



MAROC

Evaluation des programmes de résorption de l'habitat insalubre



Préparé pour



La Banque Mondiale
Groupe Finance, Secteur Privé et Infrastructures
Région Moyen-Orient et Afrique du Nord

Cities Alliance
Cities Without Slums

Préparé par
Driss Benjelloun
(Conseiller)

Juin 2003

MAROC
EVALUATION DES PROGRAMMES
DE RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

S o m m a i r e

Executive Summary

Résumé analytique

1- CONTEXTE GENERAL

- 1.1- Aperçu du secteur de l'habitat au Maroc
- 1.2- Caractéristiques de l'habitat insalubre

2- ENGAGEMENTS ET STRATEGIES D'INTERVENTION

- 2.1- Engagements politiques
- 2.2- Stratégies et modes d'intervention
- 2.3- Pérennité des approches

3- MEILLEURES APPROCHES

- 3.1- «Meilleures approches» récompensées
- 3.2- Participation communautaire à Sidi Yahia des Gharb
- 3.3- Engagement du Secteur privé dans l'habitat social

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

EQUIVALENCES ET ABBREVIATIONS

Equivalence monétaire au 30 mai 2003

1 Dirham (DH) = 0.108 US\$
1 US\$ = 9,284 DH

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
ALEM	Agence de logement et d'équipement militaire
ANHI	Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre
CIH	Crédit Immobilier et Hôtelier
CDG	Caisse de dépôts et consignations
DH	Dirham marocain
ERAC	Etablissement régional d'aménagement et de construction
FNAET	Fonds national d'aménagement et d'équipement du territoire
HBM	Habitat bon marché
HG	Housing Guaranty (Prêt garantie à l'habitat)
OST	Opérateur sous tutelle (du ministère chargé de l'habitat)
QHNR	Quartier d'habitat non réglementaire
PARHI	Programme national de résorption de l'habitat insalubre
PDES	Plan de développement économique et social
PDU	Plan de développement urbain
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
PLHDU	Plan local d'habitat et du développement urbain
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
VIT	Valeur immobilière totale
SMIG	Salaire minimum garanti
ZUN	Zone d'urbanisation nouvelle
ZAP	Zone d'aménagement progressif

Executive Summary

1- Introduction : The strategic objective laid down by Cities Alliance in the Action plan "Cities without slum", until 2020, is to improve the quality of life for 100 million inhabitants of the slums throughout the world. Cities Alliance give greater importance to the communication and to the exchange of experiences or the "best practices" of slum upgradings to implement this objective. The present evaluation on Morocco falls in this framework. This report, drawn up in May-June 2003, is based on existing documentation and interviews with persons in charge from the Direction of the social habitat and ANHI of the Ministry of housing. The report tackles successively the issues of the political engagements, of the strategies and modes of intervention and of the sustainability of the various approaches adopted in the fight against the unhealthy habitat in Morocco. Finally, the report propose some moroccan's "best practices" which deserve to be known.

2- Housing sector background : The problems of the housing sector in Morocco (30 million inhabitants in 2002 with 57% living in the cities), remain characterized by a *keen demand* in houses which is dissatisfied, in particular that emanating from the sections of populations with low incomes. The effects of this situation appear on the level of the current deficits estimated at 700.000 units (15 to 20% of the current urban park) and on the level of the continuous development of the unhealthy habitat which currently concerns nearly a million families of which 26% living in slum (*bidonvilles*) and 50% in districts deprived of the basic urban infrastructures (drinking water supply, sanitation,...). Structural imbalance between supply and demand in houses is due to the rigidities observed in the policy of the habitat and the institutional obstacles (land, financial...) making difficult the access to housing for the poor (30% of population have an an income lower than 1,5 times the SMIG). The Gouvernement and his public and private partners must consider this social request which does not cease progressing these last years.

3- Moroccan unhealthy housing : The question of the unhealthy housing in Morocco currently concerns 262.000 households living slum and 520.000 others living in under-equipped and nonlawful districts (QHNR); constructions threatening ruin in old cities (Médinas) concern nearly 90.000 households in 2001. These numbers are in rise; from 5,6% per annum between 1992 and 2001 for the slums and of 4,9% per annum between 1993 and 2001 in the QHNR; thus with rates higher than the demographic rate of increase in the Moroccan cities (4% per annum, on average). This question touches the large cities like Casablanca, Rabat, Tangier or Agadir, but also very many small and average Moroccan cities; there are very few urban centres which do not present one or more shapes of unhealthy habitat and harmful impacts on the behavior and public health as on the natural environment. The recent events of Casablanca (attacks of May 16 from which the authors come from peripheral slums) will not fail to start again the debate on the question of the fight against the unhealthy housing in Morocco. However, it is necessary to say that without the efforts carried out to date by the Government in the resorption and the prevention of the unhealthy habitat, in particular the slums, the width of the latter would be even more significant; approximately 4.500 to 5.000 housing units were delivered annually to families living slums during the 10 last years; it is much less than the rate of 1982-89 (nearly 9.000 units). The current Government is aware that it would have to multiply the efforts to face this progresses of the slums.

4- Political commitment : In term of unhealthy habitat (resorption and prevention), GoM's commitment former to 1998 fit more in a logic of development through the Economic and Social Development Plan (*PDES- Plan de développement économique et social*) and in programs of full intervention of the ministry in charge of the habitat sector. Due to the persistence of the question of the unhealthy habitat, the quantitative and qualitative assessment of the last decades is relatively modest. With the setting up of a new gouvernement including opposition parties and with the enthronement of His Majesty King Mohamed VI (in 1999), current political engagement seems to constitute a critical path in the strategy of fight against the unhealthy habitat in Morocco; but this, in the condition of devoting the necessary human and material means and of maintaining to it the strategic vision fixed in the implementation of the National Program of resorption of the unhealthy habitat (PARHI). This vast integrated program includes, the actions of social

habitat production like preventive measures in addition of rehousing (*recasement/relogement*) the families of slums projects and constructions threatening ruin and reorganization (equipment and regularization-*Restructuration*) of the QHNR. Those will contribute to the implementation of the strategic orientation of the Government to currently support the production of 100.000 social housing instead of the 45.000 units produced on the national scale as well by the private sector and the public sector.

5- *Strategies and modes of intervention* : Until a recent date, the implementation of political commitment to fight against the unhealthy housing fit more in sectoral programs that in a strategic one with long term vision. We can distinguish three great periods from programming and from modes of intervention (rehousing, reorganization...). Between 1973 and 1985, the question of the resorption of the slums came after the policy from public housing estate (*lotissement*) and there is no doubt that the latter could contribute "to prevent" the formation of the unhealthy habitat for this period. Between 1986 and 1997, with the creation of the operators under supervision of the MoH (ANHI, SNEC,...), it is noted a centring of the policy of the habitat on the resorption of the slums (rehousing) with the entry of the system of equalization (*péréquation*) as palliative to the budgetary restrictions of the State as well as the starter of the reorganization (*restructuration*) of the QHNR.

6- *National Program of resorption of the unhealthy housing* : Since 1998, in front of the upsurge of the slums and the QHNR, the Government engaged in a series of evaluation and reflexion on the strategies of fight against the unhealthy habitat led in Morocco. This work succeeded, inter alia, with the development of the PARHI which includes the resorption of the unhealthy housing (200.000 households of the slums, 430.000 households of QHNR and 100.000 households of constructions threatening ruin) as well as the prevention of its formation and development (annual public production of 23.000 plots and 10.000 housings for the low income households); spread out over 10 years, the total cost of this national program is evaluated to 39 billion Dirhams. The success of such a program requires also a continuous mobilization and an engagement of all the actors concerned, public and private. International supports, financial and others (including the World Bank) would be also of large significant for this program.

7- *Physical achievements and impacts* : Between 1982 and 1992, the achievement of the GoM related, on annual average, to 13.566 units of resorption of the unhealthy habitat and made possible a drop in the share of the households living slums from 12.8 % at 7,8% of the urban population between these two dates. Since 1992, the assessment of the achievements was relatively less (10.820 units on average per annum), but in parallel, nearly 148.265 units of resorption were, at the end of 1999, under development or in stoppage of the works. In spite of these results which concerned nearly 250.000 households living a precarious housing or nearly 130.000 families of slums, they have the merit to exist and had considerable impacts so much on the level of the induced production of housing (8 to 12 units of any type for a plot of rehousing product in an integrated operation), of induced investments (1 invested MAD generates 3,5 to 5,0 MAD for its construction) or of creation of jobs that at the environmental level (in particular with the waste water drainage and collection).

8- *Sustainability of approaches* : These achievements are also the results of various measures, tools and resources set up by the Moroccan governments of which some are applied since about thirty years and concerning techniques of rehousing of the slums (*recasement des bidonvilles*) or reorganization (*restructuration*) of the QHNR or financial approaches with principles of covering the costs (often reduced) from populations in parallel with government financial help (budget allocations, allowance of the interest rates...). External financings by the World Bank, the USAID, the AFD... had overall positive results. It is important to reinforce them in the implementation of the PARHI but avoiding many of the errors of the former programs.

9- *New approaches* : In addition, new approaches are currently tested in the fight against the unhealthy habitat particularly the installation of a legal framework specific to this fight and the promotion of the Community participation while introducing, for example, in the assembly and the execution of the projects

the new concept of the social control of work (*MOS- Maîtrise d'ouvrage social*); these questions of great importance in the resorption of the unhealthy habitat require a quick implementation and a continuous follow-up.

10- Best practices and lessons : In the years 1990, Morocco obtained from UN-Habitat successively two prizes of honor for operations recognized like "best practices": Integrated Resorption of the slums of the city of Taza (1995) and the unhealthy habitat in Agadir (1996). These 2 projects were rewarded for their visions for intervention they recommended. Taza is today a "city without slum"; Agadir in parallel led actions of rehousing (recasement/relogement) the families slum "Marins-pêcheurs" and reorganization (restructuration) of the QHNR to Tikiouine; but the fight continues in other zones of Agadir. These 2 programs are with the image of what was done at the national level ; the physical achievements of batches and social housing (preventive actions) were insufficient to face the local request; many under-equipped districts developed and the slums continue to extend in Large Agadir. Thus, we need to deduce from these experiments that the vision of intervention on a city level is not enough if it is not set up durable ways of the reception facilities of the new populations and this, with enough numbers and adapted to their low incomes (actions of prevention). Lastly, as "best practice" which could contribute to the reflexions above, the engagement of the private sector in the mass production of social housing with the several land and tax advantages; advantages that would be necessary also to apply to land promoters (lotisseurs) to carry out units of social habitat in the cities where construction schedules of housings are likely less to succeed (adaptation to the type of request of the population).

Résumé analytique

1- Introduction : *L'objectif stratégique fixé par Cities Alliance dans le Plan d'action «Villes sans taudis» jusqu'à 2020 est d'améliorer la qualité de vie d'au moins 100 millions d'habitants des bidonvilles à travers le monde. Parmi les outils retenus pour mettre en œuvre cet objectif et promouvoir le «savoir-faire collectif» correspondant, Cities Alliance privilégie la communication et les échanges d'expériences ou de «meilleures pratiques» de résorption de l'habitat insalubre. La présente évaluation sur le Maroc rentre dans ce cadre. Ce rapport, établi en mai-juin 2003, s'est basé sur la documentation existante et sur des entrevues avec des responsables de la Direction de l'habitat social et des affaires foncières du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU); il aborde successivement les questions d'engagements politiques, des stratégies et modes d'intervention et de la pérennité des différentes approches adoptées dans la lutte contre l'habitat insalubre au Maroc. De ces questions, sont proposées quelque «meilleures pratiques» qui méritent d'être connues.*

2- Aperçu du secteur de l'habitat : *Malgré les expériences acquises par le Maroc (30 millions d'habitants en 2002 dont 57% de citadins), la problématique du secteur de l'habitat demeure caractérisée par une forte demande en logements qui est insatisfaite, notamment celle émanant des couches de populations à revenus modestes. Les effets de cette situation se manifestent au niveau des déficits actuels estimés à 700.000 logements (15 à 20% du parc urbain actuel) et au niveau du développement continu de l'habitat insalubre qui concerne actuellement près d'un million de familles dont 26% occupent des bidonvilles et 50% des quartiers dépourvus des infrastructures urbaines de base (alimentation en eau potable, évacuation des eaux usées,...). Le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande en logements est dû aux rigidités observées dans la politique de l'habitat et dans les obstacles institutionnels, fonciers, financiers,... rendant difficile l'accès à un logement aux couches de population défavorisées (près de 30% des ménages ayant un revenu inférieur à 1,5 fois le SMIG). L'Etat et ses partenaires publics et privés doivent se pencher sur cette question de demande sociale qui ne cesse de progresser ces dernières années.*

3- Habitat insalubre au Maroc : *La question de l'habitat insalubre au Maroc concerne actuellement près 262.000 ménages occupant des bidonvilles et 520.000 ménages résidant dans des quartiers sous-équipés et non réglementaires (QHNR); les constructions menaçant ruine dans les tissus anciens (les Médinas)*

concernent près de 90.000 ménages en 2001. Ces valeurs sont en hausse ; de 5,6% par an entre 1992 et 2001 pour les bidonvilles et de 4,9% par an entre 1993 et 2001 dans les QHNR ; soit avec des taux supérieures au taux d'accroissement démographique dans les villes marocaines (4% par an, en moyenne). Ce problème touche les grandes villes comme Casablanca, Rabat, Tanger ou Agadir, mais également de très nombreuses petites et moyennes villes marocaines; on connaît très peu de centres urbains qui ne présentent pas une ou plusieurs formes d'habitat insalubre et dont les impacts néfastes sur le comportement et la santé de la population ainsi que sur l'environnement naturel sont bien connus. Les évènements récents de Casablanca (attentats du 16 mai dont les auteurs sont issus de bidonvilles périphériques) ne manqueront pas de relancer, une énième fois, le débat sur la question de la lutte contre l'habitat insalubre au Maroc, qu'il s'agisse de résorber l'existant ou de prévenir tout nouveau développement ou formation. Toutefois, il faut à signaler que sans les efforts menés à ce jour par l'Etat dans la résorption et la prévention de l'habitat insalubre, notamment les bidonvilles, l'ampleur de ces derniers serait encore plus importante ; environ 4.500 à 5.000 unités de recasement ou de logement ont été livrées annuellement à des ménages bidonvillois au cours des 10 dernières années; c'est beaucoup moins que le rythme de 1982-89 (près de 9.000 unités)! Le Gouvernement actuel est conscient qu'il lui faudrait multiplier les efforts pour faire face à cette progression des bidonvilles.

4- Engagements politiques : En matière de lutte contre l'habitat insalubre (résorption et prévention), les engagements politiques antérieures à 1998 s'inscrivent davantage dans une logique de développement à travers les PDES et dans des programmes d'intervention globale du ministère chargé du secteur de l'habitat. Eu égard à la persistance de la question de l'habitat insalubre, le bilan quantitatif et qualitatif des dernières décennies est considéré comme relativement modeste. Avec l'avènement d'un gouvernement dit d'alternance (en 1998) et l'intronisation de SM le Roi Mohamed VI (en 1999), l'engagement politique actuel semble constituer un tournant décisif dans la stratégie de lutte contre l'habitat insalubre au Maroc; et ce, à la condition d'y consacrer les moyens humains et matériels nécessaires et de maintenir la vision stratégique fixée dans la mise en œuvre du programme national de résorption de l'habitat insalubre (PARHI). Ce vaste programme intégré comprend, outre des projets de recasement (ou de relogement) des familles de bidonvilles et des constructions menaçant ruine et de restructuration (équipement et régularisation) des QHNR, des actions de production de l'habitat social comme des mesures préventives. Celles-ci contribueront ainsi à la mise en œuvre de l'orientation stratégique du Gouvernement de favoriser la production de 100.000 logements sociaux au lieu des 45.000 produits actuellement à l'échelle nationale les secteurs privé et public.

5- Stratégies et modes d'intervention : Jusqu'à une date récente, la mise en œuvre des engagements politiques pour éradiquer l'habitat insalubre s'inscrit davantage dans des programmes sectoriels que dans une vision stratégique à moyen et long termes. On peut distinguer trois grandes périodes de programmation et de modes d'intervention (recasement, relogement, restructuration,...). Entre 1973 et 1985, la question de la résorption des bidonvilles venait après la politique de lotissements publics et nul doute que cette dernière a pu contribuer à «prévenir» la formation de l'habitat insalubre pendant cette période. Entre 1986 et 1997, avec la création des opérateurs sous tutelle du Ministère de l'habitat dont l'ANHI, il est noté un recentrage de la politique de l'habitat sur la résorption des bidonvilles (recasement) avec l'entrée en jeu du système de péréquation comme palliatif à des restrictions budgétaires de l'Etat ainsi que l'amorce de la restructuration des QHNR.

6- PARHI : Depuis 1998, face à la recrudescence des bidonvilles et des QHNR, le Gouvernement s'est engagé dans une série d'évaluation et de réflexion sur les stratégies de lutte contre l'habitat insalubre menée au Maroc. Ces travaux ont abouti, entre autres, à l'élaboration du PARHI qui comprend la résorption de l'habitat insalubre (200.000 ménages des bidonvilles, 430.000 ménages des QHNR et 90.000 ménages des constructions menaçant ruine) ainsi que la prévention de sa formation et développement (production publique annuelle de 23.000 lots et de 10.000 logements pour les ménages à faibles revenus) ; étalé sur 10 ans, le coût global de ce programme national est évalué à 39 milliards de Dirhams. La réussite d'un tel programme exige aussi une mobilisation et un engagement continu de tous les acteurs concernés,

publics et privés. Des appuis internationaux, financiers et autres (dont celui de la Banque Mondiale) seraient également d'une grande importance pour ce programme.

7- Réalisations physiques et impacts : *Entre 1982 et 1992, les réalisations de l'Etat marocain portaient, en moyenne annuelle, sur 13.566 unités de résorption de l'habitat insalubre et ont permis de faire baisser la part des ménages résidant les bidonvilles de 12,8 % à 7,8% de la population urbaine entre ces deux dates. Depuis 1992, le bilan des réalisations a été relativement moindre (10.820 unités en moyenne par an), mais parallèlement, près de 148.265 unités de résorption étaient, à fin 1999, en cours de réalisation ou en arrêt des travaux. Malgré ces résultats qui ont concerné près de 250.000 ménages résidant un logement précaire ou près de 130.000 ménages bidonvillois, ils ont le mérite d'exister et ont eu des impacts non négligeables tant au niveau de la production induite de logements (8 à 12 unités de tout type pour un lot de recasement réalisé dans une opération intégrée), des investissements induits (1 MAD investi génère 3,5 à 5,0 MAD pour sa construction) ou de création d'emplois qu'au niveau environnemental (notamment avec l'évacuation des eaux usées et la collecte des ordures ménagères).*

8- Pérennité des approches : *Ces réalisations sont également les résultats des différentes mesures, outils et ressources mis en place par les gouvernements marocains dont certains sont appliqués depuis une trentaine d'années et ce, qu'il s'agisse de techniques de recasement des bidonvilles ou de restructuration des QHNR ou qu'il s'agisse des approches financières où les principes de recouvrement des coûts (souvent réduits) auprès des populations bénéficiaires parallèlement à l'aide de l'Etat sous toutes ses formes (allocations budgétaires, bonification des taux d'intérêt,...). Les financements externes par la Banque Mondiale, l'USAID, l'AFD,... ont eu des résultats globalement positifs. Il importe de les renforcer dans le cadre de la mise en œuvre du PARHI qui en aurait besoin, mais tout en évitant les nombreuses erreurs des programmes antérieurs.*

9- Nouvelles approches : *Par ailleurs, de nouvelles approches sont actuellement expérimentées dans la lutte contre l'habitat insalubre et dont particulièrement la mise en place d'un cadre juridique spécifique à cette lutte et la promotion de la participation communautaire en introduisant, par exemple, dans le montage et l'exécution des projets le nouveau concept de la maîtrise d'ouvrage sociale (MOS) ; ces questions d'intérêt incontournable dans la résorption de l'habitat insalubre exigent une mise en œuvre rapide et un suivi continu.*

10- Meilleures pratiques et enseignements : *Dans les années 1990, le Maroc a obtenu de UN-Habitat successivement deux prix d'honneur pour des opérations reconnues comme de «meilleures pratiques»: la résorption intégrée des bidonvilles de Taza (1995) et de l'habitat insalubre à Agadir (1996). Ces 2 projets furent récompensés pour leurs visions d'intervention qu'ils préconisaient. Taza est aujourd'hui une «ville sans bidonville»; Agadir a mené parallèlement des actions de recasement/relogement des bidonvilles Marins-pêcheurs et de restructuration des QHNR à Tikiouine ; mais la lutte continue dans d'autres zones d'Agadir. Ces 2 programmes sont à l'image de ce qui s'est fait à l'échelle nationale; les réalisations physiques de lots et de logements sociaux (actions préventives) furent insuffisantes pour faire face à la demande locale ; de nombreux quartiers sous-équipés se sont développés et des bidonvilles continuent à s'étendre dans le Grand Agadir. Ainsi, de ces expériences, il faudrait surtout retenir que la vision d'intervention à l'échelle d'une ville est insuffisante s'il n'est pas mis en place, de façon durable, des structures d'accueil des nouvelles populations, en nombres suffisants et adaptées à leurs ressources modestes (actions de prévention). Enfin, comme «meilleure pratique» qui pourrait contribuer aux réflexions ci-dessus, signalons l'engagement du secteur privé dans la production «en masse» de logements sociaux en contrepartie des plusieurs avantages fonciers et fiscaux ; avantages qu'il faudrait peut-être aussi appliqués à des promoteurs fonciers (lotisseurs) pour réaliser des parcelles d'habitat social dans les villes où les programmes de construction de logements ont moins de chances de réussir (adaptation à la nature de demande de la population).*

1- CONTEXTE GENERAL

1.1- Aperçu du secteur de l'habitat :

1- *Problématique générale*: Malgré une longue expérience acquise par le Maroc dans le domaine de l'habitat en général, la problématique du secteur demeure caractérisée par une forte demande en logements, alimentée par une forte pression démographique et par une urbanisation accélérée; demande en partie non satisfaite avec comme impacts majeurs, d'une part, un accroissement des déficits en habitations estimés actuellement à près de 700.000 unités, soit 15 à 20% du parc urbain actuel, et d'autre part, la persistance de l'habitat insalubre sous toutes ses formes : près d'un million de ménages sont concernés par ce phénomène dont 50% résidant des quartiers sous-équipés en infrastructures urbaines de base (alimentation en eau potable, réseau d'évacuation des eaux usées, électrification,...).

2- *Urbanisation et besoins en logements* : Avec un taux d'accroissement démographique de l'ordre de 4% par an en milieu urbain, la population des villes est doublée toutes les 17 années environ. La tendance à l'urbanisation au Maroc est très nette : la population urbaine est passée de 8% de la population totale au début du siècle à 30% en 1960, à 51% en 1994 et à 57% des 30 millions d'habitants en 2002 ; la proportion serait de l'ordre de 62% en 2010. Un facteur essentiel expliquant cette urbanisation rapide réside dans l'exode rural qui contribue jusqu'à 40% dans les taux de croissance de la population urbaine, notamment lors des périodes de sécheresse continues.

3- D'après les statistiques disponibles, les besoins annuels en logements liés à cette croissance démographique urbaine sont estimés à 125.000 unités par an entre 1994 et 2001 ; ils atteindraient les 140.000 unités entre 2002 et 2007 et 170.000 logements par an jusqu'à 2010.

4- Estimée actuellement à près de 17,0 millions de personnes, la population urbaine est répartie, depuis 1994, entre 312 centres urbains de tailles et de formes différentes. Outre la métropole nationale, Casablanca avec ses 4 ou 5 millions d'habitants, le réseau urbain marocain compte une vingtaine de grandes agglomérations de plus de 100.000 habitants (Rabat, Salé, Fès, Tanger, Oujda,...) et une soixantaine de villes moyennes entre 20.000 et 100.000 habitants (Sidi Slimane, Larache, Essaouira, Bouznika,...) ; l'armature urbaine se renforce sur le territoire national et devrait l'être davantage avec la mise en place du futur découpage territorial prévu après les élections communales de septembre 2003.

5- *Production des logements* : Le parc de logements national est estimé à 5,5 millions d'unités¹ dont 60% environ en milieu urbain; parc caractérisé par une évolution favorable de l'accession à la propriété (58% des ménages urbains contre 52% en 1994 et 41% en 1982) et par un degré de cohabitation de l'ordre de 1,1 ménages par logement ; la taille moyenne des ménages étant de 5,3 personnes.

6- La production des logements en milieu urbain est estimée à 115.000 unités par an dont 70% sont réalisés dans le secteur réglementaire et 30% dans le secteur non réglementaire. Ce dernier est caractérisé notamment par la précarité des habitations et par le sous-équipement en infrastructures de base (assainissement, eau potable,...) dans les quartiers habités. La présence du secteur non réglementaire, relativement dynamique au Maroc, démontre que la production réglementaire demeure insuffisante et surtout inadaptée pour satisfaire les besoins de nouveaux ménages liés à la croissance des villes (125.000 ménages) et ce, d'autant plus si l'on ajoute les besoins pour résorber le déficit actuel en logements estimé à 700.000 unités.

7- Le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande en terrains à bâtir ou en logements est dû aux rigidités observées dans la politique du secteur et dans les obstacles fonciers, financiers,...qu'elle engendre, rendant difficile l'accès par les couches défavorisées à un logement (30% des ménages ont un revenu inférieur à 1,5 fois le SMIG).

¹ Lors du RGPH de 1994, le parc a été évalué à 4,1 millions de logements

8- *Financement du secteur de l'habitat*: La participation du secteur bancaire au financement du logement reste très limitée, contribuant à peine pour 20% des logements produits; ce financement s'oriente davantage vers deux catégories de logement, les villas et les appartements en immeuble collectif qui ne constituent que 29% de la production, mais qui drainent 68% des prêts accordés par le système financier. Celui-ci est d'ailleurs modeste puisque l'encours des prêts hypothécaires a été de 4,3% du PIB en 1998. Le CIH et la BCP demeurent les principaux prêteurs immobiliers de la place. Depuis 2000, d'autres banques privées s'intéressent au secteur, mais encore timidement (absence de garantie, faiblesse de la bancarisation, difficultés de prise de possession en cas de litige,...). Notons enfin que des réformes du système sont en cours ou proposées par le Ministère chargé de l'Habitat, notamment en ce qui concerne le micro-crédit à la construction et la création de fonds de garantie hypothécaire adapté aux revenus modestes.

9- *Cadre institutionnel*: A niveau, le secteur de l'habitat se caractérise par une diversité des acteurs que l'on peut classer en deux grandes catégories ; les uns sont des opérateurs publics ou privés intervenant directement dans la production de terrains à bâtir et de logements (département ministériel chargé de l'habitat avec ses 10 opérateurs sous tutelle², promoteurs immobiliers privés, ALEM, CDG,...) et les autres sont des administrations ou organismes qui «contrôlent» ce secteur (collectivités locales, Agences et services d'urbanisme, banques; concessionnaires d'eau et d'électricité ;...); la coordination entre ces différents acteurs est souvent difficile et le processus de prise de décision en est affecté : «La complexité des procédures et l'excès de formalisme de l'administration affectent sérieusement la capacité de mise en œuvre des institutions publiques et privées et retardent l'exécution des réformes et des programmes de l'Etat» (*Document de la Banque Mondiale - janvier 2003*).

10- Depuis sa création en 1972, le Ministère chargé de l'Habitat occupe, au niveau national et jusqu'à ces dernières années, le premier rang dans la production des terrains à bâtir (lotissements viabilisés) et dans la promotion immobilière publique; la politique prônée s'est articulée autour des 5 principaux axes complémentaires: aménagement des lotissements en milieu urbain, résorption de l'habitat insalubre, habitat rural, production de logements sociaux et encadrement du secteur de la promotion immobilière.

1.2- Caractéristiques de l'habitat insalubre :

11- *Ampleur de l'habitat insalubre* : Au Maroc, l'habitat précaire est dit souvent «insalubre», faisant référence à la fois à l'état de la construction (vétusté du bâti, précarité, cohabitation,...), au sous-équipement du tissu urbain et aux conditions d'occupation du logement; il se présente sous différentes formes, et est toujours d'actualité malgré les efforts de l'Etat engagés depuis plusieurs décennies. Au dernier recensement de 2001, ce type d'habitat concernait près d'un million de ménages, soit environ 18% des ménages urbains, se répartissant comme suit :

- *Bidonvilles, baraques ou assimilés...* qui sont des abris sommaires réalisés avec des matériaux de récupération (tôle, bois,...) et les zones correspondantes sont également dépourvues d'infrastructures de base (assainissement, eau potable,...) ; l'habitat rural intégré aux périmètres communaux ou à sa proximité est souvent comptabilisé comme «bidonville» : 262.000 ménages y habitent en 2001 contre 160.300 en 1992, soit un surplus de 101.700 ménages sur une dizaine d'années³, donnant un taux d'accroissement annuel de l'ordre de 5,6%⁴

- *Quartiers d'habitat non réglementaire et sous-équipés*, d'appellation plus usuelle «Habitat clandestin» ou QHNR sont des zones construites souvent sur des terrains morcelés illégalement et vendus sans la réalisation préalable des infrastructures de base (assainissement, eau potable,

² ANHI, SNEC, 7 ERAC et Société Attacharouk

³ Non compris les ménages concernés par des opérations de résorption achevées

⁴ Le taux d'accroissement est d'environ 3,2% par an pour le Maroc urbain

électrification...); terrains sous-équipés sur lesquels les acquéreurs édifient leur logement fini ou, le plus souvent, de manière évolutive: *près d'un millier de quartiers sont recensés et 520.000 ménages y résident en 2001 contre 354.000 en 1993, soit avec un taux d'accroissement de l'ordre de 4,9% par an*; les taux de raccordement moyen y sont d'environ 30% pour l'eau potable et de 40% pour l'assainissement (réseau communautaire souvent réalisé par la population).

- *Tissus ou bâtiments anciens vétustes et souvent surdensifiés : près de 90.000 ménages seraient actuellement concernés par des logements menaçant ruine au 2001.*



Bidonville à Larache



Habitat rural à Khémisset



QHNR à Casablanca



Menaçant ruine à Larache

12- *Répartition géographique* : Cette situation alarmante, à l'échelle nationale, l'est encore davantage dans certaines villes et régions marocaines. Ainsi, la répartition des bidonvilles dans l'espace national montre que ce phénomène affecte essentiellement les axes "Kénitra-Rabat-Casablanca" et "Larache-Tanger" ainsi que les villes de Marrakech, Agadir, Meknès et Fès. Des problèmes particuliers d'intervention apparaissent avec les gros bidonvilles implantés dans les tissus compacts de ces principales villes du pays. Quant à l'habitat non réglementaire, il est devenu plus diffus sur le territoire national alors que le phénomène était concentré particulièrement sur 5 villes au début des années 1980 (Tanger, Tétouan, Oujda, Fès et Salé).

2- ENGAGEMENTS ET STRATEGIES D'INTERVENTION

2.1- Engagements politiques

13- *A travers les PDES* : La nécessité de lutter contre l'insalubrité dans les villes s'est imposée dès le début du XXe siècle ; les premiers textes à caractères législatifs et réglementaires tendant à lutter contre la

prolifération de l'habitat insalubre remontent à 1914 ; cependant, jusqu'aux années 1950-60, l'action de l'Etat en matière de résorption des bidonvilles procédait davantage d'une vision «d'hygiène urbaine». Ce n'est qu'avec le Plan de développement économique et social (PDES) de 1973-77 que le Gouvernement accorda une plus grande importance à l'habitat social et à la résorption des bidonvilles qui prédominaient à l'époque; vue la persistance cette problématique, cette préoccupation et les engagements qui ont découlent furent constants dans les différents PDES marocains établis depuis.

14- Après une interruption de planification durant la décennie 1990, le nouveau PDES 2000-2004 réinscrit cette question d'habitat insalubre parmi les priorités du Gouvernement, comme en témoigne le programme d'intervention global du Département ministériel chargé de l'Habitat, principal opérateur en la matière: 4,21 milliards DH y sont alloués dont 43 % consacrés aux opérations de résorption de l'habitat insalubre et 35% aux programmes d'habitat social; allocations générales représentant environ 32% des coûts estimés des ces projets.

15- *Intervention de l'Etat* : Depuis sa création en 1972, c'est toujours le département ministériel chargé du secteur de l'habitat qui dispose des prérogatives pour définir les stratégies de lutte contre l'habitat insalubre et de lancer des programmes conséquents. Pour ce faire, il a mis en place, en 1984, l'agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) et, en 1987, la Société Attacharouk appelée à achever le vaste programme de résorption du bidonville de Ben M'Sik à Casablanca. Eu égard à l'ampleur et à la dispersion du phénomène, d'autres opérateurs sous tutelle du Ministère de l'Habitat furent sollicités pour contribuer à la résorption de l'habitat insalubre à travers le territoire marocain, qu'il s'agisse de la SNEC ou des ERAC ; Presque tous ces opérateurs ont ouvert des représentations dans les capitales régionales, en plus des services déconcentrés du Ministère au niveau des provinces.

16- Cependant, malgré les structures mises en place, le Ministère n'est pas seul maître de ses politiques, ni de ses prévisions; ceci d'autant plus remarqué que les facteurs de production de l'habitat social⁵, impliquent plusieurs interlocuteurs à différents niveaux de décision, centrale, régionale et locale (Ministère des finances avec les impôts, les domaines, les contrôles financiers,... ; Ministère de l'Intérieur avec les Collectivités locales, l'urbanisme,...; les Communes avec leurs présidents et conseils, leurs services d'urbanisme,... les concessionnaires des services urbains tels que l'eau potable, l'électricité et l'assainissement,...) ; les principes de concertation, de synergie et de prise de décision sont souvent plus difficiles à appliquer dans ce cadre.

17- *Rôles des collectivités locales* : Jusqu'à récemment, les autres intervenants potentiels dans la lutte contre l'habitat insalubre ont mené très peu d'actions, qu'il s'agisse des populations (généralement, de revenus modestes), des collectivités locales ou du secteur privé de la promotion immobilière.

18- Concernant particulièrement les Collectivités locales dont le Ministère de l'Habitat ne cesse de solliciter officiellement la participation depuis le PDES de 1981-85, la question demeure relativement délicate au Maroc, faisant intervenir d'autres paramètres politiques et financiers. L'habitat insalubre apparaît comme le produit logique de la singulière incapacité (technique et financière) de la Commune à organiser et à structurer l'espace qu'elle gère et mais aussi à prévenir ses extensions. Avec la Charte communale de 1976, les Collectivités locales disposent de larges prérogatives en matière de gestion urbaine. Elles ont en charge la majeure partie des investissements liés à la satisfaction des besoins essentiels des populations : eau, électricité, assainissement, voirie, aménagements urbains,... La nouvelle Charte de 2002 est encore plus explicite : le Conseil communal «décide de la réalisation ou de la participation aux programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation des tissus urbains en dégradation» (*Article 38- Paragraphe 3 de la loi n° 78-00 portant Charte communale*).

⁵ Dont pour la résorption de l'insalubrité dans les villes

19- En plus des faibles capacités financières, l'implication des Communes⁶ dans la réalisation des projets de lutte contre l'habitat insalubre se heurte souvent à diverses difficultés (foncières, financières,...), en plus de celles liées à l'ouverture de Comptes spéciaux du Trésor pour la prise en charge des emplois et ressources relatifs à ces projets (problème de procédures d'autorisation de la tutelle) et au plafonnement des marchés ne devant pas dépasser les montants de 2 Millions DH, ou celles liées à la non-prise en considération par les communes, dans le cadre de leurs budgets, des infrastructures primaires prévues par les documents d'urbanisme et d'infrastructures à même d'assurer l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones et de mettre en place les mécanismes d'un développement intégré. La révision et l'adaptation de la fiscalité locale seront nécessaires pour encourager le logement social et la lutte contre l'habitat insalubre (exonération) mais aussi pour doter les communes de ressources additionnelles destinées particulièrement à la lutte contre l'habitat insalubre.

20- *Engagements encore plus explicites*: Comme cité par ailleurs, une certaine recrudescence du phénomène de l'habitat insalubre a été ressentie dans les années 1998-99 rendant la situation particulièrement préoccupante; époque où deux événements majeurs ont marqué l'histoire du Maroc, à savoir la nomination en 1998 d'un gouvernement dit d'alternance (composé essentiellement des parties de gauche) et l'intronisation de SM le Roi Mohamed VI en 1999. Avec ces deux événements, les questions de la lutte contre la pauvreté urbaine et contre l'habitat insalubre ont revêtu une importance particulière et symbolique, engageant SM le Roi à s'investir directement, tant par de nombreuses inaugurations de projets de résorption de l'habitat insalubre lancés à travers les principales villes marocaines que par des directives et discours royaux dont les plus explicites sont celui du 20 Août 2001 (Commémoration du 48^e anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple) où le Souverain a demandé au gouvernement d'établir un programme national d'éradication de l'habitat insalubre et celui du 11 octobre 2002 (Ouverture de la 1^e session de la 7^e législature) où le Souverain a placé la question de l'habitat social comme l'une des 4 priorités nationales de l'action gouvernementale: «... nous ne saurions préserver au citoyen sa dignité qu'en lui assurant un logement décent et en accélérant la mise en œuvre du programme national de lutte contre l'habitat insalubre et d'éradication des bidonvilles. Ceux-ci constituent en effet une menace pour la cohésion et l'équilibre du tissu social et une source de frustration, d'exclusion, de déviation et d'extrémisme» (20 août 2001).

21- Quant au «Gouvernement d'alternance», il s'est engagé au cours des années 1999 à 2002 dans une série d'évaluation et de réflexion sur la question de l'habitat insalubre au Maroc, aboutissant à la proposition et à l'adoption de plusieurs approches d'intervention innovantes, parallèlement au renforcement des pratiques actuelles; le Colloque international de Casablanca⁷ de juin 2002 a été l'occasion de présenter ces approches et pratiques (ZUN, PLH DU, ZAP,... Voir plus bas).

22- En matière d'habitat, le nouveau gouvernement institué après les élections législatives de septembre 2002 s'inscrit dans des grandes orientations stratégiques de l'ex-gouvernement, avec quelques particularités significatives telles que la décision d'amener le rythme de production de logements sociaux de 45.000 à 100.000 unités par an, la révision du Programme national de résorption de l'habitat insalubre (PARHI) en y intégrant le volet de prévention et en responsabilisant davantage les élus, les autorités et autres décideurs locaux dans sa mise en œuvre.

2.2- Stratégies et modes d'intervention

23- Les engagements politiques dans le domaine de la lutte contre l'habitat insalubre, comme dans celui de l'habitat tout court, visent à mettre en œuvre des stratégies d'intervention capable d'apporter des solutions à la problématique posée par le secteur.

⁶ Ce ne signifie pas que certaines communes n'aient pas participé (souvent en convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec de opérateurs publics) ou même engagé de leur propre initiative des projets de résorption de l'habitat insalubre (Dersa- Samsa à Tétouan, de Kariat Ouled Moussa à Salé,...)

⁷ «Quel habitat pour demain? Les pratiques émergentes pour les plus démunis» Colloque international de Casablanca organisé par le Ministère de l'Habitat (12, 13 et 14 juin 2002)

24- Depuis l'introduction de la question de résorption de l'habitat insalubre dans les PDES, en 1973, il est souvent question de «programme» dont la conception et la réalisation ne semblent pas s'inscrire dans une vision stratégique intégrée et durable comme semble l'être actuellement le PARHI (*Voir plus bas*). Selon les périodes, les programmes sont davantage un ensemble de projets présentant des caractéristiques similaires liées, par exemple, à la typologie de l'habitat insalubre (programme de résorption des bidonvilles, programme de restructuration des QHNR,...), aux budgets mobilisés fixant le nombre de projets à réaliser pendant la période, au financement externe (PDU avec la Banque Mondiale,...),...

A- Evolution des programmes d'intervention :

25- Depuis 1972, on peut distinguer au Maroc trois grandes périodes de programmation des actions de résorption de l'habitat insalubre.

26- **Entre 1973 et 1985** : Cette question s'inscrivait dans les orientations politiques, mais elle venait après la politique de lotissements qui ont connu un relatif succès grâce à une disponibilité foncière publique, à un effort budgétaire et à des actions fortement mobilisatrices de l'épargne des ménages (auto-construction). Pendant cette période, furent mis en place les ERAC (1974-75), le FNAET (1981), le 1^e code d'investissement immobilier (1981), 1^e ligne de crédit de la BM au CIH pour le financement de l'habitat bon marché (HBM) ;... Nul doute que ces actions ont pu contribuer à prévenir la formation de l'habitat insalubre; mais à ce niveau, cette période a été surtout caractérisée:

- d'une part, par la réalisation de projets ponctuels de résorption des bidonvilles (PMB)⁸ ou de construction de logements évolutifs (Programme social) et dont une partie fut financée en 1983 par un prêt garanti par l'USAID (HG002- 17 Millions \$)

- d'autre part, par le lancement de projets de restructuration et de recasement des grands bidonvilles dont les 3 PDU (opérations intégrées) financés avec le concours de la Banque Mondiale (PDU de Rabat- 18 hectares et 3.420 ménages; PDU de Meknès- 159 hectares et 4.500 ménages et PDU Kénitra- 148 hectares et 8.500 ménages).

27- Les autres projets, au nombre de 10, portaient sur le recasement de grands bidonvilles sis dans 8 villes (Casablanca, Mohammédia, Settat, Berrechid, Témara, Salé, Fès et Taza) et totalisant plus de 45.000 lots et 850 hectares dont près de 50% concernent directement les bidonvillois. La majorité de ces opérations ne furent achevées que dans la période suivante.

28- **Entre 1986 et 1997**, il est noté un recentrage de la politique de l'habitat sur la résorption des bidonvilles avec l'entrée en jeu du système de péréquation comme palliatif à des restrictions budgétaires ainsi que l'amorce de la restructuration des QHNR. Cette période a connu un renforcement du soutien de l'Etat au financement du logement par diverses mesures : révision du code d'investissements immobiliers en 1988, relèvement de la valeur immobilière totale (VIT) du HBM à 150.000 DH, octroi de ristourne d'intérêt et prise en charge du risque de changes sur les emprunts extérieurs ;... Même si l'ANHI fut créée en 1984, elle n'a été effectivement opérationnelle qu'à partir de 1985-86; la SNEC et la Société Attacharouk de Casablanca furent créées en 1987.

29- En matière de lutte contre l'habitat insalubre, cette période fut également caractérisée par le lancement de programmes spécifiques, en plus des actions ordinaires des opérateurs de l'Habitat; programmes caractérisés par le recours à des prêts externes dont notamment :

- Celui de la CEE en 1984 pour financer les travaux d'équipement du lotissement de recasement des bidonvilles de Hay Rahma à Salé (*opération sur 142 hectares, de 6.500 lots et d'un coût de 200 millions DH dont la moitié financée par l'Union Européenne; achevé au courant de 1990*)

⁸ PMB- Petits et Moyens Bidonvilles (75 projets et 400.000 bénéficiaires prévus par le Plan 1981-85 ; seulement les 2/3 furent réalisés dans ce cadre)

- Celui du 3^e prêt de la Banque Mondiale dont 64 millions \$US devaient servir pour le financement des opérations de recasement des bidonvilles engagées par la SNEC (1994; prêt peu utilisé)
- Ceux de l'USAID (HG003 de 20 millions \$US et HG004 de 80 millions \$US dont 60 millions utilisés) consistant à mettre à la disposition de l'ANHI un fonds de roulement pour engager ses opérations de lotissements dans le cadre du recasement et de prévention des bidonvilles.

30- De même, pendant cette période, le Ministère a mis en place, en 1991, un *programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre*; d'un coût de 6,00 milliards de DH, ce programme de 107 opérations (profitant à près de 127.700 ménages) bénéficie d'une subvention d'équilibre de l'ordre de 1,48 milliards de DH. Sa réalisation a été confiée aux opérateurs sous tutelle du Ministère de l'Habitat (ANHI, SNEC ...) ⁹ en plus de leurs propres activités dont certaines liées à la résorption des bidonvilles. Enfin, il a intégré pour la première fois un volet lié à la restructuration des QHNR, en plus des lotissements de résorption des bidonvilles.

31- A la veille de la préparation du PDES 2000-2004, ce programme a été engagé sur presque la totalité des sites de bidonvilles et de QHNR (86.250 ménages concernés) ; mais l'achèvement de plusieurs opérations s'est confronté à des difficultés en raison de la faisabilité incertaine de certaines d'entre elles et des problèmes de recouvrement et/ou de commercialisation rencontrés, notamment auprès des bénéficiaires des opérations de restructuration. De même, il est noté un engagement insuffisant des collectivités locales pour participer à la réalisation de l'infrastructure principale et hors-site, et pour la mobilisation de la population bénéficiaire. L'achèvement de ce programme s'est poursuivi sur la période suivante avant l'intégration des opérations non engagées ou inachevées dans le PARHI.

32- Enfin, pendant cette période, fut initié en 1994 sous l'impulsion du Feu SM le Roi Hassan II, un vaste programme de logements sociaux, dit des «200.000 logements» ; programme destiné à favoriser l'accession à la propriété d'un logement en habitat collectif à des ménages dont les revenus mensuels ne dépassent pas les 3.600 DH. D'une superficie inférieure à 100 m², le logement doit être d'un coût de cession ne dépassant pas les 200.000 DH.

33- L'originalité de ce programme réside dans les conditions de financement (recours à un crédit à taux bonifié sur 25 ans et exonération de la TVA) et dans la participation relativement active du secteur privé de la promotion immobilière. Pourtant, devant être réalisé sur 3 ou 4 années, ledit programme a rencontré plusieurs difficultés dès son démarrage, qu'il s'agisse de prises de décision au niveau du montage technico-financier initial, de la mobilisation foncière nécessaire, du financement,... voire au niveau de la commercialisation (méventes, inéligibilité de certains ménages aux prêts bancaires,...).

34- Aussi à ce jour, à peine 138.000 logements ont été mis en chantier dont 63.500 sont achevés¹⁰ et 74.700 toujours en cours de réalisation; le secteur privé qui, pour la première fois, s'investit dans la production de logements sociaux au Maroc, contribue à près de 67% de cette production engagée.

35- **De 1998 à ce jour**, alors que les programmes lancés depuis la période précédente s'exécutent «normalement», le Gouvernement s'est engagé dans une série d'évaluation et de réflexion dont l'aboutissement semble être l'élaboration en novembre 2001 du Programme national de résorption de l'habitat insalubre (PARHI) dont certaines mesures d'accompagnement, notamment au niveau des modes d'intervention, sont innovantes. A la veille de la préparation de ce PARHI, entre 1998 et 2001, 82 opérations de résorption des bidonvilles sont lancées, concernant 55.000 ménages avec un coût global s'élevant à 4,68 milliards DH dont 0,83 milliards DH subventionnés par l'Etat. De même, 51 opérations de

⁹ Confié aux OST dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat.

¹⁰ On ne dispose pas du nombre de logements effectivement livrés aux acquéreurs.

restructuration de QHNR furent lancées, intéressant 38.600 ménages pour un coût global estimé à 555 millions DH dont 232 millions subventionnés par l'Etat.

36- **Programme national de résorption de l'habitat insalubre** : Le montage initial du PARHI, établi fin 2001 et non encore engagé depuis, comportait essentiellement deux volets d'intervention, la résorption des bidonvilles et la restructuration des QHNR. La nouvelle vision fixée au PARHI par le nouveau gouvernement table sur le principe déclaré qu'il ne peut y avoir de lutte contre l'habitat insalubre sans une stratégie volontariste en matière de prévention et ce, en mettant sur les marchés fonciers et immobiliers locaux des terrains à bâtir et des logements accessibles à des ménages de bas revenus. Cette version s'adapte également à l'engagement du nouveau gouvernement marocain à favoriser la réalisation annuelle de 100.000 logements sociaux, au lieu de 45.000 actuellement.

37- Enfin, la nouvelle version intègre la réhabilitation des logements menaçant ruine des tissus anciens. Ainsi sur les 10 prochaines années, le nouveau PARHI porte sur :

- la production de lots (23.000 unités par an) et de logements sociaux (10.000 unités par an) pour environ 330.000 ménages à faibles revenus
- la résorption des bidonvilles et assimilés pour 200.000 ménages
- la restructuration des QHNR concernant 430.000 ménages
- la réhabilitation des constructions menaçant ruine pour 90.000 ménages

38- Le coût global de ce programme national est évalué à 55,66 milliards DH dont 30,50 milliards (\$3,3bn) liés directement à la résorption de l'habitat insalubre et répartis comme suit :

- 13,84 milliards DH pour les opérations de recasement ou de relogement des ménages des bidonvilles et autres (100.000 logements à construire et 70.000 lots à équiper)
- 16,66 milliards DH pour les opérations de restructuration des QHNR et de certains bidonvilles (355.000 ménages) ainsi que la réhabilitation des maisons menaçant ruine pour 75.000 ménages

39- Le financement du volet «Résorption de l'habitat insalubre» du PARHI prévoit une contribution directe des bénéficiaires de l'ordre de 40% dont une partie (4,6 milliards DH) par recours aux prêts acquéreurs ; le reste (60%) est pris en charge par des contributions et aides publiques (Fonds Solidarité Sociale alimenté par la taxe spéciale sur le ciment, Budget général de l'Etat, Budget des Collectivités locales et Fonds Hassan II pour le développement économique et social). Ces aides concernent essentiellement les ménages de l'habitat insalubre.

40- La mise en œuvre de cet ambitieux programme est accompagnée d'un éventail de mesures prises ou envisagées dont notamment de nouveaux modes d'intervention (*voir ci-dessous*) et la décision de régionaliser la gestion de ce programme en développant une politique conventionnelle avec la Région; des «contrats programmes» de 5 années sont actuellement proposés aux Wali des 16 régions administratives marocaines; le processus est en cours d'élaboration.

B- Diversité des modes d'intervention :

41- Avec les programmes d'actions cités plus haut, le Maroc aura expérimenté différents types d'intervention dans la lutte contre l'habitat insalubre, de la «trame assainie» des années 1940-50 jusqu'aux récentes opérations de recasement ou de relogement des ménages bidonvillois, en passant par la restructuration in-situ, partielle ou totale, des bidonvilles et des QHNR. Ces types d'intervention s'insèrent souvent dans un éventail d'interventions beaucoup plus large selon les finalités recherchées, les produits, les populations ciblées et/ou les tailles des opérations. Les principaux modes d'intervention sont les suivants:

42- **Résorption des bidonvilles** : Outre plusieurs expériences de recasement de ménages de bidonvilles, menées depuis les années 1950 et davantage depuis 1985, consistant à leur céder (moyennant des coûts modérés) un lot de terrain équipé qu'ils construisent par leurs propres moyens, on retiendra en particulier, l'expérience des Projets de développement urbain (PDU) menée entre 1978 et 1985. Mode d'intervention en vogue à l'époque, les PDU, en plus du renforcement institutionnel des maîtres d'ouvrage et des partenaires, reposaient sur les principes suivants:

- La reconnaissance du droit d'occupation des parcelles par la régularisation foncière (droit de tenure) ;
- La fourniture d'équipement sommaire en eau, égouts, électricité et voirie ;
- L'encouragement à l'auto-construction en dur, évolutive ou non, selon les normes en vigueur ;
- La dotation du périmètre du PDU en équipements socio-collectifs et en zones d'activités créatrices d'emplois et d'amélioration de revenus.

43- Les PDU, menés sur 3 villes marocaines, Rabat, Kénitra et Meknès, ont contribué à la diffusion de nouvelles notions comme le recouvrement des coûts, l'atténuation des normes d'urbanisme et des standards d'équipement, l'assouplissement des procédures d'autorisation de construire, la préoccupation institutionnelle pour coordonner des actions de plusieurs partenaires, ... et ont révélé notamment le dynamisme de l'auto-construction ainsi que la capacité des habitants à mobiliser des ressources nécessaires en dehors du circuit formel.

44- Quant au recasement des bidonvilles, il est combiné très souvent avec les principes de prévention (de l'habitat insalubre) et de promotion-péréquation. Ce sont des projets d'aménagement foncier (lotissements), le plus souvent intégralement équipés en infrastructures de base et dotés d'emplacements pour les équipements socio-collectifs ; outre les titres de propriété foncière, les attributaires reçoivent un dossier de construction comprenant des plans d'architecture et de structures.



Larache- Lotissement de recasement Al Wafae

45- Parallèlement à ce dernier type d'intervention, le Maroc a engagé également des programmes de relogement en habitat collectif, soit, en opération propre¹¹, soit, en partenariat avec le secteur privé.

46- **Restructuration des quartiers sous-équipés** : A ce niveau, il est à noter une certaine évolution dans les modes d'intervention, passant d'une action fragmentaire (équipement en eau potable et/ou électricité, par exemple) à des opérations de restructuration totale (voirie, assainissement, eau potable et électrification) comprenant un volet de régularisation foncière, pour aboutir à des opérations dites intégrées, comportant plusieurs volets d'intervention complémentaires: restructuration des tissus d'habitat sous-équipés et prévention, voire ouverture de zones d'aménagement concerté (ZAC) avec des propriétaires fonciers privés afin de prévenir tout développement de l'habitat non réglementaire dans le quartier considéré ou sur l'ensemble de la ville (*Cas du PDU Dersa-Samsa à Tétouan*).

Actuellement, eu égard à la complexité des projets de restructuration des QHNR et au manque de moyens financiers de l'Etat, le mode d'intervention privilégié est le redressement des quartiers par la réalisation des infrastructures de base selon le montage suivant :

- la contribution de l'Etat et des Collectivités locales pour les travaux primaires) de voirie, d'assainissement et d'éclairage public,
- celles des concessionnaires d'eau potable et d'électricité, et



Travaux de restructuration

¹¹ Opération initiée par un opérateur (OST) pour son propre compte.

- la participation de la population, de préférence regroupée en associations de quartier et chargée de réaliser par elle-même les réseaux tertiaires manquants et ce, avec l'assistance technique de l'administration (OST, communes,...).

47- Plusieurs études d'évaluation furent engagées, depuis 1999, par le ministère de l'habitat mettant en évidence les nombreuses lacunes dans les processus de résorption de l'habitat insalubre au Maroc¹², et donc entre autres, l'oubli de la dimension sociale dans la planification et la réalisation des projets. En effet, au-delà des préalables liés au foncier et au financement, les actions de résorption et de prévention de l'habitat insalubre devrait être, aujourd'hui comme hier, liées à l'adhésion et à la participation des acteurs directement concernés, à savoir en premier lieu, les Collectivités locales et la population. Jusqu'à maintenant, ces deux acteurs, volontairement ou non, subissaient les réalisations plus qu'elles n'y participaient!.

C- Expérimentation d'approches innovantes :

48- Suite à l'évaluation des stratégies de lutte contre l'habitat insalubre menées au Maroc, le gouvernement s'est activé à explorer de nouvelles approches pour remédier aux résultats des réalisations passées, largement insuffisantes face à la recrudescence, dans de nombreuses villes marocaines, de l'habitat précaire sous toutes ses formes, ainsi que face à la persistance de gros et moyens bidonvilles au cœur des principales agglomérations (Casablanca, Rabat, Tanger, ...). Mais, le Ministère de l'Habitat est conscient que toute nouvelle stratégie ou approche n'engendrera de résultats positifs durables que si la participation des Collectivités locales, des autres partenaires administratifs, de la société civile et de la population est sincère et pérenne; participation basée sur les principes de partenariat et de citoyenneté.

49- Ainsi, on peut distinguer deux grandes catégories d'approches que le Maroc tente de mettre en place pour remédier à la situation:

- Les approches en vigueur renforcées et/ou réadaptées (approches techniques avec l'introduction des nouveaux outils comme les zones d'aménagement progressif, les zones d'urbanisation nouvelle, les plans locaux d'habitat et de développement urbain,...; approches financières sur les subventions de l'Etat, sur l'institution de la taxe sur le ciment en faveur du logement social, sur les aides personnalisées, sur les micro-crédits,...; approches juridiques avec l'introduction d'un projet de loi spécifique à la lutte contre l'habitat insalubre;...).
- Les approches participatives avec, notamment l'introduction du nouveau concept de maîtrise d'ouvrage sociale et la réglementation du principe de participation communautaire, en parallèle avec celles escomptées des Collectivités Locales dans le cadre de la «bonne gouvernance».

50- Outre les outils d'intervention préconisés par le projet de loi relative à l'habitat insalubre (périmètres d'habitat insalubre, périmètres d'intervention publique de résorption, plan de redressement,...), le Ministère chargé de l'Habitat tente de valider auprès de ses partenaires d'autres approches techniques innovantes telles que¹³:

- l'introduction du principe d'aménagement progressif (ZAP) dans la résorption des bidonvilles et la prévention de l'habitat insalubre; ce principe, déjà appliqué au Maroc sous d'autres formes dans les années 1950-60, consiste à doter dans une première étape, les sites à aménager en équipements

¹² - «Etude relative à la résorption de l'habitat insalubre- Redéfinition des méthodes d'intervention», 2000

- « Bilan critique sur les interventions en bidonville», Janvier 2001

- « Bilan empirique: Etude des attitudes des populations face aux interventions sur les bidonvilles», Avril 2001

¹³Le Gouvernement mène en parallèle, bien sûr, d'autres actions pour réformer les différentes composantes du secteur de l'habitat en général, dont entre autre, la révision de la réglementation foncière et immobilière, l'institution d'un marché hypothécaire,...

d'infrastructure de base (assainissement, voirie, bornes fontaines et éclairage public) ; ensuite, ces équipements seront complétés par la mobilisation des capacités contributives des bénéficiaires et ce, au fur et à mesure de la valorisation des opérations concernées; ce principe est actuellement en cours d'expérimentation sur plusieurs villes (Tanger, Agadir,...)

- l'ouverture de Zones d'urbanisation nouvelle (ZUN), développées sur des assiettes foncières publiques et dotées des infrastructures hors-sites et de réseaux primaires en vue de l'aménagement d'îlots semi-équipés, destinés à promouvoir le partenariat avec les promoteurs immobiliers du secteur privé intéressés par l'habitat social; les premières ZUN engagées depuis 1998 (Agadir, Fès, Sélouane,...) bénéficient, notamment, d'un financement du Fonds Arabe pour le Développement Economique et social (FADES) .

D- Bilan des réalisations et impacts :

51- D'après les informations disponibles¹⁴, les réalisations de l'Etat marocain portent sur 149.224 unités de résorption de l'habitat insalubre entre 1982 et 1992 ; soit 13.566 unités par an, en moyenne, dont 39% en tant qu'unité de restructuration de QHNR. Comme cité plus haut, le bilan des réalisations a été relativement moindre depuis 1992. En moyenne annuelle, 4.220 ménages bidonvillois ont été transférés sur un lot de recasement ou dans un logement construit et 6.600 parcelles bâties ont été restructurées dans les QHNR. Cependant, en parallèle, près de 148.265 unités de résorption étaient en cours de réalisation entre 1993 et 1999¹⁵, dont 79% liées à la restructuration des QHNR.

52- Comme on sait ce bilan quantitatif reste bien insuffisant par rapport aux besoins (parc existant et évolution annuelle), mais il a le mérite d'exister au risque, comme cité plus haut, de voir l'ampleur des bidonvilles et des familles résidant des quartiers sous-équipés encore plus important.

53- Et ces réalisations ont eu aussi des impacts non négligeables tant au niveau de la production induite en logements (notamment sociaux et économiques), des investissements induits et de la création d'emplois qu'au niveau de l'amélioration du cadre environnemental de la population. En effet, on estime au Maroc que la réalisation d'un lot de recasement dans le cadre d'une opération intégrée¹⁶ entraîne la construction de 8 à 12 logements dont les 2/3 sont de type économique (*sur des parcelles de prévention et promotionnels-pour les revenus voisins de 3 fois le SMIG*) et de type social (*sur les lots de recasement et de prévention-pour les revenus voisins de 1,5 fois le SMIG*) . De même, il est souvent supposé qu'un DH (ou US\$) investi dans l'équipement d'une parcelle à bâtir génère de 3,5 à 5,0 DH (ou US\$) pour sa construction.

54- Si l'on utilise aussi les conclusions d'une étude d'évaluation de l'USAID menée en 1992¹⁷, on estime que le chômage est réduit de 20% dans un projet de restructuration de QHNR et de 10 à 30% dans des opérations intégrées d'aménagement foncier.

55- Enfin, ici comme ailleurs, la prolifération des bidonvilles et des QHNR génère plusieurs problèmes environnementaux dont ceux liés à l'évacuation des eaux usées et à la collecte des ordures ménagères sont les plus graves. Il va de soi que les ménages ayant bénéficié à ce jour des actions de résorption de l'habitat insalubre voient leurs conditions environnementales sensiblement améliorées.

2.2.3- Pérennité des approches :

56- Si la lutte contre l'habitat insalubre est une constante dans les préoccupations des gouvernements marocains depuis une trentaine d'années, les mesures, les outils et les ressources mis en place furent souvent inaptes ou insuffisants pour éradiquer ce fléau urbain et s'en prévenir. Ici comme ailleurs, on

¹⁴ «Résorption de l'habitat insalubre- Bilan quantitatif», Note du Secrétariat d'Etat à l'Habitat, Mars 2000

¹⁵ *Idem* au note 16

¹⁶ *Opération comprenant plusieurs types de produits, recasement, prévention, lots promotionnels,...*

¹⁷ «Review of ongoing USAID selter sector activities in Morocco» ; RHUDO/ USAID, june 1992.

constate que certains modes d'intervention persistent (ou reviennent) alors que d'autres s'adaptent selon les conjonctures ou que d'autres mesures rencontrent des difficultés pour s'imposer et devenir pérenne.

A- Approches institutionnelles :

57- Tout d'abord, on notera que c'est un département ministériel qui définit les stratégies de lutte contre l'habitat insalubre et engage le plus souvent les programmes correspondants selon les budgets mis à sa disposition et qui sont généralement insuffisants par rapport aux besoins. Il s'est doté d'opérateurs autonomes pour exécuter ces programmes et a défini des modes d'intervention qui les rendent relativement indépendants des questions budgétaires décidées et contrôlées par le Ministère des Finances. Alors que les opérations furent lancées avant 1984 par les services déconcentrés du Ministère de l'Habitat, depuis la tendance a été d'instituer la maîtrise d'ouvrage directe par les OST. Cependant, si ces derniers (notamment l'ANHI et la SNEC) maîtrise aujourd'hui les techniques de programmation et de gestion des opérations de lutte contre l'habitat insalubre et se sont déconcentrés à travers le territoire national eu égard au caractère social de ces dernières, ils sont constamment confrontés à des problèmes qui vont de la mobilisation foncière (rareté et cherté) et financière (y compris les contributions publiques engagées mais difficilement déboursables) à des difficultés administratives (autorisations diverses, peu d'engagement des collectivités locales, OST considérés comme entreprises à profit,...) et à l'insolvabilité et aux comportements difficiles des ménages-cibles, en plus de faire face, seuls, à l'ampleur des bidonvilles et des QHNR à résorber.

58- A ce niveau, à noter également le manque de synergie entre les différents opérateurs publics ; il n'est pas rare de voir ces opérateurs se concurrencer à l'intérieur d'une même ville! Le Ministère actuel entend en remédier : la fusion de l'ANHI, de la SNEC et de la Société Attacharouk est en cours de réalisation; quant aux ERAC, il a été décidé de placer la présidence de leur conseil d'administration au niveau des Walis de région (à la place du Ministre actuellement).

59- Il a été noté plus haut que les Collectivités locales marocaines s'engagent peu dans la lutte contre l'habitat insalubre; la stratégie actuelle est d'instituer un partenariat entre elles et l'Etat et ce, dans le cadre du PARHI par lequel l'Etat sollicite d'elles davantage d'engagements politiques durables et de contributions financières dans les projets initiés et gérés par les opérateurs publics. Dans ce sens, il aurait été préférable de réfléchir également sur les conditions et les moyens pour amener les collectivités locales à assurer directement la maîtrise d'ouvrage des opérations, quitte à recourir aux OST et aux sociétés privées pour assurer une maîtrise d'ouvrage déléguée; des expériences de ce genre ont pourtant eu lieu au Maroc telles que le cas du PDU de Tétouan et d'autres petites opérations avec les OST. Elles furent souvent difficiles à exécuter, mais les enseignements que l'on peut en tirer seraient d'une grande utilité.

B- Approches réglementaires :

60- Toute action sur des tissus urbains non réglementaires a pour finalité, outre l'apport des équipements en infrastructures de base (assainissement, eau potable,...), la régularisation par rapport à ce qui est réglementaire. Aussi, la législation en vigueur¹⁸ offre de grandes possibilités, certes peu adaptées à la lutte contre l'habitat insalubre, mais souvent non exploitées, que ce soit au niveau de la réglementation foncière (immatriculation d'ensemble et établissement des titres fonciers, par exemple) ou soit par rapport à la législation et aux procédures d'urbanisme et de construction (règlements d'urbanisme relatifs à la restructuration des lotissements irréguliers, rôles des associations syndicales,...).

61- Il n'existe pas un cadre juridique spécifique à la lutte contre l'habitat insalubre; comme cité plus haut, le Ministère de l'Habitat a élaboré un projet de loi comblant cette lacune et ce, en introduisant certaines mesures et approches innovantes. En premier lieu, ce texte a institué des «*périmètres d'habitat insalubre*» qui s'assortissent d'un recensement des ménages concernés, de mesures administratives à caractère

¹⁸ Notamment, les lois relatives à l'urbanisme (n°12-90 de Juin 1992) et aux lotissements, groupements d'habitations et morcellements (n°25-90 de Juin 1992).

préventif en vue de circonscrire toute extension dudit périmètre, de «comités locaux de veille et de suivi» de ces périmètres ainsi que d'une réglementation spécifique et dérogatoire. Ladite Loi prévoit, parallèlement, que pour les principales villes et leurs zones périphériques, des plans locaux d'habitat et de développement urbain (PLH DU) devront être établis, constituant une base de programmation pour les actions publiques de lutte contre l'habitat insalubre et pour les programmes à caractère préventif dans un cadre conventionnel entre l'Etat, les Collectivités locales et les intervenants des secteurs publics et privés. Les autres volets du projet portent:

- sur la création de comptes spéciaux locaux de lutte contre l'habitat insalubre afin de permettre, notamment, aux communes urbaines de financer les opérations relevant de leurs attributions en la matière,
- sur la révision des dispositions juridiques relatives aux sanctions et à l'élargissement de leurs champs d'application
- ainsi que sur l'institution d'amnistie urbanistique.

C- Approches financières :

62- Face au manque de moyens des populations-cibles de la lutte contre l'habitat insalubre, l'Etat et ses opérateurs ont décidé de mesures spécifiques dont certaines durent toujours, malgré les critiques qu'elles suscitent.

63- *Recouvrement des coûts* : Le principe de recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires a été omniprésent dans les montages de programmes ou projets de résorption de l'habitat insalubre; cependant, dans la pratique, ce principe a été très souvent difficile à mettre en œuvre. Il est plus aisé dans les opérations de recasement ou de prévention¹⁹ que dans celles de restructuration de bidonvilles ou des QHNR, souvent confrontée à plusieurs difficultés: manque de sensibilisation et d'encadrement des bénéficiaires, timidité de la volonté politique, retard dans l'octroi des titres fonciers, refus de payer, etc... Situation qui a amené l'Etat à éviter les difficiles et longues procédures de recouvrement des coûts dans certains projets de restructuration des QHNR, partageant les tâches (études et travaux) entre lui et ses partenaires directes, à savoir la collectivité locale et les associations de quartier (*Voir plus haut, diversité des modes d'intervention*).

64- *Contributions financières de l'Etat* : Elles sont directes par la participation du Budget général de l'Etat au financement des projets de résorption des bidonvilles et de restructuration des QHNR ou indirectes notamment, par les mesures fiscales prises, par la bonification des taux d'intérêt ou au titre du risque de change inhérent aux crédits alloués par le CIH ou aux projets réalisés par les OST avec des prêts internationaux. Ainsi, la participation budgétaire de l'Etat est ancienne, quoique variable en volume selon les périodes. Cependant, d'après les études disponibles, si les sommes dépensées dans les années 1980-90 par le département ministériel chargé de l'Habitat bénéficient, à près de 70% aux ménages bidonvillois ou des QHNR concernés par les projets, la situation est autre avec la bonification des taux d'intérêt et les dispositions fiscales dont les plus grands bénéficiaires sont des couches moyennes et de revenus élevés. Les réflexions actuelles tentent de trouver un remède à cette situation, notamment par l'introduction du principe des aides directes (ou frontales) à la population-cible de la lutte contre l'habitat insalubre.

65- *Recours au principe de péréquation* : Au cours des 20 dernières années et dans le cadre de la gestion autonome des OST du Ministère de l'Habitat, il a été introduit un système de péréquation qui consistait à vendre, à l'intérieur d'un même programme, certains lots produits aux prix concurrentiels du marché local, les profits dégagés permettant de combler les déficits attendus²⁰ de la cession des lots cédés aux ménages bidonvillois. Ce principe a permis à l'ANHI, par exemple, de développer ses activités dans les années 1990

¹⁹ Parcelles équipées à bâtir cédées en contrepartie d'une contribution financière inférieure au prix de revient pour les ménages bidonvillois ou d'une contribution voisine du prix de revient (prévention) ou commercialisées au prix du marché local (produits promotionnels de péréquation).

²⁰ Pouvant atteindre 70 à 80% du coût de revient.

avec un rythme moyen d'environ 10.000 unités par an dont 30 à 40% pour le recasement. Cependant, ce principe a vite montré ses limites dans les villes moyennes et grandes où, généralement (et paradoxalement), l'offre foncière est abondante²¹ et les problèmes de commercialisation latents qui en découlent pour les OST; offre inadaptée aux capacités financières d'une grande partie de la population. Ailleurs, même si l'OST est le seul lotisseur, la demande est assez faible pour couvrir les déficits attendus de la résorption des bidonvilles.

66- *Financement externe* : Comme cité plus haut, certains programmes se rapportant à la production de l'habitat social ou à la résorption de l'habitat insalubre ont été engagés avec le concours financier de bailleurs de fonds internationaux : les PDU avec la Banque Mondiale (Rabat, Kénitra et Meknès- 1978) et l'USAID (Tétouan- 1987); programmes de lotissements économiques de l'ANHI avec l'USAID (1988 et 1994) et de l'AFD (1997) avec l'ANHI ainsi que celui de la Banque Mondiale avec la SNEC (1993), de la CEE avec l'ERAC du Nord-est,....

67- Généralement, outre les apports financiers, ces programmes ont souvent amené de nouvelles stratégies et approches de mise en oeuvre de projets sociaux (opérations intégrées, recouvrement des coûts, réduction des normes techniques, assistance technique aux opérateurs et aux bénéficiaires,...); cependant, ils ont rencontré des difficultés de réalisation et de délais d'exécution qui expliquent les faibles taux d'utilisation des prêts constatés, en plus des raisons liées aux conditionnalités des prêts. Eu égard à l'ampleur de l'habitat insalubre au Maroc dont la résorption intégrale s'inscrit aujourd'hui dans une vision stratégique et un plan d'actions étalé sur une dizaine d'années (le PARHI), l'exécution de ce dernier dans de meilleures conditions obligerait encore le recours à des prêts extérieurs; le montage du programme HG 004 de l'USAID avec l'ANHI (1994), par ses conditions d'utilisation et de déblocage des prêts, pourrait servir de référence, omission faite des agrégats macro-économiques (taux d'intérêt, risque de change,...).

C- Approches techniques :

68- Nul doute qu'une majorité des types d'intervention technique connus dans le monde fut testée au Maroc, qu'il s'agisse de la résorption des bidonvilles (recasement, relogement, restructuration, équipement progressif,...), de la restructuration totale ou partielle des QHNR ou de la réhabilitation des tissus anciens. Bien sûr, chaque type d'intervention présente des avantages et des inconvénients dans un contexte socio-économique et culturel donné. Ainsi, les programmes de construction de logements en habitat collectif pour y reloger les ménages des bidonvilles sont préférables du point de vue consommation de l'espace et de l'esthétique urbaine, mais la condition d'être acceptée par la population-cible n'est pas préalablement acquise (*Voir Agadir, ci-dessous*); ce qui aujourd'hui ne semble possible que dans les grandes villes comme Casablanca, Rabat ou Fès. En outre, ces programmes mobilisent d'énormes fonds, rarement disponibles sans le recours au préfinancement public ou bancaire.

69- La préférence des bidonvillois va à l'accession d'un lot de terrain à construire selon leur épargne et pouvant, parfois, leur dégager des revenus complémentaires en y construisant un ou deux logements supplémentaires. Les principaux inconvénients de ce type d'intervention résident dans la consommation des terrains et dans le produit final qui tarde à se réaliser (aspect de quartier inachevé sur de longues périodes). Type d'intervention encore privilégié, le Ministère de l'Habitat tente de lui substituer d'autres produits comme les ZAP (zone d'aménagement progressif).

E- La participation communautaire :

70- Comme cité plus haut, une des principales critiques de l'évaluation faite en 1998 sur les projets de résorption de l'habitat insalubre réalisés est l'absence ou l'insuffisance de l'approche communautaire (ou sociale) desdits projets; «approches qui, combinées aux autres modes d'investigation, auraient

²¹ Grâce, entre autres, à la production des terrains à bâtir par le secteur privé (les lotisseurs).

probablement (ou inévitablement) amélioré les résultats globaux de la politique nationale de lutte contre l'habitat insalubre (y compris la prévention) et ce, depuis une trentaine d'années»²².

71- Malgré cette critique, l'expérience marocaine en participation communautaire existe en matière de restructuration de QHNR et elle est ancienne; outre le cas présenté ci-dessous (Meilleures pratiques), citons, par exemple, les cas présentés dans une publication du PGU-Maroc²³, celui du quartier «clandestin» Monfleuri à Fès (250 hectares aménagés dont 50 restructurés; 3.400 constructions réhabilitées et 12.000 logements construits en 1988) et le cas du quartier Sidi Moussa à Salé (près de 60 hectares restructurés par 41 associations constituées, regroupées en une confédération- de 1989 à 1995).

72- Cependant, l'approche participative fut quasi-absente des projets de résorption des bidonvilles et ce, d'autant plus que sa population ne dispose pas très souvent d'organisations représentatives structurées s'expliquant, entre autres, par leur situation instable, en attente dans l'espoir d'être reloger par les pouvoirs publics.

73- Ces dernières années, le Ministère de l'Habitat tente d'introduire, dans le montage et l'exécution des projets, le concept de maîtrise d'ouvrage sociale (MOS) tout en réglementant le principe de participation communautaire. Le projet de loi sur la lutte contre l'habitat insalubre précise que «la concertation avec les habitants fait partie des objectifs fondamentaux assignés dans le cadre des programmes et actions de résorption de l'habitat insalubre et constitue une garantie de l'amélioration des résultats des opérations d'éradication et de prévention de cet habitat»²⁴.



3- MEILLEURES PRATIQUES

74- Malgré le bilan relativement critique des stratégies de lutte contre l'habitat insalubre au Maroc, certaines expériences menées dans les années 1980-90 ont suscité certains intérêts au niveau international et notamment les projets de résorption des bidonvilles conçus selon une vision urbaine d'ensemble (cas de Taza) et selon une approche communautaire intégrée (cas d'Agadir). Aujourd'hui, d'autres approches innovantes en cours d'expérimentation au Maroc mériteraient d'être signalées comme «meilleures pratiques»; il en est proposé deux à suivre: la participation communautaire dans la résorption de l'habitat insalubre et l'engagement du secteur privé dans la production de l'habitat social

3.1- «Meilleures Pratiques» récompensées :

75- Les projets de l'ANHI à Taza et à Agadir ont obtenu, respectivement en 1995 et en 1996, des prix d'honneur octroyés annuellement par UN-Habitat. Qu'en est-il aujourd'hui?

76- *Taza, ville sans bidonvilles* : L'ANHI a engagé dès 1985 un plan d'actions intégré de résorption de bidonvilles à l'échelle de toute la ville de Taza (113.000 habitants en 1994); vision stratégique à l'époque qui a permis à l'ANHI d'obtenir le prix cité car le projet a abouti, pour la première fois au Maroc, à éradiquer tous les bidonvilles de Taza. Celle-ci comptait au début des années 1980, une vingtaine de bidonvilles éparpillés dans le tissu urbain, abritant plus de 25.000 personnes, soit près de 25% de la population de la ville en cette période.

²² Colloque international de Casablanca «Quel habitat pour demain ? les pratiques émergentes pour les plus démunis» - Rapport introductif, Juin 2002.

²³ «Développement urbain et dynamiques associatives- Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains» - Mohamed Ameer et Abdelaziz Filali Belhaj, Publication PGU-Maroc, janvier 1997.

²⁴ «Spécial Habitat social», Aourach (Publication de la Direction de l'habitat social/ Ministère chargé de l'habitat et de l'urbanisme)

77- Ainsi, ce plan d'actions avait essentiellement pour objectifs l'éradication des bidonvilles par l'attribution aux ménages bidonvillois des lots d'habitat équipés dans le cadre d'opérations intégrées (recasement, prévention et promotion), mettant ainsi sur le marché foncier local une offre destinée également à d'autres couches sociales en vue, d'une part, de prévenir la prolifération de l'habitat insalubre et, d'autre part, de dégager des ressources de préfinancement provenant des avances effectuées par les acquéreurs de lots de péréquation.

78- Le programme comportait l'aménagement de 6 lotissements (Koucha 1, Saada, Koucha extension, Al Qods 1, 2 et 3...), totalisant près de 103 ha pour l'équipement de 4.640 lots d'habitat dont 2683 pour le relogement des ménages des bidonvilles. Au total, le programme a coûté 162 millions de DH. Le financement des lots de recasement a été assuré grâce à la participation des ménages à hauteur de 50%, au soutien du budget de l'Etat pour 5% et à la péréquation pour 45%.



Bidonville à Taza (1990)



Démolition des baraques



Après recasement

79- Malgré les délais de valorisation des lotissements qui ont été de 8 années et plus (notamment, sur les volets prévention et péréquation), la réussite de ce programme fut favorisée par la disponibilité de terrains de statut public et la conjugaison des efforts de plusieurs intervenants, notamment l'Autorité provinciale, la municipalité, la DRH et l'ANHI. La valorisation rapide des lots en moins de 10 ans a été possible en raison, d'une part, du profil social des ménages dont 25% sont des marocains résidents à l'étranger, et d'autre part, de la motivation des bénéficiaires ayant quitté le bidonville qui a été par la suite totalement détruit.

80- Aujourd'hui, alors que l'on ne recense plus de bidonvilles à Taza, on constate que, à l'instar d'autres villes marocaines, l'offre des terrains à bâtir est redevenue inadaptée à la capacité financière d'une partie des ménages qui se sont alors adressés au marché foncier illégal pour satisfaire leur besoin en logement. Alors que l'on ne recensait que 5 petits QHNR en 1990, ils sont actuellement une vingtaine de quartiers défaillants en infrastructures de base (évacuation des eaux usées, eau potable,...), totalisant 153 hectares et 3.880 ménages; ces QHNR sont inscrits dans le PARHI et font l'objet d'un PLH DU en cours d'établissement.

81- *Cas d'Agadir* : L'autre «meilleure pratique» récompensée est liée aux actions de l'ANHI dans l'agglomération d'Agadir (Anza, Inezgane, Ben Sergao, Dcheïra et Tikiouine- 500.000 habitants), grande métropole régionale reconstruite après le séisme de 1960 et où l'habitat insalubre prédominait, avec notamment les bidonvilles qui abriteraient près 12.500 ménages en 1992.



Programme de relogement



Programme de Restructuration

82- La stratégie adoptée ici, en plus de la vision d'intervention à l'échelle de toute l'agglomération, réside notamment dans l'engagement active de la population bénéficiaire et dans l'assistance technique apportée aux familles à faibles revenus. Trois opérations ont permis, au début, d'amorcer cette stratégie dans le cadre du programme global de lutte contre l'habitat insalubre dans l'agglomération :

- *R'Mel à Inezgane* où, par l'auto-construction de lots équipés par l'ANHI, un bidonville s'est transformé en quartier urbain doté des infrastructures et des équipements sociaux nécessaires à ses habitants;
- *Marins-Pêcheurs* à Agadir qui est un programme de relogement de familles bidonvilloises dans leur propre quartier, en plein tissu urbain d'Agadir;
- *Programme intégré de Tikiouine* où des actions multiples sont engagées ou prévues pour le recasement des bidonvilles et la restructuration des quartiers sous-équipés; actions intégrées en réorganisant l'espace urbain et en offrant des équipements socio-collectifs adéquats.

83- Parmi ces 3 opérations, celle de Marins- pêcheurs a été très instructive; sa particularité réside dans le relogement dont l'option définitive (logement évolutif) a été retenue en concertation avec les bénéficiaires après le refus de ces derniers de se déplacer dans un programme de logements en habitat collectif engagé.

84- A fin 2000, ces opérations étaient réalisées à plus de 90%, mais le programme général de résorption de l'habitat insalubre était toujours en cours ; il a été réactualisé eu égard au nouveau et imposant développement de bidonvilles et surtout des QHNR à la périphérie des centres urbains du Grand Agadir, puis intégré au PLH DU (le 1^{er} au Maroc) dont les plans d'actions ont fait l'objet en 2001 de conventions entre les OST du Ministère de l'Habitat et les différentes municipalités que constituent le Grand Agadir; la lutte est encore longue ici également....

3.2- Participation communautaire :

85- Située à 70 km au Nord de Rabat, Sidi Yahia du Gharb est une petite ville d'une région agricole irriguée et dont la particularité est que 50% de l'espace réservé à l'habitat est occupé par des bidonvilles dont Douar Chanti (25 hectares) ; 70% des 35.000 habitants du centre résident dans des baraques.

86- Les premiers montages de résorption envisagés au Douar Chanti n'ayant pu être concrétisés depuis 1990-91 pour non-adhésion des populations concernées, l'ANHI y a initié une approche participative avec les associations du quartier et les acteurs locaux concernés. Pour ce faire, l'ANHI a engagé en octobre 2000 un programme d'assistance technique et de formation portant notamment sur la sensibilisation et l'initiation des membres des 6 associations du bidonvilles à la technique de communication, à la concertation avec les partenaires institutionnels et à la conduite de projets de restructuration.

87- Avec le mérite de l'avoir réengagé après de nombreuses années d'attente, le projet de restructuration du Douar Chanti (25 millions DH dont 9,16 pris en charge par le BGE) est en cours de réalisation dans un cadre partenarial où participent financièrement, outre l'ANHI, la Commune urbaine, le Conseil provincial, l'Office national de l'eau potable et l'Office national de l'électricité.

88- Avec les directives d'instituer les procédures du MOS (maîtrise d'ouvrage sociale) fournies aux opérateurs de l'Habitat, la participation communautaire commence à s'imposer petit à petit dans les montages des nouvelles opérations; mais, elle peine à se généraliser!

3.3- Engagement du Secteur privé dans la production de l'habitat social :

88- Jusqu'aux années 1995, le secteur privé de la promotion immobilière s'intéressait très peu à l'habitat social et ce, malgré le code d'investissement immobilier de 1988. L'expérience de partenariat entre les OST du Ministère de l'Habitat et les promoteurs privés dans le cadre de la relance en 1998-99 du Programme des 200.000 logements semble avoir créé une catégorie de promoteurs spécialisés dans la promotion de

logements sociaux dont les prix sont inférieurs à 200.000 DH, voire même beaucoup moins comme l'escompte le Gouvernement actuel. La «meilleure pratique» réside ici dans l'environnement favorable (conditions particulièrement attrayantes) que l'Etat tente de mettre en place pour atteindre cet objectif, soit en maîtrise d'ouvrage propre, soit en partenariat avec un organisme public (Etat). En particulier, les promoteurs immobiliers qui agissent dans un cadre conventionnel avec l'Etat, assorti d'un cahier de charges en vue de la réalisation d'un programme d'au moins 2.500 logements sociaux dans un délai maximum de 5 ans, bénéficient de l'exonération de tous les impôts, taxes et contributions (*Loi de Finances de 1999-2000*)

89- La Fédération Nationale de l'Immobilier a dégagé en 2001 un bilan de la participation du secteur privé au Programme des 200.000 logements à Casablanca, alors que la faisabilité de réalisation et de commercialisation d'un vaste programme de logements sociaux est assurée²⁵. Les entraves identifiées demeurent nombreuses et classiques (taux d'intérêt bancaire élevés, refus d'octroi de prêt à des ménages non salariés ou patentés, lenteur dans les procédures administratives, système de taxation inadapté,...); cela ne semble pas décourager pour le moment certains grands promoteurs privés, notamment à Casablanca. Très récemment (mai 2003) furent inaugurés officiellement trois grands projets à Casablanca rentrant dans ce cadre : *Jardins Oum Errabia II*- 110 hectares et 18.000 logements ; *Cité Essalam* – 85 hectares et 16.000 logements et Opération Acharaf- 14 hectares et 4.000 logements. D'après leurs promoteurs, ces logements seront cédés à partir de 120.000 DH ! S'ils se réalisent dans les délais, ces programmes ne manqueront pas d'atténuer la crise de logements qui sévit à Casablanca qui concentrent la plus grande proportion de bidonvilles au Maroc.

90- Cependant, comme cité ailleurs, la promotion de logements sociaux est bien active dans les grandes villes marocaines où les modes d'habiter ont tendance à se diversifier, contrairement aux nombreuses autres villes où l'habitat économique est exclusivement individuel: est-ce là un autre champ d'investigation pour promouvoir les programmes de construction de logement évolutif ?

²⁵ Il s'agit ici de la première tranche du projet de Ville nouvelle Nassim de la SONADAC à Casablanca- 56 hectares dont 20 hectares pour la construction de 2.658 logements sociaux et des équipements d'accompagnement.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1- Bibliographie

- *Habitat insalubre et stratégies d'intervention* ; Actes du séminaire international de l'ANHI, Meknès, Publications ANHI, mai 1994
- *Développement urbain et dynamiques associatives : Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains* ; M. Ameer et A. Filali Belhaj, Publication PGU-Maroc ; Janvier 1997
- *Préparation du PDES pour la période 1999-2003- Rapport de la Commission spécialisée de l'habitat*- Secrétariat d'Etat chargé de l'Habitat (SEH); Février 1999
- *Convention nationale pour la lutte contre l'habitat insalubre* ; Série de rencontres organisées par le SEH au début de l'année 2000 ; Notes introductives des rencontres disponibles sur le site Web du Ministère (Voir ci-dessous)
- *Habitat II+5 : Rapport national du Maroc* présenté à la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à l'examen et à l'évaluation de la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat ; Rabat, novembre 2000 (Disponible sur le site Web du Ministère- Voir ci-dessous)
- *Habitat insalubre au Maroc- Travaux préparatoires pour de nouvelles approches*; Actes de l'atelier du 20 et 21 mars 2001; Direction de l'habitat social et des affaires foncières (DHSAF)/ SEH)
- *Habitat insalubre au Maroc- Maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations de résorption*; Actes de l'atelier du 20 et 21 mars 2001; DHSAF/SEH
- *Les interventions en bidonville au Maroc : une évaluation sociale* ; F.Navez Bouchanine/SEH ; Publications ANHI; Juin 2002
- *Quel habitat pour demain? Les pratiques émergentes pour les plus démunis* ; Actes du Colloque international de Casablanca organisé par le Ministère de l'Habitat (12, 13 et 14 juin 2002) ; Note introductive disponible sur le site Web du Colloque- Voir ci-dessous
- *Manuel de procédure concernant la réalisation du PARHI* ; Note de la DHSAF/ Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) ; 3 avril 2003
- *Convention Cadre de financement et de réalisation du Programme national de prévention et d'action de résorption de l'habitat insalubre* ; Note de la DHSAF/ MHU; 15 avril 2003
- *Al Maouil, revue éditée par l'ANHI* , notamment les numéros 1, 2, 3, 5 et 8 (Disponible sur le site Web de l'ANHI- Voir ci-dessous)
- *Aourach* : Publication de la DHSAF/ MHU (Disponible sur le site Web du Ministère)

2- Références Internet :

- www.seh.gov.ma : Site du Ministère chargé de l'habitat où l'on peut trouver le rapport du PDES 2000-2004, la publication Aourach de la DHSAF, les références citées plus haut et autres
- www.ansi.ma : Site de l'ANHI où l'on peut trouver tous les articles publiés dans la revue Al Maouil depuis 1992
- www.casablanca-hab.org/: Site du Colloque de Casablanca de juin 2002
- www.vcn.bc.ca/citizens-handbook/unesco/most/africa3.html : Page Web présentant Agadir- Meilleure Pratique