

RADIOSCOPIE DE L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES EN MATIÈRE D'HABITAT AU MAROC (1976-1986)

Mohamed Fawzi ZNIBER

PRÉAMBULE

1) La période 1976-1986 est une période extrêmement intéressante de par l'importance de l'intervention publique et la variété des modes d'intervention qui est abordée.

2) Même si l'éventail des actions publiques en matière d'habitat est évoqué, ce sont les interventions en bidonvilles qui font l'objet de notre propos.

3) Si la dernière décennie a fait l'objet de nombreuses actions, elle a fait l'objet de peu d'efforts de capitalisation et donc par là même d'élaboration d'évaluation : ce texte essaie de combler cette lacune.

1) Qu'entendons-nous par « Politiques d'habitat » ?

Essayer d'analyser les « politiques d'habitat » au Maroc revient à analyser une série de paramètres de niveaux et de retombées variables qui vont de l'action publique directe telle que la réalisation d'opérations, la promulgation de lois telles que les lois sur les loyers en 1980 ou sur l'expropriation en 1983, la mise sur le marché ou la « libération » de terrains publics, la mise sur pied de structures aux actions indirectes telles que les incitations et encouragements fiscaux, réglementaires, procéduriels telles que la promulgation d'un code des investissements immobiliers...

Dès lors une « bonne » analyse se devrait de s'interroger sur : 1) les différents objectifs visés qu'ils soient implicites ou explicites; 2) les populations cibles; 3) les principes d'action et les produits cibles; 4) les structures mises en place et les intervenants (départements, collectivités, organismes); 5) les techniques d'intervention; 6) les mesures d'accompagnement fiscales, réglementaires, au niveau du crédit, des mesures d'aide à la promotion d'unités de production de matériaux, les améliorations d'ordre procédurier aux niveaux fonciers (enregistrement, conservation, émission de nouveaux titres), l'amélioration de la

connaissance des marchés fonciers et immobiliers, les modes d'habiter qui sont en théorie à la base de la programmation et des études des populations et produits « cibles »; 7) les effets attendus (directs ou pervers) de chacune des actions qui a été menée.

Nous voulons montrer bien entendu que la question est extrêmement complexe et que prétendre y répondre revient à s'interroger sur une batterie de paramètres et sur des niveaux d'interrogation qui vont de la stratégie nationale « territoriale » en zones de nature différentes (dans l'urbain, grandes agglomérations à forte croissance ou non, petits et moyens centres... dans le monde rural, zones de croissance, de stagnation ou de déclin...), au niveau de « productivité sociale » (1) de l'investissement public ou encore aux questions liées à la gestion socio-politique des problèmes d'habitat ou dont les problèmes d'habitat ne constituent qu'une forme de réponse parmi d'autres.

Le fait que nombre d'objectifs ne soient jamais explicités, la diversité des sources de « prise de décision » en matière d'opérations d'habitat et l'absence de capitalisations et d'évaluations en accentuent encore la difficulté et ce, même si est apparu tout récemment le souci d'amélioration de la programmation et de la gestion des opérations d'habitat.

L'analyse comparative sur les techniques d'intervention en bidonvilles ne doit surtout pas nous faire occulter le fait que celles-ci s'insèrent dans un éventail d'interventions beaucoup plus « large » en produits et en populations « cibles ».

Ainsi outre les interventions en bidonvilles qui ne concernent pas moins de 668 000 personnes (entre 1976 et 1986) l'Etat intervient également de manière directe, de manière « conventionnelle » ou « contractuelle » par le biais d'organismes ou d'établissements publics ou para-publics dans la production de *logements sociaux* (2) embryonnaires de standing modeste et évolutifs, de logements dits *économiques* de standing moyen constituant l'écrasante majorité de la production totale de logements au Maroc (près de 70 %) et correspondant à une ligne de financement HBM ou régime spécial du crédit immobilier et hôtelier, et de *lots de terrains équipés et prêts à bâtir*. Ces trois catégories de « produits » constituent l'essentiel de l'intervention publique.

Parallèlement, une aide est fournie aux coopératives de logements essentiellement constituées de fonctionnaires et de cadres de l'administration ou d'organismes publics.

Des études pré-opérationnelles sur « l'habitat non réglementaire » ou encore quartiers clandestins en dur laissent augurer le démarrage imminent d'opérations de restructuration et de régularisation de ces quartiers qui abritent aujourd'hui près de 13 % de la population urbaine marocaine.

(1) L'expression est empruntée à Nuno Portas, ancien Secrétaire d'Etat au Logement du Portugal.

(2) Ces programmes consistent à livrer une parcelle équipée, clôturée comprenant une pièce et une salle d'eau, soit 28 m² de planchers couverts.

Aide et encouragements sont prodigués à la promotion immobilière privée et para-publique pour la production de logements de meilleur standing révélant ainsi une répartition « tacite » de la satisfaction des besoins des populations et produits-cibles respectifs.

Enfin une partie des fonds publics investis dans des opérations d'habitat qui datent de plus de 10 ans font l'objet de tentatives de recouvrement par le Ministère de l'Habitat.

Notre propos suivra le cheminement suivant : un essai de quantification des bidonvilles permettra de superposer les actions aux besoins; puis la recherche d'une *typologie des interventions* (3) sera tentée sur la base des objectifs, des grands principes d'action, de la nature et des critères de programmation, des critères de conception du tissu (cellules, infrastructures et équipements), des montages financiers, des intervenants, de l'encadrement et enfin des modalités de réalisation. La conclusion s'ouvrira sur un certain nombre d'interrogations et de pistes qui posent encore des problèmes et qui mériteraient d'être approfondis à la fois au niveau analytique mais également au niveau opérationnel.

2) Les interventions publiques en bidonvilles au Maroc de 1976 à 1986.

L'intervention publique sur le tissu bidonvillois a aujourd'hui plus de 60 ans au Maroc. Du transfert-regroupement à la réalisation d'opérations de relogement, la gamme des modes d'intervention est extrêmement variée. Les objectifs également l'étaient; de l'assainissement de l'esthétique urbaine à l'amélioration réelle des conditions d'habitat, les objectifs explicites étaient tantôt teintés d'idéologie tantôt d'objectifs socio-politiques.

Le Maroc est de ce point de vue également (puisqu'on le dit surtout de l'urbanisme) un terrain d'essai extrêmement fertile pour le décideur, pour le technicien ou le chercheur.

Les idées les plus avancées pour leur époque y ont été expérimentées et ce depuis l'idée d'équipement minimum pour accroître et l'accessibilité du lot ou du logement aux bas et moyens revenus, et permettre la réalisation d'opérations publiques de grande envergure sans recourir à de trop importants fonds publics émise tout d'abord par Michel Ecochard dès 1946 jusqu'à la restructuration *in situ* avec la sollicitation des capacités financières et constructives des populations, thèse chère à JFC Turner et reprise partiellement par la Banque Mondiale. Le CERF (Centre d'Etudes de Recherches et de Formation) avait pas mal défriché le terrain déjà dans les années 1968-1972 avec un certain nombre de recherches visant l'amélioration de la connaissance des conditions d'habitat et du parc logement mais également un certain nombre de principes d'intervention tels que l'équipement progressif. Rappelons que dans les années 1960 des « descendants directs » des trames 8 X 8 (également appelées trames Ecochard), à savoir les « trames sanitaires améliorées » avaient été réalisées en très grand

(3) Ce travail est le fruit de recherches menées au sein du séminaire Habitat à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU) avec la participation de nombreux intervenants directs au sein de ces opérations.

Interventions en bidonvilles entre 1978 et 1985

Dénomination et/ou localisation	Nombre de lots	Population ou nombre de ménages concernés	Superficie du projet	Coût estimé en millions de DH	Intervenants extérieurs	Mode d'intervention
Douar Doum à Rabat	3 420	3 760 ménages (21 000 personnes)	18 ha	—	BIRD dans le cadre du P.D.U. de Rabat	restructuration in situ
Saknia à Kénitra	6 000 + 2 500	38 000 personnes	148,5 ha	148,5 MDH	BIRD P.D.U.	restructuration in situ
Bordj My Omar et Sidi Baba à Meknès	4 500	45 000 personnes	159 ha	159 M DH	BIRD P.D.U.	restructuration in situ
Ben Msick à Casablanca	13 500 **	80 000 personnes	350 ha	610 M DH	—	recasement
Al Massira à Casablanca	4 000	25 000 personnes	60 ha	40 M DH	—	recasement
Hay Rahma à Salé	6 500	40 000 personnes	142 ha	152 M DH	Fonds de développement CEE	recasement
Hay Moulay Ismail à Salé	2 000	10 000 personnes	65 ha	30 M DH	—	recasement
Temara	10 000	50 000 personnes	plus de 100 ha	—	—	recasement
Fès (Mokhtar-Bab Sifar)	3 000	15 000 personnes	8 ha	—	—	recasement
Settat	4 900	45 000 personnes	55 ha	36,5 M DH	—	recasement
Berrechid	2 800	15 000 personnes	21 ha	—	—	recasement
El Alia à Mohammedia	5 000	30 000 personnes	83 ha	70 M DH	—	recasement
Taza	3 000	18 000 personnes	20 ha	40 M DH	—	recasement
Petits et moyens bidonvilles (moins de 4 000 habitants)	50 opérations réalisées (40 000 lots)	200 000 personnes	300 ha	—	—	le plan 1981-85 avait prévu 75 projets 400 000 personnes
Petits et moyens bidonvilles Sidi Bennour-Larache-Safi-Nador et Meknès, Guercif	7 000	26 100 personnes	100 ha environ	—	U.S.A.I.D.	en phase d'études restructuration in situ
Totaux	115 620	668 100 personnes	près de 2 000 ha			

* P.D.U. : projet de développement urbain.

** 7 100 parcelles ont d'ores et déjà été livrées. Il est question de réaliser les 6 500 logements restants en habitat collectif sur demande de l'agence urbaine de Casablanca.

nombre dans les villes de Casablanca, Rabat, Fès, Salé... La dernière décennie se manifeste donc par des modes d'intervention qui certes ont des points communs mais qui connaissent beaucoup de différences à la fois en termes de grandes orientations, de principes d'actions, de cheminements de modalités...

Pendant deux grandes tendances qui elles-mêmes se décomposent au fur et à mesure de l'analyse sont identifiées. D'une part les divers *modes de recasement sur terrain vierge*, pratique connue ayant elle-même de nombreuses variantes. D'autre part la *restructuration in situ* qui consiste à régulariser par la restructuration et la fourniture d'équipements et d'infrastructures, pratique nouvelle, dont les objectifs, inscrits pour la première fois dans le plan de développement économique et social de 1978-1980, sont au nombre de cinq : 1) la reconnaissance du droit d'occupation des parcelles par une régularisation foncière; 2) la fourniture d'une viabilité sommaire en eau, électricité, voirie et égouts; 3) l'admission à l'auto-construction et son encouragement; 4) la dotation de ces quartiers d'équipements publics; 5) la prévision de zones où s'implanteraient des activités créatrices d'emploi et d'amélioration des revenus.

Au début de cette période plus de six sites devaient faire l'objet de restructuration; dans les faits trois sites seront touchés par ce mode d'intervention : Rabat, Kénitra et Meknès.

3) Les grandes orientations, les principes d'action et les choix opérés.

Un certain nombre de grandes orientations, quel que soit le choix du mode d'intervention, ont été reprises. Ainsi la *conception intégrée* des opérations est systématiquement adoptée pour les opérations du département de l'habitat; elle est moins fréquente pour les opérations locales.

L'intégration de grands équipements et de zones d'activités se retrouve dans les projets de développement urbain de Rabat, Meknès ou Kénitra comme elle se retrouve à Ben Msik ou à Hay Rahma à Salé. Si la recherche d'un environnement et d'un cadre de vie multifonctionnel est un apport essentiel, il complique davantage ces opérations dans la mesure où les intervenants sont démultipliés.

La sollicitation des « capacités » des populations au niveau financier (préfinancement par apport initial...) et au niveau de la réalisation du bâti est de plus en plus fréquente. Le recouvrement des coûts et leur imputation aux bénéficiaires permet de réduire l'investissement public à fonds perdus à des pourcentages de loin inférieurs par rapport aux opérations des années 1960-1970.

La *première catégorie d'intervention* consiste à réaliser des *projets intégrés multisectoriels* comprenant une composante foncière : régularisation, titrage, paiement; une composante logement : des logements embryonnaires sont réalisés et attribués aux bénéficiaires qui ont à charge de les achever selon des plans-types fournis par l'Etat; une composante infrastructure, services urbains et équipements socio-collectifs; une composante à velleité de création d'emploi pour les populations concernées; une composante espaces de loisirs : parcs...; une composante aide à l'encadrement administratif et de crédit : installation de

cellules administratives et techniques et de représentations bancaires *in situ*; c'est notamment le cas pour Ben Msik en ce qui concerne le recasement.

Ces grands projets intégrés multisectoriels *pour les trois opérations de restructuration* ont une composante encadrement technique beaucoup plus importante puisque l'intervention *in situ* exige l'élaboration de plans individuels (et non de plans-types) adaptés à la morphologie du tissu, à la localisation et à la taille de la parcelle. Ce travail a été mené avec les ménages à Bordj Moulay Omar à Meknès et Douar Doum à Rabat; Saknia étant un bidonville tramé bénéficiant d'emprises de voies régulières et suffisamment larges pour avoir à terme un tissu « régulier » semblable à celui de n'importe quel lotissement ou encore à celui des trames réalisées pour recevoir les ménages délogés; ceux-ci ne représentent que moins de 10 % des ménages concernés par les opérations, ce sont essentiellement les ménages dont les parcelles étaient sur les emprises de voies ou encore lors de remembrement de micro-parcelles confirmant ainsi l'option de réduire au minimum le nombre de ménages délogés.

La *deuxième catégorie d'intervention* concerne les projets « simples » essentiellement de recasement avec ou sans infrastructures préalables et où, outre l'attribution de parcelles, un plan type de logement est fourni aux ménages concernés.

Deux cas de figure se présentent : a) un plan-masse d'ensemble est dessiné, les parcelles sont marquées au sol et livrées; les attributaires sont autorisés à entamer la construction de leur logement immédiatement; b) les études d'infrastructure s'élaborent au fur et à mesure que le chantier se développe et leur réalisation suit l'installation. C'est le cas de Berrechid pour une opération concernant 15 000 personnes où en quarante-huit heures, il n'y avait plus aucune baraque dans l'ensemble de la ville et où même des habitants de taudis anciens ont été attributaires. La formule d'imputation des coûts est encore recherchée. C'est le cas également de l'opération Moulay Ismaïl à Salé qui concerne 10 000 personnes. Ce sont des opérations qui ont été menées de manière extrêmement rapide bouleversant la procédure habituelle d'identification, d'avant-projet, de préfaisabilité, de faisabilité, d'études d'exécution, de lancement des procédures réglementaires foncières et de réalisation préalable des infrastructures telle qu'elle est habituellement suivie et qui constitue l'essentiel du deuxième cas de figure que nous retrouvons à Taza, Settat, Mohammedia, Témara, Fès, etc.

La *troisième catégorie d'intervention* concerne le *filtrage* des populations habitant les bidonvilles par des programmes de logements sociaux dont une partie bénéficie aux bidonvilles et qui s'avère être en fait une forme de « filtrage ».

Les obstacles à l'intervention induits par la faible solvabilité d'une partie des ménages ont, au cours de ces cinq dernières années, été contournés par des *pratiques d'association « attributaire-financeur »*, acceptées plus ou moins explicitement par les décideurs; intervenant déjà au niveau de l'apport initial ou au moment de la réalisation (ou de l'achèvement du logement embryonnaire) de la construction, le ménage « associé » contribue ainsi à l'extension du parc logement, à la dynamisation des chantiers et à la démultiplication des effets de

l'investissement public. Les plans-types proposés par l'administration permettent aisément la cohabitation de deux ou plusieurs ménages de façon relativement indépendante.

Cette « tolérance » se révèle à nos yeux d'une extrême importance par ses effets; pendant trop longtemps ce type de pratique a été mis à l'index sous des prétextes de « morale », de risque de glissements des opérations vers des ménages plus solvables oubliant que si à l'origine l'initiative de l'opération est publique et par conséquent « hors marché libre », elle est immédiatement réintégrée dans le marché libre et obéit donc en deuxième phase aux règles du marché; les transactions qui s'y opèrent l'attestent de manière évidente. La seule démultiplication rapide du nombre de logements au sein de ces opérations constitue déjà un apport considérable.

Au niveau de la conception et des normes pratiquées dans les différentes opérations en termes d'emprises de voies, de taille des parcelles, de niveaux de prestations d'équipements, de choix des densités et de la conception des plans-masses, les choix sont extrêmement variables et plusieurs thèses s'affrontent.

Les partisans de normes minimales ou modestes argumentent par les coûts et donc la reproductibilité des opérations. La BIRD défend cette thèse et des normes particulières relativement modestes ont été pratiquées pour les deux PDU de Rabat (Doum - Hajja - Maâdid) et Meknès (Bordj Moulay Omar), notamment en ce qui concerne les emprises de voies carrossables et les chemins piétonniers.

Des questions se posent de ce point de vue, notamment à un horizon à long terme où la densification et la surélévation apporteront à ces quartiers à la fois les aspects pittoresques des tissus denses des médinas, mais également les inconvénients du confort intérieur liés au manque d'ensoleillement et à l'humidité.

Les paramètres décisionnels ne sont bien entendu pas exclusivement du ressort de l'hygiène et de l'esthétique, les raisons sécuritaires (incendies, secours sanitaire, sécurité...) sont souvent derrière la décision.

La paternité de la maîtrise d'ouvrage et la participation effective des intervenants aux différentes phases des opérations semblent avoir posé quelques problèmes. En effet dans certains cas les collectivités n'ont été associées ni à la conception ni au montage ni au suivi des opérations alors même que certaines décisions relèvent de leur compétence. Quelquefois même les dossiers d'autorisation de lotir ou de construire ne sont pas déposés dans les communes alors qu'elles ont la charge de les réceptionner et de les entretenir *a posteriori*. Dans d'autres cas ce sont les communes ou les provinces et préfectures qui prennent la décision de réaliser une opération; c'est le cas de Berrechid, Fès et Moulay Ismaïl à Salé.

Enfin parmi les grandes orientations, le mode d'implantation sur le site, la grande consommation de terrains, la multiplication des linéaires de réseaux d'infrastructures (égouts, eau potable, voirie, éclairage public) par les opérations

« horizontales » poussent aujourd'hui à la remise en question de la réponse « parcelle équipée » répétée des dizaines de milliers de fois; c'est le cas à Ben Msik où la deuxième tranche de 6 000 logements sera réalisée sous forme d'immeubles collectifs; c'est également le cas du troisième site d'El Alia à Mohammedia.

La taille des opérations est à notre sens essentielle pour le choix des grands principes d'action.

4) La nature et les critères de programmation des opérations.

Les questions qui se posent sont en termes de programmation des interventions au niveau national mais surtout en termes d'horizon, de périmètre et d'envergure.

Si certaines d'entre-elles sont d'envergure « urbaine » qui prévoient d'intégrer des ménages d'autres quartiers ou même d'autres types d'habitat, comme c'est le cas à Meknès où le projet de développement urbain s'étale sur trois sites différents (et distants : Bordj Moulay Omar, Sidi Baba, Aïn Chebbik) et, profitant des projections du schéma directeur d'aménagement urbain, prévoit des parcelles équipées en nombre extrêmement important puisque 3 500 parcelles sont réalisées alors que les besoins liés strictement aux bidonvillois délogés dans le cadre de la restructuration sont beaucoup moindres.

A Berrechid on a également intégré une demande supplémentaire provenant des taudis et constructions anciennes.

Pour le PDU de Rabat, l'opération concerne outre le bidonville de Doum, les deux quartiers clandestins en dur Hajja et Maâdid portant de 20 000 à 60 000 les personnes concernées; ce choix s'est fait au détriment d'autres bidonvilles de Rabat (à Yacoub El Mansour ou même à quelques centaines de mètres de Doum tel Chellah...), qui ont fait l'objet d'une autre opération de recasement en 1987. D'autres sont extrêmement localisées et sont menées ponctuellement au coup par coup.

Le choix des sites d'intervention à la fois pour les agglomérations choisies mais aussi pour les quartiers choisis et les terrains nouveaux mériterait que l'on s'y intéresse en reconstituant les critères de choix et en analysant de plusieurs points de vue les atouts et inconvénients des localisations et des tailles d'opérations à partir de véritables stratégies urbaines.

La restructuration *in situ* a souvent pris appui sur le souhait de ne pas déplacer les populations pour ne pas bouleverser les éco-systèmes, les tissus sociaux, le voisinage mais aussi les distances géographiques aux pôles économiques, commerciaux, administratifs, aux équipements.

Ces souhaits se heurtent souvent à des réalités tout aussi concrètes tels que les besoins de nouveaux terrains puisque les densités sont souvent changées avec des emprises de voies, d'équipements, d'espaces libres beaucoup plus importants. Les statuts et les prix des terrains influent également de manière sensible sur les choix des sites; ceux-ci ne sont pas toujours domaniaux et les

Essai de quantification des bidonvilles de 14 agglomérations

Villes	Nombre de bidonvilles	Nombre de familles	Pop. bidonvillose popul. ville	rythme de croissance	Observations
Oujda (SDAU. 1981)	—	521	1 %	faible	développement important de lotissements clandestins
Khémisset	2	579	5 %	faible	développement important de lotissements clandestins
Fès	9	6 000	6 %	relative stagnation	développement important de lotissements clandestins
Meknès	3	13 000	22 %		grande opération de restructuration en cours (BIRD-D. Habitat)
Marrakech	—	—	—	—	La médina et SYBA IZIKI-reçoivent l'essentiel de la pop. bidonvillose
Beni Mellal SDAU 1978	—	—	10 %	sont apparus récemment	—
Sefrou doct. urba 1978	1	200	2 %	relative stagnation	—
Casablanca (Spré) SDAU 83	298 (dont 227 de — de 100 mgs)	54.400	13,6 %	—	grandes opérations de recasement en cours Ben Msik (13 500 parcelles et autres préfectures...)
Tétouen (SDAU 1983)	—	483	1,3 %	a baissé en valeur relative	« Le précaire qui semblait avoir gagné du terrain entre 1956 et 1970 perd de l'importance se limite à 1,1 de l'effectif des logements construits de 1971 à 81
Salé (enquête 1982 doct. du DHAT)	4	5 500	13,8 %	a tendance à baisser en valeur relative	densification des bidonvilles existants et développement des lotissements clandestins
Rabat	Doum + Challah + Guich	4 000	moins de 7 %		
Tanger SDAU 1982	petits bidonvilles	14 160	4,7 %	tendance à la baisse de la valeur r.	de 12,9 % en 1971 à 4,7 % en 1981 développement lotissements clandestins
Kénitra SDAU 1980	—	8 280	25 %		Le plus fort taux au Maroc
Safi SDAU 1982	7	1980	5 %	—	—
Taza	15	15 118 h/75 ha	20 %	régression	nombreuses opérations de restructuration
Recensement 1982			$\frac{158\ 112}{1\ 594\ 259} = 10\ %$ (pop. urbaine)		

prix d'achat pèsent sur les prix et les imputations; des péréquations sont toutefois couramment effectuées.

A El Alia (Mohammedia), le projet de recasement de bidonvilles s'étale sur 5 sites et concerne près de 5 000 ménages. L'extension du périmètre urbain au moment de l'opération augmente le nombre de bidonvilles et pousse à la révision d'un certain nombre d'options.

A Saknia (Kénitra), la combinaison ou restructuration-reconstruction *in situ* de logements embryonnaires sur parcelles équipées concerne 8 500 familles (dont 2 500 pour ces derniers) correspondant à 22 % de la population de Kénitra; mais ce chiffre dépasse les besoins réels estimés au moment du montage de l'opération de plus de 1 500 parcelles (puisque'il y a eu seulement 400 ménages délogés) prenant en compte à la fois la croissance de la ville mais également une demande non bidonvillose aux revenus légèrement supérieurs. Malgré cette précaution, un autre bidonville de Kénitra, Souk Es Sebt, a grossi du fait de déplacements « volontaires » d'attributaires ayant vendu leur droit.

5) Les critères de conception du tissu, des cellules et des équipements.

Les contraintes étant différentes selon que l'on est en opérations de restructuration ou en opérations de recasement en terrain vierge, les décisions prises en termes de normes d'infrastructures et d'équipement ne sont pas les mêmes. Le souci de détruire et de déloger le plus petit nombre possible de ménages dans un tissu où le parcellaire est déjà défini (à l'exclusion des toutes petites parcelles de moins de 30 m²) incite à la recherche de réponses techniques qui lui soient adaptées; des rues d'un ou deux mètres sont maintenues à Doum, de 4 m à Saknia, alors même que pour n'importe quel lotissement nouveau aucune municipalité n'accepterait d'emprise inférieure à 6 mètres et ce, sachant bien qu'à terme la destruction de la baraque et la reconstruction en dur s'accompagne d'une élévation à au moins deux niveaux. Dans beaucoup de cas en fonction de l'option site vierge/site vivant, le choix se porte soit sur des voies de 20-30 m, 40 mètres à Ben Msik, Hay Rahma ou au minimum de 8 à 10 mètres pour les principales voies carrossables.

La fixation d'un seuil de viabilité pour les tailles de parcelles passe dans les faits par des réponses qui peuvent être différentes; à Doum c'est 25 m², 40 m² à Meknès et 60 m² à Saknia du fait même que les tailles de parcelles à Saknia sont beaucoup plus grandes que partout ailleurs.

Le fait que pour l'ensemble des parcelles équipées (en trames) le seuil minimum soit de 60 m² avec le petit côté donnant sur la voie est déterminant pour les longueurs de linéaires des réseaux, donc sur les coûts qui se répercutent sur l'imputation aux populations, et donc sur l'accessibilité au projet.

Dès lors nous aurons des parcelles de 12 mètres de profondeur sur 5 mètres de façade comme à Meknès, ce qui pose quelques problèmes au niveau de la conception de la cellule, de son aménagement et plus tard de son appropriation, que ce soit en construction monofamiliale ou pluri-familiale (tout en préservant dans ce cas l'intimité et l'indépendance des familles).

Si le niveau de prestation est extrêmement important à la fois pour l'accessibilité aux ménages et pour l'évolution à terme des quartiers, le fait de livrer une parcelle de terrain équipé, un logement embryonnaire de 28 m² sur une parcelle de 60, 70 ou 80 m², ou le fait de livrer un logement fini ne relèvent pas de la même logique ni n'ont plus les mêmes implications au niveau des délais d'installation, d'achèvement de la construction, d'animation du paysage urbain et du tissu social.

Si jusqu'en 1985 l'élaboration des plans d'urbanisme se faisait par le même département que celui de l'habitat, la séparation des tutelles de l'urbanisme et de l'habitat imposera probablement d'autres « règles du jeu » avec des implications conséquentes sur les choix des normes et de conception pour les opérations d'habitat.

En ce qui concerne la *cellule logement*, à Saknia ayant remarqué que le logement embryonnaire était souvent détruit et reconstruit différemment par les attributaires (cela a été constaté aussi bien à Jebel Raissi dans le cadre du PDU de Rabat qu'à Meknès) seuls les murs de clôture ont été réalisés; à Meknès les attributaires ont demandé que les hauteurs sous plafond passent de 2,60 m à 3 m, alors même que la réglementation pour les pièces d'habitation un peu partout dans les villes marocaines les fixe à 2,80 m. De même l'emplacement des toilettes a été modifié en cours de chantier indiquant bien que si un certain nombre de données relevant des souhaits, besoins et aspirations des populations concernées avaient pu être négligées au moment de la conception, le tir a pu être corrigé ultérieurement soit par les cellules d'encadrement technique soit par les attributaires eux-mêmes, indépendamment des surcoûts pris en charge par le budget de l'Etat ou répercuté sur les ménages.

En ce qui concerne la reconstruction *in situ*, un véritable travail de « micro-chirurgie » a été réalisé parcelle par parcelle et ménage par ménage; des plans de cellule spécifiques ont été élaborés par les cellules d'encadrement avec ou sans participation d'architectes du secteur privé de plus en plus sollicités dans ce type d'opération de façon à éviter la monotonie des paysages modulaires repris à souhait, ce qui pourrait aboutir également à une meilleure prise en compte des modèles d'habiter et des modes d'appropriation et de gestion des espaces.

6) Les montages financiers.

Un des premiers grands principes d'intervention était celui, rappelons-le, de l'abandon des investissements publics à fonds perdus. L'idée de recouvrement des coûts est devenue un des principes d'action les plus énoncés et ce essentiellement, d'une part pour la viabilité financière des opérations en elles-mêmes, d'autre part pour ménager la possibilité de multiplier le nombre d'interventions. Si le principe semble avoir l'adhésion unanime, sa pratique effective semble poser davantage de problèmes et ce même si le quinquennat 1981-1985 a vu pour la première fois les bidonvillois préfinancer des opérations par les « apports initiaux ». La difficulté est beaucoup plus grande pour les opérations de restructuration *in situ* où le mode de calcul de l'imputation aux ménages est extrêmement complexe entre les prix réels et les prix « socio-politiques ».

Le second point extrêmement important concerne l'ouverture d'une nouvelle ligne de crédit BIRD (janvier 1984) gérée par le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH) beaucoup plus souple et d'accès plus facile pour une partie des bidonvillois. Elle semble, du moins dans sa formulation (car il est trop tôt pour évaluer son impact), beaucoup mieux adaptée aux modes d'intervention publique actuels et aux fourchettes de prix accessibles.

Cinq types de logements y sont éligibles : 1) logement embryonnaire à 37 700 DH maximum sur des lots de 60 à 65 m²; 2) logement évolutif à 56 500 DH de 60 à 65 m² avec 2 pièces au moins, finitions, portes...; 3) logement individuel moyen de 73 000 DH entre 65 et 90 m² de plancher; 4) logement collectif de 94 200 DH de 65 à 70 m² hors oeuvre; 5) logement individuel ou multifamilial de 94 200 DH, entre 65 et 70 m² hors oeuvre.

Ces lignes de crédits permettent au CIH d'être présent dans les opérations de recasement essentiellement; son engagement est garanti à 40 % par l'État, sa première expérience a concerné les 7 000 premières parcelles de Ben Msik à Casablanca et semble bien se dérouler malgré les appréhensions initiales. D'autres projets, notamment ceux de Témara (10 000 parcelles) et de Fès (3 000 parcelles) devaient en bénéficier.

La pratique de la péréquation financière dans une même opération entre produits sur la base de prix différents (social, économique, ventes aux enchères de locaux commerciaux) est courante et permet souvent de moduler les coûts et les prix. Certaines opérations se font sur des terrains de statuts différents donc acquis à des prix différents (l'exemple de Hay Rahma dont 75 hectares appartiennent aux habous, 16 hectares sont des terres récupérées et 51 sont achetés au privé n'est cité qu'à titre d'exemple, d'autres cas existent) mais qui ne sont pas répercutés de cette manière sur les prix d'acquisition par les ménages sauf quand cela est délibérément choisi et que les types d'affectation des différents terrains correspondent à des produits de standing différents.

La deuxième forme de péréquation est caractérisée par l'ouverture franche de tranches d'opérations publiques au secteur privé aux prix du marché par ventes aux enchères; c'est le cas de locaux commerciaux programmés dans la plupart des opérations et le cas de plus de 1 500 parcelles à Saknia à Kénitra...

Enfin la pratique d'association entre ménages attributaires et ménages financeurs déjà évoquée parmi les grandes pratiques nouvelles, a maintenant pignon sur rue, est reconnue, et est même en train d'être formalisée sous forme de contrats de plus en plus précis; Ben Msik, Berrechid, El Alia en sont de bons exemples. Cette pratique répond à un problème réel d'accessibilité, de capacité de paiement et de remboursement des traites qui doivent se faire parallèlement à l'effort financier de construction.

Les nombreuses opérations mises en branle au cours de cette décennie ont vu intervenir un grand nombre d'opérateurs financiers nationaux et internationaux avec des modalités et des principes d'intervention qui peuvent être totalement différents. Plus de onze acteurs financiers différents ont été répertoriés, intervenant par combinaisons de plusieurs sources pour chaque opération; ils peuvent être classés en 4 catégories :

a) les organismes internationaux :

- La Banque Mondiale intervenant pour les projets de développement urbain, essentiellement dans des opérations de restructuration et de prévention-régulation à Meknès, Rabat et Kénitra avec une participation de 50 % des coûts des projets; elle intervient également de manière financière par le biais du Fonds d'Equipeement Communal et par le biais du Crédit Immobilier et Hôtelier.

- L'USAID intervenant sur des petits et moyens bidonvilles. Sa première action devait concerner Ben Msik dans le cadre d'une restructuration.

- Le fonds de Développement de la Communauté Economique Européenne (CEE) qui intervient de manière unique dans l'opération Hay Rahma à Salé, à fin de recasement de trois grands bidonvilles (Douar Jdid, Draou et Tabriquet (6 512 parcelles)); cette intervention est sans aucun doute en termes de coût financier la plus avantageuse dans la mesure où le crédit accordé au gouvernement marocain est sur 40 ans avec un taux d'intérêt de 1 %; c'est en ce sens que le mot « crédit » n'est peut-être pas approprié.

b) les organismes financiers nationaux :

- Le Crédit Immobilier et Hôtelier. Pendant longtemps, cet organisme a été absent des opérations « sociales » et d'intervention en bidonvilles; la nouvelle ligne de crédit BIRD qui lui a été accordée avec la garantie de l'Etat lui permet d'intervenir aujourd'hui à Ben Msik et ultérieurement à Témara et Fès.

- La Banque Populaire. Elle est censée intervenir à deux titres. En premier elle gère en partie la ligne de crédit HBM, régime spécial du CIH; les faits indiquent une faible participation réelle dans les interventions en bidonvilles; elle est quasiment absente de la restructuration (financement de la reconstruction), elle l'est également dans les composantes « trames » des projets (4), ce qui est plus étonnant. A cela nous pouvons avancer plusieurs raisons dont la rigidité des conditions d'octroi du crédit malgré l'effort public et les ristournes accordées par le trésor, et l'inadaptation de la structure de cet organisme à la gestion d'un projet de cette nature. Par ailleurs, elle est chargée du recouvrement des traites mensuelles auprès des ménages et de l'octroi des crédits aux petites et moyennes entreprises qui s'installent dans les zones d'activité prévues dans le cadre des projets.

- Le Fonds d'Equipeement Communal (FEC). Il intervient auprès des communes pour un certain nombre d'opérations, dont notamment celle de Berrechid. Ses interventions sont axées sur les infrastructures essentiellement (voirie, assainissement, eau potable, éclairage public...).

c) L'Etat et les collectivités :

Par les dotations budgétaires, que ce soit au niveau du Ministère de l'Habitat ou par le biais des budgets préfectoraux ou provinciaux, l'Etat est encore fortement présent dans les interventions en bidonvilles, dont certaines parties sont à fonds perdus et non recouvrables; cette participation de l'Etat est

(4) Voir *Etude d'évaluation du projet de développement urbain de Rabat*, I.N.A.U.-C.E.R.A.U., 1985.

de l'ordre de 15 % à Ben Msik, dont la moitié à fonds perdus; ils concernent les grands équipements hors site. La participation étatique qui, elle, est recouvrable pose encore aujourd'hui de gros problèmes du point de vue des modalités.

La communauté urbaine à Casablanca et les communes concernées interviennent de manière plus ou moins importante dans les projets; leur participation financière est fortement liée, à notre avis, au degré d'adhésion aux objectifs et à la manière dont les opérations sont menées; leur participation, *a posteriori*, est évidente puisqu'elles auront à charge la gestion et l'entretien de ces quartiers.

7) Les bénéficiaires des opérations.

Ils interviennent en préfinançant par leur apport initial et par le paiement de traites mensuelles pendant une période de 20 à 25 ans. A Ben Msik, à Casablanca, en plus de l'apport initial de 10 000 DH la somme de 170 DH est payée chaque mois pour le remboursement d'un crédit CIH de 25 000 DH. A Meknès, pour les trames, un apport initial de 3 000 DH est effectué par les bénéficiaires et des mensualités de 90 DH sont payées sur 20 ans. Pour la reconstruction *in situ*, un acompte de 600 DH et des mensualités de 30 DH sur 20 ans sont versés. A Berrechid, où le terrain de l'opération a été obtenu gratuitement et où les infrastructures préalables n'ont pas été réalisées, il est prévu de faire payer aux bénéficiaires 5 000 DH sur 10 ans, ce qui correspondra aux seuls coûts d'équipement. A Rabat, les traites mensuelles pour les « trames » sont de 140 à 265 DH. A Hay Rahma, à Salé, le recouvrement se fera aux prix coûtants des travaux d'équipement et du prix d'acquisition des terrains soit entre 160 et 200 DH le m². A Mohammédia on ne facturera sur 10 ans que les coûts d'équipement.

Le volet « crédits-matériaux » prévu dans les projets de développement urbain n'a pas été mis en pratique et mis à la disposition des ménages bénéficiaires. Le montant était prévu entre 5 000 et 7 000 DH mais les procédures se sont avérées contraignantes à la fois pour les conditions d'octroi et pour les taux d'intérêts, les ménages préférant construire leur propre combinaison de mobilisation de ressources sans avoir recours au crédit bancaire mais plutôt à des emprunts familiaux, des crédits en nature, des ventes de biens... (idem note 4).

8) Les intervenants et l'encadrement institutionnel.

Ces opérations sont menées par ou ont recours à des décideurs ou intervenants différents. Les projets multisectoriels, tels que les projets de développement urbains, Ben Msik, Hay Rahma ou Témara par définition font intervenir des acteurs différents qui vont du département de l'habitat maître d'ouvrage de la plupart des opérations aux régies de distribution d'eau et d'électricité.

Ces opérations sont d'une telle envergure que divers autres départements ministériels sont concernés: la Santé, l'Education Nationale, les PTT, la Direction des Domaines... Bien entendu de nombreux autres intervenants, les

autorités locales, les communes, les communautés urbaines, les régies de transports urbains, les organismes financiers (CIH, Banque Populaire, FEC, BIRD, USAID, ...), l'Office de Développement Industriel pour les zones d'activités, l'ONCF pour Meknès, participent à des moments différents et selon des modalités différentes à ces opérations. Dès lors le problème central est un problème d'ordonnement et de coordination des actions.

Le second problème qui se pose est celui de la capacité d'adaptation de ces organismes à un type d'intervention auquel ils ne sont pas habitués en termes « d'esprit », de procédures, de relation à un public particulier, etc.

Les cas les plus intéressants sont ceux de la Banque Populaire et de l'Office de Développement Industriel qui avaient à charge la mise sur pied des zones d'activités prévues dans les projets de développement urbain et qui étaient censées générer des emplois et améliorer les revenus des habitants des quartiers concernés par l'opération; il fallait donc des mesures particulières, adaptées à ce type de projet, prenant en compte les niveaux de qualification existant dans ces quartiers, etc.

La question de la maîtrise réelle d'ouvrage est une question essentielle; la direction du projet qui décide et arbitre en cas de problème ou de litige entre les intervenants et qui gère l'opération sous tous ses aspects, qu'ils soient techniques, sociaux ou financiers, a une lourde tâche et les décisions prises entremêlent souvent des critères de nature différente. Ces opérations sont des opérations sensibles qui nécessitent soit le déplacement des populations dans les cas de recasement, soit l'intervention en tissu existant; les modalités pratiques d'information des habitants, recensements, des interventions *in situ* pour l'installation des réseaux d'égoûts, d'eau potable, pour l'éclairage public, nécessitent un encadrement qui est loin d'être exclusivement technique.

Les différentes phases par lesquelles passe une opération depuis la programmation, la conception des études, les différentes phases de réalisation et de contrôle des infrastructures et de la construction font intervenir les bureaux d'études, les entreprises, la promotion nationale, l'ONEP, l'ONE ou les régies, les délégations régionales ou provinciales des différents départements ministériels, les autorités locales, des architectes privés (cas de Hay Rahma à Salé ou Bordj Moulay Omar à Meknès), l'agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre ou un des sept Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction (cas de Hay Rahma où l'ERAC Nord-Ouest a la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'opération), complexifient davantage encore la coordination des opérations et ce même si la formule de la maîtrise d'ouvrage déléguée réduit le nombre d'intervenants.

9) Les modalités de réalisation

Ce qui est une caractéristique importante de ces opérations, c'est que la diversité des types d'intervention se manifeste aussi par une diversité des combinaisons de niveaux technologiques. Entre l'aménagement, l'équipement des terrains et la construction (en site vierge ou reconstruction en site initial) on observe de grandes différences de niveaux technologiques.

Les niveaux souvent sophistiqués pour les grandes opérations comme celles de Ben Msik (350 hectares) et Hay Rahma (142 hectares) où de grandes superficies sont à aménager en matière de terrassement, revêtement, pose des réseaux et la construction dans des délais très courts de plusieurs milliers de logements embryonnaires et qui exigent donc une rationalisation des tâches, l'emploi de matériel et d'engins sophistiqués et le niveau artisanal de recours au petit tâcheron (*maâlem*) pour l'achèvement du logement embryonnaire, peuvent être présents au sein de la même opération.

Les problèmes spécifiques dans les cas de restructuration *in situ* peuvent aboutir à des surcoûts prévus ou non prévus; s'ils n'ont pas été prévus alors, ce sont des surcoûts de surcoûts par rapport à la construction en site vierge; le cas du PDU de Rabat où les pentes étant fortes imposent des soubassements qui représentent 7 % du poste logement. A Saknia, la nappe à fleur de peau exige des aménagements particuliers; à Bordj Moulay Omar, des ouvrages particuliers, tels qu'un pont de chemin de fer, ont un impact sur les coûts et donc sur le montage financier et orientent vers une révision des coûts et, par conséquent, une révision des imputations. A Hajja à Rabat, une mauvaise connaissance des contraintes techniques du sous-sol (études géotechniques) a entraîné une hausse du volume des travaux et donc un surcroît (*idem* note 4). Une voie prévue (D1) touchait un nombre trop important de familles; elle a été déplacée en raison de contraintes sociales car elle touchait plusieurs centaines de logements et plusieurs centaines de familles, allant à l'encontre du principe de destruction minimale.

Les retards dans les délais de réalisation s'accompagnent souvent de surcoûts financiers; le PDU de Rabat a duré trois fois le délai prévu. Ces retards sont souvent dûs à des difficultés réelles d'appréhension d'obstacles « sociaux » ou « socio-techniques » dans la mesure où des décisions techniques sur un milieu physique et social existant peuvent s'avérer difficiles ou non souhaitables. Les procédures administratives et surtout financières (retards de paiements, modification de marchés...) sont la deuxième cause essentielle des retards (*idem* note 4).

CONCLUSION

L'ampleur des interventions en matière de bidonvilles telle qu'elle est menée depuis une décennie constitue, à n'en point douter, une expérience unique au Maroc; plus de 660 000 personnes sont concernées par ces opérations. En termes de parc logement, le bilan peut être considéré comme encore meilleur puisqu'en intervenant sur une parcelle, l'État déclenche un processus de création de 2 ou même 3 logements potentiels créé pendant cette décennie sans compter la dynamisation du secteur du bâtiment et l'emploi de milliers d'ouvriers et de *maâlems*. Essayer d'évaluer cette expérience nationale passe obligatoirement par la définition des objectifs recherchés. Evaluer le niveau de structuration de l'encadrement technique et institutionnel ne passera pas par les mêmes critères que l'évaluation de l'amélioration des conditions d'habitat de ces populations ou de celle de l'esthétique des villes.

Quels sont les objectifs recherchés à travers ces opérations ? Fournir du logement et améliorer le parc; améliorer le tissu urbain, l'environnement, le cadre de vie; essayer d'atténuer les différences en matière de services et d'équipements; régulariser la situation foncière et sécuriser les habitants; améliorer, « moderniser » l'image d'un quartier ou d'une ville; stimuler l'investissement privé par un engagement public minimal; réduire les disparités pour faciliter la gestion sociale de l'urbain; intégrer institutionnellement et fiscalement les habitants de ces quartiers.

En termes de tissu, l'évolution à terme de ces quartiers conduira vers un fort taux d'occupation pour des parcelles et des emprises de voies modestes. Il faudra un contrôle sérieux de l'auto-production de la construction pour éviter que ces quartiers ne redeviennent des taudis dans 10 ou 20 ans avec les problèmes d'ensoleillement et de densités...

Pour l'Etat, la comparaison des coûts entre options de recasement et de restructuration est en tout cas extrêmement difficile dans la mesure où les caractéristiques des populations et des sites sont très différentes d'un projet à l'autre mais également dans la mesure où il est difficile de distinguer ce qui relève des coûts totaux de ce qui relève des coûts facturés.

Le retour aux mécanismes de marché semble inéluctable et doit inciter à « faire avec » en ce qui concerne les mécanismes de transaction, de régulation et de prévention des marchés fonciers et immobiliers; le rôle de l'Etat étant à clarifier davantage encore du point de vue de la « productivité sociale des fonds publics » (idem note 4).