégration de ses *quartiers anarchiques*, ou *gourbivilles*, très justement rebaptisés *quartiers populaires* à la fin des années 1980. Cette évolution sémantique, qui traduit la reconnaissance des habitants et, nous le verrons, de leur habitat, a permis de s'engager dans une politique volontariste d'équipement, à égalité pour l'ensemble de la population nationale. Politique qui, au-delà des succès reconnus, mène aujourd'hui à des prévisions qui indiquent, peut-être, le moment d'envisager son évolution, nous dira Sarra Touzi<sup>8</sup>.

Ainsi, après le Liban où *planification* est un vain mot et *initiative individuelle* la clé du dynamisme, venir parler de la Tunisie implique un réapprentissage du vocabulaire et des idéologies que les mots véhiculent et les programmes traduisent. En filigrane, nous en viendrons à questionner le sens de la densité urbaine, invoquée, souhaitée, promue et envisagée quantifiée, en nombre

---

<sup>8</sup> Sarra Touzi est chargée de mission au GWP (Partenariat Mondial de l'Eau), et vient de soutenir une thèse de doctorat "*La nécessaire évolution des impératifs d'équité et d'efficacité dans la gestion de l'eau potable en Tunisie*".

d'habitants, de logements, de surfaces habitées à l'hectare. Finalement, s'il est demandé aux architectes d'imaginer de nouvelles formes d'habitat, quels *moyens*, quels *outils* propose t-on, imagine t-on, pour atteindre l'objectif du *vivre ensemble* proposé à la société urbaine du *développement durable* ?

On le voit, le questionnement nous emmènera bien au delà des compétences mobilisées dans cette étude. Pour rendre compte de la problématique développée, nous proposons un texte en quatre parties, dont les deux premières, appuyées sur les retours d'expériences et témoignages d'acteurs, sont le cœur de cette étude de terrain sur les extensions urbaines et le petit cycle de l'eau. Les deux suivantes, dont on ne saurait faire l'économie, sont plus théoriques donc moins imagées et plus trapues. Elles élargissent la réflexion et la portent sur le terrain des acteurs et de l'importance de la volonté politique et de sa lisibilité.

## 2. Périurbain, extensions urbaines : quand l'institutionnel doit intégrer le factuel

---

Une première série de constats a trait aux spécificités propres "du" périurbain. Si celui-ci est simplement considéré par "(ce qui est) situé aux abords immédiats d'une ville", cette définition laisse entière celle (de la limite) de la ville, dont il dépend. Dans un contexte de forte croissance urbaine des pays concernés, ce fait périurbain a été abordé, dans cette étude, pour sa caractéristique d'extensions urbaines, plus particulièrement dans son sens territorial. L'expansion spatiale de la ville implique celle de ses services en réseaux, d'où la réalisation de lourds travaux d'infrastructure.

Trois préliminaires :

- Forte croissance urbaine : ces secteurs périurbains/d'extensions urbaines se développent/sont développés sous la pression du besoin en surfaces habitables. Mais Tripoli comme Tunis montrent que ces secteurs ne sont pas systématiquement le lieu de transition entre milieu rural et milieu urbain, tant d'un point de vue physique que sur un parcours résidentiel.
- Situés aux abords immédiat d'une ville : le rapport à cette centralité existante peut varier. Ce rapport renvoie aux phénomènes de fragmentation ou de ségrégation urbaines, que cette étude n'aborde pas. Mais deux types très différenciés de quartiers ont été rencontrés.
- L'extension des services urbains : ceux-ci nécessitent la réalisation d'infrastructures sans lesquelles apparaissent des quartiers urbains sous-intégrés. A noter que finalement, les actions entreprises dans ces quartiers sont très comparables à celles réalisées dans les quartiers sous-équipés du centre-ville lorsqu'ils existent. La caractéristique d'extension urbaine peut donc également être entendue dans un sens social d'intégration à l'urbain.

Enfin, les habitants urbains vivent sur des ressources exogènes. Cette étude ne s'est pas attachée à la ressource en eau, ni en qualité, ni en quantité, sur laquelle on sait que le réchauffement

climatique juste entamé aura des impacts, particulièrement dans les pays méditerranéens. Par contre, les changements des événements pluviaux, l'augmentation probable de leur fréquence et de leur gravité, auront des répercussions, principalement sur les quartiers non réglementaires, fréquemment situés en secteur inondable. Parmi les projets rencontrés, très rares sont les références à des actions d'hydraulique urbaine qui, dans les cas des quartiers sous-intégrés, sont abordées de fait avec l'assainissement, déjà difficile à réaliser puisque pourvu d'un surcoût.

### **L'extension urbaine stigmatisée par une ville à deux visages**

A l'énoncé du sujet, il a d'abord été systématiquement entendu par nos interlocuteurs comme une étude sur les actions réalisées en faveur des quartiers socialement défavorisés, qui se sont implantés à la périphérie de la ville.

Or deux types de quartiers périurbains ont été rencontrés. D'une part, des quartiers irréguliers, illégaux, clandestins, marginaux, anarchiques etc. se sont constitués à travers une somme d'interventions individuelles et sont souvent le sujet de l'attention d'acteurs internationaux. D'autre part, des quartiers résidentiels neufs sont le fait d'investisseurs, de promoteurs immobiliers de développeurs (parfois publics) et donc sont généralement soutenus par les pouvoirs locaux et/ou nationaux : ils sont destinés à une population à minima solvable, et plus généralement à une classe aisée. Dans ces deux cas, les quartiers et leurs limites sont facilement identifiables.

## **2.1. Nouveaux quartiers : du projet de développement au développement par projets**

Les villes étudiées présentent deux archétypes difficilement comparables, Tanger et Tripoli, parce qu'effectifs à travers des processus différents, ou du moins des responsabilités différentes.

Un projet est donc le fait d'un acte volontaire. En termes immobiliers, le facteur temps n'est pas négligeable. Entre la décision initiale et la livraison des logements, plusieurs mois se sont écoulés, voire plusieurs années. Pour autant, leur caractéristique de projet se traduit par une juxtaposition aux territoires environnants, et non par une liaison cherchée, voulue, tissée. Quartiers conçus dans leur ensemble, la répartition foncière privée est établie, et le domaine public défini.

### **Les développeurs (privés) - des projets d'opportunité d'acteurs individuels**

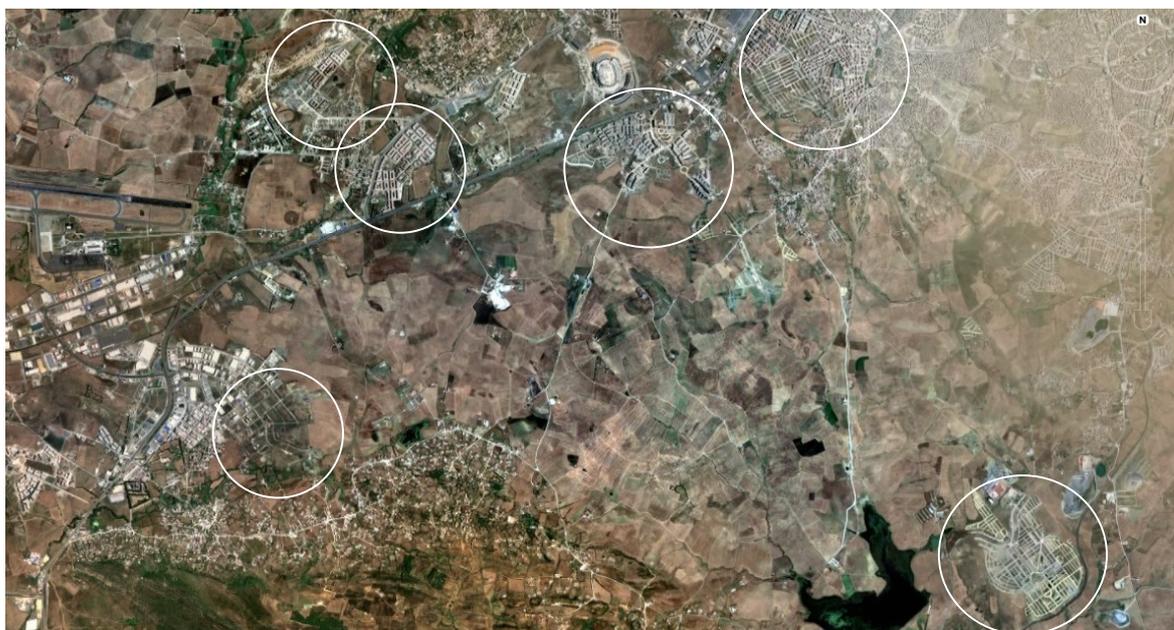
A **Tanger**, la périphérie de la ville est semée de *morceaux bâtis* récents, de quartiers de bâtiments collectifs autocentrés, parfois en plein champs : leur nombre, et donc leur importance en font la dynamique d'extension urbaine. Ils ne sont pas le fait d'un plan d'aménagement d'ensemble de l'agglomération, mais au contraire apparaissent à priori tardivement sur les plans d'urbanisme. Ce phénomène a récemment pris de l'ampleur, avec la réalisation de quartiers entiers. "Ainsi IBN Batouta à côté de Tanger est en cours de construction, une ville de plus de 100 000 personnes, la totalité des infrastructures sont faites. La plupart de ces quartiers, en cours d'étude opérationnelle ou de construction,

n'ont pu être prévus en 2002-05 au moment de l'élaboration des nouveaux SDEP et SDAL (respectivement, Schéma Directeur d'Eau Potable et Schéma Directeur d'Assainissement Liquide) qui ont pour rôle de prévoir, sur la base des projections d'évolution du territoire, les travaux, donc les investissements, mais également de les concevoir dans un ensemble cohérent."<sup>9</sup>

La règle établie au Maroc veut que tout usager paie son raccordement aux réseaux publics<sup>10</sup>. Lorsque ces derniers n'existent pas encore, les schémas directeurs sectoriels sont destinés à définir le calendrier de leur réalisation. Si une demande est faite pour une réalisation anticipée, le demandeur est sensé payer le coût réel du raccordement des travaux nécessaires au raccordement de son/ses lot(s) au réseau existant, aussi loin soit-il. Les opérateurs et autorités ont chacun mis en place un système de péréquation établi entre le demandeur/payeur et les éventuelles demandes qui peuvent intervenir dans un temps donné (dix ans pour Tanger) sur le tronçon réalisé. Au delà, l'infrastructure est de fait considérée appartenir totalement au patrimoine public.

L'enjeu est donc pour les développeurs, d'arriver à faire changer le calendrier de réalisation des schémas directeurs qui, de manière générale, n'ont pas anticipé ce développement d'opportunité, par définition difficilement prévisible.

A Tanger, Amendis témoigne de la difficulté, de se faire régler la totalité des coûts des travaux de viabilisation engendrés par chaque nouveau projet, s'ils sont réalisés hors schéma directeur (ou programme de travaux planifiés). *In fine*, tout le monde a donc intérêt à ce que ces travaux soient réalisés par l'opérateur, au titre des investissements à venir dus, ce qui impliquera une dérégulation dans le SDAL et le SDEP, et les investissements programmés. Il en résulte une évidente limite dans l'exercice de planifica-



Tanger, périphérie sud-est

Source : Google earth, images satellites avril 02-juillet 09

<sup>9</sup> Olivier Gilbert

Olivier Gilbert est Directeur développement durable de Véolia eau AMI (Afrique, Moyen-Orient, Inde). Il était précédemment Directeur de l'assainissement d'Amendis Tanger.

<sup>10</sup> Depuis l'INDH, une dérogation factuelle a donc cours pour les logements sociaux, initiée par les concessionnaires.

tion urbaine en amont, puis de programmation de la réalisation des infrastructures. Pour autant, Olivier Gilbert rapporte qu'Amendis s'est mis à suivre l'émergence de ces projets, parfois trop nombreux pour que la société délégataire puisse les intégrer aussi vite qu'ils apparaissent. Il estime que leur rôle est d'alors d'alerter l'autorité publique (Commune, *Wilaya*<sup>11</sup> ou Ministère de l'intérieur) sur les délais incompressibles des opérations. D'autant qu'à Tanger, la configuration physique du territoire, faite de petites collines en arrière du bord de mer occupé par la ville existante, constitue une contrainte pour la réalisation du réseau d'assainissement et pour son fonctionnement. Elle nécessite par exemple de nombreuses stations de relevage des eaux usées.

Avec cette dynamique de construction, deux constats s'imposent : d'une part, demain les interstices de ces larges secteurs exclusivement résidentiels, et donc les *territoires liens*, seront à construire. Cette question qualitative se pose en termes urbains comme en termes d'efficience des infrastructures. D'autre part, si les quartiers clandestins ont été une réponse à une non-adéquation entre une offre (non) existante et une demande principalement provoquée par une forte migration rurale des années 1970 à la fin des années 1990 : à quelle(s) demande(s) répondent tous ces projets ?

### **Le poids des *méga-projets* d'investisseurs internationaux**

A **Tunis**, fin 2008<sup>12</sup>, les accords pour 4 *méga-projets* autour de la capitale tunisienne étaient signés, pour des investissements prévus (tous le fait d'investisseurs du Golf) de l'ordre de 30 milliard de dollars. En comparaison, au Maroc 6 projets totalisent 10 milliards de dollars autour des quatre principales villes. Ces projets d'opportunités, récemment portés à la connaissance du public, viennent se surimposer sur un territoire urbain dont la capacité spatio-fonctionnelle à intégrer leurs émergences n'est pas avérée (*Sama Dubai*, le plus important des quatre, prévoyait la construction de 26 millions de m<sup>2</sup> couverts<sup>13</sup>). En revanche, l'ONAS (Office National de l'Assainissement) et la SONEDE (Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux) ont réalisé à leur l'annonce les études nécessaires et intégré dans leurs schémas directeurs la desserte de ces projets. La réalisation d'équipements spécifiques a été planifiée si nécessaire : une STEP est prévue pour le projet de *Sama Dubai*. La discussion est à l'ordre du jour entre l'Etat et ses sociétés nationales pour définir quel budget assurera ces dépenses. Par contre, à priori, aucune discussion (officielle) n'a eu lieu avec les institutions chargées de la planification du développement du territoire. En l'état, les SD correspondent à des prévisions de réalisations et non des planifications stratégiques.

### **Le financement exogène (mais public) : une réponse à un besoin localisé**

Un large secteur<sup>14</sup> à l'est de **Tripoli** et au sud de El Mina a fait l'objet d'un grand projet d'aménagement durant la deuxième moitié des années 1990, mené par le Comité des

---

<sup>11</sup> ~ Préfet, cf annexe 1, l'administration marocaine

<sup>12</sup> Le plus important, *Sama Dubai*, a été annulé en raison de la crise, mais un autre le remplacera : le foncier est près.

<sup>13</sup> Chabbi Morched, [2008], p. 10

<sup>14</sup> cf photo ci-après

grands projets. Ce comité, en charge des projets urbains dans les grandes villes a été dissous en 2001 "pour laisser sa place au CDR".



Tripoli ~ 2001

Source : Harmadayan [2006]



2006

Source : Google earth

Créé en 1977 et réactivé à la fin des hostilités en 1991, le CDR (Conseil du Développement et de la Reconstruction) dépend directement du Conseil des ministres libanais. Il a pour objet premier de trouver des financements (et leurs projets si besoin est) pour répondre aux problèmes identifiés et soulevés. Il a aussi la capacité d'engager des études sur les questions qui lui paraissent opportunes. Au Liban, la totalité des fonds publics internationaux transitent et sont gérés pas le CDR. Ce mode de fonctionnement, très opérationnel, répond à un mode de développement par projet. Mais aucun document de planification, validé, ne vient donner les cadres nécessaires. Liliane Barakat<sup>15</sup> rappelle que malgré de nombreux plans de développement proposés par le ministère du plan, aucun n'a réussi à traverser la totalité du processus de validation par le gouvernement libanais, dont la structure même ne facilite pas cette prise de décision. Aucun plan national de développement n'a jamais été ratifié au Liban.

Pour le projet d'extension de Tripoli, chacun des élus ou des représentants d'une autorité de cette agglomération relève un projet inconnu des municipalités et des administrations locales. Celui-ci a été planifié et supervisé à partir de l'administration centrale, avec un remembrement préalable, puis la réalisation des infrastructures et des réseaux en amont,

<sup>15</sup> Liliane Bucianti Barakat est Coordinatrice à la Commission scientifique de la recherche et Responsable de la section "Aménagement Touristique et Culturel", Département de géographie, Faculté des lettres et des sciences humaines, Université Saint-Joseph de Beyrouth.

dès la fin des années 1990. Aujourd'hui, le constat est sans appel : la quasi totalité des immeubles réalisés ont leur propre puits, dont nous verrons les problèmes qu'ils posent, et pas uniquement en termes environnementaux. A noter que, la seule partie urbanisée initialement (un petit village, tout le secteur était constitué de vergers), reste un point dur, que le projet n'a pas su gérer.

## **2.2. Quartiers *sous-intégrés* : La nécessaire délimitation du domaine public**

Contrairement à l'électricité, majoritairement transmise en réseau aérien et dont la mise en place n'implique pas physiquement une délimitation du domaine public, un réseau public d'adduction d'eau, mais surtout d'assainissement, nécessite cette action au préalable. Dans les quartiers réguliers, les voies d'accès et de desserte sont réalisées, ou du moins décidées, en amont et assurent ce rôle. Le propre même d'un quartier clandestin, loti sans l'avis ni l'aval de l'autorité publique, sur un foncier convoité, est de s'être "structuré" à partir d'une somme d'intérêts privés juxtaposés. Vouloir équiper ces quartiers *à posteriori*, à partir de réseaux publics, commence par soulever le problème de l'emprise des infrastructures, publiques par définition dans ce cas là. Cette approche peut poser la question du choix collectif à réaliser : public ou communautaire ? Nous verrons plus loin que cette question, traduite dans la copropriété, est fondamentale. De plus les enjeux (et donc la réponse ?) sont très différents selon qu'il s'agisse d'un service marchand (eau, électricité) ou non (assainissement, hydraulique urbaine).

Dans les villes de Tanger et Casablanca, où la gestion des services opératoires publics a été déléguée par concession à un opérateur privé (de plus international), les actions d'équipement et de branchements des quartiers clandestins ou illégaux ont rencontré ce problème de domaine public en premier lieu, et frontalement.

### **Bidonvilles et lotissements clandestins : du squat illégal à la construction illicite, différentes formes d'irrégularité dans les territoires périurbains**

"Au Maroc, 35% des logements produits annuellement le sont hors de toute réglementation immobilière, mais aussi foncière"<sup>16</sup>

Le langage ne s'y trompe pas : au Maroc il est question de lotissements clandestins ou de bidonvilles. Si le deuxième fait référence à la typologie bâtie, à laquelle correspond une absence totale d'organisation foncière, le premier au contraire est très explicite sur la typologie foncière. Martine Villars<sup>17</sup> rapporte que lors des premières approches réalisées par la Lydec pour les premiers projets de la maîtrise d'ouvrage social, les habitants du bidonville étudié, l'un des plus vieux de Casablanca, ont fini par présenter des titres, mais surtout un "plan" joint. Une vue d'ensemble réalisée à partir de ces documents imprécis, partiels et individuels a fait apparaître une

---

<sup>16</sup> Claude de Miras, Julien Le Tellier [2005], p.43

<sup>17</sup> Martine Villars est Directrice des programmes marocains de l'association Care, elle a mis en place, puis été directrice du département *maîtrise d'ouvrage social* de la Lydec de 2003 à 2006

structuration à partir d'une action de lotissement. Puis, une première étude sur le terrain a mis en évidence dans les maisons, des parties "en dur" qui correspondaient à la parcelle achetée, devant laquelle des constructions "légères" avaient été rajoutées, au fur et à mesure des besoins et au détriment de l'espace collectif, le transformant en lacs de ruelles.

A noter, que ce qui apparaît aujourd'hui comme un bidonville installé de longue date correspond à *priori* à une action de lotissement clandestin.

**Le lotissement clandestin** est initié par le propriétaire d'un terrain (aujourd'hui, généralement agricole) que celui-ci divise en petits lots mis à la vente et destinés à être construits par les acheteurs. Cette transaction peut avoir été réalisée devant un *adoul*,<sup>18</sup> qui la valide par un titre *adoulaire*. Certains font ensuite reconnaître cette signature devant la commune. Or, au regard de la loi, un terrain (agricole ou urbain) ne peut être vendu en dessous d'une certaine taille. De fait, les lots sont ensuite bâtis sans permis de construire au sein de la spirale de la clandestinité engagée.

Un (propriétaire) clandestin est donc un habitant en possession d'un titre de propriété, titre *adoulaire* ou simplement sous seing privé, mais il possède un titre factuellement reconnue. Vouloir le déloger implique alors un choix politique aux répercussions sociétales.

**Le bidonville** s'établit à travers le squat d'un terrain sans aucune forme de titre foncier ni permis d'habiter. Il peut être urbain comme rural. Pour autant, cette référence à la typologie du bâti (auto-construction avec des matériaux de récupération) fait que le terme peut être employé pour d'anciennes implantations de lotissements clandestins qui avec le temps, se sont densifiées et "bidonvillisés", comme dans l'exemple cité par Martine Villars.

Ces faits sont connus de l'administration qui, dans son ambiguïté, refuse de reconnaître ces habitats, mais a strictement répertoriés ses habitants, dotés du droit de vote, et qui les administre (un Caïd est nommé par l'autorité). Jusqu'à la déclaration de l'INDH, elle considérait cette situation comme temporaire. A plusieurs reprises, les témoignages relèvent des actions politiciennes qui utilisent ce vivier d'électeurs en prenant soin de conserver un rapport de bienfaiteur vis à vis de cette population volontairement entretenue dans une condition de pauvreté "supportable".

---

<sup>18</sup> L'*adoul* est le notaire traditionnel de la culture islamique. Au Maroc, la profession a été réformée en 2006, et dotée d'un ordre professionnel, au même titre que les avocats. Ces auxiliaires de justice, nommés par le ministère de la justice, sont souvent en concurrence avec le notaire, ou "notaire moderne", profession introduite par les Français durant le protectorat.

"Malgré la modernisation de leur métier, les adouls restent cantonnés aux mariages et aux divorces, bien que la loi leur accorde, théoriquement un champ d'intervention bien plus large, s'étendant à différents types de contrat. Pour autant les adouls restent les parents pauvres du métier de la justice, loin, très loin derrière leurs "concurrents directs" que sont les notaires, qui s'accaparent notamment les transactions immobilières et les contrats commerciaux".

"Les banques nous boycottent parce que nous écrivons en arabe et à cause de nos références religieuses" (A. El Bouraini, président de l'ordre de adouls)

"Les adouls n'ont pas une formation fiscale ou économique qui leur permet de traiter les affaires immobilières. De plus, au Maroc, le droit des affaires se fait en français" (F. Benjelloun, président de la chambre notariale)

[Lamili N., *Société, Profession : adoul*, www. telquel.online, ]

Enfin, cette distinction n'est pas propre au Maroc et existe dans bien d'autres pays. Mais parmi les trois pays étudiés ici, seul le Maroc la présente ainsi. Elle est l'une des clés principales du développement périurbain de couches sociales basses.

Pour établir des *normes clientèles*, la Lydec a effectué une typologie des différents habitats<sup>19</sup>, à partir de leurs caractéristiques bâties. Elle a constaté que si le lotissement clandestin présente plusieurs types, majoritairement *en dur*, avec un toit également *en dur*, par contre, le bidonville ne connaît que des toits légers. Une connaissance du bâti et une régulation factuelle sont donc effectives, qui traduisent une tolérance.

### **Comment intégrer l'irrégularité ?**

Trois possibilités d'intégration peuvent être proposées aux familles habitantes irrégulières : la restructuration, le relogement ou le recasement.

La **Restructuration** est le maintien des habitants et de leurs habitations sur le site, moyennant la destruction de baraques et le déplacement de leurs habitants pour la création du domaine public. Les équipements nécessaires sont, dans la mesure du possible, prévus à proximité.

Dans le cadre du **Relogement**, un appartement dans un immeuble collectif d'habitat social récemment construit à proximité du lieu d'habitat initial, est proposé à l'habitant, pour un prix très inférieur à sa valeur sur le marché (à Casablanca, les exemples donnés parlent de 100 000 dirhams pour une valeur de 300 000 dirhams).

Enfin, dans le cadre du **Recasement**, un lot équipé dans un lotissement réalisé à cet effet est accordé à l'habitant sur tirage au sort. Des plans d'architectes et des *plans bétons* sont donnés, et un accompagnement est assuré pour assister le nouveau propriétaire dans l'auto-construction de sa maison.

En **Tunisie**, lorsqu'à la fin des années 1970, le gouvernement réalise que les populations irrégulières de la capitale représentent un danger de déstabilisation, qu'il n'est pas en capacité de les déplacer et qu'il décide d'accepter de les reconnaître, trois projets de restructuration des trois plus importants *quartiers anarchiques* de Tunis sont décidés aussitôt. Les sociétés nationales de service public et le district pour l'aménagement urbain interviennent pour les municipalités concernées. Un statut complet est donné aux familles, y compris les titres fonciers, en fonction du plan de restructuration discuté au cas par cas avec elles. Les quartiers équipés au fur et à mesure de l'avancement du projet. A la première évaluation, il est apparu que le mode de gestion public d'une commune ne lui permet pas d'avoir la réactivité nécessaire à la gestion de tels projets. L'Etat choisit alors de créer l'ARRU (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine) sous la forme d'un EPIC (Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial). Dix ans plus tard, lorsque Zine el-Abidine Ben Ali prend la suite de Habib Bourguiba à la présidence du pays, il est au fait de la montée de l'islamisme dans les quartiers irréguliers. Suivant la même logique d'intervention, il met en place le premier PNRQP (Projet National de

---

<sup>19</sup> cf annexe 1-I, Lydec, normes clientèle spécifiques dans le cadre de la réalisation des opérations INDH-INMAE

Restructuration des Quartiers Populaires) et engage les actions à très grande échelle. Tunis n'a plus de bidonvilles. Les anciens *gourbivilles*<sup>20</sup> sont devenus des quartiers intégrés de la ville, se transformant au gré des évolutions des constructions.

Au **Maroc**, Après les quelques premiers *plans de désenclavement* effectués par les agences urbaines à partir de 2001, le programme *Villes sans bidonvilles*<sup>21</sup> devait permettre une avancée comparable à celle de Tunis. Mais devant l'ampleur sans doute, du problème lui même, mais également du peu de réactivité des institutions dédiées, à Casablanca les projets ne sortent pas. Après la déclaration de l'INDH, le *Wali* de Casablanca décide alors de créer Idmaj Sakan<sup>22</sup>, avec pour mission de coordonner les actions, impulser le dynamisme et sous-traiter les études nécessaires.

Aujourd'hui, dans les cas de relogement et recasement, concernant les infrastructures des services publics, la problématique rejoint celle inhérente à tout projet neuf en termes de planification. Nous verrons que pour leurs réalisations, chaque contexte a mis en place des organismes et/ou des processus, à charge d'efficacité. Dans ces deux cas, l'espace public est défini en amont et la totalité des réseaux réalisée. Dans le cas de la restructuration d'un secteur irrégulier, la première action concerne le foncier et sa régularisation, donc la pérennisation d'une situation initialement considérée comme temporaire et jamais arrêtée, de fait sa "durcification". Reviennent alors sur le devant de la scène tous les conflits éventuels, en liaison avec les intérêts des bénéficiaires potentiels, dont ne sont pas exclus les politiques ou les administrateurs en place. Alors se pose la question, toujours non résolue au regard de la loi, *comment légaliser l'irrégulier ?* avec en filigrane plusieurs craintes pas toujours explicitées : d'abord celle de favoriser cet irrégulier, et donc de l'amplifier au lieu de le réduire, mais également tout simplement, la crainte de la différence. Abderrahmane Ifrassen<sup>23</sup> insiste sur l'efficacité d'établir un réel dialogue avec ces populations, très réactives et positives, à condition que l'autorité agisse comme elle l'annonce.

### 2.3. Intervenir sur ces territoires en mutation

Si ces territoires marginaux centralisent l'attention de l'opinion publique et internationale, avant d'évoquer les difficultés à appréhender leur reconnaissance, nous souhaitons d'abord revenir sur leur caractéristique d'îlot. Le portage politique et l'obligation de résultats peuvent être observés avec le même regard que le déséquilibre porté par un investisseur qui s'octroie des passe-droits. Cette mise en parallèle des secteurs marginaux (clandestins ou squattés) et du développement des projets d'investissements met en évidence que **si la planification est certes nécessaire pour un développement des réseaux d'un service public efficient (à long terme), elle ne l'est**

---

<sup>20</sup> Les *Gourbivilles* font référence au gourbi : habitat rural pauvre construit en pisé par les paysans refoulés sur les côtes quand la colonisation s'est installée.

<sup>21</sup> cf en Annexe 1

<sup>22</sup> Société privée à capitaux publics. cf Annexe 1-I

<sup>23</sup> Abderrahmane Ifrassen est Directeur général d'Idmaj Sakan

**pas pour un développement efficace** (à court terme). Ce qui est une différence fondamentale avec la planification du développement de l'urbanisation.

En introduction de son entretien, Fouad Djerrari<sup>24</sup> rappelle que "l'extension des réseaux pose un vrai problème de planification urbaine. Trop souvent ce sont des projets qui n'ont pas été suffisamment ou raisonnablement planifiés. Or les opérateurs de services répondent intrinsèquement à une demande, donc à une planification. A défaut de planification, des canalisations peuvent être tirées pour parer au plus pressé ou au moindre coût". Mais surtout, il caractérise ainsi ce mode d'intervention : **"la réponse est faite à une demande exprimée, existante, et n'anticipe pas ce qui va se passer dans 5 ans.** Le risque est de réaliser du provisoire, du précaire finalement". Et nous verrons que l'ensemble des propos de Fouad Djerrari tendent à poser cette question de la temporalité, de la *durabilité*, finalement. Il est donc (il devrait être ?) primordial d'envisager la réalisation des infrastructures du réseau public à deux échelles temporelles : une réponse actuelle au problème de desserte et de raccordement, et son impact dans le cadre d'un développement futur, et durable.

En élargissant, et au risque d'extrapoler, finalement dans les territoires marginaux, fussent-ils urbains, installés, reconnus, voire anciens, la problématique de l'intervention rejoint celle maintes fois relevée : *urgence ou développement ?* En termes urbains, et donc dans le cadre de cette étude, le positionnement (le regard) est bien sûr celui du développement, donc **des possibilités d'évolutions données à un territoire par son équipement, tant en infrastructures qu'en services publics.**

### **Les projets d'aménagements**

Ce constat de l'ampleur du décalage entre les schémas directeurs sectoriels et les travaux réalisés est unanime au Maroc. A la Lydec, "La dernière révision du SDEAL<sup>25</sup> date de 2006, pour la révision de nos contrats. Aujourd'hui en 2009<sup>26</sup>, ces documents de planification sont pratiquement caduques" constate Hamid El Misbahi<sup>27</sup> qui relève par ailleurs que le SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) date de 1984, qu'il est en cours de révision<sup>28</sup>, mais que la Lydec n'a pas bâti les schémas directeurs sectoriels uniquement à partir du document applicable, sinon la moitié de la ville aurait été oubliée. De fait, la Lydec surveille l'urbanisation, comme toutes les autorités.

### **La Lydec et l'Agence urbaine de Casablanca : envisager l'ouverture à l'urbanisation ensemble**

L'enjeu, aujourd'hui, est donc d'arriver à anticiper, de manière pragmatique, l'urbanisation des territoires périurbains. Le rôle de l'agence d'urbanisme est "d'ouvrir les zones à l'urbanisation" par l'approbation d'un plan d'aménagement pour le secteur. Mais cette autorisation, qui permet de construire en tout point de la zone définie, est effectuée sans

---

<sup>24</sup> Fouad Djerrari est consultant, après plusieurs années au poste de Directeur adjoint à la Lydec

<sup>25</sup> Schéma Directeur pour l'Eau et l'Assainissement Liquide

<sup>26</sup> Les contrats révisés ont été signés en mai 2009

<sup>27</sup> Hamid El Misbahi est Directeur des projets de développement à la Lydec, service sous la responsabilité du département de la gestion du contrat

<sup>28</sup> avec l'appui de l'IAU île de France (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme)

liaison avec la réalisation préalable d'infrastructures. "Nous n'avons pas la maîtrise de cette urbanisation, ni de sa cadence. C'est un problème posé à Lydec comme à l'agence urbaine", note Hamid El Misbahi qui constate que depuis 2006, 2 000 ou 3 000 ha ont été ouverts à la construction, dont certains secteurs très éloignés du périmètre desservi par les réseaux. "On voit qu'on est complètement en dehors de la stratégie des schémas directeurs en cours". Aujourd'hui, "l'agence urbaine comprend très bien que nous sommes partie prenante, parfois ce sont des quartiers de ville ou des zones entières que l'agence d'urbanisme n'arrive pas à ouvrir à l'urbanisation par faute de réseaux". Maintenant "ils essaient de nous associer dans l'élaboration de leurs plans d'aménagement. Nous nous mettons d'accord sur la manière d'ouvrir une zone à l'urbanisation, dans l'objectif d'optimiser nos investissements, pour qu'ils se fassent de manière progressive et ne soient pas un préfinancement de l'ensemble des infrastructures". Effectivement, la forme de l'urbanisation ne suit pas nécessairement les choix décisionnels des autorités. Le développement autour de Casablanca montre d'une part que certaines zones avaient été équipées sur demande des autorités, en réponse à leur volonté de développer l'urbanisation sur ces secteurs. Depuis, les infrastructures attendent les projets d'aménagement. Et d'autre part, des projets d'aménagement autorisés sont parfois dans des situations ubuesques. Les lotisseurs sont obligés de réaliser les réseaux *in site*, c'est (administrativement) impératif. Mais lorsque la Lydec n'a pas encore pu amener les réseaux nécessaires, il leur est demandé de fermer le réseau *in site* et de trouver une solution provisoire, le temps que le réseau *hors site* arrive.

Hamid El Misbahi précise "A la limite, pour l'eau potable, nous arrivons toujours à trouver une solution, comme pour l'électricité. Le gros problème, c'est l'assainissement, il doit suivre la topographie et des tracés bien définis. Or, généralement, nous rencontrons des difficultés à faire respecter les servitudes et obtenir le foncier nécessaire pour atteindre les maisons construites". "A l'arrivée de la Lydec, il existait 250 lotissements non raccordés, aujourd'hui sans doute une centaine".

L'assainissement, le foncier, la difficulté à définir ou faire respecter le domaine public, est finalement une ritournelle qui commence à nous être familière, et au Maroc tend vers l'universalité.

**La volonté (récente) de lier systématiquement le développement de l'assainissement à celui de l'accès à l'eau potable a donc des répercussions très fortes sur la relation entre les projets du petit cycle de l'eau et le développement périurbain et des extensions urbaines.**

Les projets d'accès aux services publics (d'eau potable et d'électricité) tels que réalisés jusqu'à présent n'imposaient pas une liaison physique directe entre l'infrastructure à emprise foncière et chaque cellule d'habitat. Le développement de l'assainissement a donc un impact structurant (et limitant pour le développement des projets) non connu jusque-là. Cela peut expliquer (partiellement ?) la difficulté des opérateurs à développer à grande échelle l'accès au service public, comme il a été fait<sup>29</sup> à Buenos Aires (un demi million de connexions individuelles), ou de manière collective à Port-au-Prince (850 000 personnes).

---

<sup>29</sup> Alexandre Braïlowsky

## **Les territoires marginaux**

*Intervenir sur ces territoires en mutation* : toute la difficulté est certes là, mais au-delà, les entretiens caractérisent cette intervention et questionnent les capacités d'évolution induites par ces interventions. Ainsi, l'ensemble des propos d'Abderrahmane Ifrassen tendent vers la réalisation de ce qu'il nomme la deuxième phase : "la phase que nous avons fait jusqu'à maintenant, et que nous savons faire, est tout ce qui est technique, les travaux de viabilisation et d'équipement, mais nous ne sommes pas encore passés à l'amélioration du cadre bâti (...) Le travail ne peut être achevé dans un quartier clandestin que si on règle le problème urbanistique". Puis, citant un projet réalisé "Cela fait trois ans qu'il est achevé, il est en état et rien n'est à améliorer. L'Etat a investi, mais les lots et les logements construits ne peuvent pas se transformer en vraie construction et il n'est pas possible de construire les équipements dans les îlots vides". Aujourd'hui, les autorités reconnaissent ces populations irrégulières, et elles sont connues des acteurs, mais le pas pour les considérer actrices de plein droit n'a pas encore été franchi.

A Tunis, où la régularisation des titres fonciers a été opérée à grande échelle, lors des premiers projets de restructuration des *quartiers anarchiques* (puis *populaires*), Morched Chabbi<sup>30</sup>, note une réelle transformation des quartiers, avec des évolutions et "une recomposition socio-spatiale liée à la raréfaction du foncier".

Au Liban, le contexte politico-communautaire, y compris les enjeux confessionnels, rend le problème encore plus complexe, mais ce n'est pas une question d'illégalité foncière. Même si des irrégularités existent, elles ne sont ni la caractéristique principale des quartiers périurbains, ni celle des quartiers pauvres.

Comme nous l'avions envisagé initialement, les projets d'accès à l'eau potable et d'assainissement sont les premières actions des services publics, ou de leurs délégataires, sur les territoires périurbains sous-intégrés / irréguliers. Pour les opérations immobilières non planifiées, cette primauté est moins forte, mais réelle également. Car même de manière opportuniste, les contacts avec les agences urbaines aboutissent à leur intégration dans les schéma directeurs, mais il s'agit alors plus d'une régularisation d'une action en cours et non d'un choix intégré en terme de planification. Nous reviendrons plus précisément sur les acteurs et leurs partenariats dans le chapitre 5, *de l'acteur à l'action*. En Tunisie, l'éloignement des secteurs périphériques témoigne de *territoires de tolérance*.

### **Tunis : la tolérance bienveillante des lotissements irréguliers**

Si l'organisation de l'administration tunisienne ne permet pas aujourd'hui d'envisager un branchement frauduleux sur un service public, pour autant, tous les problèmes d'accès à un logement ne sont pas résolus pour les couches sociales "peu" solvables. Aujourd'hui, Tunis présente un taux annuel de croissance de 1,08 %<sup>31</sup>, avec un taux de naissance

---

Alexandre Brailowsky est Directeur Ingénierie sociétale chez Suez-Environnement. Il a été Directeur du Développement Durable pour Aguas Argentinas, à Buenos Aires [1999-2005]

<sup>30</sup> Morched Chabbi, Urbaniste, est consultant à Tunis

<sup>31</sup> Morched Chabbi

inférieur à celui de l'Italie. La migration rurale n'est plus la cause de l'étalement urbain et de l'apparition de lotissements irréguliers. Le dernier recensement a effectivement confirmé qu'il était le fait d'une mobilité résidentielle de familles de Tunis n'arrivant pas à se loger.

Une petite dynamique d'émergence de lotissements irréguliers dans la périphérie ouest éloignée de Tunis est connue des institutions. Un propriétaire de terre agricole décide de lotir un terrain et signe un cahier des charges avec la direction de l'aménagement du territoire régional et avec la commune. Il vend ses lots sans avoir respecté ce cahier des charges dont les travaux auraient triplé le prix. Les gens bâtissent en toute légalité : puisque le lotissement était agréé, la commune ne vient pas regarder sur le terrain, elle délivre les permis de bâtir. Une fois organisés, les habitants du lotissement vont demander la desserte en eau à la SONEDE. En Tunisie, la SONEDE a pour devoir de desservir tout habitant<sup>32</sup>. La société nationale fait devis puis travaux contre paiement de la "presque" totalité, pour un lotissement considéré tel un projet social. Le coût est divisé entre les habitants et accepté : de toutes les manières, il est inférieur au prix d'un lotissement équipé. En fait, deux arrangements et un tarif avantageux sont prévus.

- Le premier, un étalement sur huit ans sans frais de la facture. Si ces "petites gens" n'avaient pas les moyens d'un prêt bancaire, il est donc plus avantageux de faire réaliser les travaux en direct par la SONEDE, qui a prévu des arrangements pour les populations socialement défavorisées et peu solvables.
- Ensuite, la SONEDE, ne facture pas les 100 premiers mètres de la conduite *extra-muros*, en guise de participation à ce projet destiné à des populations défavorisées.
- Enfin, si un branchement normal est facturé 350 dinars, un branchement social est facturé 175 dinars.

L'assainissement se fera en son heure, quand le réseau se sera suffisamment rapproché pour que l'ONAS puisse envisager un PNAQP (Projet National d'Assainissement des Quartiers Populaires) éventuellement financé par un bailleur international, ou si la population grossissante du quartier arrive à être suffisamment gênante pour les autorités locales. Enfin, une fois l'assainissement collectif réalisé, l'ARRU intervient et termine les voiries avec la réalisation de l'éclairage public, sur le PNRQP en cours<sup>33</sup>. Ces interventions sont réalisées sur des budgets nationaux, donc de la collectivité. Et le propriétaire de conclure avec un grand sourire "moi, je n'ai pas payé, j'ai gagné, ça s'appelle la politique du fait accompli".

Ce qui est remarquable dans cette anecdote, c'est la capacité de l'Etat tunisien, qui n'est pas en mesure de répondre à cette demande sociale, à avoir instrumentalisé la SONEDE pour palier aux difficultés d'un arrivant à payer cash le prix d'un terrain équipé. La question se pose sur sa démarche à avoir également instrumentalisé les bailleurs venus équiper les populations "sous-intégrées". Par contre, si ce processus en cours, permet de solutionner partiellement l'accès à l'habitat des petites gens, il impacte fortement le territoire et son devenir par des implantations de

---

<sup>32</sup> Ainsi, le règlement mis en place pour limiter les constructions irrégulières, et son obligation pour le demandeur de présenter un permis de bâtir sera de toute les manières dépassée. Tout le monde le sait.

<sup>33</sup> En 2009, c'était le 4<sup>ème</sup>

lotissements au gré des propriétaires agricoles. Morched Chabbi note qu'en dix ans, les vingt noyaux d'urbanisation existants (villages initiaux) sont devenus trente, et que la desserte des transports en commun, est peu efficiente et déficitaire (donc payée par la collectivité). A bien y regarder, le coût d'actions "sociales" non choisies par la collectivité a des répercussions plus importantes qu'il ne peut y paraître.

Au Maroc, les sociétés délégataires de Casablanca et Tanger montrent deux démarches construites au regard des contextes internes et externes, y compris l'échelle différente des objectifs à atteindre dans le périmètre de la concession. Les relations avec les partenaires ont donc été envisagées en fonction.

### **A Tanger, Amendis met en place un lieu de rencontre et de discussion entre l'ensemble des acteurs**

Réellement gêné par les problèmes fonciers et la difficulté d'intervention des autorités, respectueuses de la loi, Amendis, en relation avec son autorité délégante, s'est d'abord attaché à trouver les financements nécessaires à la réalisation des branchements sociaux, dont les montants augmentaient en relation avec les nouveaux objectifs donnés par la convention signée après le lancement de l'INDH<sup>34</sup>. A Tanger, la société délégataire a donc exploré avec l'autorité délégante différents montages financiers possibles, faisant jouer différents mécanismes internes au service public de Tanger et l'appel à diverses aides extérieures. En parallèle, la volonté politique forte affichée, traduite par la signature d'un accord cadre<sup>35</sup>, lui a permis de créer, avec le Comité de suivi et le Service permanent de contrôle, **un lieu d'échange régulier**, pour l'ensemble des acteurs concernés. Une réunion bimensuelle *Urbanisme-INDH* a ainsi été instaurée afin de mettre autour d'une même table tous les partenaires des projets de branchements sociaux et de la viabilisation des quartiers informels, de leur poser les problèmes, et de décider ensemble des mesures à appliquer. Si l'acceptation initiale de ce lieu n'a pas été évidente pour tous, ces réunions sont devenues un lieu de discussion reconnu et sont aujourd'hui fondamentales dans la réalisations effective des projets de viabilisation et d'aménagement des quartiers INDH.

### **A Casablanca, la Lydec choisit de "normaliser l'informel"**

Les nouvelles cibles définies par l'INDH, et contractualisées dans la *convention INDH*<sup>36</sup>, impliquent la mise en place d'une nouvelle démarche, maintenant que les secteurs sont identifiés et que les études socio-économiques réalisées ont permis d'appréhender les populations concernées. La Lydec réinterroge ses compétences propres, ses devoirs au regard du service public et choisit de travailler à la normalisation de l'informel afin de pouvoir agir en délégataire d'un service public : "une normalisation hors norme, puisqu'on

---

<sup>34</sup> cf Annexe 1 : "La construction, puis l'affirmation d'une volonté politique forte : l'INDH"

<sup>35</sup> "Accord cadre pour l'équipement en eau potable et en assainissement liquide dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain" signé le 11 janvier 2006, en présence du Roi Mohamed VI, par le Wali de la Région Tanger-Tetouan, l'autorité délégante, le délégataire et l'ONEP.

<sup>36</sup> signée le 13 septembre 2005

est dans l'informel, et où on doit tout écrire" dit Christophe Cluzeau qui insistera "plus vous êtes dans un environnement non formel, plus vous devez d'être responsable de la formalisation". Alexandre Braïlowsky ne dit pas autre chose quand il explique que "la première chose à faire est un diagnostic externe, sans impliquer directement les populations, afin d'avoir une typologie claire de ces quartiers, une catégorisation, au milieu de ce désordre, essayer d'avoir un peu de classification (...) car les modes d'interventions et les solutions apportées en seront fonction".

Ce travail effectué par la Lydec a abouti à la définition de *normes clientèle INDH-inmae*, expliquées à l'autorité du secteur pour approbation, en préalable à toute intervention sur un secteur irrégulier.

Au Maroc, Chacun des deux opérateurs a donc mis en place une démarche, où il a défini une forme de partenariat lui permettant d'entrer dans une relation contractuelle avec les autorités, afin de pouvoir poser les problèmes du foncier et de son irrégularité, puis, de demander des réponses aux questions jusque là éludées.

### 3. Eau et assainissement : de l'accès individuel au service, à l'enjeu collectif de l'environnement

---

Au dernier Forum Mondial de l'Eau en mars 2009 à Istanbul<sup>37</sup>, les thèmes de l'eau potable domestique et de l'assainissement ont été envisagés à l'aune du développement humain et des Objectifs du Millénaire (thème 2), et de la gouvernance et la gestion (thème 4). Les interventions se sont organisées autour de l'accès (des plus démunis) aux services, comme en a témoigné le débat concernant *le droit à l'eau*, et autour des modes de gestion durables envisageables. Le sens même de l'accès, inhérent à sa forme et à son contexte, n'a pas été abordé, ou à la marge. En effet, un puits au centre du village, un réseau privé fermé, un réseau public, ou toute solution métisse sont issus de choix sociétaux, et/ou impactent sur la structuration sociétale en retour, au même titre que la structure sociale d'un village, d'une ville européenne, d'une *gated community*, etc. Or, ce constat questionne le sens du service et son périmètre d'impact comme de solidarité.

#### 3.1. "L'accès au service" bénéficiaire, usager ou client ?

---

<sup>37</sup> *Bringing divides for water*, 5<sup>ème</sup> forum mondial de l'eau, Istanbul, 16-33 mars 2009

Le choix de la démarche fait par la Lydec à Casablanca est à ce titre là particulièrement intéressant, parce qu'il rompt avec l'image du service social (auquel se réfère volontiers la borne fontaine en milieu urbain), pour aborder le citoyen comme "habitant de la cité"<sup>38</sup>.

### **Casablanca : De projets sociaux (hier) aux normes clientèles (actuelles)**

Dans le cadre des opérations de branchements sociaux des années 1980, trois critères d'éligibilité<sup>39</sup> avaient été définis :

- un critère social territorialisé (un secteur identifié),
- la typologie de l'habitat (qui excluait l'habitat précaire),
- un faible niveau de richesse (avec un revenu plafond de 1 000 dirhams, qui sera remonté à 2 000 en 1983, puis à 3 000 en 1984 devant la portée insuffisante du projet).

L'opération *branchements bleus*, menée par la Lydec, a repris ces critères<sup>40</sup>. Mais en enlevant le revenu plafond et en ajoutant la proximité d'infrastructures existantes, elle intégrait la faisabilité économique. Ces deux changements ensemble permettaient de faciliter la gestion des opérations par l'identification de secteurs, plutôt que d'individus, et de favoriser par là une concentration spatiale des travaux, avec une homogénéisation des situations ; ce qui permettait de proposer un paiement forfaitaire pour le branchement et non un devis individuel comme précédemment. L'ensemble est très cohérent. Mais si l'aide est bien toujours une aide à la personne, l'opération prend la forme d'un projet social d'ensemble. Enfin, ces critères écartaient les bidonvilles et les lotissements périurbains clandestins, au sein d'une démarche administrative qui excluait les habitats irréguliers, ce qui limitait la portée de cette politique de branchements. Ces glissements et faits entraînaient la Lydec en limite de ses compétences, et provoquaient des situations d'inertie et de non-engagement de la part des autorités, tenues au respect de la loi, et donc de lourdes difficultés à agir.

Les nouveaux engagements politiques et les nouveaux objectifs quantitatifs de l'INDH ont donc amené la Lydec à se recentrer sur son mandat de délégataire d'un service public et, par là, sur l'usager qu'elle appréhende comme un client quelque soit son statut, puisque ce service est payant. L'objectif devient alors de définir un ensemble de *normes clientèle spécifiques dans le cadre de la réalisation des opérations INDH-INMAE*. A travers cette normalisation de l'informel, le sujet est bien d'abord de (re)connaître ce qui est formel (le bâti, le lieu d'habitat du foyer), puis de partager cette (re)connaissance, afin d'envisager les moyens d'action adéquats et de les mettre en œuvre. L'objectif est bien la reconnaissance d'un habitant comme client du service public, et donc en filigrane, comme citoyen, statut important pour un service public, d'où le nécessaire aval et la participation des autorités. A noter que, au Maroc, **les habitants des maisons irrégulières** ont un

---

<sup>38</sup> Bien que très européenne, cette référence est à entendre dans son sens historique de citoyen local, et non dans son acception moderne de citoyen d'un État.

<sup>39</sup> C. De Miras, J. Le Tellier, p.116

<sup>40</sup> zones d'habitat à caractère social (définie par la commune), constructions en dur à usage exclusifs d'habitation, proximité d'infrastructures d'eau et d'assainissement.

Ibid, p.122

certificat de résidence et le droit de vote : **administrativement, ils sont donc citoyens ; ce qui permet cet accès aux services publics qui est alors, en retour, une reconnaissance de ce statut.**

Durant toute cette partie de définition / acceptation du client, la Lydec effectue un travail en partenariat avec la population et les associations de quartiers ou les représentants de la société civile administrativement reconnus (associations religieuses, sociales, etc.).

Fouad Djerrari souligne l'importance de ce travail de reconnaissance de la clientèle, effectué en interne par les opérateurs, au Maroc : "Le progrès, ce n'est pas l'investissement, ils (les délégataires) ont apporté des systèmes modernes de gestion, ils ont servi de locomotive pour les secteurs, ils sont passés d'une orientation d'*usagers* à une culture de *clients*".

On aura compris que **la référence au service public est donc réflexive, créé pour les besoins des citoyens locaux ; celui-ci implique en retour la reconnaissance de cette citoyenneté.** Nous verrons dans la partie suivante que, au Liban par exemple, cette identité n'est pas une évidence. Loin de la région méditerranéenne, le cas du projet de mise en place de bornes fontaines gardiennées à Haïti<sup>41</sup>, est intéressant pour cette volonté de construire un service commun (l'accès à une borne fontaine) en partenariat avec un acteur public institutionnel (responsable de l'approvisionnement). Ce partenariat garantit la durabilité du service, à condition du respect de règles citoyennes. Surtout, il construit une forme d'intégration (reconnaissance par autrui) à la société urbaine de ces populations marginalisées par elle.

Cette référence au service public, omniprésente ici, est à mettre en relation avec des états structurés et volontaires, comme en témoigne la référence à l'INDH pour le Maroc, où au PNRQP, mis en oeuvre par les administrations centralisées, en Tunisie.

### **3.2. L'assainissement, de l'hygiène à la pollution : des choix politiques**

L'assainissement est aujourd'hui considéré par les acteurs, au moins internationaux, comme un service essentiel aussi fondamental que l'accès à l'eau potable. La politique promue est de lier l'assainissement à l'accès à l'eau potable : ne pas développer l'un sans l'autre. Au Maroc, les opérateurs rencontrés ont mis en place de telles démarches, et l'INDH s'est finalement plus focalisée sur les problèmes d'assainissement que sur ceux de l'eau potable en secteur rural. Au Liban par contre, aucune volonté politique forte n'est affichée concernant cette relation locale. Le problème a été abordé (sous la pression d'institutions internationales ?) à partir de la pollution générée, ce qui produit une démarche différente, et en premier lieu en termes d'échelle du territoire concerné. Sa déclinaison pose ensuite la question du territoire pollueur et du territoire impacté. Et au-delà, sont questionnées les solidarités à envisager. Ainsi, l'assainissement, qui peut s'envisager à partir des eaux usées de chaque usager, collectées, puis traitées, peut aussi être abordé de l'aval à l'amont.

---

<sup>41</sup> Alexandre. Brailowsky [2008]

## **Le SDEAL du Liban : ramener les eaux usées sur le littoral, puis les traiter avant leur rejet au milieu naturel, en mer Méditerranée**

Le **Liban** est un territoire orienté d'est en ouest. La partie où se concentre la majeure partie de la population se décline des chaînes du mont Liban à la mer Méditerranée. Sur le littoral, l'urbanisation est continue, exceptée les quelques réserves respectées. La densité est maximale en bord de mer, puis décroît en prenant de l'altitude. Cette configuration a favorisé un plan national d'assainissement avec de grosses stations d'épuration le long de la côte, alimentées par d'importants collecteurs qui descendent des contreforts montagneux, rassemblant les eaux usées. Ces équipements, financés par les bailleurs internationaux, ont fait grincer des dents et fait dire que ces actions étaient vouées à éviter la pollution de la mer Méditerranée, et non à destination du territoire libanais. Actuellement, la pollution est réelle et importante<sup>42</sup>, alors que les réseaux d'égouts existants se déversent dans les cours d'eau, et que les puits à fond perdu (puisards, fosses septiques) sont, à priori, toujours la règle pour les secteurs non raccordés aux réseaux, contaminant les eaux souterraines utilisées par ailleurs.

Sur leurs périmètres de concessions, différents pour l'eau potable et pour l'assainissement<sup>43</sup>, Amendis comme la Lydec s'efforcent de réaliser les deux réseaux de concert. Dans les deux cas, lors de secteurs éloignés, ruraux, une solution temporaire alternative au réseau peut-être mise en place (fosse septique autonome, collective ou non). Dans ce cas là, Amendis parle tout de même d'assainissement collectif, au sens où il est sous sa responsabilité et gestion. Le délégataire demande donc aux habitants concernés de régler leur part à l'assainissement collectif, expliquant qu'ainsi, lorsque le réseau ou toute autre solution sera réalisé, les habitants n'auront pas de nouveau raccordement à payer, ils sont déjà considérés raccordés au service public<sup>44</sup>. Il est vrai que les projets témoignent de la difficulté à faire payer les populations pauvres pour un raccordement à l'assainissement lorsqu'elles profitent déjà de la desserte en eau potable.

### **A Tanger, Amendis a contractualisé le préalable de l'assainissement pour un accès à l'eau potable**

Naoufal salama<sup>45</sup> précise qu'à Tanger, le Comité de suivi, présidé par l'autorité délégante avec le *Wali* pour représenter le Ministre, impose que le branchement sur le réseau d'eau potable d'une habitation ne soit mis en service qu'en relation avec un accès à l'assainissement public. Les opérations de branchements sociaux des années 1980-2000 réalisées avec le concours de la banque mondiale, avaient pour objet l'alimentation en eau potable, mais ne portaient pas sur l'assainissement. A Bni Makada (Tanger), l'équipement de grands secteurs irréguliers, en secteur urbain, mais pas tous, a ainsi été réalisé avant la concession à Amendis. Depuis quelques années, un secteur mitoyen demande son raccordement, mais Amendis ne peut le réaliser tant que le réseau

---

<sup>42</sup> Pour quelques exemples, cf. en Annexe 2

<sup>43</sup> En secteur rural, certaines communes n'ont délégué que l'eau potable, et ont laissé la compétence assainissement à l'ONEP

<sup>44</sup> effectivement non compris la question du financement, à ce moment là, de l'infrastructure à construire.

<sup>45</sup> Naoufal Salama est le responsable études eau et assainissement d'Amendis

d'assainissement n'est pas opérationnel également<sup>46</sup>. Les travaux sont en cours, en partenariat avec Al Omrane, dans le cadre du recasement sur place d'un bidonville mitoyen. Ces sont deux secteurs en pente, séparés par un oued, et la société délégataire affiche l'obligation qu'elle a de supprimer les *rejets au milieu naturel*. Bouchra Drissi Kamili<sup>47</sup> confirme cette volonté liée à l'histoire de Tanger, qui jusqu'à récemment rejetait la totalité de ses eaux usées dans la baie "Nous ne voulons plus de cette situation, nous avons dépensé suffisamment d'argent pour l'assainir", d'où ce choix d'imposer l'assainissement pour le branchement à l'eau potable, malgré les problèmes qui peuvent se poser, "il n'y a pas eu et il n'y aura pas de dérogation".

### **Le raccordement à l'assainissement dans les quartiers déjà desservis par l'eau potable**

A Casablanca, la Lydec rencontre également le problème de ces secteurs bénéficiaires des branchements sociaux antérieurs à 2005, ainsi que le cas de réseaux fermés d'eau potable réalisés par les habitants. La mauvaise qualité de ces réseaux locaux interdit de les raccorder au réseau public sous peine de les faire exploser, car ils n'ont effectivement pas été prévus pour la pression d'un réseau urbain. Afin d'éviter des surcoûts aux habitants, qui ont auto-financé ce réseau local (et éventuellement continuent de le rembourser), il a été décidé, en accord avec l'autorité délégante, de changer intégralement ces réseaux sans demander le coût des travaux. Par contre, les travaux d'assainissement sont réalisés en parallèle et eux feront l'objet d'une facture.

Fouad Djerrari établit crûment les contours des motivations des sociétés délégataires pour raccorder les populations irrégulières. "S'ils ne le faisaient pas, ils ne répondraient pas à certains objectifs de leur contrat, qui prévoient à terme plusieurs obligations dont la généralisation de la couverture de service, la gestion des problèmes d'environnement, etc. sur du très long terme". En référence au lancement de l'INDH, il précise que l'objectif de l'engagement initial était d'abord "cherchons à le faire en ne perdant pas trop d'argent, voire en en gagnant si on réfléchit bien, mais nous n'avons pas vraiment le choix", dit-il en appuyant sur ce dernier constat auquel il impute des tâtonnements non productifs, dont chacun des deux opérateurs témoigne par ailleurs.

Quatre ans plus tard, à écouter les deux opérateurs, ils ont pris le parti de mener, de dynamiser cette démarche où autorités municipales et élus n'avançaient pas, contraintes par le respect de la loi, une inertie habituelle ou un clientélisme électoral. Nous verrons qu'aujourd'hui, la Lydec souhaite le montrer, actions et chiffres à l'appui, à travers une identification des facteurs bloquants et la mise en responsabilité des partenaires concernés.

---

<sup>46</sup> En cohérence donc avec sa mission d'assainissement de l'ensemble de la ville de Tanger et l'arrêt des rejets directs des eaux usées au milieu naturel : principal objet de la gestion déléguée lancée sur Tanger en 2002 et pour lequel plusieurs centaines de millions de dirhams ont été engagés.

<sup>47</sup> Bouchra Drissi Kamili est Directrice du Service permanent de contrôle

### 3.3. L'assainissement, le coût de l'intérêt collectif

Le coût de l'assainissement revient comme une ritournelle, déclinée en duo de l'investissement des infrastructures et équipements nécessaires, à la difficulté à trouver les moyens financiers de son fonctionnement et de son entretien. L'ordre de grandeur donné communément est de un à deux : adjoindre l'assainissement à l'eau potable double les coûts (au minimum).

Dans les villes étudiées, un premier réseau d'égouts existait, avant les projets abordés ici. Ces réseaux sont anciens, n'ont souvent pas eu l'entretien nécessaire pendant plusieurs années, et ne sont donc pas en bon état. Fréquemment, les compétences eau et assainissement avaient été découplées. Cette séparation s'est souvent traduite par la négligence du réseau d'égouts, sensé drainer gravitairement les eaux souillées hors de l'agglomération (ou du quartier). Pour les opérateurs actuels, l'enjeu est donc double. D'une part, il s'agit de transformer le réseau d'égouts existant en un réseau d'assainissement modernisé, équipements nécessaires à l'appui, afin qu'il ne se termine pas sans traitement dans un cours d'eau ou sur le littoral. D'autre part, il est nécessaire de l'étendre en parallèle à celui de l'adduction d'eau potable.

La difficulté intrinsèque, au-delà des investissements techniques à réaliser, n'est également pas tant d'évacuer les eaux d'assainissement, que des les collecter, en relation avec d'une part les emprises foncières et leur statut public, nécessaire au réseau, et d'autre part l'image négative de tels équipements. Et puis l'eau ne se laisse pas délimiter ainsi. Au Maroc, la délégation concerne les services publics d'eau potable et d'assainissement, mais n'intègre pas les eaux de pluie. La limite établie, physique, consiste à laisser à la société délégataire la responsabilité des réseaux enterrés (d'assainissement, mais aussi de drainage), et à l'agence hydraulique de bassin, sous la responsabilité de la commune, les cours d'eaux et canaux à ciel ouvert avec la gestion des eaux pluviales. Cette distinction ne répond ni à la complexité des secteurs périurbains, ni complètement aux impacts de la pollution. De fait, relève Philippe Lecointe<sup>48</sup>, "il n'existe pas toujours de cohérence entre les investissements réalisés, par l'ONEP ou un délégataire sur l'assainissement, et par les agences de bassins sur l'eau pluviale. Les deux autorités sont complètement différentes". Et elles ont des intérêts divergents. "Avec un opérateur qui a intérêt à minimiser les eaux pluviales dans son réseau et fermer un avaloir s'il le peut, afin d'éviter d'avoir des problèmes de débordement sur son réseau. Action qui conduit parfois à des inondations".

Sur Tanger, afin d'atteindre l'objectif de dépollution de la baie, Amendis a pris en compte les oueds, sur lesquels la société a réalisé des investissements si nécessaire, et les bassins d'orages urbains.

Enfin, au regard des autres services en réseaux, la mise en œuvre de l'assainissement urbain présente des difficultés propres. Les problèmes d'accès au foncier pour installer les réseaux ont déjà été relevés. Non moins problématiques, les problèmes d'accès au foncier pour l'installation des stations d'épuration nécessaires ou pour les bassins d'orage peuvent stopper les projets sur un temps long. Christine Léger<sup>49</sup> témoigne des difficultés rencontrées également en secteur rural, où la disponibilité du foncier n'est pas aussi tendue qu'en secteur urbain, et rend compte d'enjeux plus politiques.

---

<sup>48</sup> Philippe Lecointe est consultant pour ICEA

<sup>49</sup> Christine Léger est directrice de Phenixa, bureau d'études

Deux exemples, urbains, marocains de dysfonctionnement de bassins d'orage en témoignent.

### **Des bassins d'orages non finalisés et reliés au réseau**

A **Tanger**, l'ancien SDAL, réalisé dans les années 1990, antérieurement à la gestion déléguée, prévoyait plusieurs bassins d'orage, sur des terrains publics réservés à leur effet. Par la suite, ces bassins n'ont pu être que partiellement réalisés : plusieurs terrains prévus ont été affectés à la construction de résidences ou d'équipements. La construction d'un bassin d'orage, réalisé par la RAID (Régie Autonome Intercommunale de Distribution), n'avait pu être connecté au réseau d'assainissement, Amendis a terminé les travaux à son arrivée. Effectivement, tout temps de latence dans l'exécution des travaux incite à une réappropriation du lieu par les habitants. Dans l'exemple cité, devant ce grand bassin vide en attente, les habitants y avaient amené les exutoires des différents réseaux d'assainissement bricolés et s'en étaient servi pour y déverser leurs eaux usées. Cette action inversait involontairement le fonctionnement de ce bassin d'orage qui, au lieu de collecter les eaux de pluie en attente d'évacuation pour éviter l'inondation, débordait des eaux usées stagnantes lors des épisodes orageux.

A **Casablanca**, la Lydec rapporte le même genre de scénario. Dans un secteur en cours de restructuration, un bassin d'orage a été creusé, mais il n'a pas été terminé et relié à un réseau d'évacuation (nécessitant une pompe de relevage). Suite à l'arrêt de travaux sous la responsabilité de partenaires, le scénario décrit s'est également produit, et ces futurs bassins d'orage sont aujourd'hui l'exutoire du réseau d'assainissement *in site* de l'ensemble du secteur qui, lui, a été réalisé en entier.

A noter que l'arrêt des travaux du bassin proprement dit est, entre autres, lié à des revendications du propriétaire (antérieur) du terrain.

Effectivement, de manière récurrente, les quartiers irréguliers se développent dans des secteurs inondables voire sans exutoires naturels, où non seulement l'assainissement doit être fait en secteur déjà bâti et habité, mais de plus nécessite des équipements coûteux, tant en réalisation qu'en fonctionnement. Ce qui se traduit par une solidarité factuelle. A noter également que le coût énergétique de ces équipements, n'est couramment relevé qu'en impacts financiers, et non en impacts environnementaux, tout comme les pompes, surpresseurs et groupes électrogènes des puits de Tripoli.

L'assainissement ne peut donc non seulement qu'être envisagé à une grande échelle de territoire, mais nécessite une solidarité financière plus importante que celle de l'accès à l'eau potable. La question clé est toujours la même "qu'est-ce qu'une société est prête à payer pour un service non marchand défini ?"

### **3.4. Demande de la collectivité ou demande des usagers ?**

Le sens du service public porte cette question, qui renvoie implicitement à l'intérêt particulier au regard de l'intérêt collectif, et à la définition non consensuelle de ce dernier. Elle fait également référence à la délégation de service public, définie et encadrée par le délégataire, son Comité de suivi et son Service permanent de contrôle, au regard des politiques publiques définies en amont. De plus, au-delà de ces enjeux de gouvernance, il est nécessaire de faire la distinction entre demande et besoins pour les usagers, et également entre politique de l'offre et politique de la demande, pour la puissance publique. La question entraîne donc loin.

Au Maroc, l'INDH est issue d'une prise de conscience<sup>50</sup> à la suite des attentats de Casablanca, de l'importance collective de l'état individuel d'indignité et de ses impacts possibles. De la même manière en Tunisie, vingt ans plus tôt, le gouvernement avait réagi à la suite de la journée de grève général du 26 janvier 1978, puis au risque potentiel que représentait la montée de l'islamisme dans les secteurs d'habitat sous-intégrés. Au Liban, il se pourrait que la pollution du sous-sol, celle des sources et des nappes phréatiques, donc la pollution d'une ressource en eau essentielle, soit ce déclencheur. La région de Tripoli et de la vallée de la Kadisha ont un sous-sol karstique, au pouvoir filtrant par nature très faible. L'assainissement individuel y est donc par définition peu performant, alors que les puits à fond perdu sont la règle dans cette vallée de la Kadisha et à Tripoli hors du périmètre du réseau d'assainissement.

L'exemple de la (non) gestion des puits privés à Tripoli, aborde différentes facettes de ces questions.

#### **Tripoli, l'habitude du puits, l'impossible gestion de son existence**

Les événements de la fin des années 1970 et les différents avec Zgortha ont provoqué des coupures d'approvisionnement en eau, conséquentes et récurrentes. Pour faire face à cette défection, les habitants ont creusé des puits, la première nappe phréatique se situant à environ 10 m de profondeur. Cette pratique s'est généralisée toute la durée de la guerre civile, le service public n'assurant pas une desserte en eau continue. Actuellement, plus de la moitié des immeubles de Tripoli ont un puit et l'utilisent pour leurs besoins domestiques et non alimentaires, estimant cette eau non potable. Pourtant, après une réforme du secteur de l'eau au Liban et un système d'alimentation en eau potable entièrement revu, à Tripoli le service est aujourd'hui assuré en continu.

Parallèlement, pendant les années 1990, le Comité des grands projets a ouvert un très grand secteur à l'urbanisation, après avoir réalisé sa viabilisation. La réalité montre qu'en 2002, ce secteur n'était pas desservi en eau potable, et l'EELN signale que sa desserte a été réalisée progressivement à partir de 2006 pour être complétée au début de cette année. De fait, à leur construction, les nouveaux immeubles font une demande de

---

<sup>50</sup> cf en Annexe 1

creusement de puits, qui leur est accordée, leur besoin étant avéré pour construire un bâtiment de 12 à 15 étages. Une fois le bâtiment achevé, le promoteur ne s'occupe pas de faire brancher le réseau domestique d'adduction de l'immeuble sur le réseau public (ce qui impliquerait qu'il paie la taxe de premier branchement) et il vend les appartements. Un réservoir en haut du bâtiment, relié au puits à l'aide d'une pompe, assure la desserte en eau (non potable) du bâtiment.

Seul le centre ancien de Tripoli était pourvu d'un réseau d'égouts, plus que d'assainissement, puisque tout est rejeté dans la mer à El Mina. Ce réseau n'a eu ni l'entretien ni les extensions nécessaires pendant les années de conflits, puis de reconstruction. Les nouveaux bâtiments ont réalisé des puits à fond perdu pour leurs besoins. Aujourd'hui, les résultats sur la nappe phréatique ne se sont pas fait attendre. alors que les puits à fond perdu et les puits d'alimentation en eau se voient.

L'exemple du Liban est sans doute un archétype d'une juxtaposition d'arrangements individuels, afin d'être autonome, et d'un service public défaillant, sollicité par les habitants uniquement par confort, sa qualité étant meilleure. Mais l'assainissement ne peut pas s'accommoder d'une somme d'actions individuelles, de plus ici d'une efficacité douteuse, avec des fosses rarement septiques et des puits qui concentrent la pollution. L'échelle d'intervention est donc nécessairement collective.

## 4. L'urbain comme archétype volontaire du "vivre ensemble"

L'urbain comme archétype volontaire (choisi ?) du "vivre ensemble" (organisé)

L'urbain est devenu aujourd'hui la forme d'habité dominante, et la tendance ira en s'accroissant. L'impact de l'urbanisation sur l'environnement, régulièrement dénoncé, a mené à promouvoir la densité, pour un *développement durable* : aujourd'hui, la *ville durable* est donc dense. Si cela peut permettre une meilleure efficacité des services en réseaux, alors nommés services urbains, pour autant cette densité décisionnelle, plus dogmatique qu'opérationnelle, n'est pas innée. Et à travers leur mal-être, les copropriétés factuelles deviennent contre-productives dans les copropriétés dégradées. Ainsi, les exemples rencontrés témoignent de la difficulté de ce "vivre ensemble" urbain, nous obligeant à poser, même brièvement (nous n'avons pas ici les outils pour ce faire), la question de ces trois concepts, service public, service urbain et service essentiel.

### **4.1. Le service public, un service de la collectivité pour la collectivité : mais quelle collectivité ?**

Ce sont les constats effectués à Tripoli et au Liban qui sont à l'origine de cette question, *un service de la collectivité pour la collectivité : mais quelle collectivité ?* Dans un pays où le sens même de

cette notion de collectivité n'est pas acquies. Par choix constitutionnel, le gouvernement est confessionnel, et l'ensemble des postes du gouvernement, y compris les hauts fonctionnaires d'Etat, sont répartis entre les quatre confessions définies, auxquelles viennent s'ajouter deux confessions influentes de par leur communauté. Par exemple, sur le thème de la gestion de l'eau, le territoire national est divisé en quatre grandes régions administratives avec chacune un établissement des eaux, sans correspondance aux bassins hydrauliques. Dans ce territoire où la communauté fait référence, la construction de la collectivité est un défi. Dans ce cadre là, l'existence d'un service public ne va donc pas de soi.

Dans les villes étudiées, des réseaux de services publics en milieu urbain ont été construits durant le protectorat ou mandat français. Réseaux et gestions ont été repris ou réorganisés dans le cadre des Etats nouvellement indépendants. Dans les trois pays étudiés, ces services collectifs ont été pérennisés sous leur modalité collective (avec un bémol pour l'électricité, voire pour l'eau, au Liban), mais ont pris des formes différentes. Au Maroc et en Tunisie, ils sont une réalité et une volonté, liées à une politique publique nationale, qui inclut des délégations pour les grandes villes marocaines. Au Liban, ils sont une réalité partielle, suivant les services et leur niveau de desserte, mais ils restent une volonté politique.

Dans les différents écrits, plus que dans les entretiens, un glissement de sens se fait sentir, traduit par l'adjectif qualificatif qui caractérise ce service technique, de manière non exclusive, mais informe sur l'orientation de la solidarité envisagée :

Le service public s'adresse aux citoyens	Soit, des différences de présupposés de solidarités
Le service urbain s'adresse aux habitants	
Le service essentiel s'adresse aux individus	

Le service marchand s'adresse au client : Individuel, Copropriété, Lotissement, Quartier, etc. et n'est pas exclusif, il s'arrange de l'un ou l'autre des systèmes, qui eux-mêmes, dans la pratique, s'arrangent mutuellement. Mais la question posée ici est : quel est le service que les politiques publiques souhaitent (et prennent les moyens de) construire ?

## **4.2. De la copropriété (factuelle) pour réalité quotidienne du vivre ensemble**

Tripoli est une ville d'immeubles collectifs qui, à priori, ne sont pas des immeubles de rapports mais des copropriétés, pour ce qui nous a été rapporté. Or, au Liban la copropriété n'a pas d'existence juridique. Ces propriétés sont donc le fait d'accords volontaires passés entre habitants, elles sont factuelles. Ce constat, qui peut paraître anecdotique à l'échelle d'un territoire urbain, a en fait un impact primordial.

- Tripoli, comme bien d'autres villes avant, est dans un cycle de paupérisation du centre ville qui n'est pas sans relation avec le cercle vicieux des copropriétés dégradées du centre ancien ;

- Ce processus se traduit à Tripoli par une migration résidentielle fréquente vers les nouveaux quartiers périurbains, avec une territorialisation sociale très marquée<sup>51</sup> et un "cycle de détérioration du bâti de plus en plus court."<sup>52</sup>
- Enfin, lorsqu'un habitant d'une copropriété souhaite avoir accès au service public de desserte en eau potable d'un immeuble qui n'est pas branché sur le réseau, il n'a à priori aucun autre moyen que d'assumer seul le coût du branchement de l'immeuble, voire de construire un double réseau (dans les parties communes de l'immeuble ?). La question est identique pour l'assainissement.
- Au-delà des prédispositions culturelles à vivre ou non ensemble dans un même bâtiment, les immeubles collectifs construits pour le relogement (proposé en propriété) des familles des secteurs irréguliers n'ont, à peu près, aucune chance d'être qualitativement pérenne. De manière générale, une copropriété dépend de la volonté des copropriétaires à anticiper l'entretien du bâtiment, et donc à la capacité de financer des besoins non avérés. Comme en plus, ils sont généralement construits en cités, ils ne peuvent que devenir des quartiers stigmatisés.
- La forme de la copropriété proposée est très vraisemblablement un facteur important de la très grande majorité des demandes de recasement et de non-demandes de relogement. Or, actuellement le recasement est bi-familial à Casablanca. Ce n'est donc pas le fait, en tant que tel, de partager un bâtiment avec une autre famille qui est rédhitoire.

La location d'un logement par plusieurs ménages pose le même ordre de questions, tant en termes de reconnaissance individuelle du foyer, qu'en termes de répartition des charges entre le propriétaire et le locataire. Au-delà de ces exemples, la question posée est celle de la différence entre communauté et collectivité, de la reconnaissance et de la légitimité des individus au sein de l'une ou de l'autre.

**Ainsi, à l'heure où le développement durable a été défini (voire dogmatisé) par la densité, la société ne s'intéresse pas aux éventuels outils permettant une gestion du *vivre ensemble*.**

### 4.3. De la citoyenneté locale : des droits et des devoirs

Nous faisons ici référence au sens historique de la notion de citoyen, "qui appartient à une cité, en reconnaît la juridiction, est habilité à jouir, sur son territoire, du droit de cité et est astreint aux devoirs correspondants", plus qu'à son sens moderne, relatif à la personne civique au sein d'un Etat.

Au Maroc, la demande d'accès aux services publics implique souvent en premier lieu, pour un habitant irrégulier, de faire refaire sa carte d'identité nationale et sa carte de résident. Le rôle

---

<sup>51</sup> cf Annexe 2 la carte *statuts sociaux et mouvements de population*, réalisée par Diran Harmandayan

<sup>52</sup> Diran Harmandayan

Diran Harmandayan est urbaniste et directeur du bureau *d'études Architecture planning & engineering consultants*, à Beyrouth

intégrateur, socialement, de la reconnaissance donnée à un habitant à travers un contrat nominatif de service public, a déjà été maintes fois relevé.

Ce que nous voudrions souligner, c'est que la reconnaissance, l'intégration sociale d'un habitant par une entité sociale, ici la ville et au-delà l'Etat, qu'est la citoyenneté, donne des droits et des devoirs, qui ne sont rien d'autres que des règles collectives du *vivre ensemble*. Encore faut-il que le citoyen ait conscience de cette réalité de citoyen. Concernant le cas Argentin de Buenos Aires, Alexandre Braïlowsky relève que "La formalisation pour le citoyen d'une relation client-entreprise basée sur les droits et les devoirs de chacun a sensiblement modifié les comportements sociaux"<sup>53</sup>. A contrario, "le citoyen pauvre, qui a vocation à être tout à la fois citoyen local et utilisateur des réseaux et services urbains, mais qui s'en voit évincé en raison de son statut de consommateur non solvable, ressent un sentiment de non appartenance, voire de perte de confiance face à l'institution publique locale et aux pouvoirs locaux. Les conditions d'exercice de sa citoyenneté locale sont atteintes."<sup>54</sup>

## 5. De l'acteur à l'action

---

La question initiale, de la relation entre la réalisation d'infrastructures en réseaux de services publics et des extensions urbaines, nous conduit aux questions de compétences et responsabilités assumées (ou non) par les gestionnaires (ou leurs délégataires), institutionnels ou techniques, de la ville, et des dialogues et partenariats qu'ils sont en capacité de construire.

### 5.1. Le nécessaire diagnostic amont (politique) du *jeu d'acteurs*

Chacune des sociétés délégataires au Maroc a fait un chemin comparable au sein de l'administration marocaine, de ses doubles tutelles, pour essayer d'identifier, en fonction des problèmes rencontrés, quel était l'interlocuteur adéquat. Chacune des deux sociétés a commencé par agir en marge et se substituer plus ou moins aux responsabilités institutionnelles, puis est revenue en arrière, l'INDH aidant il est vrai, mais surtout au regard des faibles résultats des actions engagées. Aujourd'hui, chacune dans son contexte et pour des raisons différentes, s'en réfère prioritairement au *Wali* pour agir. "Si ce sont les communautés urbaines, qui sont juridiquement les autorités délégantes, la véritable instance interlocutrice et le suivi sont plutôt à l'échelle nationale le ministère de l'intérieur et à l'échelon local les *wali*"<sup>55</sup>. Ce qui n'empêche pas Olivier Gilbert de constater le chemin réalisé par la petite commune d'Assilah, voisine de Tanger et incluse dans la concession d'Amendis, sous l'impact de son Président<sup>56</sup>, homme politique et volontaire.

---

<sup>53</sup> Braïlowsky Alexandre, in Jean-Marie Tétart, Cédric Lebris (Dir.) [2008] p. 169

<sup>54</sup> Jean François Langunier et Claude de Miras (Dir.), in DgCiD [2008], p.19

<sup>55</sup> Claude de Miras, Julien Le Tellier [2005], p.250

<sup>56</sup> élu, il est l'équivalent d'un maire en France

Ce que relevait Christophe Cluzeau au sujet de la nécessaire formalisation de l'informalité est également applicable au niveau de l'administration. L'ampleur des situations clandestines ou irrégulières, connues à défaut d'être toujours reconnues, est bien le fait d'un dysfonctionnement au sein de la société et d'ambiguïtés (refusées) au sein d'un système. Pour être efficace dans l'action, il est indispensable à tout acteur d'avoir appréhendé l'ensemble de ce *jeu d'acteurs* pour s'y positionner. Ce qu'Amendis comme la Lydec a fait, au moins partiellement au fil du temps.

Il est intéressant de noter que dans les trois pays étudiés l'Etat est présent, sous différentes formes. Il n'est en aucun lieu démissionnaire et reste le garant des politiques publiques menées sur les thèmes de l'eau et de l'assainissement. Alors qu'à Buenos Aires par exemple, "le désintérêt des dirigeants latino-américains pour l'eau et pour l'assainissement en général, et pour les problèmes d'inégalités sociales, est à l'origine le plus gros problème. C'est à dire de confondre qu'ils avaient délégué une fonction, la gestion, et qu'ils n'avaient à aucun moment délégué la responsabilité."<sup>57</sup>

## **5.2. La délégation de service(s) public(s) : entre compétences propres et responsabilité des politiques publiques**

"Le modèle théorique est clair : l'acteur public énonce une politique, l'acteur privé l'applique. En réalité, de tels dispositifs gestionnaires et techniques ne sont pas neutres politiquement pour la gouvernance urbaine. Le contrat initial, qui postule une relation entre deux parties égales, réunit en fait une autorité publique urbaine et une entreprise industrielle et commerciale souvent de taille et de compétences inégales, dans une relation symétrique. Les normes du savoir faire technique, financier et commercial de l'entreprise s'imposent à l'autorité publique urbaine. Et en raison de la longue durée d'exploitation d'un service technique par un opérateur, la capacité d'expertise et donc de contrôle de l'autorité va s'affaiblir encore plus."<sup>58</sup>

Le groupe de recherche animé par Jean François Lagunier et Claude de Miras a dessiné le risque, la limite, de la délégation du service public en contrat de concession. Alexandre Brailowsky, revient sur le modèle. "En théorie, le modèle de concession est beaucoup plus adapté au défi des villes dans les pays en développement, en théorie. Et encore une fois, ça a marché, ça a marché systématiquement entre 10 et 15 ans. Et puis après, il y a eu le problème politique : la concession connaît à cette échéance un niveau d'exposition financière qui est redoutable. Mais c'est dommage, plus la responsabilité, la délégation de l'opérateur est renforcée, plus il est efficace."

Pour sa part, Fouad Djerrari cite les investissements réalisés pour la ville d'Agadir et dont la régie affiche "des finances stables et saines avec des services d'eau et d'assainissement à un prix plus bas (qu'à Tanger)", même s'il convient du problème du financement de l'émissaire à Tanger. Puis il ajoute, "dire que la concession permet de gros investissements, je crois que c'est révolu ... Il ne faut pas croire que les sociétés privées disposent de fonds illimités pour investir, le seul moyen

---

<sup>57</sup> Alexandre Brailowsky

cf également Alexandre Brailowsky, Sarah Botton, in Jean-Marie Tétart, Cédric Lebris (Dir.) [2008] pp 155-174

<sup>58</sup> Jean François Lagunier et Claude de Miras (Dir.), in DgCiD [2008], p.20

qu'elles ont pour investir est de dégager (une marge) de la distribution et d'avoir une capacité d'endettement sur le marché local".

Le débat sur le rôle et la place des sociétés privées est toujours d'actualité. Il est régulièrement revenu dans les entretiens. L'objet n'est pas de le porter ici, juste d'aborder **le partenariat encadré qu'implique la gestion d'un service public**. Sur les partenariats à envisager, les entretiens témoignent de la préférence actuelle pour les contrats de gestion ou *management contract* à la délégation proprement dite. Ceci dit, il semble que l'une des difficultés rencontrées par Ondéo à Tripoli ait eu trait à la difficile définition de cet encadrement, dans un contrat de service. Ce contrat établissait pour principale mission de remettre à niveau le fonctionnement de l'ensemble du système d'adduction en eau potable et de son service de gestion, avec les règles du service public et une double tutelle de direction, privée (Ondéo) et publique (EELN). Sur ces rapports non aisés de logiques publique et privée, Francis Stephan<sup>59</sup> explique que "Ondéo n'était pas en gestion autonome, donc n'était pas payé sur les résultats mais par un système de bonus-malus qui n'a pas très bien fonctionné". Aujourd'hui, l'AFD (Agence Française de Développement) envisage un partenariat entre l'EELN et une importante régie française, un partenariat public/public en quelque sorte. En parallèle, Alexandre Braïlowsky et Sarah Botton proposent à la réflexion "(d')envisager l'apparition du service privé comme porteur d'une logique de résultat, qui serait à confronter à la logique de moyens qui est plutôt l'apanage du monde de l'aide publique au développement"<sup>60</sup>. Au Maroc, le constat est partagé, "que l'on s'en réjouisse ou qu'on finisse par l'admettre, à Casablanca en particulier, le délégataire parvient à associer dans l'imaginaire urbain collectif des valeurs positives à son activité commerciale."<sup>61</sup>

Ce que nous retenons ici de ces discussions en cours, c'est la nécessité d'envisager chacun (et la totalité) des acteurs dans le cadre de ses compétences et de ses responsabilités, au sein d'un partenariat souhaité équitable, lui-même dans des rapports de forces inégaux, mais communs.

### **5.3. La défense d'un service universel, sans se substituer aux politiques : une reconnaissance mutuelle**

A partir du moment où les différents opérateurs s'aventurent sur des terrains non balisés, non cadrés par l'administration et leur contrat, à partir du moment où existent des secteurs irréguliers, l'importance de la responsabilité des autorités et du sens public du service public revient sur le devant de la scène. Car finalement, l'important est de **permettre l'émergence de processus institutionnels**, qui seuls, permettront une **reconnaissance mutuelle, des populations, du politique et de l'entreprise**.

Alexandre Braïlowsky rappelle que par définition, un contrat ne peut pas inclure les populations marginales, et que donc les investissements en relations n'y sont pas prévus. De fait le niveau de responsabilité de l'entreprise par rapport à ces sujets est très relatif. Pour autant, dans le modèle de gestion à la française, la conception culturelle du service public (par le délégataire) est un

---

<sup>59</sup> Francis Stephan est chargé de mission à l'AFD. L'AFD avait mis en place ce partenariat.

<sup>60</sup> Alexandre Braïlowsky, Sarah Botton, in Jean-Marie Tétart, Cédric Lebris (Dir.) [2008] p. 171

<sup>61</sup> Claude de Miras, Julien Le Tellier [2005], p. 239

service universel. Or, en fonction des cultures, il n'est pas évident que l'universalité de l'accès soit une composante du service public, c'est une certaine conception de la société. "Les moyens, la mise en œuvre de ce droit à l'accès au service est fonction des politiques tarifaires, des politiques d'investissement, etc. qui relèvent de l'autorité publique. Donc cela se négocie. Le délégataire est habitué à être force de proposition, pour assumer cet accès universel, tout en assurant son équilibre économique". "En phase d'absence de volonté politique, je maintiens qu'il ne faut pas se substituer, commencer à faire de la charité publique en investissant quand ce n'est pas son devoir. Mais par contre, il est important de se préparer, de se positionner, pour qu'il soit clair que la valeur défendue est une valeur d'accès universel au service public (...). Le positionnement, c'est aussi convaincre l'autorité publique de la nécessité de le faire". Il image ensuite son propos avec le cas de l'équipement des secteurs marginaux de Buenos Aires, où "les projets étaient toujours signés à la fois par l'entreprise, la communauté, qui d'une manière ou d'une autre organisait sa représentation, la mairie et le régulateur. Il fallait les quatre signatures pour lancer le projet". Ce choix méthodologique provoque un effet d'émulation, d'entraînement vis à vis des autres quartiers irréguliers et permet d'intervenir à une large échelle, par le biais du transfert, de l'apprentissage, de "la formation horizontale". Là encore, l'impact politique s'invite, et l'ampleur du mouvement obtenu dans les périphéries de Buenos Aires, en relation avec la ville centre, privilégiée et équipée, n'est sans doute pas étranger à la crise qui a éclaté ensuite entre l'autorité délégante et la société délégataire.

La relation établie avec le milieu politique est donc primordiale, au même titre que celle établie avec la population, pour assurer la pérennité du projet.

#### **5.4. Territoire de projet ou projet de territoire ?**

En fait, nous sommes en train de dire que les projets du petit cycle de l'eau sont initialement abordés sereinement par les administrations concernées, car sectoriels et donc ne représentant pas une ingérence dans les affaires politiques de la ville considérée. Or, pour être efficaces et pérennes, nous venons de voir qu'ils impliquent, pour les secteurs non-normalisés, des échanges et des dialogues avec les responsables de la gestion urbaine et leurs intervenants, voire un lieu dédié. A défaut de savoir s'il s'agit d'urbanisme, il est absolument certain qu'il s'agit de développement urbain. Enfin, l'étude tend à montrer que **le basculement de l'efficacité à l'efficience se fait à l'intégration (ou non) de la complexité de ce développement urbain, au sein des processus d'échanges et décisionnels mis en œuvre.**

Nous pouvons également traduire la remarque de Claude de Miras et Julien Le Tellier, "on note curieusement (dans les contrats de Casablanca et Tanger) l'absence de toute référence au développement durable, à la gouvernance ou encore à la citoyenneté"<sup>62</sup>, comme une illustration de cette manière d'envisager l'accès au service exclusivement par le côté technique, rassurant car maîtrisé par la société délégataire, et alors que l'autorité délégante ne souhaite pas la lier à une question sociétale. Les expériences récentes, de la Lydec à Casablanca comme d'Amendis à

---

<sup>62</sup> Claude de Miras et Julien Le Tellier [2005], p.237

Tanger, mettent évidence l'impossible mise de côté de ces questions sociétale, dans le cadre d'une délégation de service public, au moins<sup>63</sup> dans les pays émergents ou en développements.

## 6. La ville, l'eau et le politique : Conclusions

---

Les propos d'un politicien argentin rapportés par Alexandre Braïlowsky illustrent le point de rencontre des projets de service public de desserte en eau potable et des secteurs marginalisés. "Le fait d'avoir été efficace, c'est à dire le fait d'avoir démontré qu'un service public pouvait répondre, et que donc le client pouvait être son interlocuteur, avec des droits et des devoirs, c'est insuffler un mode de gouvernance dans la ville que le politicien n'est pas forcément prêt à assumer, n'est pas préparé à assumer."

Ainsi, au-delà de l'impact physique des projets d'eau potable, d'assainissement et d'hydraulique urbaine sur le territoire, c'est bien de leur impact politique dont il est question. Et ce que nous pouvons retenir de ces projets, envisagés à partir des retours d'expériences d'acteurs, est qu'avant tout, **ils provoquent, ils impliquent des processus - politiques - qui construisent la ville**, l'urbain, les choix sociétaux du *vivre ensemble*.

### Des indicateurs : du quantitatif au qualitatif

#### **Les choix de gestion de l'eau urbaine sous ses différentes formes comme indicateur de la construction collective**

Au gré de leurs différences, ces trois pays, au delà de ces quatre villes, ont chacun établi une volonté à garder les services d'eau et d'assainissement comme des services de la collectivité. Les chemins pris et les processus développés ne sont pas les mêmes, mais les Etats ont légiféré sur le sujet et leurs gouvernements ont investi leurs ministères de cette politique.

**La Tunisie** s'est appuyée sur le droit de chacun à un même service et **a donc considéré l'accès à l'eau potable comme un service essentiel**. A son indépendance, elle a maintenu la régie nationale, récente, qu'elle a fait évoluer en société nationale. Celle-ci affiche des comptes équilibrés depuis sa création. La SONEDE a donc su distinguer ce qui est du service collectif de ce qui est de la responsabilité d'une politique nationale, moyennant subventions de l'Etat pour cette action. Il reste qu'aujourd'hui où la presque totalité des Tunisiens ont accès à une eau au même prix, et alors que la SONEDE se donne des objectifs hauts de normes qualitatives, afin d'uniformiser également la qualité, Sarra Touzi demande si, maintenant que la société a atteint son objectif premier, il ne serait pas important de reposer la question de cette égalité, qui risque de se transformer en iniquité. Pour illustrer son propos, elle demande si, au vu du

---

<sup>63</sup> La question vaudrait la peine d'être abordée dans pour les pays industrialisés. Et c'est ici l'une des limites de l'étude.

coût de production d'eau potable beaucoup plus élevé au Sud qu'au Nord du pays, il est souhaitable que l'habitant tunisien du Nord, subventionne l'eau du touriste de Djerba.

**Le Maroc**, après plus de dix années d'une politique de branchements sociaux aux résultats quantitativement insuffisants, et devant le risque (de déstabilisation) social(e) porté par les quartiers sous-intégrés, s'est engagé dans une politique nationale pour le développement humain. Cette volonté a impliqué les grandes agglomérations dans une démarche de reconnaissance des lieux et formes de l'habitat clandestin, sollicitées notamment par les opérateurs privés, qui ne pouvaient pas intervenir sans la définition préalable du domaine public des secteurs à desservir. Ce processus en cours amène la société marocaine à questionner sa législation urbaine et territoriale pour faire émerger des solutions d'évolution afin de sortir ces quartiers de la stigmatisation et leur permettre une dynamique urbaine, mais également, pour proposer des solutions adaptées aux besoins des populations migrantes et enrayer le phénomène clandestin. Les acteurs de la collectivité, en partenariat avec des sociétés privées à fonds public, les acteurs de l'Etat impliqués localement et les délégataires de services travaillent aujourd'hui ensemble pour l'émergence de solutions socialement satisfaisantes. En ce sens, **l'eau et l'assainissement sont au Maroc des services publics.**

**Le Liban** poursuit sa reconstruction, au milieu de ses disfonctionnements et avec son dynamisme de projets hors du commun. Après dix ans d'efforts, Tripoli a aujourd'hui le service de desserte en eau potable le plus performant du pays, tant en équipements et réseaux qu'en gestion de service. Pour autant, d'une part, tout habitant ne peut y avoir accès sans un équipement personnel (surpresseur) en fonction de sa situation. Et d'autre part, les disfonctionnements des trente dernières années (1975-2005) a amené les habitants à autonomiser leur fonctionnement par immeuble et à mépriser le service existant, n'y ayant recours que par confort (quand il fonctionne, il est de meilleure qualité). Enfin, le problème de l'assainissement, effectif sur l'ensemble du territoire, se pose de manière cruciale en zone karstique et urbaine, avec une concentration de la pollution qui détériore aujourd'hui les ressources en eaux. A cela s'ajoute que les équipements de dépollution ont été réalisés, à grands frais, en déconnexion du milieu réglementaire et opérationnel libanais. Leurs mises en route impliquent la création d'un fonctionnement amont adéquat, voire du réseau, et d'une réglementation, mais surtout de son acceptation et du paiement des factures. L'ensemble de ces problèmes a conduit l'EELN, pour l'agglomération de Tripoli, à axer ses actions sur la réhabilitation d'un bon fonctionnement **du service urbain de distribution d'eau potable**, afin de réhabiliter sa reconnaissance et lui redonner une envergure de service public. Seulement alors, il sera envisageable de lui adjoindre un assainissement facturé. Le défi n'est pas moindre.

Certes, il est aisé et donc limitatif de spécifier ainsi chacun de ces services dans leur contexte. Le propos n'est pas ici d'être exclusif : chacun des lieux étudiés est urbain, chacun des services rencontrés a pour objectif de desservir chaque foyer, et nous avons constaté la volonté de chaque

Etat à maintenir un service collectif. Mais il nous a paru constructif et important d'aller au delà de ces trois constats généraux, pour appréhender et caractériser le lien entre le développement urbain, par essence politique, et le développement des services de l'eau et de l'assainissement, dont les enjeux politiques sont de plus en plus évidents.

### **Le partage d'outils : la mutualisation des processus mis en oeuvre**

#### **La question de l'accès à l'eau utilise des outils à l'échelle de la proximité locale, du développement social, spatial**

Lorsque l'urbanisme s'intéresse aux services publics, il s'intéresse aux déplacements et aux transports, nécessaires à son échelle stratégique de réflexion, à large échelle territoriale. A l'autre bout du développement du processus, nous pourrions avancer, qu'il n'est pas un projet de développement local qui ne commence par s'intéresser à l'accès à l'eau et/ou à l'assainissement. Cet ancrage, lié à l'alimentation et à l'hygiène, donc à la santé et au-delà à une approche sociale, impose à ce service public d'être opérationnel dans des cadres non conventionnels. Cette obligation de résultats a amené les opérateurs à travailler avec des représentants de la société civile, comme à poser les problèmes rencontrés, en partenariat avec les institutions compétentes. A ce titre, les démarches suivies par les deux opérateurs des deux villes marocaines étudiées sont particulièrement instructives.

A **Tanger**, après avoir mis en place une ingénierie sociale contextuelle et adaptée puis effectué le constat du travail engagé au regard des faibles résultats obtenus, Amendis, en relation avec son Autorité délégante, a dû prolonger sa reconnaissance du milieu à une analyse institutionnelle, et initier un lieu de rencontre de l'ensemble des partenaires concernés. Après les nécessaires périodes d'acceptation et de test de ces lieux de dialogue, aujourd'hui cette réunion est le lieu de prise de décision pour l'ensemble des problèmes urbains rencontrés dans les quartiers déjà construits.

L'ampleur et la forme différente du problème clandestin à **Casablanca**, ainsi que l'ancienneté de la délégation du service, au regard du programme national *villes sans bidonvilles* et de l'INDH, ont entre autres mené la Lydec à agir en limite (voire en marge) de la légalité, d'abord à travers le problème d'accès à l'électricité. L'impossibilité d'agir hors du cadre institutionnel pour les réseaux d'eau, mais surtout d'assainissement a immobilisé la Lydec dans des actions pilotes et de connaissance des quartiers concernés. Quand la société délégataire a pris conscience de se fourvoyer, elle a simultanément bénéficié de la création d'un lieu de coordination initié par le *Wali* suite au constat des faibles résultats du programme *villes sans bidonvilles* sur Casablanca. Idmaj Sakan a donc été une chance pour la Lydec qui n'a pas eu à initier le lieu du dialogue et s'est alors attachée à définir une méthodologie d'actions propre, C'est ce travail amont, qui lui permet aujourd'hui de mettre en évidence les facteurs bloquants des opérations de branchements en cours, facteurs dont nous avons vu qu'ils étaient le fait d'acteurs du

développement urbain. Cette identification permet alors de revoir les processus, voire d'accompagner les acteurs dans la déblocage des projets si nécessaire.

Dans les deux cas, les lieux de discussions sont finalement des lieux de décisions pour les projets circonscrits de développement urbain. Ils mettent en évidence que, si les compétences sont indispensables, dans ce cadre, le facteur le plus important pour dialoguer sur un développement et le choisir, n'est pas une question de budget, mais de volonté politique à le faire.

### **Le foncier : une définition politique et non physique**

Les aménageurs ont très bien compris que la manière la plus simple d'évacuer les problèmes fonciers est de travailler à partir de la *table rase*. Cette approche prédomine pour tous les projets de développement d'ampleur. Projets souvent imaginés autocentrés quand ils ne sont pas totalement indépendants de leur voisinage. Dans le cas des extensions urbaines clandestines, nous l'avons relevé, le facteur déclencheur d'un processus d'ensemble, comme le facteur bloquant le plus "dur", a été la difficulté d'accéder au foncier nécessaire aux infrastructures et aux équipements. Pour la construction du réseau, au-delà des querelles de voisinage, la principale difficulté a été l'absence d'un *domaine public* qui permette son implantation. Or la définition du domaine public ne pouvait être que le fait des institutions.

La Lydec a montré, à travers ses premières actions sur l'accès à l'électricité dans les trois bidonvilles importants de Casablanca, qu'il pouvait être plus simple pour les institutions locales de laisser faire sans reconnaître. Si pour l'accès à l'eau, ce refus de (re)connaître complique l'action mais ne l'interdit pas, il devient réhibitoire pour l'assainissement, où l'implication de la collectivité devient indispensable.

Pour la localisation des équipements, s'il n'est jamais plaisant de côtoyer une station de potabilisation, son voisinage est du même ordre que celui de n'importe quelle industrie, et son objet gratifiant. Le sujet est autrement plus difficile lorsqu'il s'agit d'un équipement de dépollution (tel une STEP), une station de pompage des eaux usées ou d'un bassin d'orage : ce sont les déchets qui sont ramenés à notre proximité. De plus les bassins d'orages accumulent les difficultés d'être sans équipements<sup>64</sup>, utilisés sporadiquement (vécus "non rentables") et découverts (vide comme pleins ils sont "désagréables"). Les exemples des équipements marocains, qu'il soient urbains ou de petites villes témoignent de leur difficulté à s'implanter. Seule une décision politique arrive à "provoquer l'acceptation"<sup>65</sup> de ces équipements, dont témoigne le déblocage des projets.

---

<sup>64</sup> A noter qu'à Tanger, Amendis a ouvert le bassin d'orage de Beni Makada durant un été (hors saison des pluies) aux jeunes du quartier qui, après nettoyage et sous la surveillance de l'Association Chiffa (avec qui Amendis a d'autres partenariats sur Tanger) pouvaient y jouer au foot (2 terrains avaient été réalisés avec buts etc.). Cette action avait été appréciée et suscitée beaucoup d'intérêt.

<sup>65</sup> entretiens de Alain Pliez (Sogreah) et Christine Léger (Phénixa)

## **L'assainissement : une dimension nécessairement collective**

Nous avons, ici, pointé du doigt l'assainissement liquide dont l'infrastructure et ses investissements, comme son fonctionnement, ont des exigences de propriété collective. La question de la possibilité d'un assainissement communautaire s'est posée. Sans être structurellement impossible, il ne paraît pas probable<sup>66</sup>. De plus, comme le montre le Liban, au-delà de la notion d'hygiène, l'assainissement fait référence à un projet de société en termes de protection de son environnement (et à l'échelle supérieure à un projet international comme dans le cas de la dépollution de la Méditerranée). L'acceptation de ce service est donc en relation directe avec la reconnaissance d'un intérêt collectif, dont l'existence d'un domaine public est sans doute actuellement la première représentation sociale. La reconnaissance d'une citoyenneté par l'accès à un service de desserte d'eau potable est une des pierres à la construction de ces règles collectives. Sans laisser le propos s'aventurer à partir d'un modèle pré-établi de société occidentale et de service universel qui ne sont pas nécessairement partagés, nous questionnons ici **la dimension intrinsèquement collective de l'assainissement**, donc l'importance de l'existence d'un service public, comme l'illustre parfaitement les choix effectués par l'EELN.

L'assainissement est donc constitué de deux objets de natures différentes : d'une part la dimension collective (service public) de la dépollution, d'autre part le service essentiel de l'évacuation. La tendance actuelle de lier l'assainissement à la desserte en eau potable a donc des répercussions non négligeables : l'accès à l'eau est-il un service essentiel ou un service public ?

Et les problèmes rencontrés par les sociétés délégataires au Maroc, comme ceux que s'attache à résoudre l'EELN ne sont pas un simple débat sémantique. Le sens même du service, et donc de son rapport aux institutions, à la société ... au développement urbain est différent.

## **Instances de régulation et cadrage politique, pour la délégation de service public**

Deux remarques :

- Tout d'abord, une demande indirecte de la part de la Lydec, qui se trouve peu appuyée par son Service permanent de contrôle, dans l'accompagnement de leurs activités "puisqu'ils sont une interface avec les communes"<sup>67</sup>.
- Ensuite, des réserves sur l'équilibre de la gestion déléguée, entre "un service permanent de contrôle qui n'a ni les outils, ni les moyens, ni les capacités, ni les savoirs faire pour aller répondre aux arguments d'un gros bureau d'étude français"<sup>68</sup>, "des structures modernes de gestion, dont Suez et Veolia font partie, qui donnent la place à la formation, aux échanges, à l'apprentissage de la capacité de jugement, etc.", et un constat : "sur Casablanca, ils sont 6 ou 7 à contrôler Lydec, à Buenos Aires, ils étaient 200 pour contrôler Aguas Argentinas"<sup>69</sup>.

La société délégataire a donc besoin d'un intermédiaire avec qui, en toute confiance, elle puisse avancer dans la complexité des acteurs et choix sociétaux d'un pays qui lui est presque toujours

---

<sup>66</sup> D'une part, il nécessite au préalable un règlement communautaire du type copropriété, d'autre part on peut supposer que les communautés suffisamment aisées pour agir ainsi préfèrent utiliser leur moyen financier à éloigner leur déchets et eaux polluées.

<sup>67</sup> Hamid El Misbahi

<sup>68</sup> Fouad Djerrari, ici à propos du rapport du cabinet Merlin concernant la réalisation d'un émissaire à la place d'une STEP, à Casablanca

<sup>69</sup> Fouad Djerrari

étranger. Dans le même temps, elle mettra en œuvre (tous) les possibles pour échapper au contrôle mis en place, pour avancer en fonction de ses choix (et de fait intérêts). Tout l'enjeu est que ses intérêts propres ne soient pas contradictoires avec ceux du service public délégué.

Les instances de régulation, Comité de suivi et Service permanent de contrôle sont donc primordiales, mais elles nécessitent de dessiner un cadre clair, tant d'accompagnement (avec évolution) que de contrôle (que les évolutions rendent difficile). Ici aussi, le poids du Politique est important, alors que Alain Tidière remarquait qu'au Liban, s'il n'y avait pas de délégation de service, c'est bien que le gouvernement avait conscience de ne pas avoir les moyens de cet encadrement.

### **La difficile post-évaluation**

En *post-scriptum*, une remarque : à notre surprise, nous n'avons trouvé aucune post-évaluation qualitative des différents projets menés, voire en cours. Au-delà de l'éternelle difficulté des indicateurs choisis, il est apparu qu'un bailleur n'est pas encore près à accepter la dureté des processus sociaux et, énoncé crûment, qu'il puisse y avoir des perdants. Ainsi, il n'est, pour lui, pas acceptable qu'une aide au développement n'arrive pas à atteindre la totalité de la population ciblée. Les documents comportant le risque de le mettre en évidence ne sont pas souhaités, même si dans son ensemble, le projet est unanimement positif.

Ces *petits riens* des projets de développement ne nous ont pas aidés dans la recherche de mise en évidence de ce lien entre des projets considérés quantitativement par les documents écrits, et des dynamiques urbaines, complexes par définition. Pour cette raison-là, entre autres, la méthodologie à *dire d'acteurs* choisie s'est révélée opportune.

## Annexe 1 - Maroc : retours d'expériences

---

### **De l'accès individuel à un service, à la prise en compte de problèmes périurbains : Le service d'accès à l'eau potable comme déclencheur de "l'obligation d'agir" et de la nécessaire construction d'un "agir ensemble".**

A Tanger comme à Casablanca, un contrat de concessions pour la délégation des services publics de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité, a été signé avec un groupement international.

Si plusieurs différences fondamentales distinguent les deux contrats de concession de la Lydec à Casablanca et d'Amendis à Tanger, le cheminement de leurs démarches a été mené avec la même volonté, celle d'amener les acteurs de l'urbain, partenaires, à reconnaître ce qui est de leurs responsabilités, afin de permettre à l'action d'avancer. Chacun a eu la tentation, initiale et naturelle, de s'y substituer, afin d'agir, avant de se réinsérer complètement, à partir de l'INDH, au sein de démarches administratives, quitte à impulser et dynamiser celles-ci en permanence.

### **La construction, puis l'affirmation d'une volonté politique forte : l'INDH**

Lors de son discours du 21 août 2001, à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple, S.M le Roi Mohammed VI annonce sa volonté de lutter contre l'habitat insalubre et l'urbanisme non réglementaire, en raison de leurs impacts négatifs sur le développement.

... L'habitat insalubre continue de s'accroître au rythme de 40.000 unités par an environ, soit 40 % du total de ce qui est construit chaque année à l'échelle nationale. Cette évolution risque d'avoir les effets les plus pervers sur l'équilibre de notre tissu social et la salubrité de notre environnement. Elle risque aussi d'entraver les efforts de développement déployés par les pouvoirs publics et le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, afin que nos villes et nos villages puissent drainer les investissements productifs, notamment dans le domaine touristique auquel nous attachons un intérêt particulier alors que la beauté architecturale et urbanistique constitue un des facteurs qui rehaussent l'attractivité de ce secteur en matière d'investissement.

.../...

Pour que l'habitat et l'urbanisme non réglementaire et anarchique n'hypothèquent pas nos plans de développement, et afin que nous puissions relever le défi majeur que constitue leur éradication, nous exhortons notre gouvernement à entamer l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire pour un projet de programme national bien défini, visant à éradiquer l'habitat insalubre existant actuellement ...

Extraits du Discours de S.M le Roi Mohammed VI à l'occasion du 48ème anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple et de la Fête de la jeunesse (Le 21 Août 2001)

Dans la nuit du 16 au 17 mai 2003, Casablanca est touchée par 5 attentats. Le pays est choqué et ses dirigeants prennent conscience de la montée de l'intégrisme et, en relation, du risque d'instabilité sociale inhérent aux secteurs de pauvretés que sont les secteurs d'habitat insalubres.

En juillet 2004, le programme national *Villes sans bidonvilles* est lancé, avec en parallèle l'opération *Maroc Recensement 2004* (le précédent recensement avait 10 ans), afin d'identifier cette population non (re)connue et d'envisager l'ampleur des actions à mener.

Enfin, l'INDH (Initiative Nationale du Développement Humain) est proclamée par SM le Roi Mohammed VI lors de son discours du 18 mai 2005. Elle vient "compléter et encadrer le programme villes *sans bidonvilles* (qui) est un axe stratégique de l'INDH et une composante essentielle de la mise à niveau urbaine, (elle) vise à améliorer les conditions de vie des personnes habitant dans les logements précaires et insalubres."<sup>70</sup>

- L'INDH vise la réduction de la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, à travers des actions de :
  - soutien aux activités génératrices de revenus,
  - développement des capacités ,
  - amélioration des conditions d'accès aux services et infrastructures de base (éducation, santé, culte, route, eau et assainissement, protection de l'environnement etc.),
  - Soutien aux personnes en grande vulnérabilité.

- L'INDH permet d'instaurer une dynamique en faveur du développement humain, cohérente avec les objectifs du millénaire , ayant pour valeurs :
  - Le respect de la dignité de l'Homme,
  - La protection et la promotion des droits de la femme et de l'enfant,
  - L'ancrage de la confiance des citoyens en l'avenir,
  - L'implication et l'intégration de tous les citoyens dans le circuit économique

- L'INDH s'appuie sur une démarche déconcentrée qui respecte les principes suivants:
  - Participation,
  - Planification stratégique,
  - Partenariat et convergence des actions,
  - Bonne gouvernance.

Les Comités préfectoraux et provinciaux ont procédé de janvier à avril 2006 à l'identification nominative des quartiers urbains et des communes rurales cibles. Cette identification s'est faite dans un cadre de concertation élargie avec les autorités locales, les élus et la population, conformément à la note d'orientation.

**264 quartiers ont été identifiés au niveau des 30 villes éligibles** : population totale de 2 501 499 habitants soit 22% de la population des 30 villes éligibles et 16% de la population urbaine nationale. (Grand Casablanca : 50 quartiers, Tanger : 20 quartiers)

Ces quartiers identifiés présentent :

- déficit en infrastructures sociales de base,
- taux d'abandon scolaire élevé,
- taux de chômage important,
- présence d'habitat insalubre,
- pauvreté et faible revenu des populations,
- taux élevé d'exclusion des femmes et des jeunes,
- absence d'opportunités de formation et d'insertion.

**403 communes rurales cibles ont été retenues** pour bénéficier du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural

Site officiel de l'INDH : <http://www.indh.gov.ma/fr/>

Les entretiens réalisés témoignent d'un réel changement suite à la proclamation de l'INDH, mais surtout, de changements durables dans les actions, témoins d'une volonté politique forte, sans

---

<sup>70</sup> Site officiel du ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace : <http://www.mhuae.gov.ma>

cesse réaffirmée, par un intérêt constant de SM Mohammed VI sur l'avancement des opérations. Dans le même temps, le territoire opérationnel des actions de l'INDH ne semble pas être établi définitivement : il est sujet à variation, en fonction des réalités et des demandes des élus. Enfin, cette initiative dessine un cadre d'actions, elle n'est pas un programme en elle-même. Les différenciations liées aux territoires urbains / ruraux apparaissent ici fortement. Elles prennent forme dans les différentes réglementations et documents d'urbanisme applicables :

- Plan d'aménagement (urbain)
- Plan de zonage (rural)

Elles seront très réelles à travers le coût d'accès aux réseaux, particulièrement en ce qui concerne l'assainissement, presque exclusivement urbain.

Le Maroc est divisé en régions, ou, *wilaya*, administrées par le *Wali* (ou préfet de région).

Les provinces sont divisées en préfectures (urbaines) et provinces (rurales). Elles sont administrées par un Gouverneur (Préfet), à noter que les *Wali* des *Wilaya* du Grand-Casablanca et de Tanger-Tetouan sont également<sup>71</sup> les gouverneurs, respectivement de la préfecture de Casablanca et de la préfecture de Tanger-Assilah. Les *Wali* comme les gouverneurs sont nommés par le Roi, sur proposition du ministère de l'intérieur dont ils sont fonctionnaires. Les Gouverneurs dépendent du *Wali*, ce qui institue une double tutelle du système déconcentré, à considérer au regard de la relation directe qui existe entre le *Wali* et le Roi. **Cette spécificité du royaume rend le *Wali* l'homme le plus influent dans les décisions de développement territorial à prendre.** De fait, il est le représentant des ministères (le gouvernement) et du Roi à l'échelle de la ville centre (préfecture) et de la région. Il est convié dans toutes les commissions, qu'il préside bien souvent. Et il ratifie tous les documents contractuels avec les délégués.

Sous les gouverneurs, s'organisent les *pacha* (ou super *caïd*), jamais cités dans les retours d'expériences, les *caïd* puis les *Mokatdem*.

Le système décentralisé des collectivités territoriales marocaines existe en parallèle du système centralisé : sous les régions, les préfectures et provinces sont divisées en arrondissements, municipalités (communes urbaines<sup>72</sup>) et communes (rurales). Chacune de ces circonscriptions est administrée par un Président, élu. Les arrondissements, municipalités et communes sont subdivisées en quartiers (urbains) et douars (ruraux).

**Contextes très différents pour ces deux villes** de Casablanca et Tanger, parmi les 5 plus grandes (+ de 500 000 habitants) du pays :

**Le Grand Casablanca**, première agglomération du Maroc avait au dernier recensement de 2004 une population de :

---

<sup>71</sup> Et les entretiens réalisés montrent que ce chevauchement des responsabilités, qui est à priori la règle au Maroc, n'est pas nécessairement connu des intervenants et mène à des confusions. Ce qui traduit une connaissance des acteurs limitée à l'identification des partenaires, plus qu'à un diagnostic complet.

<sup>72</sup> A noter que le terme commune urbaine est également employée pour les préfectures entièrement urbaine, comme Casablanca, lorsqu'il est question de la circonscription du président (élu).

- 3 630 000 habitants, dont 3 325 000 habitants urbains et 305 000 habitants ruraux ;
- avec 2 950 000 habitants pour la préfecture de Casablanca (1<sup>ère</sup> ville), tous urbains .

**La région de Tanger-Tetouan** avait pour sa part une population de :

- 2 470 000 habitants, dont 1 440 000 habitants urbains et 1 030 000 habitants ruraux ;
- avec 763 000 habitants pour la préfecture de Tanger-Assilah (5<sup>ème</sup> ville), dont 703 000 urbains.

D'une part, les chiffres de la population parlent d'eux-mêmes, d'autre part, le contexte historico-politique de ces deux villes, dissemblables, ont construit deux situations très différentes, où le problème des secteurs périurbains et de l'habitat clandestin à également une traduction territoriale..

## **Annexe 1 - I Casablanca**

### **Assainir les recettes de la régie municipale, dont l'ONE dépendait à 25%**

(Office National de l'Electricité)

A Casablanca, la délégation de services est née d'un besoin "d'assainir et de sécuriser les recettes d'une RAD (Régie Autonome de Distribution d'eau et d'électricité) de la ville de Casablanca défaillante" rapporte Fouad Djerrari, qui explique que suite aux déficit de production d'énergie électrique au Maroc dans les années 1992, une très grosse unité de production d'énergie a été construite pour un investissement de l'ordre de 2 milliards USD. Le contrat signé avec un concessionnaire privé garantit l'achat de la production d'électricité à un prix convenu contractuellement. Or, les recettes de l'ONE dépendaient pour 20 % de la RAD "défaillante". Il était donc indispensable d'en assainir et sécuriser les recettes. Cette nécessité et son urgence ont mené à négocier un contrat de délégation de services, en concession, avec l'ancien concessionnaire d'avant l'indépendance<sup>73</sup>, qui alors avait fait ses preuves.

### **La Lydec et le service aux populations clandestines : une ambiguïté fondamentale du contrat initial ?**

Le contrat signé par la Lydec en 1997 portait (entre autres) une ambiguïté de fond au sujet des populations clandestines, relève Martine Villars. Il stipulait l'interdiction de relier aux services les

---

<sup>73</sup> Sur cette évolution, Alexandre Braïlowsky commente : "Pendant tout le protectorat, c'est la Lyonnaise et la générale qui géraient le système au Maroc. En 1954, à l'indépendance, le roi Mohamed V a fait un discours très impressionnant en termes de maturité politique. Il a dit : "Je suis satisfait du service mais j'ai besoin de cet outil pour construire l'identité marocaine dans ce moment de son histoire". Et ça veut dire quelque chose de très important sur la nécessaire évolutivité de modèles, c'est à dire que le modèle de gestion, finalement, se calque sur les moments sociologiques, culturels et politiques des nations."

populations irrégulières (sans droit d'habiter leur habitat) et l'obligation de fournir les services aux 3,5 millions d'habitants de la *wilaja* de Casablanca. Or il s'est révélé que les populations irrégulières étaient comptabilisées<sup>74</sup> dans ces 3,5 millions.

Pour la Lydec, le problème de ces habitats non reconnus a pris corps par le biais des branchements électriques frauduleux dont l'ampleur provoquaient des sautes de tension et des coupures dans les quartiers réguliers. Elle l'a envisagé de manière pragmatique : comment évacuer la fraude pour évacuer le problème, donc brancher les fraudeurs. "Or à la signature du contrat en 1997, il n'y a pas de possibilité de travailler sur les quartiers marginaux", rappelle Alexandre Brailowsky, "il va y avoir une initiative de l'entreprise, et ça va être très compliqué avec les autorités pour le faire accepter."

Cette intervention, Initialement abordée sous l'angle de l'acceptabilité d'un service contractuel pour les fraudeurs, s'est également révélée sous l'angle de l'acceptabilité de la création d'une clientèle inhabituelle, à partir d'une population non estimée et crainte, pour les agents de la Lydec. Après études et allers-retours entre les différentes parties, un système *représentant tête de rue* a été proposé. Au moment de la réalisation, l'attitude des institutions avait visiblement peu changé concernant une action auprès des populations clandestines. Elles étaient toujours prise entre la nécessité de régler une situation préjudiciable aux industriels et l'impossibilité d'agir envers ces population irrégulières au regard de la loi. A ce stade, les études étaient faites, les parties étaient d'accord, mais peu de familles se portaient demandeuses de la *décision d'engagement*. Le phénomène déclencheur a été apporté par la coupe du monde de football de juillet 1998 et la volonté de la suivre à la télévision : les demandes sont arrivées en masse. Les travaux ont été exécutés, les lignes aériennes s'arrangeant du désordre foncier des lieux d'habitat clandestins.

### **Les branchements sociaux : individuels et urbains**

Dans le domaine de l'eau, le contrat avait inscrit 45 000 branchements sociaux à réaliser par période quinquennale. Parallèlement à ces raccordements au réseau électrique, mais sans relation directe avec eux puisque les sites d'interventions sont différents, la Lydec met en place des *opérations de branchements bleus*, directement inspirées des *opérations de branchements sociaux*<sup>75</sup> réalisées dans les années 80 par la RAD. Ces branchements sont une aide à la personne et les critères d'éligibilité les destinent à des foyers urbains (en secteur équipé) et réglementaires. Les demandes ne sont pas en relation avec l'objectif des 9 000 branchements sociaux à réaliser par an.

La Lydec s'est alors posée le problème de l'eau dans les secteurs clandestins. L'équipe a d'abord envisagé des interventions au regard de la répliquabilité des actions réalisées pour l'accès à l'électricité des quartiers marginaux. La démarche sociale vis à vis des populations était comparable. Par contre, le coût des investissements à réaliser et la nécessité d'intervenir dans le sol, et donc d'aborder les problèmes fonciers, posaient de nouvelles difficultés. Les bidonvilles urbains nécessitaient une restructuration que seule l'administration pouvait initier. Il n'était donc

---

<sup>74</sup> En fait, ce sont les habitations qui sont clandestines. Les habitants sont reconnus et ont le droit de vote dans la commune.

<sup>75</sup> "les branchements sociaux correspondent à de simples facilités de paiement et ne sont en principe pas subventionnés. Les futurs usagers doivent financer l'intégralité des travaux de connexion. L'instrument branchement social, supposé étendre l'accès à l'eau et à l'assainissement aux populations pauvres rend parallèlement compte du coût de ses services et de son recouvrement."

De Miras, Le Tellier [2005] pp.112-121

plus envisageable d'agir seul. Mais si le sujet intéressait des personnes de l'administration, cette dernière n'avait pas changé de position. Les actions de la Lydec ont pris principalement deux formes : d'une part une construction systématique de la connaissance des territoires concernés, en complément des premières études intra urbaines réalisées pour l'électricité ; d'autre part, quelques projets "pilotes", envisagés sous l'angle de la *maîtrise d'ouvrage social*<sup>76</sup>, ont été réalisés dans certains bidonvilles importants en limite de la ville de Casablanca.

En 2004, le programme *villes sans bidonvilles* était lancé. Dans le Grand Casablanca, 159 000 foyers concernés étaient recensés, dont 74 000 destinés à être déplacés et 85 000 résidant dans des secteurs identifiés pour être restructurés. Ces derniers devenaient donc de fait le nouvel objectif de la Lydec pour être desservis par les services publics. Ce que confirmera la commission INDH. Pour répondre à ce changement d'échelle, le service des projets sociaux de la Lydec devenait, fin 2005, le service de *maîtrise d'ouvrage social*. Fin 2005, une fois la méthodologie établie, il se restructurera en *service clientèle INDH-inmae*. A noter que Christophe Cluzeau, directeur de la gestion du contrat, prend alors également la direction du projet INDH-inmae.

Suite à la déclaration de l'INDH, une convention a été signée le 13 septembre 2005, entre l'autorité délégante, la Lydec et la Wilaya du Grand Casablanca. Cette convention avait pour objet de définir les dispositions financières à appliquer, en relation avec les nouveaux objectifs (étendre les branchements sociaux à une échelle, quantitative et temporelle, sans commune mesure avec ce que réalisait la Lydec jusque là). En 2006, le nom *inmae* (développement, en arabe) est inscrit derrière l'acronyme INDH, devenu symbole au Maroc, pour nommer le programme engagé par la Lydec.

### **Le programme INDH-inmae : revenir à ses compétences de délégataire de service public**

Ces événements et une nouvelle direction imposaient de prendre du recul pour regarder ce qui avait été fait, puis de définir un nouveau programme d'actions à engager en conséquence. En effet, le service de *maîtrise d'ouvrage social* avec les méthodologies mises en place ne permettait pas de répondre à cette nouvelle demande d'interventions en masse et dans un délai court. S'il est apparu que ce sujet complexe était maintenant défriché, avec une volonté politique devenue effective et une demande d'une autre échelle, il est également apparu que l'ambition initiale de la Lydec dépassait son mandat. En effet, "de même que le pouvoir de police est le fait des autorités et non de la Lydec, elle n'avait pas à investir le domaine des autorités sociales, ni le mandat pour signer un plan d'urbanisme, qu'elle pouvait éventuellement proposer". Derrière ce recadrage, s'inscrit la volonté d'investir chaque acteur au niveau de ses responsabilités propres, le délégataire de service compris, et à travers cela, la possibilité d'atteindre les objectifs fixés.

---

<sup>76</sup> Suivant les lieux, cette expression est orthographiée différemment : "maîtrise d'ouvrage sociale", ce qui témoigne du flou de compétences au sein de laquelle elle essayait de se positionner.

## **Un outil dédié à la résorption des bidonvilles et propre à Casablanca**

Parallèlement, les autorités assumaient une démarche du même ordre, à partir du même type de réflexion concernant le faible nombre de régularisation au regard de l'objectif et, à la clé, le constat de *non partenariat productif* entre les divers acteurs de l'aménagement, dans le cadre du programme *villes sans bidonvilles*, qui n'arrivait pas à se développer à Casablanca. Le *Wali* de Casablanca<sup>77</sup> a alors décidé de fonder une institution, avec pour objet la coordination de l'ensemble des acteurs et donc le rôle d'impulser les projets. Idmaj Sakan a été créé en 2006.

Idmaj Sakan est une société anonyme à capitaux étatiques, créée pour lutter contre l'habitat insalubre à Casablanca, et particulièrement contre les bidonvilles, avec pour objectif leur résorption pour 2012. Tous les organismes étatiques, acteurs dans l'aménagement sont actionnaires (Etat, ministères, agence d'urbanisme etc. compris les banques, publiques et semi-publiques, etc. 12 en tout), le *Wali* préside le conseil d'administration où siègent également des acteurs non étatiques comme la Lydec.

Extrait de l'entretien réalisé avec Abderahmane Ifrassen, directeur d'Idmaj Sakan

Idmaj Sakan a donc vraiment été conçue comme un outil dédié et mis à la disposition de l'autorité locale, au côté d'autres organismes "étatiques" comme Al Omrane (société privée à capitaux public, sous tutelle du Ministère de l'habitat). Composé de 7 personnes et d'un budget annuel de 200 millions de dirhams, Idmaj Sakan n'a pas vocation à faire ou à se substituer, mais à soustraire les études nécessaires.

## **Normaliser l'informel : des normes clientèles INDH-inmae**

La Lydec a donc commencé par questionner ses compétences propres et ses devoirs, au regard du service public, et a travaillé à la normalisation de l'informel, "une normalisation hors norme, puisqu'on est dans l'informel, et où on doit tout écrire", dit Christophe Cluzeau, qui insistera "Le principe de base pour nous, c'est un principe majeur, qui est dans tous les projets de ce type là. C'est que plus vous êtes dans un environnement non formel, plus vous devez d'être responsable de la formalisation". Cette formalisation a mené à l'établissement et à la mise en place de *normes clientèles spécifiques dans le cadre de la réalisation des opérations INDH-INMAE*<sup>78</sup>.

Initialement la Lydec s'adressait principalement aux élus : présidents<sup>79</sup> des communes (rurales) et arrondissements (urbains). Aujourd'hui elle demande également l'aval du Gouverneur, tant pour éviter les abus que pour se garantir un appui effectif de l'autorité. Ingrid Pechell<sup>80</sup> précise "tant que le Gouverneur n'a pas compris le sens de la norme clientèle, la Lydec n'intervient pas. Or les Gouverneurs sont demandeurs."

Ces normes clientèles INDH-inmae se traduisent par un processus d'ensemble qui comprend :

<sup>77</sup> Qui aujourd'hui est devenu l'ex-*Wali* de Casablanca

<sup>78</sup> cf Lydec, [normes clientèle spécifiques dans le cadre de la réalisation des opérations INDH-INMAE],

<sup>79</sup> L'équivalent d'un maire en France

<sup>80</sup> Ingrid Pechell est responsable du service clientèle INDH-inmae

- Une définition de règles précises d'éligibilité à cette tarification, construites sur une typologie de l'habitat, avec validation par les autorités. Cette éligibilité permet les raccordements aux tarifs spécifiques définis dans l'accord-cadre du 13 septembre 05 ;
- Une définition des conditions d'application de cette tarification INDH-inmae ;
- Une démarche clientèle, avec un accompagnement pour les démarches administratives et durant les travaux ;
- Des règles à respecter lors du raccordement aux réseaux. "les fosses existantes doivent impérativement être vidangées et remblayées pour que les constructions soient raccordées au réseau d'assainissement dans un délai maximum de 24h ..."<sup>81</sup>
- Pour les foyers auxquels l'administration ne reconnaît pas l'éligibilité, il est prévu la possibilité de contrat d'abonnement à *titre précaire et révocable*.

Cette nouvelle démarche se réinitialise à partir de l'utilisateur du service public. Elle reconnaît les spécificités des populations irrégulières pour définir ses droits et ses devoirs dans le cadre de l'accès aux services publics, afin de les partager avec tous les partenaires, dans l'objectif d'une meilleure définition des rôles de chacun.

### **Objectifs contractuels**

Lors de la renégociation décennale du contrat (commencée en 2007, elle a pris fin en mai 2009), l'objectif non atteint des 45 000 branchements sociaux a été discuté et explicité par la Lydec, "L'engagement de Lydec au regard du contrat de 1997 a été tenu dans la limite de ce que lui a demandé l'autorité" rappelle Christophe Cluzeau. Le projet INDH-inmae prend corps au moment de la renégociation du contrat et a alors été inscrit comme une partie importante du programme à venir, avec en contrepartie l'ajout d'une péréquation, une prise en charge du déficit par le fonds de travaux<sup>82</sup>. C'est un changement profond de pratiques, au Maroc, où il est dit que chacun doit payer sa part à l'accès aux services.

### **Des partenariats opérationnels et une nécessaire réforme de l'urbanisme**

Ces différentes évolutions contextuelles et le travail entrepris a alors permis d'engager de nouveaux projets sur des bases différentes. Idmaj Sakan dont la raison d'être est la coordination, sait la nécessité des partenariats. Conscient de l'importance d'accompagner également les projets de restructuration des lotissements clandestins, où la Lydec intervenait en première ligne, la société apporte son appui. "La Lydec a l'obligation d'amener l'eau, l'assainissement et l'électricité à ces gens, nous lui laissons cette tâche et nous nous occupons de tout ce qui est études, études urbanistiques, plans de redressement. Si des gens se trouvent sur la voie, c'est à nous de les prendre en charge. Notre mission, est d'évacuer les voies, de les libérer pour la Lydec, qui y passe les réseaux, l'eau et l'assainissement, puis quitte le chantier et nous laisse continuer le travail, la

<sup>81</sup> extrait Lydec, [normes clientèle spécifiques dans le cadre de la réalisation des opérations INDH-INMAE], p.6

<sup>82</sup> Le fonds de travaux est abondé par les redevances de premiers branchements de l'ensemble des nouveaux clients (PPE : Participation au Premier Branchement), et par tout paiement de travaux réalisés par la Lydec sur demande individuelle (PGI : Participation aux grandes infrastructures. Il est un fonds public appartenant aux communautés urbaines, mais gérés par les opérateurs : c'est un fonds de roulement destiné aux travaux "réguliers" de la Lydec.

voirie et l'éclairage public, puisque l'électricité est déjà sur place". "Il faut que nous accompagnions *inmae* sur tout le programme, cela ne sert à rien que *inmae* vienne mettre l'eau et l'assainissement si il n'y a pas de voirie, d'éclairage, de plans de redressement" affirme Abderrahmane Iffrassen qui continue sur son cœur de cible. "Comment voulez-vous que nous fassions une restructuration si nous ne donnons pas une identité urbanistique à ce secteur ? Le travail ne peut être achevé dans un quartier clandestin que si le problème urbanistique est réglé". "La phase que nous avons réalisée jusqu'à maintenant, c'est tout ce qui est technique, c'est-à-dire les travaux de viabilisation et d'équipement, mais nous ne sommes pas encore passé à l'amélioration du cadre bâti", qui passe par sa régularisation. "Le système de l'urbanisme au Maroc n'a pas la notion de la restructuration et de l'amélioration du cadre bâti, c'est la réglementation qui nous lie les mains ... Personne ne veut s'aventurer avec nous ... Ils sont liés par la loi 90-12 de l'urbanisme, qui stipule qu'un lotissement doit avoir un titre foncier, apuré". "C'est au niveau de l'urbanisme qu'il faut que ce tabou soit cassé" conclut-il en disant que s'il y a un travail à faire au niveau juridique, national, il faut le faire.

### **Travailler en site habité : accepter la gestion des conflits fonciers**

Accepter un projet de restructuration, c'est aller au devant de conflits fonciers, de démarches particulières où seule l'administration a autorité pour agir. L'ensemble des terrains étant irréguliers, l'équité implique le consensus. L'agence urbaine est sollicitée pour réaliser un plan de restructuration, qu'elle traîne parfois à fournir.

Abderrahmane Iffrassen la dédouane partiellement de cette inertie. "Le problème essentiel des quartiers non réglementaires, c'est l'urbanisme ; je parle de l'urbanisme de manière générale. Il ne faut pas s'adresser à l'agence urbaine, elle n'est qu'un outil, elle applique la loi, dont elle est garante ; elle ne veut pas s'aventurer". Il constate, "l'agence urbaine ne veut donner un statut urbanistique que si le terrain est régularisé" avant pourtant de proposer ensuite, "voyons la chose différemment, donnez un statut urbanistique et régularisons le terrain après, faisons une copropriété de tous ces gens-là, il y a un vrai débat qu'il faut mettre sur la table. Oui, les gens ont acheté en indivision dans l'illégalité. Nous avons deux choix, soit les recaser ou les reloger, mais nous n'avons pas les moyens, ni financier, ni juridique, voyez les bidonvilles, nous n'avons pas encore réussi. Ou bien les reconnaître et essayer de trouver des solutions adéquates à ces gens-là". Enfin, "parce que nous sommes devant une situation de fait", Abderrahmane Iffrassen refuse de rentrer dans le débat porté par le ministère de l'habitat qui ne veut pas restructurer les terrains d'un propriétaire qui a gagné de l'argent clandestinement. Puis il propose, "il faut que l'agence urbaine nous accompagne dans ce processus et accepte d'autoriser ces gens à construire. Si elle l'accepte, c'est 90% de la réussite". Si le directeur d'Idmaj Sakan et si volontaire face à ces problèmes "urbanistiques", c'est qu'il sait qu'un lotissement clandestin ne pourra s'intégrer à la ville sans des règlements qui lui permettent d'évoluer, de se construire en hauteur, même si pour cela on exige du propriétaire une démolition et une reconstruction dans les règles de l'art. "Il est prêt à le faire" assure t-il, en montrant en exemple la qualité de construction d'un projet de recasement où les autorités ont fourni plans d'architecte et *plans béton*. Il insiste sur le fait qu'aujourd'hui, ils ne savent faire que la première phase "technique" et que, sans cette deuxième phase, urbanistique, le travail sera incomplet.

Les conflits fonciers ont donc deux dimensions : d'abord celle entre propriétaires, puis avec l'administration. Ces derniers sont d'autant plus difficiles à appréhender, que le problème est finalement exclusivement urbanistique. Effectivement, l'administration délivre certificat et droit de vote à tout habitant clandestin ou de bidonville et, une fois la viabilisation réalisée, inclus la desserte des services publics, elle donne les autorisations qui permettent d'ouvrir des commerces ou des activités. Mais aujourd'hui la loi lui interdit d'aller plus loin et aucune administration n'ose la pousser, l'agence d'urbanisme en tête.

### **Agir avec la société civile**

Toute la partie précédant la réalisation proprement dite des infrastructures mobilise les travailleurs sociaux du service clientèle INDH-inmae, qui agissent de concert avec l'association du quartier, ou une amicale reconnue. Leur support est primordial pour la connaissance des habitants et l'accès aux données, comme pour établir un dialogue avec les habitants. De même, l'équipe Lydec est présente pendant toute la durée des travaux. Enfin, un partenariat est établi avec une ONG<sup>83</sup> pour l'ingénierie sociale puisque ce n'est pas le corps de métier de la Lydec.

### **La recherche de fonds : L'arbre derrière lequel se cache la forêt**

Au début de l'année 2009, alors que la renégociation du contrat était en cours, il a été constaté que, malgré des partenariats établis, de nombreux projets n'avaient pas abouti et n'avançaient plus, avec des répercussions en termes d'objectifs du délégataire, bien sur relevés par l'autorité délégante. Effectivement, Alexandre Braïlowsky constate, "en termes méthodologique, ils ont fait tous le boulot ; ils ont fait les projets pilotes ; ils ont actuellement un programme *OBA* avec la Banque Mondiale, parce qu'ils ont pu avoir des subventions. Mais ils ne sont toujours pas passés à l'échelle massive. Parce qu'il faut résoudre ce problème, parce qu'il ne faut surtout pas que ce soit l'entreprise de gestion du service public, encore une fois publique ou privée, qui organise la solidarité. Sinon en termes de construction institutionnelle, c'est très dangereux. Ce n'est pas seulement financier, c'est aussi un problème de répartition des rôles."

Deux ans après la nouvelle direction d'actions prise par la Lydec, celle-ci a estimé qu'il était important de faire un bilan des projets en cours. Consciente de ce constat, la Lydec a voulu identifier les blocages d'une part au regard des nouvelles cibles définies par l'INDH, mais également afin de travailler sur des résultats d'objectifs chiffrés réels. Pour ce faire, elle a posé l'hypothèse dans la réflexion "admettons que nous n'avons pas de problème de financement, comment se déroulent les projets ?" Elle a pu présenter ses résultats en juin 2009, et mettre en évidence les problèmes de responsabilité des partenaires, nécessitant une action de leur part, ou un nouveau positionnement.

---

<sup>83</sup> Fundacióncaer habitáfrica

## **Les facteurs bloquants : de la responsabilité de chaque partenaire**

### **Et, si besoin les accompagner pour faire émerger la solution**

Une revue des projets en cours, mais à l'arrêt, a permis de mettre en évidence des facteurs bloquants l'intervention de la Lydec, pourtant prête à agir :

- Le choix du programme, de restructuration ou de recasement, effectué n'est plus validé ;
- Le foncier n'a pas encore été libéré par la commune chargée de le faire ;
- Retard de l'ONEP dans la réalisation du *hors site* amont ;
- Retard d'Al Omrane dans la réalisation du *hors site* ou de *l'in site* ;
- Plan de restructuration non disponible, le domaine public n'a pas encore été défini ;
- Liste des bénéficiaires non validées par les autorités ;
- Prise en charge du remplacement des petits réseaux *condominiaux* existants.

Cette démarche permet à la Lydec de mettre à la discussion commune les décisions à prendre, et de continuer d'avancer sur le rythme soutenu adopté ces deux dernières années.

## **La Lydec : une entreprise à image positive**

Enfin, selon l'indicateur de satisfaction mise en place par la Lydec, les personnes satisfaites de la qualité des services passe de 50,5% en juin 98 à 81,5% en juin 99, (puis 86% en décembre 2001). "Que l'on s'en réjouisse ou qu'on finisse par l'admettre, à Casablanca en particulier, le délégataire parvient à associer dans l'imaginaire urbain collectif des valeurs positives à son activité commerciale".<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Claude de Miras, Julien Le Tellier [2005], pp.105 & 239

## **Annexe 1 - II Tanger**

### **Tanger, ville internationale, la proximité du Rif**

Si chaque ville est le produit de son histoire, à Tanger cette assertion banale prend une forme particulièrement d'actualité.

Située à l'entrée de la Méditerranée, Tanger est une ville au pied du Rif. Après le traité de Fès (1912) qui place le Maroc sous protectorat français et le divise en zone française et espagnole (Rif, Sahara, Ifni), le statut international définitif de Tanger<sup>85</sup> est signé en 1925. A L'indépendance, en 1956, la ville est rendue au Maroc. En 1961<sup>86</sup>, Alors que Tanger perd ses prérogatives, une zone franche est créée dans le port, aucun investissement ne sera réalisé ensuite, laissant une économie informelle se développer. Dès son arrivée sur le Trône en 1999, le nouveau roi SM Mohammed VI rend visite à Tanger où il établit à nouveau une résidence royale. Depuis, sa présence et son attention pour ce territoire sont régulièrement confirmées.

### **Tanger, sa baie, son port, sa pollution**

La pollution de la baie de Tanger n'était pas un secret, mais lorsqu'elle provoque le départ du *Club Méditerranée* à la fin des années 1990, institution représentative s'il en fut, le sujet revient sur le devant de la scène : le problème sanitaire prenait visage de problème économique et identitaire. Il s'ajoute aux constats des retards accumulés dans le domaine des infrastructures et du processus d'urbanisation d'extension de la ville par la construction de quartiers entiers, périurbains, d'habitat non réglementaire. La nécessité de réaliser des investissements lourds et de changer le mode de gestion en cours mène à envisager une gestion déléguée des services en réseaux (eau assainissement, électricité), comme à Casablanca où celle-ci est en place depuis 1997. Ce choix, aidé par les "conseils" des instances internationales, est en concordance avec les préconisations de la décennie. L'appel d'offres est lancé en décembre 1999. En décembre 2001, le groupement mené par Véolia Environnement (alors Vivendi Environnement) signe un contrat de concession. Ce dernier définit entre autres obligations contractuelles et comme investissements prioritaires les problèmes d'assainissement de la baie. Il prévoit, entre autres, la construction d'une station d'épuration dès les premières années.

Mme Bouchra Drissi Kamili, Directrice du Service permanent de contrôle, souligne que la gestion déléguée a été choisie précisément pour ses capacités d'investissement et de gestion lui permettant de les assumer. A contrario, Fouad Djerrari cite les investissements réalisés pour la ville d'Agadir et dont la régie affiche "des finances stables et saines avec des services d'eau et d'assainissement à un prix plus bas (qu'à Tanger)", même s'il convient du problème du financement de l'émissaire à Tanger. Puis il ajoute, "dire que la concession permet de gros investissements, je crois que c'est révolu ... Il ne faut pas croire que les sociétés privées disposent de fonds illimités pour investir, le seul moyen qu'elles ont pour investir est de dégager (une marge)

---

<sup>85</sup> Alors qu'elle est communément admirée telle, Paul Morand la qualifiera de fiction diplomatique, de guêpier inventé par les chancelleries (afin d'empêcher que l'entrée de la méditerranée occidentale n'appartienne à un seul) "ses égouts sont espagnols, son électricité anglaise, ses tramways français".

<sup>86</sup> puis une zone franche d'exportation sera créée en 1997

de la distribution et d'avoir une capacité d'endettement sur le marché local". Ce que confirme Claude de Miras et Julien Le Tellier "contrairement à une idée reçue, le délégataire n'agit pas en tant que privé qui investirait des ressources financières préexistantes, ou mobilisées via le secteur bancaire. Sa véritable capacité de financement vient de ses compétences commerciales à offrir à la vente ses services sur le marché urbain, qui financera *les grosses réparations, les travaux de renforcements et d'extension des réseaux*."<sup>87</sup>

### **La dépollution de la baie, l'assainissement de la ville pour premier objectif**

Amendis pratique à Tanger un développement systématique de l'accès aux deux réseaux ensemble, eau et assainissement. Or, il existait un fort décalage dans l'état et le niveau de développement de l'un et de l'autre de ces deux réseaux, principalement dans les quartiers ayant bénéficié des *opérations de branchements sociaux*. En effet, d'une part, avant la délégation de service, l'assainissement n'était devenu une compétence de la RAID (Régie Autonome Intercommunale de Distribution) que récemment. D'autre part, les *opérations de branchements sociaux*, s'appliquaient à l'accès à l'eau potable, pas à l'assainissement.

Aujourd'hui, Amendis ne doit pas desservir les ménages ne disposant pas d'un assainissement conforme (collectif ou autonome dans les secteurs éloignés ou difficilement accessibles) la desserte en eau potable de quartiers (irréguliers), même si la population le demande, tant que la possibilité d'un accès au réseau d'assainissement n'est pas effective par la présence de conduites *hors site*. Dans les quartiers irréguliers, ces infrastructures sont réalisées en partenariat avec Al Omrane, chargé de la restructuration des voiries dans les quartiers en cours de restructuration. **Aujourd'hui, l'accès à l'assainissement est considéré comme une condition *sine qua non* pour l'accès à l'eau potable.**

Naoufal salama<sup>88</sup> précise qu'à Tanger, cette liaison impérative est une décision du Comité de suivi, présidé par l'autorité délégante, avec le *Wali* pour représenter le Ministre. Bouchra Drissi Kamili, confirme qu'effectivement, "ce choix d'imposer l'assainissement pour tout branchement à l'eau potable peut poser des problèmes, mais qu'il n'y a eu aucune dérogation". "Nous ne voulons plus de la situation où l'ensemble des quartiers refoulait dans la baie, nous avons dépensé suffisamment de financement pour l'assainir".

Pour autant, si en ville un *assainissement conforme* est exclusivement un branchement sur le réseau collectif, en milieu rural, en attente de la réalisation d'un réseau relié à une unité de dépollution, un assainissement autonome conforme est accepté. Cette solution étant considérée comme temporaire, dans les villages nouvellement équipés, les infrastructures sont réalisées avec les mêmes conséquences qu'en secteur urbain. Ainsi "quand le réseau se rapprochera, il sera possible de raccorder l'ensemble du secteur sans (avoir à demander un) nouveau paiement pour les habitants."<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Claude de Miras et Julien Le Tellier [2005], p.94

Ce qu'Olivier Gilbert tempère "Les fonds amenés par Veolia sur, par exemple la concession de Tanger, ont été levés sur le marché bancaire local (plusieurs centaines de millions de Dhiraams).

<sup>88</sup> Naoufal Salama est le responsable études eau et assainissement d'Amendis

<sup>89</sup> Bouchra Drissi Kamili, directrice du service permanent de contrôle

A noter que pour les communes dont Amendis a la délégation en eau potable, mais pas en assainissement, chacun ses responsabilités, Amendis réalise les branchements d'accès à l'eau potable, en réponse aux demandes, et considère que la commune fait le nécessaire en termes d'assainissement, généralement autonome.

### **Eau pluviale ou assainissement ? A ciel ouvert ou en canalisation ? Difficile partage des responsabilités de l'hydraulique urbaine.**

Au Maroc, la délégation concerne les services publics d'eau et d'assainissement, mais n'intègre pas les réseaux "naturels". La limite établie, physique, consiste à laisser au délégataire la responsabilité des réseaux enterrés (d'assainissement, mais aussi le drainage *in fine*) et à l'agence hydraulique de bassin, sous la responsabilité de la commune, les cours d'eaux et canaux à ciel ouvert avec la gestion des eaux pluviales. Cette distinction ne répond ni à la complexité des secteurs périurbains, ni complètement aux impacts de la pollution. De fait, relève Philippe Lecointe<sup>90</sup>, "il n'existe pas toujours de cohérence entre les investissements réalisés par l'ONEP ou un délégataire sur l'assainissement et par les agences de bassins sur l'eau pluviale. Les deux autorités sont complètement différentes"<sup>91</sup>. Les deux autorités ont des intérêts divergents. "Avec un opérateur qui a intérêt à minimiser les eaux pluviales dans son réseau et fermer un avaloir s'il le peut, afin d'éviter d'avoir des problèmes de débordement sur son réseau. Action qui conduit parfois à des inondations".

Sur Tanger, afin d'atteindre l'objectif de dépollution de la baie, Amendis a pris en compte les oueds, sur lesquels elle a réalisé les investissements si nécessaires<sup>92</sup>, et les bassins d'orages urbains.

### **Les projets des investisseurs**

Naoufal Salam rapporte que des secteurs sont "ouverts à l'urbanisme" en dehors de l'avis d'Amendis, et Olivier Gilbert relate l'émergence, ces trois ou quatre dernières années, de multiples *quartiers-nouveaux*. Effectivement, de nombreux *morceaux bâtis* récents, de quartiers de bâtiments collectifs autocentrés, parfois en plein champs, changent le visage de la périphérie de la ville : leur nombre, et donc leur importance en font la dynamique d'extension urbaine. Ils ne sont pas le fait d'un plan d'aménagement d'ensemble de l'agglomération, mais au contraire apparaissent à priori tardivement sur les plans d'urbanisme.

Les projets anticipés sont présentés à la *commission de morcellement* pour avis, où la société délégataire est présente. Dans beaucoup de cas, les infrastructures n'existent pas à proximité, ce qui n'est pas une difficulté fondamentale l'électricité, se traduit par des solutions parfois peu satisfaisantes pour l'eau potable, mais devient un vrai problème pour l'assainissement, dont nous avons vu la moindre couverture territoriale du réseau existant. Amendis essaie de donner un avis favorable par le biais de solutions temporaires d'assainissement autonome si nécessaire. Si la taille du projet ne le permet pas, la société délégataire a toujours la possibilité de proposer au

---

<sup>90</sup> Philippe Lecointe est consultant pour ICEA

<sup>91</sup> Pour autant, des relations existent entre les différents acteurs, et Olivier Gilbert explique qu'Amendis a réalisé les SDAL avec la coopération de l'Agence de Bassin du Loukkos avec qui ils sont régulièrement en contact

<sup>92</sup> Il est inscrit dans le contrat de délégation qu'Amendis doit gérer une partie de ces ouvrages. Pour ce qui n'est pas dans le contrat la firme délégataire est amenée à formuler des avis en tant que "sachant".

lotisseur la réalisation des infrastructures *hors site* contre paiement, ce qui est souvent refusé. Amendis se réfère alors au SDEP et au SDAL qui indique la date d'exécution de l'infrastructure. Si aucun arrangement n'est trouvé, l'avis de la société délégataire est négatif.

Si les investissements des projets sont très importants, les projets passent sous la responsabilité directe de l'Etat et ne sont plus du ressorts de l'agence urbaine. A Tanger, les projets le long de la route de l'aéroport font partie de cette catégorie. Dans ce cas-là, Amendis a lancé des études sectorielles, établi des devis et proposé un montage financier, incluant une péréquation entre les investisseurs pour financer la réalisation des infrastructures nécessaires.

### **Une cellule de l'habitat non réglementaire à l'agence urbaine de Tanger**

Est-ce le fait du constat du manque d'investissement, durant ces 40 ans, et du retard pris par la ville en termes de développement ? Le fait est qu'en octobre 2001 la cellule de l'habitat non réglementaire de l'agence d'urbanisme de Tanger produisait un rapport<sup>93</sup>, présenté sous la forme d'un diagnostic technique, et constitué de 63 fiches techniques des *quartiers sous-équipés*, Il sera suivi en janvier 2002 d'un *plan d'action*<sup>94</sup>, dont le premier niveau ou *solutions à court terme* est déjà partiellement réalisé, est un peu détaillé. Le second niveau ou *solutions portant sur le moyen et le long terme* inscrit la nécessité d'élaborer des plans de redressements et de restructuration, par l'agence urbaine. Ils seront réalisés<sup>95</sup>. Pour ces deux niveaux d'objectif, la mise en œuvre s'arrêtera à partir du moment où le plan évoque des collaborations avec d'autres partenaires.

Cette étude est réalisée simultanément à la signature du contrat de délégation de services, les résultats n'y sont donc pas inclus. Seule, y est inscrite une obligation, somme toute assez limitée, de réaliser des branchements sociaux. A noter que ce qu'est un branchement social n'est pas défini.

III-5 [III-2] Branchements sociaux eau potable [assainissement]

Le délégataire réalisera le raccordement au réseau d'eau potable [d'assainissement liquide] des foyers à revenu modeste, l'objectif sera de réaliser [d'exécuter] 10 000 branchements sociaux les cinq (5) premières années (sous réserves des demandes de branchements et des disponibilités du fond de travaux). Pour les années suivantes, le nombre de branchements sociaux à réaliser sera défini au fur et à mesure.

Extraits du contrats de délégation de service Amendis Tanger, annexe 3 p.72 [annexe 2 p.83]

### **Des secteurs périurbains homogènes, dans leurs différences**

A son arrivée, Amendis constate l'existence de deux archétypes de quartiers périurbains non desservis par les réseaux, "des quartiers informels difficiles, parce que ce sont des toutes petites venelles, situés à des endroits très pentus, très durs à viabiliser. Par définition, ces quartiers n'étaient pas précisés dans le contrat ". "Le deuxième type, ce sont des quartiers normaux, c'est à

<sup>93</sup> l'agence d'urbanisme de Tanger [2001]

<sup>94</sup> l'agence d'urbanisme de Tanger [2002]

<sup>95</sup> Ce sont ceux qui aujourd'hui servent de base aux études réalisés dans ces quartiers, qui bien sur ont continué à se densifier. Au moment des travaux, de nouveaux plans seront demandés à l'agence urbaine.

dire, avec des habitations assez bien organisées, construites par des habitants de classe moyenne-basse, sur un territoire rural organisé<sup>96</sup>. Comme nous l'avons relevé, un troisième type de quartier apparaîtra, en 2005-2006, développé par des investisseurs.

A cette première analyse, une remarque :

Comme à Casablanca, même quatre années plus tard et après le discours du Roi, en août 2001, l'aspect non-réglementaire de ces quartiers empêche toujours une reconnaissance juridique de cet habitat. Par contre, antérieurement à l'INDH, une reconnaissance factuelle a été faite, à travers l'étude et le plan d'action proposée, comme par le biais des *opérations de branchements sociaux* qui y ont été menées, contrairement à Casablanca.

## **L'heure des constats**

Les constats ont pris trois formes :

- **"L'eau est politique"**<sup>97</sup>. Les enjeux identifiés autour des bornes fontaines illustrent cette assertion. Par exemple, les quartiers sous intégrés, habités par une population solvable, avaient accès à des bornes fontaines. Fouad Djerrari relève également la mise en place de bornes fontaines pour l'accès à l'eau, ou l'éclairage public dans les quartiers irréguliers "parce que partout, si ces gens n'ont pas le droit d'habiter dans ces quartiers réglementaires, ils ont le droit de voter". Au delà du clientélisme politique, ce fait (pas d'accès individuel à l'électricité ou à l'eau) traduit également une possible reconnaissance du quartier, dans son ensemble, et non des habitants, individuellement, à travers le refus de reconnaissance de leur habitat.

Olivier Gilbert rappelle que ce n'est pas à l'opérateur de refuser, son rôle est de donner un avis à l'autorité délégante, qui décide ensuite. Puis il explique la difficulté liée à la gestion de ces bornes fontaines d'accès libre et gratuit, initialement. "C'est une catastrophe du point de vue environnemental (gaspillage), du point de vue économique, parce que la commune doit payer cette eau, que nous achetons au producteur national (l'ONEP) (Office National d'Eau Potable), et du point de vue sociale, car ce ne sont souvent pas les plus démunis qui en profite le plus. Aujourd'hui, Amendis comme la REDAL (Régie d'Eau potable, d'Electricité et d'Assainissement Liquide) à Rabat propose des bornes fontaines à cartes prépayées<sup>98</sup>.

Le délégataire se trouvait donc dans une situation difficile, où le contrat imposait la réalisation de branchements sociaux, alors que les élus, au regard de la loi, ne pouvaient accompagner leur développement dans les quartiers clandestins. Le tournant politique que représente l'INDH a provoqué un changement relevé par tous. Ce qui semble également être le cas au sujet de la volonté initiale des sociétés délégataires mise en doute au vu de la différence de tarifs appliqués, comme de la difficulté à gérer de nombreux petits clients, plutôt qu'un gros, une commune, même mauvais payeur. A Casablanca par exemple, "La Lydec vend l'eau des bornes fontaines autour de 10 dirhams, car elles ne bénéficient pas du tarif de la tranche

---

<sup>96</sup> Olivier Gilbert

Olivier Gilbert est Directeur Assainissement d'Amendis Tanger et Tetouan [2002-04], il est depuis Directeur développement durable de Véolia water AMI (Afrique, Moyen-Orient, Inde)

<sup>97</sup> Olivier Gilbert

<sup>98</sup> Ces cartes sont distribuées uniquement aux ménages identifiés par les communes comme ne pouvant être encore desservis par branchements individuels à domicile : il s'agit du système Sakayti créé par Veolia au Maroc comme alternative aux bornes à accès libre et gratuit (Le système Sakayti a reçu le prix de la Performance Environnementale 2009 au Maroc).

sociale, alors que l'eau distribuée aux branchements sociaux bénéficie de ce tarif et n'est facturée que 3 dirhams", "40 % des factures de Casablanca sont d'environ 20 dirhams par mois, ce qui est très faible et génère des coûts financiers de gestion importants".

- **Le droit, le volet juridique, les problèmes fonciers.** Amendis a plus mis en avant les problèmes fonciers liés aux propriétaires (refus de voir son terrain empiété par le domaine public ou par un équipement, difficulté d'une indivision, etc) que par son l'aspect juridique de l'irrégularité (toujours non résolue *in fine*) qui caractérise les lotissements clandestins. A noter que, si comme à Casablanca (même quatre années plus tard et après le discours du Roi d'août 2001) l'aspect non-réglementaire de ces quartiers empêche toujours une reconnaissance juridique de cet habitat, par contre, une reconnaissance factuelle avait été faite, à travers l'étude et le plan d'action proposé, comme par le biais des *opérations de branchements sociaux* qui y ont été menées, contrairement à Casablanca.
- **Le problème financier, problème thématique plus que contextuel** (comment subventionner les plus pauvres). Amendis s'est attaché, avec son autorité délégante, à cette question, facteur limitatif d'un développement à grande échelle. La société a étudié des solutions, cherché des partenaires bailleurs, fait des propositions, etc.

### **La mise en place d'une démarche d'ingénierie sociale**

Tout d'abord, il n'existe pas de définition précise de ce qu'est un branchement social, et nous avons vu l'évolution des critères d'éligibilité, dans le temps, pour permettre un développement qui n'a pas réussi à prendre de l'ampleur. Amendis les a redéfinis<sup>99</sup> de façon à inclure l'habitat clandestin (mais pas les bidonvilles, peu présents sur son sol), en réponse à la demande de l'autorité délégante, et également de façon à les assouplir afin de faciliter un projet d'ensemble pour les quartiers. Elle a "mis au point une démarche *branchements sociaux*, inspirée des standards de la Banque Mondiale, puis adaptée, expérimentée, transformée, validée, et qu'Amendis a toujours fait valider par les autorités"<sup>100</sup>.

En amont du lancement de l'INDH, Amendis a créé un service dédié, de proximité et de terrain, avec pour objectif de donner au bureau d'étude d'Amendis les éléments nécessaires à leurs études. Les équipes ont commencé par un repérage<sup>101</sup>, d'un point de vue, socio-économique (qui étaient ces gens), urbanistique (comment est leur habitat), sociologique (comment le quartier fonctionne). Puis elles ont commencé à nouer les premiers contacts et en ont profité pour donner les premiers conseils préventifs à une futur intervention d'Amendis. Ces premières démarches ont permis de repérer les *mini-réseaux* d'assainissement structurés et fonctionnels, mais souvent avec des rejets directs dans le milieu, les oueds, la baie. Enfin, les enquêteurs ont cherché à repérer et anticiper les potentiels problèmes fonciers. Olivier Gilbert relate le processus établi alors, avec proposition de plans de futures voiries. "En accord avec le Service permanent de la délégation, nous avons tenté d'aller le plus vite possible pour prévoir des alignements de voirie, à commencer à rechercher les terrains, etc. ... Puis nous propositions nos projets de plans à la

<sup>99</sup> "photocopie de la carte nationale d'identité, autorisation de la commune quant à l'équipement du logement concerné, revenus inférieurs à 3500 MAD (déclaration sur l'honneur), logement à usage exclusif d'habitation (pas d'activité commerciale, titre de propriétés ou actes adoulaïres." In Claude de Miras, Julien Le Tellier [2005], p. 214

<sup>100</sup> Olivier Gilbert

<sup>101</sup> Qui mené à un rapport : *Les ménages non branchés : qui sont-ils ? où sont-ils ?*

commune, à l'agence urbaine et à *wilaja* pour avis". Si cette période a permis à la firme délégataire de rencontrer Al Omrane, et d'établir avec eux un partenariat toujours d'actualité, les résultats n'ont pas toujours réussi à être à la hauteur de l'engagement durant les premières années (2002-04), faute de validation finale des projets.

### **Le refus factuel de l'expropriation**

Ainsi, dans la typologie mise en évidence, aucune distinction n'est faite entre le bidonville et le lotissement clandestin, pourtant tous les deux sont présents<sup>102</sup>. De même, pour l'habitat faiblement solvable (classe moyenne-basse), aucune distinction n'est relevée entre l'habitat irrégulier et l'habitat régulier. L'approche a donc été réalisée à partir de l'angle socio-économique des foyers, et non foncière ou juridique. Le Foncier, facteur bloquant, clairement identifié comme primordial, n'est pas mis en avant en termes réglementaires. Il était considéré comme du ressort des autorités, dans son ensemble. Mais celles-ci ne se sont pas montrées promptes à régler les problèmes soulevés. Il faut noter sur ce sujet que l'ensemble des entretiens témoigne du nécessaire consensus recherché (au Maroc) et par là, du refus factuel de l'expropriation. Or les actions d'Amendis étaient tributaires de ces arrangements, "Nous n'achetons pas pour nous, mais nous sommes le service qui achetons pour le compte de la commune"<sup>103</sup>.

Impuissant devant la non résolution des différents problèmes fonciers rencontrés, Amendis a profité des nouvelles perspectives dessinées par l'INDH pour s'ouvrir des difficultés inhérentes au contexte de l'habitat irrégulier à l'ensemble des partenaires.

### **Réunion, bimensuelle, urbanisme-INDH**

L'INDH déclarée par le Roi avait pour conséquence d'engager toutes les institutions marocaines dans cette action, y compris l'évolution des objectifs des deux organes de régulation d'Amendis (le Comité de suivi et le Service permanent de contrôle) avec une volonté de développer les branchements sociaux en priorité. Ce nouveau contexte permettait d'envisager de s'attaquer aux problèmes fonciers qui stoppaient les projets, et de leurs trouver des solutions. Pour ce faire, Amendis, et l'autorité délégante ont créé une réunion bimensuelle, *urbanisme-INDH*, sous la présidence du Service permanent de contrôle. Ces réunions ont pour objectif de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs concernés, de leur poser les problèmes, et de prendre des mesures décidées ensemble. Ces réunions sont devenues le lieu de discussion et sont aujourd'hui fondamentales à la réalisations des projets de viabilisation des quartiers informels.

"Les services techniques de la préfecture, des communes concernées par les quartiers étudiés, les services de l'agence urbaine viennent, ainsi que Al Omrane qui est l'agence nationale de l'habitat insalubre et s'occupe du relogement, du recasement des bidonvilles, et de proposer aussi des lotissements sociaux. Au début, il a été nécessaire d'explicitier la démarche. Et Al Omrane constate convaincue du travail en partenariat, que maintenant ils réalisent un vrai travail d'urbanisme. La commission étudie donc tous les dossiers où le foncier pose problème, du point

---

<sup>102</sup> Il est vrai que la très grande majorité de ces habitats sont des lotissements clandestins, construits en dur, toit compris. Et à l'été 2009, le dernier bidonville était recasé. (hormis quelques poches restreintes, éparpillées dans la ville, de quelques foyers).

<sup>103</sup> Olivier Gilbert

de vue urbanistique. Le point est fait également sur les aspects techniques et socio-économiques. Nous avons mis au point toute une approche de branchements sociaux. (dont un critère de revenus inférieur à 3500 dirhams). Dans certains cas, il est nécessaire de vérifier l'éligibilité d'une maison. Nous pouvons effectuer des vérifications ensemble sur le terrain, avant de prendre la décision. Tout cela, se décide lors de ces réunions, tous les 15 jours. C'est passionnant, et c'est fondamental."<sup>104</sup>

L'efficacité de ces réunions se mesure également à l'avancée comparativement beaucoup plus difficile des projets non classés INDH.

## **La "procédure INDH"**

La formalisation de ces rencontres s'est accompagnée d'une mise en forme d'un processus : la *procédure INDH*, séparée en partie amont (validation de l'opération) et aval. Cette procédure dessine les partenariats, ainsi formalisés, et détermine l'ordre d'avancement d'un projet, jusqu'à permettre l'intervention d'Amendis.

Ainsi, dans le cas de recasements, Al Omrane s'occupe de la totalité du nouveau lotissement de recasement, *in site*, comme chaque lotisseur. Dans le cas visité, le lotissement jouxte un quartier d'habitat irrégulier en attente de l'assainissement afin d'avoir accès à la desserte en eau potable. Amendis réalisera une conduite d'assainissement et une conduite d'adduction d'eau potable pour raccorder et alimenter les populations du lotissement de recasement et du quartier irrégulier mitoyen. Dans la répartition des rôles, puisque c'est Al Omrane qui sera chargée de réaliser les voiries, elle assurera alors la pose des canalisations d'assainissement en souterrain, afin d'assurer des délais de réalisation minimums<sup>105</sup>. Ce réseau permettra d'assurer le branchement du quartier irrégulier voisin. Amendis réalisera les branchements pour la desserte en eau potable. Le collecteur sera implanté dans l'oued actuel, filet d'eau noire et nauséabonde, qui sépare les deux quartiers. Le délogement des maisons implantées dans le lit de l'oued a pris du temps. Ces infrastructures *hors site* nécessitent la définition du domaine public du lotissement de recasement et le plan de restructuration du quartier irrégulier. Ce dernier, dessiné par l'agence urbaine de Tanger en 2001, doit être remis à jour. Enfin, Al Omrane terminera la voirie par le bétonnage des ruelles.

A noter que le plan du lotissement de recasement est un plan théorique de parcellaire qui ne tient absolument pas compte du relief du lieu, très pentu ; mais l'ingénieur d'Al Omrane est rassurant : ils modèleront la voie pour avoir une pente régulière du collecteur, situé en dessous.

Cet exemple illustre l'importance du processus dans la définition de la responsabilité de chacun des acteurs, tous considérés comme partenaires de ces opérations. Les rôles de chacun ont ainsi pu être envisagés et définis ensemble, au sein de cette réunion INDH bimensuelle, qui aujourd'hui est un lieu reconnu.

---

<sup>104</sup> Olivier Gilbert

<sup>105</sup> Dans d'autres cas, Amendis sera chargée d'assurer la réalisation de la voirie en surface des réseaux posés

Une autre visite de terrain rend compte d'un autre type de situation, en bordure de la ville, où le partenariat a inclus un lotisseur privé. Le problème initial était le même : une demande de desserte en eau potable d'un quartier irrégulier situé loin du réseau d'assainissement. Là, pas de nouveau lotissement où de quartier déjà desservi en eau potable, la responsabilité de la réalisation des infrastructures et branchements de l'assainissement comme ceux de l'eau potable revenait donc à Amendis. Al Omrane assurait par contre les réalisations de la voirie, qui incluaient une route de ceinture afin de délimiter le secteur irrégulier et d'en interdire l'extension, ainsi que et la réalisation d'un pont sur l'oued, où le collecteur a été installé. Le projet a également été l'occasion de raccorder à l'assainissement un autre quartier irrégulier, équipé dernièrement, via le lotissement privé, tout juste viabilisé. Dans cette opération, le lotisseur a accepté sans difficulté de réaliser des conduites (*in site*) dimensionnées pour accueillir le transit des eaux du quartier amont, car cette nouvelle extension du réseau d'assainissement lui permettait de ne pas avoir à financer une station de relevage initialement prévue.

Ces exemples rendent compte de la multiplicité des situations à partir d'une demande relativement simple, commune et partagée (la desserte en eau potable) et d'une obligation réglementaire (pas d'accès à l'eau potable sans branchement à l'assainissement). Tanger s'est développée ces 40 dernières années de manière endogène, à partir d'actions individuelles, y compris celle des lotisseurs clandestins. Le défi aujourd'hui et de raccorder l'ensemble de ces quartiers, tout en intégrant les nouveaux projets, et en construisant un réseau d'ensemble efficient.

Il faut noter que si la règle initiale fixée était qu'aucune canalisation ne devait pas avoir un diamètre inférieur à 90 mm, dans le cas de quartiers sociaux "compte tenu de leur mode de vie et de leur faible possibilité d'évolution, de par la mauvaise qualité du bâti qui interdit de monter au dessus de quatre étages, 75 mm a été retenu."<sup>106</sup>

### **La dénomination INDH est devenue symbole.**

La dénomination INDH ne s'applique contractuellement qu'aux quartiers identifiés dans la convention INDH signée en 2006 en présence de SM le Roi Mohamed VI, comme dans les autres grandes villes du Maroc. Celle-ci a depuis été amendée de façon à intégrer de nouveaux quartiers.

Finalement, le problème des quartiers "petitement solvables", mais "oubliés" des services s'est trouvé discuté dans ces réunions *urbanisme INDH*, et a été intégré dans celui de l'habitat social. L'important à travers les choix établis était également de réaliser l'assainissement (et de collecter les taxes) pour l'ensemble des secteurs habités.

Dans la pratique, tous les quartiers "sociaux", ceux où la population est estimée en non capacité de paiement de la première redevance de branchement, et où seront réalisés les branchements sociaux, sont appelés INDH, en référence au chantier engagé par le Roi en mai 2005. Encore une fois, cette *appellation-(non)-contrôlée* témoigne de la force du signal politique donné par le Roi lors de son discours de mai 2005, puisque finalement, aucun des projets urbains, à Tanger comme à

---

<sup>106</sup> Bouchra Drissi Kamili

Casablanca, n'a bénéficié d'un quelconque financement (d'Etat) INDH supplémentaire à ceux mis en place par les opérateurs et leurs autorités délégantes.

### **Résoudre le problème financier des opérations de branchements sociaux**

Les sociétés délégataires, dont nous avons vu qu'elles buttaient sur ce problème des branchements sociaux, ont immédiatement compris le sens de l'appel à l'INDH et ont rapidement constitué un dossier, ensemble, afin de trouver une aide pour financer les infrastructures nécessaires. "Nous nous sommes présentés avec Suez et Véolia, et avons établi des dossiers dans la précipitation pour des demandes de plusieurs centaines de millions de dirhams, pensant trouver des financements", se rappelle Fouad Djerrari, mais "ces financements n'ont jamais été apportés directement aux concessionnaires".

Ainsi, en août 2005, les 4 opérateurs (Lydec, Amendis Tanger, Amendis Tetouan et Redal) saisissent la déclaration de l'INDH pour réaliser une note<sup>107</sup> appuyant sur les problèmes de financement limitant les résultats des opérations de branchements sociaux.

"VEOLIA ENVIRONNEMENT et LYDEC ont souhaité mettre l'accent sur la problématique du financement de ces opérations à la faveur du lancement de l'INDH qui, si elle trouvait une solution, pourrait permettre le développement rapide de la desserte en eau, assainissement liquide et électricité des quartiers insalubres des agglomérations urbaines, et donc une amélioration certaine des conditions de vie de leurs habitants et, par là même, créer un contexte favorable pour les autres aspects du développement humain."

Initiative Nationale pour le développement Humain, Recensement des quartiers défavorisés non raccordés aux services de base d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide, p.3  
Lydec, Véolia Environnement, Amendis, Redal,; Aout 2005, 10p.

Cette note met en évidence l'ampleur des quartiers toujours non raccordés aux services pour lesquelles les opérateurs ont délégation. Elle présente les résultats des opérations de branchements sociaux mises en places par chacun, et montre les limites induites par les problèmes de financement. Puis différents montages institutionnels et financiers étudiés sont présentés pour y remédier. Il est intéressant de noter que deux petits paragraphes sont inclus et mettent en évidence les démarches relatives aux succès obtenus (L'importance d'une ingénierie sociale adaptée) et que seul, à leur suite, un petit paragraphe (*des difficultés organisationnelles et juridiques demeurent*) relève, en 4 lignes les problèmes juridiques et fonciers, et en 3 lignes les difficultés rencontrées à travers les partenariats menés avec les acteurs de l'urbain.

En accord avec cette note, Amendis Tanger s'est attaché à trouver, avec les autorités délégantes, les financements nécessaires à la réalisation des branchements sociaux. La société a donc continué d'explorer les pistes développées dans la note et monté différents projets pilotes, dont des OBA avec la Banque Mondiale et le GPOBA (*Global Partnership for out put Based Aid*). Dans le même temps, afin de réduire le coût de branchement à l'eau et à l'assainissement<sup>108</sup>, estimé à 2200 € en moyenne, le Comité de suivi a entériné des efforts consentis par les différents acteurs :

<sup>107</sup> Initiative Nationale pour le développement Humain, Recensement des quartiers défavorisés non raccordés aux services de base d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide [Aout 2005] 10p.

<sup>108</sup> Au Maroc, la règle est celle du demandeur-payeur, ce coût doit donc être assumé par les ménages raccordés. Outre les coûts de branchements proprement dits, Le coût *hors site* et *in site* peuvent être demandés, c'est à dire, toutes les canalisations et équipements à poser entre els réseaux de ville et le quartier, puis à l'intérieur du quartier. Ce processus établit ainsi des coûts de branchement dans ces quartiers beaucoup plus élevés qu'en centre ville où les réseaux existants sont à proximité.

- dérogation des communes composants l'autorité délégante, sous pression du ministère de l'intérieur pour exempter les foyers sociaux des "participations"<sup>109</sup> ;
- les communes ont signé un accord stipulant que la partie du chiffre d'affaires normalement destinée aux communes<sup>110</sup> (la redevance à la ville) serait versée dans un fond dit *INDH* et dédié au développement des branchements sociaux ;
- Amendis a abandonné les 10% de peines et soins<sup>111</sup> sur les opérations de branchements sociaux.
- L'élévation du montant des participations pour les branchements classiques (non sociaux). Le différentiel est versé au fond *INDH*
- ...
- Le support par le service public, des frais financiers relatifs à l'étalement des paiements par les ménages bénéficiaires des branchements sociaux.

L'ensemble a permis de baisser le coût à 1200 € / branchement, réglé par le bénéficiaire en 10 ans, soit un remboursement de 100 €/mois (en plus de la facture d'eau consommée), qui correspond à l'acceptabilité des foyers concernés, évaluée de manière pragmatique.

---

<sup>109</sup> Ces participations sont des recettes versées normalement au moment du branchement par les nouveaux clients. Elles servent à développer les réseaux en relation avec l'extension de l'agglomération. Ces recettes sont versées dans un fond public dit *fond de travaux*, géré par le délégataire pour le compte de l'autorité délégante.

<sup>110</sup> Effectivement, une partie du chiffre d'affaire du délégataire et retourné à la commune, et vient rejoindre l'ensemble de son budget. Lorsque cette décision sera appliqué : l'eau paiera plus que l'eau. Aujourd'hui, l'électricité participe à payer l'eau.

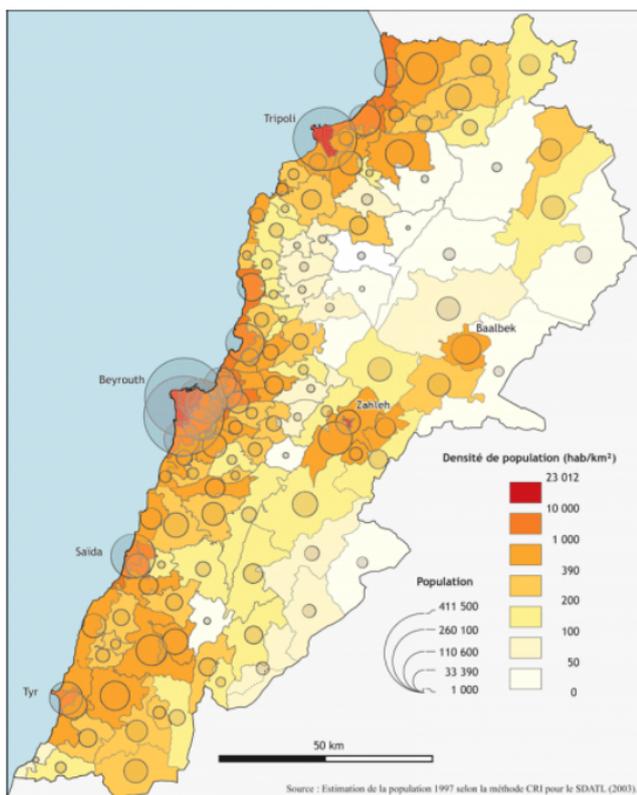
<sup>111</sup> Qui correspond à sa rémunération pour effectuer la maîtrise d'œuvre des travaux demandés par les clients, dits *travaux remboursables*, et dont les *branchements sociaux* font partie.

## Annexe 2 - Liban : retours d'expériences

### Le service public comme indicateur de la construction collective : de la demande de l'accès (individuel) à l'eau, au besoin d'un assainissement (collectif)

#### Des plans nationaux de développement validés mais jamais ratifiés

Peu de points communs relient la forme du contexte libanais à son homologue marocain. Et l'objet même de l'étude y a pris une autre forme, plus en relation avec la reconstruction qu'avec la périurbanisation : au Liban la distinction entre urbain et rural n'est pas pertinente ; il n'est pas de territoires spécifiquement destinés à l'urbanisation et d'autres à l'agriculture. D'après la loi N°19, tout terrain est, sur le principe, constructible "Ce sont les municipalités qui ont le droit d'autoriser ou pas une construction, sachant qu'à chaque permis accordé, une taxe est perçue". Et les années 1980-90 ont appliqué cette possibilité sans mesure, sur le littoral, pratiquement urbanisé en continu.



Le Liban, allongé du Nord au Sud, est un territoire orienté d'Est en Ouest. A l'intérieur, la plaine de la Beqaa, entre la chaîne du mont Liban et de l'Anti-Liban, abrite seulement deux agglomérations importantes. La partie où se concentre la majeure partie de la population se décline des chaînes du mont Liban, qui dominent à plus de 3 000 m, à la mer Méditerranée. La densité est maximale en bord de mer, puis décroît en prenant de l'altitude.

Source :  
Éric Verdeil, Ghaleb Faour, Sébastien Velut,  
"Chapitre 3 : Population et peuplement" in  
Atlas du Liban, Beyrouth, Liban, Institut français du  
Proche-Orient / CNRS Liban 2007, p. 64-90.

Actuellement, planification est un vain mot au Liban ; ce qui, pour les deux thèmes qui nous occupent, le petit cycle de l'eau et l'urbanisation, n'est pas sans conséquences. Liliane Barakat<sup>112</sup> confirme, en disant que depuis 1943, date de l'indépendance du Liban, aucun plan de

<sup>112</sup> Liliane Bucianti Barakat est Coordinatrice à la Commission scientifique de la recherche et Responsable de la section "Aménagement Touristique et Culturel", Département de géographie, Faculté des lettres et des sciences humaines, Université Saint-Joseph de Beyrouth.

développement national n'a été appliqué. Pourtant, le Ministère du Plan a produit plusieurs plans de développement mais pour des raisons multiples (raisons politiques, changement présidentiel, luttes intestines...) aucun d'eux n'a réussi à aller jusqu'au bout du processus de validation. Ce qui n'empêche pas ces documents "approuvés" de continuer à servir de références, mais ils ne font pas loi. On comprendra qu'à l'échelle des municipalités, comme nous le verrons sur Tripoli, le schéma directeur est tout relatif, s'il existe.

### **Le confessionnalisme politique inscrit dans la constitution**

Le confessionnalisme politique, dont les prémices ont été posés sous la présence ottomane, a été institutionnalisé sous le mandat français de 1920, et consacré lors de l'indépendance, par le pacte national<sup>113</sup> de 1943. Presque cinquante ans plus tard, à la fin de la guerre civile, "L'accord de Taëf réaffirme (que) par-delà son caractère multiconfessionnel, l'Etat libanais est unitaire, ce qui exclut de le transformer en une confédération ou une fédération de communautés confessionnelles. Sur la base de l'appartenance à telle ou telle confession, il ne saurait y avoir ni répartition de population, ni partition du pays."<sup>114</sup>.

Cette inscription du confessionnalisme semble avoir toujours été tout à la fois controversée et considérée nécessaire. Ainsi, tout en constatant l'échec de la création d'un nationalisme libanais, au-dessus des différents sentiments communautaires, Etienne de Vaudes écrit "c'est le respect de l'existence des communautés et la mise au point d'institutions assez souples pour les intégrer au sein d'un même Etat, qui a permis la possibilité même d'une indépendance libanaise ... Depuis que celle-ci s'est réalisée pleinement, il ne s'est pas esquissé le plus petit changement dans l'organisation antérieure". Puis il relève que déjà en 1952 "un projet de loi demandant la suppression du multiconfessionnalisme avait été déposé et avait provoqué une séance tumultueuse à la chambre". De même, la révision constitutionnelle de 1990, inscrit dans son préambule, exactement comme sa prédécesseur la constitution de 1926<sup>115</sup>, le principe selon lequel "la suppression du confessionnalisme politique constitue un but national essentiel pour la réalisation duquel il est nécessaire d'œuvrer suivant un plan par étapes".

Enfin, plusieurs interlocuteurs, se référant entre autres aux rassemblements dits du 8 mars et du 14 mars, mettent en garde contre un quelconque déterminisme confessionnel. Mais, il nous était impossible de parler de collectivité au Liban sans évoquer ce fait particulier d'un Etat multiconfessionnel et non laïque, ce qui a des impacts sur la réalité sociétale. Ainsi par exemple, "à l'heure actuelle, le droit civil ne régit que le droit patrimonial de la famille et la succession des biens" et le rapport du Sénat<sup>116</sup> (français) conclut : "L'objectif est ainsi de rechercher le dénominateur commun à cette mosaïque de législations et de compétences judiciaires."

---

<sup>113</sup> Cet accord non rendu public, est décrit traditionnellement comme la charte constitutive du Liban.

- Pour formaliser l'équilibre confessionnel de l'entité libanaise, le Pacte a débouché sur une répartition des plus hautes fonctions de l'Etat.

- Au regard des critères du droit constitutionnel classique, le Liban est un Etat unitaire.

En raison de la reconnaissance *de jure* des communautés confessionnelles, le Liban est en fait un Etat composé, bigarré, qui ne devait pas tarder à montrer ses faiblesses face aux répercussions du conflit israélo-arabe.

[<http://www.senat.fr/rap/r96-111/r96-1114.html>]

<sup>114</sup> <http://www.senat.fr/rap/r96-111/r96-1117.html>

<sup>115</sup> "L'abolition du confessionnalisme politique est un objectif national essentiel et il convient de travailler à sa réalisation au moyen d'un plan par étapes."

<sup>116</sup> <http://www.senat.fr/rap/r96-111/r96-11126.html>

Ce fait particulier du confessionnalisme existe donc à partir de communautés, mais n'a pas réussi à faire émerger une effective collectivité, en relation avec un sentiment national. Or, nous avons vu l'importance de la collectivité et de la reconnaissance du citoyen pour le fonctionnement du service public, tel qu'il a été construit, et est à priori toujours envisagé.

### **La difficulté du dialogue**

La difficulté, voire l'absence de dialogue, est également un leitmotiv des entretiens réalisés. Liliane Barakat relève, que chaque ministère ou office, mène son projet, sans concertation aucune. Elle constate "les ministères dialoguent peu, peut-être parce qu'ils devraient se partager les financements des projets évoqués?". Ainsi, lors du processus de reconstruction à l'échelle nationale, impulsée par le premier gouvernement Hariri, intitulé *Plan Horizon 2000*, plusieurs ministères ont souvent œuvré parallèlement sur les mêmes secteurs (transport, santé, infrastructures, etc) sans se concerter.

Plus opérationnellement, après avoir rappelé que "Au Liban, la concertation n'est pas maîtrisée, ils n'en ont absolument pas l'habitude, la relation entre institutions et souvent conflictuelle" Alain Tidière<sup>117</sup> constate la nécessité de comprendre que "une opération de développement est une opération où, fatalement, on mobilise une multitude d'institutions. Tant que ces institutions ne seront pas en synergie, ça ne fonctionnera pas". Evoquant son travail dans la vallée de la Kadisha, il explique : "c'est faire en sorte que les acteurs libanais comprennent qu'ils ont intérêt à travailler ensemble et à poursuivre des objectifs communs, à mettre leurs efforts en commun pour atteindre ces objectifs".

### **Une diaspora deux fois plus nombreuse que la population nationale**

Le Liban a la particularité d'être représenté par une diaspora estimée, approximativement, à deux fois la population du pays : le nombre de Libanais dans le monde est estimé entre 5 et 8 millions<sup>118</sup> et la population du pays était de 3,6 millions en 2005. A noter que nos interlocuteurs libanais évoquaient 12 à 16 millions de Libanais à l'étranger<sup>119</sup>. Ce qui nous intéresse ici est l'échelle de la référence et la manière dont elle est perçue.

Diran Harmadayan<sup>120</sup> avance la proportion de 30% de logements vacants à Tripoli, dont Philippe Lecoïnte<sup>121</sup> précise qu'ils sont le fait de la diaspora. A Beyrouth, Diran Harmadayan montre les façades des luxueux immeubles récents du front de mer, sans lumières, et précise qu'ils ont été achetés par des gens du Golfe qui viennent y passer une ou deux semaines par an. Sans avoir eu le loisir de vérifier, ce que nous retenons de ces propos est d'une part la référence au Liban "extraterritorial" (en 2006, les transferts de fond des expatriés représentaient 22,8% de son PIB<sup>122</sup>), et surtout la force, la permanence, de cette référence. D'autre part, la référence à l'argent des pays

---

<sup>117</sup> Alain Tidière est Directeur de Corail Développement

<sup>118</sup> Source : LERC (Lbanese Emigration Research Center) and directorate of Migrants, Ministry of foreign affairs of Lebanon, cité par la documentation française/sciences Po.

<sup>119</sup> Estimation couramment reprise par les médias, sans référence de source, en liaison avec une estimation de 5,5 millions de Libanais vivant au Liban.

<sup>120</sup> Diran Hramandayan, Directeur d'*Architecture planning & engineering consultants*, est urbaniste

<sup>121</sup> Philippe Lecoïnte est consultant pour ICEA (Ingénieurs conseils et économistes associés)

<sup>122</sup> *L'atlas des migrations*, Le Monde & la Vie, 2008-2009, p.99

du Golfe est omniprésente, y compris dans le financement des réseaux de distribution d'eau. L'EELN mentionne l'étude d'un financement de la Banque Islamique pour l'extension du service à la zone Ouest de la commune de Beddaoui, troisième commune de la communauté d'agglomération<sup>123</sup> de Tripoli, partiellement desservie.

### **Un dynamisme national, et l'un des plus forts taux d'endettement par habitant**

Liliane Barakat constate qu'en retour, le Liban compte plus de 50 universités pour une population estimée à 4 millions d'habitants. "Dès les classes du primaire, les Libanais poursuivent leurs études en trois langues (arabe, français et anglais), ils ont beaucoup d'initiatives : comme il n'y a pas d'encadrement de l'Etat responsable, ils ont cette capacité à être individualistes". Ce dynamisme et cette capacité d'initiatives sont revenus très régulièrement dans les entretiens, comme en contrepoint à l'individualisme, tout aussi régulièrement cité comme une caractéristique nationale.

Ce dynamisme, l'influence de la diaspora, les compétences financières du pays, etc. quelle qu'en soit la raison, le fait est que le Liban a une excellente capacité à accueillir les investissements internationaux.

En termes d'économie nationale, 2 chiffres :

- PIB : 22.3 Mds US\$ (2005)
- Dette publique : 40 Mds US\$ en septembre 2006, soit 180% PIB.

Créé en 1977 et réactivé à la fin des hostilités en 1991, le CDR (Comité de Développement pour la Reconstruction) dépend du Conseil des ministres. Il a pour premier objet de trouver des financements (et leurs projets si besoin est) pour répondre aux problèmes identifiés et soulevés. Il a aussi la capacité d'engager des études sur les questions qui lui paraissent opportunes. Au Liban, la totalité des fonds publics internationaux transitent et sont gérés pas le CDR. **Ce mode de fonctionnement, très opérationnel, répond à un mode de développement par projet. Mais aucun document de planification, validé, ne vient donner les cadres nécessaires.**

Philippe Lecoite constate que "le CDR est le maître d'ouvrage de tous les investisseurs étrangers, il gère les bureaux d'études, les entreprises de travaux, et une fois que les ouvrages sont réalisés il les réceptionne, parfois avec plusieurs années de retard", à cause des réserves non levées par les entreprises. "Or, les ouvrages ne peuvent être remis à l'exploitant que s'ils ont été réceptionnés ... donc l'ouvrage reste là et ne peut pas être mis en exploitation par l'opérateur, même si celui-ci pourrait le faire fonctionner en l'état."

Nous verrons qu'à Tripoli, l'une des premières actions d'Ondeo Liban sera de réceptionner les ouvrages terminés.

### **Le projet pour objectif**

"Le problème c'est que tout est pensé comme projet de reconstruction", avance Diran Harmadayan, avant de s'expliquer. "Au Liban, on a créé des projets à partir des problèmes qui existaient. Mais même une fois réalisés ils restent des projets : soit les projets n'ont pas servi leur

---

<sup>123</sup> La communauté d'agglomération AL-FAYHAA, regroupe la ville de Tripoli et les deux municipalité de El Mina et Beddaoui

but, soit on ne les a pas utilisés correctement. Le CDR a toutes les prérogatives et ne répond à personne<sup>124</sup>. La volonté est de faire vite et de montrer que c'est fait. L'orientation est donc un aspect politique : montrer qu'on est en train de reconstruire". "Ils ont fait des projets, les ont réalisés, mais les problèmes ne sont pas résolus", conclut-il.

L'absence de planification, déjà relevée, est omniprésente et déjà ancienne<sup>125</sup>, alors que le Liban a une capacité à accueillir des investissements<sup>126</sup> internationaux hors du commun. "il y a eu des investissements considérables qui ont été faits. Les montants des investissements par habitant sont très élevés dans le secteur de l'eau, avec parfois pas une seule goutte qui sort des canalisations pendant plusieurs années" constate Philippe Lecointe qui commente ensuite : "par exemple, dans la région de Akkar, des investissements de l'Union Européenne ont été réalisés il y a plusieurs années dans des villages, sans qu'une seule goutte n'en soit encore sortie. Des problèmes de droit d'eau et sur la ressource peuvent être à l'origine. C'est-à-dire que les villageois s'opposent à l'exploitation d'une source pour desservir d'autres villages. Les équipements sont restés inexploités depuis près de dix ans. Parfois les opérateurs n'ont pas les moyens de les faire, faute de moyens humains, et indépendamment du problème du paiement des dépenses d'électricité."

Alain Tidière cite en exemple la STEP (Station d'épuration) de Baalbeck, qui, achevée depuis 2002, n'a jamais pu être mise en service. "La station ne tourne pas parce qu'il n'y a pas de réseaux". Les bailleurs accordant un délai de carence de 5 ans, aujourd'hui, les Libanais ont commencé à rembourser les 20 ou 25 millions de dollars empruntés pour un équipement toujours pas mis en service. Cet exemple caricatural semble représenter la discontinuité avec laquelle les projets sont implantés et développés par le CDR. Effectivement, Georges Kamar<sup>127</sup> explique que "les dysfonctionnements entre STEP et réseaux, construits ou non, sont liés à un manque de coordination entre les bailleurs de fonds et le CDR. Car il n'existe pas de plan global, même si actuellement un plan est en cours de finalisation ; mais il n'est pas officiel, il est réalisé par et pour le CDR. Il devrait être le fait des ministres."

## **La controverse sur les stations d'épurations réalisées**

Le thème des STEP réalisées est revenu dans presque tous les entretiens. Il est effectivement représentatif, parce que situé à la croisée de trois types de problèmes :

- L'aménagement du territoire national, avec des équipements situés sur le littoral et d'immenses réseaux pour les alimenter, une protection de la Méditerranée en aval mais pas de la ressource<sup>128</sup> en amont, et un surdimensionnement patent des STEP. Ainsi, celle de Tripoli était

---

<sup>124</sup> "Le CDR est une agence autonome directement reliée au 1er ministre : il peut dépenser, il ne rentre pas dans le système de contrôle du gouvernement."

<sup>125</sup> Une commission spéciale a été mise en place en 1950 pour réaliser la "Valorisation du Liban. Plans et Programmes". Maurice Gemayel (1910-1970, Oncle de l'ancien président Bachir Gemayel) a produit une étude sur la "Planification intégrale des eaux libanaises", publiée en 1951. Liliane Barakat rapporte que les Plans et programmes produits par la Commission ont été "le point de départ de la création d'un ministère du Plan". Maurice Gemayel déjà pessimiste espérait qu'"après avoir livré la bataille de l'indépendance politique, il faudrait réussir la bataille de la sécurité économique au Liban". Si par la suite, aucun plan de développement économique n'a été appliqué, ce n'est pas faute du ministère d'en avoir produit.

<sup>126</sup> "Les investissements consentis pour la remise à niveau des infrastructures en réseau représentent une fraction importante de l'effort de reconstruction : 24,8 % de 5,8 milliards de USD pour l'électricité et 18,9 % pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. In Verdeil, Féré, Scherrer [2009], p.33

<sup>127</sup> Georges Kamar, ancien conseiller du ministre de l'eau, est Président directeur général de COGIC consultants,

<sup>128</sup> Alain Tidière constate que : "A ce jour, le CDR s'est surtout préoccupé de mettre en place l'assainissement des grandes

prévue avec une capacité définie à 1 million d'équivalent habitants, pour une agglomération de 350 000 habitants dont la balance migration / immigration est à peu près équilibrée<sup>129</sup>. Les acteurs ont réussi à la faire redimensionner et elle a été construite pour 700 000 équivalent habitants. Celle de Beyrouth est prévue pour 3 millions d'équivalent habitants, en comparaison, la population totale du pays est estimée à 4 millions.

- Le déphasage entre la réalisation des STEP et celle des réseaux. Francis Stephan<sup>130</sup> constate effectivement que sur les cinq stations littorales, trois sont terminées, deux le seront d'ici la fin de l'année mais seule une est en capacité de fonctionner. Puis il précise que le décalage entre les STEP et les réseaux s'explique par une différence de technologie, donc de priorité et d'empressement à les financer et les réaliser. Les STEP sont une technologie européenne financée par les bailleurs ; les réseaux sont une technologie traditionnelle et classique, réalisée par les Libanais.
- L'incapacité financière à les faire fonctionner par absence d'outils et de réglementation. Le fonctionnement d'une STEP revient à 10 % de son coût de construction, soit par exemple, pour celle de Tripoli un budget annuel évalué à 3 millions d'euros, ce qui est un peu plus que le budget de fonctionnement annuel actuel de l'EELN. Or, nous verrons que l'EELN ne dispose aujourd'hui d'aucun moyen pour construire un quelconque budget pour l'assainissement. De la même manière, Alain Tidière relate "Le CDR avait pris le parti de laisser la charge du développement de l'assainissement des zones rurales aux ONGs. Au cours des cinq dernières années les ONGs, avec l'appui principal d'*USAID (United States Agency for International Development)*, ont financé et réalisé 30 stations d'épuration en zone rurales, dont aucune ne fonctionne aujourd'hui".

## **L'ambiguïté juridique de l'assainissement**

La création des quatre Etablissements de l'eau qui fusionnent les 26 offices de l'eau existants auparavant et rassemblent sous une même administration les services du petit cycle de l'eau, non compris la gestion de la ressource, (loi sur l'eau, 2000) opère une recentralisation à contre-courant de la décentralisation portée par la réforme institutionnelle en cours. Conscient du fait, le législateur a inscrit dans l'article 6 de la loi (221 amendée 337) "ce transfert de compétences doit se faire sans nuire aux (prérogatives) des municipalités", phrase qui, au contraire d'éclaircir un transfert de compétences, entraîne des conflits de légitimité institutionnelle<sup>131</sup>. "Une loi de 1974 relative aux missions des municipalités définit qu'elles sont en charge de l'exploitation, sont en mesure de développer les infrastructures et sont habilitées à toucher les taxes *égouts et trottoirs* ainsi que les *taxes de branchements*"<sup>132</sup>. Ainsi la loi nouvelle loi sur l'eau donne aux Etablissements publics l'assainissement, en plus du service de la desserte en eau potable, mais ne leur a pas transféré les taxes afférentes.

---

concentrations urbaines, donc surtout sur la bande côtière, laissant de côté l'arrière pays où l'urbanisme est beaucoup plus dispersé. Or c'est dans l'arrière pays montagneux que la ressource en eau est la plus abondante et surtout la plus vulnérable : c'est donc l'arrière pays qu'il faudrait équiper d'assainissement en priorité"

<sup>129</sup> Diran Harmandayan

<sup>130</sup> Francis Stephan est chargé de mission à l'AFD de Beyrouth

<sup>131</sup> cf Verdeil, Féré, Scherrer [2009], p.35

<sup>132</sup> Alain Tidière

Les municipalités perçoivent donc une taxe *d'égout et trottoirs* qu'elles disent être faible, Ensuite, il n'est pas facile de se faire une idée du mécanisme actuel. D'après Diran Harmandayan "une taxe d'assainissement est payée (à la commune) par toutes les *unités fonctionnelles* occupées ou utilisées" et Jean Claude Séropian<sup>133</sup> précise que "dans le système actuel, 10% de la taxe municipale sont destinés à couvrir les frais de l'assainissement urbain". De son côté, Alain Tidière explique que la *redevance assainissement* n'existe pas, ce que confirme l'EELN, qui spécifie que l'assainissement n'est pas réglementé.

### **La "propriété de l'eau"**

Alors qu'il est souvent répété que pour l'Islam l'eau ne peut être vendue, il peut paraître surprenant de trouver au Liban, pays du monde arabe<sup>134</sup>, un thème récurrent dans les entretiens menés : la propriété de l'eau.

Ces premiers *droits d'eau* remontent à une période antérieure au droit ottoman (Mediellé). Initialement ils correspondent à une autorisation municipale en relation avec une source sise sur un terrain privé. Ils avaient pour forme une concession ou un droit de vente. Philippe Lecointe expose leur ampleur actuelle sur le territoire : "au Liban une grande partie des ressources en eau sont régies par des droits d'eau, la "propriété" de l'eau est beaucoup plus importante que la propriété de la terre. Elle peut être en relation avec le foncier, les plus grands propriétaires fonciers, sont les grands propriétaires de l'eau". "Les droits d'eau peuvent être cédés indépendamment du bien-fonds" précise-t-il avant d'ajouter que "il est difficile de changer le droit coutumier", y compris pour une question d'intérêt public.

Concernant Tripoli, des droits d'eau ont également une autre origine, beaucoup plus récente.

---

<sup>133</sup> Jean Claude Séropian, a été Directeur du contrat de gestion à Tripoli pour Ondéo [2002-2006]

<sup>134</sup> Le pacte de 1943 consacre l'appartenance du Liban au monde arabe

## Annexe 2 – I Tripoli

### Les "droits d'eau" à Tripoli

Le premier réseau souterrain d'alimentation en eau de la ville de Tripoli a été construit sous la mandature française. En 1935 un accord avait été signé pour l'exploitation de la source Rachain, située en amont de Zgortha à l'est de Tripoli. Il s'agit d'une propriété d'exploitation<sup>135</sup> : 80 % pour les Tripolitains et 20 % pour les habitants de Zgortha. La source alimentait en aval de Zgortha deux châteaux d'eau, construits à cet effet, sur les deux collines dominant Tripoli à l'est : Al Qobbeh et Abou Samra. Ils assuraient une distribution gravitaire de l'eau dans la ville.

Une société a été créée, dont les habitants ont financé les travaux. Ils ont reçu en échange un *droit d'eau* dont le nombre de m<sup>3</sup> accordés est en relation avec la somme payée. Ces droits sont transmissibles par héritage, et donc divisibles entre les héritiers. Ils n'ont aucune attache foncière. Ainsi, raconte Jean Claude Séropian "Certains habitants sont propriétaires d'un volume quotidien d'eau, avec un titre de propriété. En cas de déménagement, le service des eaux est dans l'obligation de le raccorder à nouveau au réseau et de lui fournir un volume d'eau conforme à son titre de propriété. De même il a la possibilité de léguer ce titre en héritage à ses héritiers en partageant le volume en fonction du nombre d'héritiers ou de le vendre. Actuellement sur près de 55 000 abonnés, clients de l'EELN dans la ville de Tripoli, 15 000 sont des abonnés titulaires d'un titre de propriété d'eau". Au niveau d'un système de gestion clientèle c'est d'une grande complexité.

Maha Kayal a hérité pour sa part d'un droit d'eau de 5m<sup>3</sup> de son grand-père et ne peut être en accord quand elle commence à entendre, à l'arrivée d'Ondeo, que ces droits "ne doivent pas exister". Elle précise que, loin d'être gratuite, cette *propriété* implique une taxe annuelle, dont le montant est supérieur à la facture qu'elle réglerait si elle était simple abonnée. Mais cette taxe est versée au ministère correspondant et n'est pas comptabilisée dans les caisses de l'EELN.

En 1935, ce service "public" était donc le fait d'une société qui avait trouvé ces fonds en échange de droits d'eau, non limités dans le temps. Les descendants de ces habitants continuent de réclamer leur dû à cette société qui n'existe plus, mais dont le patrimoine a été repris par la municipalité, et le service par l'EELN.

De plus, pour des raisons politico-contextuelles, Zgortha s'est attribué, de manière unilatérale, la quasi-totalité de la ressource. Depuis, l'ensemble du système d'adduction d'eau de Tripoli a été repensé et restructuré afin de ne plus dépendre de la source de Rachain, dont la ressource n'est plus escomptée. Afin d'éviter toute dérive à partir de cette querelle<sup>136</sup>, aujourd'hui, les autorités demandent aux porteurs de droits d'eau sur la source de Rachain de ne plus réclamer cette

---

<sup>135</sup> Jala Halwani. Jalal Halwani est responsable du département santé en environnement à l'université libanaise de Tripoli

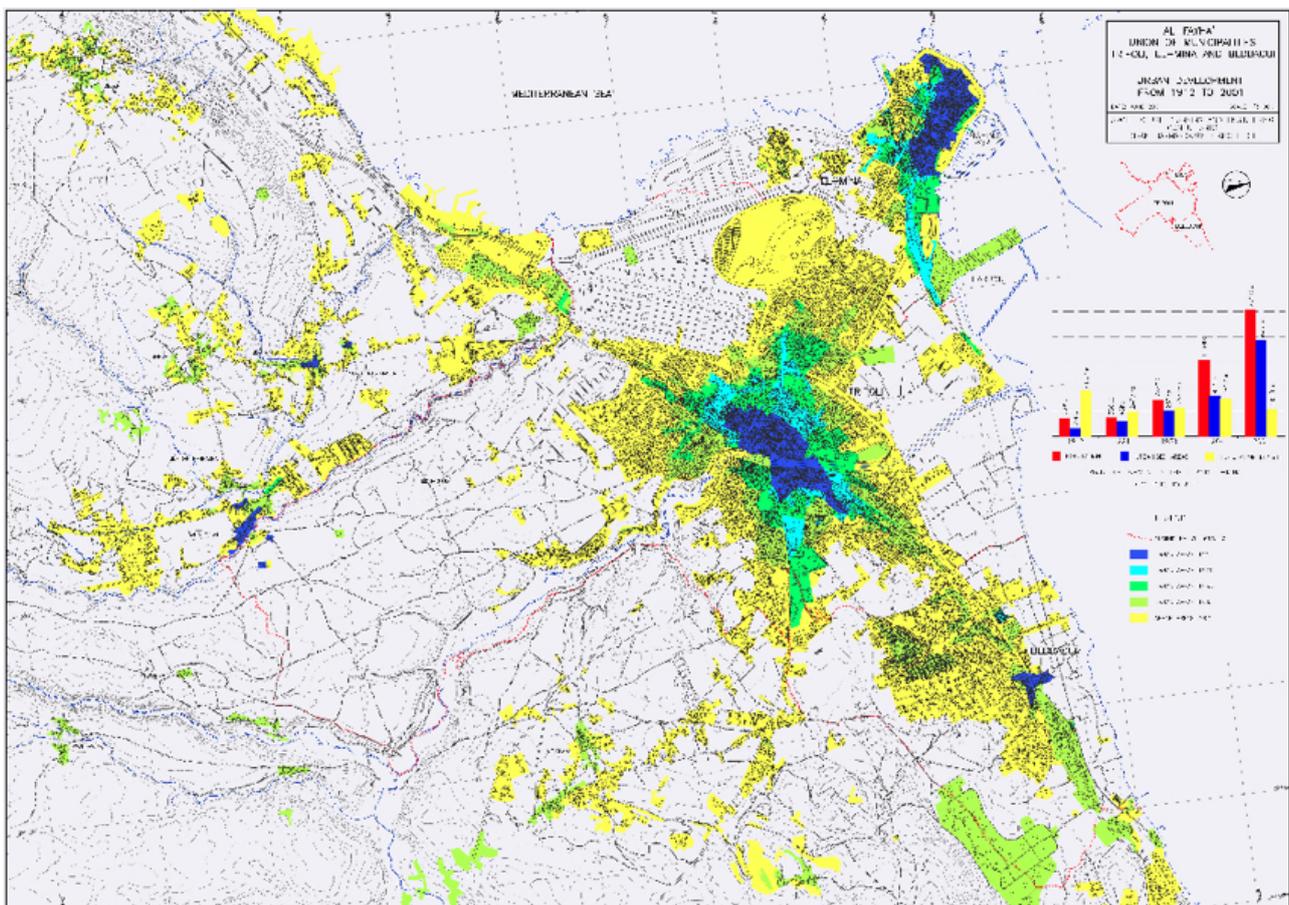
<sup>136</sup> Zgortha n'est pas un simple village, c'est le village de la grande famille Gemayel, dont est issu le président Bachir Gemayel, assassiné en 1982. C'est un village "rebelle", "enfant gâté" (adjectifs issus des entretiens), qui de ce fait, a toujours été approvisionné en eau et en électricité gratuitement.

Bachir Gemayel était le fils de Pierre Gemayel, fondateur des phalanges libanaises (*kataëb*). A sa mort, Amine Gemayel, le frère de Bachir Gemayel, a été désigné par le parlement pour lui succéder. Enfin, Pierre Amine Gemayel, fils de Amine Gemayel et alors ministre de l'industrie, a été assassiné en 2006.

ressource, puisque la desserte est assurée par le service public. Mais au sein de la complexité du milieu confessionnel et communautaire libanais, cette question revient régulièrement.

### **La guerre civile et la destruction factuelle du service public**

Lors des événements de la fin des années 70, Zgortha a provoqué des coupures d'approvisionnement en eau, conséquentes et récurrentes pour Tripoli. Pour faire face à cette défection, les habitants ont commencé à creuser des puits, la première nappe phréatique se situant à environ 10 m. Cette pratique s'est généralisée toute la durée de la guerre civile, le service public n'étant pas en mesure d'assumer une desserte en eau continue. Parallèlement, depuis les années 1985, Tripoli et Beddaoui ont vu leurs territoires urbanisés se développer et s'étendre de manière conséquente, comme en témoigne la carte ci-après réalisée par Diran Harmadayan.



Tripoli – Développement urbain 1912-2001

source : Diran Harmadayan, [2006], p.56

Cette dégradation du service public et son corollaire le développement de systèmes autonomes, généralement par bâtiment en milieu urbain, semble s'être produit partout au Liban pendant les années de guerre, de 1975 à 1990. "Pendant la guerre, le système marche très bien et personne ne comptait, et ne compte, sur le service public". Les propos de Georges Kamar sont clairs, cette dégradation de l'opinion n'est pas propre à l'eau : le service de l'électricité subit les mêmes dommages et chaque immeuble est équipé d'un groupe électrogène qui prend la relève lorsque l'électricité du service public s'arrête. Diran Harmadayan confirme et questionne le manque

d'exigence de la part des Libanais : "Ici, on s'est habitué à faire sans le service public, à ne pas s'y fier. Les habitants n'ont pas le sens du droit des citoyens à ces services-là". Au sujet de Tripoli, il insistera "les gens n'ont pas l'habitude de réclamer leurs droits, il y a une méconnaissance des problématiques de l'environnement".

Ainsi donc, aujourd'hui, les Libanais ne comptent toujours pas sur le service public. Ils prennent ce qui vient, n'ont aucune exigence et, en retour, aucun respect pour les services publics qu'ils méprisent pour leur incapacité estimée.

### **L'après-guerre, la reconstruction et les nouveaux projets**

A partir des dernières années de la guerre, le secteur du bâtiment a été très actif au Liban. Souvent les déplacements dus aux conflits seront donnés en explication. Pour faire face à cette urbanisation, dès 1990, le Comité des grands projets a coordonné la mise en œuvre d'un vaste projet d'aménagement<sup>137</sup>, à l'ouest de Tripoli et au sud de El Mina. Après une opération de remembrement réalisée sur la totalité de la zone, les travaux de viabilisation (voiries et réseaux divers) sont réalisés en 1995, avant son ouverture à la construction. La réalité montre qu'en 2002, il n'était pas desservi par l'eau potable, et l'EELN signale que sa desserte a été réalisée progressivement à partir de 2006 pour être complétée au début de cette année. Au moment de leur construction, les nouveaux investisseurs / promoteurs de chaque immeuble font une demande de creusement de puits, qui leur est accordée, le besoin étant avéré pour construire un bâtiment de 12 à 15 étages. A la fin des travaux, ce même promoteur / investisseur ne s'occupe pas de faire brancher le réseau domestique de l'immeuble sur le réseau de distribution public, ce qui impliquerait qu'il paie la taxe de raccordement. Et il vend les appartements. A sa décharge, les réseaux n'étaient pas encore desservis par l'eau. Un réservoir réalisé en haut du bâtiment et relié au puits à l'aide d'une pompe, assurent la desserte en eau (non potable) du bâtiment.

### **La demande d'autorisation de creusement d'un puits**

La demande de creusement d'un puits se fait auprès du Ministère, voire du Ministre. Service concentré dans un Etat sans schéma directeur. Si la justification du besoin est expliquée, l'autorisation est donnée. Jean Claude Séropian raconte une anecdote sur ces permissions et les objectifs de leur demande.

#### **Tripoli : Une demande d'autorisation de creusement d'un puits ...**

Il est arrivé qu'une personne présente une demande d'autorisation de creusement d'un puits au Ministère. Après analyse par l'EELN au regard du réseau de distribution, il s'est avéré que celui-ci passait à 400 m de la propriété concernée. L'EELN a donc émis un avis négatif, arguant que les 400 m de conduite pouvaient être posés rapidement. Mais le demandeur a réussi à contourner la procédure et a réalisé son puits. Son objectif principal était de fournir de l'eau pour l'irrigation des terrains voisins.

---

<sup>137</sup> cf photos aériennes, p.18, paragraphe 2.1

## **Bcharré : Une demande de creusement accordée aux Cèdres**

A la station des Cèdres, sur la commune de Bcharré, Nabil Draybi, maire de la commune voisine de Hadchit, rapporte les cas de puits autorisés par le Ministère, mais que le maire refuse pour raison de pollution<sup>138</sup> (avérée) de la ressource en eau. Il précise que le maire rend visite quotidiennement afin de vérifier que le creusement n'est pas commencé. La difficulté est simple : l'usage d'un puit creusé ne peut pas être "maîtrisé" par l'autorité. Il se trouve que l'autorisation a été donnée à deux familles en bonne relation avec le maire, qui pour l'instant acceptent de ne pas le creuser, mais jusqu'à quand ?

Le proverbe populaire, cité par Maha Kayal<sup>139</sup>, "*al may' al jarieh barieh*", "l'eau courante est propre", illustre le fond de son propos : "Le concept de l'environnement tel qu'il est abordé de nos jours est récent. L'environnement comme un bien public et non comme un don de Dieu sont des notions qui ne sont pas encore compréhensibles ou admises de tous les Tripolitains".

## **Le trio infernal : puits, puits à fond perdu et pollution**

Seul le centre ancien de Tripoli était pourvu d'un réseau d'égouts, plus que d'assainissement, fonctionnant par gravité, tout était rejeté dans la mer à El Mina. Ce réseau n'a eu ni l'entretien ni les extensions nécessaires pendant les années de conflits, puis de reconstruction. Les nouveaux bâtiments ont réalisé des puits à fond perdu pour leurs besoins.

Deux effets connexes sont en train de condamner la nappe phréatique supérieure. D'une part, l'ampleur des prélèvements a fait baisser le niveau de la nappe, qui résiste de moins en moins bien à l'intrusion d'eau salée. Jalal Halwani estime que si rien n'est fait d'ici 5 ans, cette nappe est condamnée. D'autre part, même si l'EELN estime que le réseau d'assainissement concerne 99% de la population, aucuns travaux n'ayant été réalisés sur celui-ci, il est difficile d'estimer son efficacité, alors que celle des puits à fond perdu est avérée pour concentrer la pollution, et que le sous-sol est karstique. Les analyses réalisées par l'EELN témoignent du niveau de pollution de l'eau extraite par les puits privés, qui bien souvent, jouxtent les puits à fond perdu sans émouvoir les habitants de l'immeuble qui n'y ont pas pris garde. L'EELN témoigne de demandes de branchement de certains habitants au réseau de distribution d'eau potable, qui, même s'ils ne boivent pas cette eau, ne souhaitent pas être en contact avec.

Si on peut penser qu'une fois le réseau d'assainissement et les branchements réalisés, ces puits à fond perdu devraient disparaître, le futur des puits est bien plus aléatoire. A défaut de pouvoir les faire fermer, Ondeo a réalisé un recensement de ces puits, afin de connaître l'ampleur du problème. Le recensement a révélé que plus de la moitié des immeubles de Tripoli ont un puits et l'utilisent pour leurs besoins domestique et non alimentaire. Après avoir relevé que, distinctement à l'autorisation du creusement d'un puit, "il existe une autorisation d'exploitation qui n'est pas

---

<sup>138</sup> A la verticale de la station des cèdres, la Kadisha prend sa source. Si l'eau est visuellement cristalline, les concrétions calcaires, loin du blanc cassé ou de l'ocre varient des tons de rouge-orangé à lit de vin, du bleu au vert, et toute la gamme des marrons sombre jusqu'au noir. La station n'a aucun réseau d'assainissement, et des puits à fond perdus permettent de tout envoyer "en dessous".

<sup>139</sup> Kayal [2006]

appliquée", l'EELN estime qu'à partir du moment où le service public est assuré, il serait possible d'appliquer, aux utilisateurs des puits privés une politique tarifaire dissuasive.

### **Le transfert de la responsabilité assainissement**

A Tripoli, l'ambiguïté au niveau de la loi concernant l'assainissement a d'abord mené à un dialogue de sourds. D'un côté, la municipalité dit que l'assainissement n'est plus de ses compétences puisqu'elle n'est plus de sa responsabilité depuis la loi sur l'eau. De l'autre côté, l'EELN explique que si la municipalité garde les taxes afférentes, elle doit continuer à assurer ce service : sans le transfert des taxes, il n'est pas possible de transférer la gestion, donc la responsabilité.

Afin de dépasser ce blocage, l'EELN a choisi d'adopter une position de service public. Il confirme être au service des usagers, donc de la Municipalité pour assurer une bonne gestion du service. Il propose que la municipalité continue à gérer le service sous leur égide par le biais d'un contrat de gestion ou d'un protocole, "comme une délégation de service", afin :

- que la municipalité garde le service puisqu'elle souhaite le garder et en a les compétences ;
- que l'EELN en prenne la responsabilité, comme le stipule la loi, donc un encadrement des actions réalisées par le service.

Concernant le patrimoine, Abdel Wahab<sup>140</sup> explique que les anciens réseaux, eau comme assainissement, sont la propriété de chaque municipalité, et les réseaux récents celle du Ministère de l'eau et de l'énergie. L'EELN explique effectivement, concernant les réseaux d'adduction d'eau, entièrement reconstruits récemment, que "l'EELN et la Municipalité ne possèdent rien, tout appartient à l'Etat puisque c'est lui qui les a réalisés. Actuellement, des décrets précisent le transfert des propriétés foncières d'une institution à l'autre ce qui n'a pas été le cas pour les infrastructures d'eau". Par contre, le réseau actuel d'assainissement est ancien, donc propriété de la Municipalité. Cela ne simplifiera pas le transfert de compétence et milite dans le sens de la proposition faite par l'EELN à la municipalité.

Enfin, "l'assainissement ne faisait pas partie du contrat."<sup>141</sup> Etabli avec Ondéo Liban (2002-2006) .

### **Le réseau de Tripoli, des juxtapositions d'actions**

En amont de la délégation de service, la BEI (Banque Européenne d'Investissement) avait permis d'importants investissements sur le réseau de Tripoli, le remplacement des conduites primaires et partiellement secondaires. L'AFD a pris la suite et financé le reste du réseau secondaire, puis, le reste du réseau devait être réalisé par Ondéo "la réhabilitation de 77 km du réseau de Tripoli est en cours de finalisation, soit 25% du réseau existant"<sup>142</sup>. De fait, les marchés seront signés après le départ de l'opérateur et un contrat de suivi sera alors établi. Aujourd'hui, tous les réseaux de Tripoli et El Mina ont été renouvelés. Il reste à faire ceux de Beddaoui et Kalamoun. L'EELN

---

<sup>140</sup> Abdel Wahab est Directeur de la communauté urbaine AL-FAYAA, Tripoli, El Mina et Beddaoui

<sup>141</sup> Jean Claude Séropian

<sup>142</sup> Jean Claude Séropian

évoque la partie de l'agglomération non intégrée "en relation avec les circonstances, il n'a pas été possible au gouvernement de faire accompagner cette extension par des projets d'infrastructures". L'EELN travaille actuellement pour trouver le financement nécessaire, et évoque une étude en cours pour un financement par la Banque Islamique.

Jean Claude Séropian rapporte que "la ville de Tripoli est desservie par un réseau concentré, de près de 300 km, et assez ancien, nécessitant un programme de réhabilitation important. Pendant la période du contrat d'Ondéo Liban, de faibles extensions ont été réalisées : 4 à 5 km par an. Par contre dans le périmètre urbain, d'anciennes maisons individuelles étaient remplacées par des immeubles récents avec un nombre d'appartements important, "on passe facilement de deux familles à près de dix familles avec une alimentation en eau du même diamètre, ce qui ne permet pas une desserte efficace en terme de pression et de débit à tous les étages". Selon le même processus d'accumulation, Philippe Lecointe explique que "les branchements et les extensions étant financées par les propriétaires individuellement, cela ne permet pas de structurer les réseaux d'alimentation en eau. Ainsi, dans une ville dense comme Tripoli, la longueur moyenne des branchements doit être de 35 m au lieu de 5 à 7 m habituellement en zone urbaine, voire 12 m", avec pour résultat un plus faible rendement.

"Les essais de mettre le réseau à une pression permettant d'atteindre le 5<sup>ème</sup> étage a induit des fuites majeures dans les réseaux vétustes des immeubles", explique Claude Séropian. Les immeubles actuels de Tripoli sont construits avec 12 à 15 étages. Ce double constat impose donc à chaque immeuble d'avoir sa propre pompe et un réservoir en haut de l'immeuble. L'EELN décrit l'équipement nécessaire pour un immeuble branché sur le réseau. "Dans chaque cuisine un robinet seul (sans son double d'eau chaude) est branché directement sur le réseau d'eau potable et une pompe (un surpresseur, individuel donc) permet de faire venir l'eau du réseau à la demande. Pour l'ensemble de l'immeuble, une pompe (commune) fait monter l'eau dans un réservoir situé sur le toit. Celui-ci dessert des robinets doubles (chaud et froid) d'eau non potable (elle vient bien du réseau, mais à été stockée)". On comprendra que l'eau est produite à un coût assez élevé du fait du pompage nécessaire explique Philippe lecointe : "1m<sup>3</sup> peut consommer 3 kw/h, plus la pompe propre à l'immeuble, soit parfois 5 kw/h, alors que le standard est de 0,5".

Jean Claude Séropian fera le constat pendant la période du contrat d'Ondeo Liban de l'absence de stratégie urbanistique. "On ne sait pas quel périmètre sera développé en priorité et quel sera le type d'habitat et d'activités afin de planifier les besoins en desserte et en consommation ..."

### **Envisager une délégation de service public**

C'est au sein de ce contexte, tel qu'il peut être reconstruit aujourd'hui, que le contrat de gestion, ou *management contract*, a été signé avec Ondeo Liban. Mais au moment de sa mise en forme, il avait été appréhendé par le biais de la coopération et de l'aide à la reconstruction, en deux temps : d'abord institutionnel (quelle forme ?) puis territoriale (où ?).

Philippe Lecointe rapporte les constats institutionnels initiaux :

- les investissements réalisés ne sont pas toujours suivis des résultats escomptés ;

- les effectifs d'encadrement sont insuffisants pour le management des établissements publics ;
- en liaison avec un constat plus pragmatique :
- "puisque le secteur privé marche bien au Liban et que nous ne comprenons pas pourquoi le secteur public marche mal, essayons de faire fonctionner les services publics avec des opérateurs privés".

Ils ont permis d'envisager un renforcement des capacités de gestion par le biais d'une délégation à un opérateur privé. La réglementation libanaise, faisant obstacle à la délégation d'un service public par une société privée, interdit à une société privée de gérer un budget public, la concession n'était donc pas possible. De plus "l'affermage n'est pas envisageable de par l'impossibilité de recouvrer suffisamment d'argent"<sup>143</sup>. En conséquence de quoi, l'assistance technique a été envisagée sous la forme d'un contrat de service, partiellement financé par l'AFD (Agence Française de Développement),.

Intervenir sur Beyrouth en premier lieu risquait de cumuler les difficultés, car le contexte y est difficile et la ville importante. Tripoli "plus modeste, moins risqué et avec un service qui fonctionnait pas trop mal" a donc été choisi. De plus "l'Union Européenne avait réalisé des investissements très importants sur le réseau de distribution, le renforcement du stockage, le remplacement de conduites primaires et secondaires. Le protocole français avait financé la réhabilitation de la station de traitement, de la station de pompage, etc. L'AFD a proposé des financements pour terminer le renouvellement du réseau de distribution et réhabiliter les branchements. On était donc sensé avoir des ouvrages en bon état. il y avait un stock de 10 000 compteurs. Les conditions réunies offraient la possibilité de fournir de l'eau 24h/24h, il y avait tout ce qu'il fallait ..."<sup>144</sup>

## **Co-opérer**

Aujourd'hui, plus de deux ans après la fin du contrat, décembre 2002 - février 2007, tous les acteurs rencontrés s'accordent à dire que malgré les difficultés, cette coopération a été bénéfique. Georges Kamar traduit simplement le conflit qui a rendu le travail difficile. "Dans le contrat de service, la direction générale était théoriquement donnée à Ondeo, mais elle était déjà le fait de l'EELN. Il y avait donc deux *Directeur général* pour un même service. C'est de là que sont venus les conflits".

Ainsi, la remise à niveau d'un service, par une nouvelle organisation, un doublement<sup>145</sup> de ses effectifs et leur formation, est aujourd'hui unanimement reconnue. De même, la réception des ouvrages réalisés, leur mise en exploitation et la desserte en eau de nouveaux quartiers, y compris dans des secteurs où ils avaient été laissés à l'abandon du fait de la complexité du milieu socio-politique local, rapporte Philippe Lecointe.

L'AFD, qui a financé cette coopération et salue les résultats opérationnels obtenus, envisage de continuer, peut-être sous la forme d'un partenariat avec une grosse régie française, plutôt *public/public* donc. L'objet porterait sur l'amélioration du service d'eau potable mais pas sur l'assainissement, pour répondre à la demande de l'EELN, qui a expliqué que "dans le Nord, il

<sup>143</sup> Philippe Lecointe

<sup>144</sup> Philippe Lecointe

<sup>145</sup> Ce fait, est à mettre en relation avec l'interdiction, par un décret de 1982, faite aux différentes administrations de recruter des fonctionnaires, avec entre autres pour résultat une moyenne d'âge très élevée dans les administrations (Alain Tidière),

existe des réseaux réalisés depuis 10 ans mais que l'EELN n'a pas les moyens (humains, financiers, techniques) de mettre en service". Un rapport avec les investissements réalisés dans le Akkar et signalés par Philippe Lecointe ?

### **Quand eau potable et eau polluée se retrouvent dans un même réseau**

Le premier casse-tête opérationnel rencontré par Ondéo concernait l'utilisation du réseau. Nous avons vu que la moitié des immeubles ont un puits et pompent directement dans la première nappe. Ensuite, il s'agit de mettre cette eau dans le réseau d'eau de l'immeuble.

Trois nappes d'eau souterraines existent sous Tripoli. L'EELN utilise la nappe la plus profonde, à environ 200 m et qui est la plus protégée. Il y en a une à une profondeur moyenne (vers 70 m) et une nappe de surface à quelques mètres. Cette dernière subit les effets de l'activité de surface et donc n'est pas utilisable pour les besoins humains. "Malheureusement certains habitants installent des pompes pour puiser dans cette nappe de surface. Ils raccordent leur pompe au réseau de leur immeuble, ce qui peut être à l'origine d'un retour d'eau polluée dans le réseau de distribution au cas où la pression de la pompe est supérieure à celle délivrée dans le réseau. Dans certains cas particuliers, il est délicat d'intervenir pour déconnecter la pompe du réseau à cause de la spécificité du propriétaire et du fait que ces pompes sont dans le domaine privé. Nous avons essayé de régler plusieurs de ces situations en faisant intervenir les autorités sanitaires, et le Préfet de la région quand c'était possible", raconte Jean Claude Séropian.

La règle de facturation de l'eau au Liban est basée sur le principe du forfait annuel pour un débit journalier de 1<sup>er</sup> m<sup>3</sup>/j. Ainsi, à Tripoli comme dans n'importe quelle résidence secondaire de l'arrière-pays, la facture est annuelle, soit le prix de 365 m<sup>3</sup> par logement et par an. Il faut noter que cette situation est en cours d'évolution avec l'installation de compteurs d'eau de manière systématique.

### **Le taux de recouvrement du paiement des factures**

Le point sensible reste l'équilibre financier de l'EELN, en relation directe avec le taux de recouvrement des factures. Or, ce dernier reste le point d'achoppement quantitatif, qui n'a pas atteint les objectifs fixés par le contrat. Nous avons abordé l'équivoque des possesseurs de droits d'eau (15 000 sur 55 000 abonnés), avec une desserte d'eau potable initialement gratuite. Ondéo a instauré le paiement d'un *droit sur le tuyau* (sur le service), mais sans aucun moyen de pression en cas de non-paiement, puisque le droit d'eau stipule la desserte. C'est juridiquement impossible à gérer. Jalal Halwani confirme qu'effectivement, "en principe, on ne coupe pas l'eau au Liban, on dit qu'on va le faire, voir on coupe pour intimidation, mais si l'abonné se plaint, l'eau est remise, qu'il ait payé ou non". En fait, le seul moyen de pression de l'EELN, est le *quitus*, en cas de changement d'abonné (vente, location). "Il n'est pas demandé par l'administration lors d'une vente qui ne s'occupe que des taxes de l'Etat. Mais lorsque le nouvel abonné veut faire rétablir l'eau, la totalité de la facture antérieure doit être payée, et peu importe si ce n'est pas lui qui a consommé l'eau facturée". Ce que confirme Georges Kamar. Alors, compte tenu de la mobilité résidentielle

relevée à Tripoli, cela tendrait à dire que finalement, certes avec un long retard, mais les factures éditées finissent par être payées.

"Il est difficile de définir des objectifs de recouvrement au Liban" constate Philippe Lecointe, "à Balbeck, le Hezbollah a incité les gens à ne pas payer l'eau". Alain Tidière confirme cette observation par l'attitude des politiques. "Un certain nombre de députés mettent dans leur programme : votez pour moi et vous ne paierez ni eau ni électricité". Francis Stephan en déduit que "le taux de recouvrement est une des limites de la gestion déléguée, s'il n'existe pas d'accord en ce sens entre la municipalité, l'établissement des eaux et le gestionnaire". Puis il constate, "Créer un consensus est assez difficile. La loi a créé des établissements des eaux régionaux. En cela, elle est passé outre le niveau municipal qui est celui de la démocratie."

Afin de recouvrir les factures, une stratégie pragmatique a été définie : **"on ne fera pas payer un service qui n'existe pas"**<sup>146</sup>. Il a ainsi fallu commencer par reconstruire un service d'eau potable 24h/24h, avec un service d'intervention également 24h/24h et un service de suivi de la qualité d'eau avec intervention sur site lorsque nécessaire, pour faire les analyses et montrer que l'eau n'est pas polluée, qu'elle est potable. "A partir de ce moment-là, les gens venaient payer. Et quand on les menaçait de couper l'eau, ils disaient non, moi j'ai l'eau 24h/24h, vous n'allez pas m'en priver. Nous avons donc inversé la logique, les gens payaient parce qu'ils voyaient le service."<sup>147</sup>

Enfin, Ondéo Liban avait également restructuré les tournées de collecte des factures. Initialement, un agent était chargé d'un secteur de manière permanente, ce qui pouvait faciliter les arrangements. Le service a été réorganisé afin que les collecteurs soient sur un même secteur ensemble, après une division du périmètre en neuf secteurs.

### **L'EELN, la (re)construction d'un service public**

Dans les conversations avec les usagers, l'EELN préfère aujourd'hui ne pas parler de facture mais insister sur la potabilité et le service permanent de l'eau distribuée. En effet, pendant la guerre, des incidents sur la potabilité ont rompu la confiance de la population. Aujourd'hui, l'enjeu est donc de réhabiliter, de reconstruire, cette confiance, et par là, la reconnaissance du service public par les citoyens.

Cet objectif, représente une des priorités de l'EELN, il est à comprendre en relation directe avec l'assainissement, et l'urgence d'être en capacité financière d'en assurer la gestion, moyennant la mise en place d'une redevance d'assainissement ou tout autre possibilité de recouvrement de ce service. "Avant cela, il faut rendre l'assainissement efficace et donc être capable de supporter son fonctionnement pendant un temps transitoire". Ce qui semble pouvoir être réglé par le CDR, même si certains critiquent cette mesure transitoire "aveugle du point de vue du citoyen. Le jour où sa facture va être multipliée par deux parce que la STEP existe ..."

L'EELN signale que l'assainissement n'est pas suffisamment réglementé, et donc travaille à sa réglementation. Il explique également qu'il n'existe pas actuellement de cadre législatif permettant le recours aux divers modes de gestion connus, et que c'est l'enjeu de l'approbation du code de l'eau récemment élaboré. Effectivement au mois de mai 2009 Alain Tidière se disait confiant sur

---

<sup>146</sup> Jean-Claude Séropian

<sup>147</sup> Jean-Claude Séropian

son adoption dans les mois à venir. En juillet, deux mois plus tard, Francis Stephan rapportait "le gouvernement a changé (élections en juin) le droit de l'eau repart à zéro alors qu'il était sur le point d'être ratifié". La réalité va son chemin entre ces deux constats.

Pourtant, au-delà de cette constante libanaise qui ne mène pas ses plans à terme, les équipements sont construits et la STEP de Tripoli, inaugurée en milieu d'année (2009), fonctionne actuellement à 10 ou 15 %. Nous avons vu que lorsqu'elle rentrera en activité complète son fonctionnement coûtera 3,5 millions USD/an (ou 3 millions d'euros).

Le réseau d'assainissement est en cours de restructuration, avec la réalisation des nouveaux collecteurs qui imposent la réalisation d'un nouveau réseau à El Mina (au lieu de couler par gravité vers l'ouest, les eaux seront remontées à l'Est vers les nouveaux collecteurs). La Banque mondiale en partenariat avec d'autres bailleurs profite de ces travaux lourds pour réaliser un *projet pilote*. "La mise en place de compteurs individuels et de poste de comptage à l'entrée du secteur doit permettre d'étudier l'évolution et les corrélations de la distribution, de l'eau desservie et du taux de recouvrement des factures, avec pour objectif de définir une politique tarifaire".<sup>148</sup>

### **Le service public, le domaine public, l'environnement, comme biens collectifs ?**

Des exemples sur la difficile reconnaissance d'un bien collectif sont présents en tous lieux, sous toutes sociétés. Pour autant, il nous a semblé intéressant de rapporter ici quelques remarques, glanées durant les entretiens. Elles témoignent de la difficulté de la reconnaissance de ce que peut être un bien collectif.

- Jean Claude Séropian relève qu'à son arrivée, l'EELN (service public de distribution d'eau) ne réglait pas ses factures d'électricité à l'EDK (Electricité De la Kadisha : service public de distribution d'électricité de Tripoli).
- "La côte est délaissée, mais c'est une zone du domaine public, elle est sous contrôle du Ministère des travaux publics. Ils placent les équipements là parce qu'ils n'arrivent pas à proprement gérer la côte."<sup>149</sup>
- A une question concernant l'éventuel demande de régulation de la part de la population, suite au constat que les pollueurs ne sont pas mis devant leurs responsabilités, Diran Harmandayan répond "Non, les gens ne sont pas demandeurs de règlements, car les règlements ne sont pas appliqués de façon équitable. Ils préfèrent ne pas avoir de règlement du tout, plutôt qu'un règlement utilisé contre eux mais permissif pour d'autres. Au moins, c'est plus équitable".

Enfin, quand à une simple question "à quelle administration doit-on s'adresser pour déposer un permis de construire, qui le délivre ?", nous n'avons pas eu deux réponses semblables sur les 4 ou 5 intervenants questionnés, nous en déduisant deux possibilités :

- la méconnaissance du processus administratif, et par là l'intérêt minime qu'il représente pour nos interlocuteurs

---

<sup>148</sup> EELN

<sup>149</sup> Diran Harmandayan

- la possibilité de plusieurs processus, plus ou moins légitimes.

Là encore, le rôle, le sens du service public est en question.

### **l'attractivité du périurbain**

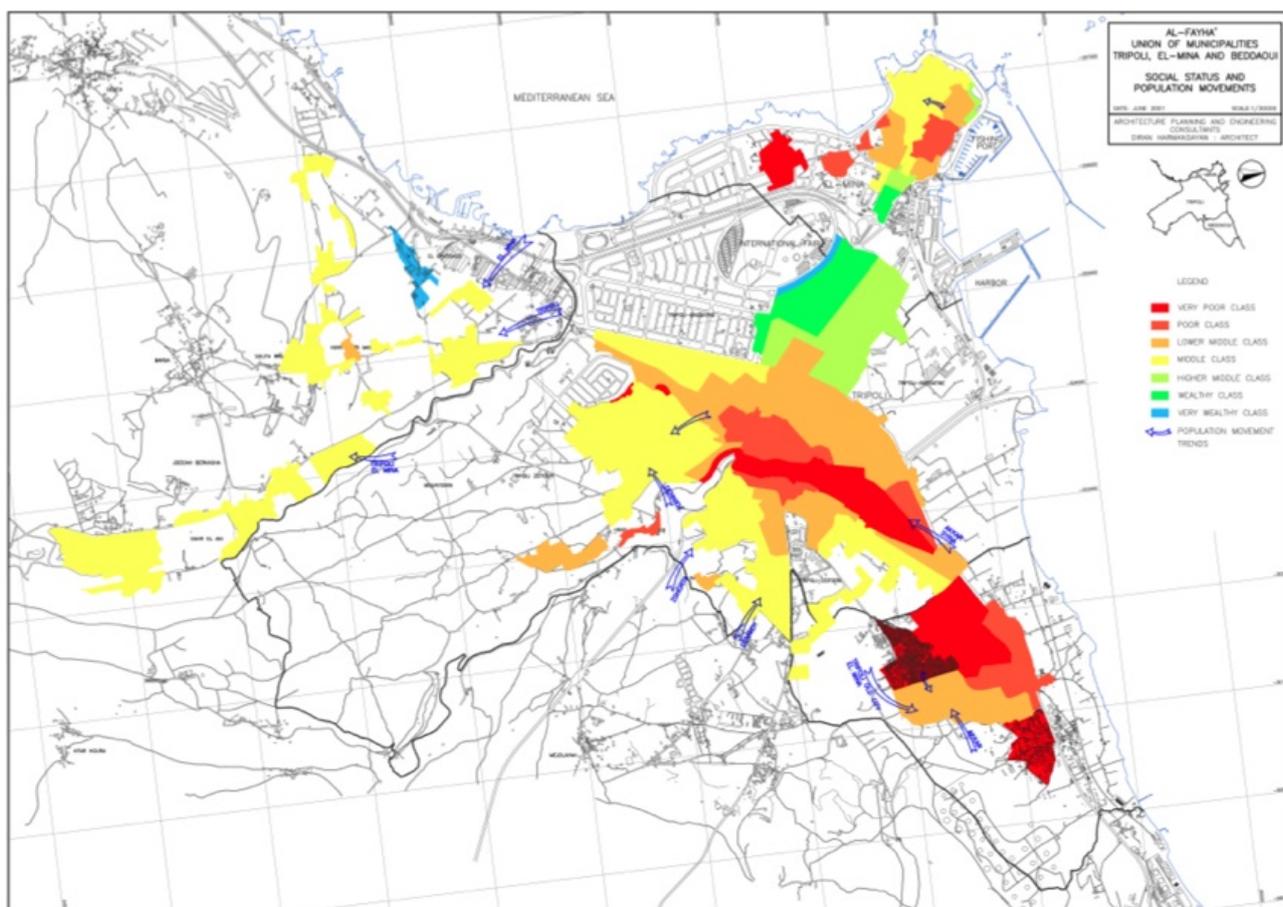
Parler de la construction d'un cadre urbain, après avoir entrevu le contexte sous cet angle n'est pas chose aisée. Si le mode d'action du CDR est le développement par projet, nous n'avons pas identifié à Tripoli d'autres projets d'extensions urbaines que celui mené par le Comité des grands projets (est, sud-est de Tripoli) et celui d'Abu Samra, mené par la Municipalité (sud de Tripoli). Les investisseurs sont à l'échelle du bâtiment, pas de l'extension urbaine. De fait, dans le cas présent, ils se sont implantés en ville pour les bâtiments destinés à l'habitat, ou sur le bord de mer pour les équipements de loisirs. Ces derniers, n'ont aucun caractère urbain, se sont de petits ensembles pensés et construits en autonomie, y compris pour l'eau et l'assainissement, par le biais des processus décrits précédemment.

#### **Beddaoui, Faubourg Nord**

Au niveau de l'agglomération, il est possible d'identifier le développement récent d'un large secteur à Beddaoui, faubourg nord de Tripoli. La commune est l'une des trois de l'agglomération urbaine de Tripoli et la seule à ne pas être desservie par le réseau : son développement autour du hameau historique étant récent. La carte des statuts sociaux des habitants, effectuée par Diran Harmandayan, identifie un faubourg pauvre et sous intégré. Nous avons vu que l'EELN a un projet d'extension du réseau pour équiper la municipalité de Beddaoui, dans un futur proche.

La photo aérienne de Tripoli met en évidence de larges secteurs homogènes dans l'extension de la ville. Diran Harmadyan et Maya Kayal se sont penchés sur la question et ont mis en évidence une très forte mobilité résidentielle "une famille se déplace entre 2 et 5 fois à l'intérieur de la ville en une génération". Interrogé sur le sujet, le Maire de Tripoli réalise que c'est exacte et qu'il n'en avait pas conscience, "lui-même a bougé 4 fois en 10 ans, c'est devenu normal constate t-il".

Cette mobilité, qui s'effectue des quartiers centraux vers les quartiers périphériques, soit de la médina vers les tours nouvellement construites, traduit une amélioration d'une situation résidentielle par l'abandon de l'existant. En relation, l'étude met en évidence une paupérisation du centre ville.



Statuts sociaux et mouvements de populations

source : Diran Harmandayan, [2006], p.21

### Des copropriétés factuelles

Ces mobilités sont donc le fait de stratégies individuelles, à replacer dans le contexte typomorphologique de l'habitat Tripolitain : des immeubles collectifs dans leur quasi-totalité. La force centripète relevée traduit le cercle vicieux de la dégradation du centre ancien à travers des copropriétés dégradées, d'où paupérisation et migration des familles aisées vers les nouveaux quartiers. Au fur et à mesure de l'extension de la ville, le processus identique se répète, avec une migration vers les quartiers en cours d'urbanisation accompagné d'un "cycle de détérioration du bâti de plus en plus court"<sup>150</sup>.

Nous voulions mettre ces processus en relation avec l'absence de statut pour les copropriétés au regard de la construction d'un espace commun. En effet, nous avons relevé le processus de construction d'un immeuble, de ses réseaux communs, dont le réservoir indispensable à la desserte en eau de l'immeuble, généralement relié au puits. Finalement, **la constitution d'un système autonome et commun, mais factuel**. Quelle est la possibilité laissée à l'habitant qui le souhaite de se relier au service public de desserte en eau ?

De plus, la restriction de la distribution au 4<sup>ème</sup> étage, alors que la ville actuelle se construit à 12 ou 15 étages impose des raccordements (individuels ?) avec surpresseurs individuels pour garantir la potabilité de l'eau. On comprendra que si l'intérêt est absolument évident pour les secteurs centraux, constitués d'immeubles de quatre ou six étages, où la densité du bâti lié à une époque

<sup>150</sup> Diran Harmandayan.

où le réseau était efficace n'a pas produit de puits, il l'est nettement moins pour les secteurs récents où chaque immeuble a été pensé comme un système possiblement autonome.

L'enjeu est donc bien la construction d'un service public collectif d'assainissement ... pour la protection du milieu naturel (collectif, public), à commencer par la qualité de la nappe phréatique trop fortement sollicitée.

## Annexe 3 - Personnes rencontrées

---

### en France - Opérateurs et Bureau d'études

- Olivier GILBERT** Directeur du Développement Durable **Véolia Water AMI**  
Directeur de l'assainissement, Amendis, Tanger [2002-2004]  
Directeur du développement durable Veolia water, Afrique, Moyen-Orient, Inde [Depuis 2004]
- Alexandre BRAÏLOWSKY** Directeur ingénierie sociétale **Suez Environnement**  
Directeur Développement Durable *Aguas Argentinas* [1999-2006]  
Coordinateur, pour le GRET [1994-1999] des programmes d'alimentation en eau potable des bidonvilles en Haïti.
- Jean Claude SEROPIAN** Directeur O&M Afrique **Degrémont - Suez Environnement**  
Président Ondéo Liban, en charge du contrat de service de Tripoli [2003-2007]  
Directeur Technique Lydec [2007]
- Alain MEYSSONIER** Directeur Marseille Provence **SEM**  
Antérieurement, Directeur de l'international à la SEM
- Mourad BENHEMOU** **SEM**
- Bernard COLLIGNON** Président-Fondateur **Hydroconseil**
- Philippe LECOINTE** Consultant **ICEA**  
Co-fondateur ICEA [1986-1999]  
(Préparation du contrat & Evaluation pour l'AFD de la délégation de service à Tripoli)
- Alain TIDIÈRE** Directeur **Corail développement**  
Opérateur pour le Grand Lyon et la Région Rhône-Alpes au Liban  
(Faisabilité pour l'élaboration du Plan de Développement Local de la Kadisha)  
(Etude Préparatoire au Plan National Directeur de l'Eau du Liban)
- Vincent BUTIN** Département international **Burgeap**
- Alain GUEGUEN** Directeur Environnement urbain et industriel **SOGREAH**
- Christian LAPLAUD** Président **G2C**
- Pierre Frédéric TENIERE-BUCHOT** **Consultant**  
vice-président PSEau

### en France - Associations, Etablissements publics

- Xavier MAITREROBERT** *Senior Water Advisor* **Aquafed**
- François MAUVAIS** Directeur Général **ASTEE**
- Claude de MIRAS** Economiste, Directeur de recherche **IRD**  
Affecté auprès de la Direction Générale des Collectivités Locales,  
Direction de la Planification et de l'Equipeement. Ministère de l'Intérieur, Maroc

<b>Claude JAMATI</b>	Président <b>AdP Villes en Développement</b>
Directeur Diversification Lydec [2004]	
Directeur du Développement Ondéo, Maroc [1999-2003]	
<b>Vincent DUSSAUX</b>	<b>PSEau</b>
Chargé de mission coopération décentralisée au Liban pour le Grand Lyon [2001-2004]	
<b>Janique ETIENNE</b>	Chargée de Projets, Division eau et Assainissement <b>AFD</b>
<b>Lise BREUIL</b>	Chargée de Projets, Division eau et Assainissement <b>AFD</b>
<b>Bruno REMONT</b>	(Maire) Chargé de mission <b>Agence de l'eau RMC</b>

## au Maroc

<b>Jean-Pierre ELONG-MBASSI</b>	Secrétaire général <b>CGLUA</b>
<b>Olivier TOUTAIN</b>	Urbaniste <b>Consultant</b>
<b>Christine LEGER</b>	Directrice <b>Phenixa</b>
<b>Alain PLIEZ</b>	Résident sur les projets ONEP <b>Sogreah</b>
<b>Jean Michel TIBERI</b>	Directeur exécutif, <b>REDAL, véolia Environnement</b>
<b>Fouad DJERRARI</b>	<b>WEDIS Consulting</b>
Directeur Général Adjoint, Lydec [2000-2006]	

## au Maroc - à Casablanca

<b>Christophe CLUZEAU</b>	Directeur gestion du contrat, Directeur INDH- INMAE <b>Lydec</b>
<b>Ingrid PEHELL</b>	Responsable clientèle INDH- INMAE <b>Lydec</b>
<b>Hamid EL MISBAHI</b>	Directeur des projets de développement (Gestion du contrat) <b>Lydec</b>
<b>Youness LAMIHI</b>	Chef de Dpt. pré-qualification .../... partenaires (INDH- INMAE) <b>Lydec</b>
<b>Abderrahmane IFRASSEN</b>	Directeur <b>Idmaj Sakan</b>
<b>Aziz DADAS</b>	Gouverneur de Sa Majesté <b>Préfecture de Mohammedia</b>
<b>Martine VILLARS</b>	Directrice, <b>Care Maroc</b>
Directrice projet INDH, inmae, Lydec [2005-2007]	

## au Maroc - à Tanger

<b>Naoufal SALAMA</b>	Responsable études eaux et assainissement <b>Amendis Tanger</b>
<b>Souad EL OUALI</b>	Responsable projet INDH <b>Amendis Tanger</b>
<b>Bouchra DRISSI KAMILI</b>	Directrice <b>Service Permanent de Contrôle</b>
Gestion déléguée des services Assainissement liquide, Distribution d'eau potable et Electricité	
<b>Abdellatif FAOURI</b>	responsable département études <b>Agence Urbaine Tanger</b>
<b>Amal GUENDAR</b>	Ingénieur assainissement et hydraulique <b>Agence Urbaine Tanger</b>

## au Liban

<b>Georges KAMAR</b>	Président-Directeur Général <b>Cogic consultants</b>
<b>Fadi COMAIR</b>	Directeur Général des Ressources Hydrauliques et Electriques <b>Ministère de l'Energie et de l'Eau</b>
<b>Wafaa CHARAFEDDINE</b>	<i>Funding Division Director</i> <b>CDR</b>
<b>Francis STEPHAN</b>	Chargé de Mission <b>AFD Liban</b>
<b>Wajdi NAJEM</b>	Dr en Hydrologie, Doyen de la faculté d'Ingénierie <b>Université St Joseph</b>
<b>Liliane BUCIANTI BARAKAT</b>	Faculté des lettres et des sciences humaines, <b>Université St Joseph</b>
	Membre de la Commission urbaine de l'IGU/UIG
	Coordinateur à la Commission Scientifique de la Recherche
	Responsable de la section aménagement touristique et culturel
<b>Diran HARMANDAYAN</b>	<b>Architecture planning &amp; engineering consultants</b>
	<i>Architect Planner, General Manager</i>
<b>Jamal KRAYEM</b>	Président-Directeur Général <b>EELN</b>
<b>Jalal HALWANI</b>	Faculté de la santé publique, <b>Université Libanaise, Tripoli</b>
	Chef du département santé et environnement
<b>Maha KAYAL</b>	<b>Université Libanaise, Tripoli</b>
	Professeur d'Anthropologie, Faculté des sciences sociales
<b>Jalal ABAS</b>	(Architecte) Conseillé environnement, Conseil Municipal <b>Municipalité de Tripoli</b>
<b>Abdel WAHAB</b>	Directeur <b>Communauté urbaine AL FAYHAA Tripoli, El Mina, Beddaoui</b>
<b>Abdelkader ALAMEDDINE</b>	Maire <b>Municipalité de El Mina</b>
<b>Amer HADDAD</b>	Ingénieur en chef à la municipalité <b>Municipalité de El Mina</b>
	Secrétaire général ordre des ingénieurs
	Directeur <i>Environnement protection comitee</i>
<b>Nathalie KEYROUZ</b>	chargé de mission <b>District de Bcharré</b>
	Coordinatrice projet (Eau et Assainissement) Qadischa (EELN – District de Bcharré)
<b>Nabil DRAYBI</b>	Maire de Haddchit <b>District de Bcharré</b>

## en Tunisie

<b>Fethi ZERIAA</b>	Directeur de l'exploitation de la SONEDE <b>SONEDE</b>
<b>Abdelaziz LIMAM</b>	Directeur de la planification et des études générales <b>SONEDE</b>
<b>Habib OMRANA</b>	Chef du département central technique <b>ONAS</b>
<b>Fethi MANSOURI</b>	Directeur <b>ARRU</b>
<b>Morched CHABBI</b>	<b>Urbaconsult</b>
<b>Sarra TOUZI</b>	<b>GWP</b>

## Table des illustrations

---

Répartition et évolution de la population urbaine	p.9
La mer Méditerranée et ses territoires littoraux	p.10
Tanger - Périphérie Sud-Est	p.17
Tripoli ~2001	p.19
Tripoli 2006	p.19
Liban - Densité de population	p.71
Tripoli - Développement urbain 1912-2001	p.79
Tripoli - Statuts sociaux et mouvements de populations	p. 89

## Sigles et abréviations utilisés

---

AdP Villes en Développement : Association de Professionnels Villes en Développement  
AE RMC : Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse  
AFD : Agence Française de Développement  
AFH : Agence Foncière de l'Habitat (Tunisie)  
AFI : Agence Foncière de l'Industrie (Tunisie)  
AFT : Agence Foncière du Tourisme (Tunisie)  
ANHI : Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre (Maroc)  
ARRU : Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (Tunisie)  
ASTEE : Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement (France)  
BEI : Banque Européenne d'Investissement  
*BOT : Build Operate Transfert*  
CDR : Comité pour le Développement et la Reconstruction (Liban)  
CGLUA : Cités et Gouvernements Locaux Unis Afrique  
DgCiD : Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (France)  
EELN : Etablissement des Eaux du Liban Nord  
EPIC : Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial  
FSN : Fonds de Solidarité Nationale (Tunisie)  
*GWP : Global Water Partnership*  
*GPOBA : Global Partnership for out put Based Aid*  
IAU : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (d'île de France)  
IDDRI : Institut du Développement Durable et des Relations internationales (France)  
IRD : Institut de Recherche pour le Développement (France)  
INDH : Initiative Nationale pour le Développement Humain (Maroc)  
ICEA : Ingénieurs Consultants et Economistes Associés  
ISTED : Institut des Sciences et des Techniques de l'Equipement et de l'Environnement pour le Développement (France)  
LBP : Livre Libanaise  
LYDEC : Lyonnaise Des Eaux de Casablanca  
MAD : Dirham Marocain  
Mds : Milliards  
*OBA : Output Based Aid*  
ONAS : Office Nationale de l'Assainissement (Tunisie)  
ONE : Office National de l'Electricité (Maroc)  
ONEP : Office Nationale de l'Eau Potable (Maroc)  
ONG : Organisations Non Gouvernementales  
ONU : Organisation des Nations Unies  
PED : Pays En Développement  
PIB : Produit Intérieur Brut  
PNAQP : Programme National d'Assainissement des Quartiers Populaires (Tunisie)

PNRQP : Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires (Tunisie)  
PNRU : Programme National de Requalification Urbaine (Tunisie)  
PSEau : Programme Solidarité Eau (France)  
RAD : Régie Autonome de Distribution d'eau et d'électricité (Casablanca, Maroc)  
RAID : Régie Autonome Intercommunale de Distribution (Tanger, Maroc)  
REDAL : Régie d'Eau potable, d'Electricité et d'Assainissement Liquide (Rabat, Maroc)  
SD : Schéma Directeur  
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme  
SEM : Société des Eaux de Marseille  
SM : Sa Majesté (le Roi du Maroc)  
SDEAL : Schéma Directeur d'Eau et d'Assainissement Liquide  
SONEDE : Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (Tunisie)  
STEL : Société Tunisienne d'Electricité  
STEP : Station d'Epuration des eaux usées  
TND : Dinars Tunisien  
UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Sciences et la Culture  
*USAID : United States Agency for International Development*  
*USD : United States Dollars*

## Bibliographie

---

Agence Urbaine de Tanger, 2001, *Quartiers sous équipés dans la Wilaya de Tanger, fiches techniques*, 76 p.

Agence Urbaine de Tanger, 2002, *Plan d'action de lutte contre la prolifération de l'habitat non réglementaire dans la wilaya de Tanger*, 17 p.

TETART Jean-Marie, LE BRIS Cédric, 2008 (dir.) *La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels*, AFD, Notes et Documents, n°43, Novembre, 238 p.

BOTTON Sarah (Dir.), 2007, *Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?* GRET, collection "Débats et Controverses", n°1, juin, 83 p.

BRAÏLOWSKY Alexandre, 2000, *Intermédiation sociale et construction institutionnelle : Démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince en Haïti*, Direction scientifique GRET, Documents de travail n°15, août, 38 p.

CHABBI Morched, 2008, "Les grands projets urbains au Maghreb, fonctions et impacts", *Villes en Développement*, n°81-82, Sept-Oct, pp 9-10

CHABBI Morched, 2006, *L'accès au services essentiels en milieu urbain : le cas de la en Tunisie*, communication IDDRI, 19 mai, 13 p.

DgCiD, 2008, *La gouvernance urbaine dans tous ses états*, 66 p.

ETIENNE Janique, 2003, "Eau et assainissement : croyances, modes et modèles...", *Afrique contemporaine*, n°205, Printemps, pp103-117

ICEA, Corail, IPSOS-Stat, 2004, *Les Libanais et l'eau potable, enquêtes socio-économiques*, République du Liban Ministère de l'énergie et de l'eau et République française Ambassade de France au Liban Service de coopération et d'action culturelle, 163 p.

IGD, Comité pour la Charte des services essentiels, 2006, *Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels*, 21 p.

JAGLIN Sylvie, 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne, la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions, 244p.

JAGLIN Sylvie, 2004, "Etre branché ou pas, Les entre-deux des villes du Sud", *Flux* n°56/57, Avril-Septembre, pp. 4-12

GHIOTTI Stéphane, BARAKAT Liliane, 2006, "Quand territorialisation rime avec fragmentation. Les enjeux territoriaux autour de la réforme de la politique de l'eau au Liban", in BRUN Alexandre, LASSERRE Frédéric (dir.), *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, PUQ, pp 189-222

KAYAL Maha, 2007, *L'eau en société, pratiques et perceptions des usagers à l'égard du service public en charge de la distribution de l'eau et de l'assainissement à Tripoli*, 143 p.

KAYAL Maha, 2009, *Animer la réflexion et l'action pour résoudre les problèmes d'assainissement dans le casa de Bécharré : est-il l'exigence d'une conscience écologique ?*, 44 p.

LYDEC, *normes clientèle spécifiques dans le cadre de la réalisation des opérations INDH-INMAE*, 23 p.

DE MIRAS Claude, GODARD Xavier, 2006, "Les firmes concessionnaires au Maroc. Eau potable, assainissement et transport collectif", *Méditerranée*, n°106, pp 113-124

DE MIRAS Claude, LE TELLIER Julien, *en collaboration avec SALAOUI Abdelmalik*, 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, L'harmattan, 276 p.

Plan Bleu, 2008, *Les perspectives du Plan Bleu sur le développement durable en Méditerranée*, 29 p.

HARMANDAYAN Diran, 2006, *Preliminary brief for the preparation of a sustainable development strategy for the Al-Faya' union of municipalities Tripoli, El Mina, Beddaoui*, 84p.

MARIA Augustin, GIRAUD Pierre-Noël, 2008, *Partenariat public-privé, politiques de résorption de l'habitat précaire, et extension des services essentiels au Maroc*, IDDRI, idées pour le débat, n°16, 24p.

Touzi Sarra, 3009, *La nécessaire évolution des impératifs d'équité et d'efficacité dans la gestion de l'eau potable en Tunisie*, Thèse de doctorat, Université de Corse, 300p.

VERDEIL Eric, FERE Cécile, SCHERRER Franck, 2009, "De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas Libanais", *Flux*, n°75, janvier-mars, pp 27-41