



**Programme des Nations Unies
pour les Etablissements Humains – ONU-HABITAT
Mission d'appui**

ONU HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

**Evaluation du Programme national
«Villes sans bidonvilles»
*Propositions pour en accroître les performances***



Juillet 2011

SOMMAIRE

Résumé exécutif.....	3
INTRODUCTION.....	8
Contexte général	8
Objectifs de l'étude et résultats attendus :	9
1- STRATEGIE NATIONALE DE PROMOTION DE L'HABITAT SOCIAL ET DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE.....	11
1.1- Orientations stratégiques et instruments de mise en œuvre	12
1.2- Evaluation des réformes pour la mise à niveau de l'offre.....	13
1.2.1- <i>Mobilisation du foncier public</i>	13
1.2.2- <i>Réforme de la fiscalité immobilière</i>	13
1.2.3- <i>Mise à niveau de l'urbanisme</i>	14
1.2.4- <i>Réforme du secteur public de l'habitat</i>	14
1.2.5- <i>Développement du partenariat public-privé</i>	15
1.3- Evaluation des réformes pour la mise à niveau de la demande.....	16
1.3.1- <i>Création du Fonds Solidarité Habitat et renforcement de ses ressources</i>	16
1.3.2- <i>Création de fonds de garanties pour élargir les possibilités d'accès aux crédits bancaires</i> .	17
1.4- Evaluation de l'impact de la nouvelle stratégie de l'habitat.....	17
1- ETAT DES LIEUX DU PROGRAMME V.S.B.	19
2.1- Rappel historique	19
2.2- Nouvelle approche de résorption, les fondamentaux.....	20
2.2.1- <i>La ville, unité de programmation et d'action</i>	20
2.2.2- <i>Des modes opératoires concertés</i>	21
2.2.3- <i>Intégration urbaine et accompagnement social</i>	21
2.2.4- <i>La démarche de contractualisation</i>	22
2.2.5- <i>Le portage institutionnel, le suivi et l'évaluation</i>	22
2.3- Evaluation du cadre institutionnel et de la gouvernance du programme	23
2.3.1- <i>Le portage institutionnel</i>	23
2.3.2- <i>Le dispositif de contractualisation</i>	24
2.3.3- <i>La gouvernance locale</i>	25
2.4- Evaluation de la mise en œuvre	25
2.4.1- <i>Implication des partenaires</i>	25
2.4.2- <i>Contributions financières</i>	26
2.4.3- <i>Pertinence des modes opératoires</i>	26
2.4.4- <i>Politique de prévention</i>	27
2.4.5- <i>L'accompagnement social des opérations</i>	27
2.5- Evaluations périodiques.....	29
2.5.1- <i>Augmentations du nombre des ménages</i>	29
2.5.2- <i>Les problèmes fonciers</i>	29
2.5.3- <i>Les Problèmes d'urbanisme</i>	30
2.5.4- <i>Autres contraintes signalées</i>	30
2.6- Bilan chiffré (à mars 2011).....	31
2.6.1- <i>Les villes déclarées sans bidonvilles</i>	31
2.6.2- <i>Bilan général</i>	31
2.7- Expériences pilotes	32

2.7.1- <i>Les bonnes pratiques</i>	32
2.7.2- <i>Les autres</i>	35
3. PROPOSITIONS POUR ACCROITRE LES PERFORMANCES DU PROGRAMME.....	39
3.1- Mesures immédiates pour accroître les performances du programme à court terme	39
Objectif n°1: <i>Amélioration du portage institutionnel du programme</i>	39
Objectif n°2: <i>Amélioration de la gouvernance du programme</i>	40
Objectif n°3: <i>Amélioration du dispositif contractuel</i>	40
Objectif n°4: <i>Poursuite de la politique de mobilisation du foncier public</i>	40
Objectif n°5: <i>Renforcement de la transparence des procédures de recensement et d'attribution</i> ...	40
Objectif n°6: <i>Recadrage des modes opératoires</i>	41
Objectif n°7: <i>Renforcement de l'intégration urbaine des projets</i>	41
Objectif n°8: <i>Développement de l'accompagnement social des projets</i>	41
Objectif n°9: <i>Amélioration de la qualité des projets</i>	41
Objectif n°10: <i>Mise en place d'un dispositif d'appui au profit des filiales du HAO</i>	41
3.2- Pistes pour la réforme du dispositif	41
Objectif n°1: <i>Accroissement de l'offre foncière urbanisable</i>	42
Objectif n°2: <i>Promotion d'un urbanisme opérationnel de prévention</i>	42
Objectif n°3: <i>Poursuite de la réforme du secteur public</i>	42
Objectif n°4: <i>Recadrage du FSH</i>	43
Objectif n°5: <i>Autres mesures d'encouragement</i>	43
3.4- Propositions pour un appui technique d'ONU-Habitat	43
Action n°1- <i>Appui à la cellule VSB du HAO</i>	43
Action n°2- <i>Appui à l'organisation d'un atelier d'échanges sur le programme VSB</i>	43
Action n°3- <i>Appui à la définition d'indicateurs de performance qualitatifs du Programme</i>	44
Action n°4- <i>Coopération et échanges dans le cadre d'un réseau international d'expertise</i>	44

Résumé exécutif

1- Introduction, Objet de la mission

- Le Programme VSB, engagé en 2004 par le Gouvernement marocain, a permis d'enregistrer des progrès significatifs dans la résorption des bidonvilles initialement ciblés et l'amélioration des conditions d'habitat des ménages à faibles revenus.
- En considération des échéances initialement fixées (achèvement du programme en 2012, environ) des retards sont enregistrés dans plusieurs villes, dont les plus importantes sont Casablanca, Rabat, Témara, Salé, Marrakech et Larache pour lesquelles on doit redoubler d'efforts pour lever les contraintes qui subsistent et réaliser les objectifs du programme.
- Conscient de la nécessité de réussir au plutôt ce Programme pilote et mesurant les difficultés qui entravent son bon déroulement, les enjeux et le caractère décisif de la prochaine étape, ONU-Habitat, dans le cadre de son appui au programme, procède à une évaluation générale de la politique publique d'éradication des bidonvilles en vue de proposer les améliorations, susceptibles d'accroître ses performances.

2- Stratégie de l'habitat au Maroc

- Le contexte où a évolué la mise en œuvre du Programme VSB a été particulièrement déterminant. En effet, les déséquilibres entre l'offre et la demande ont généré un déficit en logements important estimé à près de 700.000 unités et un déficit en infrastructure d'équipement qui a concerné près de 540 000 unités ; Ce qui a imposé, dès 2003, une révision en profondeur des politiques publiques d'habitat, l'ouverture de nouveaux chantiers de réformes et la définition de programmes innovants et plus volontaristes en mesure de répondre, de manière plus appropriée, aux besoins de promotion de l'habitat social, de résorption et de prévention de l'habitat insalubre et d'anticipation du développement urbain.
- La mise à niveau de l'offre en logements est menée grâce notamment à :
 - o La mobilisation du foncier public (plus de 8.000 ha à ce jour) qui, malgré sa répartition géographique inégale, a contribué à accroître l'offre sociale à travers des lotissements et de grandes opérations d'aménagement foncier (ZUN, pôles urbains et Villes nouvelles) et également de supports à de nombreuses opérations du programme VSB ;
 - o La réforme de la fiscalité immobilière en vue d'encourager les promoteurs immobiliers privés à accroître l'offre en logements sociaux (250.000 DH) et de faible VIT (140.000 DH) ;
 - o Le développement du partenariat public-privé pour accompagner le secteur public dans la valorisation des terrains publics mobilisés et produire davantage de produits destinés aux familles aux revenus moyens et modestes.
- La mise à niveau de la demande et sa solvabilisation a été facilitée par une plus grande adhésion du système bancaire dans le financement acquéreur, la création du Fonds de Solidarité Habitat et le renforcement de ses ressources provenant notamment de la taxe spéciale sur le ciment (près de 1.764 Millions en 2010) ainsi que par la création du fonds

de garantie pour élargir les possibilités d'accès aux crédits bancaires pour les ménages aux revenus irréguliers (FOGARIM).

- L'évaluation de l'impact de la nouvelle stratégie de l'habitat fait ressortir :

- Une grande dynamique de promotion immobilière entre 2002 et 2010 avec des effets d'entraînements importants sur plusieurs secteurs d'activités économiques et sur l'emploi
- L'encours des crédits immobiliers est passé de moins 15% des crédits à l'économie avant 2003 à plus de 25% depuis 2008
- Le rythme de production de l'habitat social est passé de 40.000 unités avant 2003 à près de 100.000 unités par an ces dernières années
- Déficit en logements est ramené actuellement à moins de 600.000 unités.

3- Bilan actuel du Programme VSB

- Le programme VSB concerne aujourd'hui près de 340.000 ménages contre 270.000 en 2004, soit une augmentation moyenne annuelle de 11.600 ménages, impactant considérablement les indicateurs de performance du programme puisque le taux d'engagement n'est aujourd'hui, à 2 années d'échéance, qu'à 67% des ménages concernés avec près de 49% des ménages qui sont concernés par des opérations totalement achevées et 18% par des opérations en cours de travaux.

- Au stade actuel, sur les 84 villes concernées par le programme, seules 44 (constituées principalement de villes petites et moyennes) sont déclarées sans bidonvilles après la réalisation de 100% des objectifs fixés, soit l'amélioration à l'échelle de la ville, des conditions d'habitat de 60.300 ménages.

- Pour les autres villes, on enregistre près de 112.400 ménages bénéficiaires dans les 40 villes non encore déclarées VSB à cause des difficultés rencontrées. Ces villes concernent en grande partie les régions du Grand Casablanca, de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, de Gharb-Chrarda, de Tanger-Tétouan et d'Al Hoceïma-Taza-Taounate.

4- Fondamentaux de la nouvelle approche

- De tous les programmes publics d'habitat, celui du VSB a bénéficié initialement d'une attention particulière du Gouvernement et ses orientations stratégiques de mise en œuvre ont intéressé plusieurs organismes nationaux et internationaux.

- Le Programme vise, parallèlement à la prévention de l'habitat insalubre, la résorption de tous les bidonvilles à un horizon prédéfini ; il se peut participatif dans sa conception puisqu'il associe la population et les acteurs locaux concernés à la définition des programmes et des modes opératoires et il s'appuie sur l'approche partenariale dans sa mise en œuvre recherchant la bonne synergie locale et l'action complémentaire de toutes les parties concernées.

- Avec le Programme VSB, de nouvelles façons de faire sont adoptées ou expérimentées avec des résultats non négligeables, qu'il s'agisse de :

- Considérer la ville comme l'unité de programmation et d'actions tout en tenant compte de l'intégration urbaine des opérations ;
- Retenir les modes opératoires par concertation tout en recherchant des sous-variantes soutenues par la population ;

- Accompagner la population bénéficiaire tout au long du processus de résorption du bidonville, l'associant à toutes ses phases en vue d'une meilleure adéquation entre leurs attentes, les ressources financières disponibles et les contraintes liées à l'exécution des programmes ;
- Etablir des Contrats Villes (ou VSB) définissant de manière consensuelle les rôles et les responsabilités de l'Etat et des partenaires locaux dans l'exécution des programmes de résorption jusqu'à la déclaration de «Ville sans bidonvilles » ;
- Assurer un portage institutionnel en rapport avec le caractère transversal du programme et ses objectifs qui relèvent des compétences de plusieurs départements (Comité national de suivi, Comités régionaux et provinciaux, Comités locaux,...).

5- Evaluations sectorielles du programme

- Les principales difficultés ou contraintes ayant entravé le bon déroulement du Programme VSB dans certaines villes, ralentissant ainsi son rythme de réalisation sont liées tant au portage institutionnel du Programme (structures de suivi et défaillances de fonctionnement, contractualisation, viabilité du contenu et engagement des partenaires, augmentation des populations cibles, gouvernance locale...) qu'aux aspects opérationnels (pertinence des modes opératoires et préférence d'un lot de terrain, politique de prévention et contrôle administratif, contributions financières et recours au crédit, accompagnement social et implication des partenaires,...

- En ce qui concerne le portage institutionnel du Programme, face à la faible implication du Comité national de pilotage et de suivi, il est noté en particulier l'absence de régularité dans la tenue des réunions des comités régionaux et provinciaux de coordination et de suivi, voire même, gel des activités de certains de ces comités. Les opérateurs techniques ne pouvaient suppléer les insuffisances d'implication de certains responsables locaux qu'il s'agisse des autorités, des élus ou des services extérieurs et à tous les étapes du processus de résorption des bidonvilles.

- De même, le dispositif de contractualisation mis en place a souvent perdu de ses effets face à la validation de contrats VSB élaborés à la hâte et insuffisamment documentés, face aux variations des modes opératoires, des coûts et des effectifs des ménages et face au non respect de l'ensemble des engagements des partenaires.

- A préciser également que là où des résultats ont été probants, le rôle des gouverneurs a été capital pour faciliter les procédures d'acquisition des terrains et l'obtention des autorisations administratives, pour éviter des dérapages au niveau des coûts et dans la gestion des bénéficiaires, notamment lors de transfert des ménages et démolition des baraques.

- Au niveau opérationnel, le Programme VSB a été assujetti aux mêmes difficultés rencontrées dans le système de production de logements sociaux au Maroc (autorisations administratives, disponibilité foncière et intégration urbaine, coûts,...) avec, cependant ici, quelques particularités, notamment (1) sur la question de l'implication des Communes sur le plan de la gestion sociale des opérations et du contrôle de l'habitat insalubre et celles des services extérieurs dans la réalisation en parallèle des équipements et services de proximité, (2) sur l'importance des subventions budgétaires allant jusqu'à prévoir des aides directes sous forme de matériaux de construction (cas des provinces du Sud), (3) sur les modes opératoires avec la faible

adhésion des ménages aux processus de relogement lui préférant le recasement sur un lot de terrain, même en bi-familial (cas de Casablanca) et (4) sur des questions particulières liées à l'augmentation des nombres de ménages des bidonvilles à défaut de recensements réactualisés et validés, à l'accompagnement social des ménages dans les étapes de recherche de financement (aides publiques et recours au crédit FOGARIM), de transfert vers les nouveaux sites d'accueil, de démolitions des baraques, de gestion de la copropriété,...

6- Meilleures pratiques et enseignements

- Si le Maroc a acquis depuis des décennies des expériences pratiques dans la résorption de l'habitat insalubre, la première phase du Programme VSB a montré les limites de certaines expériences, mais également de bonnes pratiques, adaptées au contexte particulier des bidonvilles dont certains datent de plusieurs décennies (notamment, dans les grandes villes) ou dont les occupants, plus informés sur leur droit au logement, sont de plus en plus revendicateurs.

- Ces bonnes pratiques se retrouvent d'abord au niveau global à travers le Programme VSB lui-même et à travers ses orientations stratégiques innovantes (structures mises en place, contractualisation, accompagnement social,...). Malgré les cas de défaillances constatées, ces orientations ont permis d'atteindre les résultats actuels du Programme. Une relance ou redéfinition de ces orientations stratégiques peut renforcer davantage les performances du Programme comme en témoigne les cas de Casablanca et des provinces du Sud où, en particulier, le portage institutionnel, les modes opératoires et l'accompagnement social ont été réadaptés et furent déterminants dans les déclarations VSB (provinces du Sud) et dans la relance du programme particulièrement complexe du Grand Casablanca.

7- Amélioration des performances du programme

- L'évaluation menée sur l'état actuel du Programme VSB permet de capitaliser sur les phases passées et de dégager, comme cité plus haut, les enseignements nécessaires en matière d'acquis à renforcer et de dysfonctionnements à corriger. Une relance de ce Programme devrait être basée d'abord sur le renforcement du portage institutionnel et la gouvernance du programme dans toutes les villes concernées en impliquant de manière plus responsable tous les partenaires et en assurant une meilleure appropriation par les acteurs locaux, ainsi que sur le recadrage opérationnel en prenant les mesures appropriées destinées à accélérer le rythme de réalisation, à lever les contraintes constatées et à assurer de meilleures conditions de mise en œuvre. Ainsi, est-il suggéré des :

▪ **Mesures immédiates pour accroître les performances du Programme VSB à court terme :**

○ Amélioration du portage institutionnel du programme (*Relance du Comité national, implication des départements ministériels,...*)

○ Amélioration de la gouvernance du programme (*Pilotage, coordination et suivi au niveau régional et local*)

○ Amélioration du dispositif contractuel (*Implication des partenaires et acteurs locaux, obligations des dispositions contractuelles,...*)

○ Poursuite de la politique de mobilisation du foncier public

- Renforcement de la transparence des procédures de recensement des bénéficiaires et d'attribution des produits du programme
- Recadrage des modes opératoires pour une meilleure adhésion des populations et faisabilité
- Renforcement de l'intégration urbaine des projets (*Mixité sociale, accessibilité des sites,...*)
- Développement des activités d'accompagnement social des projets (*Intégration systématique, renforcement des capacités,...*)
- Amélioration de la qualité des projets (*Assistance architecturale et technique*)
- Mise en place d'un dispositif d'appui au profit des filiales du HAO (*Cellule VSB*)

▪ **Pistes pour la réforme du dispositif de planification et d'exécution du Programme VSB :**

- Accroissement de l'offre foncière urbanisable (*Financement des infrastructures primaires, relance des ZUN, nouvelle politique foncière,...*)
- Promotion d'un urbanisme opérationnel de prévention (*Normes d'urbanisme et d'habitat, ZAP, dérogations d'urbanisme,...*)
- Poursuite de la réforme du secteur public (*Filiale spécialisée en habitat social, Fonds de renouvellement foncier,...*)
- Recadrage du FSH pour financement des infrastructures primaires et des aides publiques
- Autres mesures d'encouragement (*Généralisation de l'exonération de la TVA, défiscalisation des opérations de lutte contre l'habitat insalubre et prévention,...*)

▪ **Quelques propositions d'appui de l'ONU-Habitat**

Les principales actions d'appui proposées portent sur l'assistance technique à :

- Cellule VSB du HAO (*Valorisation des expériences réussies et diffusion des enseignements, élaboration des plans de renforcement des capacités, conception des outils et guides pratiques de planification et de mise en œuvre,...*)
- Organisation des ateliers, nationaux ou régionaux, d'échanges sur le programme VSB
- Appui à la définition d'indicateurs de performance qualitatifs du programme (*Conformité, qualité des produits, taux de satisfaction,...*)
- Promotion de la coopération et des échanges dans le cadre d'un réseau international d'expertise en matière de lutte contre l'habitat insalubre.

INTRODUCTION

Contexte général

Le Maroc continue d'enregistrer des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre l'habitat insalubre, et particulièrement la résorption des bidonvilles engagée depuis quelques années.

Grâce aux efforts entrepris dans le cadre du programme national «Villes Sans Bidonvilles» et les résultats probants enregistrés sur le terrain, le Maroc est en train de réussir le pari qu'il s'est fixé en 2004, éradiquer tous les bidonvilles du pays en assurant le relogement et l'amélioration des conditions d'habitat de tous les ménages concernés, et ce malgré un contexte d'intervention qui n'a pas toujours été favorable et une diversité de contraintes dont l'augmentation du nombre de ménages initialement ciblé, sous les effets conjugués de l'accroissement démographique, de l'afflux continu de nouveaux arrivants et d'un contrôle inefficace, qui a imposé des réadaptations continues et la révision des échéances initialement fixées pour l'achèvement du programme et la résorption de tous les bidonvilles.

Dans sa conception et son montage, le programme VSB a bénéficié d'un référentiel important et de la conjonction de plusieurs facteurs qui ont concouru à lui assurer des conditions favorables de mise en œuvre :

- **Les Directives Royales** qui ont placé la promotion de l'habitat social et la lutte contre l'habitat insalubre parmi les priorités de l'action gouvernementale et qui ont jeté les jalons d'un plan national d'action nécessitant le développement d'une politique conventionnelle et de partenariat définissant les rôles et responsabilités des acteurs concernés et la mobilisation de moyens plus conséquents;
- **Le travail de réflexion important conduit par le Ministère de l'Habitat**, appuyé par des bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale et la Commission Européenne, qui a su tirer parti des enseignements capitalisés sur plusieurs décennies en matière de politiques publiques d'habitat et de résorption des bidonvilles et qui a pu asseoir les fondements de ce programme sur la base de l'expérience marocaine, ses acquis et ses faiblesses;
- **L'expertise de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre** devenue par la suite Holding d'Aménagement Al Omrane qui, depuis sa création en 1984, a constitué l'instrument d'intervention spécialisé des pouvoirs publics en matière de résorption des bidonvilles et qui a pu, grâce à son savoir-faire et ses performances, devenir la référence nationale dans ce domaine ; ce qui la prédestinait naturellement à être le principal opérateur du programme VSB ;
- **Les Objectifs du Millénaire pour le Développement** et la volonté du Maroc d'inscrire son action dans le cadre de l'Objectif 7 - Assurer un environnement durable- et de sa Cible 11 - Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici 2020.

Pour illustrer l'importance des résultats atteints par ce programme, il convient de noter que :

- Face à un croît des ménages dans les bidonvilles estimé à environ 12.000 ménages par an, le rythme de résorption qui ne dépassait guère les 5.000 baraques par an avant le lancement du programme VSB est passé à plus de 25.000 baraques par an depuis son lancement.

- Le poids démographique des bidonvilles par rapport à la population urbaine qui était de l'ordre de 8% en 2004 n'est plus que de moins 4% six années après le lancement du programme.
- Le programme contribue à la réalisation des objectifs de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain puisqu'il est établi d'après les études du Haut Commissariat au Plan (HCP) qu'il constitue le premier levier de lutte contre la pauvreté et l'exclusion urbaines au Maroc.
- Le programme participe de manière substantielle aux efforts de mise à niveau des villes et de renforcement de leurs capacités à être plus compétitives pour drainer les investissements nécessaires à leur développement.

Ces indicateurs ne reflètent pas entièrement la réalité de l'état d'avancement du programme VSB au niveau des 84 villes concernées puisqu'au stade actuel 44 villes sont déclarées sans bidonvilles après la réalisation de 100% des objectifs fixés et que la situation dans les 40 autres villes programmées se caractérise par une grande disparité dans les progrès réalisés.

Il importe également de signaler que le rythme de résorption enregistré ces deux dernières années (2009 et 2010) a tendance à se stabiliser entre 20.000 et 25.000 baraques par an en diminution par rapport à celui enregistré en 2008 qui a connu le traitement de 48.000 baraques.

Cette situation traduit parfaitement les difficultés rencontrées dans certaines régions et montre l'ampleur des efforts qui restent à accomplir pour parachever le programme national de résorption des bidonvilles et réaliser tous ses objectifs, sachant que la prochaine étape se distinguera par :

- La complexité des situations qui restent à traiter (bidonvilles fortement enracinés dans le tissu urbain donc susceptibles d'opposer un maximum de résistance à la résorption) ;
- L'importance des contraintes notamment foncières qui risquent d'entraver le traitement des bidonvilles non encore programmés dans certaines villes;
- Les interférences que ne manqueront pas d'avoir les prochaines échéances électorales sur le déroulement du programme ;
- Les risques de remise en cause de la programmation en raison d'un changement dans la gouvernance ou d'un accroissement inconsidéré des ménages des bidonvilles ;
- Les pressions qui se feront plus fortes sur les opérateurs et les équipes en charge de la réalisation et la gestion du programme en considération des échéances qui approchent et des attentes des populations.

Objectifs de l'étude et résultats attendus :

Conscient de la nécessité de la réalisation du Programme national «Villes sans bidonvilles» et mesurant les difficultés qui entravent son bon déroulement, les enjeux et son caractère décisif de la prochaine étape, ONU-Habitat, dans le cadre de son appui au programme, procède à une évaluation générale de la politique publique d'éradication des bidonvilles en vue de proposer les améliorations susceptibles d'accroître ses performances.

C'est dans ce cadre que se situe la présente étude qui porte sur la stratégie nationale de lutte contre l'habitat insalubre dans ses dimensions prévention et résorption et notamment le diagnostic approfondi du programme national VSB en vue de sérier ses acquis et

faiblesses, identifier les principales contraintes qui entravent ou retardent son déroulement, sélectionner les meilleures pratiques, proposer des pistes d'amélioration et définir un programme d'appui aux opérateurs en charge de sa réalisation, et ce dans le nouveau contexte de relance des programmes VSB et de l'habitat social.

La présente mission s'est appuyée principalement sur :

- L'exploitation des documents et informations disponibles (études, rapports bilans, statistiques,)
- L'organisation de visites de terrains à la recherche d'expériences significatives, de bonnes et mauvaises pratiques.
- Les interviews qui ont ciblé des personnes ressources, au niveau central et local, sur les questions majeures de la mission (cadre stratégique, institutionnel et opérationnel, processus participatif, cadre conventionnel, financement, intégration sociale et urbaine, mode de gouvernance,...).

1- STRATEGIE NATIONALE DE PROMOTION DE L'HABITAT SOCIAL ET DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE



Dans un contexte marqué par une forte pression démographique et une croissance urbaine soutenue, le déséquilibre entre l'offre et la demande en logements, qui a caractérisé le marché immobilier marocain, pendant plusieurs décennies, est à l'origine d'un déficit cumulé en habitat important comprenant :

- Un déficit en logements estimé, avant le lancement du programme national villes sans bidonvilles, à près de 700.000 unités (270.000 ménages dans les bidonvilles, 90.000 ménages dans l'habitat dégradé et vétuste, 100.000 ménages dans des locaux insalubres non destinés à l'habitation et dispersés en milieu urbain et 240.000 ménages concernés par la cohabitation) ;
- Un déficit en équipement évalué à 540.000 unités dans les quartiers d'habitat sous-intégrés et non règlementaires.

Les principales contraintes qui ont entravé le développement du secteur et la mise en adéquation de l'offre à la demande, telles qu'elles ont été identifiées par le Gouvernement marocain, se déclinent comme suit:

- Une offre foncière mobilisable insuffisante ne répondant pas à l'ampleur des besoins qui se renouvellent en milieu urbain au rythme de 120.000 ménages par an ;
- Une faible implication du secteur privé dans la production en logement social (près de 40.000 unités par an avant 2003) avec la quasi-absence sur le marché de produits logements à des coûts en rapport avec les faibles capacités contributives des ménages en situation de grande précarité ;
- Le faible engagement des banques dans le financement du logement social et l'absence d'un système approprié de solvabilisation des ménages à revenus faibles et irréguliers (moins de 15% des logements étaient construits en recourant à un crédit bancaire) ;
- La multiplicité des taxes et impôts et le poids de la charge fiscale supportée par le secteur (plus de 25% du coût d'un logement) ;
- La nature complexe et rigide des documents d'urbanisme et la lourdeur des procédures d'urbanisme et d'autorisation des projets immobiliers (plus de 6 ans en moyenne pour établir et faire approuver un document d'urbanisme, et plus de 18 mois pour l'obtention d'une autorisation de construire);
- Les ressources budgétaires limitées allouées à la résorption du déficit et à la mise à niveau urbaine;
- Les déficiences en matière de gestion urbaine, notamment pour la prise en charge de l'infrastructure primaire et hors site empêchant l'ouverture effective à l'urbanisation des zones définies par les documents d'urbanisme.
- L'insuffisance des moyens de contrôle et de sanctions eu égard à l'importance et la gravité des infractions aux règles urbanisme.

1.1- Orientations stratégiques et instruments de mise en œuvre

Les politiques publiques d'habitat mises en œuvre depuis plusieurs années ont eu un faible impact sur le secteur de l'habitat et se sont révélées dans l'incapacité de répondre à l'ampleur des besoins et des déficits, ce qui a imposé une révision en profondeur de ces politiques, dès 2003, l'ouverture de nombreux chantiers de réformes et la définition de programmes innovants et plus volontaristes en mesure de répondre, de manière plus appropriée, aux besoins de promotion de l'habitat social, de résorption et de prévention de l'habitat insalubre, et d'anticipation du développement urbain.

Cette révision a permis d'asseoir de nouvelles orientations stratégiques pour le secteur qui s'articulaient autour des 4 axes ci-après:

- **Ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones** et développement de nouveaux pôles urbains dans le cadre de l'accroissement des capacités d'accueil et d'intégration des villes, sachant que les besoins de la croissance urbaine (habitat, équipements et activités) sont estimés à près de 4.000 hectares par an;
- **Promotion de l'habitat social, notamment de faible coût** dans le cadre d'une politique d'accroissement et de diversification de l'offre en habitat, sachant que les besoins découlant du croît des ménages en milieu urbain étaient estimés à près de 120.000 logements par an ;
- **Résorption progressive des déficits cumulés** en mettant l'accent sur deux composantes prioritaires de l'habitat insalubre, les bidonvilles et l'habitat menaçant ruine qui présentent les conditions de vie les plus précaires ;
- **Mise à niveau des villes et territoires** à travers une couverture plus large en documents d'urbanisme, des actions visant l'extension et la modernisation des infrastructures urbaines, le développement des activités socio-économiques et des services de base, la valorisation du patrimoine et l'amélioration de la gouvernance locale.

Pour la concrétisation de ces orientations stratégiques, le Gouvernement a procédé à l'ouverture de plusieurs chantiers de réformes visant à assurer une meilleure adéquation de l'offre à la demande et à promouvoir la lutte contre l'habitat insalubre, dont les principales sont:

- Mobilisation du foncier public pour accroître et diversifier l'offre en habitat ;
- Réforme de la fiscalité immobilière pour promouvoir le logement social;
- Mise à niveau de l'urbanisme et développement de ses outils ;
- Réforme du secteur public de l'habitat et accroissement de ses capacités d'intervention;
- Développement du partenariat public-privé ;
- Création du Fonds Solidarité Habitat (FSH) et renforcement des aides publiques;
- Création de fonds de garantie pour élargir les possibilités d'accès au crédit bancaire.

Parallèlement aux réformes engagées, le Gouvernement a donné une nouvelle impulsion aux programmes publics d'habitat qui ont un impact direct sur la promotion de l'habitat social et la résorption de l'habitat insalubre.

Il s'agit principalement des programmes ci-après :

- **Le programme national «Villes sans bidonvilles»** qui a ciblé initialement près de 270.000 ménages se répartissant sur un millier de bidonvilles recensés et qui concerne aujourd'hui, compte tenu des actualisations opérées, près de 340.000 ménages.

- **Le programme de restructuration et de mise à niveau des quartiers d'habitat sous-équipé et non règlementaire** qui concernaient initialement près de 540.000 ménages et qui concernent aujourd'hui plus 720.000 ménages ;
- **Le programme de traitement de l'habitat menaçant ruine** : 138.000 ménages (90.000 ménages ciblés initialement) ;
- **Le programme de logements à faible coût** : Engagement du Groupe Al Omrane à réaliser près de 130.000 logements durant la période 2008-2012.

1.2- Evaluation des réformes pour la mise à niveau de l'offre

1.2.1- Mobilisation du foncier public

Avec l'objectif d'anticiper les besoins du développement urbain, la réserve foncière domaniale et les terrains collectifs potentiellement urbanisables ont été mobilisés en masse au profit de nombreuses extensions urbaines, ZUN et nouveaux pôles urbains¹ dont la réalisation a été confiée aux opérateurs publics de l'habitat. Dans le cadre de ces programmes, des îlots semi-équipés ont été réalisés, ce qui a permis d'initier une politique de partenariat public-privé destinée à promouvoir le logement social, notamment de faible coût qui constitue une alternative à la baraque et contribue à la résorption des bidonvilles et des autres composantes de l'habitat insalubre.

Ces terrains ont de même constitué le support de grands projets d'aménagement foncier développés par le Groupe Al Omrane, ce qui a permis d'accroître l'offre foncière en milieu urbain, notamment les lots d'habitat économique destinés à l'auto-construction au profit des ménages à revenus faibles ou limités, renforçant ainsi la dimension prévention dans l'activité du secteur public.

Ces terrains ont également constitué le support foncier du programme national «Villes sans bidonvilles».

Cependant, il y a lieu de noter que la répartition déséquilibrée du foncier public sur le territoire national, en l'absence d'une politique de reconstitution des réserves domaniales conjuguée avec la complexité des mécanismes d'ouverture à l'urbanisation des zones programmées par les documents d'urbanisme, constitue une contrainte majeure à l'accroissement de l'offre foncière urbaine.

Cette situation a contribué à créer une ségrégation injuste entre les territoires, qui, faute de foncier public, ne pouvaient bénéficier de l'action publique et a constitué une grande entrave à la mise en œuvre des nouvelles orientations stratégiques des pouvoirs publics.

1.2.2- Réforme de la fiscalité immobilière

Dans le cadre de la Loi de Finances 1999-2000 et en vue d'encourager les promoteurs immobiliers à accroître l'offre en logements sociaux (superficie couverte inférieure à 100 m² et VIT plafonnée à 200.000 dirhams), l'Etat a accordé une exonération fiscale totale (TVA, IS/IR, tous les taxes et droits à caractère national et local) aux promoteurs immobiliers qui s'engagent à réaliser des programmes conventionnés de 2.500 logements (ramenés plus tard à 1.500 logements) sur une période de 5 années.

En vue de renforcer la politique de prévention et de résorption de l'habitat insalubre, la Loi de Finances 2008 a prévu un nouveau dispositif d'encouragement au profit des promoteurs immobiliers qui s'engagent à réaliser des programmes de 500 logements de faible VIT en milieu urbain ou 100 logements en milieu rural. Le nouveau produit

¹ Ibn Battouta et Irfane à Tanger, Lahraouyine à Casablanca, Tamesna à Rabat,...

logement est défini par une superficie couverte comprise entre 50 et 60 m² et une VIT hors taxes plafonnée à 140.000 DH.

Considérant les limites des dispositifs d'encouragement en vigueur dont l'essoufflement a été notoire en 2009, la Loi de Finances 2010 a institué un nouveau dispositif de relance du logement social qui présente l'avantage de donner une visibilité à moyen et long terme aux promoteurs immobiliers et d'être en phase avec les spécificités locales et régionales en termes de produits et de VIT à cibler en fonction de la demande locale.

Le nouveau dispositif porte sur les programmes de construction de 500 logements sociaux au minimum et distingue entre les avantages octroyés aux promoteurs (Exonération de l'IS/IR, des droits d'enregistrement, de la taxe sur le ciment et taxes locales) et ceux accordés aux acquéreurs (aide frontale dont le montant correspond à la valeur de la TVA). Dans ce dispositif, le logement social est défini par une superficie variant entre 50 et 100 m² et un prix de cession variable avec un maximum de 250.000 DH hors TVA.

1.2.3- Mise à niveau de l'urbanisme

Dans ce cadre, des efforts ont été entrepris pour assurer la généralisation des Agences Urbaines à l'ensemble des régions du Royaume et pour dynamiser et réorienter leurs activités afin de les ériger en outils de développement urbain et de mise à niveau des agglomérations.

La simplification des procédures d'autorisation, notamment par la mise en place de guichets uniques, a permis de surmonter les difficultés rencontrées par de nombreux projets immobiliers et d'assurer leur traitement avec le maximum de souplesse et célérité des demandes d'autorisation de construire.

L'institution d'une procédure de dérogation au profit des projets d'investissement et des projets ayant un impact socio-économique et urbanistique important a également joué un rôle significatif dans la promotion des investissements immobiliers.

Des réformes importantes ont également été engagées pour mettre à niveau l'arsenal juridique et réglementaire de l'urbanisme au cours de la dernière décennie.

Mais en l'absence de mécanismes de financement pour la réalisation de l'infrastructure primaire et hors-site et l'ouverture à l'urbanisation des zones prioritaires par les collectives locales et face à la dilution des responsabilités au niveau de la gestion urbaine et du contrôle qui contribuent à la prolifération de l'habitat insalubre et non réglementaire, l'impact de ces réformes a été assez limité.

1.2.4- Réforme du secteur public de l'habitat

Cette réforme est née de la volonté des pouvoirs publics de se doter d'un secteur public de l'habitat qui répond à différents objectifs :

- Une meilleure articulation à la politique gouvernementale;
- Une plus grande ouverture sur le secteur privé de la promotion immobilière;
- Un secteur public à l'écoute des acteurs locaux et en mesure de développer des approches de proximité;
- Un secteur public ayant la capacité d'intervention nécessaire pour accompagner la mise en œuvre du programme gouvernemental dans le domaine de l'habitat.

Dans le cadre de cette réforme, il a été procédé à la mise à niveau des ex-organismes publics de l'habitat (OPH) qui opéraient sous la tutelle du Ministère de l'Habitat, à travers un long processus qui a vu la liquidation de leur endettement et la consolidation de leur

situation financière, le regroupement des 3 sociétés d'Etat au sein d'un holding national dont l'objet social et les missions ont été recentrées, la transformation des 7 ERAC en sociétés anonymes et leur filialisation au Holding d'Aménagement Al Omrane (HAO) et la création de nouvelles sociétés filiales pour assurer une plus large couverture territoriale.

Quatre grandes missions ont été assignées au Groupe Al Omrane par les pouvoirs publics ; ce qui lui confère une vocation sociale et urbaine très affirmée:

- Accélérer les actions de résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles qui sont éligibles au concours de l'Etat et des collectivités locales dans le cadre des efforts visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en milieu urbain;
- Développer les opérations d'habitat social dans le cadre de la prévention de l'habitat insalubre (lotissement d'habitat économique, logement de faible VIT, logement social ...);
- Concourir à l'anticipation des besoins du développement urbain en mettant à contribution les opportunités foncières publiques urbanisables en mesure de constituer les supports de projets d'envergure (villes nouvelles, ZUN et nouveaux pôles urbains);
- Promouvoir l'investissement immobilier et participer à la promotion du secteur organisé et professionnel, grâce notamment au développement du partenariat public-privé.

Pour pérenniser l'activité au Groupe et lui permettre de réaliser ses objectifs, l'aménagement foncier qui constitue son cœur de métier, doit continuer à occuper une place prépondérante dans ses activités afin de répondre aux attentes de sa population cible et limiter les risques liés à l'activité de construction.

De même qu'il lui appartient de limiter la prédominance de la mise à niveau urbaine dans l'activité du Groupe au détriment de la production d'unités nouvelles et de mieux maîtriser les projets de Villes Nouvelles qui connaissent une faible implication des autres Départements Ministériels en l'absence d'un cadre juridique et institutionnel approprié à la création et la gestion des villes nouvelles et enfin remédier au faible rendement du partenariat public privé, notamment en matière de réalisation des logements à FVIT.

1.2.5- Développement du partenariat public-privé

Malgré l'accroissement important des capacités d'intervention du secteur public de l'Habitat, suite au chantier de réforme qu'il a connu, ce secteur ne pouvait prendre en charge directement la valorisation de tous les terrains publics mobilisés pour accroître et diversifier l'offre en habitat. Aussi, il a été décidé de promouvoir un nouveau mode de production du logement, le partenariat public-privé, afin de mettre en synergie les secteurs public et privé de l'habitat, d'associer leurs moyens et leurs efforts pour réaliser les objectifs de production fixés.

Le recours à ce mode de production a été adopté dans le cadre de la valorisation des villes nouvelles pour drainer les investissements nécessaires et accélérer le rythme de production des logements; il a été également adopté dans le cadre de la valorisation des Zones d'Urbanisation Nouvelles pour limiter l'impact négatif de vastes chantiers d'auto-construction.

A cet effet, des îlots semi-équipés de superficies variables, entre 5.000 m² et 5 ha, ont été produits pour constituer le support de la politique de partenariat et intéresser une diversité de promoteurs immobiliers.

En l'absence d'un cadre juridique et réglementaire organisant le partenariat public-privé, le Groupe Al Omrane a édicté les règles de base pour permettre le lancement des premiers projets qui se résument comme suit :

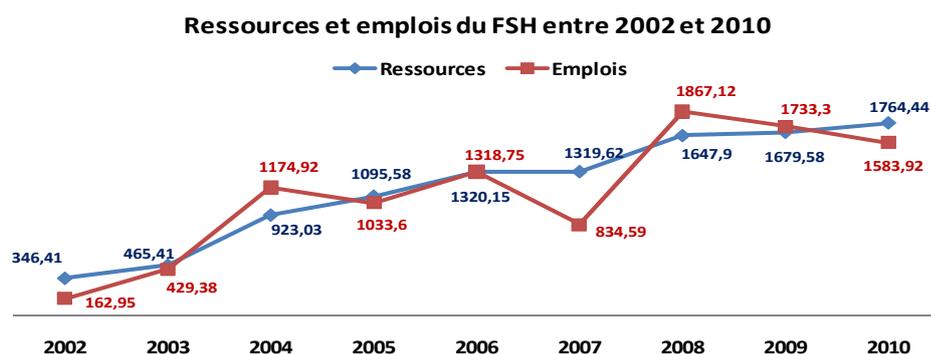
- La définition d'un cahier des charges qui prend en compte 3 impératifs : (i) être suffisamment attractif et intéresser les promoteurs immobiliers pour investir dans des sites à risques (sites encore vierges constitués par des villes nouvelles en projet), (ii) ne travailler qu'avec des partenaires professionnels ayant les références et les capacités financières requises et (iii) adopter une démarche prudentielle dans la cession des terrains aux partenaires pour éviter toute tentative de spéculation ;
- L'obligation faite aux partenaires de réaliser une part de logements de faible VIT et de prendre en charge la réalisation d'équipements socio-collectifs d'accompagnement ;
- L'obligation faite aux promoteurs de respecter les lois et règlements organisant le secteur immobilier, notamment les lois sur la copropriété et sur la vente en état futur d'achèvement;
- La mise en place d'un dispositif de suivi qui se base sur les travaux d'un bureau d'études spécialisé et d'une commission regroupant les représentants des administrations concernées.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du partenariat sur des bases conventionnelles ont amené le Groupe Al Omrane à envisager d'autres formules de partenariat, notamment la constitution de sociétés en joint-venture avec des partenaires stratégiques qui rencontre encore des obstacles pour sa mise en œuvre.

1.3- Evaluation des réformes pour la mise à niveau de la demande

1.3.1- Création du Fonds Solidarité Habitat et renforcement de ses ressources

Pour renforcer les crédits alloués au secteur de l'habitat et développer une véritable politique d'aides publiques ciblant les ménages vivant dans des situations de grande précarité, la loi de Finances 2002 a institué la taxe spéciale sur le ciment et a procédé à la modification du Fonds Social de l'Habitat et à son remplacement par le Fonds Solidarité Habitat (FSH) dans le but de drainer les produits de cette taxe.



Ce compte d'affectation spécial permet la comptabilisation des opérations relatives aux projets d'habitat social et aux actions et programmes de résorption de l'habitat insalubre.

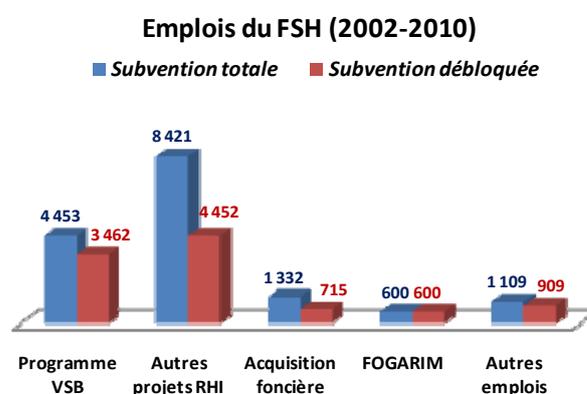
En 2004, l'Etat a procédé au renforcement des ressources du FSH en augmentant le montant de la taxe de 0,05 DH/kg à 0,10 DH/kg, ce qui a permis dès cette année de disposer de ressources plus conséquentes qui dépassent le milliard de Dirhams.

Cependant, l'élargissement des emplois du FSH et le poids devenu lourd des financements affectés à des actions de mise à niveau urbaine et des actions qui relèvent des prérogatives d'autres partenaires ainsi que son sur- engagement se sont traduits par des retards dans les débloquages et l'allongement inévitable des délais de réalisation des programmes prioritaires.

1.3.2- Création de fonds de garanties pour élargir les possibilités d'accès aux crédits bancaires

En remplacement du système des ristournes d'intérêt accordé par l'Etat dans le cadre du Programme National des 200.000 logements, et pour élargir les possibilités d'accès au crédit notamment au profit des ménages à revenus faibles ou irréguliers, l'Etat a procédé, en 2003, à la création d'un fonds de garantie (FOGARIM)² auprès de la Caisse Centrale de Garantie (CCG) qui a pour objet la couverture des prêts à octroyer, par les établissements de crédit, aux ménages à revenus faible et/ou irréguliers.

L'activité du Fonds a connu un ralentissement notable au cours des années 2009 et 2010 en raison principalement de la faible adhésion du système bancaire en dehors de la Banque Centrale Populaire (BCP). Très peu de projets d'auto-construction ont bénéficié de la garantie comparativement à l'acquisition de logements, et il a été constaté un relèvement sensible du niveau de revenu des ménages bénéficiaires avec une quasi-exclusion des ménages bidonvillois.



1.4- Evaluation de l'impact de la nouvelle stratégie de l'habitat

- Le secteur de l'habitat et de la promotion immobilière a connu, entre 2002 et 2010, une grande dynamique avec des effets d'entraînement importants sur plusieurs secteurs d'activité et sur l'emploi. Tous les indicateurs macro-économiques du secteur illustrent cette dynamique (évolution de la FBCF, de la consommation du ciment, de l'encours des crédits à l'immobilier...);
- L'encours des crédits à l'immobilier qui ne représentait que moins de 15 % des crédits à l'économie avant 2003 est passé à plus de 25% depuis 2008 ;
- Le rythme de production de l'habitat social qui était de 40.000 unités par an avant 2003 a été porté à 100.000 unités par an, ces dernières années ;
- Quant aux efforts déployés pour la résorption progressive de ce parc, ils ont permis le relogement de près de 200.000 ménages (bidonvilles et habitat vétuste), ce qui a permis de réduire le déficit en logements de 700.000 unités à 600.000 unités durant la même période ;
- Quant aux efforts déployés pour la restructuration et la mise à niveau de l'habitat insalubre, ils ont concerné près de 490.000 ménages, ce qui a permis de réduire le

² Depuis la création du fonds, 65.630 ménages ont bénéficié de la garantie fogarim et 3.877 ménages ont bénéficié de la garantie fogalog, pour des montants respectifs de 9,5 milliards DH et d'un peu plus de 1,2 milliards DH.

déficit en infrastructure d'équipement de 540.000 unités à 230.000 unités durant la même période.

Cependant, les efforts entrepris pour assurer l'accroissement et la diversification de l'offre n'ont pas encore permis d'intégrer une frange importante de la population à faibles revenus, qui ne trouve toujours pas de produits adaptés sur le marché. Une grande partie des efforts entrepris depuis 2003 dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre a été occultée par l'augmentation continue des ménages dans les différentes composantes de l'habitat insalubre notamment les quartiers d'habitat sous équipé et non règlementaire qui ont connu une augmentation au rythme de 22.500 ménages par an.



Projet de la ZUN Ibn Battouta à Tanger (2005)

1- ETAT DES LIEUX DU PROGRAMME V.S.B.



2.1- Rappel historique

Depuis les années 1950, le Maroc a testé une diversité d'approches dans la résorption des bidonvilles et engagé de nombreux programmes qui lui ont permis d'acquérir une expérience reconnue dans ce domaine.

La recherche de produits de recasement, avec des normes minimas d'habitat (parcelles entre 40 et 48 m² dotées d'une infrastructure sommaire et parfois d'une cellule évolutive) et à coûts très réduits a prévalu durant les années 1950 et 1960 à travers les programmes de «trames sanitaires» et de «trames sanitaires améliorées» qui ont été réalisées par l'Etat à la périphérie des grandes villes. Ces programmes n'ont apporté que des réponses partielles et ont dans la plupart des cas évolué vers de grandes concentrations bidonvilloises.

Durant les années 1970, d'autres programmes ont été mis en œuvre dont le plus important est constitué des **projets de développement urbain (PDU)** qui ont ciblé la restructuration in situ de grands bidonvilles à Rabat, Kénitra et Meknès avec des efforts pour intégrer des équipements socio-collectifs et des zones d'activité dans les quartiers concernés, mais avec des normes encore plus réduites qui ont permis la régularisation de parcelles ayant 25 m² et plus.

Ces programmes qui ont été financés par la BIRD ont connu la mise en application, pour la première fois, d'une **politique de recouvrement des coûts auprès des ménages bénéficiaires**. Ces quartiers ont cependant mal évolué puisqu'ils ont connu des surélévations sur plusieurs niveaux qui ont généré une surdensification importante, accompagnée de la dégradation des conditions de vie dans ces quartiers.

L'expérience de l'ANHI³ sur plus de deux décennies (années 1980 et 1990) est également riche en enseignements :

- L'ANHI a opté dès le démarrage de ses activités pour le développement d'une intense activité d'aménagement foncier qui s'est fixé comme objectif de **faciliter l'accès à la propriété de lots de terrain équipés au profit des ménages des bidonvilles et des ménages à faibles revenus** (attachement de la famille marocaine à accéder à la propriété d'un lot de terrain, disposition à consentir des sacrifices pour le construire progressivement, traditions d'auto-construction fortement enracinées) ;
- **Une politique de prévention et de péréquation** a été initiée par l'ANHI grâce au **développement de lotissements intégrés d'habitat** qui ont permis la production d'unités de recasement commercialisées à des prix inférieurs aux prix de revient au

³ Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre

profit des ménages des bidonvilles, des unités de prévention au prix de revient au profit des ménages à revenus faibles ou limités et des unités de péréquation commercialisées au prix du marché ;

- Ces opérations ont été réalisées dans le cadre d'une **politique conventionnelle** avec l'Etat qui leur a permis de bénéficier de crédits de soutien du Budget Général de l'Etat (BGE). Elles ont également bénéficié de financements par des prêts de l'USAID et de l'AFD qui ont permis d'en élargir la portée ;
- Grâce à la mobilisation du foncier public disponible et à une parfaite coopération avec les autorités locales, L'ANHI a pu conduire un programme d'habitat d'envergure dans la ville de Taza, qui a permis de déclarer la ville de Taza sans bidonville en 1994, expérience qui a permis à l'ANHI de recevoir son premier prix d'honneur ONU-Habitat en 1995.

Malgré les efforts déployés, leur impact est resté très limité en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs ;

- Les limites des programmes engagés en l'absence de ressources plus conséquentes et de la faible contribution des partenaires;
- L'absence d'une véritable politique de prévention dans les interventions publiques;
- L'absence d'une démarche de concertation qui aurait permis à ces programmes de bénéficier de plus d'adhésion des populations et des acteurs locaux ;
- Les insuffisances en matière de gestion urbaine, de contrôle et de sanction des infractions.

2.2- Nouvelle approche de résorption, les fondamentaux

De tous les programmes publics d'habitat, celui relatif à la résorption des bidonvilles a bénéficié d'une attention particulière ; il a été défini sur la base d'une approche innovante, ambitieuse dans ses objectifs, puisqu'elle vise la prévention de l'habitat insalubre et la résorption de tous les bidonvilles dans un horizon prédéfini, participative dans la conception des programmes puisqu'elle associe la population et les acteurs locaux concernés à la définition des programmes et des modes opératoires, partenariale dans sa mise en œuvre qui s'appuie sur la synergie locale et l'action complémentaire de toutes les parties concernées.

Les fondamentaux de la nouvelle approche de résorption se déclinent comme suit.

2.2.1- La ville, unité de programmation et d'action

Le Programme VSB marque une rupture importante avec les interventions passées, dans la mesure où il substitue à la démarche d'intervention ponctuelle par projet un plan d'intervention globale au niveau de la ville, destinée à trouver une solution durable au problème de l'habitat insalubre.

Sur la base des données générales se rapportant à la ville, à la situation de l'habitat insalubre, au développement urbain et des données spécifiques à chacun des bidonvilles recensés (données techniques, urbanistiques et démographiques), et sur la base d'un travail d'identification du foncier public potentiellement urbanisable à l'intérieur du périmètre urbain et dans les zones périphériques, le plan d'intervention global propose les actions envisagées : Zones d'Urbanisation Nouvelles (ZUN), actions de prévention et opérations de résorption à l'échelle de la ville.

La Programme VSB a été lancé pour 70 villes en 2004 ; il en concerne aujourd'hui 84.

2.2.2- Des modes opératoires concertés

Le programme VSB n'a pas préconisé un mode opératoire unique pour assurer la résorption des bidonvilles. Il a privilégié une démarche de concertation entre opérateurs techniques, acteurs locaux et populations concernées pour décider des modes opératoires les plus adaptés à chaque situation

- **Le recasement** vise à faciliter l'accès des ménages concernés à la propriété d'un lot d'habitat économique (superficie comprise entre 64 et 80m²) à valoriser en auto-construction assistée, dans le cadre de lotissements à équipement préalable ou progressif (ZAP).
- **La restructuration** vise à doter les bidonvilles pouvant être intégrés au tissu urbain, en infrastructure d'équipement nécessaire et à régulariser la situation des quartiers concernés au plan foncier et urbanistique ;



Opération de recasement de bidonville (Larache, 2002)

- **Le relogement** est envisagé, dans les grandes agglomérations urbaines où le foncier public se fait rare ; il s'agit de logements à faible VIT, allant de 120.000 à 140.000 DH réalisés principalement dans le cadre du partenariat public-privé.



Opération de restructuration de bidonville (Marrakech, 2006)



Opération de relogement Annasr à Témara (Dyar Mansour, 2008)

Le programme initial tablait sur 32% des ménages concernés par la restructuration, sur 45% concernés par du recasement (dont 10% en recourant à des ZAP⁴) et 23% des ménages par du relogement (Construction). La tendance actuelle privilégie le recasement à près de 80% au détriment des deux autres modes, plus complexes et moins souhaités par les populations concernées.

2.2.3- Intégration urbaine et accompagnement social

L'intégration urbaine et l'accompagnement social sont au centre de la démarche retenue par le Programme VSB et appuyées particulièrement par des organismes internationaux dont l'Union Européenne et l'USAID.

⁴ Zone d'aménagement progressif

L'intégration est préconisée d'abord au niveau du choix des sites d'accueil des ménages concernés qui doivent être à proximité des sites des bidonvilles et bénéficiant des possibilités de raccordement aux réseaux d'infrastructure et de transport public.

L'intégration est également préconisée au niveau des opérations qui doivent comporter une diversité de produits privilégiant la mixité sociale ainsi que les équipements socio-collectifs nécessaires.

Le processus d'accompagnement social préconisé ne se limite plus à l'assistance des ménages lors du transfert et pendant la phase d'auto-construction, mais vise à associer la population à toutes les phases de déroulement de l'opération en vue d'une meilleure adéquation entre leurs attentes, les ressources financières disponibles et les contraintes liées à l'exécution des programmes ; aussi il importait de développer la coopération avec les associations de quartiers et les relais sociaux susceptibles de jouer un rôle d'intermédiation.

2.2.4- La démarche de contractualisation

Il s'agit de **contrats établis d'une manière consensuelle entre l'Etat et ses partenaires locaux** (Contrat VSB) qui définissent :

- Les noms des bidonvilles et le nombre des ménages concernés ;
- Le ou les modes opératoires arrêtés ;
- Les délais de réalisation et la date prévisionnelle de déclaration de la « ville sans bidonvilles » ;
- Les objectifs du programme et les données techniques et financières relatives aux assiettes foncières, à la consistance des opérations ainsi que les ressources allouées selon l'échéancier de réalisation arrêté ;
- Le rôle et les responsabilités de chacun des partenaires dans la mise en œuvre des actions de résorption et de prévention:
 - le MHU qui assure le financement des projets à partir des ressources du FSH,
 - le Wali qui préside un comité régional de coordination et de suivi,
 - le Gouverneur et le Président de la Commune qui ont en charge les facilitations administratives, les relations avec les populations et le contrôle pour parer à toute prolifération de l'habitat insalubre.
- Le dispositif de pilotage et de suivi des programmes au niveau régional et provincial.

Les Conventions de financement et de réalisation ont un caractère plus technique et opérationnel. Elles sont établies entre le MEF, le MHU et l'opérateur retenu pour l'exécution du programme local de résorption des bidonvilles, avec un référentiel au Contrat VSB.

2.2.5- Le portage institutionnel, le suivi et l'évaluation

En vue d'assurer au Programme national VSB un portage institutionnel en rapport avec son caractère transversal et ses objectifs qui relèvent des compétences de plusieurs Départements Ministériels, **un Comité national de suivi** a été institué sous la présidence du Premier Ministre. Il comprend les Ministres de l'Intérieur, des Finances, de la Justice, de la Solidarité ainsi que celui de l'Habitat et l'Urbanisme.

Le suivi et l'évaluation périodique du programme sont assurés au niveau central par le MHU qui, à cet effet, a mis en place un observatoire de l'habitat insalubre qui exploite les informations communiquées par les services régionaux et locaux du Ministère, ainsi que

des images satellitaires établies périodiquement et des tableaux de bord au niveau régional et par ville concernée.

L'institution de Comités Régionaux de programmation et de coordination sous la présidence des walis de région et de Comités Provinciaux d'identification et de mise en œuvre sous la présidence des gouverneurs a complété le dispositif de pilotage et de suivi du programme aux échelons régional et provincial.

2.3- Evaluation du cadre institutionnel et de la gouvernance du programme

2.3.1- Le portage institutionnel

Plusieurs insuffisances sont à relever quant au portage institutionnel du programme national VSB:

- Faible implication du Comité national de pilotage et de suivi placé sous la présidence de la Primature ; ce comité a tenu quelques réunions les premières années de lancement du programme; il n'a plus été réactivé depuis janvier 2008 ;
- Absence d'un dispositif contractuel engageant la responsabilité des différents départements concernés par la gestion du foncier public, les équipements publics et la gouvernance locale;
- Non aboutissement du Contrat Programme entre le GAO et l'Etat pour réunir des conditions plus favorables en termes d'accès prioritaire au foncier public, de programmation et de réalisation des équipements publics ;
- Absence de régularité dans la tenue des réunions des comités régionaux et provinciaux de coordination et de suivi, voire même, gel des activités de certains de ces comités.

Les principales difficultés et contraintes qui ont entravé le bon déroulement du programme dans certaines villes et qui ont ralenti son rythme de réalisation trouvent leurs origines dans les insuffisances de son portage institutionnel.

Malgré la forte implication du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'aménagement de l'Espace, au niveau tant central que local et le dynamisme dont ont fait preuve les équipes du Groupe Al Omrane et d'autres opérateurs, ils ne pouvaient suppléer les insuffisances d'implication de certains responsables des autorités locales et élus locaux qui n'ont pas pu ou pas voulu maîtriser l'augmentation des ménages bidonvillois, qui ont traité les dossiers des projets de résorption comme s'il s'agissait de projets immobiliers, qui ont préféré affecter les terrains publics à des projets de logements sociaux initiés par des promoteurs immobiliers privés au détriment des programmes de résorption, qui ont gelé les terrains domaniaux mobilisés sous prétexte qu'ils ne sont pas ouverts à l'urbanisation et qui rechignaient à lever les obstacles qui bloquent le déroulement normal des chantiers et à arrêter la liste des ménages à transférer et les inciter à emménager sur leur site d'accueil.

Au cours de l'exercice 2010, une commission interministérielle tripartite, comprenant les Ministres de l'Intérieur, des Finances et de l'Habitat, a été mise en place en vue de redynamiser le programme VSB; des Walis rattachés au Ministère de l'intérieur ont été responsabilisés au niveau de certaines régions en vue d'aplanir les difficultés et lever les contraintes identifiées en coordination avec les walis de région et gouverneurs concernés.

Les Comités locaux de coordination et de suivi ont été réactivés et des rapports périodiques d'évaluation sont établis par les inspections régionales du MHUAE et font l'objet d'examen approfondis dans le cadre de réunions mensuelles de suivi en présence des responsables des trois départements ministériels.

Suite aux travaux de la Commission tripartite, des avancées importantes ont été enregistrées au niveau de la ville de Casablanca avec notamment, l'affectation du foncier public nécessaire à la poursuite du programme VSB ; les travaux en cours au niveau des autres villes devront contribuer également d'en accélérer la réalisation.

Les travaux de la commission ont permis, dans certains cas, de reprendre la programmation avec une actualisation des données engendrant une importante augmentation du nombre de ménages bidonvillois et par conséquent, des financements supplémentaires.

2.3.2- Le dispositif de contractualisation

L'analyse du dispositif de contractualisation fait également ressortir les insuffisances ci-après :

- Les dysfonctionnements dans le processus d'élaboration et de validation des contrats, insuffisamment préparés. Leur préparation n'a pas toujours obéi à une démarche rigoureuse dans toutes les villes concernées, notamment en matière de maîtrise des données de base, de réalisation d'études et enquêtes préalables et de concertation avec les acteurs locaux et les populations concernées.
- La définition des bidonvilles a donné lieu à des dépassements dans de nombreux cas où le Contrat VSB a couvert des douars semi-ruraux et des quartiers d'habitat sous-équipés et non réglementaires en périphérie urbaine ;
- La non actualisation des recensements des ménages des bidonvilles au moment de la programmation des opérations a été souvent mise en cause par les autorités locales pour justifier des avenants au contrat initial en vue de la prise en charge des augmentations en nombre de ménages ;
- Les agences urbaines et les partenaires en charge de la gestion locale du foncier public constituent des partenaires décisifs dans la réussite des Contrats VSB et pourtant, ils n'ont pas été associés directement à la signature de ces contrats, ce qui aurait permis de faciliter davantage les procédures de mise en œuvre ;
- La signature des Contrats VSB, en l'absence d'adhésion réelle et de dispositions contraignantes pour le respect des engagements des partenaires, notamment en matière de gestion urbaine et de contrôle pour éviter toute prolifération, est devenue, dans certaines villes, une simple formalité pour bénéficier des actions de prévention et de résorption prévues et des fonds qui sont alloués ;
- Deux agglomérations urbaines ont opposé une grande résistance à leur contractualisation : la **Ville de Casablanca** où l'Agence Urbaine s'est opposée à tout compromis pour l'ouverture à l'urbanisation du foncier public identifié et son affectation au programme VSB ; ce qui n'a pas permis de disposer de la visibilité nécessaire pour l'établissement d'un Contrat de ville et **la Commune de Témara** pour laquelle il était difficile de mobiliser un foncier public suffisant. Pour ces deux villes, il a été opté pour une démarche progressive de conventionnement sur la base de programmes partiels disposant des assiettes foncières nécessaires ;
- Certains contrats de villes ont donné lieu à des avenants pour prendre en compte les augmentations en nombre de ménages des bidonvilles suite à l'actualisation des recensements effectuée par les autorités locales ou à l'intégration aux périmètres urbains de douars ruraux qui étaient initialement exclus.

Malgré ces insuffisances, il convient de noter que cette démarche de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales constitue une première dans la réalisation d'un

programme qui fait appel à la convergence des actions et des efforts de l'Etat et des acteurs locaux, et qui inaugure une nouvelle phase dans le développement local et territorial basée sur la contractualisation et le partenariat.

2.3.3- La gouvernance locale

En raison des insuffisances du portage institutionnel du Programme VSB et de son dispositif de contractualisation, la gouvernance locale a été très variable d'une région à une autre selon la sensibilité des responsables locaux.

Dans plusieurs régions où les résultats ont été probants, les walis et gouverneurs ont joué un rôle moteur dans l'animation des comités provinciaux de suivi, la coordination des différents intervenants, la relance des départements ministériels et organismes concernés au niveau central et local pour lever les contraintes qui ont entravé le bon déroulement du programme.

Le rôle des gouverneurs a été capital pour faciliter les procédures d'acquisition des terrains, d'immatriculation foncière et pour l'obtention des autorisations administratives; il l'a été également pour éviter des dérapages au niveau des coûts (coût des acquisitions foncières, coût des hors-sites facturés par les sociétés concessionnaires de réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité,...).

Enfin, il a été déterminant dans la gestion des bénéficiaires, notamment lors des phases sensibles de transfert des ménages et démolition des baraques.

Dans les régions où des retards importants ont été enregistrés, des insuffisances, voire un désintérêt, au niveau de la gouvernance locale, ont toujours été à l'origine de ces retards.

Les augmentations en nombre de ménages des bidonvilles et les contestations des listes de recensement et des bénéficiaires, enregistrées dans ces régions renvoient également à des défaillances de la gouvernance.

2.4- Evaluation de la mise en œuvre

2.4.1- Implication des partenaires

La réalisation du programme VSB s'est trouvée, dans la plupart des cas, réduite à la gestion de ses aspects opérationnels qui relèvent des opérateurs techniques⁵ compte tenu de la faible implication des autres partenaires :

- L'implication des collectivités locales s'est surtout limitée aux facilitations administratives qui relèvent de leurs compétences ; elle est restée très faible au plan de leur contribution foncière et financière à la réalisation des projets et sur le plan de la gestion sociale et du contrôle;
- Les autorités locales ont accompagné le programme, notamment en veillant à la mise en place de guichets uniques destinés à faciliter les démarches administratives pour les ménages cibles et lors des phases de transfert sur les sites d'accueil et de l'évacuation des terrains concernés, sans permettre une maîtrise des augmentations du nombre de ménages et de certains dérapages dans l'établissement des listes des bénéficiaires ;
- L'implication des agences urbaines a été importante, dans la majorité des cas, pour ouvrir à l'urbanisation les terrains publics identifiés et pour autoriser les programmes. Dans certains cas, les difficultés rencontrées pour autoriser les projets ont imposé des mises en chantier anticipées et leur régularisation à une étape ultérieure;

⁵ Qu'il s'agisse des filiales du Groupe Al Omrane , de la CGI ou autres opérateurs techniques

- L'implication des administrations en charge des équipements publics est restée également très faible, sauf dans le cas de Casablanca où des conventions les ont mises à contribution pour la réalisation d'équipements publics ;
- L'implication du secteur privé a été quasi inexistante, sauf dans le cas de Casablanca où certains propriétaires fonciers dont les terrains étaient occupés par des bidonvilles, ont contribué à la réalisation avec le soutien de l'Etat de projets de résorption pour libérer leurs terrains ;
- La société civile, quant à elle, a été généralement absente sauf dans de rares cas (Tanger, Agadir,..) où des associations de quartiers ont été mises à contribution comme relais pour communiquer avec la population et pour aplanir les difficultés rencontrées.

2.4.2- Contributions financières

Les montages financiers des opérations ont été établis sur la base de trois ressources principales :

- Les **subventions budgétaires** qui ont obéi dans la majorité des cas aux normes établies par le Ministère chargé de l'Habitat (des subventions plafonnées à hauteur de 15.000 DH pour les unités de restructuration, 25.000 DH pour les lots de recasement, et 40.000 DH pour les unités de relogement) et à hauteur des équilibres financiers des opérations ;
- Les **contributions financières des bénéficiaires** des unités de résorption qui ont été définies en tenant compte des capacités contributives des populations et qui se sont révélées très attractives pour les bénéficiaires des lots de recasement (le montant des contributions est situé entre le tiers et la moitié du prix de revient) ;
- Les **produits de vente des unités de prévention** et les excédents de péréquation dégagés des unités à caractère commercial.

Les Provinces du Sud ont bénéficié d'un programme spécial qui a ciblé près de 70.000 ménages dont près de 20.000 ménages des bidonvilles et noyaux d'habitat insalubre. La couverture financière de ce programme qui a également prévu l'octroi d'aides directes sous forme de matériaux de construction, n'a pas obéi aux règles de financement du programme puisque l'ensemble des besoins ont été couverts par les subventions de l'Etat, sans mettre à contribution les populations.

Bien que n'ayant pas été prévus par les conventions de financement et de réalisation relatives au Programme VSB, certains opérateurs ont pu mobiliser des financements importants auprès d'organismes internationaux tels que l'AFD et de la BEI qui ont renforcé ses capacités d'intervention et facilite l'octroi d'avances de trésorerie pour faire face aux besoins de financement de ce programme et assurer la poursuite des travaux.

De même que les opérateurs ont été amenés, pour accélérer les transferts, à opérer des livraisons de lots aux ménages bénéficiaires sans que ceux-ci n'aient effectué le paiement de la totalité des sommes dues. Les livraisons effectuées n'ont pas toujours été suivies du recouvrement des montants restants dus, qui correspondent de fait à des contributions financières des opérateurs pour assurer la réalisation du programme.

2.4.3- Pertinence des modes opératoires

Contrairement aux prévisions initiales axées, presque à part égale, sur la restructuration et le recasement, le mode opératoire dominant a été finalement le lotissement d'habitat de recasement. En effet, le lot d'habitat économique de 64 à 70 m² de R+2, entièrement

équipé dans le cadre de lotissements intégrés d'habitat et destiné à l'attribution mono-familiale, a constitué le produit préféré de la majorité des ménages dans toutes les régions du Royaume; une variante à cette option a été retenue avec succès à Casablanca avec des lots de 80 m² à R+3 réservés à l'attribution bi-familiale.

La restructuration a été limitée du fait de la densification et donc de la réduction de la superficie des parcelles constatées dans la majorité des bidonvilles.

Quant aux opérations réalisées grâce à ce mode opératoire, si elles ont incontestablement contribué à l'amélioration des conditions d'habitat dans les bidonvilles à travers l'infrastructure d'équipement réalisé, elles n'ont pas pu atteindre tous les objectifs initialement fixés, notamment la régularisation des situations foncières qui conditionne la construction des habitations et l'évolution du tissu urbain

Les opérations de relogement dans le cadre d'immeubles de logements de faible VIT n'ont joué qu'un rôle d'appoint dans les zones qui ne disposent pas d'un foncier public suffisant et pour apporter une réponse même partielle aux problèmes posés par «les ménages composés» qui n'ont pas été initialement recensés ; elles devaient être dominants dans les grandes villes comme Casablanca, Rabat, Salé et Témara.

2.4.4- Politique de prévention

Grâce au foncier public mobilisé dans les zones périphériques de nombreuses villes ciblées par le Programme VSB, une intense activité d'aménagement foncier a été développée, ce qui a permis d'accroître l'offre foncière destinée à promouvoir l'habitat économique et l'auto-construction de prévention.

C'est ainsi que la production en lots d'habitat économique a pratiquement doublé dans ces villes en constituant une offre adaptée aux ménages à faibles revenus ; une offre adaptée qui a contribué à la prévention de l'habitat insalubre.

Cette offre aurait pu être plus conséquente et plus adaptée au rythme et à la nature des besoins dans toutes les villes concernées si les propositions relatives au développement de Zones d'Aménagement Progressif (ZAP) et à la révision des normes minima d'habitat avaient abouti.

Cette activité d'aménagement foncier a également permis de produire des îlots semi-équipés destinés à la promotion du partenariat public-privé avec l'objectif de produire des logements sociaux et des logements de faibles coûts en mesure de constituer une alternative aux baraques dans le bidonville.

La politique de partenariat avec le secteur privé, malgré l'absence d'un cadre réglementaire approprié et même si les résultats ne sont pas suffisamment concluants, constitue une expérience qui permettra à terme d'en faire un mode opératoire à part entière pour la promotion du logement social au Maroc.

Il convient cependant d'accorder une attention particulière aux possibilités d'élargir l'accès aux crédits FOGARIM en assurant une plus grande adhésion du système bancaire et en le recadrant vers les populations cibles pour lesquelles il a été créé.

Le problème reste entier dans les villes et territoires ne disposant pas de foncier public où les politiques d'aide publique devraient être réadaptées pour faciliter l'accès des ménages à faibles revenus aux produits logements du secteur privé.

2.4.5- L'accompagnement social des opérations

Les déficiences des communes à prendre leurs responsabilités en matière d'accompagnement social des opérations de résorption des bidonvilles ont nécessité de

prendre des mesures importantes dans ce sens en vue d'assurer l'adhésion des populations et faciliter le déroulement des opérations dont il a la charge :

- Intégration aux montages financiers des opérations d'un nouveau poste de coût pour couvrir les dépenses relatives à l'accompagnement social ;
- Réalisation d'études et d'enquêtes pour appréhender les données démographiques et socio-économiques des ménages cibles (emploi, lieu de travail, niveau de revenu...), les besoins et attentes des populations ;
- Mise en place de cellules d'accompagnement social relevant des unités de gestion des projets chargées de développer la proximité, l'information et l'écoute des populations concernées ;
- Intermédiation et gestion des conflits en utilisant des relais associatifs. L'établissement de la liste des bénéficiaires, les modalités d'attribution des unités de résorption, la fixation des contributions financières des ménages et les modalités de paiement, le transfert des ménages et la démolition des baraques ont constitué les principales questions traitées ;
- Réalisation de quelques équipements de proximité dans le cadre des synergies qui ont été développées dans certaines régions notamment dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH).

L'accompagnement social des projets de Casablanca a pris une dimension particulière en raison de la sensibilité du contexte d'intervention. Un budget conséquent lui a été alloué pour assurer la réalisation des équipements publics, parallèlement aux travaux d'aménagement des lotissements. De même que des indemnités, destinées à couvrir les charges locatives pour accélérer les transferts, ont été octroyées aux ménages bénéficiaires.

Malgré les difficultés de mise en œuvre relevées en raison d'un ancrage insuffisant de l'accompagnement social et l'absence d'une expertise suffisante dans ce domaine, les mesures prises ont contribué à développer un sentiment de confiance chez les populations et à améliorer l'appropriation des opérations.



Cellule d'accompagnement social
(Annakhil à Nouaceur, 2007)



Rencontres avec les bidonvillois (Mohammédia, 2007)

2.5- Evaluations périodiques

Les évaluations périodiques des Inspections régionales du MHUAE font ressortir les contraintes auxquelles est confronté le Programme VSB et l'évolution de leur fréquence. La classification de ces contraintes en tenant compte de leur impact sur son déroulement se présente comme suit :

2.5.1- Augmentations du nombre des ménages

Elles constituent la contrainte la plus fréquente qui est à l'origine d'une remise en cause de la programmation initiale et des retards enregistrés par de nombreuses villes (*amélioration des conditions d'habitat des bidonvillois et report des échéances initiales pour les déclarer «Villes Sans Bidonvilles»*).

Ces augmentations peuvent avoir plusieurs origines :

- Les Contrats de ville n'ont pas tous été établis sur la base de recensements actualisés à la date de leur signature (plusieurs contrats ont arrêté la programmation sur la base des données les plus récentes disponibles) ;
- L'accroissement du nombre de ménages à l'intérieur des bidonvilles avec l'afflux de nouveaux ménages pauvres d'autres quartiers pour bénéficier des avantages du programme ;
- Les augmentations découlent également de l'existence de familles composées habitant la même baraque (les parents avec des enfants mariés) et de l'élargissement des critères d'attribution pour prendre en compte l'ensemble des ménages qui ont été à l'origine de nombreuses manifestations de contestation ;
- Le haut niveau d'attractivité du programme qui permet la réalisation de marges spéculatives relativement importantes face aux insuffisances constatées au niveau de la gouvernance locale et du contrôle ;
- Les contraintes foncières et d'urbanisme qui, d'une part, ont retardé la réalisation des projets de résorption et d'autre part, n'ont pas permis de développer des programmes conséquents de prévention en adéquation avec l'ampleur des besoins dans ces villes ;
- L'intégration de douars ruraux en raison de la proximité des villes ou suite à l'extension du périmètre urbain, notamment après le découpage administratif de 2009.

2.5.2- Les problèmes fonciers

Il faut distinguer plusieurs situations :

- Le cas des villes, qui faute d'une visibilité suffisante sur le foncier public à mobiliser, n'ont pu être contractualisées et pour lesquelles des opérations ont été réalisées dans le cadre de conventions portant sur des programmes partiels (Le cas du Grand Casablanca et de la préfecture de Témara qui ont enregistré des retards importants et pour lesquelles les concessions faites dernièrement par les services de l'urbanisme ont permis un dénouement imminent);
- Le cas des villes qui ont fait l'objet d'une contractualisation sur la base d'une première identification du foncier public et qui ont connu des remises en cause en raison de l'inadéquation de ce foncier et des options initialement envisagées sans pour autant que des alternatives ne soient convenues à temps pour mener à terme les

programmes (Le cas des villes de Rabat et Larache pour lesquelles les efforts se poursuivent pour arrêter les options définitives) ;

- la lenteur des procédures administratives liées à l'acquisition, à l'apurement des assiettes et à l'occupation des sites d'accueil.

2.5.3- Les Problèmes d'urbanisme

Ils ont constitué une grande entrave à la réalisation du programme dans plusieurs villes. Les principales difficultés rencontrées portent sur :

- Les difficultés d'ouverture à l'urbanisme du foncier public identifié dans le cadre du programme;
- Les normes élevées d'urbanisme et de construction qui génèrent des surcoûts incompatibles avec la nature sociale du programme;
- Le coût de l'infrastructure hors-site qui dessert les sites support des opérations mais dessert également d'autres sites, ce qui renchérit le coût du programme;
- L'opposition qu'ont rencontrée les ZAP, en tant que mode opératoire de résorption et de prévention, sur tout le territoire national à l'exception de la région de l'Oriental;
- Les dérogations d'urbanisme dont bénéficient les programmes de logements sociaux initiés par les promoteurs privés ne sont pas conditionnées par l'affectation d'une part de ces programmes aux logements de faible VIT qui pourraient contribuer à la réalisation des objectifs du programme dans le cadre de la résorption ou de la prévention;
- La lenteur des procédures d'autorisation qui continuent de peser lourdement sur les programmes dans certaines villes ;
- La non établissement des arrêtés d'alignement par les services compétents rend difficile et retarde l'intervention des opérateurs dans les projets de restructuration et les exposent à des litiges devant les tribunaux avec des risques des jugements leur obligeant à indemniser les personnes concernées.

Principales contraintes rencontrées dans les villes à contrat VSB à fin 2010	
Problèmes	Nombre
Problèmes fonciers	25
Difficultés de transfert des ménages	22
Augmentation des ménages	21
Problèmes techniques	14
Difficulté d'accès aux crédits FOGARIM	12
Défaillance de mobilisation du financement de la part des partenaires	10
Problèmes d'urbanisme	10

Source : Programme national d'éradication des bidonvilles, Rapport national, mars 2011, MHUAE.

2.5.4- Autres contraintes signalées

- **Les problèmes liés au transfert des ménages :** Plusieurs villes (20) disposent d'unités achevées, vacantes qui attendent l'activation des procédures d'attribution et de transfert ;
- **Les difficultés d'accès au crédit :** Les banques commerciales n'adhèrent pas entièrement au FOGARIM et de nombreux ménages bénéficiaires du programme VSB rencontrent des difficultés pour accéder aux prêts garantis par le FOGARIM ;
- **Les équipements publics :** Très faible implication des Départements ministériels concernés par la réalisation des équipements publics d'accompagnement malgré les réservations importantes de terrains effectuées par les opérateurs à cet effet, et les facilités de cession accordées.

2.6- Bilan chiffré (à mars 2011)

Le Programme national «Villes sans bidonvilles» concerne aujourd’hui à près de 340.000 ménages se répartissant sur les villes qui ont fait l’objet de la démarche de contractualisation par ville et sur deux programmes spécifiques ayant fait l’objet de conventions particulières au niveau régional ou provincial n’obéissant pas à la même démarche :

- Les villes ayant fait l’objet de contrats de villes (69) ou de conventions de financement et de réalisation (7) intéressent 206.000 ménages ;
- Le programme spécial des Provinces du Sud porte sur 3 régions et intéresse 25.000 ménages répartis sur 4 villes; il se distingue par l’importance des aides publiques qu’il a mobilisées et qui ont assuré la couverture de tous les besoins de financement du programme sans mettre à contribution les ménages bénéficiaires ;
- Le programme spécial de la Région du Grand Casablanca porte sur 4 préfectures et provinces et intéresse 109.000 ménages; il se distingue par la signature de conventions particulières prévoyant la contribution des Départements concernés à la réalisation des équipements publics d’accompagnement.

Le coût estimatif du programme est de 25 milliards de Dirhams ; il est financé à hauteur de 40% par des subventions du FSH, à 30% par les ménages bénéficiaires et à 30% par la péréquation.

2006



Agadir

2008



2.6.1- Les villes déclarées sans bidonvilles

Au stade actuel, 44 villes seulement (constituées principalement de villes petites et moyennes) sont déclarées sans bidonvilles après la réalisation de 100% des objectifs fixés (soit le relogement de près de 60.300 ménages):

- 36 villes ayant fait l’objet de contrats de villes (37.200 ménages) ;
- 3 villes faisant partie du programme spécial des provinces du Sud (21.800 ménages) ;
- 5 villes ayant fait l’objet de conventions de financement et de réalisation (1.300 ménages.)

2.6.2- Bilan général

Les indicateurs de performance du programme montrent que, sur un total de 340.000 ménages, incluant les actualisations opérées en termes de nombre de bidonvilles et de ménages⁶, le nombre de ménages concernés par des opérations achevées et en cours de réalisation est de 227.000 ménages, soit un taux d’engagement de l’ordre de 67%.

Quant aux ménages bénéficiaires d’unités de résorption et de relogement, il est de l’ordre de 167.000 ménages (soit près 49% des ménages concernés).

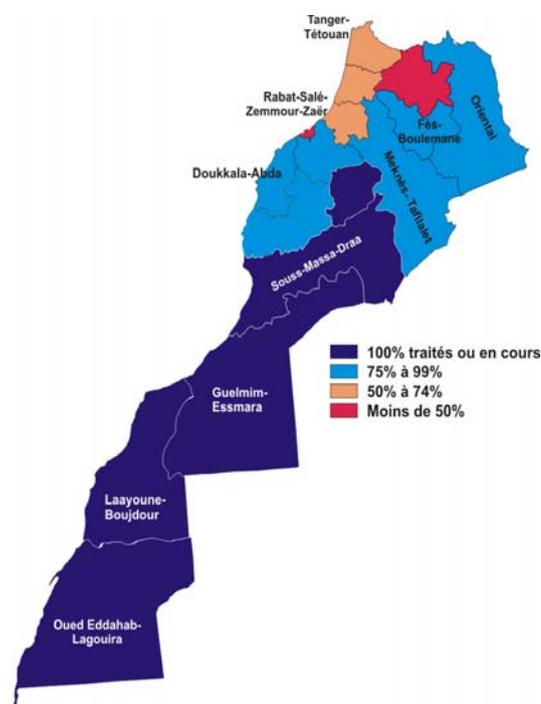
⁶ En augmentation par rapport aux ménages initialement ciblés, près de 270.000 ménages en 2004

Ne serait-ce les augmentations enregistrées (70.000 ménages, soit une augmentation de 26% entre 2004 et 2010) et les actualisations opérées, les taux d'engagement et de réalisation seraient respectivement de 84% et 62%.

La situation détaillée par région est récapitulée dans le tableau suivant :

Régions	Total des villes	Villes VSB	Nombre de ménages	Ménages traités	Ménages en cours	Men. traités et en cours	%
Laayoune-Boujdoure-Sakia El Hamra	2	2	16 693	16 693	0	16 693	100%
Oued Eddahab- Lagouira	1	1	5 122	5 122	0	5 122	100%
Guelemim-Es Samra	1	0	3 363	0	3 363	3 363	100%
Souss-Massa-Draa	4	4	16 495	12 722	3 773	16 495	100%
Tadla-Azlal	3	3	1 289	1 111	178	1 289	100%
Oriental	12	8	5 796	4 855	905	5 760	99%
Chaouia-Ouardigha	8	6	6 589	5 879	505	6 384	97%
Doukkala-Abda	5	3	4 383	3 260	690	3 950	90%
Marrakech-Tensift-Haouz	3	1	31 576	17 262	9 422	26 684	85%
Fès-Boulemane	4	1	15 463	7 313	5 325	12 638	82%
Meknès-Tafilalt	8	6	12 582	9 569	213	9 782	78%
Gharb-Cherarda	7	2	32 853	15 487	8 612	24 099	73%
Tanger-Tétouan	9	4	14 855	8 200	1 543	9 743	66%
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	10	3	55 160	22 180	8 186	30 366	55%
Grand Casablanca	4	0	109 093	36 720	16 885	53 605	49%
Al Hoceïma-Taza-Taounate	3	0	8 710	739	110	849	10%
Ensemble	84	44	340 022	167 112	59 710	226 822	67%

Les régions enregistrant encore des retards significatifs dans l'éradication des bidonvilles dans le cadre du Programme VSB sont au nombre de 5 : Gharb-Chrarda (avec Kénitra, notamment), Tanger-Tétouan (avec Larache, notamment), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (avec Rabat, et Témara, notamment), Grand Casablanca et Al Hoceïma-Taza-Taounate (avec Guercif, notamment)



2.7- Expériences pilotes

Ces expériences sont relatées par les responsables régionaux du MHUAE dans les différents documents produits périodiquement pour les Comités locaux de coordination du Programme VSB.

2.7.1- Les bonnes pratiques :

A. Provinces du Sud :

Les provinces du Sud du Royaume bénéficient, depuis des décennies, d'une série de programmes d'habitat dont le dernier revêt une importance particulière de par son envergure et l'ambition de répondre aux besoins de toutes les catégories sociales dont les habitants des campements et de l'habitat insalubre dans ces provinces.

Le coût global du programme qui s'élève à près de 4,5 Milliards de Dirhams est financé par l'Etat à hauteur de 3,38 Milliards de Dirhams.

Le Programme de résorption des campements et bidonvilles de Laâyoune se décline en trois actions principales dont le financement a été entièrement assuré par l'Etat :

- Action de viabilisation de près de 840 hectares pour la production de lots de 120 m² au profit de 10.989 ménages avec une subvention de 424,30 Millions DH ;
- Appui à l'auto-construction au profit de 5.276 ménages (initialement recensés) avec une subvention de 168,83 Millions DH ;
- Accompagnement technique et social au profit de 10.989 ménages avec une subvention de 41,81 Millions DH.

Ce programme se distingue aussi bien dans sa conception, son montage et sa mise en œuvre par :

- **Un portage institutionnel fort et consensuel ;**
- **Une conception qui a bénéficié d'une large concertation** qui a associé les Walis et Gouverneurs des régions du Sud et l'ensemble des acteurs locaux avant d'être présenté au Conseil Royal Consultatif chargé des Affaires Sahariennes (CORCAS) lors de sa session ordinaire du 21 et 22 Décembre 2006. Il a fait l'objet d'une convention de financement et de réalisation visée en mars 2008 ;
- **Des adaptations au cours de sa mise en œuvre**, puisque d'un programme de viabilisation dans le cadre de **Zones d'Aménagement Progressif (ZAP)**⁷, il a évolué à la demande des autorités et des élus, vers un programme de lotissement en considération de l'impact négatif de ce type d'aménagement sur l'environnement, ce qui a nécessité l'octroi d'une enveloppe budgétaire additionnelle ;
- **L'adhésion des populations et la totalité des partenaires et acteurs locaux** à une opération de transfert des ménages qui a été lancée concomitamment avec le démarrage des travaux et qui a connu un succès exemplaire. Le transfert a été opéré sur des lots en cours de viabilisation, sachant que le bénéficiaire, dès la démolition de la baraque, est en possession de l'attestation d'attribution, des plans architecturaux, des plans de structure et de l'autorisation de construire ;
- **Des aides publiques adaptées** compte tenu du faible niveau de solvabilité des ménages se traduisant par l'octroi aux ménages recensés, en sus du lot équipé, d'une aide frontale de 32.000 DH (50% en matériaux de construction et 50% en numéraire) ;
- **Une assistance architecturale et technique exemplaire** afin de permettre à l'ensemble des ménages bénéficiaires de réaliser leurs logements dans les meilleures conditions de sécurité, en conformité avec les exigences urbanistiques, architecturales et techniques. Dans ce cadre, la Société Al Omrane Al Janoub a procédé à l'élaboration des plans types architecturaux et de structure et a fait bénéficier le processus de construction, de l'assistance en permanence d'un BET spécialisé dans l'accompagnement des ménages et des tâcherons. Des séances de formation et d'assistance ont porté notamment sur les tâches liées à l'implantation, à la lecture et l'interprétation des plans et documents techniques et à l'évolution des réalisations ;

⁷ Réalisation des infrastructures de base, à savoir l'éclairage public, l'adduction en eau potable moyennant des bornes fontaines, le décaissement des voies sous forme de pistes et l'assainissement en fosses septiques

- **Un suivi et un contrôle permanent des chantiers** assurés par des commissions composées des représentants de l'Autorité Locale, de la Municipalité, de l'Inspection Régionale du MHUAE, de l'Agence Urbaine et de la SAO Al Janoub. Ces commissions ont été dotées, sur le budget alloué au programme, de moyens logistiques permettant le bon déroulement de leurs missions ;
- Grâce aux efforts déployés par l'Etat et les partenaires locaux, la ville de **Laâyoune** a connu la démolition de **10.989 baraques**. **En juillet 2008, elle a été déclarée VSB** ; depuis cette date, aucune nouvelle baraque n'a été constatée. Aujourd'hui, près de 5.000 chantiers d'auto-construction sont ouverts ;
- En vue de répondre aux besoins des ménages, **les Départements Ministériels concernés ont veillé à la réalisation des équipements publics d'accompagnement**. Huit (8) logements témoins construits en R+2 ont été également transformés en équipements polyvalents de proximité (salles de classe, commissariats, annexes administratives,...).

B. Programme de Casablanca :

Le programme de résorption des bidonvilles du Grand Casablanca concerne près de 109.000 ménages. Il a connu un retard important du fait que sa réalisation se fait par étapes successives selon le foncier public mobilisé et dont l'ouverture à l'urbanisation est autorisée.

Le stade d'avancement de ce programme au mois d'avril 2011 se présente comme suit :

- 43.000 ménages sont bénéficiaires des actions réalisées (36.700 ménages relogés et 6.500 ménages en cours de relogement);
- 20.000 ménages concernés par les actions en cours
- 46.000 ménages sont concernés par des programmes conventionnés dernièrement.

Compte tenu de l'envergure de ce programme qui cible près du tiers des habitants des bidonvilles du Maroc, et pour lui assurer les meilleures conditions de réalisation, plusieurs mesures ont été prises :

- **Mobilisation du foncier public nécessaire (près de 600 ha) ;**
- **Ouverture à l'urbanisation du foncier mobilisé,**
- **Engagement de plusieurs opérateurs** (Société Al Omrane, Société Idmaj Sakan, Société Dyar Al Mansour, Agence Urbaine de Casablanca) pour concourir à la réalisation de ce vaste programme. Chaque opérateur a pris la responsabilité d'une ou plusieurs opérations de résorption ainsi que l'accompagnement social des habitants des bidonvilles ciblés par ces opérations ;
- **Réalisation d'enquêtes socio-économiques préalables** qui ont permis une connaissance précise, chiffrée et détaillée de la situation des bidonvilles. Ces enquêtes ont permis d'appréhender l'état des lieux, la cohabitation, la profession des chefs de ménages, le revenu et les dépenses des ménages, leurs aspirations et souhaits, leur niveau de solvabilité,...
- Conformément aux attentes exprimées par la majorité de la population des bidonvilles, **le mode opératoire retenu prévoit la réalisation de lotissements intégrés d'habitat** comprenant des lots de 80 m² destinés à la réalisation d'immeubles en R+3 dont l'attribution s'effectue au profit de 2 ménages du bidonville ainsi que d'autres lots destinés à la mixité sociale.

- Des commissions locales de suivi comprenant les représentants des différents intervenants, des autorités locales et élus ont été instituées et veillent à **associer les représentants des bénéficiaires dans toutes les phases de réalisation** du programme ;
- **Création au niveau de chaque opération d'un guichet unique** qui se charge de l'accompagnement social des populations, notamment lors des phases de transfert et de valorisation des lots et contribue à faciliter les procédures d'octroi des crédits FOGARIM et la délivrance des autorisations de construire ;
- **Les opérateurs réalisent dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des administrations concernées les équipements publics d'accompagnement** nécessaires à la vie dans les nouveaux quartiers (locaux administratifs, mosquées, équipements scolaires, centres de santé, terrains de sport ...), concomitamment à la réalisation de l'infrastructure d'équipement des lotissements,
- **Les principales phases du processus d'accompagnement social à Casablanca:**
 - **Phase 1 : Sensibilisation et information:** informations sur le projet et sa dimension sociale, sur les procédures pour bénéficier du projet, information sur les différents modes de financement, constitution des dossiers bénéficiaires, constitution des dossiers de crédits,...
 - **Phase 2 : Démolition des baraques :** Établissement des listes des ménages prêts à démolir leurs baraques, identification des baraques à démolir sur plan, coordination de l'opération de démolition avec les autorités locales, un P.V de démolition, préparé par le C.L.S et signé par ses membres sanctionne l'opération,
 - **Phase 3 : Acquisition des lots de terrain :** Attestation de démolition délivrée par l'autorité locale, livraison de l'autorisation de versement, engagement de respecter le plan type de la construction, livraison des attestations d'attribution, livraison d'un dossier complet pour l'ouverture du chantier de construction (autorisation de construire, plan type, plan béton armé), préparation des autorisations de construire,
 - **Phase 4 : Ouverture des chantiers de construction :** Accompagnement des ménages pour obtention du compromis de vente, accompagnement technique et architectural des chantiers, traitement des problèmes en phase de construction

2.7.2- Les autres

A. Programme de Marrakech :

Le programme de résorption des bidonvilles de Marrakech a fait l'objet d'un Contrat VSB signé en décembre 2004 qui portait sur 15.755 ménages. Ce contrat a fait l'objet d'une première actualisation en 2007 pour exclure les ménages de l'habitat menaçant ruine et pour prendre en compte l'augmentation intervenue dans le nombre de ménages des bidonvilles notamment ceux concernés par le recasement, soit un avenant qui a porté sur 19.767 ménages.

En Juin 2010, une nouvelle actualisation a porté le nombre de ménages à 22.244 ménages qui se ventilent, selon les deux modes opératoires retenus, comme suit:

- 11.376 ménages concernés par des opérations de recasement;
- 10.868 ménages concernés par des opérations de restructuration.

La singularité de l'opération recasement à Marrakech, réside dans l'attribution de lots de terrain gratuitement aux ménages bénéficiaires avec en sus, une indemnité d'éviction de l'ordre de 20.000 DH et des plans autorisés pour la valorisation du lot avec un suivi par un BET mandaté par Al Omrane Marrakech.

Quant à l'opération de restructuration, elle a prévu la mise à contribution des ménages bénéficiaires pour prendre en charge les frais de raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité (paiement étalé sur 48 mois) ainsi que les frais de régularisation de leur situation foncière (près de 10.000 DH), alors que les travaux d'assainissement et de voirie sont pris en charge par le FSH.

Vu la faible contribution des ménages bénéficiant des opérations de restructuration, une convention est passée dans le cadre de la généralisation à l'accès à l'eau potable, à l'électricité et à l'assainissement initié dans le cadre de la convergence avec INDH et le Programme VSB pour chaque projet. Cette convention, outre l'apport d'un financement complémentaire, apporte des facilités pour le financement des branchements individuels des ménages aux réseaux VRD (paiement étalé sur 48 mois avec une exonération des opérations de la PPE et des peines et soins par la RADEEMA⁸)

A noter que la réalisation de certains travaux sont pris en charge directement par la RADEEMA et le financement est assuré conjointement par Al Omrane, l'INDH et la RADEEMA.

a. Etat d'avancement au 31/12/2010 :

Le nombre total de ménages résorbés est de 12.648 ménages, soit un taux de réalisation global de 55%.

b. Principales contraintes rencontrées par les opérations de recasement :

- Morcellement clandestin des baraques concernées par les opérations de recasement (une augmentation constatée de 30% dans certains douars, y compris ceux nouvellement créés).
- Non-exécution des jugements d'éviction prononcés par les tribunaux contre les ménages qui refusent le transfert après avoir bénéficié des indemnités ;
- Non disponibilité des titres fonciers des lots attribués aux ménages recasés pour obtenir des prêts FOGARIM leur permettant la construction de leur lot ;
- Absence des équipes d'accompagnement social permettant d'assurer l'insertion des bénéficiaires au moment du transfert et après leur installation dans les nouveaux sites.

c. Principales contraintes rencontrées par les opérations de restructuration:

- Difficultés de réalisation de la restructuration des douars connaissant de fortes densités et difficulté d'assainir le foncier au profit des bénéficiaires
- Difficulté de recouvrement des participations des bénéficiaires et des propriétaires des terrains ;
- Manque d'associations de quartiers pour l'encadrement des opérations de restructuration et de transfert

d. Nouveau programme de résorption 2010-2014

⁸ Régie autonome de distribution de l'eau et de l'électricité de Marrakech

Face au retard de réalisation et aux augmentations du nombre des ménages, un comité de pilotage, sous la présidence du Wali, composé des représentants des communes concernées, la Société Al Omrane, l'Inspection Régionale, l'Agence Urbaine, la RADEEMA⁹ a été institué pour l'élaboration d'un nouveau programme qui porte sur 92 douars et concerne 9.601 ménages :

- Restructuration de 30 douars au profit de 5.062 ménages
- Recasement de 63 douars au profit de 4.539 ménages

D'un coût global de 415 Millions DH, la convention de financement prévoit les ressources ci-après :

- FSH	: 189,41 millions DH
- DGCL	: 100,00 millions DH
- Bénéficiaires	: 25,69 millions DH
- Péréquation	: 100,00 millions DH

Pour garantir sa mise en œuvre et sa réussite, plusieurs mesures d'accompagnement sont indispensables :

- Lever les contraintes liées à la mobilisation du foncier public identifié (Habous, périmètre irrigué, Collectif,...)
- Activer les procédures d'établissement des arrêtés d'alignement par les communes permettant la restructuration des douars ;
- Accélérer le rythme de démolition et de transfert des ménages ;
- Assurer un contrôle plus rigoureux des morcellements et des augmentations pour ne pas compromettre la nouvelle programmation ;
- Mobilisation des contributions financières des partenaires ;
- Accompagnement des Départements concernés par la réalisation des équipements de socio-collectifs (Santé, écoles, postes de police....).

B. Programme de Larache

Le programme de résorption des bidonvilles de Larache a fait l'objet d'un Contrat VSB signé en Décembre 2004 qui portait sur 13 bidonvilles et 5.434 ménages. Dans le cadre de ce contrat, deux modes opératoires ont été retenus:

- 3.448 ménages concernés par des opérations de restructuration in site, soit près de 63,5% des ménages concernés;
- 1.986 ménages concernés par des opérations de recasement, soit près de 36,5% des ménages concernés.

a. Principales contraintes rencontrées :

Lors de la mise en œuvre du programme, plusieurs contraintes ont été à l'origine des modifications opérées, notamment au niveau des modes opératoire initialement convenus:

- La majorité des terrains dans les zones à restructurer sont fortement morcelés, non immatriculés, en contentieux nécessitant des procédures lourdes pour leur apurement ;

⁹ Régie Autonome de Distribution de l'Eau et de l'Electricité de Marrakech

- Les acteurs locaux s'opposent à la mise en œuvre des opérations de restructuration initialement convenues dans le Contrat de ville en raison de l'inadéquation des terrains concernés qui occupent une position centrale dans la ville de Larache ;
- La majorité des ménages ciblés ont manifesté leur préférence pour l'accès à la propriété d'un lot de terrain équipé dans le cadre d'opérations de recasement ;
- L'accroissement important du nombre de ménages concernés qui est passé de 5.434 à 8.363 ménages, soit une augmentation de 54%.

b. Etat d'avancement à fin avril 2011 :

Le nombre total de ménages bidonvillois résorbés est de 3.581, représentant 66% des ménages initialement ciblés et 43% en tenant compte de l'augmentation.

Les ménages résorbés se ventilent comme suit :

- Restructuration au profit de 102 ménages uniquement ;
- Recasement au profit de 3 479 ménages.

Les ménages restant à traiter sont au nombre de 4.782 incluant les ménages occupant les terrains militaires (714 ménages) et les ménages non recensés en 2004 et ceux dû aux augmentations des dernières années.

c. Avenant en cours de préparation :

Le contrat VSB de la ville de Larache est aujourd'hui largement dépassé ; un avenant à ce contrat est en cours de préparation.

Cet avenant doit privilégier le recasement in-situ comme mode opératoire qui rencontre l'adhésion des populations et des acteurs locaux et permettre la prise en compte de l'augmentation intervenue dans le nombre de ménages concernés.

Cet avenant doit également prévoir :

- L'affectation d'un foncier public additionnel au profit du Holding d'Aménagement Al Omrane ;
- L'allocation de subventions budgétaires additionnelles (FSH et DGCL) pour couvrir les besoins de financement découlant de l'augmentation du nombre de ménages et des changements intervenus au niveau du mode opératoire ;
- Mettre à contribution les propriétaires des terrains privés qui seront évacués à la suite de la réalisation du programme.

3. PROPOSITIONS POUR ACCROITRE LES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Pour accroître les performances du Programme national «Villes sans bidonvilles» et accélérer la réalisation de ses objectifs, il est important de capitaliser sur les phases passées et dégager les enseignements en matière d'acquis à renforcer et de dysfonctionnements à corriger.

Si le cadre général du programme doit rester national, compte tenu du leadership nécessaire, des instruments de pilotage interministériels pour traiter des questions transversales, voir pour débloquer certaines situations locales, et du dispositif financier central, les performances dépendent largement des capacités des acteurs locaux à formuler et mettre en œuvre les Contrats VSB et les opérations dans le cadre de consensus les plus larges possibles. Tout en laissant une grande flexibilité aux acteurs locaux pour l'identification des solutions, le dispositif national d'accompagnement et de renforcement des capacités devrait être développé.

Par ailleurs, si certaines améliorations peuvent être apportées rapidement, tant au niveau du dispositif national que des programmes locaux et impacter ainsi positivement sur les délais d'achèvement et sur la qualité des opérations, il convient de réfléchir dès à présent à un futur dispositif plus large et plus anticipatif pour améliorer les conditions d'habitat des groupes pauvres urbains et réduire ainsi l'habitat insalubre dans toutes ses formes. Le partage des responsabilités, y compris financières, entre le central et le local, ainsi que les contributions publiques à l'habitat des populations à faible revenu, seront au cœur des réformes à apporter au dispositif dans le cadre de la nouvelle constitution du Maroc, la régionalisation et l'approfondissement de la décentralisation.

Le présent Chapitre apporte des éléments pour orienter le recadrage stratégique et contribuer à l'élaboration du futur dispositif du Programme. Ses recommandations visent à l'amélioration rapide du cadre existant de manière à achever le programme VSB dans les délais impartis et améliorer la qualité des opérations. Elles traitent essentiellement du portage institutionnel et de la gouvernance du programme dans toutes les villes concernées en impliquant, de manière plus responsable, l'ensemble des partenaires et en assurant une meilleure appropriation par les acteurs locaux.

Elles comportent également des mesures destinées à accélérer le rythme de réalisation, lever les contraintes constatées et assurer de meilleures conditions de mise en œuvre des projets inscrits dans le Programme VSB.

3.1- Mesures immédiates pour accroître les performances du programme à court terme

Objectif n°1: Amélioration du portage institutionnel du programme

- Pilotage, coordination et suivi du programme au niveau national en réactivant le Comité National de Suivi (CNS) sous la présidence du Premier Ministre et dont le Secrétariat général est assuré par le MHUAE (*suivi de la circulaire de M le Premier Ministre de 2007, suivi des conventions relatives aux équipements publics, suivi des dossiers fonciers et financiers,...*)
- Implication des Départements Ministériels concernés par la programmation et la réalisation des équipements publics selon l'état d'avancement de chaque programme au niveau local (*Il est proposé d'organiser leur implication dans le cadre d'une convention nationale et de prévoir la réalisation des équipements par les filiales du GAO concernées à l'instar de Casablanca*)

- Renforcement du dispositif de suivi du Programme par les Départements et Organismes concernés (*indicateurs de suivi, données attributaires, procédures de cession, de conservation foncière, apurement foncier, déblocage des subventions, octroi des crédits fogarim,...*) et établissement par le MHUAE du rapport national périodique de suivi et d'évaluation

Objectif n°2: Amélioration de la gouvernance du programme

- Pilotage, coordination et suivi au niveau régional et local en réactivant les comités régionaux et locaux de suivi sous la présidence des walis et des gouverneurs ;
- Suivi régional et local (Bases de données et indicateurs de suivi quantitatifs et qualitatifs), suivi et dynamisation de la gestion opérationnelle, suivi et dynamisation de la gestion urbaine et le contrôle, établissement par les inspections régionales du MHUAE de rapports régionaux périodiques de suivi et d'évaluation

Objectif n°3: Amélioration du dispositif contractuel

Pour une meilleure appropriation du programme au niveau local, élargir la concertation et l'implication des partenaires et acteurs locaux dans les démarches de préparation des contrats, conventions et leurs avenants et dans leur évaluation :

- Elargir la contractualisation à d'autres partenaires au niveau local (agences urbaines, gestionnaires du foncier public ...)
- Encourager les actions à réaliser par des opérateurs publics dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des collectivités locales concernées ;
- Associer plusieurs opérateurs à la réalisation des programmes dans les régions en retard (à l'instar du Grand Casablanca)
- Rendre obligatoires les dispositions contractuelles en prévoyant les contreparties en cas de non-respect des engagements

Objectif n°4: Poursuite de la politique de mobilisation du foncier public

- Poursuivre l'identification du foncier public mobilisable pour des actions de prévention et de résorption en recourant à l'expertise du Groupe Al Omrane en association avec les Agences Urbaines concernées
- Elargir la politique conventionnelle en matière de mobilisation du foncier public au profit du Groupe Al Omrane aux terrains relevant des walis et gouverneurs dans le cadre de la gestion déconcentrée des investissements

Objectif n°5: Renforcement de la transparence des procédures de recensement et d'attribution

- Implication des associations représentatives des ménages concernées dès le démarrage des projets, pour assurer la transparence et l'équité des recensements et des attributions et appliquer des sanctions aux infractions à ces règles ;
- Affichage des listes des ménages recensés pour validation et inviter à l'issue de la démarche, les ménages retenus à procéder à un premier versement, même symbolique, pour éviter toute contestation ultérieure

Objectif n°6: Recadrage des modes opératoires

- Assurer une plus grande maîtrise des actions de restructuration, en veillant notamment à l'aboutissement des démarches de régularisation urbaine et foncière
- Réaliser des lotissements dans le cadre du partenariat vu l'expérience de Casablanca qui a permis une plus grande maîtrise des coûts et des délais
- Promouvoir le partenariat avec les propriétaires fonciers désirant contribuer à des actions de résorption en vue de libérer leurs terrains (*démarche développée à Casablanca pour les petits noyaux de bidonvilles*)

Objectif n°7: Renforcement de l'intégration urbaine des projets

- Mobiliser des assiettes foncières suffisantes pour assurer un niveau satisfaisant de mixité sociale dans les projets
- Développer les concertations locales pour assurer une desserte satisfaisante des sites d'accueil et faciliter le transport et la mobilité des populations

Objectif n°8: Développement de l'accompagnement social des projets

- Veiller à l'intégration systématique de la démarche d'accompagnement social dans les opérations
- Renforcer les capacités des ONG et associations de quartiers pour qu'elles jouent leur rôle dans l'information des habitants et l'intermédiation
- Assurer une meilleure adaptation de la contribution financière des ménages et encourager les associations entre ménages bénéficiaires et d'autres ménages
- Prendre en compte les besoins des familles composées

Objectif n°9: Amélioration de la qualité des projets

- Améliorer la qualité des infrastructures après la phase de valorisation et assurer un traitement de qualité des espaces publics
- Développer l'assistance architecturale et technique lors de la phase de valorisation

Objectif n°10: Mise en place d'un dispositif d'appui au profit des filiales du HAO

- Mettre en place une cellule centrale au sein du HAO chargée d'accompagner et d'appuyer les filiales dans leurs différentes démarches (administratives, foncières, sociales,...) avec les partenaires au niveau central et local pour lever les contraintes et accélérer les procédures

3.2- Pistes pour la réforme du dispositif

Parallèlement aux mesures destinées à accroître à court terme les performances du Programme national «Villes Sans Bidonvilles», plusieurs pistes de réformes sont identifiées dans le but de renforcer la dimension prévention dans la politique de l'habitat et développer des programmes et des démarches de proximité en mesure d'améliorer à grande échelle les conditions d'habitat des populations les plus vulnérables.

Objectif n°1: *Accroissement de l'offre foncière urbanisable*

- Définir les mécanismes de financement et de réalisation par les collectivités locales de l'infrastructure primaire et hors site nécessaire à l'ouverture à l'urbanisation effective des ZUN définies par les documents d'urbanisme (Recouvrement des coûts dans le cadre de la fiscalité locale au fur et à mesure de l'autorisation des projets sur les sites concernés)
- Définir un premier programme de ZUN prioritaires pouvant bénéficier de concours financiers spécifiques (DGCL, FSH, FEC..) dont la réalisation peut être confiée à des opérateurs publics dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des communes concernées
- Mettre en œuvre une nouvelle politique foncière destinée à assurer une plus grande maîtrise du foncier, facteur incontournable de la planification et la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Le renouvellement du foncier public dans les territoires soumis à la pression de l'urbanisation permettra de donner une nouvelle impulsion aux projets de développement urbain et à la politique de développement régional
- Créer, dans ce cadre, des Agences Régionales Foncières en charge de la maîtrise du foncier public à l'échelle régionale et de son renouvellement en vue d'impulser les projets de développement urbain et de développement régional

Objectif n°2: *Promotion d'un urbanisme opérationnel de prévention*

- Réviser les normes d'urbanisme et d'habitat pour permettre une plus grande diversification des produits logements et réduire les coûts, et assurer un cadre réglementaire approprié au développement des produits ZAP qui sont les seuls à pouvoir constituer une alternative à la baraque
- Conditionner l'octroi des dérogations d'urbanisme au profit des projets immobiliers par l'affectation aux ménagées éligibles d'une quote-part de logements de faible VIT (20% du programme) dont le prix de cession est plafonné avec désignation des bénéficiaires par une commission ad hoc
- Définir les responsabilités du contrôle dans la cadre d'une réforme de la gestion urbaine et réviser le système actuel des sanctions pour limiter la prolifération de l'habitat insalubre

Objectif n°3: *Poursuite de la réforme du secteur public*

- Création d'une société filiale du GAO dédiée à la promotion du logement social et le logement de faible VIT pour capitaliser sur ces produits qui nécessitent une plus grande maîtrise et pour honorer les engagements
- Création par le GAO d'un fonds de renouvellement foncier dont les ressources seront constituées d'une marge à prélever sur les opérations d'aménagement foncier des filiales du Groupe
- Définition de nouveaux indicateurs de performances du Groupe qui permettent de mesurer l'activité des filiales par rapport à la dimension des marchés régionaux
- Recadrage des attributions et des activités des Agences Urbaines pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans la mise à niveau urbaine et la réalisation des infrastructures primaires et hors site liés aux documents d'urbanisme

Objectif n°4: Recadrage du FSH

- Elargir les emplois du FSH aux ZUN pour permettre le financement de l'infrastructure primaire et hors site (mesure transitoire en attendant la loi sur le financement du coût de l'urbanisation)
- Accroître les ressources du FSH en recourant à l'augmentation de la taxe spéciale sur le ciment (5 centimes le kg) pour permettre au FSH d'honorer ses engagements et financer les nouveaux emplois proposés
- Elargir les possibilités d'octroi des aides publiques au profit des bénéficiaires des unités de prévention

Objectif n°5: Autres mesures d'encouragement

- Généraliser l'exonération de la TVA à tous les projets de logements sociaux indépendamment du nombre de logements (encouragement de la micro et petite promotion immobilière)
- Encourager les activités d'aménagement foncier développées par le secteur public pour la résorption et la prévention de l'habitat insalubre en accordant la défiscalisation de ces activités (la TVA alourdi le prix des lots de résorption et de prévention).

3.3- Propositions pour un appui technique d'ONU-Habitat

Dans le cadre du renforcement des capacités d'intervention du Groupe Al Omrane, en vue de concourir à assurer de meilleures conditions de réalisation du programme national Villes sans Bidonvilles, les actions d'appui proposées couvriront conseils et assistance à la cellule VSB du HAO notamment pour assurer la valorisation des expériences réussies et la diffusion des enseignements dégagés, la définition d'indicateurs de performance qualitatifs permettant de compléter le dispositif actuel de suivi du programme, et la promotion de la coopération et des échanges en matière de lutte contre l'habitat insalubre.

Action n°1- Appui à la cellule VSB du HAO

L'appui proposé doit contribuer à la réalisation des objectifs ci-après :

- Valorisation des expériences réussies dans le cadre des contrats de villes, notamment celles qui ont permis la déclaration de villes sans bidonvilles
- Diffusion des enseignements dégagés des expériences réussies en vue d'une meilleure appropriation par les UGP concernées
- Définition des outils et guides pratiques destinés à mieux accompagner la planification et la mise en œuvre des programmes
- Renforcement des capacités de planification et de gestion des projets inscrits dans le Programme VSB.

Action n°2- Appui à l'organisation d'un atelier d'échanges sur le programme VSB

Cet atelier regroupera les responsables des UGP des filiales du Groupe Al Omrane en charge du programme VSB dans les villes en retard (Rabat, Larache, Kénitra, Marrakech, Guercif,...) ainsi que leurs partenaires les plus proches : DGCL/Ministère de l'Intérieur, Direction du Budget/Ministère des finances, Direction des affaires sociales et les Inspections Régionales du MHUAE, Agence de développement social, Agence Française de développement,...

Cet atelier doit permettre un échange avec d'autres responsables sur les expériences conduites dans d'autres villes et les enseignements dégagés les et contribuer à une évaluation partagée des bonnes pratiques tout comme des pratiques à ne pas développer.

Action n°3- Appui à la définition d'indicateurs de performance qualitatifs du Programme

Les indicateurs de performance du programme VSB portent uniquement sur les aspects quantitatifs relatifs à son état d'avancement (unités réalisées, unités en cours, unités livrées, baraques démolies, ménages transférés,...). Ces indicateurs doivent être complétés par d'autres qui renseignent sur les aspects qualitatifs et qui déterminent dans une grande mesure la réussite des programmes :

- Le niveau de conformité de l'opération avec la démarche de maîtrise d'ouvrage sociale (adéquation des choix opérés avec les attentes de la population, degré d'adhésion de la population à l'opération ...)
- Le niveau d'intégration urbaine et de mixité sociale qui doit renseigner sur l'accessibilité, l'intégration des activités et des équipements socio-collectifs d'accompagnement, les unités prévues pour les diverses couches sociales
- La qualité de l'infrastructure et des espaces publics
- Le taux de satisfaction des ménages après leur relogement ;...

Action n°4- Coopération et échanges dans le cadre d'un réseau international d'expertise

La mise en place de ce réseau d'expertise couvrant notamment les pays qui ont réalisé des progrès significatifs en matière de stratégies et de programmes de lutte contre l'habitat (Ministères, collectivités locales, organismes spécialisées, ONG, personnes ressources) permettra de contribuer à :

- La mise en valeur des expériences conduites dans chaque pays et les enseignements qui ont permis de réaliser les progrès enregistrés
- La diffusion des meilleures pratiques en matière de lutte contre l'habitat insalubre et les conditions de leur répliquabilité
- La mise en œuvre d'un programme de rencontres et d'échanges d'expériences ;..

ANNEXE 1
Villes déclarées Sans bidonvilles

Villes contractualisées	Date Contrat	Nombre de ménages (act)	Ménages traités	Ménages en cours
Agadir (D)	2004	16180	16 180	
Abbou Lakhal (D)	2004	103	103	
El jadida (D)	2004	255	244	11
FahsAnjra (D)	2004	992	992	
Sefrou (D)	2005	345	345	
Tiflet (D)	2005	503	338	
Souk Larbaa Gharb (D)	2005	547	547	
MachraaBelkssiri (D)	2005	474	474	
Taourirt (D)	2005	343	343	
Fquih Ben Saleh (D)	2005	200	200	
Beni Mellal (D)	2005	317	317	
Kasbattadla (D)	2005	223	223	
Safi (D)	2005	668	615	53
Zmamra (D)	2005	220	204	16
Essaouira (D)	2005	133	133	
Tamellalt (D)	2005	2178	2178	
Ouazzane (D)	2005	64	64	
Bejaad (D)	2005	306	306	
Oued zem (D)	2005	268	248	
Khouribga (D)	2005	1620	1620	
Bouznika (D)	2005	316	316	
sidi ifni (D)	2006	102	102	
Ait Amira (D)	2006	213	213	
Agouray (D)	2006	359	359	
El hajeb (D)	2006	69	69	
Ain Aouda (D)	2006	2719	2719	
Mers el kheir (D)	2006	3186	2883	
Talsint (D)	2006	600	600	
Ait Boumeryem (D)	2006	153	153	
BniTadjit (D)	2006	300	300	
Figuig (D)	2006	189	189	
Hattane (D)	2006	174	174	
Deroua (D)	2006	1865	1797	83
Khenifra (D)	2008	130	130	
Saidia (D)	2008	539	523	16
Nador (D)	2008	313	313	
Sous-total 1		37 166	36 514	179

Villes déclarées Sans Bidonvilles (suite)

Villes non contractualisées	NC	Nombre de ménages (act)	Ménages traités	Ménages en cours
Boujdour (D)	NC	5 704	5 704	
Dakhla (D)	NC	5 122	5 122	
Aytyaazem (D)	NC	737	737	
Azrou (D)	NC	237	237	
SbaaAyoune (D)	NC	195	195	
Fnideq (D)	NC	72	72	
Laayoune (D)	NC	10 989	10 989	
Chefchaouen (D)	NC	71	71	
Sous-total 2		23 127	23 127	0
TOTAL GENERAL		60 293	59 641	179

ANNEXE 2
Villes non déclarées

Villes contractualisées	date contrat	nbre menages (act)	Traités et en cours	%
Sidi Bennour	2004	2587	2588	100%
Teouan	2004	747	747	100%
Ksar Kebir	2004	504	504	100%
Sidi Yahia Zaer	2005	4000	4000	100%
Kalaa des Sraghnas	2005	3962	3962	100%
Settat	2005	1590	1590	100%
Oujda	2006	1930	1930	100%
Touissit	2006	110	110	100%
Bouarfa	2006	500	500	100%
Souk Sebt	2006	549	549	100%
Tanger	2004	3575	3465	97%
Berkane	2005	716	680	95%
Ain Taoujtat	2006	668	581	87%
Moulay yaakoub	2007	4643	3971	86%
Sidi Kacem	2005	3870	3300	85%
Salé	2004	8134	6779	83%
Marrakech	2004	25303	20411	81%
Fes	2004	8642	6927	80%
Sidi Yahya	2005	5306	4063	77%
Missour	2006	1833	1395	76%
Meknes	2004	10187	7474	73%
Sidi Slimane	2005	7004	5133	73%
Kenitra	2004	15652	10582	68%
Targuiste	2008	213	121	57%
Brouj	2006	450	250	56%
Al Hoceima	2008	434	226	52%
Larache	2004	7811	3416	44%
Asilah	2004	1019	412	40%
Khemisset	2005	3055	1212	40%
Rabat	2004	9243	3555	38%
Azemmour	2006	653	219	34%
Guercif	2005	8063	502	6%
Ain Atig	2006	560	0	0%
Total		143513	101154	70%
Villes non contractualisées		nbre menages (act)	Traités et en cours	%
Prov. Nouaceur	NC	6293	3863	61%
Pref. Mohammadia	NC	25032	6075	24%
Es-smara	NC	3363	3363	100%
Pref. Casablanca	NC	73468	41698	57%
Skhirate	NC	5193	2610	50%
Prov. Mediouna	NC	4300	1969	46%
Temara +3	NC	18567	6270	34%
Total		136216	65848	48%
TOTAL		279729	167002	60%