

# L'EAU ET LA VILLE AU MAROC

## *un service public local en mutation*

### **Béatrice ALLAIN-ELMANSOURI**

*Professeur certifié d'histoire-géographie, en poste au Lycée français à Rabat depuis 1990, Béatrice ALLAIN-ELMANSOURI a soutenu en 1996 une thèse en géographie et aménagement du Monde arabe à l'université de Poitiers sous la direction de JP. VIGNEAU. Depuis, elle poursuit ses travaux en tant que chercheur associé à URBAMA (Tours) et au CJB (Rabat) en investigant la question des services publics locaux dans le cadre des processus de privatisation.*

Aujourd'hui, plus que par le passé, la question de l'eau se pose avec acuité au Maroc. L'appartenance du pays aux domaines arides et la croissance soutenue de la demande en eau concourent à expliquer l'insuffisance des ressources disponibles, à l'origine de conflits récurrents entre différents utilisateurs, tout particulièrement en période de pénurie.

Alors que la politique des grands barrages impulsée en 1967 avait pour principal objectif de réguler les variations inter-saisonnières, ces grands aménagements hydrauliques ont de plus en plus de mal à compenser les effets des fortes variations inter-annuelles de ces deux dernières décennies. Sur 30 milliards de m<sup>3</sup> d'eaux de ressources renouvelables dont 21 sont exploitables, les ressources superficielles actuellement mobilisées atteignent 11 milliards de m<sup>3</sup> dont 9,2 sont régularisés par les barrages. Aussi les eaux souterraines ont-elles été davantage sollicitées. Les prélèvements croissants les ont mis à rude épreuve : sur les 4 milliards de m<sup>3</sup> mobilisables, 2,6 sont déjà utilisés alors que plusieurs nappes souterraines connaissent une tendance à la baisse, du fait du sur - pompage.

Si l'on ajoute à ces considérations d'ordre physique un autre aspect capital, à savoir la croissance démographique, les perspectives semblent plutôt sombres. Au lendemain de l'Indépendance, la population marocaine,

forte de plus de 11 millions d'habitants, comptait 29,3% de résidents en milieu urbain. L'abondance des ressources pouvait faire alors parler d'« Eldorado du Maghreb ». Cependant, la situation actuelle est beaucoup plus préoccupante. Selon les seuls chiffres du dernier recensement, il faut assurer les besoins en eau potable à une population de 26 millions d'habitants, dont 13,4 millions vivant en ville. On peut mesurer l'importance de l'enjeu de l'eau lorsque l'on sait que la dotation *per capita* a fortement diminué. Pour la dernière décennie, cette dotation est passée de 1 200 m<sup>3</sup> à 950 m<sup>3</sup> par habitant et par an. D'ici 25 ans, elle ne sera probablement plus que de 632 m<sup>3</sup> par habitant et par an, au moment même où la demande en eau totale aura atteint les 21 km<sup>3</sup> d'eaux mobilisables.

On peut donc considérer que le Maroc est d'ores et déjà à la limite du seuil de « stress hydrique », évalué à 950 m<sup>3</sup> par habitant et par an. Il devrait atteindre le seuil de pénurie, 500 m<sup>3</sup> par habitant et par an vers 2030.

Dans ce contexte particulier, nous avons entrepris d'étudier la question de l'eau potable à Rabat-Salé. Alors que l'eau est un défi permanent pour le pays, l'originalité de la capitale du Maroc réside dans le fait que cette grande agglomération est régulièrement approvisionnée en eau et, comparativement, moins confrontée au problème d'accès aux ressources que d'autres villes situées plus au sud ou plus à l'intérieur du pays.

Toutefois, à partir d'observations de terrain<sup>1</sup>, nous avons pu mesurer les contrastes existant au sein de l'agglomération, entre la ville et ses noyaux périphériques, entre milieu urbain et campagne. Dans chacun de ces espaces, la question de l'eau semble se poser différemment : soit elle s'inscrit dans le paysage (fontaine, borne-fontaine, puits, sources), soit au contraire elle semble invisible (dans les zones desservies par branchement individuel). En effet, les infrastructures hydrauliques qu'elles soient

d'adduction<sup>2</sup>, de distribution<sup>3</sup> d'eau potable ou d'évacuation des eaux usées, constituent des réseaux souterrains. Il faut donc étudier autant les mailles du réseau (circulation des flux) que les nœuds constitués par les points de prélèvement (branchements individuels ou points d'eau collectifs).

Dès lors, on peut se demander quelles sont les conditions d'accès au réseau d'eau potable ? Et en quoi les effets de la généralisation de ce service public local traduit la mise en œuvre de stratégies contradictoires de la part des acteurs institutionnels, par rapport à la réalité socio-spatiale effectivement observable ?

## UN ACCES TRES INÉGAL AUX INFRASTRUCTURES DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

### *1. Les formes plurielles d'habitat à desservir rendent difficile le raccordement du plus grand nombre.*

Au lendemain de l'Indépendance, la situation se révéla d'une grande complexité, du fait de la croissance démographique du Maroc. L'administration se révèle incapable d'encadrer le développement des villes pour lesquelles elle voulut appliquer le corpus réglementaire en matière de planification urbaine légué par le Protectorat, et ceci indépendamment des pratiques des habitants. Ainsi l'agglomération de Rabat-Salé se compose maintenant d'un centre plus ou moins compact, de franges urbaines partiellement intégrées et d'une périphérie rurale animée localement par des noyaux agglomérés en pleine expansion. Des fragments de tissu urbain, fortement contrastés du point de vue de l'architecture, des équipements collectifs et du niveau socio-économique des habitants, se sont ainsi développés. Alors que la médina, en voie de paupérisation et de dégradation, est saturée, l'ancienne ville coloniale se densifie tant horizontalement que verticalement. Elle est prolongée sur ses marges, en fonction des disponibilités foncières, soit par des lotissements réglementaires de standing (villas) ou d'habitat économique (R+2) ; soit par des formes non réglementaires en dur sur des parcelles initialement à vocation agricole et urbanisées en dehors de tout cadre réglementaire ; ou encore par des habitations précaires sous forme de bidonvilles.

Cet ensemble urbanistique, hétérogène et discontinu dans l'espace, est inégalement articulé par les infrastructures de base que sont les réseaux de voirie, d'eau potable ou d'assainissement. Dans les quartiers réglementaires, les infra-structures précèdent la construction. En revanche, dans les quartiers clandestins, l'installation des conduites de distribution se fait *a posteriori*, au terme d'une négociation serrée

entre les habitants qui veulent être intégrés au sein du périmètre urbain, et les autorités. Ces dernières craignent en régularisant les quartiers clandestins, de favoriser une dynamique urbaine qui apparaît incontrôlable aux yeux de nombre d'observateurs.

L'accès au service continue donc d'être conçu sur le mode de la dualité : le branchement individuel dans les quartiers réglementaires, répondant aux normes urbanistiques ; le point d'eau collectif pour les quartiers irréguliers, en particulier les bidonvilles.

Dans ce contexte, les organismes internationaux, comme l'OMS, jouent un rôle déterminant. Dès la fin des années 1970, ils s'inquiètent du faible raccordement des populations urbaines au réseau d'eau potable. En 1979, seulement 41,5 % des ménages dans l'agglomération de Rabat-Salé sont raccordés au réseau. Un effort sans précédent est alors consenti pour permettre l'accès à l'eau potable au plus grand nombre. Le principe du branchement individuel est retenu et conduit à la mise en place de l'Opération Branchements Sociaux (OBS) financé et par la Banque Mondiale. Ce programme devait permettre aux ménages les plus modestes d'avoir accès au réseau, mais aussi d'éradiquer les points d'eau collectifs, rendus *a priori* inutiles<sup>4</sup>. La poursuite de la modernisation du réseau en milieu urbain a été prise en charge par les usagers tandis que le milieu rural, incapable de mettre en place une telle dynamique à cause essentiellement de la dispersion de son habitat, est abandonné à son sort, jusqu'au début des années 1990.

### *2. Une desserte inégale en eau potable*

Dans l'ensemble, l'effort sans précédent consenti par la Régie Autonome d'Eau et d'Electricité (RED) s'est traduit par une formidable progression du nombre d'abonnés, qui passe de 53 676 en 1982 à 161 207 en 1992. Ces résultats sont à mettre en relation avec l'opération des branchements sociaux, qui accorde des facilités de paiement aux usagers, notamment pour acquitter la taxe de premier établissement.

L'étude des conditions d'accès au réseau d'eau potable met à jour des situations violemment contrastées que masquent ces statistiques globales rassurantes.

En effet, le mode de production de l'habitat, composite, conditionne l'installation du réseau et son accès. Celui-ci couvre l'ensemble de l'espace urbain mais de façon inégale.

Soutenue et financée en grande partie par la Banque Mondiale, cette politique, en l'état actuel, est loin d'avoir atteint ses objectifs, dans la mesure où elle ne concerne que la ville légale et solvable. L'intégration des quartiers informels à l'espace urbain par le réseau d'eau potable se fait lentement. Elle se traduit par

l'installation de bornes-fontaines qui se substituent aux puits. Mais ces installations collectives suscitent la suspicion des organismes financiers favorables à la solution du raccordement individuel payant. Or cette politique ne peut être généralisée tant que ne sera pas réglée la question de l'habitat non réglementaire, puisque l'organisme distributeur n'est autorisé à accorder un branchement – y compris social – que dans la mesure où le logement requérant est en conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur.

Deux conséquences découlent de cette situation :

- D'une part, au sein de nombreux quartiers économiques légaux et régularisés, s'est développée la pratique du partage d'un compteur par plusieurs ménages pour un même bâtiment ou entre des bâtiments appartenant à des types d'habitat différents mais contigus. Cette pratique, en théorie interdite par l'organisme distributeur, est difficilement contrôlable. Elle s'explique par la quasi-impossibilité d'obtenir un second compteur dans un bâtiment initialement prévu pour un seul ménage. Or locations et reventes d'une partie du bâtiment compliquent la situation en entraînant l'installation de nouveaux ménages qui ne peuvent prétendre à l'ouverture d'un compteur individuel<sup>5</sup>. La facture est alors partagée non pas au prorata de la consommation de chacun, mais en général à parité en fonction du montant.

- D'autre part, les points d'eau collectifs conservent un rôle essentiel, notamment dans les quartiers non réglementaires en dur ou précaires. Le terme de *seqqaia* les désigne, mais ne recouvre par forcément la même réalité : la borne-fontaine de construction récente sans prétention esthétique se limite à un simple robinet, alors que la fontaine, située en médina, souvent décorée de *zelliges*<sup>6</sup>, vise à s'inscrire dans le patrimoine de la ville ; c'est du moins le point de vue des décideurs, car il est clair que, dans les deux cas, pour l'usager, ce qui importe avant tout est de pouvoir s'approvisionner en eau.

En dépit de leur importance, les bornes-fontaines tendent à être fermées, accentuant de fait la ségrégation socio-spatiale entre Rabat et Salé, entre le centre et les quartiers situés à la limite du périmètre urbain, voire au cœur même de certains quartiers où persistent des formes d'habitat insalubre ou des noyaux de bidonvilles anciens, insérés dans le tissu urbain. Exclus de la logique du réseau parce que résidant dans des formes d'habitat non réglementaires, ces citoyens doivent faire preuve d'une ingéniosité toujours plus grande pour assurer leurs besoins quotidiens en eau. Ils recourent à des solutions alternatives (don gracieux, déplacement plus lointain vers des fontaines encore en fonctionnement, réservoirs d'eau de pluie, puits, toilettes

publiques, vendeurs d'eau) alors que s'accroît leur marginalisation tant sociale que spatiale. À la périphérie, les contrastes sont encore plus forts entre une population agglomérée dans de petits noyaux urbains qui commencent à être raccordés à titre individuel ou collectivement au réseau et une population rurale, jusqu'à présent totalement exclue de cette logique en raison de l'extrême dispersion de l'habitat. Aussi les usagers mobilisent-ils toutes les ressources à leur disposition, qu'elles soient souterraines ou superficielles, temporaires ou pérennes. Néanmoins, la multiplication des points de prélèvement ne les mettent pas à l'abri de la pénurie. Ainsi, les concurrences entre maraîchage irrigué et usage domestique (que l'autorité locale tente d'arbitrer) s'exacerbent en période de sécheresse.

### ***3. La consommation d'eau potable distribuée par le réseau est aussi en progression, mais de façon tout à fait inégale selon les quartiers, les catégories sociales et les usages.***

La géographie des consommations correspond à celle des abonnements et constitue un indicateur pertinent de la ségrégation socio-spatiale entre l'agglomération et la périphérie, et au sein de l'agglomération, entre Rabat et Salé et entre les quartiers réglementaires et non réglementaires. La consommation des particuliers est directement liée aux conditions d'accès à cette infrastructure qui irrigue inégalement la ville. Dès lors qu'un ménage peut souscrire un abonnement, sa consommation d'eau augmente en fonction de son niveau de vie. L'eau consommée est identique du point de vue de la qualité quel que soit le quartier desservi. En revanche les quantités, liées au niveau d'équipement et à la capacité financière des usagers, demeurent un facteur discriminant. La dotation moyenne par habitant et par jour s'élève en moyenne à 20 litres en bidonville, contre 100 litres dans le cas de l'habitat économique réglementaire et à plus de 200 litres dans les quartiers résidentiels de très haut standing.

Alors que les bornes-fontaines représentaient en 1992 une consommation de 1 953 822 m<sup>3</sup> contre 61 526 337 m<sup>3</sup> tous usages confondus sur la *Wilaya* (soit 3 % de la consommation totale), elles sont perçues de façon dévalorisée par l'opinion publique, et bien souvent accusées de tous les maux (saleté, gaspillage...). Par contre, la discrétion est de rigueur en ce qui concerne les consommations administratives. Ces dernières, particulièrement élevées à Rabat<sup>7</sup>, reflètent sa fonction de capitale politique et administrative, mais ne font l'objet d'aucune contestation. Tout se déroule comme si le raccordement collectif des plus pauvres était devenu « la

bête noire » des responsables. À travers leur suppression, c'est une certaine image de la ville que l'on vise : en éradiquant les bornes-fontaines du paysage, on cherche à supprimer le signe du mal développement de la ville. À quel prix et dans quelles conditions cela est-il possible ?

En fait, l'eau potable est devenu un dossier particulièrement délicat dans la gestion urbaine, car il cristallise l'opposition de différentes stratégies.

## UNE POLITIQUE DE L'EAU TIRAILLÉE ENTRE IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET LOGIQUE SOCIALE

### 1. Des acteurs au jeu contradictoire

L'État<sup>8</sup>, les collectivités locales, les organismes gestionnaires, les usagers et les bailleurs de fonds, en particulier la Banque Mondiale, sont autant d'acteurs que nous avons pu identifier dans les stratégies souvent contradictoires, mises en œuvre dans le domaine de l'eau potable.

En effet, la politique de l'eau semble être en décalage avec celle de l'habitat alors qu'elle devrait lui être concomitante, à défaut de la précéder. Au moment où la Banque Mondiale recommande la généralisation du raccordement individuel, où l'État se dote des outils financiers, technologiques, pour perfectionner le secteur de l'eau, aucune articulation de la politique de l'eau n'est envisagée avec celle de l'habitat. Cette lacune rend plus difficile la gestion urbaine, car le développement du réseau d'eau potable intervient au coup par coup, en fonction du statut réglementaire du quartier à équiper. Si dans les lotissements officiels, il précède la construction et peut être dimensionné en conséquence ; dans les zones non réglementaires, il est installé *a posteriori* au gré des opérations de restructuration, compliquant d'autant l'action de la Régie (RED). Ce service public doit faire face à la demande des usagers, demande qu'il ne peut satisfaire, faute de règlement de la question de l'habitat. Tant que les opérations de régularisation ne sont pas menées, l'action de la RED est paralysée : les branchements individuels ne peuvent être accordés ; et seules quelques bornes-fontaines sont autorisées. C'est donc toute la perspective de la gestion urbaine qui est remise en cause, car elle a été envisagée jusqu'à présent uniquement sous un angle sectoriel.

### 2. Une tarification du service révélatrice de ces contradictions

La tarification de l'eau, au même titre que les conditions d'accès au réseau ou que les consommations, est un indicateur pertinent du développement chaotique de la ville. Certes, la dimension sociale de la politique

suivie par la Régie l'emporte sur les aspects économiques, mais ses effets sont partiellement annulés. En effet, alors que la RED doit assurer l'accessibilité de ce service public au plus grand nombre et donc prendre en charge le préfinancement des installations, elle n'est pas maîtresse des tarifs qui relèvent des services du Premier ministre. Le prix de l'eau apparaît de plus en plus inadapté à la réalité sociale. Des lors on a vu que si le statut d'occupation des logements et la nature du quartier ne sont pas conformes aux exigences requises par la RED, les usagers doivent s'arranger entre eux pour disposer de l'eau. Lorsqu'un abonnement ne correspond pas à un seul ménage, la consommation globale relevée au compteur peut-être supérieure à 24 m<sup>3</sup>, limite supérieure depuis 1990 de la première tranche. Mais les consommations *per capita* sont nettement plus faibles en réalité. Le prix appliqué cesse alors d'être « social », passant en 1993 de 1,567 DH/m<sup>3</sup> à 4,313 DH/m<sup>3</sup> ; il est supérieur à celui du tarif d'achat de l'eau à l'ONEP<sup>9</sup> fixé au 1er janvier 1993 à 2,6569 DH/m<sup>3</sup>.

Toutefois, ce n'est pas tant la tarification en elle-même qui est inadaptée à la distribution de l'eau à Rabat que les modifications qui ont profondément affecté la *Wilaya* dans son ensemble depuis les années 1980. Lors de la signature en octobre 1993 d'un accord entre l'État marocain et la Banque Mondiale, celle-ci dans le cadre du 5<sup>ème</sup> projet Eau Potable, a posé le réajustement des tarifs comme préalable à toute aide de sa part. Cette exigence s'était déjà manifestée lors de précédents accords, préconisant le renforcement des politiques financières en vigueur afin de dégager les marges brutes d'autofinancement nécessaires au développement des régions.

La tarification dans ce secteur se trouve confrontée à trois logiques qui ne peuvent être conciliées que par une série de compromis :

- une logique économique qui conduit à tarifier selon les coûts prévalant dans chaque centre ou chaque zone en fonction des coûts marginaux de développement à long terme ;

- une logique sociale et tutélaire de l'État qui conduit à garantir aux populations ayant des ressources modestes une consommation minimale au prix le plus bas et le plus uniforme sur l'ensemble du territoire ;

- une logique financière qui conduit à assurer l'équilibre financier du secteur pour lui permettre une gestion autonome.

Le système tarifaire mis en place en 1977 et actualisé en 1982 cherchait un équilibre entre ces trois logiques. Dans un contexte de forte inflation et de forte croissance des coûts, le maintien de cet équilibre s'est avéré

difficile au fil des ans. Dans le secteur de la production, les hausses tarifaires sur la période 1982-1988 ont été fortes et supérieures à celles du coût de la vie. Ces hausses ont permis à l'ONEP qui assurait plus de 70 % de la production nationale, de se rapprocher de l'équilibre financier, sans toutefois satisfaire entièrement aux engagements d'auto-financement ou de couverture du service de la dette exigés par les bailleurs de fonds internationaux.

Pour le secteur de la distribution (vente au consommateur), les faibles hausses accordées à la première tranche (entre 5,7 % et 7,2 % par an) et à la deuxième tranche (entre 6,8 % et 7,8 % par an), le glissement de la structure des consommations vers les tranches à bas tarifs et la non-indexation des redevances fixes ont conduit à des évolutions des prix moyens inférieures à celles du coût de la vie. Parallèlement, les coûts d'approvisionnement ont augmenté plus rapidement que l'inflation, y compris sous l'effet de la surtaxe de 7 cm/m<sup>3</sup> reversée aux centres des provinces sahariennes. Aussi leurs marges se sont-elles sensiblement réduites et leurs déficits d'exploitation sensiblement accrus. La conséquence est double :

- une insuffisance des budgets de fonctionnement et d'investissement conduisant à une stagnation, voire à une réduction, des rendements commerciaux de distribution ;

- la nécessité d'un recours plus important aux contributions des abonnés (taxe de premier établissement) pour le financement des investissements. Néanmoins au niveau de la vente au consommateur, les objectifs sociaux ont pesé plus lourd dans le compromis tarifaire aux dépens de la logique économique et financière. De fait, les lotisseurs et les futurs abonnés se sont trouvés amenés à supporter une partie des déficits d'exploitation entraînés par les prix insuffisants payés par les abonnés actuels, par le biais de taxes de premier établissement élevées. Dans le même temps et en raison des conditions d'accès au réseau, les ménages à revenus modestes n'ont pu bénéficier d'une politique sociale qui, en fin de compte, subventionne les ménages à revenus intermédiaires.

Les exigences d'ajustement tarifaire réitérées par la Banque Mondiale, lors de la signature du Vème projet, ont été prises en considération. Depuis le 1er janvier 1993, une augmentation conséquente est appliquée à la production (+26,1 %) et à l'ensemble des types de consommations (+24,1 % par tranche). Or, cette politique de vérité des prix, compréhensible dans une perspective économique et financière, ne peut que susciter nombre d'interrogations en l'absence de modifications sensibles des conditions d'accès au réseau : comment les ménages aux revenus modestes font-ils face à de telles hausses, alors qu'ils acquittent

déjà leur facture en deuxième tranche ? Quelle peut être l'attitude des collectivités locales face au rôle toujours plus important des bornes-fontaines, alors que leur capacité de financement ne progresse pas ? N'est-ce pas prendre le risque de voir s'accroître les impayés, remettant en cause l'équilibre financier de l'organisme distributeur ; ou, au contraire, d'accélérer la fermeture des bornes-fontaines, aggravant la situation sanitaire déjà déplorable des ménages les plus démunis ?

À travers la question des tarifs, est reposée celle du rôle de l'État et des choix de société que l'on pourrait schématiquement présenter de la façon suivante : d'un côté, une logique libérale et capitaliste où les lois du marché règlent les relations au sein de la société avec un minimum d'intervention de l'État, d'un autre côté, des impératifs sociaux qui poussent l'État à jouer un rôle dans la réduction des inégalités. Avec le Plan d'ajustement structurel lancé au début des années 1980, le Maroc aurait été « le bon élève » du Fonds Monétaire International. Si l'application de ce plan a permis d'améliorer les performances économiques du pays, ce fut au prix de l'abandon de certains secteurs, comme l'Enseignement ou la Santé. On a vu ainsi se développer un système dual, reposant non plus uniquement sur le diptyque *tradition - modernité* si souvent évoqué, mais sur celui de *richesse - pauvreté*. Quand l'État se désengage des secteurs sociaux, le secteur privé dont les conditions d'accès sont le niveau de revenus prend alors le relais. Ce véritable enjeu de société au Maroc, se pose dès le milieu de la décennie 1990. Le secteur de l'eau n'échappe pas à ces tentations de privatisation, pourtant démentie par le Directeur général de la Régie, en 1993. Ce processus est concrétisé à la fin de la décennie par la délégation de ce service public local à un consortium luso-espagnol. Comment un tel changement a-t-il pu s'opérer dans l'agglomération de Rabat-Salé, alors que la RED était loin de connaître une situation catastrophique, comparativement à celle observée par exemple à Casablanca ?

### L'ASSAINISSEMENT LIQUIDE, UN ENJEU DANS LA DÉLÉGATION DES SERVICES D'EAU ET D'ÉLECTRICITÉ AU SECTEUR PRIVÉ

Contrairement à l'eau potable et à l'électricité, le service d'assainissement, n'avait jamais été délégué à une société privée ou publique jusqu'en 1998. Auparavant, sa gestion était donc assurée directement par chacune des 21 collectivités locales<sup>10</sup> constituant l'agglomération de Rabat-Salé et sa périphérie.

### *1. Limites et incohérences du réseau d'assainissement.*

Sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, seules les municipalités de Rabat, de Salé et de Temara pour partie, disposent d'un réseau d'assainissement collectif, structuré, totalisant un linéaire de 1 045 km dont 191 km constituent l'ossature principale et 853 km, le réseau tertiaire pour une superficie tributaire totale de l'ordre de 5 000 hectares. Le système d'assainissement est unitaire, c'est-à-dire que les eaux usées et les eaux pluviales sont évacuées par la même canalisation. La topographie générale est régulièrement inclinée vers la côte, jalonnée de crêtes et de sillons inter-dunaires qui constituent à eux seuls autant de points favorables à la stagnation des eaux pluviales. Les autres centres de l'aire d'étude (Skhirat, Bouknadel, Aïn el Aouda, Al Arjat) sont desservis par un assainissement individuel, c'est-à-dire des fosses septiques, trop souvent rudimentaires et non conformes aux règles d'hygiène. Localement, des expériences « pilotes » ont pu être menées. Le centre d'Aïn el Aouda dispose d'un embryon de réseau unitaire totalisant quelques kilomètres, tandis que quelques quartiers à Rabat et à Salé ont tenté l'expérience du système séparatif. Les eaux usées collectées sont rejetées sans traitement dans le milieu récepteur le plus proche, soit l'Océan Atlantique, soit l'oued Bou Regreg, voire dans certains cas en pleine nature. En effet, l'agglomération de Rabat-Salé ne dispose pas de station d'épuration.

Dans ces conditions, les infrastructures en matière d'assainissement se révélaient insuffisantes pour satisfaire les besoins de l'ensemble de la population. Or, en raison de la configuration même de ces collectivités locales du point de vue de leur statut-urbain ou rural -, de leur disponibilité financière et de leur composition sociologique, il leur était difficile de trouver un terrain d'entente commun. D'où une déficience générale des infrastructures existantes et une gestion pour le moins défailante. Celle-ci est moins à mettre sur le compte d'une incapacité intrinsèque des collectivités locales à assurer une telle gestion que sur les effets de la démultiplication de leur nombre à partir de 1992 : la réforme du découpage administratif aurait ainsi provoqué une gestion fragmentée de la Ville. La question du mode de financement et, en particulier, de la définition de la quote-part de chacune d'entre elles s'est révélée particulièrement cruciale. Leur inégale capacité financière, en raison du faible recouvrement de la taxe d'édilité (dont une partie devait normalement servir à l'assainissement liquide), et l'absence d'une vision globale de la ville, bloque tout règlement de la question. De plus, aucune d'entre elles n'était disposée à renoncer à ce qu'elle considérait comme une de ses prérogatives

en matière d'intervention dans le champ local ; chacune voulant en conserver la maîtrise pour sa propre circonscription, indépendamment de ses voisines. Pourtant l'état physique du réseau d'assainissement, alors que les effets de la croissance démographique posaient de plus en plus de problèmes pour la préservation même de la ressource (pollution des points de prélèvements de la Régie, salinisation de la nappe phréatique en raison de prélèvements excessifs le long du littoral...), imposait la mise en œuvre d'une politique cohérente à l'échelle de l'agglomération et de sa périphérie, en accord avec les représentants des collectivités locales, en charge du dossier.

C'est donc dans ce contexte à la fois d'urgence environnementale (préservation d'une ressource de plus en plus rare) et de blocage institutionnel (champ d'action limité à la circonscription de la collectivité locale) que l'organisme distributeur d'eau potable et d'électricité alors qu'il n'avait pas la gestion de l'assainissement liquide entreprit la préparation d'un plan directeur d'assainissement pour l'ensemble de l'agglomération de Rabat-Salé et sa périphérie. Exposé devant les responsables de la RED, des collectivités locales et du ministère de l'Agriculture durant le premier trimestre 1994, le projet suscita de nombreuses réserves de la part des élus locaux, quant à son coût, et de la part de l'Agriculture, sur les conditions de la réutilisation des eaux usées.

Le projet proposé était ambitieux, mais devait s'accompagner d'une réforme en profondeur du fonctionnement des collectivités locales en vue de prendre en compte les besoins de toute la population. Il s'agissait en particulier de revoir les conditions mêmes de cette gestion relevant d'après la Charte communale de 1976 de la seule compétence des collectivités, donc du pouvoir local. Comment faut-il comprendre ce soudain intérêt de la RED pour l'assainissement liquide ? Certes, la pollution de points de prélèvements risquait à l'avenir de devenir préoccupante. Mais elle ne remettait pas fondamentalement en cause les conditions de son approvisionnement, puisqu'elle achetait une grande partie de son eau auprès de l'ONEP. En fait, cet intérêt dépasse la préoccupation de préserver l'environnement ou d'assurer un mieux-être pour la population. Il rend compte des subtiles relations entre pouvoir central et pouvoir local.

### *2. Le devenir de la gestion du service : une partie de bras de fer entre pouvoir de tutelle et élus locaux.*

Le pouvoir central, incarné dans ce cas par la Direction des Régies et Services concédés, était, soucieux d'obtenir de la part des bailleurs de fonds internationaux<sup>11</sup> les financements nécessaires à toute

modernisation du secteur. Il cherchait par le biais de son droit de tutelle à imposer des solutions nouvelles. Il demanda donc à la Régie, instrument local de son action, de préparer ce schéma directeur, en attendant d'obtenir l'aval des collectivités locales pour une éventuelle délégation de ce service public local à la Régie. C'est sous la pression de la Banque Mondiale<sup>12</sup> – principal bailleur de fonds – que le ministère de l'Intérieur entreprend donc d'aborder cette question de l'assainissement liquide : le transfert de la gestion du secteur de l'assainissement liquide aux régies ou à l'ONEP étant une des conditions du déblocage de fonds nécessaires à sa modernisation.

Pourtant, cette clause ne semble pas à avoir été évoquée ouvertement dès cette époque, au moins au sein de l'agglomération de Rabat-Salé, *a priori* exclue du projet. Il s'agissait plutôt pour l'autorité de tutelle d'apprécier de manière indirecte la capacité de réaction des élus locaux alors majoritairement dans l'opposition. En effet, pour le pouvoir local, il n'était pas question de renoncer à la gestion directe de l'assainissement liquide au profit de la Régie ; mais bien de réfléchir à de nouvelles formules de délégation de ce seul service. Celui-ci, au-delà de la dimension environnementale, était alors perçu comme un des lieux de l'expression du pouvoir local. Il était aussi le moyen d'exprimer une opposition plus politique, en relayant à l'échelle locale les prises de position des partis politiques nationaux, alors exclus de l'action gouvernementale.

Le règlement de ce dossier demeura en suspens. Il fallut attendre la délégation des trois services de Casablanca (eau potable, électricité, et assainissement liquide) à la Lyonnaise des Eaux, en 1997, pour qu'une forte impulsion soit donnée en ce sens dans la *Wilaya* de Rabat-Salé. Compte tenu, en la matière, du poids de l'histoire<sup>13</sup>, il n'était pas question d'accorder ce nouveau contrat à la Lyonnaise qui aurait pu apparaître à nouveau en situation de monopole. Il fallait donc envisager d'autres propositions. Ainsi, dès juillet 1996, le ministère de l'Intérieur réceptionne une proposition d'un groupe luso-espagnol composé des sociétés espagnoles URBASER et portugaises Pleiade et EDP Electricidade de Portugal. Leur dossier comportait une offre de gestion de service public pour l'eau potable, l'électricité et l'assainissement liquide. Pour ce consortium, il n'était pas question de dissocier l'assainissement liquide des deux autres secteurs. S'appuyant sur le constat d'une situation viable et saine du secteur de l'eau et de l'électricité, il s'agissait de pouvoir, avec un capital de départ relativement modeste, dégager rapidement des bénéfices, notamment en envisageant l'instauration d'une taxe d'assainissement proportionnelle au volume d'eau

consommé, pour tous les abonnés, quelle que soit la situation réelle de l'assainissement liquide dans leurs quartiers.

En mars 1997, neuf mois après le dépôt du dossier, les communes urbaines de la *Wilaya* de Rabat-Salé furent saisies officiellement. Les élus furent favorables au principe de la concession, en particulier pour l'assainissement liquide où tout était à faire, mais pas à n'importe quel prix. Trois mois plus tard, un comité *ad-hoc* tripartite<sup>14</sup> fut chargé d'étudier l'offre du consortium ibérique. Pendant presque un an, une difficile négociation révèle des clivages au sein de la classe politique locale. D'une part, les élus modérés et conservateurs considèrent, à l'instar du président de la Communauté urbaine de Rabat, lui-même directeur général des Collectivités locales, que le dossier était techniquement prêt. D'autre part, les élus USFP<sup>15</sup> (alors dans l'opposition) ainsi que les milieux d'affaires représentés par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) ne remettaient pas en cause le principe de la concession, mais contestaient la procédure de gré à gré, et rappelaient la nécessité de la mise en concurrence, de la transparence et de la possibilité de « concourir » pour les entreprises nationales. Ils engagèrent une véritable bataille de procédure afin de retarder la signature du contrat de gestion déléguée, et obtenir mieux et moins cher, forts de l'expérience de Casablanca. Alors qu'en mars 1998 était constitué le premier gouvernement d'alternance à majorité USFP, les élus locaux de cette tendance politique sont « invités » par leur centrale à aider le nouveau gouvernement dans son action, notamment par le renforcement des liens avec les gouvernements espagnols et portugais.

La signature du contrat de concession exclusive pour l'eau, l'électricité et l'assainissement liquide, interviennent en mai 1998 en présence du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances, lient dorénavant l'agglomération de Rabat-Salé et sa périphérie et le consortium luso-espagnol, pour 30 ans.

**En conclusion**, on peut dire que l'adoption d'un modèle réseau d'eau potable implique d'avoir une vision d'ensemble de l'espace dans lequel ce réseau s'inscrit. Il présuppose une définition de la Ville commune à tous. Or, au Maroc, la ville des usagers n'est pas celle des responsables. Pour ces derniers, elle se résume à la « ville légale », c'est-à-dire celle pour laquelle existent déjà des installations, même imparfaitement fonctionnelles. La question de l'eau potable est envisagée d'un point de vue purement technique, sans tenir compte de la ville dans sa dimension réelle, fonctionnelle et humaine. Les différentes stratégies individuelles ou collectives mises

en place par la population pour avoir accès à l'eau potable sont un indicateur pertinent des mutations en cours de la société urbaine. Dans leurs pratiques comme dans leur perception de la ville, les habitants montrent combien le réseau d'eau potable et son corollaire, le branchement individuel, sont intégrés dans les mentalités, au point d'être banalisés, et synonymes de la citoyenneté, alors que les équipements hydrauliques collectifs apparaissent implicitement comme la survivance d'un temps révolu, et de la pauvreté.

Ce fait de société est important, car il permet aux organismes en charge de l'alimentation en eau potable d'accélérer le processus. Or, la généralisation effective du réseau se heurte aussi à la question de la ressource. Cette logique a généré une course en avant pour mobiliser davantage d'eau, afin de satisfaire les besoins de consommateurs toujours plus nombreux. Dans le même temps, la sollicitation accrue des ressources (superficielles ou souterraines) et leur raréfaction contribuent à repenser la gestion des eaux usées. Au-delà de son aspect environnemental et du contexte dans lequel elle s'inscrit, (imputé en partie à la « mondialisation ») cette question permet de mesurer la complexité des relations entre un pouvoir central, (la direction des Régies et Services Concédés) au moment où celui-ci affirme une volonté de désengagement et un pouvoir local (les élus des collectivités locales), en attente d'une décentralisation effective.

## NOTES

<sup>1</sup> Ces dernières enquêtes ont été menées de 1989 à 1994 dans le cadre de la préparation d'une thèse de doctorat d'Université (Poitiers), soutenue en novembre 1996. Elles ont été prolongées par notre participation à trois programmes de recherche : celui du SEDET conduit par Chantal Chanson-Jabeur, relatif aux « services publics au Maghreb et au Machrek et leurs dynamiques » (mai 1999), celui impulsé par A. Abouhani au sein du Centre Jacques Berque (Rabat) en association avec URBAMA (Tours) et l'INAU (Rabat) portant sur « Acteurs et enjeux de la gestion urbaine » (juillet 1999) et celui de Françoise Navez-Bouchanine (URBAMA) dans le cadre du programme « Fragmentation et contre-fragmentation » (juillet 1999).

<sup>2</sup> Conduite d'adduction : conduite de grande dimension qui amène l'eau du point de production jusqu'aux lieux de consommation.

<sup>3</sup> Conduite de distribution : conduite qui, à partir des conduites d'adduction, assure la distribution de l'eau sur les lieux de consommation.

<sup>4</sup> B. Allain-ElMansouri (2000) : « La distribution d'eau potable à Rabat-Salé (Maroc) : Fontaine ou branchement individuel », *Cahiers d'URBAMA*, (Tours).

<sup>5</sup> Seuls les immeubles sont autorisés à obtenir une nourrice, c'est-à-dire un branchement permettant d'avoir plusieurs compteurs.

<sup>6</sup> Zellige : mosaïque de couleurs.

<sup>7</sup> La consommation des administrations s'élevait en 1992 à 19 858 695 m<sup>3</sup> soit 32.3 % de la consommation totale à l'échelle de la Wilaya. La ville de Rabat à elle seule consommait à la même date 13 824 149 soit 69.6 % du total des consommations administratives de la Wilaya.

<sup>8</sup> L'État exerce un pouvoir de tutelle sur les organismes distributeurs d'eau potable et d'électricité à travers la Direction des Régies et Services Concédés (DRSC).

<sup>9</sup> ONEP : Office National de l'Eau Potable.

<sup>10</sup> Pour faciliter la gestion de l'assainissement liquide mais aussi de la voirie, des espaces verts, etc. certaines municipalités ont pu se regrouper en Communauté urbaine comme dans le cas de la ville de Rabat qui regroupe les communes de Hassan, Yacoub el Mansour, Youssoufia, Hay Riad-Agdal et Touarga.

<sup>11</sup> Voir la note relative au projet ID MAPA5503, 1994-1995, concernant villes de Casablanca, Fès et Marrakech :

a) *The bank, government and donors (in particular CFD, EU, KfW, EIB and USAID) agreed that each city and town needs to comply with the following eligibility criteria, to be included in the nation-wide sewerage investment program, irrespective of the funding source :*

b) *existence of a thorough sewerage feasibility study and master plan giving full justification of the recommended investment ;*

c) *existence of an adequate environmental impact analysis of the proposed sewerage work ;*

d) *satisfactory institutional set-up by transferring the sewerage responsibility from the municipality to an autonomous entity or the régie and ONEP for those towns where water is distributed by the latter, existence of audit report... ; for each régie, existence of a satisfactory « protocole d'accord ».*

<sup>12</sup> Par ce choix, la Banque Mondiale n'hésitait pas à remettre en question son attachement à la mise en œuvre d'une décentralisation, processus qu'elle soutenait par ailleurs auprès des autorités marocaines, en particulier du ministère de l'Intérieur.

<sup>13</sup> La Lyonnaise des Eaux par le biais de sa filiale la SMD eut le monopole exclusif de la distribution d'eau potable dans les grandes villes marocaines de 1914 à 1964.

<sup>14</sup> Présidé par le Président du Conseil préfectoral, il est composé des présidents des communes urbaines et des conseils préfectoraux des trois préfectures de Rabat, Salé et Skhirat, des représentants du ministère de la tutelle - le ministère de l'Intérieur avec la direction des Régies et Services concédés et la Direction des collectivités locales -, des représentants des départements ministériels, de l'ONE, de l'ONEP, de la RED, et du consortium luso-espagnol.

<sup>15</sup> USFP : Union Socialiste des Forces Populaires.